



Broj: 11-02-5-10462/16
Sarajevo, 5.1.2017. godine

PRIMLJENO.		12-01-2017	
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01,02-	02-1-	126/17	

PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI BOSNE I HERCEGOVINE

SARAJEVO

PREDMET: Dostava Izvješća o primjeni Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, radi usvajanja

U privitku akta dostavljamo Izvješće o primjeni Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, koje je razmotrilo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na 86. sjednici, održanoj 20.12.2016. godine, radi usvajanja na sjednici Zastupničkog doma i sjednici Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Izvješće dostavljamo na jezicima i pismima u službenoj uporabi u Bosni i Hercegovini, u printanom i elektroničkom obliku.

S poštovanjem,

MINISTAR
Joško Grubeša

11

Bosna i Hercegovina
MINISTARSTVO PRAVDE



Босна и Херцеговина
МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ

***IZVJEŠĆE O PRIMJENI JEDINSTVENIH
PRAVILA ZA IZRADU PRAVNIH PROPISA U
INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE***

Sarajevo, studeni 2016. godine

S A D R Ź A J

1. UVOD.....	4
2. ZNAČAJ PROVEDBE JEDINSTVENIH PRAVILA.....	5
3. METODOLOGIJA IZRADA IZVJEŠĆA.....	6
4. PLANIRANJE I IZVRŠENJE PLANOVA NORMATIVNIH AKTIVNOSTI.....	7
4.1 Veza između planiranja i izvršenja normativnih aktivnosti i proračuna	7
4.2 Ukupan broj propisa izrađen u razdoblju od 2013. do 2015. godine	8
4.3 Razlozi smanjenog ili povećanog opsega normativne aktivnosti	9
4.4 Okolnosti za izradu propisa koji nisu bili predviđeni programom rada.....	10
4.5 Odnos između ukupnog broja novih i izmjena i dopuna postojećih propisa.....	10
4.6 Postotak ispunjenja planiranih normativnih aktivnosti od 2013. do 2015. godine.....	13
4.7 Broj propisa razmatran u redovitom, žurnom ili skraćenom postupku.....	14
4.8 Vremensko razdoblje i razlozi izmjena i dopuna postojećih propisa.....	15
5. POSTUPAK IZRADA PROPISA	16
5.1 Način uspostave i rada radnih skupina za izradu propisa.....	16
5.2 Pripreme teza.....	16
5.3 Obrazloženje propisa.....	17
6. KAPACITETI ZA IZRADU PROPISA	18
6.1 Institucionalni kapaciteti za izradu propisa.....	18
6.2 Stručno usavršavanje osoblja za izradu propisa.....	18
7. PRAĆENJE, IZVJEŠĆIVANJE I OCJENA PROPISA.....	19
7.1 Okvir i instrumenti za praćenje primjene propisa.....	19
7.2 Praćenje i izvješćivanje o provedbi propisa, ocjeni učinaka propisa.....	19
7.3 Horizontalne i vertikalne konzultacije u postupku izrade plana normativnih aktivnosti...	20
7.4 Elektronička baza propisa.....	20
8. PRIJEDLOG MJERA ZA PREVLADAVANJE PROBLEMA	22

POPIS KORIŠTENIH KRATICA

<i>BiH</i>	<i>Bosna i Hercegovina</i>
<i>DEI</i>	<i>Direkcija za europske integracije</i>
<i>EU</i>	<i>Europska unija</i>
<i>Jedinstvena pravila</i>	<i>Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH</i>
<i>MCP</i>	<i>Ministarstvo civilnih poslova</i>
<i>MFT</i>	<i>Ministarstvo financija i trezora</i>
<i>MKP</i>	<i>Ministarstvo komunikacija i prometa</i>
<i>MLJPI</i>	<i>Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice</i>
<i>MO</i>	<i>Ministarstvo obrane</i>
<i>MP BiH</i>	<i>Ministarstvo pravde BiH</i>
<i>MS</i>	<i>Ministarstvo sigurnosti</i>
<i>MVP</i>	<i>Ministarstvo vanjskih poslova</i>
<i>MVTEO</i>	<i>Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa</i>
<i>Upitnik</i>	<i>Upitnik o provedbi Jedinostvenih pravila</i>

1. UVOD

Propisi služe kao instrumenti za unaprjeđivanje ekonomskog i pravnog sustava zemlje. Izrađuju se na način da rješavaju ili sprječavaju probleme u interesu građana. Propisi igraju važnu ulogu u očuvanju vrijednosti zajednice, zaštiti prava građana i utvrđivanju njihovih obveza. Propisi unose red u živote ljudi, pomažu u rješavanju sporova, uređuju kaznene mjere, štite prava pojedinaca i skupina i promoviraju blagostanje.

Propisi ne mogu postojati sami za sebe, uvijek su dio pravnog sustava, primjenjuju se i provode u upravnim ili sudskim postupcima. Iz ovih razloga, propisi moraju biti uzajamno vezani i uzimati u obzir određene pravne preduvjete i sustav institucija. Dobri propisi su pravični, lako razumljivi, pristupačni i primjenjivi. Propisi koji prate logičnu strukturu i koji su napisani jasnim jezikom pristupačnim svim korisnicima je lakše i razumjeti i primijeniti. Loše napisani propisi dovode do grešaka u njihovoj provedbi, mogućih sporova i potrebe da se izmjenama i dopunama ispravljaju raniji previdi, što rezultira povećanjem troškova. Nadalje, ovakvi propisi stvaraju osjećaj nesigurnosti među građanima i imaju negativne posljedice po kredibilitet zakonodavca. Ako je uloga pravnog sustava da održava red, omogućuje planiranje i osiguraje predvidljivost, onda bi i propisi morali biti u skladu s tim.

Pravni sustav BiH je složen uslijed složene strukture vlasti koja je proizašla iz Daytonskog mirovnog sporazuma, sa Ustavom BiH kao aneksom i uz pozivanje na 15 međunarodnih sporazuma. Pored toga, Aneksom 10. Daytonskog mirovnog sporazuma uspostavljen je Ured Visokog predstavnika sa širokim ovlastima da donosi i stavlja van snage propise. Usklađivanje zakonodavstva BiH sa pravnim nasljeđem EU predstavlja dodatni pritisak na zakonodavne procese. Utjecaj stranih stručnjaka i nametanje njihovih tehnika izrade propisa doprinijeli su nedostatku jedinstvenosti u praksi izrade nacrtu propisa, odnosno rezultirali su nedosljednostima.

U lipnju 2002. godine, Vijeće ministara BiH i Predsjedništvo BiH usvojili su zajedničku Deklaraciju o kvalitetu regulative, te zadužili Radnu skupinu da predloži set jedinstvenih pravila koja bi usmjeravala postupak izrade propisa. Radna skupina je izradila sveobuhvatan dokument kojim se uspostavlja pravila i postupak izrade zakona za sve institucije BiH pod nazivom „Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine“¹. Jedinstvena pravila su izrađena tako da budu u skladu sa relevantnom praksom u EU. Parlamentarna skupština BiH usvojila je ova Pravila u siječnju 2005. godine.

U ovom izvješću Ministarstvo pravde BiH analizira: planiranje i izvršenje godišnjih planova normativnih aktivnosti i proračuna, postupak izrade propisa, kapacitete za izradu propisa, praćenje, izvješćivanje i ocjenu propisa u institucijama BiH, sa naznakom najznačajnijih problema u provedbi Jedinostvenih pravila, kao i prijedlog mjera za prevladavanje problema, u skladu sa nadležnostima propisanim člankom 13. stavak (1), alineja 11) i člankom 16. Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH².

Cilj izvješća je upoznati institucije BiH, Vijeće ministara BiH, Parlamentarnu skupštinu BiH i širu javnost u BiH o primjeni Jedinostvenih pravila u institucijama BiH.

Izvešće je upućeno na razmatranje Vijeću ministara BiH i usvajanje Parlamentarnoj skupštini BiH.

