

**NAŠA
STRANKA**

Politička organizacija građana **NAŠA STRANKA**
Adresa: Branilaca Sarajeva 5/1
71000 Sarajevo, Bosna i Hercegovina

Sanela Klarić

Delegatkinja u Domu naroda
Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine

Damir Nikšić

Zastupnik u Predstavničkom domu
Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine

Bosna i Hercegovina
Federacija Bosne i Hercegovine
**PARLAMENT FEDERACIJE
SARAJEVO**

Primljeno: 13-02-2024			
Org. jed.	B F O J	Priloga	Vrijednost
01,02	- 02 -	443	/24

Sarajevo, 13.02.2024. godine

Dostaviti:

Bosna i Hercegovina
Federacije Bosne i Hercegovine
Parlament Federacije Bosne i Hercegovine
Zastupnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine
n/r Predsjedavajuća Mirjana Marinković-Lepić

Uputiti:

Vlada Federacije Bosne i Hercegovine
Zakonodavno-pravna komisija i nadležne komisije

PREDMET: Prijedlog nacrta Zakona o građanskoj inicijativi i zaštiti građana i aktivista Federacije Bosne i Hercegovine

Na osnovu članova 163. i 179. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine FBiH", broj 69/07, 02/08 i 26/20) i članova 155. i 172. Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine FBiH", broj 27/03, 21/09 i 24/20) radi razmatranja i usvajanja podnosimo **Prijedlog nacrta Zakona o građanskoj inicijativi i zaštiti građana i aktivista Federacije Bosne i Hercegovine.**

S poštovanjem,



Sanela Klarić

Delegatkinja u Domu naroda PFBiH



Damir Nikšić

Zastupnik u Predstavničkom domu PFBiH

Telefon: 033-408-888; Fax: 033 408-881
E-mail: nasastranka@nasastranka.ba
Web: www.nasastranka.ba

NACRT

**ZAKON O GRAĐANSKOJ INICIJATIVI I ZAŠTITI GRAĐANA I AKTIVISTA
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE**

Sarajevo, februar 2024. godine

ZAKON
O GRAĐANSKOJ INICIJATIVI I ZAŠTITI GRAĐANA I AKTIVISTA
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

I - OSNOVNE ODREDBE

Član 1.
(Predmet Zakona)

Ovim zakonom uređuje se način ostvarivanja građanske inicijative u Federaciji Bosne i Hercegovine i zaštita građana i aktivista koji nastoje svoja prava ostvariti pokretanjem građanske inicijative.

Član 2.
(Gramatička terminologija)

Gramatička terminologija korištenja muškog i ženskog roda za pojmove u ovom zakonu uključuje oba roda.

Član 3.
(Značenje pojedinih izraza)

Pojedini izrazi korišteni u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:

- a) **aktivista** je fizičko lice koje se aktivno zalaže za neku ideju, načela, prava, stranku, pokret i dr. (npr. vjerski, politički, sindikalni, ekološki/okolišni aktivista/ica);
- b) **građanske ili aktivističke aktivnosti** su različite aktivnosti koje za cilj imaju pokretanja javne rasprave i/ili debate o pitanjima od javnog interesa, poštivajući javni red i mir Federacije BiH, poput prikupljanje potpisa građana, organizovanje mirnih protesta, mirno okupljanje građana na jednoj lokaciji, organizovanje umjetničkih performansa, organizovanje edukacija i sl.;
- c) **građanska inicijativa je** pravo građana da u skladu s ovim zakonom iniciraju promjenu Ustava FBiH odnosno predlažu donošenje zakona, drugih propisa i opštih akata iz nadležnosti Parlamenta Federacije BiH, kantona, grada, odnosno općine, te podnose druge prijedloge u skladu s Ustavom Federacije BiH, zakonom i statutima institucija;
- d) **javni interes je** korist, odnosno dobrobit koju ostvaruju svi građani, velika većina građana ili jedan veliki dio građana kao određena manjinska grupa u zajednici (lokalnoj, regionalnoj, državnoj, odnosno nacionalnoj);
- e) **SLAPP (eng. Strategic Lawsuit Against Public Participation) odnosno strateška tužba protiv javnog sudjelovanja** je tužba s ciljem cenzure, zastrašivanja i ušutkivanja kritičara, a naročito aktivista tako da ih se optereti troškom pravne obrane dok ne odustanu od kritike i/ili protivljenja i/ili učešća u građanskim inicijativama, i/ili iskazivanja

mišljenja o određenoj temi i/ili organizovanja građanskih ili aktivističkih aktivnosti koje za cilj imaju pokretanja javne rasprave i/ili debate o pitanjima javnog interesa.

- f) **građanski odbor** je tijelo koje se sastoji od najmanje četiri osobe koje imaju biračko pravo, a koji je zadužen za realizaciju građanske inicijative.

Član 4.

(Pravo učestvovanja)

- (1) Pravo učestvovanja u građanskoj inicijativi imaju građani koji u skladu sa Ustavom FBiH i zakonom imaju biračko pravo u FBiH.
- (2) Na zahtjev građanina koji je slijep, nepismen ili je fizički nesposoban, građanski odbor odobrava primjenu postupka po kojem drugo lice, koje izabere građanin koji nije u mogućnosti da potpiše građansku inicijativu, pomaže tom građaninu pri potpisivanju građanske inicijative.

Član 5.

