



PRIRUČNIK

ZA IZRADU OBRAZLOŽENJA PROPISA

Sarajevo, april/travanj 2013.



Projekat jačanja parlamenta u Bosni i Hercegovini
Пројекат јачања парламента у Босни и Херцеговини
Parliamentary Strengthening Project in Bosnia and Herzegovina

PRIRUČNIK

ZA IZRADU OBRAZLOŽENJA PRAVNIH PROPISA

Pripremili:

Sally Fleschner, *USAID Projekat jačanja parlamenta u Bosni i Hercegovini, konsultant*
Niko Grubešić, *Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, pomoćnik ministra pravde*
Almedina Šabanović, *Direkcija za evropske integracije Vijeća ministara Bosne i Hercegovine,
šef Odsjeka - Sektor za usklađivanje pravnog sistema Bosne i Hercegovine s acquis-em*

Lektorice:

Lejla Nuhodžić, *bosanski jezik*
Tamara Čapelj, *hrvatski jezik*
Aleksandra Aginčić, *srpski jezik*

Štampa:

"Dobra knjiga" d.o.o.

Tiraž: 1000

IZRAZI ZAHVALNOSTI:

Ova publikacija štampana je zahvaljujući pomoći američkog naroda koja je pružena preko Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID-a). Podršku za izradu i štampanje ove publikacije pružio je USAID Projekat jačanja parlamenta u BiH.

NAPOMENA:

Stanovišta iznijeta u ovoj publikaciji predstavljaju mišljenja autora, a ne nužno i stanovišta Američke agencije za međunarodni razvoj (USAID-a) ili Vlade Sjedinjenih Američkih Država.

PREDGOVOR

Izazovi s kojima se suočavaju obrađivači nacrtu propisa u Bosni i Hercegovini (BiH) su jedinstveni, osobito kada je u pitanju usklađivanje različitih propisa, usklađivanje nadležnosti različitih razina vlasti u BiH i priprema propisa koji su jasni i lako provodljivi.

Ministarstvo pravde BiH je 2006. godine, uz pomoć Agencije za međunarodni razvoj Sjedinjenih Američkih Država (USAID), objavilo *Priručnik za izradu nacrtu propisa*, zasnovan na *Jedinstvenim pravilima za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine*, koja su usvojena 2005. godine, a koja su se ograničila na nomotehniku izrade propisa. Međutim, priprema propisa obuhvaća mnogo više. Neefikasnost zakona često se može objasniti nepotpunom analizom politika, što obuhvaća netočnu fiskalnu analizu, neobavljanje konzultacija i slabo planiranje provedbe, što može rezultirati propisima koji, iako su tehnički dobro urađeni, ne rješavaju temeljna pitanja koja su bila cilj donošenja propisa.

Ovaj Priručnik o obrazloženju predstavlja zainteresiranom čitaocu uvod u bolju praksu izrade obrazloženja, u što se ubraja analiza politika, financijske procjene, konzultacije, usklađivanje sa pravnom stečevinom Europske unije, itd. Time što će osigurati šire razumijevanje načina kako treba pripremati propise u BiH, može biti od koristi za sve sudionike uključene u pripremu i usvajanje propisa. Članovi Parlamentarne skupštine BiH i svi koji iniciraju donošenje propisa imat će koristi od ovog Priručnika kao resursa. On je namijenjen i autorima nacrtu propisa i onima koji su zaduženi za konceptualni razvoj, onima koji su angažirani na analizi politika, te onima koji provode politike putem propisa, kao što su predstavnici sudske i izvršne vlasti, koji su nadležni za primjenu propisa.

Vlasti BiH streme napretku u procesu europskih integracija, a odgovarajuća izrada propisa će pomoći u ostvarenju ovog cilja. Ministarstvo pravde BiH opredijeljeno je za unaprjeđenje propisa u BiH i nada se da će sudionici u postupku usvajanja propisa smatrati da su objašnjenja navedena u ovom Priručniku od pomoći i da im koriste u njihovom radu.

MINISTAR

Bariša Čolak

PRIRUČNIK ZA IZRADU OBRAZLOŽENJA PROPISA

SADRŽAJ

1. UVOD	7
2. OBRAZLOŽENJE PRAVNOG PROPISA	8
3. NADLEŽNOST I USKLAĐIVANJE S HIJERARHIJOM PROPISA	10
4. IZRADA POLITIKE	14
5. USKLAĐENOST SA ZAKONODAVSTVOM EU	25
6. PROVOĐENJE	30
7. ANALIZA FINANSIJSKIH UČINAKA	32
8. KONSULTACIJE	34
9. PRAĆENJE I NADZOR	36
10. ZAKLJUČAK	39
DODATAK	40

1. UVOD

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

Zakoni ne mogu postojati sami za sebe, uvijek su dio pravnog sistema i zakonskog okvira, primjenjuju se i provode u upravnim ili sudskim postupcima. Iz ovih razloga, zakoni moraju biti uzajamno vezani i uzimati u obzir određene pravne predušlove i sistem institucija. Dobri zakoni su pravični, lako razumljivi, pristupačni i primjenjivi. Zakon koji prati logičnu strukturu i koji je napisan jasnim jezikom pristupačnim svim korisnicima je lakše i razumjeti i primijeniti. Loše napisani zakoni dovode do grešaka u njihovom provođenju, mogućih sporova i potrebe da se izmjenama i dopunama ispravljaju raniji previdi, što rezultira povećanjem troškova. Nadalje, ovakvi zakoni 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 zakoni morali biti pisani u skladu s tim.¹

Pravni sistem Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: BiH) složen je zbog složene strukture vlasti koja je proizašla iz Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1995. godine, sa Ustavom BiH kao aneksom i uz pozivanje na 15 međunarodnih sporazuma. Osim toga, Aneksom 10. Dejtonskog mirovnog sporazuma uspostavljen je Ured visokog predstavnika (OHR) sa širokim ovlaštenjima da usvaja i stavlja van snage propise. Usklađivanje zakonodavstva zemlje sa zakonodavstvom Evropske unije (EU) predstavlja dodatni pritisak na zakonodavne procese. Uticaj stranih stručnjaka i nametanje njihovih tehnika izrade propisa doprinijeli su nedostatku jedinstvenosti u praksi izrade nacrtu propisa, odnosno rezultirali su nedosljednostima.

U junu 2002. godine Vijeće ministara BiH i Predsjedništvo BiH usvojili su zajedničku Deklaraciju o kvalitetu regulative, te zadužili Radnu grupu da predloži set jedinstvenih pravila koja bi usmjeravala postupak izrade propisa. Radna grupa izradila je sveobuhvatan dokument kojim se uspostavljaju pravila i postupak izrade zakona za sve institucije BiH pod nazivom Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Jedinstvena pravila)². Ova pravila izrađena su tako da budu u skladu s relevantnom praksom u Evropskoj uniji. Parlamentarna skupština BiH usvojila je ova pravila u januaru 2005. godine. U međuvremenu su i Republika Srpska i Brčko Distrikt BiH³ usvojili slična pravila za izradu pravnih propisa.

Jedinstvena pravila imaju 83 člana, podijeljena u pet dijelova:

- a) Prvim dijelom utvrđuju se djelokrug i primjena Jedinstvenih pravila na sve institucije BiH, dok je ostalim nivoima vlasti u BiH ostavljeno na izbor da li će ih primjenjivati ili ne;
- b) Drugi dio obuhvata pitanja koja se odnose na organizaciju, strukturu, gramatiku i stil, izmjene i konačnu potvrdu propisa;

¹ Zakonodavna terminologija može stvarati zabunu. Termin „propisi“ ima različito značenje u različitim kontekstima. Za potrebe ovog priručnika, termin „propisi“ obuhvata: ustav, sporazum, zakon, poslovnik, odluku, uputstvo, pravilnik, instrukciju, naredbu, zatim: zaključak, deklaraciju, rezoluciju i sve druge propise iz nadležnosti institucija BiH, uključujući i amandmane podnesene u parlamentarnoj proceduri.

² Objavljena u „Službenom glasniku BiH“, broj 11/05.

³ Republički sekretarijat za zakonodavstvo Vlade Republike Srpske usvojio je slična pravila 2006. godine u obliku *Pravila normativno-pravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa* („Službeni glasnik RS“, broj 13/06), dok relevantni organi Brčko Distrikta BiH primjenjuju *Odluku o proceduri izrade nacrtu zakona i drugih propisa* iz 2007. godine. U Federaciji BiH nisu na snazi slična pravila, već se povremeno koriste *Jedinstvena pravila*.

- c) Treći dio odnosi se na sam zakonodavni postupak i sadržaj obrazloženja koja prate nacрте pravnih akata;
- d) Četvrtim dijelom regulira se postupak izrade propisa u institucijama BiH;
- e) Peti dio sadrži završne odredbe.

Svrha Jedinistvenih pravila je da na odgovoran i finansijski opravdan način pomognu uspostavu integritanog pravnog sistema koji bi donio dobrobit cijelom društvu. Jedinistvena pravila uređuju normativno-pravne tehnike izrade nacрта propisa – strukturu, organizaciju, stil, gramatiku, itd., ali sadrže i preduslove koji određuju cjelokupni postupak izrade pravnih propisa, te pojedine administrativne odredbe koje prate ovaj postupak.

Cilj ovog priručnika je da ukratko objasni ove dodatne uslove utvrđene čl. od 58. do 67. Jedinistvenih pravila koji se odnose na obrazloženje propisa na način koji će predlagačima omogućiti da nacрте propisa izrađuju tako da budu efikasni i finansijski realni, te da ostvaruju svoju svrhu jer imaju odgovarajući pravni osnov i mogu se provesti.

2. OBRAZLOŽENJE PRAVNOG PROPISA

Članovima 58. i 59. Jedinistvenih pravila propisano je da je prilikom pripreme nacрта ili prijedloga propisa u institucijama BiH predlagač dužan uz nacrt ili prijedlog propisa dostaviti obrazloženje u formi dodatka, koji se ne smatra aneksom tog nacрта ili prijedloga propisa.

Članom 60. Jedinistvenih pravila utvrđuje se sedam dijelova obrazloženja koji moraju pratiti sve propise upućene Vijeću ministara BiH⁴:

Član 60. **(Sadržaj obrazloženja)**

(1) Obrazloženje propisa sadrži:

- a) ustavnopravni i zakonski osnov za donošenje propisa,*
- b) razloge za donošenje propisa i objašnjenje odabrane politike,*
- c) usklađenost propisa s evropskim zakonodavstvom,*
- d) provedbene mehanizme i način osiguravanja poštivanja propisa,*
- e) obrazloženje finansijskih sredstava za provođenje propisa i njihove finansijske učinke,*
- f) opis konsultacija vođenih u procesu izrade propisa,*
- g) raspored eventualnog ponovnog preispitivanja donesenog propisa.*

(2) Ako se ocijeni da priroda pojedinog propisa ne zahtijeva obrazloženje prema nekoj od tačaka iz stava (1) ovog člana, moguća su odstupanja⁵. Nadležna institucija za donošenje propisa može odlučiti da obrazloženje nije potpuno i zahtijevati dodatna pojašnjenja od obrađivača.

⁴ Ovo su uslovi koje su sva ministarstva na državnom nivou dužna ispoštovati, ali se odnose i na bilo koji propis upućen u parlamentarnu proceduru.

⁵ Jedinistvena pravila ne predviđaju izuzetke za manje izmjene zakona. Međutim, član 60. stav (2) Jedinistvenih pravila omogućuje da se obim obrazloženja prilagodi mjeri /veličini efekta datih izmjena. Vidjeti i Uputstvo Vijeća ministara BiH o metodi izrade nacрта i procedurama za usvajanje tehničkih propisa („Službeni glasnik BiH“, broj 35/06).

U slučaju nastanka posebnih okolnosti, izrada neke od navedenih tačaka obrazloženja nije neophodna, osim ako to institucija nadležna za donošenje propisa izričito ne zatraži. Svi zahtjevi u tom smislu detaljno su objašnjeni čl. od 61. do 67. Jedinstvenih pravila o kojima će više riječi biti u nastavku Priručnika.

Svrha obrazloženja je da pruži podatke o historijatu i da evidentira pripremni postupak koji je rezultirao podnesenim nacrtom propisa. Obrazloženja moraju biti jasna, precizna i informativna s obzirom da:

- a) doprinose dobroj obaviještenosti učesnika u parlamentarnoj raspravi,
- b) osiguravaju efikasno razmatranje nacrta zakona u parlamentu,
- c) ograničavaju prostor za političke nesuglasice, s obzirom da iznose stvarno stanje stvari (uključujući i pitanja ustavnih nadležnosti),
- d) utvrđuju parametre za političku raspravu jer ukazuju na to koji elementi politika su uslovljeni međunarodnim obavezama (npr. usklađivanjem s propisima EU),
- e) ukazuju na vjerovatan ishod rasprava o pitanjima ustavne nadležnosti (kada su u pitanju nadležnosti entiteta i države),
- f) olakšavaju postizanje političke saglasnosti jer objašnjavaju na koji način su interesi svih zainteresiranih strana uzeti u obzir,
- g) pomažu ministarstvima i drugim institucijama u donošenju odluka i njihovom provođenju,
- h) pomažu državnim službenicima, sudovima i svima onima koji primjenjuju propise da ih ispravno tumače,
- i) čine propise pristupačnijima tako što će ljudima pomoći da razumiju učinke tih propisa na njihova prava i obaveze koje propisuju i
- j) omogućavaju dobru obaviještenost učesnika u javnoj raspravi.

Bitno je razumjeti da obrazloženje ne postoji samo za sebe i da nije samo sebi cilj, već je ono instrument koji služi kao referentna tačka i usmjerava tok postupka izrade propisa, odnosno kasnije zakonodavne procedure u parlamentu.

Obrazloženje bi trebalo odražavati činjenicu da je predmetni nacrt propisa slijedio logičan put, počev od (i) analize uočenog društvenog problema, odnosno potrebe, preko (ii) izrade javne politike osmišljene tako da zadovolji te potrebe, (iii) razmatranja mogućih alternativa za pronalaženje rješenja problema, (iv) testiranja rješenja putem analize rizika/koristi, (v) provođenja analize finansijskih učinaka propisa, (vi) provođenja konsultacija, (vii) izrade plana provođenja, pa do (viii) osmišljavanja sistema za praćenje uspješnosti propisa i ispravljanje uočenih nedostataka.

Usvajanje pravnih propisa bez preduzimanja navedenih koraka može dovesti do toga da se propisi ne primjenjuju, predstavljati razbacivanje društvenih i finansijskih resursa, uzrokovati sudske sporove, nesigurnost kod građana i nastanak negativne slike o kredibilitetu vlasti. Strani investitori obično izbjegavaju one zemlje čiji je pravni sistem nejasan, nestabilan i čiji se zakoni ne mogu pravedno primjenjivati.

Iako Jedinstvena pravila ne preciziraju kada u toku zakonodavnog procesa treba provesti različite analize i zadatke iz čl. od 60. do 67., to treba učiniti što ranije, a svakako u fazi izrade politike. Tako će, kada nacrt zakona bude podnesen nadležnoj instituciji radi odobravanja i davanja mišljenja, ona biti u boljem položaju da ga odobri.

Cilj ovog priručnika je da poboljša razumijevanje obrazloženja propisa raspravom i upotrebom kontrolnih listi i radnih listova, kako bi se na taj način unaprijedio kvalitet propisa.

3. NADLEŽNOST I USKLAĐIVANJE S HIJERARHIJOM PROPISA

Član 61.

(Ustavna i pravna provjera)

(1) Ustavnopravni i zakonski osnov za uvođenje propisa sadrži provjeru:

- a) ustavnih i zakonskih ovlaštenja za reguliranje pojedine materije i za donošenje propisa i*
- b) usklađenosti prema postojećem zakonodavstvu, uključujući i međunarodne sporazume.*

(2) Ukoliko je potrebno, ustavnopravni i zakonski osnov uključuje i usklađenost propisa s obavezujućim pravnim principima, poput pravne sigurnosti, srazmjernosti i jednakosti pred zakonom, kao i s proceduralnim zahtjevima.

Članom 61. Jedinstvenih pravila propisuje se obaveza svih onih koji rade na izradi propisa da navedu ustavnopravni i zakonski osnov za njihovo donošenje i objasne na koji način su oni usklađeni s postojećim propisima i međunarodnim sporazumima. Ovo se ne odnosi na usklađivanje sa zakonodavstvom EU što podrazumijeva posebne tehničke zahtjeve i čemu je posvećen poseban dio ovog priručnika.

Propisi moraju biti u skladu sa ustavnim principima i važećim zakonima. U tom smislu, mora se obratiti pažnja na pravnu hijerarhiju propisa. Svi propisi nisu jednaki po važnosti. U BiH, kao i u drugim zemljama, određeni propis ima određeno mjesto u hijerarhiji sveukupnih regulatornih akata koje vlasti usvajaju. Ustav nije isto što i zakon, a zakon nije isto što i pravilnik ili podzakonski akt (sekundarni propisi). Ustavi, zakoni i pravila ne postoje nezavisno jedni od drugih već su, svaki prema svojoj hijerarhijskoj važnosti, uključeni u pravni sistem jedne zemlje.

Ustav je najviši pravni akt svake zemlje i može se usvajati na različite načine. U nekim zemljama ustav je predmet referendumu. Poseban vid ustava je onaj koji nameće vladar (oktroirani ustav). BiH je jedinstven slučaj u smislu da je njen ustav proizašao iz multilateralnog međunarodnog sporazuma. Neke zemlje, poput Velike Britanije, nemaju pisani ustav. Dok u nekim zemljama nije dozvoljeno mijenjanje ustava, većina zemalja ga mijenja izmjenama i dopunama ili amandmanima.

Ustav je osnovni i najviši pravni akt u BiH i u članu III. 3. b) Ustava BiH definiše odnose tri dijela vlasti. Član IV. 4. a) Ustava BiH stavlja u zadatak Parlamentarnoj skupštini BiH „*donošenje zakona koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija Skupštine po ovom Ustavu*“. Parlamentarna skupština BiH nadležna je i za:

- a) odlučivanje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija BiH i za međunarodne obaveze BiH - član IV. 4.b);
- b) odobravanje budžeta za institucije BiH - član IV. 4.c);
- c) odlučivanje o saglasnosti za ratifikaciju međunarodnih ugovora - član IV. 4.d);
- d) rješavanje ostalih pitanja koja su potrebna da se provedu njene dužnosti ili koja su joj dodijeljena zajedničkim sporazumom entiteta - član IV. 4.e).