Rezultati izvješća koristit će se za poboljšanje Jedinostvenih pravila, te praćenje i procjenu njihove primjene u institucijama BiH u narednom razdoblju.

¹ Objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 11/05, 58/14 i 60/14.

² Objavljen u „Službenom glasniku BiH“, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07 i 103/09.

2. ZNAČAJ PROVEDBE JEDINSTVENIH PRAVILA

Način na koji je propis izrađen, između ostalog, pokazatelj je njegovog kvaliteta. Propis koji ima logičnu strukturu, te jasan i pristupačan stil lakše je razumjeti i primjenjivati. Nejasno izrađen propis dovodi do teškoća u tumačenju, a samim tim i do eventualnih sporova, kao i čestih izmjena i dopuna, radi i prvobitnih propusta. Sve to na kraju iziskuje više troškova, negativno utječe na pravnu sigurnost građana, te kredibilitet zakonodavnog tijela. Zato je odgovarajuća struktura propisa gotovo jednako važna kao i njegov sadržaj.

U normativno-pravnom smislu, početak usklađivanja domaćih propisa sa pravnim nasljeđem EU, utjecaj stranih stručnjaka i ovlasti Visokog predstavnika za BiH, bili su dodatno opterećenje prilikom izrade propisa, te doveli do njihove neujednačenosti. U takvim okolnostima, a s ciljem što bržeg prevladavanja nastalih normativno-pravnih neujednačenosti, usvojena su Jedinstvena pravila, kojima se utvrđuju formalni kriteriji za izradu kvalitetnih propisa u institucijama BiH³.

Usvajanjem Jedinstvenih pravila, uspostavljen je pravni okvir i uveden sustav za izradu propisa na razini BiH, sličan onom u EU i njenim članicama. Jedanaestogodišnja praksa primjene Jedinstvenih pravila od strane institucija BiH, pokazala je veliki napredak u izradi propisa u institucijama BiH, kada je u pitanju nomotehnika.

Koliko god propis u nomotehničkom smislu bio ispravno izrađen, to nije garancija da će isti u konačnici polučiti one rezultate i ciljeve zbog kojih se donosi. Zbog toga izradi propisa u EU prethodi analitička faza koja se naziva procjena učinaka.

Dosadašnja praksa primjene Jedinstvenih pravila ukazala je na potrebu njihove dogradnje, propisivanjem metodologije za procjenu učinaka, koja ima za cilj da unaprijedi kvalitetu zakonodavstva i na taj način smanji regulatorne troškove, poboljša koristi, te smanji negativne učinke postojećih politika i propisa.

³ Priručnik za izradu pravnih propisa, Tehnički uvjeti i stil, Sarajevo, veljača 2006. godine, financirao USAID-JSDP.

3. METODOLOGIJA IZRADE IZVJEŠĆA

Ovo izvješće izrađeno je na temelju Upitnika MP BiH upućenog ministarstvima BiH za dostavu informacija glede primjene Jedinostvenih pravila, te nalaza Analize za uspostavu sustava procjene učinaka u institucijama BiH, koju je sačinila Radna skupina MP BiH,⁴ uz pomoć USAID projekta „Jačanje institucija vlasti i procesa - SGIP“.

Nacrt izvješća je izrađen uz provedbu konzultacija, a dobiveni komentari su, na odgovarajući način, uključeni u konačno izvješće.

U izvješću su obrađena slijedeća pitanja:

1. Planiranje i izvršenje godišnjih planova normativnih aktivnosti:

- veza između planiranja normativnih aktivnosti i proračuna i izvršenja istih,
- ukupan broj propisa izrađenih u razdoblju od 2013. do 2015. godine,
- razlozi smanjenog ili povećanog opsega normativnih aktivnosti,
- okolnosti za izradu propisa koji nisu bili predviđeni programom rada,
- odnos između ukupnog broja novih i izmjena i dopuna postojećih propisa,
- postotak ispunjenja planiranih normativnih aktivnosti za razdoblje od 2013. do 2015. godine,
- broj propisa razmatran u redovitom, po žurnom ili po skraćenom postupku,
- vremensko razdoblje i razlozi izmjena i dopuna postojećih propisa;

2. Postupak izrade propisa:

- način uspostave i rada radnih skupina za izradu propisa,
- pripreme teza,
- obrazloženje propisa;

3. Kapaciteti za izradu propisa:

- institucionalni kapaciteti za izradu propisa,
- stručno usavršavanje osoblja za izradu propisa;

4. Praćenje, izvješćivanje i ocjena propisa:

- okvir i instrumenti za praćenje primjene propisa,
- praćenje i izvješćivanje o provedbi propisa, ocjeni učinaka propisa,
- horizontalne i vertikalne konzultacije u postupku izrade normativnog plana aktivnosti i postupku izrade propisa,
- elektronička baza propisa;

5. Prijedlog mjera za prevladavanje problema.

⁴ Mr.tur. Niko Grubešić, Dr.sc.iur. Selma Dihanović-Gratz, Sandra Srdanović i Alma Gladan.

4. PLANIRANJE I IZVRŠENJE PLANOVA NORMATIVNIH AKTIVNOSTI

4.1 Veza između planiranja i izvršenja normativnih aktivnosti i proračuna

2015. godine Vijeće ministara BiH je usvojilo Odluku o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH,⁵ kojom se propisuje postupak srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH, a u skladu sa nadležnostima Vijeća ministara BiH i institucija BiH utvrđenih Ustavom, zakonima i drugim propisima. Svrha donošenja ove odluke je osiguranje planske osnove za kvalitetno upravljanje razvojem u skladu sa nadležnostima Vijeća ministara BiH i institucija BiH, čime će se doprinijeti usklađivanju i koordinaciji procesa planiranja u institucijama BiH i osigurati optimalna alokacija resursa na prioritetne zadatke i projekte, kao i unaprjeđenje procesa praćenja programa i planova i izvješćivanja o realizaciji planova.

Samim tim, nastoje se povezati planirane aktivnosti institucija BiH sa predloženim okvirima proračuna, te je svaka institucija BiH od 2015. godine u obvezi uskladiti svoje aktivnosti, pa tako i planiranje i provedbu normativnih aktivnosti, sa zahtijevanim ili raspoloživim finansijskim sredstvima.

U razdoblju od 2013. do 2015. godine planovi normativnih aktivnosti su u većoj mjeri bili usklađeni sa proračunskim planovima i rađeni istovremeno, s tim da u jednom broju ministarstava nisu izrađivana izvješća koja bi se poklapala sa godišnjim izvješćima o izvršenju proračuna.⁶

Navedeno upućuje na potrebu obveznog usklađivanja, sadržajno i vremenski, izrade normativnih aktivnosti i planiranju sredstava za njihovu realizaciju, kao i na potrebu uvođenja obveznog postupka izvješćivanja o realizaciji istih, što će u konačnici doprinijeti efikasnosti sustava planiranja i provedbe javnih politika institucija BiH.

⁵ Objavljena u „Službenom glasniku BiH“, broj 62/14.

⁶ Tako npr. MLJPI u kojem se izvješća uglavnom poklapaju sa izvješćima o izvršenju proračuna.

4.2 Ukupan broj propisa izrađeni u razdoblju od 2013. do 2015. godine

Na temelju analize informacija dostavljenih od strane ministarstava BiH o ukupnom broju propisa izrađenih u razdoblju od 2013. do 2015. godine, izvodi se zaključak da je u ovom trogodišnjem razdoblju izrađeno ukupno 405 propisa, od čega 101 zakon i 304 podzakonska akta, pri čemu je broj zakona po godinama približno isti, dok se u pogledu podzakonskih akata uočava razlika u 2014. godini u odnosu na 2013. i 2015. godinu, u kojima je izrađen približno isti broj podzakonskih akata. U izradi zakonskih akata ističe se MP BiH.

