



Broj: 11-50-10829/17  
Sarajevo, 12.11.2018. godine

BOSNA I HERCEGOVINA  
ПАРЛАМЕНТАРНА СКУПШТИНА БОСНЕ I HERCEGOVINE  
SARAJEVO

PRIMLJENO		27-11-2018	
Organizacija primilaca	Klasifikaciona oznaka	Radni broj	Broj priloga
01,02	50-19	2568	1A

PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI BOSNE I HERCEGOVINE

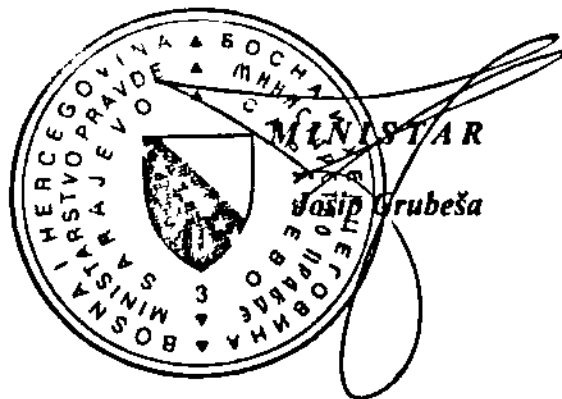
SARAJEVO

**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 155. sjednici, održanoj 25.09.2018. 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,



1. 1. 1.

•

•

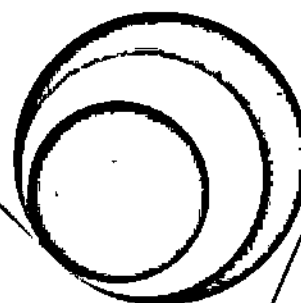
•

•

*Bosna i Hercegovina*  
**MINISTARSTVO PRAVDE**

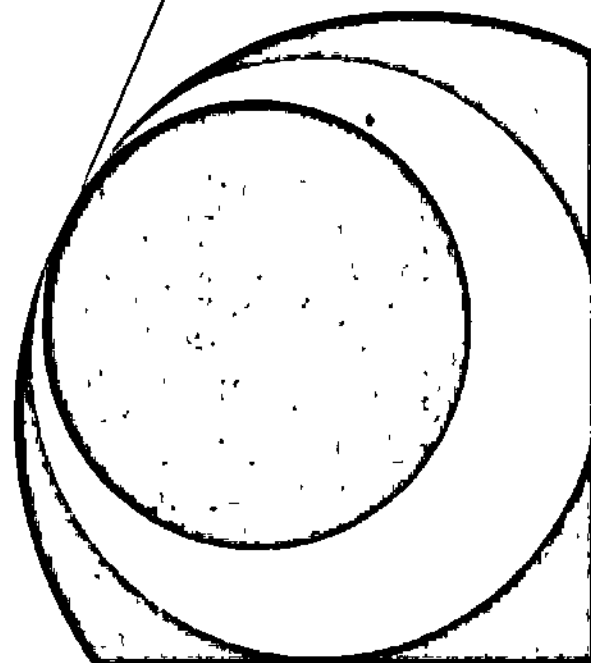


*Босна и Херцеговина*  
**МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ**



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

***Sarajevo, ožujak 2018. godine***



---

## SADRŽAJ

---

1. UVOD.....	4
2. ZNAČAJ PROVEDBE JEDINSTVENIH PRAVILA.....	6
3. IZMJENE I DOPUNE JEDINSTVENIH PRAVILA I UVOĐENJE METODOLOGIJE ZA PROCJENU UČINAKA PROPISA U INSTITUCIJAMA BiH	
4. METODOLOGIJA IZRADA IZVJEŠĆA.....	7
5. PLANIRANJE I IZVRŠENJE PLANOVA NORMATIVNIH AKTIVNOSTI.....	10
5.1 Veza između planiranja i izvršenja normativnih aktivnosti i proračuna .....	10
5.2 Ukupan broj propisa izrađen u razdoblju od 2013. do 2015. godine .....	11
5.3 Razlozi smanjenog ili povećanog obujma normativne aktivnosti.....	12
5.4 Okolnosti za izradu propisa koji nisu bili predviđeni programom rada.....	13
5.5 Odnos između ukupnog broja novih i izmjena i dopuna postojećih propisa.....	13
5.6 Postotak ispunjenja planiranih normativnih aktivnosti od 2013. do 2015. godine.....	15
5.7 Broj propisa razmatran u redovitom, žurnom ili skraćenom postupku.....	16
5.8 Vremensko razdoblje i razlozi izmjena i dopuna postojećih propisa.....	17
6. POSTUPAK IZRADA PROPISA .....	18
6.1 Način uspostave i rada radnih skupina za izradu propisa.....	18
6.2 Pripreme teza.....	18
6.3 Obrazloženje propisa.....	20
7. KAPACITETI ZA IZRADU PROPISA .....	22
7.1 Institucionalni kapaciteti za izradu propisa.....	22
7.2 Stručno usavršavanje osoblja za izradu propisa.....	22
8. PRAĆENJE, IZVJEŠTAVANJE I EVALUACIJA PROPISA.....	26
8.1 Okvir i instrumenti za praćenje primjene propisa.....	26
8.2 Praćenje i izvještavanje o provedbi propisa, evaluacija učinaka propisa.....	26
8.3 Horizontalne i vertikalne konzultacije u postupku izrade plana normativnih aktivnosti...	28
8.4 Elektronska baza propisa .....	29
9. PRIJEDLOG MJERA ZA PREVLADAVANJE PROBLEMA .....	30

**POPIS KORIŠTENIH SKRAĆENICA**

<b>BiH</b>	<i>Bosna i Hercegovina</i>
<b>DEI</b>	<i>Direkcija za europske integracije</i>
<b>EU</b>	<i>Europska unija</i>
<b>Jedinstvena pravila</b>	<i>Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH</i>
<b>MCP</b>	<i>Ministarstvo civilnih poslova</i>
<b>MFT</b>	<i>Ministarstvo financija i trezora</i>
<b>MKP</b>	<i>Ministarstvo komunikacija i prometa</i>
<b>MLJPI</b>	<i>Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice</i>
<b>MO</b>	<i>Ministarstvo obrane</i>
<b>MP BiH</b>	<i>Ministarstvo pravde BiH</i>
<b>MS</b>	<i>Ministarstvo sigurnosti</i>
<b>MVP</b>	<i>Ministarstvo vanjskih poslova</i>
<b>MVTEO</b>	<i>Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa</i>
<b>Upitnik</b>	<i>Upitnik o provedbi Jedinstvenih 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, omogućava planiranje i osigurava predviđivost, onda bi i propisi morali biti sukladni tome.

Pravni sustav BiH je složen uslijed složene strukture vlasti koja je proizašla iz Dejtonskog mirovnog sporazuma, sa Ustavom BiH kao aneksom i uz pozivanje na 15 međunarodnih sporazuma. Pored toga, Aneksom 10. Dejtonskog mirovnog sporazuma uspostavljen je Ured Visokog predstavnika sa širokim ovlaštenjima da donosi i stavlja izvan 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 kvaliteti regulative, te zadužili Radnu skupinu da predloži set jedinštenih pravila koja bi usmjeravala postupak izrade propisa. Radna skupina je izradila sveobuhvatan dokument kojim se uspostavljaju pravila i postupak izrade zakona za sve institucije BiH pod nazivom „Jedinštena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine“<sup>1</sup>. Jedinštena pravila su izrađena tako da budu sukladna relevantnoj praksi u EU. Parlamentarna skupština BiH usvojila je ova Pravila u siječnju 2005. godine.

Sukladno nalazima Analize za uspostavu sustava procjene učinaka u institucijama BiH, koju je sačinila Radna skupina MP BiH, uz pomoć USAID projekta „Jačanje institucija vlasti i procesa-SGIP“ Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, na 30. sjednici Doma naroda, održanoj 30. lipnja 2017. godine i na 48. sjednici zastupničkog doma, održanoj 14 lipnja i 5. srpnja 2017. godine usvojila izmjene i dopune Jedinštenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine.

U ovom izvješću Ministarstvo pravde BiH analizira: planiranje i izvršenje godišnjih planova normativnih aktivnosti i proračuna, postupak izrade propisa, kapacitete za izradu propisa, praćenje, izvještavanje i evaluaciju propisa u institucijama BiH, sa naznakom najznačajnijih problema u provedbi Jedinštenih pravila, kao i prijedlog mjera za prevladavanje problema, sukladno nadležnostima propisanim člankom 13. stavak (1), alineja 11) i člankom 16. Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH<sup>2</sup>.

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

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

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

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

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

## **2. ZNAČAJ PROVEDBE JEDINSTVENIH PRAVILA**

*Način na koji je propis izrađen, između ostalog, pokazatelj je njegove kvalitete. 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 ispravljanja 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 normativnom-pravnom smislu, početak usklađivanja domaćih propisa sa pravnim nasljeđem EU, utjecaj stranih stručnjaka i ovlaštenja 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 Jedinjstvena pravila, kojima se utvrđuju formalni kriteriji za izradu kvalitetnih propisa u institucijama BiH<sup>3</sup>.*

*Usvajanjem Jedinjstvenih pravila, uspostavljen je pravni okvir i uveden sustav za izradu propisa na razini BiH, sličan onom u EU i njenim članicama. Jedanaestogodišnja praksa primjene Jedinjstvenih 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 Jedinjstvenih 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 utjecaje postojećih politika i propisa.*

---

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



### **3. IZMJENE I DOPUNE JEDINSTVENIH PRAVILA I UVODENJE METODOLOGIJE ZA PROCJENU UČINAKA PROPISAU INSTITUCIJAMA BiH**

*Jedan od prioriteta Strategije reforme javne uprave je razvijanje općih upravnih kapaciteta u Bosni i Hercegovini, kao i kapaciteta za donošenje politika/propisa i koordinaciju.<sup>4</sup>*