(Građanska inicijativa i zaštita građana i aktivista)

- (1) Građanska inicijativa je oblik neposrednog i slobodnog izjašnjavanja građana.
- (2) Niko ne može pozvati građanina ili aktivistu na odgovornost zbog:
 - a) učestvovanja u građanskoj inicijativi u skladu s ovim zakonom;
 - b) mišljenja i/ili diskutovanja;
 - c) pokretanja javne rasprave i/ili debate o pitanjima od javnog interesa;
 - d) organizovanja mirnih građanskih odnosno aktivističkih aktivnosti koje za cilj imaju pokretanja javne rasprave i/ili debate o pitanjima od javnog interesa, poštivajući javni red i mir Federacije BiH.
- (3) Niko ne može nad građanima i aktivistima vršiti fizičko nasilje zbog učešća i/ili zbog pokretanja građanske inicijative i/ili iskazivanja mišljenja u vezi pokrenute građanske inicijative, i/ili iskazivanja mišljenja o tematici pokrenute građanske inicijative.
- (4) Niko ne može nad građanima i aktivistima vršiti psihičko nasilje zbog učešća i/ili zbog pokretanja građanske inicijative i/ili iskazivanja mišljenja u vezi pokrenute građanske inicijative, i/ili iskazivanja mišljenja o tematici pokrenute građanske inicijative.

Član 6.

(Rano odbacivanje SLAPP-a)

- (1) Tuženi ima pravo podnijeti prijedlog za rano odbacivanje SLAPP-a nadležnom sudu u FBiH u roku od 30 dana od dana zaprimanja SLAPP-a.
- (2) Prijedlog za rano odbacivanje SLAPP-a iz stava (1) se podnosi nadležnom sudu zasebno od odgovara na SLAPP, ali se može dostaviti uz odgovor na SLAPP.
- (3) Nadležni sud će prvo odlučivati o prijedlogu za rano odbacivanje SLAPP-a iz stava (1) u toku prethodnog ispitivanja tužbe na način da će prijedlog rješenjem uvažiti ili odbaciti.

- (4) Ako prijedlog za rano odbacivanje SLAPP-a nadležni sud rješenjem uvaži, sam SLAPP će se odbaciti kao da ne postoji pravni interes tužioca za podnošenje SLAPP-a. U tom slučaju će sve troškove parničnog postupka pokretanja SLAPP-a snositi tužitelj.
- (5) Protiv rješenja iz stava (4) ovog člana je dopuštena žalba drugostepenom sudu i ista se ulaže u roku od 30 dana od dana zaprimanja rješenja.
- (6) Ako se odnosi na pitanje od javnog interesa, SLAPP protiv tuženog mora biti odbačena od strane nadležnog suda, osim ako tužilac u odgovoru na prijedlog za rano odbacivanje SLAPP-a može pokazati da:
- postupak ima suštinsku pravnu osnovu i nije pokrenuo postupak u lošoj namjeri s ciljem cenzure, zastrašivanja i ušutkavanja tuženog;
 - tuženi nema valjanu odbranu u postupku i
 - šteta koja je vjerovatna ili koju je pretrpio tužitelj kao rezultat izražavanja tuženog dovoljno je ozbiljna da javni interes da se dozvoli nastavak postupka nadmašuje javni interes u zaštiti tog izražavanja.
- (7) Tužilac ima pravo podnijeti odgovor na prijedlog za rano odbacivanje SLAPP-a nadležnom sudu u FBiH u roku od 30 dana od dana zaprimanja prijedloga za rano odbacivanje SLAPP-a.
- (8) Propust tužioca da u svom odgovoru otkloni sve tri prepreke iz stava (6) ovog člana, ili da dostavi odgovor na prijedlog za rano odbacivanje SLAPP-a, dovest će do odbacivanja SLAPP-a kao da ne postoji pravni interes tužioca za podnošenje SLAPP-a.
- (9) Nadležni sudovi Federacije BiH će na osnovu prijedloga za odbacivanje SLAPP-a u toku prethodnog ispitivanja odbaciti one SLAPP tužbe, ako se iz samog teksta SLAPP-a može jasno utvrditi da se radi o korištenju pravosudnog sistema Federacije BiH, naročito Zakona o zaštiti od klevete Federacije BiH u cilju zastrašivanja ili vršenja pritiska nad građanima i aktivistima zbog:
- učešća i/ili pokretanja građanske inicijative;
 - iskazivanja mišljenja u vezi pokrenute građanske inicijative;
 - iskazivanja mišljenja o tematici pokrenute građanske inicijative;
 - organizovanja mirnih građanskih odnosno aktivističkih aktivnosti koje za cilj imaju pokretanja javne rasprave;
 - debate o pitanjima javnog interesa, poštujući javni red i mir Federacije BiH.
- (10) Ako nadležni sud rješenjem odbaci prijedlog za rano odbacivanje SLAPP-a, tuženi ima pravo uložiti žalbu drugostepenom sudu u roku od 30 dana od dana zaprimanja rješenja. Prvostepeni sud će sačekati odluku drugostepenog suda po žalbi, prije nastavka parnice za SLAPP.

Član 7.

(Način učešća)

- (1) U građanskoj inicijativi građani učestvuju potpisivanjem odgovarajućeg prijedloga.
- (2) Građani imaju pravo da ukazuju na propuste i nedostatke u postupku ostvarivanja građanske inicijative.