Tabela 1. Zakoni i podzakonski akti izrađeni u razdoblju od 2013 do 2015. godine

Ministarstvo	2013. godine		2014. godine		2015. godine		Ukupno
	Zakonl	Podzakosnkl aktl	Zakonl	Podzakosnkl aktl	Zakonl	Podzakosnkl aktl	
MCP	4	34 ⁸	-	33	2	31	104
MFT ⁹	1 ¹⁰	-	1	4	2	1	9
MKP	-	14	3	7	3	15	42
MILUPI	2	29	3	21	3	19	77
MIO	-	-	-	-	-	-	-
MP BiH	18	7	15	7	19	7	73
MIS	9	12	4	9	6	18	58
MVP	1 ¹²	1 ¹³	-	-	-	4	6
MVTEO	-	11 ¹⁴	-	9	5	11	36
Ukupno	35	108	26	90	40	106	405

⁷ Kompletan prikaz podataka za 2013. godinu sadrži odgovore na Upitnik, s tim da je za određene institucije BiH dan detaljniji prikaz kao primjer neujednačenosti kvaliteta prikupljenih informacija, te nerelevantnosti istih.

⁸ „Ministarstvo civilnih poslova planiralo je realizaciju 16 prijedloga podzakonskih i drugih normativnih akata“, Izvešće o radu Vijeća ministara BiH za 2013. godinu, str. 48.

⁹ Podaci koji su prikazani u tabeli preuzeti su iz Izvešća o radu Vijeća ministara BiH 2013., 2014. i 2015. godinu. Razlog su nepotpune i nejasne informacije dostavljene putem Upitnika, pri čemu se stiče utisak da je odgovor dan na osnovu dostavljenih informacija iz dva sektora, te se kao takvi ne mogu uzeti kao relevantni. Pored toga, dostavljene informacije nisu integrirane u jednu cjelinu, što onemogućava daljnji rad na obradi i analizi istih.

¹⁰ Tijekom 2013. godine MFT je pripremiло i proslijedilo u daljnu proceduru slijedeće nacrtе zakona:

- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavama BiH,
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH,
- Zakon o Proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2014. godinu,
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Agenciji za osiguranje depozita u BiH,
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o financiranju institucija BiH.

Detaljnije: Izvešće o radu Vijeća ministara BiH 2013. godine, str. 34.

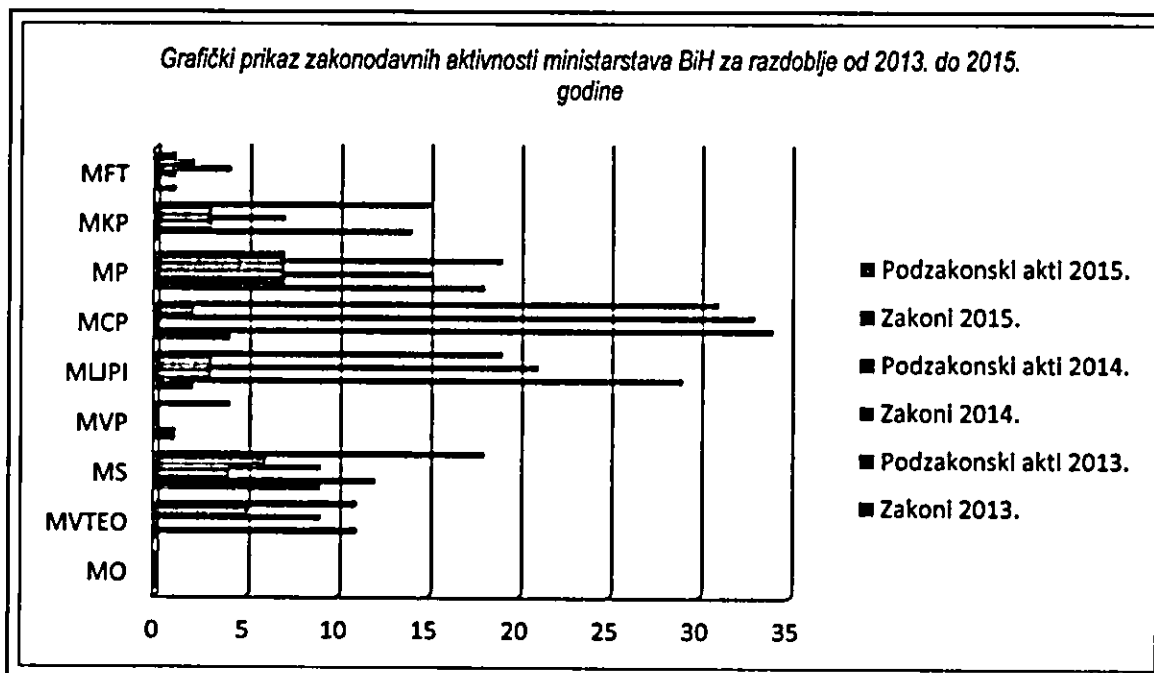
¹¹ Podaci koji su prikazani u tabeli preuzeti su iz Izvešća o radu Vijeća ministara BiH, kao i iz izvešća o radu MP BiH za navedene godine, iz razloga što su putem Upitnika dostavljeni nepotpuni podaci (s jedne strane, nisu svi sektori dostavili popunjen Upitnik, a s druge strane sektori koji su odgovorili na Upitnik dostavili su nepotpune podatke).

¹² Iz izvešća o radu Vijeća ministara BiH za 2013. godinu proizlazi da je jedan je zakon usvojen i jedan u formi nacrtа bio na konzultacijama.

¹³ Iz Izvešća o radu Vijeća ministara BiH za 2013. godinu proizlazi da su donesena dva pravilnika, jedna odluka i niz instrukcija. Detaljnije: Izvešće o radu Vijeća ministara BiH za 2013. godinu, str.8.

¹⁴ U Izvešću o radu Vijeća ministara BiH, MVTEO navodi kao zakonodavne aktivnosti koje su realizirane tijekom 2013. godine četiri podzakonska akta. Detaljnije: Izvešće o radu Vijeća ministara BiH za 2013. godinu, str.16. S druge strane, analizirajući odgovore na Upitnik, zaključuje se da MVTEO u odgovorima nije obuhvatio sve podzakonske akte koji su doneseni od strane upravnih organizacija u sastavu ministarstva (tako npr. Ured za veterinarstvo, koji je tijekom 2013. godine kroz Izvešće o radu Vijeća ministara za 2013. godinu dostavio da je radio na izradi 21 podzakonskog akta).

Grafikon broj 1. Prikaz zakonodavnih aktivnosti ministarstava BiH za razdoblje 2013.-2015.



Upoređivanjem podataka iz dostavljenih upitnika od strane ministarstava BiH sa podacima sadržanim u izvješćima o radu Vijeća ministara BiH za predmetno razdoblje, utvrđeno je da je:

- 1) u 2013. godini, Vijeće ministara BiH utvrdilo 30 prijedloga zakona, te usvojilo, odnosno dalo suglasnost na 58 pravilnika,
- 2) u 2014. godini, Vijeće ministara BiH je utvrdilo 20 prijedloga zakona, te usvojilo, odnosno dalo suglasnost na 39 pravilnika,
- 3) u 2015. godini Vijeće ministara BiH je utvrdilo 30 prijedloga zakona, te usvojilo odnosno dalo suglasnost na 39 pravilnika.

Navedeno upućuje na zaključak da se unutar ministarstava BiH ne vodi na odgovarajući način evidencija normativnih aktivnosti, što dovodi do različitih informacija sadržanih u godišnjim izvješćima o radu ministarstava, s jedne i Vijeća ministara BiH, s druge strane.

4.3 Razlozi smanjenog ili povećanog opsega normativne aktivnosti

Na temelju dostavljenih odgovora na Upitnik izvodi se zaključak da u izvještajnom razdoblju nije bilo većih oscilacija u povećanju, odnosno smanjenju planiranih normativnih aktivnosti, izuzev MKP, koje se ističe sa većim brojem propisa koji nisu bili predviđeni godišnjim programom rada. Najveći opseg povećanja MKP je imalo u razdoblju 2015. godine, kada je dodatno izrađeno 13 propisa.

