



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

6

PRIMALIENO: 12-01-2017			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Kodni 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
Josip Grubeša

Bosna i Hercegovina
MINISTARSTVO PRAVDE



Босна и Херцеговина
МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ

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

Sarajevo, novembar 2016. godine

SADRŽAJ

1. UVOD.....	4
2. ZNAČAJ PROVOĐENJA JEDINSTVENIH PRAVILA.....	5
3. METODOLOGIJA IZRADE IZVJEŠTAJA	6
4. PLANIRANJE I IZVRŠENJE PLAŃOVA NORMATIVNIH AKTIVNOSTI.....	7
4.1 Veza između planiranja i izvršenja normativnih aktivnosti i budžeta.....	7
4.2 Ukupan broj propisa izrađeni u periodu od 2013. do 2015. godine	8
4.3 Razlozi smanjenog ili povećanog obima 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 redovnom, hitnom ili skraćenom postupku.....	14
4.8 Vremenski period i razlozi izmjena i dopuna postojećih propisa.....	15
5. POSTUPAK IZRADE PROPISA	16
5.1 Način uspostave i rada radnih grupa 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, IZVJEŠTAVANJE I EVALUACIJA PROPISA.....	19
7.1 Okvir i instrumenti za praćenje primjene propisa.....	19
7.2 Praćenje i izvještavanje o provedbi propisa, evaluacija učinaka propisa.....	19
7.3 Horizontalne i vertikalne konsultacije u postupku izrade plana normativnih aktivnosti... ..	20
7.4 Elektronska baza propisa	20
8. PRIJEDLOG MJERA ZA PREVAZILAŽENJE PROBLEMA	22

POPIS KORIŠTENIH SKRAĆENICA

BiH	<i>Bosna i Hercegovina</i>
DEI	<i>Direkcija za evropske integracije</i>
EU	<i>Evropska unija</i>
Jedinstvena pravila	<i>Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH</i>
MCP	<i>Ministarstvo civilnih poslova</i>
MFT	<i>Ministarstvo finansija i trezora</i>
MKP	<i>Ministarstvo komunikacija i prometa</i>
MLJPI	<i>Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice</i>
MO	<i>Ministarstvo odbrane</i>
MP BiH	<i>Ministarstvo pravde BiH</i>
MS	<i>Ministarstvo sigurnosti</i>
MVP	<i>Ministarstvo vanjskih poslova</i>
MVTEO	<i>Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa</i>
Upitnik	<i>Upitnik o provođenju Jedinštvenih pravila</i>

1. UVOD

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

Propisi ne mogu postojati sami za sebe, uvijek su dio pravnog sistema, primjenjuju se i provode u upravnim ili sudskim postupcima. Iz ovih razloga, propisi moraju biti uzajamno vezani i uzimati u obzir određene pravne predulove i sistem 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 njihovom provođenju, 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 sistema da održava red, omogućava planiranje i osigurava predvidivost, onda bi i propisi morali biti u skladu s tim.

Pravni sistem 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 van snage propise. Usklađivanje zakonodavstva BiH sa pravnim nasljeđem EU predstavlja dodatni pritisak na zakonodavne procese. Uticaj stranih stručnjaka i nametanje njihovih tehnika izrade propisa doprinijeli su nedostatku jedinstvenosti u praksi izrade nacрта propisa, odnosno rezultirali su nedosljednostima.

U junu 2002. godine, Vijeće ministara BiH i Predsjedništvo BiH usvojili su zajedničku Deklaraciju o kvaliteti regulative, te zadužili Radnu grupu da predloži set jedinstvenih pravila koja bi usmjeravala postupak izrade propisa. Radna grupa 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 januaru 2005. godine.

U ovom izvještaju Ministarstvo pravde BiH analizira: planiranje i izvršenje godišnjih planova normativnih aktivnosti i budžeta, postupak izrade propisa, kapacitete za izradu propisa, praćenje, izvještavanje i evaluacija propisa u institucijama BiH, sa naznakom najznačajnijih problema u provođenju Jedinštenih pravila, kao i prijedlog mjera za prevazilaženje problema, u skladu sa nadležnostima propisanim članom 13. stav (1), alineja 11) i članom 16. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH².

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

Izveštaj je upućen na razmatranje Vijeću ministara BiH i usvajanje Parlamentarnoj skupštini BiH.

Rezultati izvještaja koristit će se za poboljšanje Jedinštenih pravila, te praćenje i procjenu njihove primjene u institucijama BiH u narednom periodu.