*S ciljem unaprjeđenja kapaciteta odlučivanja i koordinacije pri izradi i donošenju politika/propisa, planirano je usvajanje ili usklađivanje pravila u cilju osiguravanja utemeljenosti izrade zakonskih propisa u Bosni i Hercegovini na zajedničkim standardima, njegove usklađenosti s Acquis-em, te praksom u državama članicama Europske unije (EU)<sup>5</sup> U Revidiranom akcijskom planu 1 Strategije reforme javne uprave (RAP 1), u dijelu 1., pod 2. Izrada politika, koordinacija i bolja regulativa, među ostalim, definiran je i cilj 2.6. uspostavljanje efikasnog sustava za procjenu učinaka politika/propisa na razini Bosne i Hercegovine, uz provedbu slijedećih aktivnosti: 1) izraditi analizu dosadašnjih inicijativa na uvođenju procjene učinaka u Bosni i Hercegovini uz ocjenu njihove kvalitete, korištenih metodologija i njihovih učinaka i 2) izraditi i usvojiti metodologiju procjene učinaka, osobito u pogledu mogućih proračunskih, ekonomskih, socijalnih i okolišnih troškova i koristi, raspodjele troškova i koristi za stanovništvo i njegove podskupine, mogućih problema u vezi sa provedbom, prihvatanjem i poštivanjem propisa/politike, mogućih nedostataka, prourječnosti, nejasnoća i propusta u propisu/politici i slično.*

*Za provedbu ovih aktivnosti bili su zaduženi Generalno tajništvo Vijeća ministara i Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine.*

*Programom rada Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine za 2016. godinu, u okviru strateškog programa 3.2 EU integracije u sektoru pravde u Bosni i Hercegovini, u okviru projekta 3.2.6 Provedba Jedinštenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH bila je predviđena aktivnost 3.2.6.3 Izrada izmjena i dopuna Jedinštenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH.*

*Na temelju identificirane potrebe i iskazane spremnosti USAID-ovog Projekta jačanja institucija vlasti i procesa u Bosni i Hercegovini (USAID/SGIP) od 23.12.2014. godine, aktom ministra pravde Bosne i Hercegovine, broj 10-06-1-12115/14 od 29.12.2014. godine, data je suglasnost za pružanje tehničke podrške u oblasti procjene učinaka za donošenje metodologije procjene učinaka politika/propisa na razini Bosne i Hercegovine, uključujući pružanje tehničke podrške u procesu konzultacija i daljnjeg razmatranja i donošenja odgovarajućeg propisa, počevši od 1.2.2015. godine.*

*Sukladno cilju 2.6 RAP 1, dio 1, pod 2. Izrada politika, koordinacija i bolja regulativa, za uspostavu efikasnog sustava za procjenu učinaka politika/propisa na razini Bosne i Hercegovine, Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine je, kroz uspostavljenu Radnu skupinu u sastavu: mr. Niko Grubešić, pomoćnik ministra pravde Bosne i Hercegovine, dr.sc.iur. Selma Džihanović-Gratz, šefica Odjela za evropske integracije, Alma Gladan, stručna savjetnica – koordinatorica provedbe strategija i politika europskih integracija i Sandra Srdanović, stručna savjetnica za suradnju sa domaćim i međunarodnim pravosudnim tijelima, uz tehničku podršku projekta USAID/SGIP, provela slijedeće aktivnosti: 1) izradila analizu dosadašnjih inicijativa na uvođenju procjene učinaka u Bosni i Hercegovini uz ocjenu njihove kvalitete, korištenih metodologija i njihovih učinaka i 2) izradila izmjene i dopune Jedinštenih pravila, 3) izradila Aneks I koji sadrži metodologiju procjene učinaka, osobito u*

<sup>4</sup> Strategija reforme javne uprave, str 21-27, dostupno na Internet stranici Ureda koordinatora za reformu javne uprave <http://parco.gov.ba/latn/?page=110>.

<sup>5</sup> Revidirani akcijski plan 1 Strategije reforme javne uprave 1, str 27, dostupno na Internet stranici Ureda koordinatora za reformu javne uprave <http://parco.gov.ba/latn/?page=453>.

pogledu mogućih proračunskih, ekonomskih, socijalnih i okolišnih troškova i koristi, raspodjele troškova i koristi za stanovništvo i njegove podskupine, mogućih problema u vezi sa provedbom, prihvaćanjem i poštivanjem propisa/politike, mogućih nedostataka, proturječnosti, nejasnoća i propusta u propisu/politici i slično, 4) izradila obrazce za procjenu učinaka.

Radna skupina Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine je prilikom izrade Analize o uspostavi sustava procjene učinaka prilikom izrade politika/propisa u institucijama BiH koristila metodologiju procjene učinaka i: 1) izvršila analizu stanja, 2) definirala problem, 3) utvrdila ciljeve, 4) utvrdila opcije, 5) izvršila procjenu učinaka opcija, 6) provela konzultacije, 7) izvršila izbor najpovoljnijih opcija i 8) definirala okvir za praćenje i evaluaciju, nakon čega se, po obavljanju javnih konzultacija, njihovim ugrađivanjem u analizu i pribavljanjem suglasnosti ministra pravde Bosne i Hercegovine Josipa Grubeše, pristupilo izradi izmjena i dopuna pravila, Aneksa I i obrazaca za procjenu učinaka.

Prijedlog Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila utvrđen je na 88. sjednici Vijeća ministara BiH održanoj 18. siječnja 2017. godine. Izmjene i dopune Jedinstvenih pravila donesene na 30. sjednici Doma naroda, održanoj 30. lipnja 2017. godine i na 48. sjednici Zastupničkog doma, održanoj 14. lipnja i 5. srpnja 2017. godine. Objavljene su, zajedno s Aneksom I, u „Službenom glasniku BiH“, broj 50/17 od 11.7.2017. godine, a stupile na snagu 19.7.2017. godine.

#### **4. METODOLOGIJA IZRADE IZVJEŠĆA**

Ovo izvješće izrađeno je na temelju Upitnika MP BiH upućenog ministarstvima BiH za dostavljanje informacija u pogledu primjene Jedinstvenih pravila, nalaza Analize za uspostavu sustava procjene učinaka u institucijama BiH, koju je sačinila Radna skupina MP BiH,<sup>6</sup> uz pomoć USAID projekta „Jačanje institucija vlasti i procesa - SGIP“, Programa rada Vijeća ministara BiH za 2016. i za 2017. godinu<sup>7</sup>, Izvešća o radu Vijeća ministara BiH za 2016 godinu, Izvešća o radu Ministarstva pravde BiH za 2016. i za 2017. godinu<sup>8</sup>, te na temelju informacija institucija BiH vezano za realizaciju obveza proisteklih iz usvojenih Izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH i Aneksa I – Metodologije za procjenu učinaka propisa u institucijama BiH.

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 za razdoblje 2016. do 2017. godine,
- razlozi smanjenog ili povećanog obujma 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 2016. do 2017. godine,

<sup>6</sup> Mr. inž. Niko Grubešić, Dr. sc. inž. Selma Džihanović-Gratz, Sandra Srdanović i Alma Gladan

<sup>7</sup> Dokumenti preuzeti sa internet stranice [www.vjeceministara.gov.ba](http://www.vjeceministara.gov.ba)

<sup>8</sup> Dokumenti preuzeti sa internet stranice [www.vjeceministara.gov.ba](http://www.vjeceministara.gov.ba)

- 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,
  - prethodna procjena,
  - sveobuhvatna procjena,
  - obrazloženje propisa;
3. *Kapaciteti za izradu propisa:*
- institucionalni kapaciteti za izradu propisa,
  - stručno usavršavanje osoblja za izradu propisa;
4. *Praćenje, izvješćavanje i evaluacija propisa:*
- okvir i instrumenti za praćenje primjene propisa,
  - praćenje i izvješćavanje o provedbi propisa, evaluacija učinaka propisa,
  - horizontalne i vertikalne konzultacije u postupku izrade normativnog plana aktivnosti i postupku izrade propisa,
  - elektronska baza propisa;
5. *Prijedlog mjera za prevladavanje problema.*

## **5. PLANIRANJE I IZVRŠENJE PLANOVA NORMATIVNIH AKTIVNOSTI**

### **5.1 Veza između planiranja i izvršenja normativnih aktivnosti i proračuna**

Vijeće ministara BiH je 2015. godine usvojilo Odluku o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH,<sup>9</sup> kojom se propisuje postupak srednjoročnog planiranja, praćenja i izvješćivanja u institucijama BiH, a sukladno nadležnostima Vijeća ministara BiH i institucija BiH utvrđenih Ustavom, zakonima i drugim propisima. Svrha donošenja ove odluke je osiguranje planskog temelja za kvalitetno upravljanje razvojem sukladno 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 provedba normativnih aktivnosti, sa zahtjevanim ili raspoloživim finansijskim sredstvima.

U razdoblju 2016.- 2017. godine planovi normativnih aktivnosti su u većoj mjeri bili usklađeni sa proračunskim planovima i rađeni istovremeno, odnosno prethodili su podnošenju proračunskog zahtjeva. Kada je u pitanju povezanost godišnjih izvješća o radu ministarstava sa godišnjim izvješćem o izvršenju proračuna, većina institucija je naglasila da su izvješća o radu usklađena sa godišnjim izvješćem o izvršenju proračuna te da postoji visok stupanj povezanosti istih.<sup>10</sup>

Iako je ovaj problem bio istaknut i u Izješću o primjeni Jedinistvenih pravila za razdoblje 2013.-2015. godine, i dalje postoji različita praksa ministarstava u pogledu povezivanja planiranih normativnih aktivnosti sa planiranim proračunom, što ponovno ukazuje 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.