Pojedina ministarstva¹⁵ kao razlog za povećanje opsega normativnih aktivnosti navode proširenje nadležnosti, uvođenje novina u sustave rada, utemeljenje nove općine,¹⁶ obvezu preuzimanja EU direktiva u domaće zakonodavstvo i sl. Sa druge strane, kao vodeći razlog za smanjenje, odnosno za neispunjenje obveza, navodi se nedostatak političke volje za realizaciju određenih pitanja.

¹⁵ MVTEO, MKP.

¹⁶ MCP.

4.4 Okolnosti za izradu propisa koji nisu bili predviđeni programom rada

Godišnji program rada svake institucije BiH, u skladu sa nadležnostima iste, treba sadržavati i posebno iskazan plan normativnih aktivnosti za tu godinu. Iz odgovora koji su dostavljeni kroz Upitnik vidljivo je da većina ministarstava izvršava normativne aktivnosti predviđene programom rada i u skladu sa istim, što upućuje na zaključak da u većini ministarstava nije bilo većih odstupanja i izvanredne izrade propisa. Kao što je već ranije navedeno, institucija koja je izradila veći broj propisa u odnosu na planirano je MKP.¹⁷

Kao razlog za izradu propisa koji nisu bili predviđeni institucionalnim programima rada, navode se razlozi tehničke prirode, kao što su npr. izmjene članova povjerenstva, utemeljenje nove općine, reguliranje pitanja zastupanja pravnih osoba i sl.), te razlozi političke prirode.

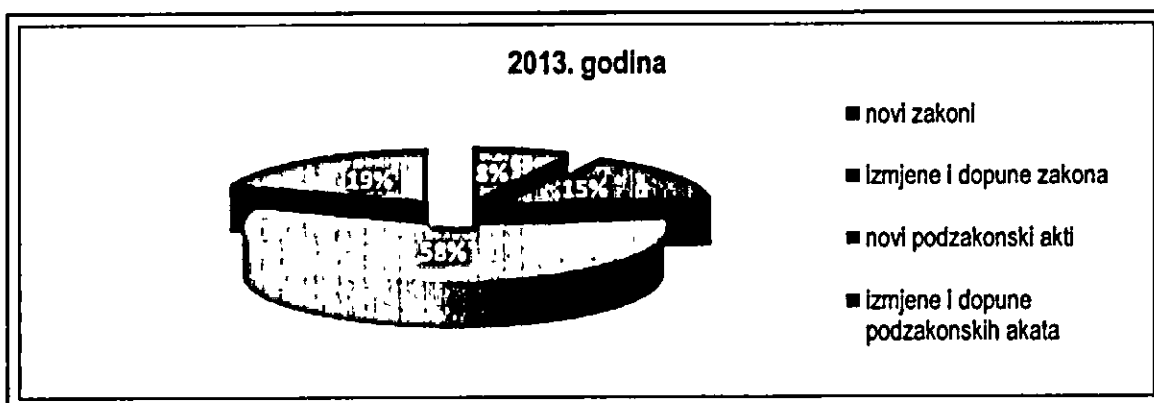
4.5 Odnos između ukupnog broja novih i izmjena i dopuna postojećih propisa

Analizirajući dostavljene informacije izvodi se zaključak da je broj novih zakona koji su bili u izradi u ministarstvima tijekom 2013. godine dvostruko manji od broja zakona kojim su vršene izmjene i dopune već postojećih zakona. S druge strane, broj izmjena i dopuna podzakonskih akata je skoro tri puta manji u odnosu na broj novoizrađenih podzakonskih akata.

Tabela 2. Odnos između ukupnog broja novih i izmjena i dopuna postojećih propisa u 2013. godini

Ministarstvo	2013. godina		2013. godina	
	Novi zakoni	Izmjene i dopune zakona	Novi podzakonski akti	Izmjene i dopune podzakonskih akata
MCP	1	3	27	7
MFT	-	-	8	6
MKP	-	2	27	2
MLJP	-	-	-	1
MO	5	12	2	7
MS	5	4	9	3
MV	-	1	1	-
MVTEO	-	-	9	2
Ukupno	11	22	83	28

Grafikon broj 2. Prikaz odnosa novih i izmjena i dopuna postojećih propisa u 2013. godini



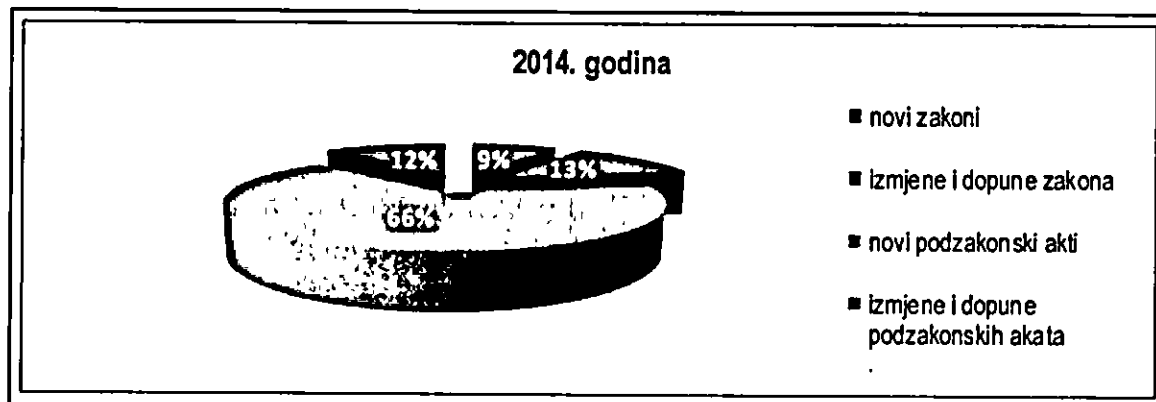
¹⁷ MKP je izradilo najveći broj propisa koji nisu bili predviđeni godišnjim programom rada i to: u 2013. godini devet propisa izvan programa rada, u 2014. godini šest, a u 2015. godini 13 propisa.

Podaci za 2014. godinu pokazuju da je odnos između novih zakona na čijoj se izradi radilo tijekom 2014. godine i izmjena i dopuna postojećih usvojenih zakona manji u odnosu na 2013. godinu, a s druge strane odnos između ukupnog broja novih i izmjena i dopuna postojećih podzakonskih akata ukazuje na i dalje veliki broj novih podzakonskih akata, dok je broj izvršenih izmjena i dopuna postojećih podzakonskih akata oko pet puta manji u odnosu na broj novih.

Tabela 3. Odnos između ukupnog broja novih i izmjena i dopuna postojećih propisa u 2014. godini

Ministarstvo	2014. godina		2013. godina	
	Novi zakoni	Izmjene i dopune zakona	Novi podzakonski akti	Izmjene i dopune podzakonskih akata
MCP	-	-	27	3
MFT	-	-	-	-
MKP	3	-	5	2
MILJP	1	2	18	3
MIO	-	-	-	-
MP BiH	3	10	2	5
MIS	2	2	9	-
MVP	-	-	-	-
MVTEO	-	-	9	-
Ukupno	9	14	70	13

Grafikon broj 3. Prikaz odnosa novih i izmjena i dopuna postojećih propisa u 2014. godini

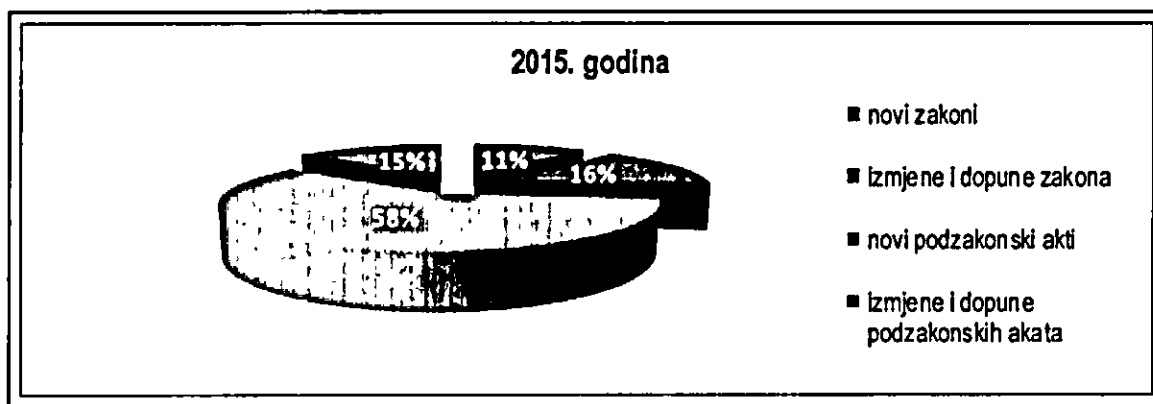


Tijekom 2015. godine primijećen je rastući trend kako izrade novih, tako i izmjena i dopuna postojećih zakona u odnosu na 2014. godinu. I dalje je evidentan veliki broj novih podzakonskih akata.