II - OSTVARIVANJE GRAĐANSKE INICIJATIVE

Član 8.

(Građanski odbor)

- (1) Građani radi ostvarivanja građanske inicijative obrazuju građanski odbor od najmanje četiri člana koji imaju biračko pravo.
- (2) Prilikom obrazovanja građanskog odbora, voditi će se računa o predstavljanju manje zastupljenog spola.
- (3) Građanski odbor može obrazovati posebne odbore za prikupljanje potpisa na pojedinim mjestima. Posebni odbori se mogu osnivati po općinama, te ih maksimalan broj može biti onoliko koliko ima općina u datom gradu, odnosno u kantonu gdje se sprovodi prikupljanje potpisa.
- (4) Građanska inicijativa se može pokrenuti i na online platformama, čija procedura će biti uređena posebnim podzakonskim aktom u skladu sa ovim Zakonom.

Član 9.

(Minimalni broj potpisnika inicijative)

- (1) Ako se građanskom inicijativom traži promjena Ustava Federacije BiH, zakona, drugih propisa i općih akata iz nadležnosti Parlamenta Federacije BiH, lista potpisnika inicijative mora da sadrži najmanje 2.000 potpisa građana upisanih u birački spisak.
- (2) Ako se građanskom inicijativom traži promjena propisa i općih akata iz nadležnosti kantonalnih skupština, gradskog, odnosno općinskog vijeća lista potpisnika inicijative mora da sadrži minimalno 1% potpisa građana upisanih u birački spisak sa područja prema nadležnosti organa kojem se namjerava uputiti građanska inicijativa, gdje u svakom slučaju minimalni prag ne smije biti veći od 2.000 potpisa kako je određeno stavom (1) ovog člana za federalni nivo.
- (3) U slučaju da aktuelni pravilnici i statuti iz nadležnosti kantona, gradova, općina i mjesnih zajednica omogućavaju i lakšu inkluziju građana od propisane u stavu (1) i stavu (2), sa nižim propisanim minimalnim pragom potpisa nužnim za prikupiti, isti će imati primat u primjeni, sve u cilju lakše inkluzije građana i aktivista u procese odlučivanja.

Član 10.

(Sadržaj prijedloga građanske inicijative)

- (1) Prijedlog za promjenu ili donošenje odgovarajućeg akta, odnosno drugi prijedlog obuhvaćen građanskom inicijativom mora biti sačinjen tako da se iz njega jasno vide pravci promjena, odnosno rješenja o kojima nadležni organ treba da se izjasni.
- (2) Prijedlog iz stava (1) ovog člana potpisuju članovi građanskog odbora.
- (3) Prijedlog za promjenu ili donošenje odgovarajućeg akta mora biti sačinjen u skladu sa poslovníkom organa nadležnog za donošenje akta.

Član 11.
(Postupanje nadležnog organa)

- (1) Građanski odbor dostavlja prijedlog organu nadležnom za donošenje akta, odnosno za rješavanje o pitanju na koji se prijedlog odnosi radi obavještenja da se za taj prijedlog prikupljaju potpisi.
- (2) Nadležni organ potvrđuje prijem prijedloga za koji se prikupljaju potpisi na prvoj stranici teksta prijedloga i ovjerava svaku stranicu teksta prijedloga u onolikom broju kopija koliko podnese građanski odbor.
- (3) Nadležni organ zadržava jednu kopiju prijedloga za koji se prikupljaju potpisi.
- (4) Od podnošenja prijedloga za koji se prikupljaju potpisi prijedlog se ne može mijenjati ni dopunjavati.

Član 12.
(Prijava MUP-u)

- (1) Građanski odbor prijavljuje prikupljanje potpisa Ministarstvu unutrašnjih poslova nadležnog kantona (u daljem tekstu: Ministarstvo) samo u slučaju da se prikupljanje potpisa građana vrši na javnim površinama u vlasništvu nadležnog kantona.
- (2) U slučaju da se potpisi prikupljaju na nivou općina ili grada, građanski odbor prijavljuje prikupljanje potpisa organizacionoj jedinici Ministarstva u jedinici lokalne samouprave na čijoj će se teritoriji prikupljati potpisi, i to samo u slučaju da se prikupljanje potpisa građana vrši na javnim površinama u vlasništvu nadležnog kantona, odnosno grada, odnosno općine.
- (3) Prijava iz stava (1) i (2) ovog člana podnosi se najkasnije tri dana prije početka prikupljanja potpisa.
- (4) U prijavi se navode:
 - a) naziv organa kome je podniet prijedlog za koji se prikupljaju potpisi i prijemni broj pod kojim je taj prijedlog zaveden;
 - b) mjesto, vrijeme i način prikupljanja potpisa;
 - c) lični podaci lica koja će prikupljati potpise i;
 - d) izjava pod punom moralnom, materijalnom i krivičnom odgovornošću od strane članova građanskog odbora da će se proces prikupljanja potpisa sprovesti u skladu sa zakonom.
- (5) Prijavu potpisuju svi članovi građanskog odbora.
- (6) Organi reda mogu jedino putem pisanog rješenja zabraniti okupljanje građana radi prikupljanja potpisa građana na javnim površinama u vlasništvu nadležnog kantona, odnosno grada ili općine, samo ako se inicijativom traže protuustavna rješenja.

