



# ZNAČAJ ANALITIČKOG PRISTUPA U FORMULISANJU JAVNIH POLITIKA I PROPISA U SEKTORU PRAVDE U BOSNI I HERCEGOVINI

---

Sarajevo, 30.03.2012. godine



Izradu ove Studije finansijski je podržala Ambasada Velike Britanije.  
Iznesena mišljenja predstavljaju stavove autora i ne moraju nužno odražavati stavove Ambasade Velike Britanije

## Sadržaj:

Sažetak .....	3
Uvod.....	5
Pregled sadašnjeg stanja .....	6
Preporuke.....	18
Zaključak.....	20
Izvori informacija .....	211

## Sažetak:

Usljed uočenih nedostataka, nedosljednosti i relativno niskog sveukupnog kvaliteta usvojenih propisa na svim nivoima vlasti u BiH, Parlamentarna skupština BiH, kao najviši zakonodavni organ vlasti BiH, usvojila je u martu 2004. godine Zaključak o potrebi unapređenja stanja u oblasti izrade propisa u institucijama BiH, unificiranjem i modernizacijom metoda i tehnika njihove izrade, s ciljem što efikasnijeg ispunjavanja uslova i obaveza vezanih za pristupanje BiH Evropskoj uniji, kao i obaveza koje su preuzete drugim međunarodnim dokumentima. Također, temeljem spomenutog Zaključka, Parlamentarna skupština BiH je u januaru 2005. godine usvojila "Jedinstvena pravila za izradu propisa u institucijama Bosne i Hercegovine" ("Službeni glasnik BiH", broj 11/05) koja, po uzoru na slična rješenja u zemljama Evropske unije i regiona, uvodi u proces izrade propisa niz inovativnih, *lex artis*, metoda i tehnika, do sada relativno malo poznatih u normativnoj praksi i tradiciji u BiH, poput obaveze izrade teza (dokumenta o javnoj politici, prije pristupanja izradi teksta propisa), procjeni troškova i koristi (tzv. *ex ante* analiza mogućih učinaka). Po modelu "Jedinstvenih pravila za izradu propisa u BiH", Vlade RS-a i Brčko Distrikta BiH su usvojile gotovo identična pravila, dok je Vlada FBiH usvojila Uredbu o načinu pripreme, procjeni utjecaja i odabiru politike u postupku izrade akata, koje predlažu i donose Vlada FBiH i federalna ministarstva ("Službene novine FBiH", broj 35/11).

Ipak, kako to pokazuju izvještaji relevantnih međunarodnih organizacija poput SIGMA-e, ali i sami izvještaji Ureda koordinatora za reformu javne uprave u BiH o stepenu realizacije Akcionog plana Strategije reforme javne uprave u BiH, a što potvrđuje i ova analiza, u praksi je i dalje uočljiv izuzetno nizak kvalitet primjene odredbi Jedinstvenih pravila, koja se odnose na pitanja izrade javnih politika i *ex ante* procjene utjecaja. Institucije sektora pravde u BiH dijele gotovo identičnu sudbinu ostalih institucija u BiH po pitanju krajnje ograničenih kapaciteta i vještina za razvoj javnih politika, uključujući procjenu utjecaja javnih politika i propisa, koja se neminovno odrazila na efikasnost i učinkovitost pri realizaciji Akcionog plana Strategije reforme sektora pravde u BiH (AP SRSP), i čija izgradnja tek predstoji. Iz tog razloga, fokus institucija sektora pravde u BiH u narednom periodu, pored intenziviranja aktivnosti izgradnje kapaciteta i vještina za strateško planiranje, treba usmjeriti i na izgradnju kapaciteta i vještina za razvoj javnih politika i procjenu utjecaja.

Smisao postojanja ljudskog kapaciteta sa specifičnim znanjima i sposobnostima za analitički pristup u kreiranju javnih politika, bio bi prelazak sa zastarjelog koncepta kreiranja zakona (kreiranje zakona na način prepisivanja i pozivanja na već postojeće zakone i propise, bez urađene detaljne analize problema) na znatno moderniji koncept, utemeljen na inovativnosti službenika i novim idejama za prevazilaženje određenog problema. Te ideje se mogu zasnivati na dobrim praksama iz zemalja u okruženju, članicama Evropske unije, ali mogu biti i sasvim nove ideje, koje nisu nigdje do sada primjenjene, ali bi bile u kontekstu rješavanja tog problema detaljno testirane na situaciju u Bosni i Hercegovini, od uzroka problema, do predviđanja svih posljedica tj. pozitivnih i negativnih efekata.