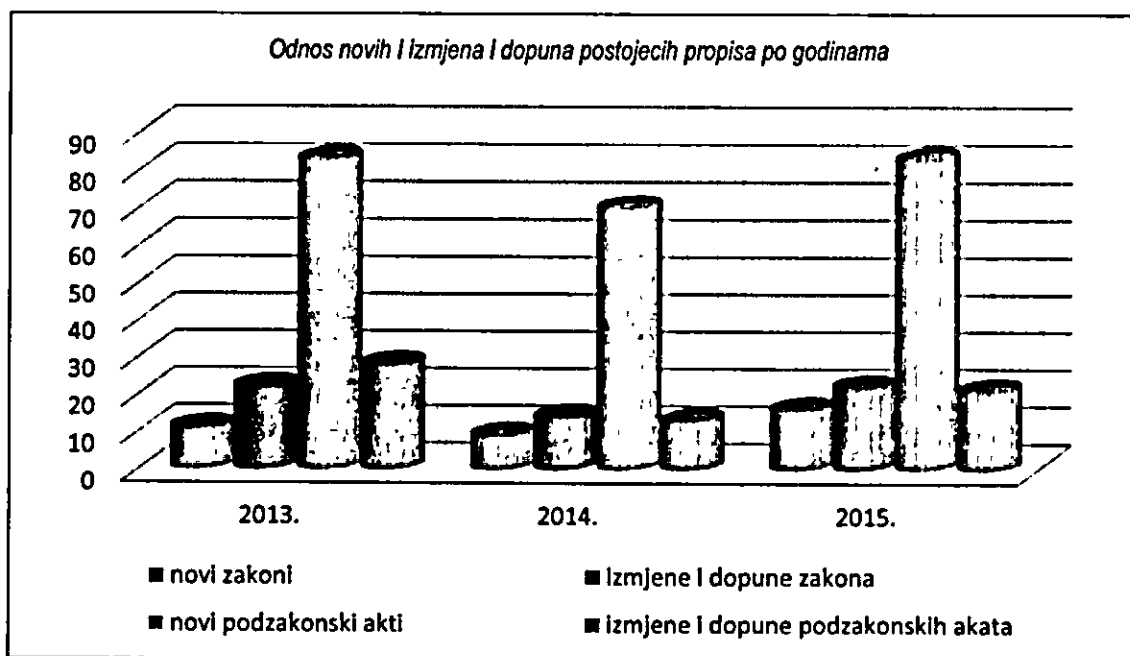
Tabela 4. Odnos između ukupnog broja novih i izmjena i dopuna postojećih propisa u 2015. godini

Ministarstvo	2015. godina		2015. godina	
	Novi zakoni	Izmjene i dopune zakona	Novi podzakonski akti	Izmjene i dopune podzakonskih akata
MGP	1	1	26	4
MET	-	-	-	-
MKP	-	3	9	6
MILJP	2	1	15	4
MO	-	-	-	-
MP, BiH	7	12	4	3
MS	4	2	18	-
MVP	-	-	3	1
MITEO	2	3	8	3
Ukupno	16	22	83	21

Grafikon broj 4. Prikaz odnosa novih i izmjena i dopuna postojećih propisa u 2015. godini



Grafikon broj 5. Prikaz odnosa novih i izmjena i dopuna postojećih propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine



4.6 Postotak ispunjenja planiranih normativnih aktivnosti od 2013. do 2015. godine

Generalno gledano, iz dostavljenih informacija može se zaključiti da ministarstva ispunjavaju svoje obveze prema planiranom rasporedu tijekom godine, te se može istaći da postotak ispunjenja normativnih aktivnosti prelazi 60%, s tim da su neka ministarstva ocijenila svoju implementaciju planiranih aktivnosti za sve tri godine sa 100%, dok su druga ministarstva ocijenila svoju provedbu od oko 20% u ukupnom opsegu provedbe normativnih aktivnosti.

Pored toga, u određenim ministarstvima se, i pored planiranih normativnih aktivnosti, javila potreba za dodatne zakonodavne aktivnosti, za koje je navedeno da su ispunjene 100%.

Ministarstva koja su ostvarila manji procenat od 100% kao razloge za nesipunjenje planiranih normativnih aktivnosti u najvećem broju navode vanjske učinke, kao što su učinci političke prirode, te otežana suradnja sa drugim institucijama na nižim razinama vlasti, npr. kašnjenje resornih entitetskih ministarstava i slično. Nažalost skromni odgovori ne daju kompletnu sliku stanja.

Tabela 5. Postotak ispunjenja planiranih normativnih aktivnosti u razdoblju od 2013. do 2015. godine

Ministarstvo	2013. - 2014.		2014. - 2015.		2015. - 2016.	
	Planirano	Ispunjeno	Planirano	Ispunjeno	Planirano	Ispunjeno
MCP	39 - 100%	35 - 89,7%	33 - 100%	31 - 93,3%	27 - 100%	25 - 93,3%
MFT	2 - 100%	1 - 50%	2 - 100%	0 - 0%	2 - 100%	1 - 50%
MKP	9 - 100%	0 - 0%	9 - 100%	3 - 33%	5 - 100%	1 - 20%
MLJPI	31 - 100%	31 - 100%	24 - 100%	24 - 100%	22 - 100%	22 - 100%
MO	-	-	-	-	-	-
MP, BiH	12 - 100%	12 - 100%	8 - 100%	8 - 100%	8 - 100%	8 - 100%
MS	21 - 100%	15 - 71,2%	13 - 100%	8 - 61,5%	24 - 100%	20 - 83,3%
MTP	Podaci nisu dostavljeni					
MVTEO	38 - 100%	26 - 67,4%	70 - 100%	10 - 10,6%	78 - 100%	68 - 87,7%
Ukupno	152	120 - 78,9%	159	84 - 52,8%	166	145 - 87,3%

4.7 Broj propisa razmatran u redovitom, žurnom ili skraćenom postupku

Upitnikom o provedbi Jedinostvenih pravila tražene su i informacije o broju propisa razmatranih u redovitom, žurnom ili skraćenom postupku.

Tabela 6. Broj propisa razmatran u redovitom, žurnom ili skraćenom postupku u razdoblju od 2013. do 2015. godine

Ministarstvo	2013. - 2014.			2014. - 2015.			2015. - 2016.		
	Redoviti	Žuran	Skraćeni	Redoviti	Žuran	Skraćeni	Redoviti	Žuran	Skraćeni
MCP	4	-	-	-	-	-	1	-	1
MFT	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MKP	-	-	-	1	-	-	2	1	-
MLJPI	2	-	-	3	-	-	3	-	-
MO	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MP, BiH	11	-	-	9	-	-	9	-	-
MS	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MVP	1	-	-	-	-	-	-	-	-
MVTEO	7	-	-	3	-	-	9	-	1
Ukupno	25	-	-	15	-	-	22	1	2

Iz danog prikaza zaključuje se da se izrađeni propisi u ministarstvima BiH razmatraju u najvećem broju slučajeva u redovitom postupku. U izvještajnom razdoblju zabilježen je jedan slučaj razmatranja zakona po žurnom postupku i to Zakona o javnom radiotelevizijskom sustavu BiH, čiji je predlagatelj bilo MKP.