Hijerarhija pravnih akata

Pravni akti mogu biti opći pravni akti kojima se uvode opće pravne norme ili pojedinačni pravni akti kojima se rješava o pravima ili dužnostima uglavnom fizičkih i pravnih lica, kao što su presude sudova ili rješenja upravnih organa. Sudski i upravni akti su oni koje donose sudovi, odnosno upravni organi u konkretnom slučaju.

Na osnovu njihove pravne važnosti, možemo govoriti o pravnim aktima višeg i nižeg ranga. Najviši pravni akt je ustav i međunarodni ugovori, od kojih su mnogi ugrađeni u Ustav BiH, a zatim slijede zakoni (primarni propisi). Poslije njih su sekundarni propisi ili podzakonski akti (odluke, pravilnici, uputstva, instrukcije i naredbe), koji se zasnivaju na izričitim nadležnostima utvrđenim primarnim propisima. Niže na ovoj ljestvici su poslovnici i akti internog karaktera.⁶ Najniže su rangirani individualni pravni akti.

Posebna kategorija koja se razlikuje od općih pravnih akata su akti političkog pozicioniranja i uticaja koje parlamenti koriste da izraze svoj stav o konkretnim vanjskim i unutrašnjim pitanjima, a koji uključuju: deklaracije, rezolucije, preporuke, zaključke i smjernice.

Ustav i zakone usvajaju zakonodavni organi, koji ih u nekim slučajevima usvajaju u posebnoj zakonodavnoj proceduri. Organi upravne ili izvršne vlasti usvajaju podzakonske akte, koji predstavljaju akte niže pravne snage koji se usvajaju radi lakšeg provođenja zakona i zasnivaju se na izričitim ovlaštenjima utvrđenim tim zakonom, te imaju status općih pravnih akata. Pojedinačne sudske, odnosno upravne akte donose sudovi, odnosno organi uprave.

Opći principi za rješavanje sukoba pravnih propisa su:

- a) propis nižeg ranga ne može biti u sukobu s propisom višeg ranga;
- b) propis može staviti van snage ili izmijeniti samo propis jednake ili veće pravne važnosti;
- c) kada postoji sukob odredbi propisa jednake snage, ona odredba koja je novijeg datuma stavlja van snage ili dovodi do izmjene starije odredbe;
- d) svako posebno pravilo stavlja van snage ili dovodi do izmjene općeg pravila, bez obzira na datume njihovog usvajanja.

Ne postoje izričiti međunarodni standardi kada je riječ o hijerarhijskim odnosima između domaćih zakona i međunarodnih sporazuma, osim u slučajevima kada su ti sporazumi sastavni dio ustava zemlje. Svaka zemlja za sebe određuje na koji će način ispuniti domaće i međunarodne obaveze. U slučaju sukoba, u nekim zemljama međunarodnim sporazumima zakoni se stavljaju van snage, dok su u drugim zemljama oni niži po važnosti. U BiH su prava i slobode zaštićeni Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolima. Odredbe ove konvencije imaju prvenstvo u odnosu na sve domaće propise.

Opći pravni principi

BiH primjenjuje opće pravne principe proizašle iz pravne tradicije i prakse zemalja članica EU. S obzirom da su ti principi najvećim dijelom razrađeni, primjenjivani i tumačeni na nivou Evropskog suda pravde, poznati su i kao „nepisano pravo“. Ovi principi su materijalni elementi pravne države i služe za prevazilaženje eventualnih pravnih nejasnoća, odnosno pitanja koja nisu uređena zakonom, te pomažu da se propisi tumače na pravičan način u slučajevima gdje pisani izvori prava ne nude odgovarajuće odgovore, odnosno gdje se smatra da su oni u suprotnosti pravičnosti. Najčešće se pominju:

⁶ Uz izuzetak poslovnika parlamenta, koji su na istom nivou kao opći pravni akti.

Princip nediskriminacije: principom nediskriminacije štiti se jednakost svih građana u smislu njihovih prava i obaveza tako što se izričito zabranjuje bilo direktna ili indirektna diskriminacija na osnovu roda, rase, etničke pripadnosti, religijskih uvjerenja, invaliditeta, starosne dobi ili seksualne orijentacije;

Princip pravne sigurnosti: ovaj princip nalaže da zakoni budu svima pristupačni, kao i da propisi moraju biti objavljeni prije njihovog stupanja na snagu, kako bi se građanima dala mogućnost prilagođavanja i pripreme se za datu promjenu pravnih okolnosti.

Kao materijalne elemente principa pravne sigurnosti treba istaći:

Koncept zaštite stečenih prava: Ako lice na osnovu pravne norme stekne neko neotuđivo pravo, to pravo mu se ne bi smjelo oduzeti nekim drugim propisom;

Koncept neretroaktivnosti: Izuzev u rijetkim slučajevima, zakon se ne može primjenjivati retroaktivno, odnosno na period prije njegovog stupanja na snagu;

Koncept legitimnih očekivanja: U određenoj mjeri ljudi računaju na to da će zakon dovesti do nekih konkretnih rezultata i ta njihova očekivanja moraju biti zaštićena;

Princip srazmjernosti: Ovim principom se obavezuju vlasti da se drže određenog nivoa srazmjernosti tako da ne usvajaju mjere koje prelaze granicu onoga što je primjereno i neophodno za ostvarivanje ciljeva tog propisa;

Proceduralna prava: Proceduralna prava, odnosno prava na određene postupke koja su ponekad jednako bitna kao i suštinska prava, u smislu zaštite interesa nekog pojedinca, uključuju: pravo na pravično suđenje, pravo na upotrebu razumljivog jezika, pravo na upoznavanje s argumentima na kojima počiva određena odluka, pravo na *ne bis in idem*, pravo kojim se garantira da nijedna kazna ne može biti nametnuta bez jasnog i nedvosmislenog pravnog uporišta, itd.

Usklađivanje propisa

Propisi se moraju izrađivati u skladu s navedenom hijerarhijom i određenim principima. Predlagač propisa ne može ignorirati ustavne nadležnosti ili međunarodne obaveze. Svaki novi propis mora biti usklađen s međunarodnim pravom, kao i s procedurama za iniciranje, potpisivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora. Svaki novi propis mora biti usklađen s propisima kojima se uređuju građanska prava i slobode, te osnovne ljudske slobode. Usklađivanje također podrazumijeva povezivanje svake pojedinačne odredbe nekog zakona sa Ustavom BiH i drugim postojećim propisima.

Poslovníkom o radu Vijeća ministra BiH nalaženo je da svi novi propisi moraju biti usklađeni i s međunarodnim pravom, s obzirom da su odredbe međunarodnog prava sastavni dio domaćeg pravnog poretka.

Ustavopravni osnov

Ustavopravni osnov nekog zakona treba navesti u preambuli. Uobičajeno je da će u državnom zakonu jednostavno biti navedeno da svoju snagu crpi iz Ustava BiH, tj. iz člana IV.4.a), ali uvijek treba navesti relevantan osnov veće pravne snage. Prilikom izrade nacrt propisa, predlagač treba voditi računa o:

- relevantnim dijelovima Ustava BiH;
- primjenjivim međunarodnim sporazumima, konvencijama i ugovorima,
- relevantnim domaćim zakonima;
- komentarima i navodima;

- odlukama Evropskog suda za ljudska prava i
- odlukama Ustavnog suda BiH.

Osim toga, predlagač mora: (i) obaviti komparativnu analizu teme s propisima EU na entitet-skom i drugim nivoima vlasti i (ii) utvrditi kako da se riješe pojedinačni sukobi nadležnosti.

U slučaju da se u postupku izrade utvrde neusaglašenosti, one se moraju ispraviti prije nastavka procedure.

Predlagač treba temeljito istražiti nadležnost institucije predlagača tog zakona za reguliranje određene zakonske tematike i u obrazloženje ugraditi ovu nadležnost. Predlagač treba navesti i relevantne primjere koji potvrđuju valjanost načina na koji on tumače ustav. Tu spadaju odluke Ustavnog suda BiH, kao i zakoni koje je već donijela Parlamentarna skupština BiH. Za pronalaženje primjera, predlagač može koristiti Pravni vodič, kao i akademsku literaturu.

Pošto je najveći broj pitanja reguliran na entitetskom nivou, obrazloženje treba da se pozabavi pregledom tog iskustva, čak i kada se navode materijali koji reguliraju entitetske aspekte. Treba sumirati i raniju zakonodavnu historiju na državnom nivou kako bi se ukazalo na glavne razlike između starog i novog pristupa.

Razmatranje propisa na nivou institucije Vijeća ministara BiH

U skladu s odredbama Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH, predlagači zakona dužni su pribaviti mišljenje nadležnih ministarstava i drugih institucija u BiH o svakom nacrtu propisa. Ako je njihovo mišljenje traženo, institucije su obavezne da ga osiguraju u za to propisanom roku. U slučaju podnošenja nacrta zakona Vijeću ministara BiH bez neophodnih mišljenja, on se vraća predlagaču i određuje mu se rok u kojem je obavezan kompletirati dokumentaciju.

Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH zakone poredi s Registrom postojećih zakona objavljenih u „Službenom glasniku BiH“. On ima pristup odlukama ustavnih sudova, te elektronskoj bazi podataka o važećim pravnim propisima. Ured za zakonodavstvo daje mišljenje zasnovano na detaljnoj analizi.

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH nadležno je za poređenje nacrta s važećim propisima koji se tiču poštivanja građanskih prava i osnovnih sloboda na način na koji je to uređeno međunarodnim humanitarnim pravom.

Ministarstvo finansija i trezora BiH razmatra pravne propise sa stanovišta njihovih budžetskih i finansijskih učinaka.

Ministarstvo vanjskih poslova BiH nadležno je potvrditi da je predmetni nacrt u skladu s vanjskopolitičkim ciljevima i procedurama za zaključivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora.

Ministarstvo pravde BiH dužno je provjeriti kaznene odredbe svakog zakona, odnosno da li su njegove odredbe usklađene sa ustanovljenim kriterijima kada je riječ o strukturi i funkcioniranju organa uprave, kao što je slučaj s pravilnicima o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

Od Direkcije za evropske integracije (DEI) traži se mišljenje o usklađenosti nacrta propisa sa zakonodavstvom EU.

Predlagač propisa nije ograničen na to da traži mišljenja samo od pomenutih institucija. Preporučuje se da, kao dio procesa konsultacija, predlagač traži i mišljenja drugih relevantnih institucija o konkretnim pitanjima koja se mogu pojaviti u nekom propisu, kao što su npr. rodna prava ili zaštita ličnih podataka, ali i svako drugo pitanje.

Kada je obrazloženje predlagača propisa u suprotnosti sa mišljenjem neke druge institucije BiH, konačnu odluku donosi Vijeće ministara BiH.

4. IZRADA POLITIKE

Uvod

Na šta se tačno misli pod pojmom "politika"? Javna ili zakonodavna politika se u općem smislu može definirati kao sistem zakona, regulatornih mjera, aktivnosti i finansijskih prioriteta po određenom pitanju, koje usvaja neki organ vlasti ili njegov predstavnik s ciljem rješavanja društvenog pitanja koje se tiče neke konkretne zajednice ili cjelokupnog društva. Politika kao termin ima široko značenje i može se odnositi na društvenu politiku, politiku zaštite životne okoline, ekonomsku politiku, itd. i često se miješa sa strategijom. Nemoguće je napraviti jasnu podjelu između izraza "politika" i "strategija" u kontekstu njihove svakodnevne upotrebe. Ono što bi neka vlada nazvala „strategija ekonomskog planiranja“, druga bi mogla nazvati „politika ekonomskog planiranja“. Najjednostavnije rečeno, politika se odnosi na ono što se želi postići, a strategija na način kako će se ta politika ostvariti, mada sami prijedlozi politika obično obuhvataju i strategije. Svi zakoni imaju određeni cilj u smislu politike, bez obzira na to da li je taj cilj izričito naveden ili nije. Politički ciljevi predstavljaju suštinu svakog zakona, dok je zakon pokretačka snaga njihove primjene.

Potreba za solidnom analizom politika i dobro izrađenom zakonskom regulativom je od ključnog značaja za svaku zemlju. Zakonska regulativa koja ne odgovori adekvatno na pitanje u kontekstu politike ili je nejasna može dovesti do višestrukih tumačenja i rezultata suprotnih očekivanjima i na taj način urušiti povjerenje javnosti i njihovu vjeru u vlasti. Loša analiza politike i loša izrada zakonskih propisa dovode do pravne nesigurnosti i pravne nestabilnosti, dok loši propisi dovode do toga da sudovi, dio države s najdirektnijom odgovornošću za osiguravanje jednoobrazne primjene zakona, moraju nagađati što je bila namjera tog propisa i pronalaziti *ad hoc* rješenja, čime se urušava poimanje pravednosti i jednakosti. Dodatan problem u BiH je praksa institucija da parlamentu upućuju zahtjeve za autentična tumačenja odredbi pojedinih zakona koja se potom objavljuju u službenom glasilu. Preklapanja i sukobi nadležnosti, te opći nedostatak zakonodavnih usmjerenja u ključnim oblastima politike unutar sveukupne pravne strukture zemlje podrivaju vladavinu zakona.

Izradi javnih politika ne posvećuje se uvijek pažnja koju zaslužuje, niti se ovaj proces dovoljno prati i ocjenjuje. Ovo nije dobro, jer je nedovoljno posvećivanje pažnje izradi politika kratkovidno, kontraproduktivno i vjerovatno vodi negativnim posljedicama, kako tokom postupka izrade propisa, tako i poslije toga. Dobra analiza javnih politika i kvalitetna izrada propisa mogu umanjiti uticaj ovog problematičnog okruženja. Ako oni koji utvrđuju politiku dobro urade svoj posao, onda će i oni koji provode tu politiku moći dobro uraditi svoj. Prema tome, logično je da se izdvoji vrijeme i odgovarajući resursi za izradu i razmjenu informacija o politici i ciljevima prije nego što se pristupi samoj izradi propisa jer se time značajno povećavaju šanse da će propis zaista i postići ono što se od njega očekuje i donijeti pozitivne rezultate za cijelo društvo. Također, propise koji odražavaju smislene politike lakše je provoditi i ne zahtijevaju stalne izmjene i dopune. Najkraće rečeno, dobra politička analiza i solidna izrada propisa imaju integrirajuću ulogu u osiguravanju uspjeha pravnih reformi i promoviranju vladavine prava.

Uloga vlade

Utvrđivanje politike je prvi, a ujedno i jedan od najvažnijih koraka u postupku izrade propisa. Propisi u samom početku moraju biti osmišljeni na način da rješavaju ili sprečavaju problem, tako što predstavljaju normu kojom se provodi određena politika. Politike su možda u početku projekti koje oblikuje vlada, ali kasnije obično poprime formu konkretnih pravnih akata.

Većina vlada imaju uspostavljene procedure na osnovu kojih planiraju na kojim javnim politikama i propisima će raditi i to najčešće u narednoj godini dana. Ovakvi godišnji planovi obično podrazumijevaju listu propisa koje svako od ministarstava treba uraditi i rokove u kojima su ih dužna uputiti vladi na usvajanje. Ministarstva doprinose oblikovanju politike u oblastima za koje su nadležna, te rješavaju probleme u vezi s provođenjem postojećih javnih politika. Pouzdani kanali komuniciranja između izabranih političkih predstavnika, stručnjaka i drugih ministarstava od ključnog su značaja za sve aktivnosti u ovom kontekstu.

Oblikovanje javnih politika u BiH

Članom 62. Jedinstvenih pravila utvrđuju se obavezni elementi koji stoje iza neke zakonodavne politike.

Član 62.

(Razlog uvođenja propisa)

(1) Razlozi za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane politike moraju biti zasnovani na jasnim dokazima da je problem u odabranoj materiji postojao i da je uvođenje propisa opravdano, navodeći naročito:

- a) analizu sadašnjeg stanja,*
- b) vrijednosti kojima se obrađivač vodio i trenutnu politiku te institucije u vezi s njima, i*
- c) vjerovatnoću dobiti od uvođenja propisa, zasnovanu na realnoj procjeni djelotvornosti te institucije.*

(2) Kad god je to moguće, razlozi za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane politike također bi trebalo da budu zasnovani na dokazima da se vodila rasprava i o alternativnim formama reguliranja te materije, poput ekonomskog reguliranja, neobavezujućih sporazuma, samoreguliranja, prikazivanja informacija i drugih nenormativnih načina reguliranja.

Nadležni za izradu propisa u BiH susreću se s jedinstvenim izazovima, pogotovo kada je riječ o usklađivanju mnogobrojnih propisa i mirenju različitih nadležnosti. Ministarstva u BiH igraju značajnu ulogu pri utvrđivanju planova koji se odnose na oblikovanje javnih politika i izradu propisa. U skladu s evropskom pravnom tradicijom, oblikovanje politike i izrada propisa u BiH su organizaciono objedinjeni, odnosno ministarstva najčešće i oblikuju politiku i izrađuju propise koji proizilaze iz te politike. Na taj način ministarstva ne samo da su upoznata sa svim dešavanjima u oblastima za koje su nadležna, već imaju mogućnost da utvrđenu politiku i nacрте propisa mijenjaju u toku postupka njihove izrade čime se postiže znatno veći stepen sigurnosti i praktičnosti konačnog teksta tog propisa. Autori politika moraju istražiti i unijeti ne samo uticaj promjena propisa EU koji mogu dovesti do smanjenja broja mogućih politika, već i promjena na nivou entiteta i drugih nivoa vlasti u BiH.