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 PROVOĐENJA 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 utiče 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, uticaj 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 prevazilaženja nastalih normativno-pravnih neujednačenosti, usvojena su Jedinstvena pravila, kojima se utvrđuju formalni kriteriji za izradu kvalitetnih propisa u institucijama BiH³.

Usvajanjem Jedinostvenih pravila, uspostavljen je pravni okvir i uveden sistem za izradu propisa na nivou BiH, sličan onom u EU i njenim članicama. Jedanaestogodišnja praksa primjene Jedinostvenih 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 uticaja.

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

³ Priručnik za izradu pravnih propisa, Tehnički uslovi i stil, Sarajevo, februar 2006. godine, finansirao USAID-JSDP.

3. METODOLOGIJA IZRADE IZVJEŠTAJA

Ovaj izvještaj izrađen je na temelju Upitnika MP BiH upućenog ministarstvima BiH za dostavljanje informacija u pogledu primjene Jedinostvenih pravila, te nalaza Analize za uspostavu sistema procjene uticaja u institucijama BiH, koju je sačinila Radna grupa MP BiH,⁴ uz pomoć USAID projekta „Jačanje institucija vlasti i procesa - SGIP“.

Nacrt izvještaja je izrađen uz provođenje konsultacija, a dobiveni komentari su, na odgovarajući način, uključeni u konačni izvještaj.

U izvještaju su obrađena slijedeća pitanja:

1. Planiranje i izvršenje godišnjih planova normativnih aktivnosti:

- veza između planiranja normativnih aktivnosti i budžeta i izvršenja istih,
- ukupan broj propisa izrađenih u periodu od 2013. do 2015. godine,
- razlozi smanjenog ili povećanog obima 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 period od 2013. do 2015. godine,
- broj propisa razmatran u redovnom, po hitnom ili po skraćenom postupku,
- vremenski period i razlozi izmjena i dopuna postojećih propisa;

2. Postupak izrade propisa:

- način uspostavljanja i rada radnih grupa 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, izvještavanje i evaluacija propisa:

- okvir i instrumenti za praćenje primjene propisa,
- praćenje i izvještavanje o provedbi propisa, evaluacija učinaka propisa,
- horizontalne i vertikalne konsultacije u postupku izrade normativnog plana aktivnosti i postupku izrade propisa,
- elektronska baza propisa;

5. Prijedlog mjera za prevazilaženje problema.

⁴ Mr. iur. 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 budžeta

2015. godine Vijeće ministara BiH je usvojilo Odluku o postupku srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja u institucijama BiH,⁵ kojom se propisuje postupak srednjoročnog planiranja, praćenja i izvještavanja 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 izvještavanja o realizaciji planova.

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

U periodu od 2013. do 2015. godine planovi normativnih aktivnosti su u većoj mjeri bili usklađeni sa budžetskim planovima i rađeni istovremeno, s tim da u jednom broju ministarstava nisu izrađivani izvještaji koji bi se se poklapali sa godišnjim izvještajima o izvršenju budžeta.⁶

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

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

⁶ Tako npr. MLJPI u kojem se izvještaji uglavnom poklapaju sa izvještajima o izvršenju budžeta.

4.2 Ukupan broj propisa izrađen u periodu od 2013. do 2015. godine

Na osnovu analize informacija dostavljenih od strane ministarstava BiH o ukupnom broju propisa izrađenih u periodu od 2013. do 2015. godine, izvodi se zaključak da je u ovom trogodišnjem periodu 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 periodu od 2013 do 2015. godine

Ministarstvo	2013. godina		2014. godina		2015. godina		Ukupno
	Zakoni	Podzakonski akti	Zakoni	Podzakonski akti	Zakoni	Podzakonski akti	
MCP	4	34 ⁸	-	33	2	31	104
MFT	1 ¹⁰	-	1	4	2	1	9
MKP	-	14	3	7	3	15	42
MILJPI	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 dat 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“, Izveštaj o radu Vijeća ministara BiH za 2013. godinu, str. 48.

⁹ Podaci koji su prikazani u tabeli preuzeti su iz Izveštaja 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 dat 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 dalji rad na obradi i analizi istih.

¹⁰ U toku 2013. godine MFT je pripremila i prosljedilo u daljnju proceduru slijedeće nacрте zakona:

- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama BiH,
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH,
- Zakon o Budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2014. godinu,
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Agenciji za osiguranje depozita u BiH,
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o finansiranju institucija BiH.