U istom izvještajnom razdoblju dva zakona su usvojena u skraćenom postupku.

4.8 Vremensko razdoblje i razlozi izmjena i dopuna postojećih propisa

Informacije koje su dostavljene putem odgovora na Upitnik izuzetno su štuke i iz njih se može zaključiti da pojedina ministarstva ne vode evidencije normativnopravnih poslova, što bi vođenjem na kvartalnoj razini tijekom jedne kalendarske godine dalo prikaz stanja i omogućilo uvid u učestalost izmjena i dopuna donesenih zakona i podzakonskih akata.

Kao primjer relativno dužeg vremenskog intervala od donošenja propisa, do datuma vršenja njihovih izmjena i dopuna ističe se MVTEO sa Zakonom o zaštiti potrošača BiH koji je donesen 2006. godine, gdje su tek devet godina nakon usvajanja izrađene dopune istog. Drugi primjer predstavlja Zakon o politici izravnih stranih ulaganja, koji je donesen 1998. godine, a prvi put je pretrpio izmjene i dopune 2003. godine, te potom 2010. i 2015. godine. Na temelju ovih primjera moglo bi se zaključiti da se izmjene i dopune postojećih propisa u prosjeku vrše svakih pet ili više godina. Još jedan primjer rijetkih izmjena i dopuna postojećih zakona je Zakon o sklapanju i izvršavanju međunarodnih obveza (nadležnost MVP), koji je izmijenjen i dopunjen 13 godina nakon usvajanja i provedbe.

S druge strane, jedan od primjera čestih izmjena i dopuna je primjer MKP - Zakon o osnovama sigurnosti prometa na cestama u BiH, koji je mijenjan dva puta u prvoj godini donošenja, te u vremenskim intervalima na više od dvije godine,¹⁸ od kojih je i u 2015. godini utvrđen prijedlog izmjena i dopuna. Kao razlozi za učestalost izmjena i dopuna navedenog zakona navode se nedostaci primjene istog, te potreba preciznijeg definiranja pojedinih odredbi Zakona. Pored toga, ističe se i primjer MP BiH, gdje određeni zakoni, kao što je Zakon o kaznenom postupku ili Kazneni zakon BiH često trpe izmjene i dopune, (tako je npr. Kazneni zakon BiH pretrpio čak dvije izmjene i dopune tijekom 2015. godine).¹⁹ Kao razlog se navodi pitanje urgentnosti i postupanje u skladu s odredbama Međunarodne konvencije o suzbijanju financiranja terorizma iz 1999. godine i specijalnim preporukama FATF-a – Radne skupine za financijske mjere protiv pranja novca,²⁰ kao i dosljedna provedba međunarodnih standarda u domaćem kaznenom zakonodavstvu.

¹⁸ „Službeni glasnik BiH“, broj 6/06, 75/06, 44/07, 84/09, 48/10 i 18/13

¹⁹ Objavljeni u „Službenom glasniku BiH“, broj 22/15 i 40/15.

²⁰ FATF je donio 40 preporuka i devet specijalnih preporuka koje proizlaze iz relevantnih konvencija, kojih se BiH kao članica VE i Moneyval komiteta dužna pridržavati.

5. POSTUPAK IZRADE PROPISA

5.1 Način uspostave i rada radnih skupina za izradu propisa

Inicijativu za donošenje propisa uglavnom daju ministarstva i druge institucije BiH, uvrštavanjem propisa u svoj program rada, a kasnije i u programe rada Vijeća ministara BiH i domova Parlamentarne skupštine BiH.

Prema Jedinostvenim pravilima, institucija je dužna da priprema normativni akt s jedinicom ili specijaliziranim osobljem nadležnim za normativne poslove, uz sudjelovanje tima stručnjaka koji rade u danoj instituciji ili u okviru njezinih unutarnjih ustrojstvenih jedinica.²¹ Međutim, ukoliko se stručnost ne može osigurati unutar institucije, rukovoditelj institucije može zatražiti uspostavu savjetodavne radne skupine koju čine stručnjaci iz drugih institucija BiH ili vanjski stručnjaci.²²

U tom slučaju, utemeljenje radne skupine označava početak procesa izrade propisa. Većina institucija utemeljuje radne skupine odlukom ili rješenjem rukovoditelja institucije u skladu sa propisanim procedurom, nerijetko i na prijedlog visokopozicioniranih državnih službenika.²³ Prilikom utemeljenja radne skupine, prvenstveno se vodi računa o stručnosti članova radne skupine, ne poštujući pri tome nužno načelo rodne ravnopravnosti.

Profil članova radne skupine čine većinom državni službenici, u rangovima šefova odsjeka i stručnih savjetnika. U pogledu stručnog profila, radnu skupinu u većini slučajeva čine diplomirani pravnici i ekonomisti sa dugogodišnjim radnim iskustvom iz predmetne oblasti. U pojedinim ministarstvima,²⁴ članovi radnih skupina za izradu propisa su i inženjeri različitih profila, liječnici i sl., ovisno o tematici propisa.

5.2 Priprema teza

U skladu sa člankom 72. Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa obavezujući element u postupku pripreme i izrade propisa su priprema teza koje ocrtavaju osnovna opredjeljenja u vezi s pripremom normativnog akta. Teze mogu biti predstavljene u obliku ograničenog broja alternativnih opcija za reguliranje specifične materije. Shodno članku 73. Jedinostvenih pravila, tim za izradu propisa obavezan je teze dostaviti rukovoditelju institucije radi njihovog odobrenja. U slučaju da postoje alternative u vezi sa specifičnom materijom, rukovoditelj institucije u odobrenju treba naznačiti koja od opcija će se razmatrati u daljnjem postupku. Prema pravilu, u skladu s odobrenim tezama, tim za izradu propisa nastavlja rad na izradi akta te priprema njegov prednacrt.

Ipak, u praksi to izgleda drukčije. Prema informacijama dobivenim iz Upitnika, MKP je jedino ministarstvo BiH koje u skladu sa člankom 72. Jedinostvenih pravila izrađuje teze.²⁵ MVTEO ne priprema teze prilikom izrade propisa, već umjesto teza koristi tekstove europskih propisa koji se preuzimaju u konkretan propis. U MP teze se izrađuju po potrebi i povremeno, bez obvezne forme. Preostala ministarstva ne izrađuju, niti u bilo kojem obliku pripremaju teze za izradu propisa.

²¹ Članak 71. stav 1.

²² Članak 71. stav 2. i 3.

²³ Izuzetak predstavlja MFT, koje je u Upitniku navelo da nisu uspostavljali radne skupine za izradu propisa.

²⁴ Tako npr. u MVTEO, MCP, MKP.

²⁵ Uz popunjen Upitnik dostavljen je i primjer izrađenih teza.

5.3 Obrazloženje propisa

Člankom 58. Jedinšvenih pravila propisana je obveza predlagatelja propisa da uz nacrt ili prijedlog propisa dostavi obrazloženje prilikom pripreme nacrtu ili prijedloga propisa. Kao poseban dokument, obrazloženje se podnosi uz nacrt ili prijedlog propisa. Sastavni dijelovi obrazloženja propisani su člankom 60. Jedinšvenih pravila.