Javnu politiku ne mora obavezno utvrđivati vlada, ona može biti predstavljena i dokumentima koje su izradili drugi, poput organizacija građanskog društva, te posebnih interesnih grupa. Međutim, ovaj priručnik izrađen je na osnovu Jedinstvenih pravila i kao takav se usmjerava na zakonodavnu praksu unutar institucija BiH. Pri tome ipak treba imati u vidu da u praktičnom smislu politike nisu radovi akademskog nivoa nego jednostavno dokumenti kojima predlagač izražava svoj stav o određenom pitanju. Predlagač određene aktivnosti treba provesti detaljnu analizu iz perspektive javne politike, što dovodi do izrade uvjerljivog prijedloga zakonodavne politike, od-

nosno dokumenta⁷ koji bi za to nadležna institucija vlasti mogla službeno usvojiti, time utvrđujući osnovu za predloženi pravni propis.⁸

Prijedlog javne politike ne navodi samo ono što treba postići već i ko će to postići, kada i na koji način (strategiju). On bi trebalo da odražava činjenicu da je predlagač uradio sljedeće:

- a) odabrao i po prioritetu poredao primjenjive ciljeve;
- b) analizirao problem iz kojeg proizilazi potreba za izradom politike;
- c) uskladio politiku s direktivama EU;
- d) proveo konsultacije;
- e) pronašao politička rješenja za ispunjenje ciljeva;
- f) utvrdio alternative mjere, uključujući i to da se ništa ne preduzme;
- g) proveo analizu finansijskih i regulatornih učinaka i
- h) utvrdio način primjene.

Jednom kada ministarstvo usvoji politiku i kada se u skladu s tom politikom izradi nacrt propisa, taj nacrt propisa treba proći dodatnu provjeru u smislu analize finansijskih učinaka, konsultacija i provedbenih planova (vidjeti čl. od 64. do 66. Jedinostvenih pravila), iako je veći dio toga već ranije urađen jer se razmatrana rješenja obavezno testiraju tokom same izrade analize politike. Sve provedene aktivnosti iznose se u obrazloženju koje prati nacrt propisa pri njegovom dostavljanju Vijeću ministara BiH, a kasnije i Parlamentarnoj skupštini BiH.

Sljedeći dio ovog priručnika predstavlja instrukciju kojom se, korak po korak, trebaju voditi učesnici u postupku izrade prijedloga politike ili drugog dokumenta kojim se predstavlja politika.

Pristup izradi zakonodavne politike usmjeren na rješavanje problema

Primjena zakonodavne politike podrazumijeva sistemski pristup kojim se postiže logičan proces pronalaženja odgovarajućih pravnih rješenja za društvene probleme. Efikasan pristup izradi politike je tzv. pristup usmjeren na rješavanje problema. On uključuje metodologiju za utvrđivanje društvenih problema, analiziranje problema u smislu „problematičnog ponašanja“ (djelovanja, odsustva djelovanja, propusta) učesnika, s ciljem pronalaženja rješenja koja će dovesti do promjene tih ponašanja i do poboljšanja u pogledu tog društvenog problema.⁹ Najjednostavnije rečeno, zakonodavni pristup usmjeren na rješavanje problema je vid objašnjavanja problematičnog ponašanja koji, prije svega, vodi ka boljem razumijevanju tog ponašanja, a potom i predlaganju konkretne zakonodavne politike kojom bi se na njega odgovorilo i omogućilo njegovo ispravljanje. Ovdje je potrebno napomenuti da se izraz „problematično ponašanje“ ne koristi u pogrđnom smislu već jednostavno podrazumijeva da neka zajednica želi ispraviti određeni vid ponašanja s ciljem rješavanja nečega što oni doživljavaju kao problematično, odnosno postizanja željenih rezultata.

⁷ Izjava o politici prema članu 62. treba da se prilagodi analizi predočenoj u ovom odjeljku, bilo da se sam dokument naziva „izjava o politikama“, „prijedlog politike“ ili „dokument o politikama“.

⁸ Detaljniju obradu pitanja analize politika možete naći u *Priručniku o izradi politika za državne službenike u BiH (Policy Development Manual for Civil Servants in BiH)*, koji je Razvojni program Ujedinjenih naroda objavio 2010. godine [http://www.undp.ba/upload/publications/Policy development Manual For Civil Servants in BiH.pdf](http://www.undp.ba/upload/publications/Policy%20development%20Manual%20For%20Civil%20Servants%20in%20BiH.pdf).

⁹ Ovom analizom pronalaze se rješenja za pojedinačno ili grupno ponašanje, ali to ne znači da je takva analiza nužno primjenjiva na institucionalne odnose ili na subjekte van pravnog sistema.

Početna razmišljanja

Analiza javne politike počinje pitanjima:

- a) Da li zaista postoji problem?
- b) Može li se nešto uraditi u vezi s tim problemom?
- c) Ima li ta institucija ovlaštenja da analizira javnu politiku?

Ukoliko su odgovori na ova pitanja odrični, onda uopće nema smisla provoditi analizu politike.

Kod utvrđivanja problema potrebno se usmjeriti na uzroke, a ne samo na njegove posljedice. Bitno je konkretno odrediti na koga sve problem utiče i na koji način. Prepoznavanje ovog odnosa između uzroka i posljedica je značajno u kontekstu pronalaženja mogućih rješenja, te odbacivanja onih rješenja koja nisu u skladu s prirodom problema. Izvori podataka koji mogu biti od pomoći pri utvrđivanju problema i odnosa između uzroka i posljedica mogu biti različiti izvještaji, publikacije, rezultati istraživanja i statističkih analiza, te mišljenja stručnjaka u konkretnim oblastima.

S ciljem analiziranja problema u postojećim političkim okvirima, potrebno je odgovoriti i na ova dodatna pitanja:

- a) Koji su trenutni pravni, društveni i ekonomski konteksti i posljedice ovog problema?
- b) Da li je neki drugi propis u pripremi ili se njegova priprema razmatra?
- c) Kakva politika se trenutno primjenjuje u pokušaju rješavanja ovog problema?
- d) Postoje li različita viđenja ovog problema, koja su i koji pristup se trenutno koristi?
- e) Na koje načine se trenutna politika pokazala uspješnom, odnosno neuspješnom?
- f) Što nije u redu s trenutnim pristupom?

Ne zaboravite na zamke pri utvrđivanju problema javne politike:

- a) prihvatanje definicije problema te interesne grupe;
- b) traganje samo za jednostavnim rješenjem;
- c) vjerovanje da bilo koji, odnosno svi problemi iziskuju donošenje zakona ili rješenja u javnom sektoru;
- d) miješanje potrebe za kratkoročnim s potrebom za dugoročnim rješenjima ili
- e) miješanje vrijednosti pojedinaca u odnosu na vrijednosti društva u cjelini.

A. Utvrđivanje i opisivanje društvenog problema¹⁰

1. Opišite načine na koje se taj društveni problem javlja!

Zakonodavna politika osmišljena je tako da rješava društvene probleme. Prema tome, preduslov za izradu efikasnih zakonodavnih politika je sposobnost preciznog utvrđivanja onog društvenog problema ili pitanja koje se rješava tim propisom. Morate postaviti pitanje koji to problem nastojite riješiti pomoću tog propisa i zašto je to uopće problem.

Postoje načini na koje ne treba definirati problem, poput: „Ne postoji propis u (toj i toj oblasti)“. Primjer boljeg načina da se iskaže kako se javlja određeni problem mogao bi biti: „Zemljoradnici ne mogu svoje proizvode plasirati na tržište na način koji će biti isplativ“.

Pri ovome morate praviti razliku između uzroka i toga na koji se način neki problem javlja. Primjer sa zemljoradnicima je vid iskazivanja, to je ono što vidimo kao učinak nekog problematičnog ponašanja. Kasnije ćete pokušati da objasnite njegove uzroke.

¹⁰ Ponekad će se propisi donositi da se ispoštuju uslovi EU, mada dati društveni problem ne postoji.

2. Na koga sve taj problem direktno, odnosno indirektno utiče?

Bitno je utvrditi na koja sve lica i institucije utiče određeni društveni problem, bez obzira na to što ga ne uzrokuju niti mu doprinose. To su lica na koja se problem negativno odražava, odnosno lica na koja će uticati promjena politike.

Razmotrite također i o kakvom uticaju, odnosno posljedicama je riječ. Ne smijete zaboraviti da pri tome uopće ne treba da krivite ta lica ili institucije. Naprimjer, zemljoradnici nisu krivi zato što ne mogu plasirati svoje proizvode na tržište.

3. Ko je odgovoran? Utvrdite ko doprinosi postojanju problema!

Nakon što ste opisali na koji se način javlja problem i na koga sve utiče, utvrdite ko ga uzrokuje, odnosno doprinosi postojanju problematičnog ponašanja. Upitajte se ko ima koristi od takvog stanja.

4. Utvrdite ponašanje koje uzrokuje problem!

Sljedeći korak je da detaljno razmotrite ponašanje (djelovanje, odsustvo djelovanja, propuste) tih lica ili institucija kako biste utvrdili na koji način doprinose problemu ili ga uzrokuju. Drugim riječima, upitajte se ko doprinosi problemu ili ga uzrokuje! Na koji način nešto što oni rade (ili propuštaju da urade) doprinosi problemu ili ga uzrokuje? Društvene probleme obično uzrokuje više od samo jednog vida ponašanja. Što je to što oni rade, a što rezultira nekim konkretnim iskazivanjem problema? Ako je to moguće, definirajte problem kao vrlo konkretnu aktivnost ili propust onih koji su uključeni u njega.

5. Analizirajte i objasnite uzroke ponašanja i dajte objašnjenja zasnovana na uzrocima ponašanja!

Sljedeći korak podrazumijeva analiziranje uslova ili ponašanja za koja je utvrđeno da doprinose nekom društvenom problemu kako biste mogli doći do objašnjenja o tome zašto oni čine to što čine, odnosno ne čine nešto što bi trebali. Sedam faktora pomaže da se utvrde uzroci problematičnog ponašanja. Svaki od tih faktora usmjerava se na neki konkretan vid ponašanja i postavlja pitanja koja vode ka boljem razumijevanju problema i ka smislenoj politici kao reakciji na njega. Svaki od tih faktora ne mora obavezno imati značaj, odnosno uticaj na taj problem. Upitajte se za svaki od sljedećih faktora pojedinačno da li imaju veze s tim problemom i, ako imaju, kakve.

a. Zakoni i podzakonski akti – Primjeri načina na koje zakoni i podzakonski akti mogu doprinijeti problematičnom društvenom ponašanju uključuju one zakone i podzakonske akte koji:

- a) su nejasni, zastarjeli ili loše izrađeni;
- b) dozvoljavaju ili omogućavaju problematično ponašanje;
- c) ne uklanjaju uzroke problematičnog ponašanja;
- d) ne podrazumijevaju odgovornost u svom provođenju;
- e) ne primjenjuju se;
- f) ili ostavljaju prostora za korupciju.

b. Prilika – Termin „prilika“ odnosi se na postojanje okolnosti, šanse ili vjerovatnoće da će se neko ponašati na određeni način, odnosno da će poštivati ili ne poštivati propise. Dobri primjeri ovoga su kazne za nepropisno parkiranje, odnosno za razne saobraćajne prekršaje.

c. Kapacitet (ili mogućnost) – Termin „kapacitet“ odnosi se na postojanje sposobnosti ili nesposobnosti lica da se ponaša na određeni način, odnosno poštuje ili ne poštuje propise. Kapacitet podrazumijeva i sve ono što bi moglo spriječiti ili stati na put sposobnosti nekog lica da učestvuje, odnosno ne učestvuje u društveno problematičnom ponašanju. Neki od primjera obuhvaćenih faktorom „kapacitet“ su: nemogućnost dobivanja kredita, nedostatak stručnosti (kao recimo pri izradi budžeta sudova) ili nedostatak prijevoznog sredstva (naprimjer, zemljoradnik koji ne može dostaviti proizvode na tržište).

d. Komunikacija – Termin „komunikacija“ odnosi se na efikasnost informiranja lica o propisima koji se na njih primjenjuju. Ako građani nisu ni upoznati s tim šta zakon dozvoljava, zahtijeva ili zabranjuje, kako se od njih može očekivati da ga poštuju! Termin također podrazumijeva i komunikaciju, odnosno nedostatak komunikacije između institucija vlasti i agencija koje provode određene propise i kako ovo može doprinijeti nekom problematičnom ponašanju.

e. Proceduralne prepreke – Neefikasne birokratske procedure u postupku donošenja odluka, papirologija ili drugi načini onemogućavanja lica da ispoštuju propise mogu biti uzrok društvenog problema. Ovaj faktor naročito je bitan kada je riječ o većim institucijama ili složenim organizacijama u kojima se postupak donošenja odluka nikada ne svodi samo na jedno lice. Registar zalogu BiH u kojem se registrišu potraživanja na pokretnoj imovini, osigurana založnim pravom, dobar je primjer rješavanja birokratskog problema.

f. Interes i poticaj (odnosno nedostatak poticaja) – Termin „interes“ odnosi se na poticaj ili motivaciju (kako one materijalne prirode, poput novca, tako i na one nematerijalne poput lične moći) nekog lica da se uključi u problematično ponašanje. Ovdje je riječ o tome kako svako lice pojedinačno percipira svoje lične gubitke, odnosno korist od poštivanja nekog propisa.

g. Lična uvjerenja i vrijednosti – Uvjerenja i vrijednosti odnose se na stavove koji definiraju to kako vidimo svijet, što opet utiče na način na koji donosimo odluke. Ovo uključuje osjećaj za moral i vrijednosti s kojima svako lice pojedinačno ulazi u određeni splet okolnosti i koje utiču na to kako će to lice reagirati pod tim okolnostima.

Sažetak problematičnog ponašanja

Može postojati više sličnih objašnjenja za problematična ponašanja. Najčešće, više od jednog faktora ulazi u interakciju s drugim faktorima što utiče ili doprinosi problemu. Primjer propisa kojim se utiče na lice jeste da od njega traži nešto što ne može ispuniti jer nema za to kapacitet. U ovom primjeru, faktor „pravilo“ kombiniran je s faktorom „kapacitet“ kako se objasnilo takvo ponašanje.

Ukratko, postavite sebi sljedeća pitanja:

- a) Na koje se očite načine javlja određeni problem?
- b) Gdje dolazi do problema?
- c) Kada dolazi do problema?
- d) Na koga sve utiče taj problem?
- e) Čije ponašanje uzrokuje, doprinosi ili dozvoljava da dođe do problema?
- f) Kakvo ponašanje uzrokuje, doprinosi ili dozvoljava da dođe do problema?

Upotrijebite Radni list za analiziranje politike u dodatku za raščlanjivanje uzroka problematičnog ponašanja i predlaganje konkretnih rješenja. Imajte na umu da se svaki od faktora ne mora obavezno odnositi na svaki vid ponašanja, kao i da se neki od elemenata mogu preklapati. Hipotetički postavite ono što bi mogli biti uzroci zasnovani na sedam navedenih faktora.

B. Rješenja

Rješenja formulirana kroz politiku zasnivaju se na tome da se ne objašnjava problematično ponašanje i odabiru se pojedina jer se procjenjuje da imaju najveće šanse da dovedu do poboljšanja u rješavanju tog društvenog problema. Sve što vlada odluči da preduzme, kao i sve što vlada odluči da ne preduzme, oblik je politike. Analiziranje stanja, procjena potreba, utvrđivanje opcija u smislu politike, te procjena učinaka razumni su koraci u okviru postupka donošenja strateških odluka i zasnovani su na nekom vidu dokaza da će se namjere vlade u tom smislu pokazati djelotvornim.

Prilikom traženja zakonodavnih rješenja nemojte zaboraviti da je možda najbolji pristup kombiniranje elemenata različitih raspoloživih rješenja. Različite taktike mogu se ugraditi u zajedničko rješenje, baš kao što se nekoliko rješenja može objediniti u opću politiku. Naprimjer, javna politika čiji je cilj bio da podstakne ljude da ne puše cigarete uključivala je i zakon kojim se nalaže isticanje upozorenja o njihovoj štetnosti po zdravlje na samoj ambalaži i kampanju informiranja javnosti o opasnostima pušenja.

Prilikom razmatranja prednosti i nedostataka različitih strateških rješenja, osvrnite se na sljedeće:

- a) procijenite očekivane ishode, učinke, potencijalni uticaj svake od raspoloživih politika;
- b) pitajte da li predviđeni rezultati ispunjavaju zadate ciljeve;
- c) da li predviđeni ishodi ispunjavaju ono što su bili željeni ciljevi;
- d) mogu li se neke od postojećih alternativa lako odbaciti;
- e) pokažite koje su to jake strane i slabosti svake od alternativa;
- f) opišite najbolji i najgori scenarij za svaku od alternativa.

Ponekad je bolje kombinirati pristupe koji će vremenom dovesti do poboljšanja nego rješavati svaki aspekt postojećeg problema odjednom. Treba razmišljati, podstaknuti i biti prilagodljiv, u smislu objedinjavanja različitih zakonodavnih rješenja kako bi se došlo do optimalnog pristupa.

1. Formuliranje rješenja

Sljedeći korak je pronalaženje prijedloga rješenja za svaki pojedini uzrok utvrđenog problematičnog ponašanja, a potom kombiniranje tih rješenja u politiku koja će voditi ka rješavanju utvrđenog društvenog problema. Ovo su tri opće kategorije mogućih rješenja:

a. Direktne mjere – Direktne mjere odnose se na faktore povezane sa interesom odnosno poticajima. Direktne mjere uključuju kako kazne (novčana kazna), tako i nagrade (poreska olakšica), kojima se ohrabruje određeni vid djelovanja. Direktnim mjerama nastoje se ukloniti ili umanjiti poticaji za društveno problematično ponašanje, odnosno povećati poticaji za poželjno ponašanje. Zakoni kojima se omogućava pravno posredovanje (medijacija) i drugi slični zakoni kojima se dodjeljuju konkretna ovlaštenja primjeri su direktnih mjera.

b. Indirektne mjere – Indirektne mjere odnose se na faktore povezane s prilikama, kapacitetom, komunikacijom i procesima. Cilj indirektnih mjera je eliminiranje prilika ili interesa lica da se ponaša na problematičan način, odnosno ohrabrivanje ili stvaranje prilike za nekoga da se ponaša na poželjan način. Naprimjer, uklanjanje pretjeranih birokratskih procedura je vrsta indirektnih mjera.

c. Edukativne mjere – Edukativne mjere obično za cilj imaju da utiču na lična uvjerenja, ali mogu se odnositi i na postojanje kapaciteta u onim situacijama gdje faktor kapacitet podrazumijeva nedostatak informacija ili odgovarajuće ekspertize. Edukativnim mjerama može se ukazati na negativne aspekte nekog uvjerenja, odnosno pozitivne aspekte nekog rješenja. One

mogu podrazumijevati metode informiranja onih na koje se propis primjenjuje kako bi znali šta se tim propisom zahtijeva, dozvoljava, odnosno zabranjuje, kako bi mu mogli prilagoditi svoje ponašanje. Educiranje javnosti može dovesti do promjene stavova i ponašanja, ali je to dugotrajan proces.