<sup>9</sup> Objavljena u „Službenom glasniku BiH“, broj 62/14

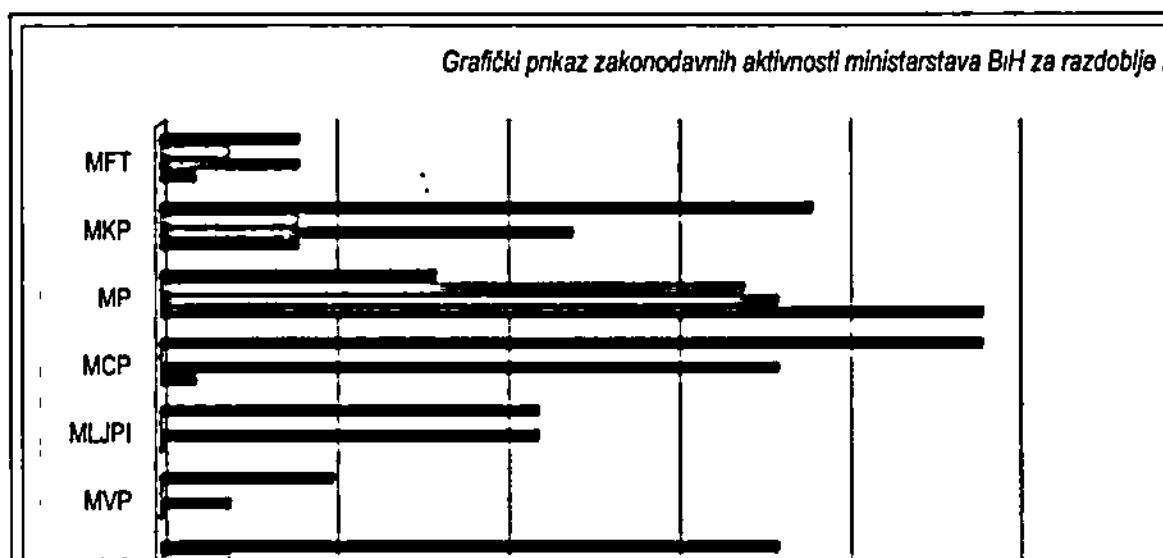
<sup>10</sup> Dok je u odgovorima pojedinih ministarstava navedeno da su izvješća o radu usklađena sa godišnjim izvješćem o izvršenju proračuna (MFT BiH, MS BiH, MVTEO, MVP BiH i MP BiH), druga ministarstva navode da „postoji visok stupanj povezanosti“ (MLJPI), da su Izjavom o odgovornosti o ostvarenju ciljeva ministarstva iskazani procenti izvršenja ciljeva i iznosi odobrenog i izvršenog proračuna, ali da „nije rađena korelacija, odnosno analiza izvršenja proračuna i ostvarenja ciljeva“ (MCP BiH), kao i da „Izješće o realizaciji programa radu Ministarstva ne sadrži podatke o stupnju izvršenja proračuna i utrošku sredstava“ (MKT BiH). Ministarstvo obrane nije dalo odgovor na ovo pitanje iz Upitnika

## 5.2 Ukupan broj propisa izrađeni u 2016. i 2017. godini

Na temelju analize informacija dostavljenih od strane ministarstava BiH o ukupnom broju propisa izrađenih u 2016. i 2017. godini, izvodi se zaključak da je u navedenom razdoblju izrađeno ukupno 331 propis, od čega 70 zakona i 261 podzakonski akt, pri čemu je broj zakona i podzakonskih akata u dvogodišnjem razdoblju približno isti. U izradi zakonskih akata ističe se MP.

Ministarstvo	2016. godina		2017. godina		Ukupno
	Zakoni	Podzakonski akti	Zakoni	Podzakonski akti	
MCP	1	18	24	24	43
MFT	1	4	2	4	11
MKP	4	12	4	19	39
MLJPI		11		11	22
MO	1	18	1	23	43
MP BiH	24	18	17	8	67
MS	2	31	2	18	53
MVP		2		5	7
MVTEO	6	18	5	17	46
<b>Ukupno</b>	<b>39</b>	<b>132</b>	<b>31</b>	<b>129</b>	<b>331</b>

Tabela 1. Zakoni i podzakonski akti izrađeni u razdoblju 2016.-2017. godina



Grafikon broj 1. Prikaz zakonodavnih aktivnosti ministarstava BiH za razdoblje 2016.-2017.

Upoređivanjem podataka iz dostavljenih upitnika od strane ministarstava BiH sa podacima sadržanim u izvješćima o radu Vijeća ministara BiH za 2016. godinu, utvrđeno je da je Vijeće ministara BiH utvrdilo 19 prijedloga zakona, te usvojilo, odnosno dalo suglasnost na 25 pravilnika.

Kako do momenta izrade ovog izvješća nije objavljeno Izješće o radu VMBiH za 2017. godinu, nije se moglo izvršiti upoređivanje podataka za 2017. godinu.

*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.*

### **5.3 Razlozi smanjenog ili povećanog obujma 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, te se može zaključiti da su se normativne aktivnosti odvijale uobičajenom dinamikom<sup>11</sup>. Izuzetak je MKP BiH koje nije izradilo programom rada predviđene planirane zakone u 2016 godini, ali je izradilo prenesene zakone iz 2015. godine<sup>12</sup>*

*Najveći obujam povećanja MCP je imalo u 2017. godini, gdje je navedeno da dodatno izrađeno 8 propisa koji nisu bili predviđeni godišnjim programom rada. U 2016. godini dodatno je izrađeno 6 propisa.<sup>13</sup>*

*Kao razlog za povećanje obujma normativnih aktivnosti pojedina ministarstva navode unprjeđenje podzakonskih akata i prilagođavanje istih (MO BiH) tendenciju praćenja aktualnih sigurnosnih trendova u BiH i s tim u vezi ad-hoc reagiranje, primjenu odluke Ustavnog suda BiH i zaključka VM BiH o međugraničnim prijelazima na kojima se mogu izdavati vize,<sup>14</sup> stvarne potrebe i nadležnosti ministarstva s ciljem zadovoljenja zahtjeva i interesa BiH i EU legislative,<sup>15</sup> produženje roka važenja naplate RTV takse i uvođenje sigurnosnog broja<sup>16</sup>. Sa druge strane, kao vodeći razlog za neispunjenje obveza, i dalje se navodi rizik koji se odnosi na nedostatak političke volje za realizaciju određenih aktualnih programskih zadataka.*

---

<sup>11</sup> MVTEO je u 2017. godini izradilo 2 zakona i 2 podzakonska akta koji nisu bili predviđeni godišnjim programom rada; MS BiH u 2016 godini 1, a u 2017. godini 2 propisa koji nisu bili predviđeni godišnjim programom rada, MKT BiH u 2016 i 2017. godini po 1 zakon, mimo onih predviđenih godišnjim programima rada.

<sup>12</sup> Programom rada VM BiH za 2016. godinu, planirana je izrada tri Zakona koja nisu urađena. Urađena i usvojena u PS BiH su dva zakona prenesena iz Programa rada VM BiH za 2015. godinu i jedan mimo Programa rada VM BiH Programom rada VM BiH za 2017. godinu planirana je izrada pet Zakona, urađena su dva koja nisu razmatrana na VM BiH i jedan mimo Programa rada VM BiH.

<sup>13</sup> Kao razlozi izvanredne izrade propisa navedeni su slijedeći: Dokument „Prioriteti za razvoj visokog obrazovanja u BiH koji je bio izrađen u okviru Zajedničkog projekta EU i VE nije bio na vrijeme finaliziran; nemogućnost formiranja Stručnog vijeća Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH, izmjene člana Komisije, čekanje na suglasnost za prijedlog dokumenta; donošenje podzakonskih akata nakon usvajanja projektnog prijedloga i sl.

<sup>14</sup> MS BiH.

<sup>15</sup> MVTEO BiH

<sup>16</sup> MKT BiH.

#### 5.4 Okolnosti za izradu propisa koji nisu bili predviđeni programom rada

Godišnji program rada svake institucije BiH, sukladno 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 sukladno 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 MCP.<sup>17</sup>

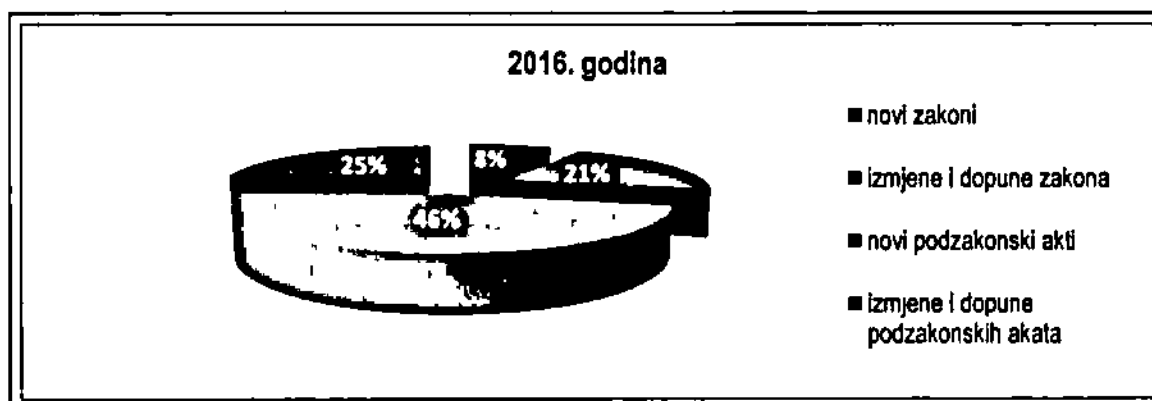
Kao razlog za izradu propisa koji nisu bili predviđeni institucionalnim programima rada, navode se razlozi tehničke prirode, kao što su npr. izmjene članova povjerenstava, nemogućnost formiranja stručnog vijeća, potom primjena odluke Ustavnog suda BiH, te razlozi političke prirode.

#### 5.5 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 u tijeku 2016. godine dva i po puta manji od broja zakona kojim su vršene izmjene i dopune već postojećih zakona. S druge strane, broj izmjena i dopuna podzakonskih akata je skoro dva puta manji u odnosu na broj novoizrađenih podzakonskih akata.

Ministarstvo	2016. godina		2016. godina	
	Novi zakoni	Izmjene i dopune zakona	Novi podzakonski akti	Izmjene i dopune podzakonskih akata
MCP	-	1	14	4
MFT	1	-	2	2
MKP	-	3	7	5
MLJPI	-	11	-	-
MO	-	1	-	18
MP BiH	8	16	9	9
MS	1	1	28	3
MVP	-	-	1	1
MVTEO	4	2	18	-
<b>Ukupno</b>	<b>14</b>	<b>35</b>	<b>79</b>	<b>42</b>

Tabela 2. Odnos između ukupnog broja novih i izmjena i dopuna postojećih propisa u 2016. godini



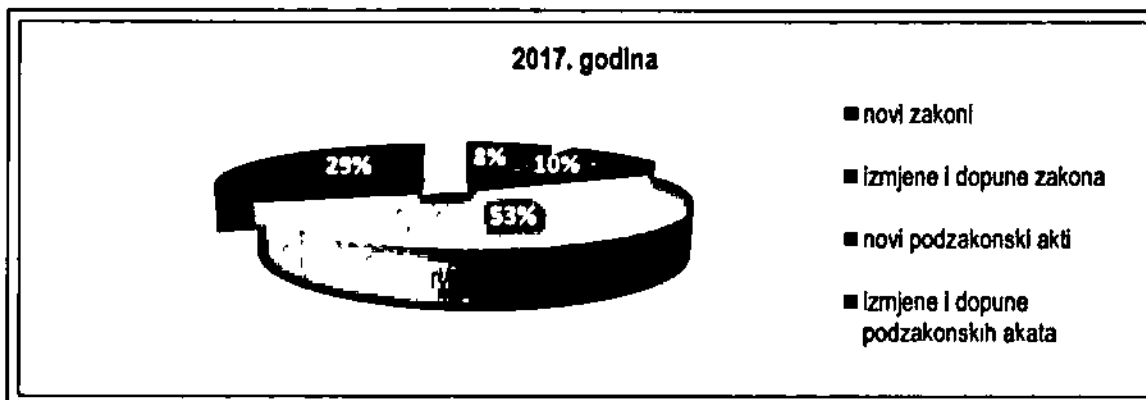
Grafikon broj 2. Prikaz odnosa novih i izmjena i dopuna postojećih propisa u 2016. godini

<sup>17</sup> MCP je izradilo najveći broj propisa koji nisu bili predviđeni godišnjim programom rada i to u 2016. godini šest propisa izvan programa rada, u 2017. godini osam propisa.