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

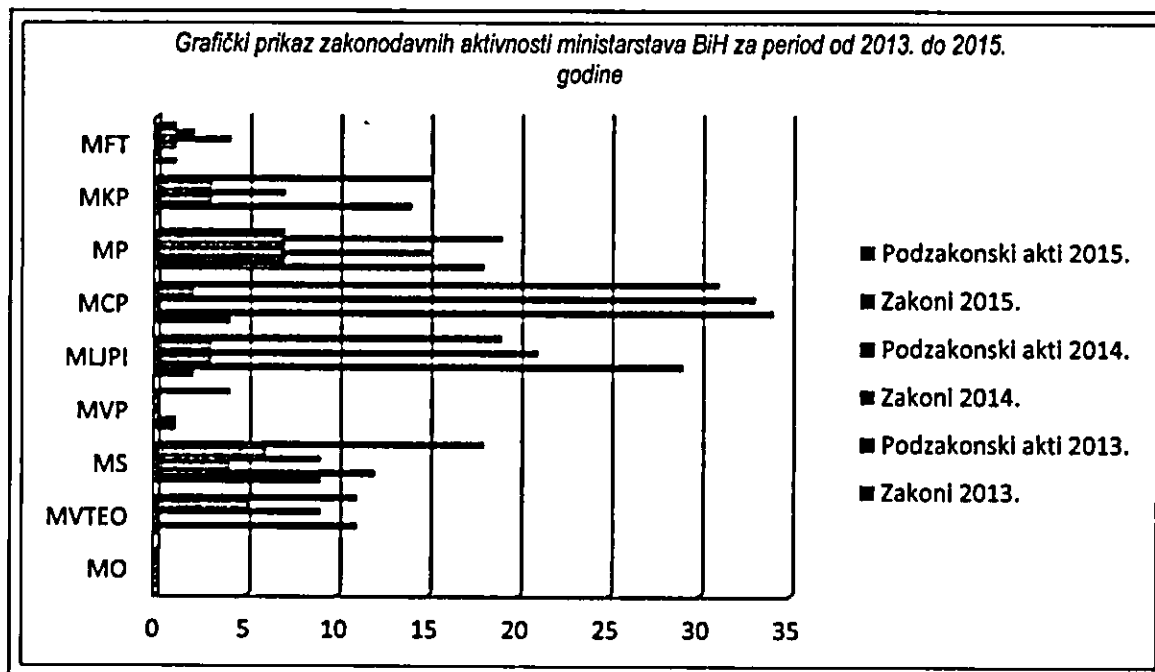
¹¹ Podaci koji su prikazani u tabeli preuzeti su iz Izveštaja o radu Vijeća ministara BiH, kao i iz izveštaja o radu MP BiH za navedene godine, iz razloga što su putem Upitnika dostavljeni nepotpuni podaci (s jedne strane, nisu svi sektori dostavili popunjen Upitnik, a s druge strane sektori koji su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

¹² Iz izveštaja o radu Vijeća ministara BiH za 2013. godinu proizilazi da je jedan je zakon usvojen i jedan u formi nacрте bio na konsultacijama.

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

¹⁴ U Izveštaju o radu Vijeća ministara BiH, MVTEO navodi kao zakonodavne aktivnosti koje su realizovane u toku 2013. godine četiri podzakonska akta. Detaljnije: Izveštaj 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 u toku 2013. godine kroz Izveštaj 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 period 2013.-2015.



Upoređivanjem podataka iz dostavljenih upitnika od strane ministarstava BiH sa podacima sadržanim u izvještajima o radu Vijeća ministara BiH za predmetni period, utvrđeno je da je:

- 1) u 2013. godini, Vijeće ministara BiH utvrdilo 30 prijedloga zakona, te usvojilo, odnosno dalo saglasnost na 58 pravilnika,
- 2) u 2014. godini, Vijeće ministara BiH je utvrdilo 20 prijedloga zakona, te usvojilo, odnosno dalo saglasnost na 39 pravilnika,
- 3) u 2015. godini Vijeće ministara BiH je utvrdilo 30 prijedloga zakona, te usvojilo odnosno dalo saglasnost 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 izvještajima o radu ministarstava, s jedne i Vijeća ministara BiH, s druge strane.

4.3 Razlozi smanjenog ili povećanog obima normativne aktivnosti

Na osnovu dostavljenih odgovora na Upitnik izvodi se zaključak da u izvještajnom periodu 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 obim povećanja MKP je imalo u periodu 2015. godine, kada je dodatno izrađeno 13 propisa.