2. Objašnjavanje problematičnog ponašanja diktira moguća rješenja

Bitno je o faktorima analize razmišljati ne samo kao o faktorima koji utiču ili doprinose postojanju nekog društvenog ponašanja, već i kao o faktorima na koje nova politika ili propis treba da budu usmjereni kako bi mogli dovesti do promjene tog problematičnog ponašanja.

3. Gdje tražiti rješenja?

U ovom dijelu osvrnut ćemo se na to (i) gdje tražiti rješenja, (ii) šta sve treba uzeti u obzir pri odabiru načina na koji ćete provesti neko rješenje, (iii) značaj elaboriranja nekoliko alternativnih rješenja, (iv) načine kako testirati moguća rješenja s ciljem utvrđivanja da li će biti odgovarajuća, uključujući i procjenu njihovih učinaka i (v) provođenje.

a. Vlastite ideje, logično gledano i zasnovano na vašim ranijim iskustvima, prvi su izvor svih eventualnih rješenja.

b. Međunarodni propisi i iskustva - uključujući i uspjehe i neuspjehe - mogu biti značajan izvor rješenja. Posebno se treba osvrnuti na EU i iskustva najbližih zemalja sličnog pravnog i društvenog sistema. Međutim, vodite računa o tome da ne „presadite“ zakone drugih zemalja jer, bez obzira na sličnosti u pravnom i društvenom poretku, velika je vjerovatnoća da se okolnosti bitno razlikuju, odnosno da nešto što je pomoglo u jednoj zemlji u drugoj neće imati učinka.

c. Tehnička i stručna literatura – Tehnička i stručna literatura također može predstavljati dobar izvor ideja za predlaganje rješenja. Ova vrsta literature može se naći na različitim mjestima, uključujući i publikacije na bilo kojem jeziku koji razumijete i iz bilo koje zemlje, sve dok je sama tema koju određeni članak ili dokumenat obrađuje relevantna u tom kontekstu.

d. Razgovor sa stručnjacima i akademikima, relevantnim učesnicima, itd.

e. Ranija iskustva – Ideje u pogledu mogućih rješenja se također mogu izroditi i iz ranijih iskustava u vašoj zemlji. Ovo je posebno od pomoći u okviru već uspostavljenih državnih službi gdje profesionalni kadrovi novim licima zaduženim za donošenje odluka mogu pomoći savjetima o prijedlozima politika koje su već oprobavane, a nisu dale očekivane rezultate, odnosno razlozima zašto su bile nedjelotvorne. Na ovaj način se mogu spriječiti pokušaji „izmišljanja tople vode“, odnosno ponavljanje grešaka iz prošlosti.

Pripremite se na to da neka rješenja mogu ukloniti jedan, a stvoriti drugi problem, kao što je, recimo, slučaj s dizajnom ambalaže za lijekove čija je namjera da djeci otežaju njihovo otvaranje, ali koja je jednako nepristupačna starijim ili licima s artritismom.

Jednom kada smo odabrali nekoliko smislenih i valjanih rješenja, moramo ih ocijeniti i poredati po efikasnosti i djelotvornosti. Koje od mogućih rješenja (ili kombinacija rješenja) će donijeti najbolje rezultate? Čini se kao da je do odgovora na ovo pitanje uvijek lako doći, ali to nije obavezno tako jer čitav niz faktora u procesu provođenja neke politike može uticati na rezultate tog procesa. Rezultati su, u pravilu, vezani za određene rokove i nije uvijek moguće postići konsenzus. U razmatranju raspoloživih političkih pristupa često naginjemo na stranu kratkoročnih rješenja koja će brzo donijeti korist, bez značajnih troškova ili uz odgođeno terećenje. I na kraju, a što je možda i najbitnije pomenuti, proces analiziranja je obojen ideološkim predispozicijama koje ometaju

objektivnost. Iz tih razloga nije uvijek moguće unaprijed utvrditi kakav će biti ishod neke politike. Međutim, postoji čitav niz korisnih i valjanih tehnika na osnovu kojih je moguće predvidjeti stepen vjerovatnoće da se predložena rješenja pokažu djelotvornima, odnosno odabrati najbolje alternative. Sljedeća pitanja mogu pomoći rangiranju potencijalnih rješenja:

- a) Koje od raspoloživih strateških rješenja ima najveće šanse da dovede do promjene problematičnog ponašanja?
- b) Koliko će vremena trebati da svako od raspoloživih strateških rješenja da rezultate?
- c) Koliko dugo će različita raspoloživa rješenja uzrokovati finansijske troškove?
- d) Koje od alternativnih rješenja dovodi do uklanjanja svih (ili najbitnijih) uzroka problema?
- e) Koje od raspoloživih strateških rješenja postojeće institucije mogu najefikasnije provesti?
- f) Šta je sve potrebno napraviti za svako od raspoloživih strateških rješenja kako bi se osiguralo njihovo provođenje?
- g) Koje od rješenja ima najmanje šanse da bude osporavano bilo u političkom ili u administrativnom smislu?
- h) Koje od potencijalnih rješenja ima najveće šanse da ga ciljane grupe prihvate?
- i) Kako će međunarodna zajednica gledati na svako od raspoloživih rješenja?

4. Analiza finansijskih učinaka

Preporučuje se izrada pojednostavljene analize „troškova-koristi“ za svako od predloženih rješenja. To je jedini način da se utvrdi koje od rješenja je „najefikasnije“. Više detalja o analizi finansijskih učinaka možete naći u Dodatku.

5. Usklađivanje s EU

Moguće je da usklađivanje s direktivama EU nameće vanjska ograničenja za izbor rješenja politika. Analitičar politika treba da se vodi detaljnim istraživanjem važećih propisa EU i novinama u toj oblasti.

6. Konsultacije

Provođenje konsultacija u fazi izrade politike je od ključnog značaja. Učesnici u postupku utvrđivanja politike su pojedinci, grupe, organizacije i institucije na koje ta politika utiče. U formalnom smislu, te interesne strane su svi oni koji su u postupak uključeni na osnovu svojih ustavnopravnih nadležnosti, odnosno oni koji imaju i pravo i obavezu da u njemu učestvuju, kao što su institucije vlasti, te predstavnici državnih i lokalnih organa uprave. Neformalne interesne strane nemaju, u pravnom smislu, direktnu nadležnost ili obavezu da učestvuju, ali to čine na osnovu interesa ili prava. Ovo uključuje medije, nevladine organizacije, te druge interesne grupe.

Upitajte se koga sve treba konsultirati u postupku izrade propisa, na koji način i u kojoj fazi izrade? Opišite glavne aktivnosti u pogledu konsultiranja, te kako su provedene konsultacije u različitim stadijima uticale na izradu propisa, odnosno na konačni sadržaj samog propisa. Nacrti i komentari mogu se lako razmjenjivati putem interneta da se olakša učešće zainteresiranih strana.

Konsultacije mogu poslužiti i u druge svrhe. Opsežne konsultacije mogu zamijeniti stručnu ili društvenu analizu kakvu sebi oni koji utvrđuju javnu politiku ne mogu priuštiti. Više detalja o provođenju konsultacijama možete naći u Dijelu 8.

7. Provođenje

Dokument javne politike morao bi uključivati i plan provođenja. Prijedlog politike treba da sa drži i program regulatornog provođenja. Za koje propise treba usvojiti izmjene i dopune, koje treba staviti van snage, a koje treba izraditi da se ta politika provede? Koja institucija ili koje vladino tijelo će provoditi propis? Neka od pitanja na koje ovdje treba tražiti odgovor su:

- a) Postoje li zadovoljavajući kapaciteti?
- b) Ima li potrebe za uspostavom nove institucije?
- c) Kako će novi poslovi biti uključeni u aktivnosti te institucije?
- d) Kako će rukovodstvo i postojeći kadrovi institucije odgovoriti na nove poslove?
- e) Kako će se donositi odluke?
- f) Kakav će biti odnos između postojećih i novih kadrova?
- g) Koji dodatni resursi će biti potrebni (finansijski, tehnički, informatički)?
- h) Kako će druge institucije reagirati na ove promjene?

Lista pitanja nije ograničena samo na navedena. Za testiranje rješenja u pogledu politike koristite analizu utvrđenu u Dijelu 6. koji se odnosi na planove provođenja.

8. Usvajanje izmjena i dopuna propisa

Jedinstvena pravila ne poznaju razliku između izmjena i dopuna zakona i novog zakona, ali zdrav razum nalaže da stepen primjene postupka izrade politike ili bilo kojeg drugog uslova iz člana 60. zavisi od prirode i stepena izmjene i njenih učinaka.

C. Ostalo što treba uzeti u razmatranje prilikom utvrđivanja politike

1. Razmotrite alternativna rješenja donošenju propisa

Bitno je razmotriti alternative donošenju propisa. Neke od njih su:

- a) obuke o provođenju kampanje informiranja javnosti s ciljem obučavanja i upozoravanja na postojanje problema;
- b) direktno pružanje konkretnih informacija samim korisnicima čime im se omogućava da zaštite svoje interese; ili
- c) promoviranje uspostavljanja sheme „samoreguliranja“ u okviru određene grane industrije ili grupe, odnosno ohrabrivanje prodavaca da potrošačima osiguraju sve moguće informacije prije nego što ovi kupe njihove proizvode.

2. Prepreke

Neizbježno je postojanje opozicije određenoj politici. To bi trebalo podstaći predlagače bilo kakve zakonodavne politike da u okviru samog prijedloga politike navedu potencijalne prepreke njenom provođenju i objašnjenja kako će se one prevazići.

3. Procjena uticaja propisa – PUP (*engl. Regulatory Impact Assessment - RIA*)

U mnogim zemljama procjena uticaja propisa tretira se kao poseban uslov u okviru obrazloženja, ali Jedinstvena pravila predviđaju da se ova analiza uvrsti u onaj dio koji se odnosi na objašnjenje predložene politike.¹¹ Institucijama vlasti data su samo ograničena uputstva u pogledu procjene učinaka zakonskih propisa. Uglavnom, opsežne konsultacije su jednostavniji način za procjenu uticaja predloženih propisa i da li se njima mogu postići željeni ciljevi.¹² Svrha PUP-a je da osigura da se propis izrađuje samo onda kada koristi od njega nadilaze rizike, odnosno kada je cijena opravdana. To mora biti slučaj ako se očekuje da društvu u cjelini bude bolje nakon donošenja tog propisa. Kada ovo nije evidentno, usvajanje propisa možda nije pravi odgovor na postojeći problem. Ove procjene su šire od procjena troškova jer se njima razmatra na koje sve načine u smislu zaštite okoliša, zdravstvene zaštite, socijalne zaštite, te mnogobrojnih drugih ekonomskih i neekonomskih pitanja jedna politika može uticati na javnost. Ovom procjenom bit će utvrđeni svi eventualni rizici i preduzeti koraci kako bi se neželjene posljedice svele na minimum. Ona uključuje i strategije za brzo djelovanje u slučaju da dođe do određene promjene okolnosti.

Razmatranje rizika/koristi obuhvata:

- a) uticaj po životnu okolinu (klimatske promjene, voda, zrak, prirodni resursi);
- b) društveni uticaj (ljudska prava, zdravlje, prava potrošača, obrazovanje, kultura);
- c) ekonomski uticaj na poslovni sektor;
- d) rizičnost i neizvjesnost;
- e) prostor za korupciju.

Po provođenju osnovne analize rizika/koristi raznih opcija, trebate odabrati ono rješenje koje najefikasnije uklanja svaki od uzročnih faktora koje ste utvrdili. Razmotrite kakvu će korist donijeti određena politička inicijativa! Da li štedi novac, vrijeme ili živote?

D. Zaključak

Kada se javna politika pretvara u propis, obavezno osigurajte da njeni ciljevi i svrha budu jasno preneseni predlagačima, po mogućnosti u pisanoj formi, kako biste imali čvrste i jasne pokazatelje onoga što očekujete da se postigne tim propisom i na koji način.

Osigurajte da predlagači imaju odgovarajuće stručno znanje, informacije, opremu i resurse potrebne za pretvaranje javnih politika u jezik prava kojim se one provode u djelo, te im dajte dovoljno vremena da urade svoj dio posla.

¹¹ Više detalja o PUP procjenama u BiH možete naći na internet stranici Direkcije za evropske integracije: http://dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_strategija/ria/Default.aspx?id=6557.

¹² Međutim, Strategija reforme javne uprave predviđa usvajanje cjelovite metodologije za PUP u narednim godinama.

5. USKLAĐENOST SA ZAKONODAVSTVOM EU

Član 63.

(Usklađenost sa zakonodavstvom EU)

- (1) *Kada se, s ciljem usklađivanja zakonodavstva BiH sa zakonodavstvom EU, vrši izmjena i dopuna postojećeg propisa ili se donosi novi propis, institucija koja priprema nacrt ili prijedlog propisa nastoji osigurati i pregled usaglašenosti propisa s pravnom tečevinom EU (acquis communautaire).*
- (2) *Institucije BiH preuzimaju obavezu iz stava (1) ovog člana postepeno i sukcesivno do trenutka kada BiH, u postupku izvršavanja ugovora s EU, počne s obaveznim usklađivanjem zakonodavstva, kada pregled usaglašenosti propisa s pravnom tečevinom EU postaje obavezujući za svaku instituciju, u punom obimu.*

Zakonodavstvo ili pravo EU, poznato i kao pravna tečevina EU (*acquis*)¹³, jedan je od osnovnih pravnih i političkih principa evropskih integracija. *Acquis* obuhvata sva prava, obaveze i predanost država članica EU, akumulirane u pravnom i političkom smislu od osnivanja do danas. Formalno, *acquis* uključuje primarno pravo (osnivačke ugovore i ugovore o njihovim izmjenama), međunarodne ugovore, međunarodno običajno pravo, opće pravne principe EU i sekundarno pravo. Sastavni dio zakonodavstva EU je i praksa Suda EU, kao i sve pregovaračke, političke i druge obaveze koje su države članice preuzele.

Svaka država koja podnosi zahtjev za članstvo u EU mora imati sposobnost za preuzimanje obaveza iz članstva, odnosno usvajanje cjelokupnog *acquisa* i, što je jednako značajno, provođenje usvojenog zakonodavstva. Ukratko, pravni okvir EU čine:

- a) primarno zakonodavstvo – osnivački ugovori i ugovori o pristupanju novih članica EU;
- b) međunarodno pravo, međunarodno običajno pravo i opći pravni principi EU;
- c) sekundarno zakonodavstvo;
- d) sudska praksa Suda EU;
- e) pregovaračke, političke i druge obaveze koje su preuzele države članice.

Sekundarno zakonodavstvo ili sekundarni izvori prava EU su pravni akti koje usvajaju institucije EU, u okviru nadležnosti koje su im dodijeljene Ugovorom o funkcioniranju EU (u daljnjem tekstu: Ugovor) i tu spadaju:

- a) uredbe;¹⁴
- b) direktive;
- c) odluke;
- d) preporuke;
- e) mišljenja.

¹³ Termin *acquis communautaire* je francuskog porijekla i tumači se kao sveukupno pravno naslijeđe Evropske zajednice. Od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, riječ *communautaire* u značenju Zajednice se više ne upotrebljava.

¹⁴ Nisu isto što i propisi opisani u Dijelu II. podzakonski akti koje usvajaju ministarstva i drugi organi vlasti u svrhu provođenja zakona.

Uredbe, direktive i odluke su pravno obavezujući akti, dok preporuke i mišljenja nemaju obavezujuću snagu. Preporuke i mišljenja, međutim, mogu imati pravno djelovanje, naročito kao instrumenti koje sudovi koriste prilikom tumačenja. U svim pravno obavezujućim aktima moraju se jasno navesti pravni osnov i razlozi za donošenje, te pozvati se na prijedloge ili mišljenja koja se moraju pribaviti u skladu s Ugovorom.

Uredbe imaju opću primjenu i obavezujuće su u cijelosti; direktno obavezuju države članice, njihove organe vlasti i sudove, kao i sva fizička i pravna lica, koja moraju postupati u skladu s uredbama na isti način kao i s domaćim zakonima.

Uredbe se ne smiju preuzimati u nacionalno zakonodavstvo jer bi se time ugrozila njihova jedinstvena primjena ili izmijenio njihov pravni karakter što predstavlja povredu prava EU.

Danom pridruživanja države kandidatkinje moraju staviti van snage sve propise koji su u suprotnosti s uredbama, propise koji sprečavaju provođenje uredbi, kao i propise kojima su preuzete odredbe uredbi u nacionalno zakonodavstvo zbog njihove direktne primjene.

Direktive su obavezujuće u pogledu rezultata koji se trebaju postići, ali državama članicama ostavljaju slobodu izbora oblika i metoda njihove primjene. To znači da se moraju usvojiti zakoni i drugi propisi u koje se ugrađuje (preuzima) sadržaj direktiva. Direktivama se ne stavljaju nacionalni propisi van snage, nego one služe kao mjera usklađivanja u postupku usklađivanja nacionalnog zakonodavstva sa *acquisem*.

Države članice su obavezne da osiguraju potpunu primjenu direktiva na najdjelotvorniji način. To znači da se prava i obaveze moraju jasno i precizno propisati u nacionalnom propisu kojim se preuzima direktiva. Nadležni organi država članica moraju osigurati njihovo izvršavanje i pravnu zaštitu.

Odluke se upućuju konkretnoj državi članici, pravnom ili fizičkom licu i u cijelosti obavezuju one kojima su upućene. Ako je odluka upućena jednoj državi članici, ona mora donijeti odgovarajući pravni akt s ciljem provođenja odluke.

Preporuke i mišljenja su pravno neobavezujući akti. Sudovi uzimaju preporuke u obzir kod razmatranja odluka u pojedinim predmetima, naročito ako pomažu pri tumačenju drugih nacionalnih propisa ili propisa EU.

Usklađivanje zakonodavstva

Usklađivanje predstavlja ujednačavanje zakona, drugih propisa i administrativnih odredbi država članica sa *acquisem* u svrhu reguliranja društvenih odnosa na nivou cijele EU na jedinstven način. Razlike u zakonodavstvima država članica otklanjaju se unifikacijom, usklađivanjem i koordinacijom.

Unifikacijom se postiže jedinstven pravni režim. Propisi EU zamjenjuju nacionalne propise u oblastima u kojima EU ima isključivu nadležnost. Uredbe su glavni instrumenti koji se koriste za unifikaciju.