Član 13.
(Forma građanske inicijative)

Lista potpisnika građanske inicijative sadrži:

- a) naznačenje prijedloga za koji se prikupljaju potpisi s prijemnim brojem nadležnog organa;
- b) podatke o potpisnicima inicijative, koji se upisuju u sljedeće rubrike:
 - 1) redni broj potpisnika građanske inicijative,
 - 2) ime i prezime potpisnika inicijative (koje se ispisuje čitkim štampanim slovima i potvrđuje njegovim svojeručnim potpisom ili digitalni potpis u rubrici za potpis, gdje će se procedura za digitalnu inicijativu regulisati posebnim podzakonskim aktom na osnovu ovog zakona),
 - 3) adresa i općina prebivališta potpisnika inicijative,
 - 4) registarski broj nekog od identifikacionih dokumenta izdatog od nadležnog organa ministarstva unutrašnjih poslova,
 - 5) rubrika za potpis.
- c) datum i mjesto prikupljanja potpisa;
- d) izjavu građanskog odbora, odnosno odbora koji je prikupljao potpise u određenoj lokalnoj jedinici, da svi potpisnici na listi imaju pravo učestvovanja u građanskoj inicijativi u skladu sa zakonom i da su se samo jednom potpisali na listi, kao i napomenu o eventualnom povlačenju potpisa građanina i;
- e) potpise članova građanskog odbora koji je prikupljao potpise.

Član 14.
(Način prikupljanja potpisa i rokovi prikupljanja potpisa)

- (1) Prikupljanje potpisa građana koji učestvuju u građanskoj inicijativi traje onoliko dugo koliko odredi građanski odbor, ali ne kraće od tri dana i ne duže od 90 dana.
- (2) Građanin se može samo jednom potpisati na listi potpisnika građanske inicijative.
- (3) Građanin može svoj potpis povući do isteka posljednjeg dana određenog za prikupljanje potpisa.
- (4) Potpis se povlači u pismenoj formi, a građanski odbor za prikupljanje potpisa konstatuje to u listi potpisnika građanske inicijative.

Član 15.
(Prava i prigovor potpisnika inicijative)

- (1) Na mjestu gdje se prikupljaju potpisi, tekst prijedloga za koji se prikupljaju potpisi, ovjeren od strane nadležnog organa i označen njegovim prijemnim brojem, mora biti istaknut tako da bude dostupan građanima.
- (2) Građanin ima pravo da nadležnom organu ukaže na propuste i nedostatke u postupku prikupljanja potpisa za prijedlog obuhvaćen građanskom inicijativom.

Član 16.

(Postupanje nadležnog organa i žalbeni postupak)

- (1) Građanski odbor dostavlja listu potpisnika građanske inicijative nadležnom organu.
- (2) Nadležni organ za razmatranje građanske inicijative uz prisutnost dva člana građanskog odbora provjerava da li je lista potpisnika građanske inicijative sačinjena u skladu s odredbama ovog Zakona.
- (3) Ako građanin, odnosno građanski odbor smatra da je nadležni organ nepravilno postupio prilikom obavljanja radnji iz stava (2) ovog člana, može podnijeti žalbu drugostepenom organu u roku od 30 dana od dana prijema rješenja nadležnog organa.
- (4) Drugostepeni organ rješava po žalbi iz stava (3) ovog člana u roku od 30 dana od dana prijema žalbe.
- (5) U slučaju da građanin ili građanski odbor nije zadovoljno rješenjem drugostepenog organa, može pokrenuti upravni spor pred nadležnim kantonalnim sudom, a koji žurno rješava ove predmete po principu hitnosti.

Član 17.

(Rokovi obrade potpisa i odlučivanja)

- (1) Kad je lista potpisnika građanske inicijative sačinjena u skladu s odredbama ovog Zakona, a prikupljen je potreban broj potpisa, nadležni organ dužan je da o prijedlogu za koji su prikupljeni potpisi odluči na način i po postupku utvrđenom Ustavom Federacije BiH i zakonom, odnosno odgovarajućim statutom ili poslovnikom, ali obrada potpisa može trajati maksimalno 15 dana od dana primitka građanske inicijative, nakon čega je nadležni organ dužan da konačnu odluku o prijedlogu inicijative donese na prvoj narednoj sjednici.
- (2) Prilikom obrade, a naročito prilikom zakazivanja sjednice tokom koje će se odlučivati o upućenoj građanskoj inicijativi, nadležni organ je dužan blagovremeno, pisanim putem obavijestiti podnosioca građanske inicijative, odnosno građanski odbor te im omogućiti i adekvatno učešće na sjednici sa mogućnosti prezentiranja građanske inicijative i razloga podnošenja iste, sve u cilju donošenja adekvatne odluke o istoj od strane nadležnog organa.

Član 18.

(Rješenje o predatoj inicijativi i žalbeni postupak)

- (1) Kad nadležni organ ne prihvati prijedlog iz člana 10. ovog Zakona, dužan je da o tome obavijesti građanski odbor, dostavljanjem pisanog rješenja.
- (2) Ako građanski odbor smatra da nadležni organ nije pravilno postupio u slučaju iz stava (1) ovog člana, kao i u odnosu na kršenje člana 17. ovog zakona, može podnijeti žalbu drugostepenom organu u roku od 30 dana od dana prijema rješenja nadležnog organa.
- (3) Drugostepeni organ rješava po žalbi iz stava (2) ovog člana u roku od 30 dana od dana prijema žalbe.