S tim u vezi, a sukladno zahtjevima Strategije reforme javne uprave u BiH, potrebno je da Ministarstvo pravde BiH, Federalno ministarstvo pravde, Ministarstvo pravde RS-a, kantonalna ministarstva pravde i

Pravosudna komisija Brčko Distrikta BiH, izvrše analizu postojećih organizacionih i kadrovskih kapaciteta za vršenje poslova razvoja javnih politika, te na osnovu takve analize, osiguraju uspostavu najprikladnije organizacione strukture za kvalitetno vršenje ove funkcije (ovisno od obima posla i raspoloživih kadrova za obavljanje navedenih funkcija).

Također, na osnovu izvršene analize, potrebno je da svako od pomenutih ministarstava izmjeni/dopuni svoj pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova kako bi uspostavili odgovarajuću unutrašnju organizacijsku strukturu ili pojedinačna radna mjesta za vršenje ove funkcije, uz utvrđivanje odgovarajućih opisa poslova. Imajući u vidu sve veća budžetska ograničenja u smislu nemogućnosti upošljavanja novih državnih službenika, i s ciljem izbjegavanja mogućeg dodatnog "gomilanja" administracije, preporučuje se da se popunjavanje ovih pozicija, prije svega, pokuša izvršiti internim premještajima i/ili izmjenama i dopunama opisa poslova postojećih državnih službenika, koji već djelimično obavljaju ove poslove u sklopu (uporedo) sa svojim redovnim radnim zadacima. U slučajevima kada provedene analize argumentovano ukažu na nemogućnost primjene ovog rješenja, ministarstva bi trebala pokrenuti inicijativu za upošljavanjem novih službenika.

Paralelno s ovim aktivnostima trebala bi se pripremiti i metodologija razvoja javnih politika i procjene utjecaja politika i propisa. U cilju koherentnosti rješenja na nivou sektora pravde, optimalno rješenje bi predstavljala jedinstvena metodologija, koja bi se zatim internim aktom (npr. pravilnikom) mogla transponirati u okviru svake institucije sektora pravde, dok bi kao model pri izradi ove metodologije mogla poslužiti Uredba Vlade Federacije o načinu pripreme, procjeni utjecaja i odabiru politike u postupku izrade akata koje predlažu i donose Vlada FBiH i federalna ministarstva ("Službene novine FBiH", broj 35/11).

Također, s obzirom na složenost procesa razvoja javnih politika i procjene utjecaja, preporučljivo je da uz metodologiju bude izrađen i odgovarajući priručnik, kao i da se imenovanim službenicima ministarstava pravde osigura dodatna specijalistička obuka i mentorska potpora, s ciljem izgradnje i produbljivanja njihovih tehničkih znanja i vještina neophodnih za vršenje ovih poslova. Iz svega navedenog, evidentno je da institucije sektora pravde u BiH neće biti u mogućnosti same provesti sve predložene aktivnosti, pa se čini opravdanim da im se, u tom smislu, osigura odgovarajuća tehnička potpora od strane bilateralnih ili multilateralnih donatora aktivnih u sektoru pravde u BiH.

Kako djelovanje u području javnih politika podrazumijeva širi aspekt djelovanja od samog kreiranja javne politike, mora se imati na umu da je neophodno da se pored kreatora javnih politika u procesu osigura i sudjelovanje drugih segmenata društva, kao što su predstavnici akademske zajednice, praktičari i predstavnici civilnog društva u BiH. Imajući u vidu da se sve javne politike moraju zasnivati na relevantnim činjenicama i analizama, budući kreatori politika moraju imati razumijevanja o vrijednostima podataka i resursa, koji su im na raspolaganju, te je neophodno da se kroz uspostavu odnosa suradnje između svih spomenutih aktera, osigura razmjena podataka i naučnih istraživanja.

Na kraju, posebno naglašavamo potrebu da se na razini sektora treba napraviti opis poslova i profila ljudi, koji treba da rade na poslovima razvoja javnih politika i *ex ante* i *ex post* procjene utjecaja.