Pojedina ministarstva¹⁵ kao razlog za povećanje obima normativnih aktivnosti navode proširenje nadležnosti, uvođenje novina u sisteme rada, formiranje nove općine,¹⁶ obavezu preuzimanja EU direktiva u domaće zakonodavstvo i sl. Sa druge strane, kao vodeći razlog za smanjenje, odnosno za neispunjenje obaveza, 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 vanredne 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 komisije, formiranje nove općine, regulisanje pitanja zastupanja pravnih osoba i sl.), te razlozi političke prirode.

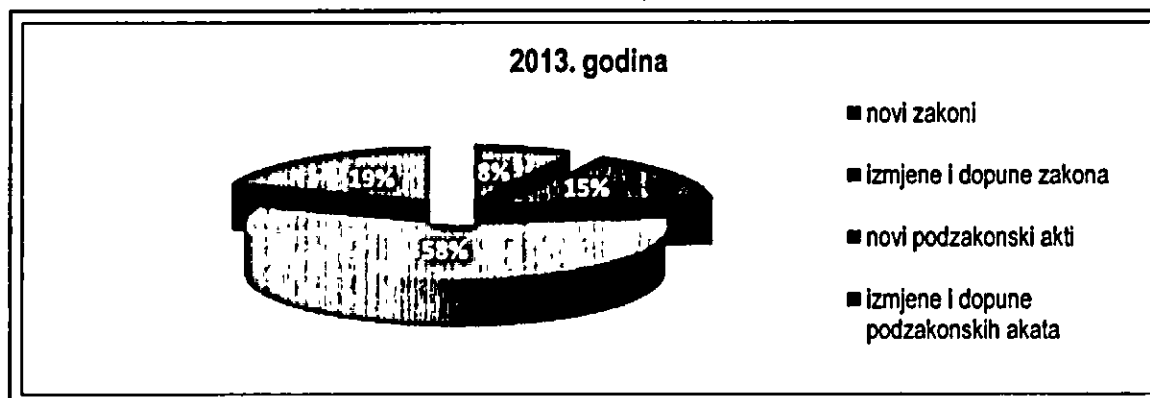
4.5 Odnos između ukupnog broja novih i izmjena i dopuna postojećih propisa

Analizirajući dostavljene informacije izvodi se zaključak da je broj novih zakona koji su bili u izradi u ministarstvima u toku 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			
	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
MILJPI	-	-	-	1
MO	5	12	2	7
MIS	5	4	9	3
MVP	-	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



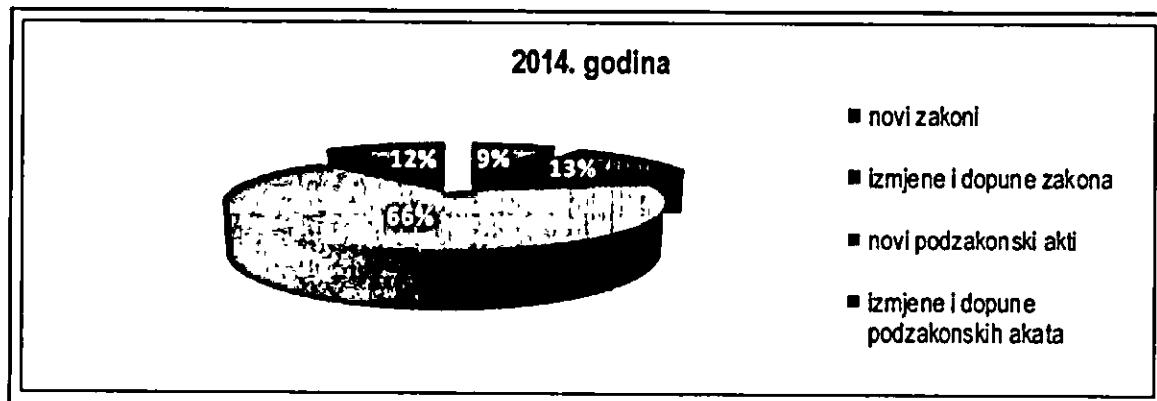
¹⁷ MKP je izradilo najveći broj propisa koji nisu bili predviđeni godišnjim programom rada i to: u 2013. godini devet propisa van programa rada, u 2014. godini šest, a u 2015. godini 13 propisa.