Tabela 6. Elementi obrazloženja propisa

Elementi obrazloženja propisa	MCP	AIPT	AIKP	MLJPI	MLJO	MP BiH	MS	MIIP	MIPTO
Ustavno-pravni i zakonski osnov propisa	DA	-	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA
Razlogi za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane politike	DA	-	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA
Usklađenost propisa sa europskim zakonodavstvom	DA	-	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA
Provedbeni mehanizmi i način osiguravanja poštivanja propisa	DA	-	NE	NE	DA	DA	NE	NE	DA
Obrazloženje finansijskih sredstava za provedbu propisa i finansijske učinke zakona	DA	-	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA
Obrazloženje učinaka u ekonomskom pogledu	NE	-	NE	DA	DA	NE	NE	NE	DA
Obrazloženje učinaka u socijalnom pogledu	NE	-	NE	NE	DA	NE	NE	NE	DA
Obrazloženje učinaka po okoliš	NE	-	NE	NE	DA	NE	NE	NE	DA
Usklađenost propisa prema obvezujućim pravnim načelima poput pravne sigurnosti, razmjernosti, jednakosti pred zakonom (npr. načela rodne ravnopravnosti i sl.)	NE	-	NE	DA	DA	DA	NE	DA	DA
Opis konzultacija vođenih u procesu izrade propisa	DA	-	DA	DA	DA	DA	NE	DA	DA
Raspored eventualnog ponovnog preispitivanja uvedenog propisa	NE	-	NE	NE	DA	NE	-	NE	-
Drugo (npr. usklađenost sa međunarodnim sporazumima)	DA	-	NE	NE	DA	NE	-	DA	-

Iz danog prikaza vidljivo je da u većini slučajeva ministarstva BiH, kao predlagatelji propisa, poštuju odredbe Jedinšvenih pravila u pogledu obrazloženja propisa.

Iako Jedinšvena pravila kroz članke od 62. do 68. propisuju obvezu predlagatelja da obrazloži razloge uvođenja propisa, na razini institucija BiH ne postoje metodološke smjernice za preovodbu procjene učinaka propisa u fiskalnom, ekonomskom, socijalnom i okolišnom smislu. S ciljem unaprjeđenja kapaciteta odlučivanja i koordinacije pri izradi i donošenju politika i propisa, planirana je dogradnja Jedinšvenih pravila u cilju osiguravanja zasnovanosti izrade propisa u BiH na zajedničkim standardima, njegove usklađenosti s Acquis-em, te praksom u državama članicama EU.

U Revidiranom akcijskom planu 1 Strategije reforme javne uprave, u dijelu 1., pod 2. Izrada politika, koordinacija i bolja regulativa, među ostalim, definiran je i cilj 2.6. Uspostava efikasnog sustava za procjenu učinaka politika/propisa na razini BiH, za čije provedbu su nadležni Generalno tajništvo VM BiH i MP BiH. S tim u vezi, uz tehničku potporu USAID-SGIP, Radna skupina MP BiH izradila je dokument „Analiza o uspostavi sustava procjene učinaka propisa u institucijama BiH“, te je, nakon provedenih širokih konzultacija kako sa institucijama BiH, tako i sa organizacijama civilnog društva, na temelju istog pristupljeno izradi izmjena i dopuna Jedinšvenih pravila i Aneksa I., kojim je razrađena Metodologija za procjenu učinaka propisa, s odgovarajućim obrascima i napucima za popunjavanje.

²⁶ Obzirom da su kroz Upitnik koji je dostavilo MFT prikazani podaci samo dvije unutarnje ustrojstvene jedinice, koji su dijametralno različiti, nije moguće izvući konačni zaključak o tome da li su ispoštovane odredbe Jedinšvenih pravila u pogledu obaveznih elemenata obrazloženja propisa.

6. KAPACITETI ZA IZRADU PROPISA

6.1 Institucionalni kapaciteti za izradu propisa

Kako bi izrada propisa bila kvalitetna i kako bi se sa stručnošću pristupilo istoj, potrebno je da sve institucije osiguraju potrebne kapacitete za izradu propisa. U većini ministarstava BiH nije sistematizirana posebna specijalizirana ustrojstvena jedinica, već ove poslove obavljaju odsjeci ili sektori u skladu sa svojim nadležnostima, a radna mjesta iz ove oblasti popunjena su, prema navodima iz Upitnika, stručnim kadrom. Pored stručnjaka zaposlenih u državnoj službi, ministarstva se rijetko odlučuju za angažiranje vanjskih stručnjaka, a najčešće kroz projekte ili putem međunarodne suradnje.

Ustrojstvena jedinica za europske integracije je uspostavljena pri jednoj trećini ministarstava, dok ostali je nemaju ili imaju sistematizirano radno mjesto - stručni savjetnik za europske integracije.

U pogledu provjere jezične identičnosti propisa, većina ministarstava u procesu razmatranja i odlučivanja osiguraje angažiranje profesionalnih lektora, koji vrše prevođenje propisa na tri jezika u službenoj uporabi u BiH i odgovorni su za provjeru identičnosti teksta.

U većem broju ministarstava ne planiraju se potrebna sredstva za zapošljavanje osoblja (stručnjaka) i ne planira se provedba obuka za osoblje iz oblasti izrade propisa. Izuzetak je MP BiH, koje osiguraje sredstva u proračunu i za angažiranje vanjskih stručnjaka, ali planirana sredstva po nekoliko godina ne budu iskorištena.

6.2 Stručno usavršavanje osoblja za izradu propisa

Člankom 69. stavak 2. Jedinstvenih pravila propisano je da jedinice ili specijalizirano osoblje za pripremu normativnih akata, s ciljem razvoja i usavršavanja njihove stručnosti, imaju pravo na povremenu stručnu obuku koju zajednički organiziraju i nadgledaju šef jedinice i nadležni rukovodeći službenici u institucijama. Međutim, situacija u praksi je takva da osoblje zaduženo za izradu propisa unutar ministarstava veoma rijetko prolazi obuke koje su potrebne za izradu normativnih akata. Obuke koje su pohađane bile su organizirane od strane ADS BiH i DEI, a u manjem broju ove obuke organiziraju se kroz rad na međunarodnim projektima. Pored navedenog, činjenica je da većina ministarstava nema osigurana finansijska sredstva za provedbu obuka i organizaciju istih.

S tim u vezi, potrebno je kroz odgovarajuće izmjene i dopune Jedinstvenih pravila uvesti kao obavezujući obuku za izradu propisa, te je prilikom godišnjeg planiranja rada potrebno planirati sredstva za provedbu obuka unutar ministarstava i kao redovitu aktivnost uvesti pohađanje obuka, kako bi se kontinuirano unaprijeđivalo znanje državnih službenika koji vrše izradu propisa.

7. PRAĆENJE, IZVJEŠĆIVANJE I OCJENA PROPISA

7.1 Okvir i instrumenti za praćenje primjene propisa

Jedinistvena pravila ne sadrže odredbe o okviru i instrumentima za praćenje primjene propisa, pa s tim u vezi nisu iznenađujući ni odgovori ministarstava, iz kojih je vidljivo da ista nemaju uspostavljen okvir i instrumente za praćenje primjene propisa. Većina ministarstava nema uspostavljeno posebno tijelo u ovu svrhu, niti postoje posebni obrasci za praćenje primjene propisa na razini institucije. Poslovi praćenja primjene propisa obavljaju se u okvirima sektora nadležnih za pojedine propise.

7.2 Praćenje i izvješćivanje o provedbi propisa, ocjeni učinaka propisa

Člankom 64. Jedinistvenih pravila propisano je da se provedbeni mehanizmi i način osiguravanja poštivanja propisa tiču metoda provedbe zakona i drugih propisa ili akata, odnosno mehanizama koji se koriste kako bi osobe na koje se propisi odnose ispoštovale njegove odredbe, te da te metode i strategije omogućavaju da se utvrde mjere i akcije za poštivanje propisa, tijela koja su nadležna za provedbu i rokovi koje isti trebaju poštivati, te aktivnosti pomoću kojih se treba izbjeći moguće sukobljavanje i nesporazumi sa osobama na koje se propis odnosi.