- (4) U slučaju da građanski odbor nije zadovoljno rješenjem drugostepenog organa, pokreće upravni spor pred nadležnim kantonalnim sudom, a koji žurno rješava ove predmete po principu hitnosti.

III - JAVNOST RADA

Član 19.

(Obaveza objave inicijative)

Objavljivanje primitka inicijative, stepena realizacije (uspješna ili neuspješna) i odgovora nadležne institucije je obavezujuća na web stranici i društvenim mrežama nadležne vlade i na stranici tijela čije nadležnosti se inicijativa tiče.

Član 20.

(Obrazac i vodič za implementaciju inicijative)

Radi lakšeg korištenja ovog participativnog mehanizma Vlada Federacije BiH, zajedno sa svim javnim institucijama kojima je osnivač i ministarstvima na nivou Federacije BiH i kantona, obvezuje se da će u roku od mjesec dana od donošenja ovog zakona na svojim web stranicima objaviti obrazac i vodič za implementaciju građanske inicijative.

IV- KAZNENE ODREDBE

Član 21.

(Prekršaji i novčane kazne za fizička i pravna lica)

- (1) Novčanom kaznom u iznosu od 5.000 KM do 10.000,00 KM kazniće se fizičko lice za prekršaj ako nad građaninom i aktivistom vrši fizičko nasilje zbog učešća i/ili zbog pokretanja građanske inicijative i/ili iskazivanja mišljenja u vezi pokrenute građanske inicijative, i/ili iskazivanja mišljenja o tematici pokrenute građanske inicijative.
- (2) Novčanom kaznom u iznosu od 3.000 KM do 6.000,00 KM kazniće se za prekršaj fizičko lice ako nad građaninom i aktivistom vrši psihičko nasilje zbog učešća i/ili zbog pokretanja građanske inicijative i/ili iskazivanja mišljenja u vezi pokrenute građanske inicijative, i/ili iskazivanja mišljenja o tematici pokrenute građanske inicijative.
- (3) Za prekršaj iz stava (2) ovog člana novčanom kaznom od 15.000,00 do 30.000,00 KM će se kazniti pravno lice, odnosno novčanom kaznom od 5.000,00 do 10.000,00 KM će se kazniti odgovorno fizičko lice u pravnom licu.

V - PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 22.

(Usklađivanje propisa)

- (1) Kantoni, gradovi i općine na području Federacije BiH dužni su uskladiti svoje statute sa ovim zakonom u roku od 6 mjeseci od dana njegovog stupanja na snagu.
- (2) Stupanjem na snagu ovog zakona prestaju da važe odredbe kantonalnih, gradskih i općinskih statuta koji su u suprotnosti sa odredbama ovog zakona.

Član 23.

(Stupanje na snagu)

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine".

I – USTAVNI OSNOV

Ustavni osnov za donošenje Zakona o građanskoj inicijativi i zaštiti građana i aktivista Federacije Bosne i Hercegovine sadržan je u odredbama člana II.A.2. koji je izmijenjen amandmanom V i člana II.A.6. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, prema kojima je propisano da će Federacija osigurati primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda, te da su svi sudovi, organi uprave, institucije koje vrše javna ovlaštenja i drugi organi federalne vlasti dužni primjenjivati i poštovati prava i slobode predviđene u dokumentima koji su navedeni u Aneksu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. U tom kontekstu, od posebne važnosti je član II.A.2. stav (1), tačka 1) kojim se svim građanima Federacije Bosne i Hercegovine garantuje sloboda mišljenja, izražavanja i udruživanja, te član II.A.2. stav (2), tačka b) kojim svi građani Federacije Bosne i Hercegovine uživaju pravo da sudjeluju u javnim poslovima. Također, relevantan je i član III. 2. tačka a) prema kome su Federalna vlast i kantoni nadležni za jamčenje i provođenje ljudskih prava i član III.3. stav (3) prema kome Federalna vlast ima pravo utvrđivati politiku i donositi zakone koji se tiču svake od ovih nadležnosti. U konačnici tu je i član IV. A. 20. stav (1), tačka d) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, prema kojem je Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, uz ostala ovlaštenja predviđena Ustavom, odgovoran za donošenje zakona o obavljanju dužnosti federalne vlasti.

II – RAZLOZI ZA DONOŠENJE ZAKONA

Razlozi za donošenje Zakona o građanskoj inicijativi i zaštiti građana i aktivista Federacije Bosne i Hercegovine, sadržani su prvenstveno u sklopu 14 prioriteta iz Mišljenja Evropske komisije o zahtjevu Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji od 2019. godine. Prema ovom mišljenju, Bosna i Hercegovine mora ojačati demokratiju/funkcionalnost, vladavinu prava, osnovna ljudska prava i reformu javne uprave – osnove procesa pridruživanja Evropskoj uniji. Što se tiče oblasti temeljnih ljudskih prava, BiH mora “jačati zaštitu prava svih građana...; osigurati poticajno okruženje za civilno društvo, osobito poštujući evropske standarde o slobodi udruživanja i slobodi okupljanja; zajamčiti slobodu izražavanja i medija i zaštitu novinara, posebice putem osiguravanja odgovarajućeg sudskog praćenja slučajeva prijetnji i nasilja nad novinarima i medijskim djelatnicima...” Prema tome, ovim Zakonom bi se dijelom ispunila navedena tri od 14 ključnih prioriteta.