Podaci za 2014. godinu pokazuju da je odnos između novih zakona na čijoj se izradi radilo u toku 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 dopune 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
MIL/PI	1	2	18	3
MO	-	-	-	-
MP, BiH	3	10	2	5
MS	2	2	9	-
MVP	-	-	-	-
MVTEO	-	-	9	-
Ukupno	9	14	70	13

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

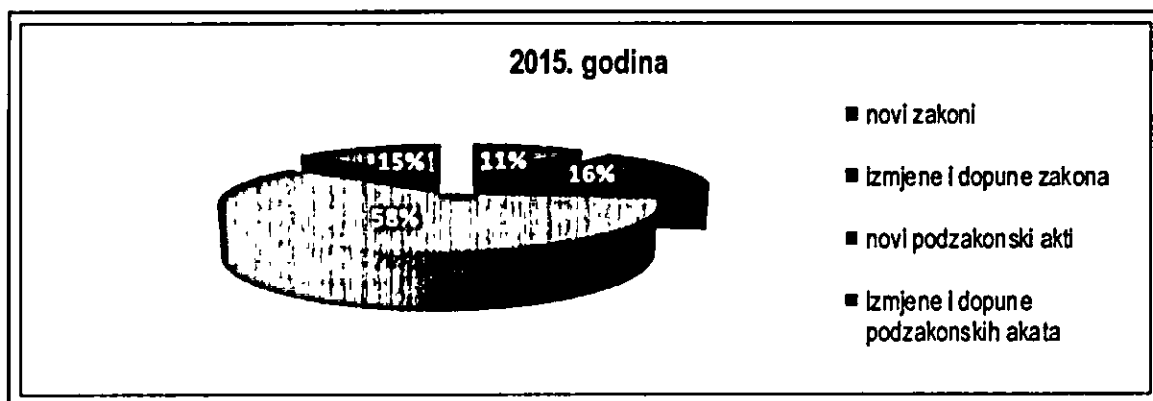


U toku 2015. godine primijećen je rastući trend kako izrade novih, tako i izmjena i dopuna postojećih zakona u odnosu na 2014. godinu. I dalje je evidentan veliki broj novih podzakonskih akata.

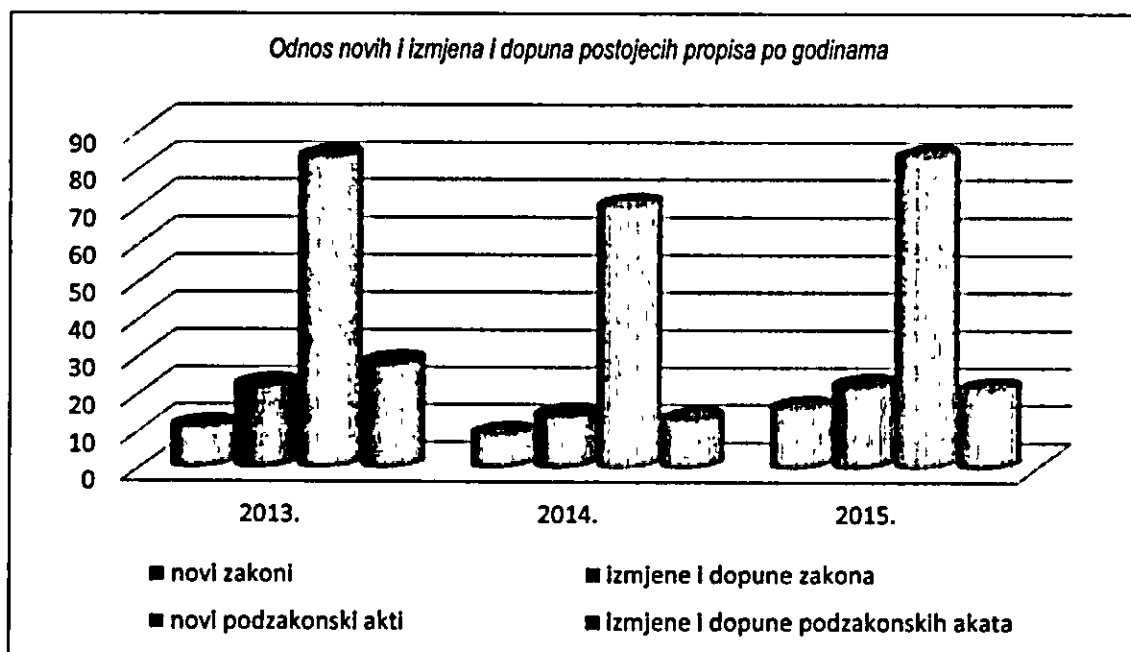
Tabela 4. Odnos između ukupnog broja novih i izmjena i dopuna postojećih propisa u 2015. godini

Ministarstvo	2015. godina		2015. godina	
	Novi zakoni	Izmjene i dopune zakona	Novi podzakonski akti	Izmjene i dopune podzakonskih akata
MCP	1	1	26	4
MET	-	-	-	-
MKP	-	3	9	6
MILJPI	2	1	15	4
MO	-	-	-	-
WIP, BiH	7	12	4	3
MS	4	2	18	-
MVP	-	-	3	1
MVTEO	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 period 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 obaveze prema planiranom rasporedu u toku 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 obimu 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 uticaje, kao što su uticaji političke prirode, te otežana saradnja sa drugim institucijama na nižim nivoima vlasti, npr. kašnjenje resornih entitetskih ministarstava i slično. Nažalost skromni odgovori ne daju kompletnu sliku stanja.