U skladu sa člankom 67. Jedinistvenih pravila, u obrazloženju, uz nacrt ili prijedlog propisa, obrađivač je dužan navesti vremenski raspored revizije donesenog propisa, kako bi se prevenirale situacije u kojima propisi postaju zastarjeli, nedosljedni ili loše izrađeni. S tim u vezi, za institucije BiH propisana je obveza uspostave sustavne i periodične revizije postojećih propisa, kao i obveza izvješćivanja i odgovornosti. Ujedno je predlagatelju ostavljena mogućnost ponovnog preispitivanja potrebe za uvođenjem propisa i prije vremenskog rasporeda, ukoliko nastane promjena uvjeta nakon donošenja propisa. U tom slučaju, poduzimaju se sve potrebne mjere za revidiranjem ili ukidanjem postojećih propisa.

Iz informacija dostavljenih kroz Upitnik izvodi se zaključak da ministarstva u okviru propisa ili u obrazloženju propisa ne definiraju obavezan način izvješćivanja o primjeni i učincima propisa po njegovom donošenju. Pored toga, ne utvrđuju se ni pokazatelji provedbe učinkovitosti propisa.

Za potrebe praćenja primjene propisa ministarstva nisu uspostavila tijela za praćenje primjene propisa, ali se u praksi često dešava da se sve pristigle informacije u vezi primjene određenog propisa, te zahtjevi za davanje mišljenja u vezi pojedinim odredbi propisa grupiraju u jedinici nadležnoj za izradu propisa, s ciljem utvrđivanja opravdanosti za pokretanje postupka izmjene propisa koji su na snazi.

Ako i postoje, unutar ministarstava, izvješća o praćenju provedbe propisa i ocjeni njegovih učinaka izrađuju odsjeci ili sektori koji su nadležni za izradu propisa i isti se, na zahtjev Vijeća ministara BiH ili Parlamentarne skupštine BiH dostavljaju na razmatranje i usvajanje.

Pojedina ministarstva ne izrađuju izvješća o provedbi zakona i podzakonskih akata, već u slučajevima kada pojedinci ili institucije skrenu pažnju na probleme u primjeni nekog propisa, pokreću proceduru za njegovu izmjenu ukoliko se to ocijeni opravdanim.

Nije karakteristično za ministarstva da uspostavljaju posebna tijela za praćenje provedbe zakona i podzakonskih akata. MP BiH imalo je uspostavljen Tim za praćenje kaznenog zakonodavstva, koji se periodično sastajao i izrađivao svoja izvješća, ali ovo tijelo je prestalo postojati.

7.3 Horizontalne i vertikalne konzultacije u postupku izrade plana normativnih aktivnosti

Člankom 8. Odluke o godišnjem planiranju rada i načinu praćenja i izvješćivanja o radu u institucijama BiH²⁷ propisana je obveza institucije BiH da prednacrt godišnjeg programa rada postavi na internet stranicu u trajanju od najmanje 14 dana, s ciljem obavljanja konzultacija.

Jedinstvena pravila u članku 75. propisuju proces konzultacija na način da se tim za izradu propisa na temelju prednacrt propisa konzultira a) sa jedinicom ili osobom zaduženom za pripremu normativnih poslova u nadležnom ministarstvu, s ciljem osiguravanja potrebnih proračunskih sredstava za provedbu normativnog akta u pripremi, b) jedinicom ili osobom zaduženom za pripremu normativnih poslova u nadležnoj instituciji za europske integracije, s ciljem potvrde da je normativni akt u pripremi u skladu sa zahtjevima EU. Nadalje je propisano da se isto osoblje, što je moguće više, konzultira sa: a) drugim institucijama BiH na koje se odnosi materija normativnog akta u pripremi, b) javnim tijelima na koje se odnosi materija normativnog akta u pripremi, uključujući nadležne entitetske institucije i sve njihove administrativne jedinice, c) privatnim osobama predstavljenim od registriranih udruga građana i d) međunarodnim institucijama na koje se odnosi materija normativnog akta u pripremi.

Tabela br. 7. Provedba horizontalnih i vertikalnih konzultacija

Ministarstvo	Horizontalne konzultacije	Vertikalne konzultacije
MCP	DA	DA
MFI	-	-
MKP	NE	NE
MLPI	NE	NE
MO	-	-
MP BiH	DA	DA
MS	DA	DA
MVP	DA	NE
MVTEO	NE	DA

Provedba konzultacija doprinosi sveobuhvatnijoj analizi u postupku izrade plana normativnih aktivnosti, te u postupku izrade propisa. Međutim, sam proces provedbe konzultacija se provodi djelomično. Prema informacijama iz Upitnika, izvodi se zaključak da se MS, MCP i MP BiH ističu kao vodeća ministarstva koja vrše oba vida konzultacija, te svoje propise u procesu izrade objavljuju na svojim internet stranicama, čime i javnost uključuju u procese donošenja propisa. Pojedina ministarstva navode da se pri izradi godišnjeg programa rada ne provode horizontalne i vertikalne konzultacije sa drugim ministarstvima i nadležnim institucijama.

7.4 Elektronička baza propisa

Prema navodima iz Upitnika, skoro sva ministarstva posjeduju elektroničku bazu propisa, ista se objavljuje na internet stranici svakog pojedinačnog ministarstva, na koji način je građanima omogućen pristup propisima relevantnog ministarstva. Izuzetak je MKP koje je navelo da ne posjeduje izrađenu elektroničku bazu podataka svih zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti ministarstva.

²⁷ „Službeni glasnik BiH“, broj 94/14.

Tabela br. 7. Elektronička baza propisa

Ministarstvo	Elektronička baza podataka	Elektronička baza podataka sa poglavljima pravnog nasljedstva EU
MCP	DA	NE
MFT	DA	NE
MKP	NE	NE
MLJP	DA	NE
MO	DA	NE
MIP BiH	DA	NE
MS	DA	NE
MVP	DA	-
MVTEO	DA	NE

S druge strane, u pogledu propisa koje je potrebno uskladiti sa pravnim nasljedstvom EU, većina ministarstava navela je da nema takvu vrstu baze podataka.

Obzirom da je BiH intenzivirala aktivnosti vezano za pristupanje EU, te da se ubrzo očekuje Upitnik Europskog povjerenstva, nužno je da sve institucije BiH uspostave bazu podataka sa propisima koje je potrebno uskladiti sa pravnim nasljedstvom EU.

8. PRIJEDLOG MJERA ZA PREVLAĐAVANJE PROBLEMA

Za prevladavanje navedenih problema u provedbi Jedinstvenih pravila, Vijeće ministara BiH, na 86. sjednici održanoj 20.12.2016. godine, usvojilo je slijedeće:

ZAKLJUČKE

- 1) Vijeće ministara BiH je razmotrilo Izvješće o primjeni Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, te zadužuje Ministarstvo pravde BiH da Izvješće dostavi Parlamentarnoj skupštini BiH na usvajanje.*
- 2) Zaduguje se Ministarstvo pravde BiH da pripremljene izmjene i dopune Jedinstvenih pravila i Metodologiju za procjenu učinaka, kojom se poboljšava kvalitet izrade propisa, uputi Vijeću ministara BiH na razmatranje i Parlamentarnoj skupštini BiH na usvajanje.*
- 3) Zaduguju se ministarstva i druge institucije BiH da pristupe uspostavi specijaliziranih jedinica za normativno-pravne poslove u ministarstvima sa većim opsegom ovih poslova, dok bi ostala ministarstva i druge institucije BiH imale specijalizirano osoblje, koje bi prošlo potrebnu obuku.*
- 4) Zaduguju se nadležne institucije BiH da izrade softver za izradu propisa, koji je specijalizirana verzija Word programa, korištenje elektroničkog sustava za službeno slanje nacrtu propisa, objašnjenja i mišljenja, kao i pretražive baze podataka o zakonodavstvu, uključujući odluke sudova, literaturu i zakonske izvore EU.*
- 5) Zaduguje se Ministarstvo pravde BiH da jednom godišnje podnosi Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH izvješće o primjeni Jedinstvenih pravila, koji sadrži i izvješće o provedbi ranijih zaključaka Vijeća ministara BiH i Parlamentarne skupštine BiH.*