Usklađivanje je usklađivanje zakonodavstva država članica sa ciljevima utvrđenim u direktivama EU. To podrazumijeva obavezu preuzimanja i ugrađivanja odgovarajućih odredbi relevantne direktive u nacionalno zakonodavstvo.

Koordinacija proizilazi iz određenih pravnih akata EU kojima se propisuje koordinacija aktivnosti i razmjena informacija, kao i zaključivanje sporazuma između država članica o određenim pitanjima.

Države članice EU usklađuju nacionalne propise samo s direktivama, s obzirom da se uredbe direktno primjenjuju i obavezuju u cjelini.

Kao i druge države potencijalne kandidatkinje i države kandidatkinje, BiH je u ispunjavanju obaveze usklađivanja dužna usklađivati zakonodavstvo ne samo s direktivama, nego i s uredbama, te s relevantnim odlukama koje imaju zakonodavni karakter. Treba također napomenuti da je BiH, na osnovu članstva u Vijeću Evrope te na osnovu ispunjavanja postpristupnih obaveza, obavezna usklađivati svoje zakonodavstvo i s dokumentima Vijeća Evrope.

Metode usklađivanja

Usklađivanje prava ostvaruje se negativnom i pozitivnom harmonizacijom. Negativna harmonizacija podrazumijeva striktno propisane zabrane, sadržane u Lisabonskom ugovoru i drugim pravnim aktima EU, kao što su: zabrane carina na uvoz i izvoz, ukidanje svih tarifnih i količinskih ograničenja u trgovini, zabrana zloupotrebe dominantnog položaja, zabrana diskriminacije na osnovu spola, rasnog ili etničkog porijekla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolnog opredjeljenja. Pozitivna harmonizacija je usklađivanje donošenjem i primjenom pravnih akata ili mjera harmonizacije.

Najvažnije metode pravnog usklađivanja su maksimalna i minimalna harmonizacija, te princip uzajamnog priznavanja. Maksimalna harmonizacija je detaljno i cjelovito reguliranje određene oblasti (propisi o hrani, proizvodima opasnim po život i zdravlje ljudi, kozmetičkim i farmaceutskim proizvodima). Minimalna harmonizacija uspostavlja minimum pravnog uređivanja, što omogućava državama članicama propisivanje strožijih standarda od standarda propisanih pravnim aktima EU (propisi o zaštiti potrošača i zaštiti okoliša). Primjena metoda uzajamnog priznavanja znači da jedna država članica priznaje propise druge države članice. Primjeri uzajamnog priznavanja su oblast slobodnog kretanja robe, slobodno kretanje radnika i dr.

Tehnike usklađivanja

Postoje tri glavne tehnike usklađivanja:

Doslovno preuzimanje podrazumijeva prepisivanje propisa EU u nacionalno zakonodavstvo, doslovno od riječi do riječi. Ova metoda primjenjuje se u slučajevima kada je predmetna direktiva veoma detaljna i sadrži takve tehničke odredbe da je državama članicama ostavljeno malo slobodnog izbora prilikom preuzimanja u nacionalne propise. Ova metoda osigurava potpuno i ispravno ispunjavanje nametnutih obaveza; međutim, to može rezultirati upotrebom terminologije koja je nepoznata ili ne odgovara terminologiji u nacionalnom pravnom sistemu.

Preformulacija teksta u skladu s nacionalnim normama i nomotehničkim pravilima znači preuzimanje suštine obaveze koja proizilazi iz direktive. Primjenom ove metode čuva se domaći pravni poredak i pravni jezik. Preformulacija također omogućava i da se izostave oni dijelovi teksta koji nisu relevantni, te državama članicama EU ostavlja slobodu da postupaju u skladu s nacionalnim pravom.

Upućivanje na direktive se rijetko koristi i to samo u slučajevima kada su direktive veoma precizne i kad se odnose na tehnička pitanja. U ovakvim slučajevima, odredbe direktive mogu se uvrstiti kao aneks nacionalnog propisa. Ova metoda se ne preporučuje.

BiH – usklađivanje i pridruživanje

Pokretanje Procesu stabilizacije i pridruživanja (PSP) u maju 1999. godine bilo je ambiciozan iskorak u odnosima između EU i Balkana. Ovo je ne samo ubrzalo napredovanje u kontekstu evropskih integracija već je dovelo i do reformiranja društava kroz vladavinu prava, daljnju demokra-

tizaciju i tranziciju u tržišnu ekonomiju. Članstvo u EU, pod uslovom da se ispune svi postavljeni kriteriji, postalo je glavna pokretačka snaga svih zemalja regiona.

Iako PSP utvrđuje kriterije koje je potrebno ispoštovati, bitno je naglasiti da se prilagodljivost procesa ogleda u činjenici da svaka zemlja može ostvariti željeni napredak birajući vlastiti put prema budućem članstvu u EU. PSP vodi ka potpisivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), međunarodnog ugovora koji se zaključuje između države potpisnice i EU i njenih država članica.

Potpisivanjem SSP-a¹⁵ u junu 2008. BiH je stupila u ugovorni odnos s EU, te je preuzela niz obaveza koje se moraju ispoštovati u utvrđenim rokovima radi ostvarivanja statusa kandidata za članstvo i otpočinjanja pregovora o pristupanju EU.

Odredbama člana 70. SSP-a propisana je obaveza usklađivanja postojećeg i budućeg zakonodavstva BiH sa zakonodavstvom EU. Usklađivanje počinje danom potpisivanja SSP-a i postepeno se proširuje na sve elemente *acquisa* iz SSP-a do kraja prijelaznog perioda od najduže šest godina od dana stupanja na snagu SSP-a.

Vijeće ministara BiH je 2011. godine usvojilo Odluku o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Bosne i Hercegovine s pravnom tečevinom Evropske unije.¹⁶ U skladu s Odlukom, predlagači propisa koji se usklađuju sa zakonodavstvom EU dužni su da izrade uporedni prikaz usklađenosti i izjavu o usklađenosti i dostave ih zajedno s nacrtom propisa DEI-ju na provjeru i potvrdu usklađenosti.¹⁷

Odlukom se pojašnjava značaj i uloga instrumenata za usklađivanje. Obaveza popunjavanja uporednog prikaza zasniva se na njegovoj dvostrukoj ulozi i značaju u cjelokupnom procesu usklađivanja zakonodavstva. Prije svega, na osnovu uporednog prikaza utvrđuje se stvarni stepen usklađenosti propisa, prati se proces usklađivanja zakonodavstva BiH, te se stvara osnova za uspostavu neophodne baze podataka usklađenih propisa. Osim toga, uporedni prikaz ima posebnu ulogu i u budućem postupku analitičkog pregleda (engl. *screening*), odnosno procjeni usklađenosti nacionalnog zakonodavstva sa zakonodavstvom EU koji provode Evropska komisija i država kandidatkinja za članstvo u EU. Procjena usklađenosti je osnova za bilateralne pregovore, a ocjena o ispunjavanju pravnog kriterija za pristupanje EU donosi se upravo na osnovu uporednog prikaza usklađenosti koji ne samo da olakšava sam postupak već i doprinosi boljoj pripremljenosti institucija BiH za pregovarački postupak.

Izjava o usklađenosti popunjava se nakon izrade uporednog prikaza navođenjem osnovnih podataka o usklađenosti propisa sa svim izvorima prava EU preuzetim iz uporednog prikaza. Osim ovih podataka, izjava sadrži potpis i pečat predlagača nacrta i prijedloga propisa i pomoćnika direktora DEI-ja kojima se potvrđuje tačnost navoda u izjavi o usklađenosti.

I na kraju, instrumenti za usklađivanje sadrže osnovne podatke koje treba navesti u obrazloženju propisa u skladu s članom 60. (1) c) Jedinostvenih pravila, a to su:

- a) naziv propisa EU koji se preuzima u nacrt/prijedlog propisa;
- b) usklađenost nacrta/prijedloga propisa s odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, prijelazni rok za usklađivanje, ocjenu ispunjenosti obaveze te razloge za djelimično ispunjavanje ili neispunjavanje obaveze utvrđene navedenom odredbom Sporazuma; i

¹⁵ U januaru 2012. Sporazum još uvijek nije stupio na snagu. Iako su Sporazum ratificirale sve ugovorne strane, Vijeće EU nije donijelo odluku o stupanju na snagu s obzirom da BiH još uvijek nije ispunila sve postavljene uslove (pr. obaveza provođenja presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Sejdić i Finci protiv BiH*)

¹⁶ "Službeni glasnik BiH", broj 23/11; Ovu odluku primjenjuju institucije BiH, FBIH i Brčko Distrikta BiH, dok institucije RS-a primjenjuju Odluku o postupku usklađivanja zakonodavstva Republike Srpske s pravnom tečevinom Evropske unije i pravnim aktima Vijeća Evrope („Službeni glasnik RS“, broj 46/11)

¹⁷ Obrasci ovih dokumenata mogu se naći na internetskoj stranici Direkcije za evropske integracije BiH na <http://www.dei.gov.ba>.

- c) stepen usklađenosti nacrt/prijedloga propisa s primarnim, sekundarnim i ostalim izvorima prava EU, razloge za djelimičnu usklađenost ili neusklađenost te rok za potpuno usklađivanje.

Obrasci uporednog prikaza usklađenosti i izjave o usklađenosti zajedno s uputstvom za njihovo popunjavanje dati su u Aneksu.

U skladu sa zaključkom Doma naroda PSBiH od 15. 7. 2011. i zaključkom Vijeća ministara BiH od 24. 8. 2011., predlagači propisa koji se usklađuju sa zakonodavstvom EU obavezni su uz nacrt i prijedlog propisa dostaviti i instrumente za usklađivanje u parlamentarnu proceduru razmatranja i usvajanja propisa.¹⁸

Direkcija za evropske integracije

Proces integracije BiH i približavanje članstvu u EU u cjelini, kao i aktivnosti institucija u toku tog procesa koordinira i prati predsjedavajući Vijeća ministara BiH uz stručnu i tehničku podršku Direkcije za evropske integracije, koja je neposredno odgovorna predsjedavajućem Vijeća ministara BiH. Organizaciono, DEI je uspostavljena kao stalno tijelo Vijeća ministara BiH čija su uloga, prava, obaveze i nadležnosti u procesu integracije definirani postojećim materijalnim i procesnim propisima.¹⁹ Najznačajniji zadaci DEI-ja su:

- a) koordinacija aktivnosti na usklađivanju pravnog sistema BiH s pravom EU;
- b) provjera usklađenosti nacrt zakona koji su usklađeni sa zakonodavstvom EU;
- c) koordinacija i praćenje provođenja odluka koje su usvojile institucije i organi uprave BiH, entiteta i Brčko Distrikta BiH u pogledu svih mjera potrebnih u procesu evropskih integracija;
- d) učešće u pravnim aktivnostima ili u izradi nacrt zakona i smjernica koje se odnose na aktivnosti preduzete u procesu evropskih integracija;
- e) djelovanje u svojstvu glavnog operativnog partnera institucija EU u PSP-u;
- f) uspostava i održavanje funkcionalne saradnje s ministarstvima i drugim organima uprave BiH kao i s vladama entiteta o pitanjima strategije i politike integracija, pravne harmonizacije i koordinacije pomoći.

Sa aspekta interne organizacije DEI-ja, Sektor za usklađivanje pravnog sistema BiH s *acquisem* je nosilac odgovornosti za ukupne aktivnosti u pogledu usklađivanja zakonodavstva.

¹⁸ Vidjeti https://www.parlament.ba/sadrzaj/plenarne_sjednice/dom_naroda/default.aspx?wsrid=34&wsid=293&langTag=bs-BA&pril=b

¹⁹ Član 23. Zakona o Vijeću ministara BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08), član 18. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave ("Službeni glasnik BiH", br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09), čl. II. i III. Odluke o Direkciji za evropske integracije („Službeni glasnik BiH“, broj 41/03), članovi 6. (3), 12.a) i 31.f) Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH ("Službeni glasnik BiH", broj 22/03).

6. PROVOĐENJE

Član 64. (Provjera provođenja)

- (1) *Provedbeni mehanizmi i način osiguravanja poštivanja propisa tiču se metoda provođenja zakona i drugih propisa ili akata, odnosno instrumenata koji se koriste kako bi lica na koja se propisi odnose ispoštovala njegove odredbe.*
- (2) *Metode i strategije iz stava (1) ovog člana omogućuju da se utvrdi sljedeće:*
 - a) *mjere i akcije za provođenje i poštivanje propisa, a naročito osiguranje punih administrativnih kapaciteta za izvršenje zadataka i obaveza,*
 - b) *organi nadležni za provođenje i rokovi koje oni treba da ispoštuju, i*
 - c) *aktivnosti pomoću kojih se treba izbjeći moguće sukobljavanje i nesporazumi s licima na koja se propis odnosi.*

Da bi propis bio efikasan, mora se isplanirati način na koji će se provoditi i osigurati njegovo poštivanje, uključujući i sve dodatne propise koji moraju biti usvojeni, tabelarne prikaze, troškove, ljudske resurse, itd. Svi oni koji čitaju ovaj priručnik sigurno mogu navesti primjere propisa koji se ne provode (i to obično zbog nedostatka sredstava).

Ministarstvo ili drugi organ nadležan za primjenu propisa mora imati odgovarajuću strukturu, procedure, resurse da to uradi. Plan provođenja je najbolje izraditi već u okviru utvrđivanja javne politike, a kasnije mijenjati kako bi odražavao konačnu verziju samog propisa. Na ovaj način pomaže se radu parlamenta u toku razmatranja prijedloga, te usmjerava rad vlade nakon što propis stupi na snagu. Jedan od pristupa izradi plana provođenja je dokumentiranje odgovora na sljedeća pitanja: KO, ŠTA, KADA, KAKO I KOLIKO.

Prvi zadatak predlagača propisa je da odabere organ koji će ga provoditi. Propise obično provode državni organi, ali to mogu biti i javna preduzeća, te ustanove iz privatnog sektora (bolnice, univerziteti, itd.). Kad god je to moguće, najbolje je nadležnost za provođenje propisa povjeriti već postojećoj instituciji vlasti i time izbjeći stvaranje nepotrebne i eventualno dvostruke birokratske strukture. Zapitajte se koja bi institucija najbolje mogla provesti taj zakon. Ako već postojeća institucija nije u mogućnosti provesti propis, onda se može desiti da predlagač mora uspostaviti potpuno novi organ, te utvrditi da li su potrebna dodatna ovlaštenja, finansijski i kadrovski resursi.

U slučaju uspostavljanja novog organa, odredbama propisa koje se odnose na njegovo provođenje moraju se vrlo konkretno utvrditi naziv tog organa, njegova pozicija u strukturi vlasti i nadležnost, kako bi se izbjeglo svako eventualno preklapanje nadležnosti s već postojećom institucijom.

Nadalje, predlagač mora utvrditi troškove (trenutne, srednjoročne i dugoročne) uspostave novog organa, te izvršiti raspodjelu upravnih i drugih odgovornosti u okviru tog organa i njegovu internu strukturu direktno ili uvesti odredbe kojima se propisuje da će to biti uređeno sekundarnim propisima. Stručna sprema i radni status najvišeg rukovodstva moraju biti utvrđeni.

Planovi provođenja moraju biti jasni, koncizni i u skladu s općom svrhom samog zakona. Oni također moraju odrediti vremenske rokove za provođenje kako primarne tako i sekundarne regulative, te sadržavati prijelazne odredbe. Još je bolja praksa da se istovremeno rade nacrti i primarnih i

sekundarnih propisa da bi se uspostavila cjelovita regulatorna shema. Neka od ovih pitanja reguliraju se samim propisom, naročito kada propis zamjenjuje ili stavlja van snage postojeću strukturu ili regulatorni režim.

Odredbe pravnog propisa koje se odnose na njegovo provođenje mogu biti manje ili više detaljne zavisno od toga šta se želi postići propisom. U nekim slučajevima odredbe o provođenju detaljno utvrđuju procedure za primjenu propisa, dok se u drugim ta nadležnost prenosi na drugu instituciju vlasti. Odredbe o provođenju mogu predstavljati tek puki prijenos ovlaštenja ili navoditi veoma detaljne uslove.

Prilikom izrade plana provođenja, potrebno je odgovoriti na nekoliko pitanja:

- a) Da li je predmet nacrt propisa uređen ranije objavljenim propisom?
- b) Ukoliko je odgovor na prvo pitanje potvrđan, koji su mogući sukobi nacrt propisa i važećih odredbi propisa?
- c) Ukoliko postoji sukob propisa, da li predlagač može u sam nacrt propisa uvesti odredbe kojima bi se spriječila nedosljednost propisa?
- d) Da li se tim nacrtom propisa namjeravaju izmijeniti ili zamijeniti važeće odredbe?
- e) Ako je cilj da se nacrtom propisa van snage stave važeće odredbe propisa, da li su u njega ugrađene odredbe kojima se to i službeno propisuje?
- f) Da li su prijelazne odredbe dovoljno jasne da se odnose samo na predmet tog nacrt propisa ili bi se moglo desiti da nenamjerno dovedu do stavljanja van snage, izmjena, poništenja ili sukoba s drugim važećim odredbama propisa?
- g) Da li je jasno utvrđen organ koji će pratiti prelazak na novi propis i da li je njegova nadležnost u tom smislu jasno definirana?
- h) Da li se očekuje od novog zakona da donese prihode? Ako se očekuje, kako će biti korišteni?

Troškovi provođenja novog propisa moraju se unaprijed razraditi u okviru analize finansijskih učinaka o kojoj je bilo više riječi u dijelu o analiziranju finansijskih učinaka. Predlagač novog propisa mora uzeti u razmatranje koju opremu, prostorije, osoblje, stručnu spremu osoblja i pristup informacijama mora imati organ koji će biti zadužen za njegovo provođenje kako bi mogao uspostaviti pravila i pratiti njihovo poštivanje. Predlagač nacrt propisa mora izraditi procjenu troškova utvrđivanja novih javnih politika, preraspodjele kadrova, uključivanja u rješavanje sporova, te rješavanja strogo administrativnih pitanja.