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

Ministarstvo	2013. godina		2014. godina		2015. godina	
	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%
MIS	21 - 100%	15 - 71,2%	13 - 100%	8 - 61,5%	24 - 100%	20 - 83,3%
MVP			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 redovnom, hitnom ili skraćenom postupku

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

Tabela 6. Broj propisa razmatran u redovnom, hitnom ili skraćenom postupku u periodu od 2013. do 2015. godine

Ministarstvo	2013. godina			2014. godina			2015. godina		
	Redovan	Hitan	Skraćeni	Redovan	Hitan	Skraćeni	Redovan	Hitan	Skraćeni
MCP	4	-	-	-	-	-	1	-	1
MFT	-	-	-	1	-	-	2	1	-
MKP	-	-	-	1	-	-	2	1	-
MLJPI	2	-	-	3	-	-	3	-	-
MO	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MP, BiH	11	-	-	9	-	-	9	-	-
MIS	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MVP	1	-	-	-	-	-	-	-	-
MVTEO	7	-	-	3	-	-	9	-	1
Ukupno	25	-	-	15	-	-	22	1	2

Iz datog prikaza zaključuje se da se izrađeni propisi u ministarstvima BiH razmatraju u najvećem broju slučajeva u redovnom postupku. U izvještajnom periodu zabilježen je jedan slučaj razmatranja zakona po hitnom postupku i to Zakona o javnom radiotelevizijskom sistemu BiH, čiji je predlagач bilo MKP.

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

4.8 Vremenski period i razlozi izmjena i dopuna postojećih propisa

Informacije koje su dostavljene putem odgovora na Upitnik izuzetno su štire i iz njih se može zaključiti da pojedina ministarstva ne vode evidencije normativnopravnih poslova, što bi vođenjem na kvartalnom nivou u toku 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 direktnih 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 jeste Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih obaveza (nadležnost MVP), koji je izmjenjen i dopunjen 13 godina nakon usvajanja i provođenja.

S druge strane, jedan od primjera čestih izmjena i dopuna je primjer MKP - Zakon o osnovama sigurnosti saobraćaja 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 odredaba Zakona. Pored toga, ističe se i primjer MP BiH, gdje određeni zakoni, kao što je Zakon o krivičnom postupku ili Krivični zakon BiH često trpe izmjene i dopune, (tako je npr. Krivični zakon BiH pretrpio čak dvije izmjene i dopune u toku 2015. godine).¹⁹ Kao razlog se navodi pitanje urgentnosti i postupanje u skladu s odredbama Međunarodne konvencije o suzbijanju finansiranja terorizma iz 1999. godine i specijalnim preporukama FATF-a – Radne grupe za finansijske mjere protiv pranja novca,²⁰ kao i dosljedna provedba međunarodnih standarda u domaćem krivičnom 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 IZRADA PROPISA

5.1 Način uspostave i rada radnih grupa 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 Jedinštenim pravilima, institucija je dužna da priprema normativni akt s jedinicom ili specijaliziranim osobljem nadležnim za normativne poslove, uz učešće tima stručnjaka koji rade u datoj instituciji ili u okviru njenih unutrašnjih organizacionih jedinica.²¹ Međutim, ukoliko se stručnost ne može osigurati unutar institucije, rukovodilac institucije može zatražiti uspostavu savjetodavne radne grupe koju čine stručnjaci iz drugih institucija BiH ili vanjski stručnjaci.²²

U tom slučaju, formiranje radne grupe označava početak procesa izrade propisa. Većina institucija formira radne grupe odlukom ili rješenjem rukovodioca institucije u skladu sa propisanim procedurom, nerijetko i na prijedlog visokopozicioniranih državnih službenika.²³ Prilikom formiranja radne grupe, prvenstveno se vodi računa o stručnosti članova radne grupe, ne poštujući pri tome nužno princip rodne ravnopravnosti.