Shodno Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju koji je potpisan u Luksemburgu 16.06.2008. godine između Evropske zajednice i Bosne i Hercegovine, a koji je stupio na snagu 01.06.2015. godine, Bosna i Hercegovina je dužna pristupiti efikasnom usklađivanju i provedbi čitavog korpusa pravnog naslijeđa Evropske Unije. S tim u vezi, kada je riječ o zakonodavstvu Evropske Unije, uključivanje građana u procese donošenja odluka je regulisano kroz Evropsku povelju o lokalnoj samoupravi, kao prvog međunarodnog ugovora koji je definisao pravo građana na sudjelovanje u upravljanju javnim poslovima u lokalnoj samoupravi, koju su prihvatile sve članice Vijeća Evrope. Također, promociji sudjelovanja građana u lokalnoj samoupravi posebno je pridonio Odbor ministara Vijeća Evrope sa Preporukom o sudjelovanju građana u javnom životu na lokalnoj razini (2001), Preporukom o referendumu i narodnoj inicijativi na razini lokalnih zajednica (1996), Preporukom o nadzoru akcija lokalnih vlasti (1998), Preporukom o pravnim, operativnim i tehničkim normama elektroničkog glasovanja

(2004), Preporukom 1704 – “Referendumi: ka dobrim praksama u Evropi“ (2005) i Uredbu (EU) 2019/788 o evropskoj građanskoj inicijativi.

Dodatni razlog za uređivanje ovog mehanizma učešća građana na nivou Federacije BiH predstavlja pitanje nadležnosti jedinica lokalne samouprave i viših nivoa vlasti, iz razloga što nepoznavanje nadležnosti dovodi do opterećenja jedinica lokalne samouprave raznim upitima i zahtjevima na koje im navedene jedinice lokalne samouprave ne mogu dati odgovor. Stoga bi uvođenje ovog Zakona omogućilo građanima dodatni mehanizam za rješavanje problema i pokretanje inicijativa na lokalnom, kantonalnom i federalnom nivou.

Analizirajući zakonske i normativno-pravne akte o odlučivanju građana, utvrđene su brojne različitosti, nedostaci i nedorečenosti pravnih akata u odlučivanju na lokalnoj razini, ali i na razini kantona u Federaciji BiH. Primjer takve neusklađenosti se ogleda i u utvrđenim pragovima za prikupljanje potpisa građana upisanih u biračke spiskove potrebnih za realizovanje građanske inicijative koji nisu usklađeni sa Zakonom o principima lokalne samouprave u Federaciji BiH kojim je propisan prag od 5% potpisa građana, a koji bi se trebao dodatno spustiti na preporučenih 2%. Također, postoje značajne razlike u zvanično prepoznatim mehanizmima neposrednog učestvovanja u odlučivanju. Na primjeru Kantona Sarajeva, Grada Sarajeva i 9 općina koje čine ovaj kanton ustanovljeno je da postoji čak 13 različitih mehanizama koji nisu jednako zastupljeni. Osim toga, sve općine predviđaju u svojim statutima obavezu prikupljanja jedinstvenih matičnih brojeva (JMB) da bi predata građanska inicijativa bila validna što je u suprotnosti sa članom 9. Zakona o zaštiti ličnih podataka (“Službeni glasnik BiH”, br. 49/06, 76/11, 89/11-ispravka), a što građane, aktiviste i nevladine organizacije koje postupe po odredbama tih statuta izlaže kaznenim odredbama iz člana 48. navedenog Zakona.

Nadalje, s obzirom na učestale situacije da građani i aktivisti budu često izloženi različitim vidovima pritiska, uz prijetnju ili samim korištenjem fizičkog i/ili psihičkog nasilja, gdje se i sam pravosudni sistem Federacije BiH koristi protiv njih, nužno je pružiti adekvatnu zaštitu građanima i aktivistima kako bi ostvarili i zaštitili svoja prava. Iz tog razloga tekst ovog zakona sadrži i zaštitne odredbe, kao i kaznene odredbe a koje su usklađene sa Zakonom o prekršajima Federacije BiH (“Službene novine Federacije BiH”, br. 63/14 i “Službeni glasnik BiH”, br. 41/22 - odluka US) Krivičnim Zakonom Federacije BiH (“Službene novine Federacije BiH”, br. 36/03, 21/04 - ispravka, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14, 46/16 i 75/17) i Zakonom o krivičnom postupku Federacije BiH (“Službene novine Federacije BiH”, br. 35/03, 56/03 - ispravka, 78/04, 28/05, 55/06, 27/07, 53/07, 9/09, 12/10, 8/13, 59/14 i 74/20).

III – OBRAZLOŽENJE PREDLOŽENIH MJERA

Član 1. – definiše se predmet, svrha i cilj Zakona.

Član 2. – obezbjeđuje se ravnopravnost spolova u Zakonu, bez obzira na gramatičku terminologiju koja je korištena u zakonu.

Član 3. – definiše pojmove radi lakšeg razumjevanja i adekvatne primjene istih unutar Zakona.

Član 4. – definiše ko može učestovati u građanskoj inicijativi.

Član 5. – definiše građansku inicijativu, te sa opisom prava u odnosu na zaštitni mehanizam za građane i aktiviste koji sprovode građansku inicijativu ili su učesnici u istoj.