Na temelju dostavljenih podataka može se zaključiti da je broj novih zakona u 2016. godini identičan broju novih zakona u 2017. godini, dok je broj izmjena i dopuna zakona dvostruko veći u 2016 godini, u odnosu na 2017. godinu. Kada razmotrimo broj novih podzakonskih akata i izmjene i dopune podzakonskih akata za razdoblje 2016-2017. godina, možemo konstatirati da je on približno jednak za navedeno razdoblje.

Ministarstvo	2017. godina		2017. godina	
	Novi zakoni	Izmjene i dopune zakona	Novi podzakonski akti	Izmjene i dopune podzakonskih akata
MCP			21	7
MFT	1	1	3	1
MKP	2	1	13	6
MLJPI			11	
MO		1		23
MP BiH	7	10	7	1
MS	1	1	13	5
MVP			2	3
MVTEO	3	2	16	1
<b>Ukupno</b>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>86</b>	<b>47</b>

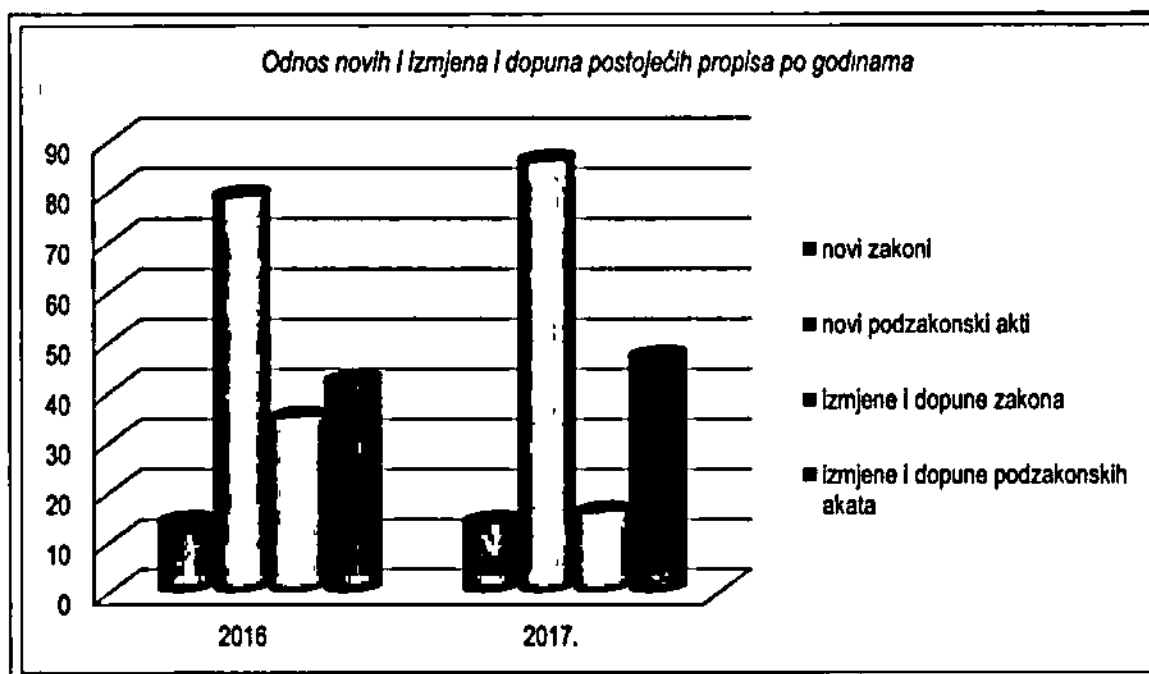
Tabela 3. Odnos između ukupnog broja novih i izmjena i dopuna postojećih propisa u 2017. godini



Grafikon broj 3. Prikaz odnosa novih i izmjena i dopuna postojećih propisa u 2017. godini

U 2017. godini broj novih i izmjena i dopuna postojećih propisa je gotovo jednak, dok je broj novih podzakonskih akata skoro dva puta veći u odnosu na izmjene i dopune postojećih podzakonskih akata.





**Grafikon broj 4. Prikaz odnosa novih i izmjena i dopuna postojećih propisa za razdoblje 2016. - 2017. godine**

Iz navedenog prikaza slijedi da je broj novih propisa u 2016 i 2017. godini bio približno jednak, kao i broj izmjena i dopuna podzakonskih akata. S druge strane, u 2017. godini uočava se smanjenje broja izmjena i dopuna zakona za ca 50 % u odnosu na 2016. godinu.

#### **5.6 Postotak ispunjenja planiranih normativnih aktivnosti u 2016. i 2017. godini**

Obzirom na različitost dostavljenih podataka ministarstava o postotku ispunjenja planiranih normativnih aktivnosti<sup>18</sup>, ne može se točno zaključiti da ministarstva ispunjavaju svoje obveze prema planiranom rasporedu u tijeku godine, te se može istaći da je postotak ispunjenja normativnih aktivnosti oko 60%. Neka ministarstva ocijenila su svoju provedbu planiranih aktivnosti sa 100%, dok su druga ministarstva ocijenila svoju provedbu od oko 30% u ukupnom obujmu provedbe normativnih aktivnosti.<sup>19</sup> Određena ministarstva nisu dostavila informacije kroz Upitnik ili su dostavila da nije bilo ispunjenja.<sup>20</sup>

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

Ministarstva koja su ostvarila manji procenat od 100% kao razloge za neispunjenje planiranih normativnih aktivnosti navode pomjeranje rokova u strateškim dokumentima, u najvećem broju navode vanjske utjecaje, kao što su utjecaji političke prirode, kašnjenje u pribavljanju suglasnosti, ne postizanje suglasnosti u izradi, te otežana suradnja sa drugim institucijama na nižim rdninama vlasti, npr. kašnjenje resornih entitetskih ministarstava i slično. Nažalost skromni odgovori ne daju kompletnu sliku stanja.

<sup>18</sup> Pojedina ministarstva dostavila su samo procentualne podatke, dok su neka navela i brožani i procentualni podatak planiranih i ispunjenih normativnih aktivnosti.

<sup>19</sup> MCP BiH ocijenilo je provedba planiranih normativnih aktivnosti za razdoblje 2016/17 sa 100%, MVTEO ispunjenost planiranih aktivnosti za 2016 godinu 29,17%, a za 2017.godinu 27,27%. MS BiH dostavilo je odgovor da je procenat ispunjenja planiranih normativnih aktivnosti za razdoblje 2016/17 bio 70%.

<sup>20</sup> MO BiH nisu dostavili popunjenu tabelu za ovu oblast. MVP BiH je dostavio podatke da u 2016 godini, od dva planirana zakona nisu uradili nijedan, s tim da su naveli kao razlog neispunjenja da jedan od predloženih dokumenata nikada nije bio na dnevnom redu sjednice VM BiH, dok su dva prijedloga vraćena instituciji na doradu.

Ministarstvo	2016. godina		2017. godina	
	Planirano	Ispunjeno	Planirano	Ispunjeno
MCP	19-100%	19-100%	24-100%	24-100%
MFT	100%	62%	100%	60%
MKP	3	N/A <sup>21</sup>	5-100%	2-40%
MLJPI	28-100%	11-39,2%	24-100%	11-45,8%
MO	Podaci nisu dostavljeni			
MP BiH	27	24-88%	19	13-68%
MIS	33-100%	70,21%	20-100%	71,42%
MVP	2-100%	0-0%	5-100%	4-80%
MYTEO	24-100%	7-29,17%	22-100%	6-27,27%
Ukupno	100%		100%	

Tabela 5. Postotak ispunjenja planiranih normativnih aktivnosti u razdoblju 2016.-2017. godina

### 5.7 Broj propisa razmatran u redovitom, žurnom ili skraćenom postupku

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

Ministarstvo	2016. godina			2017. godina		
	Redovit	Žuran	Skraćeni	Redovit	Žuran	Skraćeni
MCP	14			21		
MFT			1			1
MKP	3	1		1		
MLJPI						
MO					1	
MP BiH	9			5		
MIS	2			2		
MVP						
MYTEO	2		1			
Ukupno	30	1	2	29	1	1

Tabela 6. Broj propisa razmatran u redovitom, žurnom ili skraćenom postupku u razdoblju 2016.-2017. godina

Iz datog prikaza zaključuje se da se izrađeni propisi u ministarstvima BiH razmatraju u najvećem broju slučajeva u redovitom postupku. U izvještajnom razdoblju zabilježena su dva<sup>22</sup> slučaja razmatranja zakona po žurnom postupku, od kojih je jedan bio Zakon o javnom radio-televizijskom sustavu BiH, čiji je predlagatelj bilo MKP. Kao razlog za korištenje žurnog postupka navedena je potreba produženja naplate RTV pristojbe putem računa telekom operatera.

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

<sup>21</sup> U Upitniku koji je dostavilo MKP u tabelarnom prikazu pitanja broj 5., rubrici „ispunjeno“ navedeno je da su „urađena 2 iz Programa rada VM BiH za 2015. i 1 mimo Programa rada VM BiH“ iz čega se ne može izvesti zaključak o ispunjenosti planiranih normativnih aktivnosti za 2016. godinu.

<sup>22</sup> MKP, MO,

### 5.8 Vremensko razdoblje i razlozi izmjena i dopuna postojećih propisa

Pitanje iz Upitnika glasilo je „U kojem vremenskom intervalu od donošenja zakona i podzakonskih akata izrađenih u razdoblju 2016.-2017. godina su vršene njihove izmjene i dopune i koliko često? Ukratko obrazložite razloge izmjena i dopuna“. Cilj ovakvog pitanja je bio da se utvrdi stupanj učestalosti izmjena i dopuna propisa odmah po njihovom donošenju – drugim riječima, da li se propisi mijenjaju u relativno kratkom razdoblju nakon njihova donošenja ili ne.