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

5.2 Pripreme teza

U skladu sa članom 72. Jedinštenih pravila za izradu pravnih propisa obavezujući elemenat u postupku pripreme i izrade propisa jesu pripreme 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 članu 73. Jedinštenih pravila, tim za izradu propisa obavezan je teze dostaviti rukovodiocu institucije radi njihovog odobrenja. U slučaju da postoje alternative u vezi sa specifičnom materijom, rukovodilac 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 drugačije. Prema informacijama dobivenim iz Upitnika, MKP je jedino ministarstvo BiH koje u skladu sa članom 72. Jedinštenih pravila izrađuje teze.²⁵ MVTEO ne priprema teze prilikom izrade propisa, već umjesto teza koristi tekstove evropskih propisa koji se preuzimaju u konkretan propis. U MP teze se izrađuju po potrebi i povremeno, bez obavezne forme. Preostala ministarstva ne izrađuju, niti u bilo kojem obliku pripremaju teze za izradu propisa.

²¹ Član 71. stav 1.

²² Član 71. stav 2. i 3.

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

²⁴ Tako npr. u MVTEO, MCP, MKP.

²⁵ Uz popunjen Upitnik dostavljen je i primjer izrađenih teza.

5.3 Obrazloženje propisa

Članom 58. Jedinistvenih pravila propisana je obaveza predlagača 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 članom 60. Jedinistvenih pravila.

Tabela 6. Elementi obrazloženja propisa

Elementi obrazloženja propisa	MICP	MFT	AINP	MLJPI	AMIO	MP BiH	MS	MP	MTEO
Ustavno-pravni i zakonski osnov	DA	-	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA
Razlozi za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane politike	DA	-	DA	DA	DA	DA	NE	NE	DA
Usklađenost propisa sa evropskim zakonodavstvom	DA	-	DA	DA	DA	DA	DA	DA	DA
Provedbeni mehanizmi i način osiguranja 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 obavezujućim pravnim načelima poput pravne sigurnosti, razmjernosti, jednakosti pred zakonom (npr. principi ravnopravnosti i sl.)	NE	-	NE	DA	DA	DA	NE	DA	DA
Opis konsultacija 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 datog prikaza vidljivo je da u većini slučajeva ministarstva BiH, kao predlagatelji propisa, poštuju odredbe Jedinistvenih pravila u pogledu obrazloženja propisa.

Iako Jedinistvena pravila kroz članove od 62. do 68. propisuju obavezu predlagača da obrazloži razloge uvođenja propisa, na nivou institucija BiH ne postoje metodološke smjernice za provođenje procjene uticaja 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 Jedinistvenih 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 akcionom 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. Uspostavljanje efikasnog sistema za procjenu uticaja politika/propisa na nivou BiH, za čije provođenje su nadležni Generalni sekretarijat VM BiH i MP BiH. S tim u vezi, uz tehničku podršku USAID-SGIP, Radna grupa MP BiH izradila je dokument „Analiza o uspostavljanju sistema procjene uticaja propisa u institucijama BiH“, te je, nakon provedenih širokih konsultacija kako sa institucijama BiH, tako i sa organizacijama civilnog društva, na osnovu istog pristupljeno izradi izmjena i dopuna Jedinistvenih pravila i Aneksa I, kojim je razrađena Metodologija za procjenu uticaja propisa, s odgovarajućim obrascima i uputstvima za popunjavanje.

²⁶ Obzirom da su kroz Upitnik koji je dostavilo MFT prikazani podaci samo dvije unutrašnje organizacione jedinice, koji su dijametralno različiti, nije moguće izvući konačni zaključak o tome da li su ispoštovane odredbe Jedinistvenih 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 sistematizovana posebna specijalizovana organizaciona 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 angažovanje vanjskih stručnjaka, a najčešće kroz projekte ili putem međunarodne saradnje.

Organizaciona jedinica za evropske integracije je formirana pri jednoj trećini ministarstava, dok ostali je nemaju ili imaju sistematizovano radno mjesto - stručni savjetnik za evropske integracije.

U pogledu provjere jezičke identičnosti propisa, većina ministarstava u procesu razmatranja i odlučivanja osigurava angažovanje profesionalnih lektora, koji vrše prevođenje propisa na tri jezika u službenoj upotrebi 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 provođenje obuka za osoblje iz oblasti izrade propisa. Izuzetak je MP BiH, koje osigurava sredstva u budžetu i za angažovanje vanjskih stručnjaka, ali planirana sredstva po nekoliko godina ne budu iskorištena.