I na kraju, plan provođenja trebalo bi da odgovori na pitanje kako će se propis provoditi? Koji organi vlasti će biti nadležni za šta u okviru tog propisa? Bitno je detaljno utvrditi šta će tačno raditi organ zadužen za provođenje propisa, kao i uslove pod kojima organ vlasti nešto mora, može ili ne smije uraditi. Ukoliko nacrt propisa ne navodi jasne procedure za donošenje odluka, onda utvrdite koju vrstu procedure taj organ vlasti trenutno koristi. Da li će biti krivičnih i novčanih kazni? Da li će biti nekih vidova stimulacije? Da li će javnost biti informirana o ovom pitanju? Da li će se javiti potreba za dodatnim osobljem koje će osiguravati poštivanje propisa?

7. ANALIZA FINANSIJSKIH UČINAKA

Član 65.

(Procjena finansijskih sredstava i dobiti)

- (1) *Obrazloženje finansijskih sredstava sadrži procjenu potrebnih sredstava, izvora i metoda osiguranja tih sredstava za provođenje propisa.*
- (2) *Predlagač obavezno iznosi procjenu očekivanih troškova i dobiti od uvođenja propisa i od mogućih alternativa donošenju propisa.*
- (3) *Procjena iz stava (2) ovog člana treba biti na raspolaganju u dostupnom formatu upravnim, izvršnim i zakonodavnim organima u kojima se donose odluke.*
- (4) *Procjene najvažnijih propisa uključuju i procjenu troškova i dobiti glavnih podelemenata propisa kako bi se razvrstali elementi koji su opravdani od onih koji nisu.*
- (5) *Ako je potrebno, procjena također treba obuhvatiti:*
 - a) *sve ekonomske troškove koje snose preduzeća, građani i drugi nivoi vlasti koji su nadležni za provođenje propisa,*
 - b) *troškove odabira politike i administrativnih formalnosti;*
 - c) *administrativne i fiskalne troškove uvođenja propisa kao i vanregulatornih alternativa, uključujući i troškove provođenja propisa. (6) U svakom slučaju, obrađivač treba prikazati razumnu procjenu o tome da su troškovi uvođenja propisa opravdani njihovim dobitima prije započinjanja uvođenja propisa.*
- (6) *U svakom slučaju, obrađivač treba prikazati razumnu procjenu o tome da su troškovi uvođenja propisa opravdani njihovim dobitima prije samog započinjanja uvođenja propisa.*

Analizu finansijskih učinaka, odnosno troškova treba provesti tokom faze izrade politike dok predlagač zakonske politike još razmatra sva moguća rješenja za određeni društveni problem. Da biste utvrdili relativne troškove i dobiti koji se mogu povezati s dostupnim rješenjima, morate (i) se upitati šta bi se desilo u slučaju da se politika uopće ne promijeni (tj. ako zadržite *status quo*) i (ii) uporediti troškove i dobiti svakog od raspoloživih rješenja. Jednom kada odaberete neko od rješenja, te utvrdite zakonodavnu politiku, već tada ćete u velikoj mjeri imati završenu finansijsku procjenu. Neki od propisa, poput propisa kojima se dodjeljuju neka ovlaštenja, imat će beznačajne ili samo indirektno finansijske učinke.

S ciljem utvrđivanja koje od mogućih rješenja će biti najdjelotvornije, morate procijeniti troškove svakog od njih i odabrati ono za koje postoji najveća vjerovatnoća da će efikasno riješiti taj problem. Prilikom analiziranja troškova/dobiti bitno je u obzir uzeti ne samo monetarne nego i nemonetarne troškove i dobiti svakog od rješenja.

Finansijska analiza u smislu troškova predloženog propisa ne smije se miješati s analizom troškova/dobiti kakva je opisana u dijelu koji se odnosi na izradu politika koja predstavlja sofisticiraniji vid analize primjenjivan u fazi odmjerenja različitih rješenja propisa.

Prema Jedinstvenim pravilima, finansijska procjena je obavezna, ali ne postoji neka posebna metoda koja se mora primjenjivati, izuzev onoga što je uređeno odredbama čl. 68. i 69., kojima se od svakog ministarstva zahtijeva da uspostavi jedinicu zaduženu za strateško planiranje i izradu

politika za predlaganje propisa, uključujući i procjenu finansijskih učinaka.²⁰ Strategijom reforme javne uprave također se nastoje urediti ova pitanja.

Finansijska analiza može biti komplicirana i skupa. Predlagači zakona obavljaju tek skraćenu ili nikakvu finansijsku procjenu. Naprimjer, u dijelu obrazloženja koji se odnosi na finansijsku analizu uopće nije neuobičajeno vidjeti navode poput: "za provođenje ovog zakona potrebna su dodatna sredstva", "za provođenje ovog zakona potrebno je osigurati finansijska sredstva u budžetu" ili "za provođenje ovog zakona nisu potrebna dodatna sredstva". Ovakve rečenice su neprihvatljive u smislu iznošenja važnih informacija kojima se obrazlaže neki propis.

Jedan od ciljeva ovog priručnika jeste da pokaže kako se može provesti jednostavna analiza troškova koja bi služila kao osnova za sofisticiraniju procjenu u kasnijim fazama postupka.

Jednostavnije rečeno, elementi troškova koje treba uzeti u obzir pri izradi novog pravnog propisa su:

- 1. Kapitalni rashodi:** Kakva oprema je potrebna, a kakva je na raspolaganju? Koliko je aktiva dotrajala? Da li će u daljnjem toku primjene propisa biti potrebno nabavljati dodatnu opremu? Da li će institucija morati obnoviti staru opremu ili modernizirati/prilagoditi postojeći sistem informatičkog upravljanja?
- 2. Operativni i troškovi održavanja:** Da li će postojeće prostorije biti dovoljne? Utvrdite koliko će tačno dodatnog prostora biti potrebno!
- 3. Resursi:** Da li institucija zadužena za provođenje propisa ima odgovarajuće kadrove kako bi ispunila svoje obaveze? Koji kadrovi će biti potrebni da se provede ta politika? Koliko će oni koštati instituciju (plaće, doprinosi, obuka)?
 - a) Utvrdite broj dodatnog osoblja koje se mora angažirati za potrebe provođenja propisa;
 - b) Utvrdite stručnu spremu koju postojeći ili budući kadrovi moraju imati;
 - c) Izvršite procjenu troškova obuke za njih.
- 4. Poreski uticaji:** Da li će prijedlog propisa uvećati ili umanjiti prihod po osnovu poreza?
- 5. Novi izvori prihoda:** Da li će novi propis osigurati prihode poput naknada za korisnike, dodatnih taksi, donatorskih sredstava ili prihode koji proizilaze iz uvođenja nove tehnologije?
- 6. Koji su rizici?** Uvrdite šta je sve rizično ili neizvjesno i preduzmite korake kako biste umanjili negativne posljedice. Izradite strategije brzog djelovanja u slučaju eventualne promjene okolnosti.

Da li će provođenje propisa uzrokovati visoke inicijalne troškove koji bi se onda vremenom umanjivali? Troškovi se s određenim stepenom pouzdanosti mogu utvrditi polazeći od trenutnih budžetskih rashoda. Troškove treba predvidjeti za određeni vremenski period, obično za narednih tri do pet godina. Koji troškovi će pratiti puno provođenje neke odredbe propisa u prvoj godini u odnosu na svaku sljedeću godinu? Međutim, za određivanje visine sredstava potrebnih za provođenje nekog zakona može biti potrebno pripremiti dugočne projekcije. Također treba imati na umu i da mnogi troškovno-relevantni dijelovi preostanu za rješavanje u supsidijarnim propisima, koji se pripremaju naknadno.

Napravite inventar postojećih resursa institucije i identifikirajte sve one kojima bi se u opis posla mogli dodati poslovi iz domena provođenja predmetnog pravnog propisa, te kakvi će tačno novi resursi (kapitalni i troškovi koji se odnose na zaposlenike) biti potrebni za provođenje propisa.

Upotrebljavajte Radni list za finansijsku analizu iz Dodatka kao vodič za procjenu troškova.

²⁰ Brčko Distrikt BiH razvio je opsežno uputstvo o provođenju finansijske analize predloženih zakona koje može poslužiti kao model.

8. KONSULTACIJE

Član 66.

(Konsultacije među institucijama)

- (1) Svaki put kad proces uvođenja propisa zahtijeva učešće više od jedne institucije ili nivoa vlasti, obrazloženje sadrži prikaz obavljenih konsultacija među institucijama.*
- (2) Obradivač obrazlaže mehanizme koji su korišteni kako bi se provele sve potrebne konsultacije, uključujući, u zavisnosti od slučaja, horizontalnu i vertikalnu koordinaciju i saradnju među institucijama i nivoima vlasti.*

Konsultacije su od ključnog značaja kao ulazna informacija pri pokretanju bilo kakve zakonodavne inicijative. Relevantni učesnici, institucije vlasti i organizacije građanskog društva ne samo da mogu pomoći predlagaču da uvede poboljšanja u javnu politiku, već svojim argumentima mogu uvjeriti instituciju vlasti da predloženu politiku usvoji. Predlagači propisa bi se, bilo u službenoj ili neslužbenoj formi, zavisno od toga šta situacija nalaže, trebali susresti sa svima onima koji na bilo koji način mogu zaustaviti usvajanje politike, odnosno s onima koji bi mogli biti od koristi u smislu pružanja podrške i početi lobiranje za datu politiku. Ove sastanke mogu pratiti nešto formalnije konferencije ili provođenje mjera za informiranje javnosti, koje predstavljaju priliku za predlagača da objasni osnovu za donošenje određene zakonodavne politike i predstavi koristi od nje tako prikupljajući podršku kako bi je usvajale relevantne institucije vlasti. Prikupljeni komentari na prijedlog politike ili nacrt propisa pomažu da se dođe do boljih zakonodavnih rješenja.

Konsultacije o zakonodavnim inicijativama nisu nepoznat koncept u BiH. Još bivša Jugoslavija imala je tradiciju uključivanja javnosti u izradu propisa, definiranu kao javna rasprava, ali ne formaliziranu. Članom 66. Jedinstvenih pravila prvi put se propisuje obaveza za provođenje konsultacija, ali se zadržava na konsultacijama između institucija. Međutim, član 75. Jedinstvenih pravila vrlo konkretno od osoblja ministarstava zahtijeva da konsultiraju ne samo druge institucije i upravne jedinice, već i javne organe, privatna lica koja predstavljaju udruženja građana, te relevantne međunarodne institucije.

Značaj konsultacija među institucijama, i horizontalno i vertikalno, u planiranju i pripremi propisa ne može se dovoljno naglasiti. Državne, entitetske i lokalne aktivnosti moraju se koordinirati, kao i uskladiti sa uslovima i promjenama u EU. Preporučuje se pronalaženje instrumenata za rješavanje razlika, kao što je traženje neobavezujućih mišljenja. Ako se rano počne s dobrom komunikacijom i saradnjom i tako nastavi tokom cijelog postupka izrade propisa, to će dovesti do boljih rezultata i umanjiti potrebu za njegovim izmjenama i dopunama.

Koliko god neformalna bila obaveza za konsultiranjem koju propisuju čl. 66. i 75. Jedinstvenih pravila, 2006. godine Vijeće ministara BiH usvojilo je Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa,²¹ sveobuhvatna i dalekosežna, a pri tome dovoljno jednostavna za primjenu. Pravila podrazumijevaju jednostavan, korak po korak opisan postupak za konsultiranje s javnošću i relevantnim učesnicima o nacrtima propisa, koje je u većoj ili manjoj mjeri zavisno od značaja samog propisa.²²

²¹ „Službeni glasnik BiH”, broj 81/06.

²² Da se bolje razumiju i djelotvornije provedu Pravila o konsultacijama, Ministarstvo pravde BiH usvojilo je Pravilnik za provođenje propisa za izradu zakonodavstva u Ministarstvu pravde BiH. Možete ga pronaći na internetskoj stranici Ministarstva pravde BiH. <http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/konsultacije/Default.aspx?id=2444>

Pravila za konsultacije nalažu da svaka institucija vlasti na državnom nivou vodi ažuriran spisak relevantnih učesnika, institucija ili pojedinaca, zainteresiranih za propise ili na koje utiču propisi iz nadležnosti te institucije. Potom, svaka institucija mora provesti minimum konsultacija o svim prijedlozima propisa. Minimum konsultacija sastoji se iz: (i) postavljanja prednacrt propisa na internetskoj stranici institucije, uz pružanje mogućnosti za dostavu komentara putem interneta i (ii) slanja primjeraka predloženog propisa svim pojedincima i organizacijama sa spiska, te njihovog pozivanja na dostavu komentara.

Primjeri propisa koji ne utiču značajno na javnost su ispravke pravopisnih ili drugih gramatičkih grešaka u važećim propisima, izrada prečišćenih tekstova propisa ili kojima se na drugi način objedinjuju ili reorganiziraju odredbe ili se prebacuju u druge dijelove istog propisa, bez izmjene suštine.

Ukoliko nacrt propisa značajno utiče na javnost, on podliježe opsežnijim konsultacijama. Za propise se procjenjuje da značajno utiču na javnost ako:

- a) dovode do promjene pravnog statusa;
- b) dovode do promjene ekonomskog statusa;
- c) podrazumijevaju usklađivanje propisa s međunarodnim standardima;
- d) imaju ekološki uticaj ili
- e) predstavljaju novinu.

Za propise koji značajno utiču na javnost, institucija zadužena za izradu propisa obavezna je tražiti mišljenje od organizacija i pojedinaca koje će najvjerojatnije interesirati ili će na njih uticati predmetni propis, odnosno koji mogu dati korisne komentare. U takve organizacije i pojedince spadaju:

- a) šira javnost i organizacije;
- b) stručnjaci, uključujući i one iz akademske i istraživačke zajednice, kao i iz stranih zemalja;
- c) mediji;
- d) organi vlasti;
- e) pravna zajednica, uključujući advokate, tužioce, sudije i stručna udruženja.

Prilikom utvrđivanja interesnih strana, upitajte se:

- a) Ko je dosad bio uključen u donošenje ove ili relevantnih politika u prošlosti?
- b) Ko je potreban za ostvarenje ciljeva te javne politike?
- c) Na koga bi ta javna politika mogla direktno uticati?
- d) Kako će ta javna politika uticati na posebne kategorije (žene, mlade, lica s invaliditetom, starija lica, itd.)?
- e) Ko bi se, najvjerojatnije, mogao aktivno usprotiviti toj javnoj politici?
- f) Ko će se aktivno zalagati i podržavati tu javnu politiku?
- g) Ko sve može uticati na mišljenje javnosti o toj politici?

Jednom kada su utvrđene, predlagač odlučuje o tome koji je najefikasniji način da uspostavi kontakt s interesnim stranama i dobije njihove komentare. U metode traženja bilo pisanih ili usmenih komentara spadaju:

- a) slanje obavještenja ili objavljivanje prednacrt propisa u štampanim medijima;
- b) održavanje obuka o prednacrtu propisa i informiranje putem radija ili televizije;
- c) slanje obavještenja i objavljivanje prednacrt propisa na internetu;

- d) direktno dostavljanje prednacrtu propisa organizacijama i pojedincima;
- e) održavanje javnih sastanaka ili okruglih stolova s odabranim organizacijama i pojedincima;
- f) uključivanje stručnjaka;
- g) uključivanje predstavnika organizacija i udruženja i
- h) osnivanje radnih grupa.

Pravila za konsultacije zahtijevaju podnošenje komentara u roku od 21 dan od prijema prednacrtu propisa (odnosno 30 dana kada je riječ o pisanim komentarima). Nadležna institucija obavezna je odgovoriti na komentare, bilo da ih usvoji ili odbaci, te objasniti svoju odluku. Sama činjenica da su obavezne da evidentiraju i prouče komentare omogućava institucijama da izbjegnu greške i izrade kvalitetnije nacрте propisa.

Institucija koja je predlagač propisa obavezna je izraditi pisani izvještaj u kojem opisuje provedene konsultacije, te aktivnosti koje su preduzete ili nisu preduzete u odnosu na zaprimljene komentare i ovaj izvještaj se prilaže uz obrazloženje propisa. Ako ministarstvo koje predlaže nacrt propisa ne priloži izvještaj o konsultacijama, generalni sekretar Vijeća ministara BiH može takav nacrt vratiti ministarstvu.

Aktivnosti opisane u Pravilima za konsultacije jednako važe i u ranijim fazama postupka izrade propisa, a dobra praksa upućuje da ih predlagači propisa primjenjuju i tokom faze izrade politike.

9. PRAĆENJE I NADZOR

Član 67.

(Revizije postojećih propisa)

- (1) Da bi se izbjegle situacije u kojima propisi postaju zastarjeli, nedosljedni ili loše izrađeni, institucije Bosne i Hercegovine uspostaviti će sistemske i periodične revizije postojećih propisa.*
- (2) U obrazloženju uz nacrt ili prijedlog propisa obrađivač navodi vremenski raspored revizije donesenog propisa na način naveden u stavu (1) ovog člana.*
- (3) Predlagač navodi i obavezu izvještavanja i odgovornosti.*
- (4) Predlagač propisa može napraviti ponovno preispitivanje potrebe za uvođenjem propisa i prije vremenskog rasporeda iz stava (2) ovog člana, ako nastane promjena uslova nakon donošenja propisa. U tom slučaju, preduzimaju se sve potrebne mjere za revidiranjem ili ukidanjem postojećih propisa.*

Jednom kada se propis počne provoditi, često se pokaže da dovodi do nepredviđenih rezultata ili rezultata koji koštaju više ili manje nego što je očekivano, odnosno rezultata koji su manje ili više djelotvorni nego što je očekivano. U skladu s tim, posljednji korak pristupa usmjerenog ka rješavanju problema je osmisliti način na koji će se osigurati da institucija zadužena za provođenje propisa osigura podatke i informacije na osnovu kojih je moguće utvrditi stvarne troškove i djelotvorost novog propisa. Ovo se postiže kroz praćenje i nadzor.

Praćenjem i nadzorom moguće je postići nekoliko ciljeva:

- a) utvrditi da li je propis zaista proveden;
- b) utvrditi eventualne probleme u vezi s tim propisom i moguća rješenja;
- c) osigurati usklađenost provođenja sa zakonodavnom namjerom tog propisa i procijeniti sposobnost institucije zadužene za njegovo provođenje da upravlja i ispunjava zakonodavne ciljeve;
- d) procijeniti rad institucija i istražiti slučajeve lošeg upravljanja, zloupotreba, rasipništva, korupcije, itd.
- e) revidirati i utvrditi finansijske prioritete;
- f) osigurati da propis služi javnom interesu.