Informacije koje su dostavljene putem odgovora na Upitnik od strane ministarstava BiH su raznolike i ne pružaju točne podatke o izmjenama i dopunama propisa donesenih u 2016. i 2017. godini, odnosno ne mogu se smatrati relevantnim odgovorima na dato pitanje. Dok je negdje navedeno da se izmjene i dopune postojećih propisa vrše sukladno potrebama,<sup>23</sup> u jednom slučaju je navedeno da nije bilo izmjena i dopuna.<sup>24</sup> S druge strane, u jednom od odgovora je navedeno da su vršene izmjene i dopune dva zakona, ali iz odgovora se ne može zaključiti da li je riječ o zakonima koji su usvojeni u 2016. i 2017. godini.<sup>25</sup> MFT je navelo da je u 2017. godini bio predložen Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o administrativnim pristojbama, koji je od usvojen 2002. godine, što opet ne predstavlja relevantan odgovor na postavljeno pitanje iz Upitnika. Slično je i sa odgovorima dostavljenim od strane MKP i MCP – isti se odnose na izmjene i dopune propisa koji su usvojeni ranijih godina (2006., 2008.)<sup>26</sup>

S druge strane, iz odgovora MKP uočava se da je u 2017. godini došlo do izmjena podzakonskog akta usvojenog u 2016. godini.<sup>27</sup>

Iz svega navedenog, ne može se izvesti zaključak o eventualnim izmjenama i dopunama propisa usvojenih u 2016. i 2017. godini.

<sup>23</sup> tako npr MS BiH „Nema određenog vremenskog razdoblja i sve ovisi od potreba koje se ukažu u praksi primjene zakonskih i podzakonskih akata, te se sukladno tomu, pristupa njihovim izmjenama i dopunama, koje nisu tako česte“; MVP BiH „Izmjene i dopune određenih podzakonskih akata vrše se sukladno potrebama. Neki podzakonski akti se ažuriraju svake godine (Odluka o vizama, Odluka o visini baznih osnovica uposlenih u DKP BiH i sl.)“

<sup>24</sup> MLJPI BiH

<sup>25</sup> MVTEO BiH „U 2016 i 2017. godini su izvršene izmjene i dopune za dva zakona. Nakon izrade i usuglašavanja tekst Zakona upućen je na mišljenje svim nadležnim institucijama. Pošto nisu prikupljena sva nužna mišljenja, prijedlog Zakona nije bilo moguće uputiti daljnju u proceduru razmatranja i uvajanja “

<sup>26</sup> Tako MKP navodi „Urađeno šest izmjena i dopuna Zakona o osnovama sigurnosti saobraćaja na cestama u Bosni i Hercegovini („Službeni glasnik BiH“ broj 6/06, 75/06, 44/07, 84/09, 48/10, 8/17 i 89/17). Izmjene i dopune Zakona o osnovama sigurnosti saobraćaja na cestama u Bosni i Hercegovini, u kraćim vremenskim intervalima proistekle su iz potrebe prevladavanja uočenih nedostataka tijekom primjene istog te potrebe preciznijeg definiranja pojedinih odredbi Zakona.“ MCP navodi da su u 2017. godini izvršene izmjene i dopune Odluke o ućlanjenju Vijeća ministara BiH u Europski registar za osiguranje kvaliteta visokog obrazovanja, koja je usvojena u 2008. godini („Službeni glasnik BiH“ broj 59/08). Navode se i izmjene Odluke o imenovanju članova Državne komisije za suradnju BiH sa UNESCO-m i visini novčane naknade, koje se vršene u pogledu izmjene članova navedene komisije u 2016. i 2017. godini

<sup>27</sup> Pravilnik o načinu i postupku uzimanja uzoraka na analizu radi utvrđivanja koncentracije alkohola ili prisustva opojnih sredstava u organizmu („Službeni glasnik BiH“, br 77/16 i 15/17)

## 6. POSTUPAK IZRADA PROPISA

### 6.1 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

Uvođenjem, kroz izmjene i dopune Jedinostvenih pravila, Metodologije procjene učinaka prilikom izrade propisa,<sup>28</sup> izmijenjen je i način uspostave i rada radnih skupina za izradu propisa. Prema izmjenama i dopunama Jedinostvenih pravila, postupak za izradu prednacrt, nacrt i prijedloga propisa pokreće se sukladno članku 6. Aneksa I, koji podrazumijeva izradu plana normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH, koji se temelji na izvršenoj prethodnoj procjeni mogućih učinaka. S tim u vezi, za propise za koje se kroz provedenu prethodnu procjenu učinaka utvrdi da nije potrebno provoditi sveobuhvatnu procjenu učinaka, rukovoditelj institucije BiH koja je nositelj normativnog posla uspostavlja radnu skupinu za izradu propisa, koju čine državni službenici sa specijalnom nadležnošću za pripremu i obradu normativnih akata, odnosno državni službenici specijalisti za „normativne poslove“, koji su izričito nadležni za pripremu normativnih akata, a po potrebi i državni službenici koji su koordinatori postupka procjene učinaka unutar institucija, kao i rukovodeći državni službenici, šefovi unutarnjih ustrojstvenih jedinica i stručni savjetnici u institucijama BiH, odgovorni za provedbu postupka procjene učinaka propisa<sup>29</sup>

S druge strane, kada se pristupa sveobuhvatnoj procjeni učinaka i pripremi propisa, uspostava radne skupine podrazumijeva obvezno uključivanje svih prethodno navedenih državnih službenika u predmetni proces.<sup>30</sup>

Izmjenama i dopunama Jedinostvenih pravila predviđena je i mogućnost uspostave međuinstitucionalnih ili međuvladinih radnih skupina za izradu propisa, koju čine državni službenici iz institucije nositelja normativnog posla, drugih institucija BiH ili nadležnih institucija drugih razina vlasti u BiH, te predstavnici organizacija civilnog društva i, po potrebi, istaknuti domaći ili strani stručnjaci. Ovakva mogućnost ostavljena je za slučaj kada se stručnost ne može osigurati unutar institucije BiH koja je nositelj normativnog posla ili kada sadržaj propisa zahtijeva suradnju sa drugim razinama vlasti u BiH.<sup>31</sup>

U pogledu stručnog profila članova radnih skupina za izradu propisa, većina ministarstava navela je da su to najčešće diplomirani pravnici i diplomirani ekonomisti, ali i drugi eksperti, ovisno o oblasti koja se propisom namjerava urediti.<sup>32</sup> U pogledu ranga, obično je riječ o šefovima odsjeka i stručnim savjetnicima, iako u nekim ministarstvima članove radnih skupina čine i viši stručni suradnici, te stručni suradnici.<sup>33</sup>

### 6.2 Pripreme teza

Do stupanja na snagu izmjena i dopuna Jedinostvenih pravila, člankom 72. kao obvezujući elemenat u postupku pripreme i izrade propisa bila je priprema teza koje ocrtavaju temeljna opredjeljenja u vezi s pripremom normativnog akta. Teze su mogle biti predstavljene u obliku ograničenog broja alternativnih opcija za reguliranje specifične materije. Dotadašnjom

<sup>28</sup> Aneks I izmjena i dopuna Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br 50/17)

<sup>29</sup> članak 71. stavak (1) Jedinostvenih pravila.

<sup>30</sup> članak 71. stavak (2) Jedinostvenih pravila.

<sup>31</sup> članak 71. stavak (3) Jedinostvenih pravila.

<sup>32</sup> kao npr. u MKT diplomirani inženjeri prometa, diplomirani inženjeri elektrotehnike, u MS diplomirani kriminalisti, u MO oficiri OS BiH, u MCP diplomirani geodeti, građevinski inženjeri, liječnici, profesori i dr.

<sup>33</sup> tako npr. u MVTEO i MKT.

odredbom članka 73. Jedinshvenih pravila bilo je propisano da je tim za izradu propisa obvezan teze dostaviti rukovoditelju institucije radi njihovog odobrenja. U slučaju da su postojale alternative u vezi sa specifičnom materijom, rukovoditelj institucije u odobrenju trebao je naznačiti koja od opcija će se razmatrati u daljnjem postupku. Prema pravilu, sukladno odobrenim tezama, tim za izradu propisa nastavljao bi rad na izradi akta te pripremao njegov prednacrt.

Kako ovo Izveštće obuhvata propise iz 2016. i 2017. godine, u Upitniku upućenom ministarstvima BiH ostavljeno je i pitanje koje se odnosi na pripremu teza prilikom izrade propisa, s tim što je naznačeno da se navedeno pitanje odnosi na propise pripremljene do 19.7.2017. godine, kada su stupile na snagu izmjene i dopune Jedinshvenih pravila, kojima su članovi 72. i 73., usljed uvođenja metodologije za procjenu učinaka propisa, brisani.

Prema informacijama dobivenim iz Upitnika, pet ministarstva nisu pripremlala teze,<sup>34</sup> jedno ministarstvo je odgovorilo sa „uglavnom da”,<sup>35</sup> jedno ministarstvo je odgovorilo da su „ove aktivnosti završene” i da shodno tome, ne raspolažu materijalima iz kojih bi mogli prezentirati tražene teze,<sup>36</sup> a dva ministarstva nisu uopće odgovorila na ovo pitanje.<sup>37</sup>

Iz navedenog se izvodi zaključak da većina ministarstava nije poštivala ovu obvezu iz Jedinshvenih pravila.

### 6.3 Prethodna procjena

Prethodna procjena temelji se na prijedlogu plana normativno-pravnih aktivnosti institucija BiH. Prethodna procjena provodi se za sve propise koji se namjeravaju predložiti planom normativno-pravnih aktivnosti institucija BiH i Vijeća ministara. Također prethodna procjena provodi se i za propise koji se predlažu za usklađivanje zakonodavstva Bosne i Hercegovine s Acquis-em, te zaključivanje međunarodnih sporazuma.<sup>38</sup>

Prilikom planiranja normativno-pravnih aktivnosti institucija BiH vrši se prethodna procjena propisa, koja se dokumentira i podnosi uz plan normativno-pravnih aktivnosti, a u fazi razmatranja i donošenja propisa ista se prilaže uz prednacrt, nacrt ili prijedlog propisa na Obrazcu broj 1.<sup>39</sup> Prilikom izrade plana normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH provode postupak prethodnih konzultacija sukladno Pravilniku za konzultacije u izradi pravnih propisa.