6.2 Stručno usavršavanje osoblja za izradu propisa

Članom 69. stav 2. Jedinstvenih pravila propisano je da jedinice ili specijalizovano osoblje za pripremu normativnih akata, s ciljem razvoja i usavršavanja njihove stručnosti, imaju pravo na povremenu stručnu obuku koju zajednički organizuju 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 neophodne za izradu normativnih akata. Obuke koje su pohadane bile su organizovane od strane ADS BiH i DEI, a u manjem broju ove obuke organizuju se kroz rad na međunarodnim projektima. Pored navedenog, činjenica je da većina ministarstava nema osigurana finansijska sredstva za provođenje obuka i organizaciju istih.

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

7. PRAĆENJE, IZVJEŠTAVANJE I EVALUACIJA 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 nivou institucije. Poslovi praćenja primjene propisa obavljaju se u okvirima sektora nadležnih za pojedine propise.

7.2 Praćenje i izvještavanje o provedbi propisa, evaluacija učinaka propisa

Članom 64. Jedinistvenih pravila propisano je da se provedbeni mehanizmi i način osiguravanja poštivanja propisa tiču metoda provođenja 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, organi koji su nadležni za provođenje i rokovi koje isti trebaju poštivati, te aktivnosti pomoću kojih se treba izbjeći moguće sukobljavanje i nesporazumi sa osobama na koje se propisi odnose.

U skladu sa članom 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 obaveza uspostavljanja systemske i periodične revizije postojećih propisa, kao i obaveza izvještavanja i odgovornosti. Ujedno je predlagaču ostavljena mogućnost ponovnog preispitivanja potrebe za uvođenjem propisa i prije vremenskog rasporeda, ukoliko nastane promjena uslova nakon donošenja propisa. U tom slučaju, preduzimaju 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 definišu obavezan način izvještavanja 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 pojedinih odredaba propisa grupišu u jedinici nadležnoj za izradu propisa, s ciljem utvrđivanja opravdanosti za pokretanje postupka izmjene propisa koji su na snazi.

Ako i postoje, unutar ministarstava, izvještaje o praćenju provođenja propisa i evaluaciji 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 izvještaje o provođenju 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 krivičnog zakonodavstva, koji se periodično sastajao i izrađivao svoje izvještaje, ali ovo tijelo je prestalo postojati.

7.3 Horizontalne i vertikalne konsultacije u postupku izrade plana normativnih aktivnosti

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

Jedinstvena pravila u članu 75. propisuju proces konsultacija na način da se tim za izradu propisa na osnovu prednacrt propisa konsultira a) sa jedinicom ili osobom zaduženom za pripremu normativnih poslova u nadležnom ministarstvu, s ciljem osiguravanja potrebnih budžetskih sredstava za provođenje normativnog akta u pripremi, b) jedinicom ili osobom zaduženom za pripremu normativnih poslova u nadležnoj instituciji za evropske 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, konsultira sa: a) drugim institucijama BiH na koje se odnosi materija normativnog akta u pripremi, b) javnim organima na koje se odnosi materija normativnog akta u pripremi, uključujući nadležne entitetske institucije i sve njihove administrativne jedinice, c) privatnim osobama predstavljenim od registrovanih udruženja građana i d) međunarodnim institucijama na koje se odnosi materija normativnog akta u pripremi.

Tabela br. 7. Provođenje horizontalnih i vertikalnih konsultacija

Ministarstvo	Horizontalne konsultacije	Vertikalne konsultacije
MCP	DA	DA
MFT	-	-
MKP	NE	NE
MLJP	NE	NE
MO	-	-
MP BiH	DA	DA
MS	DA	DA
MVP	DA	NE
MVTEO	NE	DA

Provođenje konsultacija doprinosi sveobuhvatnijoj analizi u postupku izrade plana normativnih aktivnosti, te u postupku izrade propisa. Međutim, sam proces provođenja konsultacija se provodi djelimično. Prema informacijama iz Upitnika, izvodi se zaključak da se MS, MCP i MP BiH ističu kao vodeća ministarstva koja vrše oba vida konsultacija, 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 konsultacije sa drugim ministarstvima i nadležnim institucijama.

7.4 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. Izuzetak je MKP koje je navelo da ne posjeduje izradenu elektronsku bazu podataka svih zakonskih i podzakonskih akata iz nadležnosti ministarstva.

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

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, BIII	DA	NE
MS	DA	NE
MVP	DA	-
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, te da se ubrzo očekuje Upitnik Evropske komisije, nužno je da sve institucije BiH uspostave bazu podataka sa propisima koje je potrebno uskladiti sa pravnom tečevinom EU.

8. PRIJEDLOG MJERA ZA PREVAZILAŽENJE PROBLEMA

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

ZAKLJUČKE

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