Član 6. – predstavlja zakonsku inovaciju po uzoru na primjere dobre prakse iz Ontarija, Kanade te predložene Direktive od 27. aprila 2022. EU. Ovaj član je ANTI-SLAPP odredba koja je ključna u cilju adekvatne zaštite građana i aktivista od SLAPP-a, i time njihovog prava uživanja slobode govora, okupljanja i aktivne participacije u procesima odlučivanja, što čini srž zdravog demokratskog društva. Prilikom pripreme ovog člana vršeno je usklađivanje sa Zakonom o parničnom postupku FBiH ("Službene novine Federacije BiH", br. 53/03, 73/05, 19/06 i 98/15) u onoj mjeri u kojoj je to bilo moguće, naročito u odnosu na član 67, član 69, član 70. i član 203. U onom djelu gdje se ide van okvira Zakona o parničnom postupku Federacije BiH, nužno je nakon donošenja ovog Zakona isti uskladiti.

Član 7. – određuje način učešća u građanskoj inicijativi.

Član 8. – određuje tijelo koje će ispred građana odnosno aktivista sprovesti građansku inicijativu, a to je građanski odbor. Postojanje građanskog odbora je preuzeto kao primjer dobre prakse iz Zakona o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske u odnosu na postojanje inicijativnog odbora, iz člana 41.

Član 9. – definiše minimalni broj potpisnika inicijative a koji je nužan kako bi se ista razmatrala od strane nadležnog organa. Naime, bilo je potrebno kreirati minimalni broj tj. prag kako bi se na taj način olakšao participativni put za građane, te i u odnosu na efikasnost učešća građana kreirati jedan prag za federalni nivo upravljanja. Slična diferencijacija je određena i u Zakonu o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske, gdje postoji minimalni prag od 3.000 potpisa za nivo Republike Srpske, član 42. Međutim, za niže nivoe upravljanja u ovom Zakonu u stavu (2) član 42. se navodi da:

“[a]ko se građanskom inicijativom traži promjena propisa i opštih akata iz nadležnosti skupštine opštine, odnosno grada, lista potpisnika inicijative mora da sadrži potreban broj potpisa građana upisanih u birački spisak opštine, odnosno grada, utvrđen statutom u skladu sa propisima lokalne samouprave.“

Ovakav prisup u praksi se pokazao pogubnim, s obzirom da kreira diskriminaciju između građana i značajno otežava njihov pristup učešća, gdje u Federaciji BiH općine često u aktuelnim statutima imaju nesrazmjerno određene minimalne procenete. Primjera radi, na osnovu člana 58. stav (2) Statuta Općine Novi Grad Sarajevo (“Službene novine Kantona Sarajevo” broj: broj 30/09 - Novi prečišćeni tekst i 2/17):

“...Općinsko vijeće mora raspravljati ako ga potpisom podrži najmanje deset posto birača upisanih u birački spisak Općine i dati odgovor podnosiocima najkasnije u roku od tri mjeseca od prijema građanske inicijative.“

10% birača upisanih u birački spisak za ovu općinu Novi Grad Sarajevo trenutno iznosi preko 10.000 osoba, što znači da bi građani koji provode inicijativu na ovoj općini morali sakupiti više od 10.000 potpisa građana kako bi mogli dostaviti svoju građansku inicijativu Općinskom vijeću Novi Grad Sarajevo, a što je daleko više od broja glasova koji pojedni općinski vijećnici a i sami zastupnici Parlamenta FBiH imaju da bi bili odabrani za te pozicije. Prema tome, mnogi aktuelni statuti općina, gradova i kantona kreiraju prepreke građanima u odnosu na

njihovo učešće u građanskoj inicijativi, te je nužno imati harmoniziran prag bar na federalnom nivou i ograničiti za niže nivoe upravljanja minimalni prag na način da isti ne bude viši u odnosu na federalni nivo.

Član 10. – određuje sadržaj prijedloga građanske inicijative, ko potpisuje prijedlog i na osnovu kojih propisa i odredbi se prijedlog građanske inicijative sačinjava.

Član 11. – određuje postupak postupanja nadležnog organa u odnosu na građansku inicijativu.

Član 12. – određuje uloga Ministarstva unutarnji poslova u odnosu na proces prikupljanja potpisa i okupljanje građana, ako se prikupljanje potpisa i okupljanje građana vrši na javnim površinama u nadležnosti grada, kantona ili federacije. Također, određuju se i obaveze građanskog odbora a koji je dužan prijaviti prikupljanje potpisa građana ako se isto vrši na javnim površinama u nadležnosti grada, kantona ili federacije.

Član 13. – određuje sama forma građanske inicijative. Ovaj član je vrlo bitan jer se njim tačno definiše koji su nužni elementi ove forme, gdje se u odnosu na aktuelne statute općina, gradova i kantona u Federaciji BiH u tački b) definiše obaveza prikupljanja registarskog broja nekog od identifikacionih dokumenta izdatih od nadležnog organa ministarstva unutrašnjih poslova, umjesto JMB, čime se vodi računa o zaštiti ličnih podataka i ujedno usklađuje sa Zakonom o zaštiti ličnih podataka BiH.