Prema odgovorima dobivenim iz Upitnika, samo je MP BiH provodilo prethodnu procjenu učinaka za sve planirane propise, dok ostala ministarstva nisu provodila prethodnu procjenu učinaka prilikom izrade prijedloga plana normativno-pravnih aktivnosti.

### 6.4 Sveobuhvatna procjena

Sveobuhvatna procjena učinaka provodi se za propise utvrđene godišnjim planom normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH i Vijeća ministara, za koje je kroz prethodnu procjenu učinaka, na temelju metodologijom utvrđenih kriterija, utvrđeno da mogu imati značajne fiskalne, ekonomske, socijalne ili okolišne utjecaje.<sup>40</sup>

<sup>34</sup> MVTEO, MCP, MLJPI, MFT, MP

<sup>35</sup> MKT

<sup>36</sup> MS BiH

<sup>37</sup> MO BiH, MVP BiH

<sup>38</sup> Članak 6. stavak (1 i 2) Izmjena i dopuna Jedinshvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH”, br 50/17).

<sup>39</sup> Članak 6. stavak (3) Izmjena i dopuna Jedinshvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH

<sup>40</sup> Obrazac I aneksa I Izmjena i dopuna Jedinshvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH.

Iznimno, sukladno zaključku Vijeća ministara, Predsjedništva Bosne i Hercegovine ili Parlamentare skupštine Bosne i Hercegovine, institucija BiH provodi prethodnu, a po potrebi i sveobuhvatnu procjenu učinaka i za propise koji nisu sadržani u godišnjem planu normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH i Vijeća ministara.<sup>41</sup>

### 5.5 Obrazloženje propisa

Člankom 58. Jedinjstvenih pravila propisana je obveza predlagatelja propisa da uz nacrt ili prijedlog propisa dostavi obrazloženje prilikom pripreme nacrta ili prijedloga propisa.<sup>42</sup> Kao poseban dokument, obrazloženje se podnosi uz nacrt ili prijedlog propisa. Sastavni dijelovi obrazloženja propisani su člankom 60. Jedinjstvenih pravila.<sup>43</sup>

Elementi obrazloženja propisa	MCP	MFT	MKP	MLJPI	MO	MP BiH	MS	MVP	MVTEU
Ustavno-pravni i zakonski temelj	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA
Razlozi za uvođenje propisa i obujmljenje odabrane politike	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA
Uključenost propisa sa evropskim zakonodavstvom	DA	NE <sup>44</sup>	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA
Provedbeni instrumenti i način osiguranja poštivanja propisa	NE	NE	NE	DA	DA	DA	DA	DA	-
Obrazloženje finansijskih sredstava za provedbu propisa i finansijske učinke zakona	DA	DA	DA/NE	-	DA	DA	DA	DA	DA
Obrazloženje učinaka u ekonomskom pogledu	NE	NE	NE	-	DA	NE	NE	DA	-
Obrazloženje učinaka u socijalnom pogledu	NE	NE	NE	-	DA	NE	NE	DA	-
Obrazloženje učinaka po okolišu	NE	NE	NE	-	DA	NE	NE	DA	-
Uključenost propisa prema obvezujućim pravnim načelima poput pravna sigurnosti, razmjernosti, jednakosti pred zakonom (npr. Načelo rodne ravnopravnosti i sl.)	NE	NE	NE	DA	DA	DA/NE	NE	DA	-
Ipsa konzultacija vođenih u procesu izrade propisa	DA	DA	DA	DA	-	DA	DA	DA	DA
Uspored eventualnog ponovnog veispitivanja uvedenog propisa	NE	NE	NE	-	-	DA/NE	DA	NE	-
Drugo (npr. uključenost sa međunarodnim normativima)	DA	NE	NE	-	-	DA	DA	DA	-

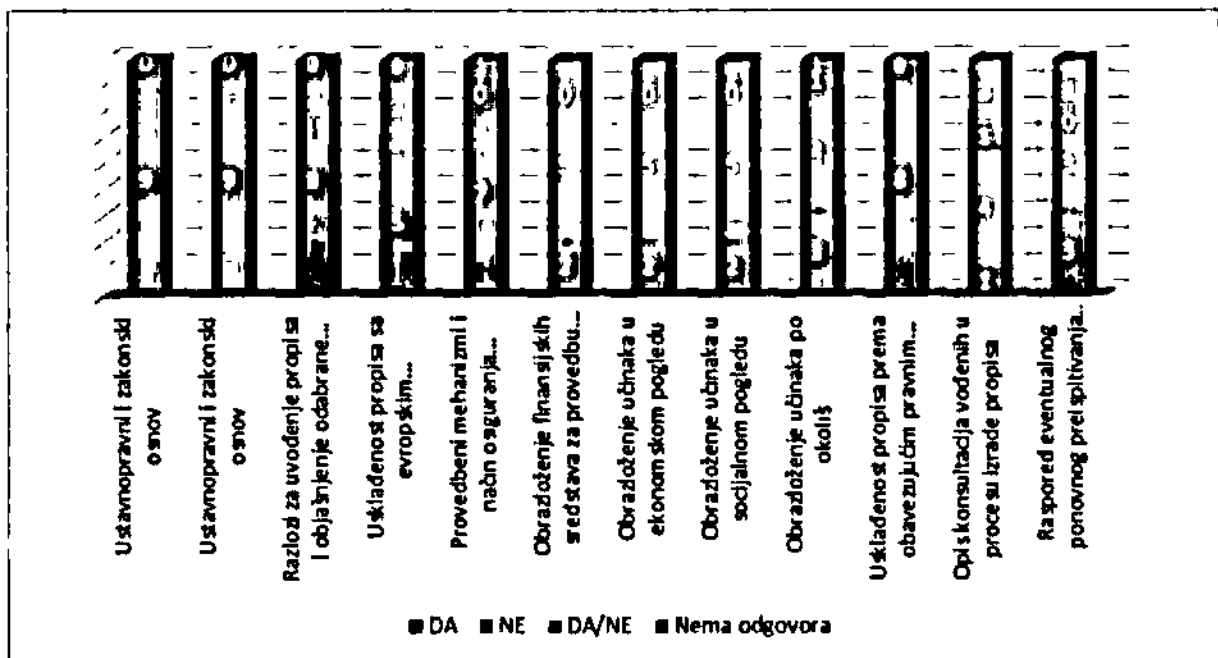
Tabela 6. Elementi obrazloženja propisa

<sup>41</sup> Članak 7. stavak (2) Izmjena i dopuna Jedinjstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH.

<sup>42</sup> Izmjenama i dopunama Jedinjstvenih pravila u članku 58 uveden je novi stavak (3) koji propisuje da za nacrt ili prijedloge propisa u institucijama BiH, za koje se provodi sveobuhvatna procjena učinaka sukladno Aneksu I Jedinjstvenih pravila, nositelj normativnog posla umjesto obrazloženja podnosi izvješće o provedenoj sveobuhvatnoj procjeni učinaka propisa.

<sup>43</sup> Izmjenama i dopunama Jedinjstvenih pravila u članku 60. stavak (1) iza točke b) dodana je nova točka c) koja glasi: „c) načela na kojima je utemeljen propis“, kao i nova točka g) koja glasi „g) obrazloženje mogućih ekonomskih, socijalnih i okolišnih učinaka propisa.“

<sup>44</sup> Uz obrazloženje da nijedan od propisa koje predlaže MFT nema obvezu usklađivanja sa Acquis-om, ali se redovito pribavljaju mišljenja DEI BiH



Grafikon broj 5. Prikaz poštivanja obaveza u pogledu elemenata obrazloženja propisa

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

Kako u prvobitnim odredbama Jedinstvenih pravila nisu postojale metodološke smjernice za provedbu procjene učinaka propisa u fiskalnom, ekonomskom, socijalnom i okolišnom smislu, Ministarstvo pravde BiH je, s ciljem unaprjeđenja kapaciteta odlučivanja i koordinacije pri izradi i donošenju politika i propisa, dogradilo Jedinstvena pravila u cilju osiguravanja utemeljenosti izrade propisa u BiH na zajedničkim standardima, njegove usklađenosti s *Acquis-em*, te praksom u državama članicama EU, te u cilju stvaranja uvjeta za izradu i donošenje kvalitetnijih propisa utemeljenih na raspoloživim činjenicama i dokazima, kao i ostvarenje navedenih posebnih ciljeva i načela procjene učinaka.

S tim u vezi, a radi lakše provedbe sveobuhvatnih procjena učinaka propisa, Metodologiju za procjenu učinaka propisa prate i odgovarajući obrazci i naputak za popunjavanje istih.

Obzirom da su izmjene i dopune Jedinstvenih pravila stupile na snagu 19.7.2017. godine, mala je vjerovatnoća da su ministarstva BiH zaista provodila procjenu ekonomskih, socijalnih i okolišnih učinaka propisa izrađenih u izvještajnom razdoblju. Drugim riječima, indikativno je da su ministarstva „po automatizmu“ popunjavala odgovore na predmetno pitanje u segmentu koji se odnosi na obrazloženje učinaka u ekonomskom, socijalnom i okolišnom pogledu.

## 7. KAPACITETI ZA IZRADU PROPISA

### 7.1 Institucionalni kapaciteti za izradu propisa

Za izradu kvalitetnih propisa, potrebno je da sve institucije osiguraju odgovarajuće stručne kapacitete za izradu propisa. U većini ministarstava BiH i dalje nije sistematizirana posebna specijalizirana ustrojstvena jedinica, već ove poslove obavljaju odsjeci ili sektori sukladno svojim nadležnostima,<sup>45</sup> a radna mjesta iz ove oblasti popunjena su, prema navodima iz Upitnika, stručnim kadrom. Pored stručnjaka uposlenih u državnoj službi, ministarstva se rijetko odlučuju za angažiranje vanjskih stručnjaka,<sup>46</sup> a najčešće kroz projekte ili putem međunarodne suradnje.<sup>47</sup>

Ustrojstvena jedinica za europske integracije je formirana pri jednoj trećini ministarstava, dok ostala ministarstva istu nemaju ili imaju sistematizirano radno mjesto - stručni savjetnik za europske integracije.