Jednom kada propis stupi na snagu, organ ili institucija zaduženi za njegovo provođenje trebalo bi da ispune svoje obaveze u pogledu izvještavanja i praćenja i tako osiguraju da predmetni propis zaista ispunjava svoje ciljeve, odnosno ako ih ne ispunjava, da mogu preduzeti korektivne mjere. Članom 67. Jedinostvenih pravila ne uređuje se pitanje parlamentarnog nadzora. Ovim članom se od **institucija BiH** zahtijeva da periodično revidiraju propise u njihovoj nadležnosti, s ciljem utvrđivanja da li ih je potrebno mijenjati. Nadalje, od predlagača propisa traži se da preuzmu obavezu izvještavanja i odgovornost. Poslovnica domova Parlamentarne skupštine BiH daje se u nadležnost komisijama da mogu zahtijevati informacije i izvještaje od bilo koje institucije ili zaposlenog u organu vlasti, uz ogradu da, u svim slučajevima kada se jednom dijelu vlasti daju ovlaštenja nad drugim dijelom vlasti, ta ovlaštenja moraju biti zasnovana na Ustavu BiH.

Ocjena djelotvornosti usvojenih propisa u smislu ispunjavanja ciljeva javne politike i finansijske isplativosti trebalo bi da bude uloga vlade, ali ona nije formalno utvrđena, sistemska, niti podrazumijeva potrebni nivo odgovornosti. U velikom broju zemalja parlamenti su ti koji su nadležni za praćenje i obavljaju ga posredstvom svojih komisija ili istraživačkih centara, ali i institucija vlasti, organizacija građanskog društva, a čak i mediji nadgledaju provođenje propisa.

Parlamentarna skupština BiH ustanovila je primjer dobre prakse u smislu praćenja provođenja propisa Zakonom o intelektualnom vlasništvu i Zakonom o kolektivnom ostvarivanju autorskog i srodnih prava. Na 80. sjednici, održanoj 30.6.2010., Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH usvojio je zaključak kojim obavezuje Institut za intelektualno vlasništvo BiH da Ustavnompravnoj komisiji Predstavničkog doma podnosi godišnje izvještaje o učincima navedenih zakona na osnovu kojih bi Komisija razmatrala i sugerirala odgovarajuće izmjene zakona.

Jedinstvena pravila od ministarstava zahtijevaju da u obrazloženje uključe plan praćenja i nadzora nad provođenjem propisa. To može samo poslužiti kao podsticaj da taj plan i provedu kada dođe do usvajanja propisa. Osim toga, ako predlagač propisa predviđa da će doći do promjene koja će zahtijevati usvajanje izmjena i dopuna, predviđenu promjenu treba navesti u obrazloženju. Naprimjer, ako će primjena neke konvencije ili zakonodavne inicijative zahtijevati promjenu predloženog propisa ili ako se očekuje da će se procenat poštivanja direktiva EU povećavati tokom utvrđenog vremenskog perioda ili na osnovu neke moguće situacije, takve promjene treba navesti u obrazloženju.

Bez obzira na to koja od institucija ima primarnu odgovornost za praćenje provođenja propisa, radeći zajedno, parlamentarne komisije i ministarstva mogu procjenjivati djelotvornost zakonodavnih programa, davati preporuke i izrađivati planove rada za pronalaženje rješenja i provođenje preporuka. Svi imaju isti cilj – vladu kojom se dobro upravlja i koja je odgovorna.

Prilikom ocjenjivanja djelotvornosti novog propisa potrebno je odgovoriti na sljedeća pitanja:

- a) Da li je propis primijenjen?
- b) Da li propis proizvodi očekivane rezultate?
- c) Da li propis treba dodatno mijenjati i, ako treba, u kom smislu tačno?
- d) Da li se resursi koriste efikasno i djelotvorno?
- e) Da li su uspostavljeni standardi učinka?
- f) Da li su troškovi programa srazmjerni ostvarenoj koristi?
- g) Da li ima neočekivanih negativnih učinaka?
- h) Da li su svi uključeni ispravno informirani?
- i) Da li ministarstvo provodi interne revizije i priprema izvještaje o djelotvornosti propisa?

S ciljem pronalaženja odgovora na navedena pitanja, koriste se sljedeći instrumenti:

- a) zakonske kontrole (sami propisi mogu uključivati odredbe o praćenju i reviziji);
- b) zahtjevi za dostavom informacija i godišnji ili periodični izvještaji parlamentarnih komisija o utvrđenom stanju;
- c) javne rasprave;
- d) revizije (finansijske ili revizije učinka);
- e) uspostava radnih grupa, uključujući učešće međunarodnih organizacija;
- f) mediji (saopćenja za javnost, intervjui, itd.);
- g) internet (internetske stranice, *on-line* diskusije s ciljem izazivanja reakcija) i konsultacije (građansko društvo i zainteresirane institucije);
- h) upravna inspekcija (obavezno izvještavanje);
- i) razgovori sa zaposlenima u institucijama;
- j) pregled dokumentacije, studija, procjena, ključnih transakcija, sistema i kontrole.

Institucije mogu objaviti godišnji izvještaj o djelotvornosti propisa. Jedan takav godišnji izvještaj može obuhvatiti:

- a) procjenu općeg učinka institucije u obavljanju njenih funkcija tokom izvještajnog perioda, te preporuke u pogledu njegovog poboljšanja;
- b) statističke preglede, uključujući brojčane podatke, geografsku raspoređenost, rokove, itd.;
- c) poređenje izvještajnog perioda s materijalima i statističkim podacima koji se odnose na isti period prethodnih godina;
- d) procjenu (ljudskih, materijalnih, finansijskih i drugih) resursa koje institucija koristi ili koji su joj potrebni;
- e) detaljan opis svih poteškoća s kojima su se susreli u provođenju propisa;
- f) evidenciju pritužbi;
- g) procjenu uspješnosti rada te institucije u kontekstu izvršenja njenih funkcija, uključujući kratak opis eventualnih incidenata, prilika, okolnosti koje se izdvajaju bilo iz pozitivnih ili negativnih razloga i

- h) sve uočljive uspjehe ili neuspjehe ministarstva tokom izvještajnog perioda. Za svaki od utvrđenih neuspjeha obavezno je dati i izjavu o okolnostima koje su tome doprinijele, te korektivnim mjerama koje su preduzete ili će biti preduzete, kako bi se umanjili trenutni učinci i spriječilo ponavljanje iste greške.

Kontrolne liste u Dodatku ovog priručnika sadrže pitanja koja treba uzeti u obzir prilikom izrade plana nadzora.

10. ZAKLJUČAK

Svrha ovog priručnika nije davanje detaljnog prikaza različitih aspekata izrade propisa.

Već postoji čitav niz dokumenata u kojima se obrađuju teme koje Priručnik pokriva i na njih se referira u relevantnim odjeljcima posvećenim pojedinim konkretnim temama. U Priručniku se iznose jednostavna i precizna uputstva za one koji rade na izradi propisa radi poboljšanja njihovog kvaliteta. Što je obrazloženje koje prati prijedloge pravnih propisa detaljnije, to će oni koji ih usvajaju imati više informacija i, nadati se, na taj način moći donijeti bolje odluke.

Nakon ovog teksta slijede kontrolne liste i radni listovi koji će pomoći autorima nacрта, ali treba napomenuti da se institucije podstiču da razviju vlastite obrasce kojima će zadovoljiti uslov za pripremu obrazloženja.

DODATAK

KONTROLNE LISTE I RADNI LISTOVI

Opća razmatranja

1. Da li je novi propis uopće neophodan, imajući u vidu postojeće propise i uslove ili bi neko drugo rješenje bilo primjerenije?
2. Da li su javna politika i ciljevi novog propisa konzistentni s važećim propisima?
3. Da li je materija na koju se nacrt odnosi već uređena ranije objavljenim propisom?
4. Ukoliko je odgovor na prethodno pitanje potvrđan, gdje su mogući sukobi važećih odredbi propisa i novog nacrta i kako se mogu uskladiti?
5. Da li su osigurani odgovori na pitanja ko, šta, kada, kako i koliko?
6. Da li su definicije i upotreba pravne terminologije u novom propisu u skladu s važećim propisima i praksom?
7. U slučaju da postoji sukob propisa, kako predlagač može izmijeniti nacrt propisa da izbjegne zabune i nedosljednost propisa?
8. Da li su sve odredbe novog propisa kojima se stavljaju van snage ili mijenjaju važeći propisi ispravno izrađene?
9. Da li su sve odredbe koje se tiču rokova i datuma stupanja na snagu novog propisa izrađene na takav način da neće dovesti do suprotnosti, odnosno nepokrivenih perioda i time stvoriti nesigurnost?
10. Da li će se pojaviti problemi u smislu tumačenja, provođenja i primjene novog propisa?
11. Da li je nacrt propisa ispravan sa stanovišta nomotehničkih pravila?
12. U slučaju da se nacrtom uvode izmjene i dopune postojeće regulative, da li su te izmjene ispravno sročene, tako da se tekst prirodno uklapa u propis koji je predmet izmjena?
13. U slučaju da nacrt propisa uređuje kaznene odredbe, da li su one jasno navedene?

Kontrolna lista za ustavnopravni osnov za donošenje propisa

1. Da li neka od odredbi u Ustavu BiH propisuje posebne uslove u pogledu toga kako treba izraditi nacrt tog propisa ili bilo koji njegov dio?
2. Koji je pravni osnov koji daje nadležnost instituciji da predlaže predmetni propis?
3. Da li bilo koji od primjenjivih međunarodnih ugovora, konvencija i sporazuma propisuje posebne uslove u pogledu toga kako treba izraditi nacrt tog propisa?
4. Da li se bilo što od ovoga konkretno odnosi na materiju koju uređuje predmetni nacrt?
 - a) Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima?
 - b) Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni protokoli?
 - c) Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i njegovi protokoli?
 - d) Konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije?
 - e) Konvencija protiv torture i drugih surovih, neljudskih i ponižavajućih kazni i postupaka?
5. Na koje sve propise utiče nacrt propisa? Da li je osigurana dosljednost?
6. Da li je nacrt propisa u skladu s regulativom međunarodnih institucija koje imaju nadležnost u predmetnoj oblasti?
7. Da li je predmet nacrta propisa reguliran nekim ranije donesenim propisom? Ako da, koji su mogući sukobi između nacrta propisa i odredbi postojećeg propisa?
8. Ako takvi sukobi postoje, kako obrađivač nacrta može razriješiti te sukobe po nacrtu propisa da spriječi usvajanje međusobno nedosljednih propisa?
9. Da li je bilo koja odluka Ustavnog suda BiH primjenjiva na nacrt i da li propisuje posebne uslove u pogledu načina njegove izrade?
10. Da li je nacrt propisa u skladu s međunarodnim industrijskim, naučnim i tehničkim standardima primjenjivim na njega?

Kontrolna lista za politiku i razloge za donošenje propisa

1. Da li je jasno definiran društveni cilj?
2. Da li je utvrđen društveni problem?
3. Da li su načini na koji se problem javlja propisno opisani?
4. Da li je utvrđeno na koga sve utiče problem?
5. Da li je opisano ko ili što je uzrok problema?
6. Da li odabrana politika odgovara na svaki od faktora koji su utvrđeni kao uzroci problema?
7. Da li su razmotrena različita moguća rješenja?
8. Da li odabrano rješenje ima smisla?
9. Da li politika propisuje odgovarajuću regulatornu shemu?
10. Da li nacrt propisa odražava odabranu zakonodavnu politiku?
11. Da li je novi propis izrađen tako da ohrabruje poželjno ili uklanja, odnosno smanjuje problematično ponašanje?
12. Da li odabrana javna politika sadrži plan provođenja?
13. Da li je predlagač uklonio moguće prepreke?

Kontrolna lista za usklađivanje propisa s propisima EU

1. Da li je usklađivanje predviđeno nekim od sljedećih dokumenata;
 - a) SSP-om;
 - b) Programom za usvajanje *acquisa*;
2. Koji se (ukoliko ih ima) relevantni članovi Ugovora o EU i Ugovora o funkcioniranju EU primjenjuju na nacrt propisa?
3. U odnosu na relevantne propise EU:
 - a) Identificirati odgovarajuću vrstu propisa EU: da li je u pitanju uredba, direktiva, odluka ili neki neobavezujući propis?
 - b) Što su svrha, obim, cilj, definicije, terminologija i materijalne odredbe propisa EU?
 - c) Postoje li odluke Evropskog suda pravde koje treba uzeti u obzir ?
 - d) Postoje li relevantna mišljenja stranih ili domaćih stručnjaka koje treba uzeti u obzir?
4. Usklađenost nacrt propisa s pravom EU:
 - a) Koji su dijelovi važećih domaćih propisa i nacrt propisa u potpunosti usklađeni s aktima EU u odgovarajućoj oblasti?
 - b) Ako se nacrtom propisa mijenja postojeći propis koji nije usklađen s propisima EU, što morate učiniti da biste postigli usklađenost?
5. Usklađivanje s direktivom:
 - a) U kojoj mjeri je važeće domaće zakonodavstvo usklađeno s direktivama EU u predmetnoj oblasti?
 - b) Koji se dijelovi direktive moraju preuzeti?
 - c) Da li je moguća potpuna usklađenost s direktivama EU ili usklađenost treba biti djelimična? Kada se može postići potpuna usklađenost?
 - d) Da li se planira usvajanje drugih propisa kojima bi se preuzele odredbe direktiva EU koje nisu preuzete nacrtom propisa?
6. Ostalo:
 - a) Ima li odredbi važećih propisa koje su suprotnosti s pravom EU i koje treba staviti van snage?
 - b) Ako pravni akt EU propisuje obavezu utvrđivanja kazni, da li su kazne propisane u nacrtu propisa usklađene s utvrđenim kaznama u relevantnim domaćim propisima?
7. Da li ste provjerili usklađenost nacrt propisa sa:
 - a) relevantnim članovima Ugovora;
 - b) sekundarnim zakonodavstvom EU;
 - c) obavezama BiH koje proizilaze iz SSP-a;
 - d) općim principima prava EU;
 - e) odgovarajućim odlukama Suda EU?

8. Da li je popunjen uporedni prikaz usklađenosti?
9. Da li je popunjena i potpisana izjava o usklađenosti?
10. Da li obrazloženje pravnih propisa sadrži:
 - a) naziv propisa EU koji se preuzima,
 - b) usklađenost nacrt propisa sa SSP-om,
 - c) stepen usklađenosti nacrt propisa s primarnim, sekundarnim i drugim izvorima prava EU?

Uporedni prikaz usklađenosti

UPOREDNI PRIKAZ USKLAĐENOSTI				
Datum izrade:				
1. Naziv propisa Evropske unije: CELEX oznaka: Predmet propisa: Cilj propisa:				
2. Naziv nacrt/prijedloga propisa: Predmet propisa: Cilj propisa:				
3. Usklađenost s primarnim izvorom prava Evropske unije: <i>(navesti naziv osnivačkog ugovora)</i> <i>(navesti stepen usklađenosti)</i>				
4. Usklađenost sa sekundarnim izvorom prava Evropske unije: <i>(navesti stepen usklađenosti)</i>				
a	b	c	d	e
Odredbe i zahtjevi propisa EU	Odredbe nacrt/prijedloga propisa	Usklađenost odredbe nacrt/prijedloga propisa s odredbama propisa EU	Razlozi za djelimičnu usklađenost ili neusklađenost	Predviđeni rok za postizanje potpune usklađenosti
5. Usklađenost sa ostalim izvorima prava EU:				

Uputstvo za popunjavanje uporednog prikaza usklađenosti

Predlagač je obavezan unijeti detaljne podatke u svaki red i to na sljedeći način:

1. Naziv propisa EU

- potrebno je navesti puni naziv propisa na jednom od jezika u službenoj upotrebi u BiH i na engleskom jeziku;
- CELEX oznaka;
- naziv institucije EU koja je donijela akt, pripadajući broj akta, broj „Službenog glasnika Evropske unije“ u kojem je objavljen i
- kratko navođenje predmeta i cilja propisa.

2. Naziv nacrt/prijedloga propisa

- puni naziv nacrt/prijedloga propisa na jednom od jezika u službenoj upotrebi u BiH i na engleskom jeziku i
- kratko navođenje predmeta i cilja propisa.

3. Usklađenost s primarnim izvorom prava EU

- a) Naziv osnivačkog ugovora;
- b) naslov poglavlja i broj člana s kojim je nacrt/prijedlog propisa usklađen;
- c) navesti stepen usklađenosti koristeći sljedeće termine: potpuno usklađeno, djelimično usklađeno, neusklađeno ili neprenosivo.

4. Usklađenost sa sekundarnim izvorom prava EU

Podijeliti propis EU na poglavlja, članove, stavove, tačke, alineje, te navesti puni tekst svake odredbe.

a. Odredbe propisa EU:

b. Odredbe nacrta/prijedloga propisa:

- a) razdvojiti nacrt/prijedlog propisa na dijelove, poglavlja, odjeljke, članove, stavove, tačke, alineje i navesti puni tekst svake odredbe;
- b) uporediti odredbe s odredbama propisa EU i
- c) uporediti smisao grupe članova koji čine cjelinu s odredbama propisa EU kao cjeline.

c. Usklađenost nacrta/prijedloga propisa s odredbama propisa EU (potpuno usklađeno, djelimično usklađeno, neusklađeno, neprenosivo).

Nacrt/prijedlog propisa je 'potpuno usklađen' kada:

- i. su ugrađene sve odredbe propisa EU;
- ii. je usklađen sa svim principima tih odredbi; i
- iii. je u skladu (nije u suprotnosti) s tim odredbama;

Nacrt/prijedlog propisa je 'djelimično usklađen' kada:

- i. su ugrađene neke odredbe propisa EU;
- ii. je usklađen s pojedinim načelima tih odredbi; i
- iii. u skladu je (nije u suprotnosti) s tim odredbama;

Nacrt/prijedlog propisa je „neusklađen“ kada je u suprotnosti s odredbama propisa EU;

Odredba propisa EU je „neprenosiva“ kada ne uspostavlja obavezu usklađivanja (odredbe koje propisuju obaveze država članica i institucija EU, odstupanja, prijelazne i završne odredbe).

d. Razlozi za djelimičnu usklađenost ili neusklađenost.