Član 14. – definiše način prikupljanja potpisa i rokovi prikupljanja potpisa građana, učesnika građanske inicijative. Rokovi su određeni na osnovu prakse NVO sektora u svom dosadašnjem radu, gdje krajni rok od sedam (7) dana, a kako je određeno u Zakonu o referendumu i građanskoj inicijativi Republike Srpske, član 47. ocjenjen kao kao nerealan i jasna prepreka u odnosu na učešće građana. Iz tog razloga u nacrtu ovog Zakona su određeni realniji rokovi, a koji jasno prate i određene minimalne brojeve potpisnika inicijative, određenih za prikupiti u skladu sa članom 9. nacrta Zakona. Također, članom 14. se određuju prava potpisnika inicijative u odnosu na mogućnost i rok povlačenja potpisa.

Član 15. – dodatno definiše prava građana, učesnika u građanskoj inicijativi u odnosu na eventualne propuste i nedostatke u postupku prikupljanja potpisa za prijedlog obuhvaćen građanskom inicijativom.

Član 16. – određuje postupanje nadležnog organa onda kada se građanska inicijativa istom dostavi. Također, ovim članom se ostavlja mogućnost pokretanja pravnog lijeka odnosno žalbe u odnosu na postupanje nadležnog organa u ovoj fazi procesa. Omogućavanje pravnog lijeka je nužno, s obzirom da je praksa NVO pokazala da su nadležni organi u Federaciji BiH često neažurni u svom procesu djelovanja i skloni propustima u odlučivanju, a što u ovom kontekstu može stvoriti jasnu prepreku prilikom učešća građana i djelovanja na te organe putem građanske inicijative.

Član 17. – određuje rokove unutar kojih nadležni organi moraju odlučiti po zaprimljenoj građanskoj inicijativi. Naime, praksa NVO je pokazala da nadležni organi odlažu odlučivanje i više od godinu dana (primjer građanska inicijativa za spriječavanje izdavanje koncesije za mHE “Bilješevo“, općina Kakanj, upućena Općini Kakanj 09.03.2022. od strane mještana Kakanj, a o istoj Općina Kakanj nije još uvijek odlučila) čime se i gubi smisao provođenja građanske inicijative, naročito ako se radi o slučajevima za što je nužno hitno odlučivanje.

Odlaganjem u nedogled odlučivanja o građanskoj inicijativi ograničava učešće građanja u procesima odlučivanja, što predstavlja kršenje njihovih osnovnih demokratskih prava. Ovim članom se nastoji stati u kraj toj lošoj praksi.

Član 18. – određuje pravni lijek za građane i aktiviste onda kada nadležni prvostepeni organ odbaci građansku inicijativu. I ovaj član je iznimno važan jer aktuelni statuti općina, gradova i kantona ne predviđaju pravni lijek za građane u onoj situaciji kada se upućena građanska inicijativa odbaci. Bez postojanja pravnog lijeka, participativni mehanizam građana u formi građanske inicijative se ne može adekvatno sprovesti niti zaštititi, a čime se narušavaju osnovna demokratska prava građana Federacije BiH.

Član 19. – obavezuju nadležne institucije da objave dospjele inicijative, njihov stepen realizacije na web stranici i društvenim mrežama nadležnog organa;

Član 20. – određuje donošenje i objavljivanje obrasca i vodič za implementaciju građanske inicijative, a što je nužno u cilju edukacije i pojašnjenja javnosti na koji način se provodi građanska inicijativa.

Član 21. – određuje kaznene odredbe. Razlozi zbog kojeg je u članu 21. predviđeno kažnjavanje putem prekršajnih naloga su sljedeći:

- Ekspeditivnost (drugim riječima vjerovatnoća da će počinitelj zaista biti procesuiran. To znači da postojanjem prekršajnih, novčanih kazni, postoji velika vjerovatnoća da će primjena cjelokupnog Zakona biti efektivna i svrsishodna jer će pružiti adekvatniju zaštitu građanima i aktivistima od trenutne);
- Odvraćanje (u vezi sa ranije navedenim obrazloženjem razloga, zbog postojanja ekspeditivnosti u kažnjavanju, budući počinioci će biti efikasnije “odvraceni“ od činjenja prekršajnih djela iz Nacrta);
- Nadzor (na ovaj način će se moći adekvatnije vršiti nadzor nad počiniocima prekršajnih djela, jer se prema članu 41. Zakona o prekršajima BiH, vodi Registar novčanih kazni u trajanju od pet godina od dana kada su prekršajni nalog ili rješenje o prekršaju postali konačni i izvršni);
- Pravna lica (u odnosu na pritiske na građane i aktiviste, u većini slučajeva su uključena pravna lica a koja se jedino efektivno mogu kazniti novčanom kaznom, naročito ako se radi o prekršajnom nalogu);
- Prihodi budžeta (uplata novčane kazne postaje prihod budžeta. Za nivo Federacije BiH to je prihod budžeta Federacije BiH. Zbog ove činjenice i sama naplata novčanih kazni je daleko efikasnija od rada tužilaštva tokom procesuiranja krivičnih djela kažnjivih kaznom zatvora jer nadležni organ koji pokreće prekršajni postupak je upravo motivisan ovom činjenicom).

Član 22. – propisuje se obaveza usklađivanja propisa za zakonskim odredbama u roku od šest mjeseci od dana donošenja zakona.

Član 23. – definiše rok u kojem zakon stupa na snagu.

IV – POTREBNA FINANSIJSKA SREDSTVA ZA PROVOĐENJE ZAKONA

Za provođenje Zakona o građanskoj inicijativi i zaštiti građana i aktivista Federacije Bosne i Hercegovine nije potrebno izdvojiti dodatna sredstva u Budžetu Federacije Bosne i Hercegovine.