MVTEO, MS i MP BiH ima uspostavljenu ustrojstvenu jedinicu za europske integracije, dok MCP i MVP nemaju uspostavljenu ovu ustrojstvenu jedinicu sukladno Odluci VM BiH, ali imaju unutar sektora Odjel za europske integracije. MLJPI i MKP imaju radno mjesto stručni suradnik i stručni savjetnik za europske integracije. Iz dostavljenih odgovora stječe se dojam da dva ministarstva, MO i MFT, nemaju uspostavljenu jedinicu, kao ni osobu koja bi obavljala poslove europskih integracija u tim institucijama.<sup>48</sup>

U pogledu provjere jezičke identičnosti propisa, većina ministarstava u procesu razmatranja i odlučivanja osigurava angažiranje profesionalnih lektora, koji vrše prevođenje propisa na tri jezika u službenoj upotrebi u BiH i odgovorni su za provjeru identičnosti teksta.<sup>49</sup>

### 7.2 Stručno usavršavanje osoblja za izradu propisa

Do stupanja na snagu izmjena i dopuna Jedinštenih pravila, člankom 69. stavak 2. bilo je regulirano 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.

U većem broju ministarstava ne planiraju se potrebna sredstva za upošljavanje osoblja (stručnjaka) i ne planira se provedba obuka za osoblje iz oblasti izrade propisa. Izuzetak su MVTEO koje planira financijska sredstva sukladno raspoloživim kapacitetima i MP BiH, koje osigurava sredstva u proračunu i za angažiranje vanjskih stručnjaka, ali planirana sredstva po nekoliko godina ne budu iskorištena.

<sup>45</sup> Pojedina ministarstva samo navode postojanje Odjela za pravne poslove, odnosno Odjela za pravne, kadrovske i opće poslove u okviru Sektora za pravne, kadrovske i opće poslove, koji, između ostalog, obavljaju normativno-pravne poslove (MS BiH, MCP BiH).

<sup>46</sup> Tako se u odgovorima MS BiH navodi da se „povremeno angažuju vanjski stručnjaci za pomoć u izradi pojedinih podzakonskih akata, sukladno zaključku i Odluci Vijeća ministara BiH u kojoj su precizirani načini i uvjeti njihovog angažmana.“

<sup>47</sup> MFT navodi sa se usluge vanjskih stručnjaka koriste samo u slučaju rada na projektima koji se ne financiraju iz proračuna, te da shodno tome i kriterije za izbor konzultanata provode institucije koje financiraju projekte.

<sup>48</sup> Odgovor ova dva ministarstva dat u Upitniku na pitanje broj 16. glasi „NE“.

<sup>49</sup> MLJPI i MVTEO angažuju vanjske suradnike-lektore za BHS, s obzirom da prema sistematizaciji nemaju radno mjesto lektora. U MFT, MKP, MCP, MS, MO i MP BiH lektoriranje vrše lektori - državni službenici, stručni savjetnici, viši stručni suradnici, po potrebi. U MVP nije predviđeno radno mjesto lektora, te se lektoriranje vrši u okviru izrade normativnog akta.



Izmjenama i dopunama Jedinistvenih pravila članak 69. u cijelosti je izmijenjen i istim su sada regulirani koordinatori postupka procjene učinaka i odgovorni državni službenici. Odredbe o stručnom osposobljavanju i usavršavanju osoblja za izradu propisa sadržane su dijelu petom Aneksa I. Jedinistvenih pravila – Metodologije za procjenu učinaka propisa – članak 34. Navedenim člankom propisano je da odgovorni državni službenici u institucijama BiH, zaduženi za izradu i procjenu učinaka propisa, imaju pravo i obvezu stručnog osposobljavanja i usavršavanja iz oblasti procjene učinaka i izrade propisa. Obuke iz navedenih oblasti provode se sukladno planu i programu obuke koji donosi Agencija za državnu službu BiH. Agencija ujedno, uz konzultacije sa središnjim koordinirajućim i kontrolnim tijelima za procjenu učinaka i koordinatorima za procjenu učinaka propisa u institucijama BiH, vrši i analizu uspješnosti provedenih obuka i utvrđuje daljnje potrebe za obukom, uz definiranje odgovarajućih programa obuke.

Na pitanje da li su službenici odgovorni za izradu propisa u izvještajnom razdoblju imali specijalizirane obuke, odgovoreno je kako slijedi u tabelarnom prikazu:

Oblast	MCP	MFT	MKP	MLJP I	MO	MP BiH	MS	MVP	MVTE O
Izrada teza	NE	NE	NE	NE	NE	DA	NE	NE	NE
Nomotehnička pravila za izradu propisa	DA	NE	NE	NE	NE	DA		NE	NE
Izrada obrazloženja propisa	DA	NE	NE	DA	NE	DA		NE	NE
Procjena poslovanja osposobljenih funkcionara i obavljanje njihovih obavijesti	NE			NE	NE	DA	NE		NE
Konzultacije	DA	NE		DA	NE	DA		NE	DA
Uskladenost propisa sa evropskim zakonodavstvom	DA	DA		DA	DA	DA/NE	DA	NE	DA
Sagledavanje učinaka u pogledu prevencije korupcije	NE	DA		NE	DA	DA/NE		NE	DA
Integriranje principa rodne ravnopravnosti	DA	DA	DA	DA	DA	NE	NE	NE	NE
Praćenje i izvještavanje o primjeni propisa	NE	NE	NE	NE	DA	DA	NE	NE	NE
Revizija učinaka propisa	DA	NE	NE	NE	NE	DA	NE	NE	NE

Tabela 7. Pohadanje obuka iz oblasti izrade propisa i procjene učinaka propisa u 2016. godini<sup>90</sup>

<sup>90</sup> Sektori MP BiH na neka od pitanja u tabeli 7. Pohadanje obuka iz oblasti izrade propisa i procjene učinaka propisa u 2016 godine dostavili odgovore sa DA/NE.

Oblast	MCP	MFT	MKP	MLJP I	MO	MP BIH	MS	MVP	MVTE O
Izrada teza	NE	NE	NE	NE	NE	DA	-	NE	NE
Nomotehnička pravila za izradu propisa	DA	NE	NE	NE	NE	DA	DA	NE	NE
Izrada obrazloženja propisa	-	NE	NE	NE	NE	DA	-	NE	NE
Procjena fiskalnih, ekonomskih, socijalnih i okolinskih učinaka propisa	DA	DA	DA	NE	-	DA	DA	-	DA
Konzultacije	DA	NE	DA	NE	NE	DA	DA	NE	DA
Usklađenost propisa sa europskim zakonodavstvom	DA	DA	DA	NE	NE	NE	DA	NE	NE
Sagledavanje učinaka u pogledu prevencije korupcije	NE	DA	DA	NE	NE	NE	DA	NE	DA
Integriranje principa rodne ravnopravnosti	NE	NE	DA	DA	NE	NE	NE	NE	NE
Praćenje i izvještavanje o primjeni propisa	NE	NE	NE	NE	NE	DA	-	NE	NE
Revizija učinaka propisa	NE	NE	NE	NE	NE	DA	-	NE	NE

Tabela 8. Pohadanje obuka iz oblasti izrade propisa i procjene učinaka propisa u 2017. godini

Obuke iz oblasti procjene učinaka propisa su organizirane putem Agencije za državnu službu BiH, u suradnji sa USAID SGIP Projektom, PARCO projektom „Bolja regulativa“, te Ministarstvom pravde BiH i Ministarstvom financija i trezora BiH, čiji državni službenici su bili i predavači na predmetnim obukama.<sup>51</sup> Obuke iz oblasti usklađenosti propisa sa zakonodavstvom EU su organizirane od strane Direkcije za europske integracije BiH.

<b>Obuka</b>	<b>Datum</b>	<b>Polaznici</b>
Obuka o procjeni učinaka propisa na korupciju	04.09.2017.	26
Obuka o procjeni učinaka propisa na korupciju	05.09.2017.	28
Obuka o procjeni učinaka propisa na korupciju	26.09.2017.	30
Obuka o procjeni učinaka propisa na korupciju	27.09.2017.	29
Obuka iz oblasti fiskalne procjene učinaka propisa	11.10.2017.	28
Obuka iz oblasti fiskalne procjene učinaka propisa	18.10.2017.	27
Obuka iz oblasti fiskalne procjene učinaka propisa	25.10.2017.	29
Procjena učinaka (propisa) i redukcija administrativnih prepreka	30.11.2017.	27
Procjena učinaka (propisa) i redukcija administrativnih prepreka	1.12.2017.	33
Procjena učinaka (propisa) i redukcija administrativnih prepreka	14.12.2017.	40
<b>Ukupno polaznika</b>		<b>297</b>

Tabela 9. Pregled organiziranih obuka iz oblasti izrade propisa i procjene učinaka propisa u 2017. godini – podaci ADS BiH

Iz tabelarnih prikaza za 2017. godinu vidljivo je da su službenici većine ministarstava BiH (ali i drugih institucija BiH) pohađali obuke iz oblasti procjene učinaka propisa, što je vrlo pozitivan rezultat i ukazuje na spremnost državnih službenika za osposobljavanje za obavljanje poslova procjene učinaka propisa, imajući u vidu činjenicu da su Izmjene i dopune Jedinstvenih pravila stupile na snagu u srpnju 2017. godine.

<sup>51</sup> Mag. Niko Grubešić, pomoćnik ministra pravde BiH; Dr.sc. iur. Selma Džihanović-Gratz, šefica Odjela za europske integracije u Ministarstvu pravde BiH; predstavnici Ministarstva financija i trezora BiH.