- Navesti razloge bez obzira da li su u pitanju ekonomski, finansijski, socijalni ili razlozi neke druge prirode;
- obavezno se pozvati na određenu analizu učinka, studiju ili neki drugi dokument, a ne samo uopćeno navesti razloge;
- navesti rok u kojem se predviđa potpuna usklađenost i
- obrazložiti upotrebu termina 'neprenosivo'.

e. Rok za postizanje potpune usklađenosti. Rok u kojem se predviđa potpuna usklađenost na osnovu relevantnog dokumenta kao što je SPP, program usvajanja *acquisa* u skladu sa SPP-om ili drugi dokument kojim se predviđa potpuna usklađenost nacrt/prijedloga propisa sa *acquisem*.

Ako usklađenost nije postignuta u predviđenom roku, navesti razloge za propuštanje roka.

5. Usklađenost sa ostalim izvorima prava EU.

U ovom dijelu treba navesti relevantne odluke Suda EU, opće principe prava EU te relevantne međunarodne sporazume.

Izjava o usklađenosti

1.	Obrađivač odnosno predlagač nacrt/prijedloga propisa	
2.	Naziv nacrt/prijedloga propisa	
3.	Usklađenost nacrt/prijedloga propisa s odredbama Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju	
3.1	Odredba Sporazuma	
3.2	Prijelazni rok za usklađivanje	
3.3	Ocjena ispunjenosti obaveze iz navedene odredbe Sporazuma	
3.4	Razlozi za djelimično ispunjavanje odnosno neispunjavanje obaveze iz navedene odredbe Sporazuma	
4.	Stepen usklađenosti nacrt/prijedloga propisa sa <i>acquisem</i>	
4.1	Primarni izvori prava EU	
4.2	Sekundarni izvori prava EU	
4.3	Ostali izvori prava EU	
4.4	Razlozi za djelimičnu usklađenost ili neusklađenost	
4.5	Rok za potpuno usklađivanje	
5.	Da li je osiguran prijevod pravnih izvora na jezike u službenoj upotrebi u Bosni i Hercegovini?	
5.1	Da li je nacrt /prijedlog propisa preveden na jedan od službenih jezika EU?	
5.2	Učešće domaćih i stranih konsultanata/eksperata i njihovo mišljenje	

OBRAĐIVAČ ODNOSNO PREDLAGAČ

datum i pečat

POMOĆNIK DIREKTORA DEI

datum i pečat

Uputstvo za popunjavanje izjave o usklađenosti

1. Naziv obrađivača odnosno predlagača nacrt/prijedloga propisa.
2. Naziv nacrt/prijedloga propisa. Puni naziv nacrt/prijedloga propisa, na jednom od jezika u službenoj upotrebi u BiH i na engleskom jeziku.
3. Usklađenost s odredbama SSP-a:
 - 3.1. navodi se odredba Sporazuma koja se odnosi na normativni dio propisa; ili, ako Sporazum ne sadrži takvu odredbu, navodi se ta činjenica i ne popunjavaju se tačke 3.3. i 3.4;
 - 3.2. ako Sporazumom nije određen poseban rok, navodi se opći rok za usklađivanje - šest godina od dana stupanja na snagu Sporazuma;
 - 3.3. za ispunjavanje obaveze iz Sporazuma navode se ocjene: „ispunjava u potpunosti“, „djelimično ispunjava“ ili „ne ispunjava“;
 - 3.4. ako je ocjena djelimično ispunjava ili ne ispunjava, potrebno je navesti razloge (ekonomski, finansijski, socijalni i drugi);
4. Step en usklađenosti nacrt/propisa sa *acquisem*.
 - 4.1. Odredbe primarnih izvora prava EU s kojima je nacrt/prijedlog propisa usklađen, te step en usklađenosti nacrt/prijedloga propisa s tim odredbama.
 - 4.2. Odredbe sekundarnih izvora prava EU s kojima je nacrt/prijedlog propisa usklađen, te step en usklađenosti nacrt/prijedloga propisa s tim odredbama.
 - 4.3. Ostali izvori prava EU s kojima je nacrt/prijedlog propisa usklađen, te step en usklađenost nacrt/prijedloga propisa s tim izvorima.
 - 4.4. Razlozi za djelimičnu usklađenosti ili neusklađenost: Ako je - nacrt/prijedlog propisa samo djelimično usklađen ili nije uopšte usklađen sa izvorima prava EU, predlagač mora navesti da li su u pitanju ekonomski, finansijski, socijalni ili razlozi druge prirode. Pri tome se neophodno pozvati na konkretnu analizu učinka, studiju ili drugi dokument, ne samo uopćeno navesti razloge. Ukoliko predlagač upotrijebi oznaku 'neprenosivo', upotreba tog termina mora se obrazložiti.
 - 4.5. Rok u kojem se predviđa potpuna usklađenost nacrt/prijedloga propisa:
 Navesti rok u kojem je, na osnovu SSP-a, programa za usvajanje *acquisa* u skladu sa SSP-om, ili nekog drugog dokumenta, predviđeno postizanje potpune usklađenosti nacrt/prijedloga propisa sa *acquisem*.
 U slučaju da je utvrđeni rok istekao a potpuna usklađenost nije ostvarena, potrebno je navesti razloge za propuštanje roka.
5. Da li su navedeni izvori prava EU prevedeni na jezike u službenoj upotrebi u BiH: Da ili Ne.
6. Da li je nacrt/prijedlog propisa preveden na neki od službenih jezika EU: Da ili Ne.
7. Učešće stranih ili domaćih konsultanata/eksperata: U slučaju da su strani konsultanti učestvovali u izradi nacrt/prijedloga propisa, priložiti njihova mišljenja o usklađenosti nacrt/prijedloga propisa sa *acquisem*.
8. Potpisi: Obradivač/predlagač potpisom i pečatom ovjerava izjavu o usklađenosti, a pomoćnik direktora DEI-ja potpisom i pečatom Direkcije potvrđuje izjavu o usklađenosti koju je predlagač podnio. Ako ovlašteni organ nije popunio izjavu na odgovarajući način, Direkcija za evropske integracije vraća nepotvrđenu izjavu na doradu.

Kontrolna lista za provođenje propisa

1. Da li nacrt propisa sadrži odredbe koje se odnose na njegovo provođenje?
2. Da li nacrt propisa utvrđuje rokove u okviru kojih će se provoditi?
3. Da li nacrt propisa sadrži odredbe o podzakonskim aktima s odgovarajućim rokovima?
4. Da li su prijelazne odredbe dovoljno jasno napisane da se mogu odnositi samo na materiju uređenu predmetnim nacrtom propisa umjesto da nenamjerno dovedu do stavljanja van snage, izmjena ili sukoba s važećim propisima?
5. Da li je utvrđeno ko će biti nadležan za provođenje propisa?
6. Da li je predlagač odabrao organ ili instituciju za koje se može procijeniti da će na najefikasniji mogući način provesti taj propis?
7. Da li se nacrtom propisa utvrđuju nadležnosti i nadležnost organa zaduženog za njegovo provođenje?
8. U slučaju da se nacrtom propisa ovlaštenja prenose na drugi organ uprave, da li on utvrđuje nadležnost ili nadležnosti koje će biti prenesene?
9. Da li se nacrtom propisa ovlaštenja prenose s jednog postojećeg organa uprave na drugi? Ako se prenose, da li taj prijenos ovlaštenja podrazumijeva bolje iskorištavanje resursa?
10. Da li se nacrtom propisa uređuje pitanje prijenosa resursa (kadrovskih i drugih) između tih organa?
11. U slučaju da se nacrtom propisa uspostavlja novi organ uprave, da li on utvrđuje o kom tipu organa je riječ, npr. ministarstvo, odjel ministarstva, regulatorno tijelo?
12. U slučaju da se propisom uspostavlja novi organ uprave, koja će biti njegova pozicija u općoj strukturi vlasti i kome će odgovarati?
13. U slučaju da se zakonom uspostavlja novi organ uprave, da li je rukovodna struktura tog novog organa uprave utvrđena predmetnim nacrtom propisa?
14. Da li se nacrtom propisa utvrđuje ko će izvršiti imenovanja rukovodećih kadrova novog organa uprave i kojeg ranga će biti lice zaduženo za taj organ?
15. Da li će biti preklapanja između novog organa uprave i već postojećih organa? Ako hoće, na koji način je nacrtom propisa moguće ukloniti ta preklapanja?
16. U slučaju da se propisom uspostavlja novi organ uprave, da li se u njemu navode datum i uslovi pod kojima će novi organ uprave početi raditi?

Kontrolna lista za finansijsko obrazloženje

1. Kako će se finansirati provođenje propisa?
2. Da li ima dovoljno sredstava za provođenje i primjenu tog propisa?
3. Da li vlada može osigurati dovoljno sredstava za djelotvorno provođenje?
4. Koji su drugi mogući izvori finansiranja troškova provođenja i primjene propisa?
5. Koji podaci su sve potrebni kako bi se moglo odgovoriti na pitanja u pogledu finansiranja?
6. Ko ima te podatke?
7. Koliko će koštati provođenje propisa? U prvoj godini? Drugoj godini? Trećoj godini?
8. Da li ima inicijalnih (jednokratnih) izdataka? Ako ima, o kakvim izdacima je riječ?
9. Da li ima stalnih troškova provođenja i primjene pravnog propisa? Ako ima, koliko oni iznose na godišnjoj osnovi?
10. Na koji način se ovi brojevi mogu mjeriti (ili procijeniti)?
11. Da li će sam propis donijeti prihode? Ako je to slučaj:
 - a) Koje prirode su ti prihodi?
 - b) Koji iznos prihoda bi mogao biti prikupljen?
 - c) Koliko će trajati prikupljanje prihoda po ovom osnovu?
12. Ko i na koji način se koristiti prihode?

Kontrolna lista za konsultacije o nacrtu propisa

1. Da li ministarstvo ima spisak svih relevantnih učesnika?
2. Da li ministarstvo ima internetsku stranicu čije postavke omogućavaju postavljanje komentara?
3. Da li taj nacrt propisa ima značajan uticaj na javnost? Ako je to slučaj, na koji način:
 - a) dovodi do promjene pravnog statusa lica;
 - b) dovodi do promjene ekonomskog statusa lica;
 - c) uzrokuje izmjene kojima se postiže usklađenost s međunarodnim standardima;
 - d) ima uticaj na okolinu ili
 - e) zadovoljava komponentu ostalih kriterija.
4. Postoji li plan provođenja konsultacija? Ako postoji, što on podrazumijeva i ko je zadužen za njegovo provođenje?
5. Da li su utvrđeni pojedinci i institucije s kojima će biti obavljene konsultacije? Ako jesu, ko su oni?
6. Koji su ciljevi ministarstva u odnosu na različite relevantne učesnike za svaki od koraka u procesu konsultacija?
7. Šta *svi relevantni učesnici* treba da znaju kako bi efikasno učestvovali u konsultacijama?
8. S druge strane, kako tačno *različiti akteri* mogu doprinijeti procesu?
9. Kakva popratna komunikacija je potrebna kako bi se osigurala kontinuirana informiranost tih učesnika?
10. Očekujete li da će neke od odredbi predmetnog nacrtu propisa izazvati određene kontroverze? Ako očekujete, kako se najbolje pripremiti za to?
11. Da li je utvrđen način na koji će se provoditi konsultacije?
12. Koje metode konsultiranja su primjerene kako bi ministarstvo ostvarilo svoje ciljeve?
13. Koje vanredne okolnosti bi mogle uticati na upotrebu nekog ili više metoda?
14. Da li su svi komentari evidentirani?
15. Da je izvršeno objedinjavanje komentara koji se ponavljaju više puta?
16. Da li su objašnjeni razlozi zašto su preduzete, odnosno nisu preduzete mjere na osnovu određenih komentara?
17. Da li je izvještaj o obavljenim konsultacijama kompletiran?

Kontrolna lista za praćenje i nadzor

1. Da li ima potrebe za uspostavljanjem specijaliziranog tijela nadležnog za ukupno praćenje uticaja propisa?
2. Ako ima, iz čega bi se sastojalo to tijelo, u kojem ministarstvu bi bilo i šta bi bili njegovi osnovni zadaci i obaveze?
3. Da li bi uvođenje takvog tijela iziskivalo dodatne finansijske troškove? Ukoliko je to slučaj, o kakvim troškovima je riječ?
4. Koja institucija (ili sektor unutar institucije) bi trebalo da bude nadležna za koordinaciju svih aktivnosti koje se tiču praćenja i izvještavanja o provođenju politika/pravne regulative?
5. Šta bi bilo korisnije: interna ili eksterna/nezavisna revizija?
6. Da li je praćenje i procjenu uticaja potrebno dodatno urediti provedbenim propisima?
7. Ako jeste, kako to izvesti (pravilnik, uputstva, smjernice, standardni obrasci)?
8. Da li predmetni nacrt propisa sadrži odgovarajuće odredbe u pogledu izvještavanja o njegovom provođenju i statusu?
9. Da li će biti problematično uvoditi izmjene i dopune datih propisa u kasnijim fazama ako se za tim ukaže potreba?
10. Da li se u nacrtu propisa navodi koliko često i kome izvještaji moraju biti podnošeni?
11. Da li se nacrtom propisa nalaže da bilo koja od sljedećih informacija mora biti uvrštena u izvještaj:
 - a) stanje računa za prihode i rashode;
 - b) stepen ostvarenosti onoga šta je bila namjera propisa;
 - c) statistički podaci;
 - d) evidencija pritužbi;
 - e) procjena učinka organa zaduženog za provođenje;
 - f) preporuke u pogledu poboljšanja i korektivnih mjera (amandmani)?
12. Da li je utvrđena i neka druga metoda praćenja i nadzora? Ako jeste, šta tačno i ko bi je primjenjivao?
13. Predložite obavezni vid izvještavanja o statusu provođenja i uticaju propisa, jasno navodeći ko podnosi izvještaj i kome, šta sve izvještaj treba sadržavati i koliko često se podnosi!

PREGLED I SAŽETAK PROPISA

Naziv propisa:			
Sažetak glavnih odredbi:			
Precizirati član ili dio člana	Da li postoji problem?	Navesti problem?	Kako to ispraviti?
Ustavnopravni osnov			
Iznošenje odabrane politike			
Analiza finansijskih učinaka			
Izjava o usklađenosti sa zakonodavstvom EU			
Plan provođenja			
Izveštaj o provedenim konsultacijama			
Plan praćenja i odredbe u pogledu izvještavanja			
Ima li rokova za usvajanje podzakonskih akata			
Odredbe o stavljanju van snage			

TABELARNI PREGLED ZA POTREBE RAZMATRANJA NACRTA PROPISA
(Obavezno naznačite u kojoj mjeri je svaka od tačaka ispoštovana)

Kriteriji	25%	50%	75%	100%
1. Sve komponente koje jedan propis treba sadržavati su unesene i ispravne				
a. Preambula				
b. Naziv				
c. Cilj/svrha				
d. Definicije				
e. Kaznene odredbe				
2a. Zakonodavna politika jasno je navedena u obrazloženju propisa.				
2b. Nacrt propisa odražava politiku navedenu u obrazloženju				
3. U obrazloženju jasno se navodi na koji način će provođenje propisa biti finansirano				
4. U nacrtu propisa jasno se utvrđuje ko, šta, kad i na koji način				
a. Na koga se odnosi propis				
b. Šta se traži propisom				
c. Kada to mora biti ispunjeno				
d. Na koji način to treba biti ispunjeno				
5. U nacrtu propisa ispoštovana su gramatička pravila				
a. Glagolsko vrijeme: prezent				
b. Aktiv				
c. Imenice u jednini				
d. ne treba/ne smije				
6. Nacrt propisa ispravno je podijeljen na dijelove, poglavlja, članove i stavove				
7. U nacrtu propisa korišteni su ispravni navodi i nazivi drugih akata na koje se poziva				
8. Nacrtom propisa se na djelotvoran način utvrđuju provedbene, prijelazne i završne odredbe				
a. Provedbene odredbe				
b. Prijelazne odredbe				
c. Završne odredbe				
9. U nacrtu propisa ispravno su korišteni terminologija i jezik				
a. Dosljedna upotreba terminologije				
b. Sve neophodno				

RADNI LIST ZA ANALIZU POLITIKE ZASNOVAN NA PRISTUPU FOKUSIRANOM NA RJEŠAVANJE PROBLEMA

Društveni cilj	
Problem	
Na koji način se problem javlja (ako su manifestacije različite od samog problema)	
Pojedinci ili institucije na koje utiče taj problem	
Pojedinci ili institucije koje uzrokuju taj problem	
Problematično ponašanje	
Faktor analize:	<u>OBRAZLOŽENJE PROBLEMA</u>
Zakoni/pravila	
Prilika	
Kapacitet	
Komunikacija	
Proces/procedure	
Interes ili poticaj — materijalni, finansijski — nematerijalni	
Lična uvjerenja	

Faktor analize	UČINCI MOGUĆIH RJEŠENJA
Rješenje	
Uvođenje propisa	
Bez uvođenja propisa	
Prepreke	
Troškovi	
Učinci rješenja	
Provođenje/daljnji koraci	

Prednosti predloženog rješenja	Nedostaci predloženog rješenja

PROCJENA FINANSIJSKIH UČINAKA

Troškovi	Prva godina	Druga godina	Treća godina
Plaće			
Doprinosi			
Obuka			
Naknade po osnovu stručnih usluga			
Kapitalni rashodi			
Operativni/troškovi održavanja			
Komunalije			
Oprema			
Troškovi štampanja			
Nabavka softvera/licenci			
Kancelarijski materijal			
Zakup prostorija			
Konferencije i drugi događaji			
Informiranje javnosti			
Pravne svrhe			
Prijevoz			
Ostalo			
Ukupno			

Prihodi			
Naplata po osnovu naknada			
Donatorska sredstva			
Naplata po osnovu novčanih kazni			
Naplata po osnovu poreza			
Ostalo			
Ukupno			

Obrazloženje:

Broj novih zaposlenih po platnim razredima, uključujući i plaće i doprinose:

Obrazloženje procjene korištenja postojećih zaposlenih po platnim razredima:

Obrazloženje poreskih i drugih olakšica:

Obrazloženje karaktera svakog od izvora prihoda:



Projekat jačanja parlamenta u Bosni i Hercegovini
Пројекат јачања парламента у Босни и Херцеговини
Parliamentary Strengthening Project in Bosnia and Herzegovina