## **8. PRAĆENJE, IZVJEŠTAVANJE I EVALUACIJA PROPISA**

### **8.1 Okvir i instrumenti za praćenje primjene propisa**

Do izmjena i dopuna, Jedinistvena pravila nisu sadržavala odredbe o okviru i instrumentima za praćenje primjene propisa. Uvođenjem metodologije procjene učinaka prilikom izrade propisa u institucijama BiH, kao jedan od koraka procjene učinaka uvedena je i obveza utvrđivanja okvira za praćenje, izvještavanje i ocjenu propisa. Člankom 23. Metodologije propisani su elementi koji čine okvir za praćenje, izvještavanje i evaluaciju propisa: a) institucionalni okvir za praćenje provedbe i izvješćivanje, b) pokazatelji izvršenja i uspješnosti provedbe koji uključuju polazne i ciljane vrijednosti, c) izvori i metodi verifikacije podataka, d) metodi prikupljanja podataka, e) obrasci za praćenje i izvješćivanje, f) institucije kojima se podnosi izvješće o praćenju provedbe propisa, g) rokovi za podnošenje izvješća, h) u slučaju potrebe, financijska sredstva za potrebe praćenja provedbe propisa, i) vrsta evaluacije, j) evaluacijski kriteriji i pitanja, k) akteri evaluacijskog postupka, l) rok za provedbu evaluacije, m) institucije kojima se podnosi evaluacijsko izvješće, te n) u slučaju potrebe, financijska sredstva za provedbu evaluacije. Člankom 26. propisano je da nositelj normativnog posla, u suradnji sa drugim nositeljima provedbe propisa vrši a) redovno praćenje provedbe propisa i u tom smislu prikupljanje nužnih podataka prema unaprijed utvrđenim vremenskim intervalima, b) procjene naspram definiranih pokazatelja uspješnosti provedbe propisa, c) nadgledanje promjena i poređenje s polaznim stanjem, d) identificiranje rizika uz davanje prijedloga odgovarajućih mjera i aktivnosti za njihovo prevladavanje, te e) predlaganje izmjena i dopuna propisa ukoliko se utvrđeni ciljevi propisa ne ostvaruju. Obveza je institucija BiH da najmanje jednom godišnje Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH podnose na razmatranje i odlučivanje izvješće o praćenju provedbe propisa iz njihove nadležnosti. Na kraju, za propise za koje je provedena sveobuhvatna procjena učinaka, člankom 27. propisana je obveza provedbe ex post evaluacije propisa i to najmanje nakon četiri do šest godina od stupanja na snagu propisa. U slučaju provedbe složenih propisa, pored ex post evaluacije propisana je mogućnost provedbe i srednjoročne evaluacije propisa – nakon tri do četiri godine primjene propisa, putem koje se, između ostalog, razmatraju: relevantnost ciljeva i logike intervencije u odnosu na ciljeve, efektivnost, odnosno razina ostvarenosti ciljeva kroz analizu ishoda ili učinaka, te efikasnost, odnosno odnos između utrošenih resursa i ostvarenih rezultata. Ovakav vid evaluacije, odnosno ocjene provedbe propisa ima za cilj osobito ukazati na eventualna odstupanja od ciljeva propisa u tijeku njegove provedbe, uz davanje preporuka za unaprjeđenje propisa.

Ipak, iz odgovora ministarstava BiH na Upitnik, proizilazi 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.<sup>52</sup>

### **8.2 Praćenje i izvješćivanje o provedbi propisa, evaluacija učinaka propisa**

Člankom 64 Jedinistvenih pravila propisano je da se provedbeni instrumenti i način osiguravanja poštivanja propisa tiču metoda provedbe zakona i drugih propisa ili akata, odnosno instrumenata 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 koji su nadležna za provedbu i rokovi koje isti trebaju poštivati, te

<sup>52</sup> MCP i MVP BiH odgovorili sa „Da“. U MVP BiH poslove praćenja primjene propisa vrši koordinatorski i zamjenik koordinatorski za konzultacije u izradi pravnih propisa na razini MVP BiH.

*aktivnosti pomoću kojih se treba izbjeći moguće sukobljavanje i nesporazumi sa osobama na koje se propis odnosi.*

*Sukladno članku 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 uspostavljanja 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 definiše obvezan način izvješćivanja o primjeni i učincima propisa po njegovom donošenju.<sup>53</sup> 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 pojedinih odredaba 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 evaluaciji njegovih učinaka izrađuju odjeli 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 formiraju posebna tijela za praćenje provedbe zakona i podzakonskih akata. MP BiH imalo je formiran Tim za praćenje kaznenog zakonodavstva, koji se periodično sastajao i izrađivao svoja izvješća, ali ovo tijelo je prestalo postojati.*

---

<sup>53</sup> MCP BiH u sklopu Platforme za razvoj predškolskog odgoja i obrazovanja u BiH za razdoblje 2017-2022 u poglavlju 9..Monitoring- navedeno je sljedeće: Nadgledanje provedbe vlastitih strateških planova i programa jačanja predškolskog odgoja i obrazovanja, baziranih na načelima i ciljevima ove platforme, vrše nadležne obrazovne vlasti i jednom godišnje svoja izvješća dostavljaju Ministarstvu civilnih poslova BiH koji pravi zbiru informaciju za VMBiH. Odluka o formiranju multisektorske radne skupine za praćenje provedbe Konvencije Vijeća Europe o krivotvorenju medicinskih proizvoda i sličnim kaznenim djelima koja predstavljaju prijetnju javnom zdravlju.

U okviru odluka o godišnjim kvotama radnih dozvola definirana je oaveza izvješćivanja o njihovoj primjeni. Izvješće o provedbi odluka sačinjava Agencija za rad i zapošljavanje BiH u suradnji sa zavodima za upošljavanje entiteta i BD BiH na kvartalnoj osnovi. Ova izvješća se dostavljaju ovom ministarstvu na razmatranje. Od 2017.g ministarstvo dostavlja godišnjo izvješće o realizaciji odluka VM BiH

### 8.3 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 BiH<sup>34</sup> propisana je obveza institucije BiH da prednacrt godišnjeg programa rada postavi na internet stranicu u trajanju od najmanje 14 dana, s ciljem obavljanja konzultacija.

Izmjenama i dopunama Jedinštvnih pravila izmijenjen je članak 75. kojim je reguliran proces konzultacija prilikom izrade propisa, na način da se proces konzultacija u postupku procjene učinaka i izrade propisa provodi sukladno Aneksu I. – Metodologija za procjenu učinaka, te sukladno Pravilima za konzultacije u izradi pravnih propisa. Člankom 6. stavak (4) Metodologije propisano je da institucija BiH prilikom izrade plana normativno-pravnih aktivnosti provodi postupak prethodnih konzultacija sukladno Pravilima za konzultacije, što praktički znači da je svaka institucija prilikom izrade godišnjeg programa rada obvezna na web-platfomu eKonzultacije objaviti nacrt programa rada, čiji sastavni dio čini i plan normativno-pravnih aktivnosti. Nadalje, obveza provedbe konzultacija postoji i u tijeku procjene učinaka i izrade propisa. Člankom 20. Metodologije propisano je da nositelj normativnog posla, za potrebe sveobuhvatnijeg i objektivnijeg sagledavanja problema, utvrđivanja ciljeva, procjene učinaka mogućih rješenja koja se razmatraju, te iznalaženja najpovoljnijih rješenja, primjenjuje odgovarajući metod aktivnih konzultacija sa institucijama BiH, organizacijama civilnog društva i neovisnim stručnjacima, ali isto tako i sa nadležnim institucijama entiteta, kantona i Brčko distrikta BiH – kada je to potrebno. Pri tome, aktivni metod konzultacija podrazumijeva provedbu individualnih i skupnih konzultativnih sastanaka, anketiranje, intervjue, okrugle stolove, fokus grupe, javne i stručne rasprave putem radija, televizije i društvenih mreža, javne tribine i slično. Ovi metodi primjenjuju se u jednoj ili u više faza procjene učinaka, a obvezno se imaju primijeniti u fazi procjene učinaka mogućih rješenja koja su razmatrana

Ministarstvo	Horizontalne konzultacije	Vertikalne konzultacije
MCP	DA	DA
MFT	Odgovor MFT: „Konzultacije sa drugim institucijama nisu nužne, jer ne može doći do preklapanja nadležnosti. Kada se propisi odnose na druge institucije, u tijeku izrade zakona ili podzakonskog akta pribavljaju se mišljenja nadležnih institucija.“	
MKP	DA	DA
MLPI	NE	NE
MO <sup>35</sup>		
MP BiH	DA	DA
MS	DA	DA
MVP	DA	DA
MVTEO	NE	NE

Tabela br. 10. Provedba horizontalnih i vertikalnih konzultacija

Provedba konzultacija doprinosi sveobuhvatnijoj analizi u postupku izrade plana normativnih aktivnosti, te u postupku izrade propisa. Međutim, sam proces provedbe konzultacija se provodi djelimično. Prema informacijama iz Upitnika, izvodi se zaključak da se MS, MCP i

<sup>34</sup> „Službeni glasnik BiH“, broj 94/14.

<sup>35</sup> Nadležno ministarstvo nije dostavilo odgovor na ovo pitanje u Upitniku

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.

#### 8.4 Elektronska baza propisa

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

Tabela br. 7. Elektronska baza propisa

Ministarstvo	Elektronska baza podataka	Elektronska baza podataka sa poglavljima pravne stečevine EU
MCP	DA	NE
MFT	DA	NE
MKP	NE	NE
MLJPI	DA	NE
MO	DA	NE
MP BiH	DA	NE
MS	DA	NE
MVP	DA	NE
MVTEO	DA	NE

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

Obzirom da je BiH intenzivirala aktivnosti vezano za pristupanje EU, što između ostalog podrazumijeva i usklađivanje domačeg zakonodavstva sa pravnom stečevinom EU, nužno je da sve institucije BiH uspostave bazu podataka sa propisima koje je potrebno uskladiti sa pravnom stečevinom EU.

## **9. PRIJEDLOG MJERA ZA PREVLAĐAVANJE PROBLEMA**

*Za prevladavanje navedenih problema u provedbi Jedinštenih pravila, Vijeće ministara BiH, na održanoj sjednici, usvojilo je slijedeće:*

### **ZAKLJUČKE**

- 1) Vijeće ministara BiH je razmotrilo Izješće o primjeni Jedinštenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, te zadužuje Ministarstvo pravde BiH da Izješće dostavi Parlamentarnoj skupštini BiH na usvajanje.*
- 2) Zadužuju se ministarstva i druge institucije BiH da pristupe uspostavljanju specijalizovanih jedinica za normativno-pravne poslove u ministarstvima sa većim obujmom ovih poslova, dok bi ostala ministarstva i druge institucije BiH imale specijalizirano osoblje, koje bi prošlo potrebnu obuku.*
- 3) Zadužuju se ministarstva i druge institucije BiH da obvezno usklađuju, sadržajno i vremenski, izradu normativnih aktivnosti i planiranje sredstava za njihovu realizaciju, kao i da uvedu obvezni postupak izvješćivanja o realizaciji istih.*
- 4) Zadužuju se ministarstva i druge institucije BiH da u cijelosti poštuju i primjenjuju odredbe Aneksa I izmjena i dopuna Jedinštenih pravila - Metodologije za procjenu učinaka prilikom izrade propisa.*
- 5) Zadužuju se ministarstva i druge institucije BiH da odgovore na Upitnik dostavljaju sukladno postavljenim rokovima, te da prilikom dostavljanja informacija odgovore na sva postavljena pitanja iz Upitnika., uz napomenu da je potrebno obratiti pažnju i na kvalitet informacija koje se dostavljaju.*