## Uvod:

**“Analiza utjecaja politika je proces koji pomaže donosiocima odluka da bolje razumiju do kakvih željenih i/ili neželjenih efekata dovode mjere koje se kreiraju ili realiziraju na nivou države ili njenih pojedinih nivoa vlasti. Dobro osmišljavanje mjera i intervencija zahtjeva da donosioci odluka, prije svega, razumiju kakvi će biti efekti predloženih ili usvojenih mjera na budžet, privredu, okoliš, građane/ke, institucije i slično.”<sup>1</sup>**

Definiranje standarda za procjenu utjecaja javnih politika, uvođenje sistema za procjenu utjecaja, definiranje indikatora za procjenu kvaliteta propisa, te ostale inicijative, koje su vezane za upravljanje javnim politikama i zakonskim regulativama jedan su od prioriteta Evropske unije (EU) u periodu 2000–2011. godine. Trenutno odredbe evropskih institucija u vezi s procjenama utjecaja imaju status neobavezujućih preporuka i uvođenje ovih standarda, još uvijek, ne predstavlja formalni zahtjev za zemlje članice EU. Evropska komisija je 1. januara 2003. godine kreirala **model integrisane procjene utjecaja**, s ciljem da se konkurentnost i ciljevi održivog razvoja, kao jedni od najviših prioriteta Evropske unije, na odgovarajući način uzmu u obzir u ranim fazama regulatornog procesa.

Uopšteno govoreći, sve države koje za cilj imaju poboljšanje opšte uspješnosti javnog sektora, transparentnijeg rada uprave, i koje žele osigurati efikasniju mobilizaciju šireg društvenog kapitala, moraju imati na umu da jedino kroz sistematsko uvođenje analize utjecaja politika, kao dragocjene funkcije sistema, mogu osigurati željeno stanje. **Kao jedan od najvažnijih preduslova za sprovođenje analize utjecaja politika i dalje predstavlja visok nivo političke podrške za koncept procjene utjecaja i za njegovu praktičnu primjenu.** Prije nego se razmotre modeli uspostave funkcije razvoja javnih politika, neophodno je raditi na izradi i uvođenju određenih procedura, kao što su strateško planiranje, horizontalna i vertikalna koordinacija, sakupljanje podataka, konsultativni mehanizmi, te mehanizmi praćenja i kontrole kvaliteta.

Podsjetimo, Vijeće ministara Bosne i Hercegovne je na 125. sjednici, koja je održana 27. jula 2006. godine, usvojilo Strategiju reforme javne uprave, zajedno s Akcionim planom 1 i jasnim mjerama za njeno provođenje. Nakon toga, spomenuta Strategija i akcioni plan, usvojeni su i od strane entitetskih vlada, te Vlade BD BiH, čime su institucije u BiH potvrdile opredijeljenost i htijenje za reformom javne uprave, kako bi njena unaprijeđena organizaciona struktura, uz primjenu najbolje evropske prakse, bila sposobna da provede cjelokupan proces evroatlanskih integracija BiH, i tako postane dijelom Evropskog administrativnog prostora. U međuvremenu, Vijeće ministara BiH, vlade entiteta i Brčko Distrikta BiH su, sredinom prošle godine, usvojile revidirani AP Strategije reforme javne uprave u BiH koji, između ostalog, utvrđuje obaveze svih institucija javne uprave da uspostave specifične kapacitete za razvoj javnih politika.

Mjere koje su se trebale dogovoriti po spomenutom akcionom planu još 2007. godine, a koje su sadržane i u revidiranom Akcionom planu, su sljedeće:

---

<sup>1</sup> [http://www.inkluzija.gov.rs/?page\\_id=2969](http://www.inkluzija.gov.rs/?page_id=2969)

- Ministarstva i drugi organi uprave će izvršiti procjenu svojih postojećih organizacijskih i kadrovskih kapaciteta za provedbu procesa strateškog planiranja, analizu politika i pripremu nacrtu zakona, te će osigurati najprikladniju unutrašnju organizacijsku strukturu (zavisno od obima posla i raspoloživih kadrova za obavljanje ovih funkcija), prema kojoj će navedene funkcije biti smještene u “njenom centru”.
- Na osnovu izvršene procjene, pojedinačne institucije mogu dopuniti svoje pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova, kako bi uspostavili odjeljenje ili odjeljenja, ili jednog stručnjaka za ove funkcije (funkcija “policy maker”, odnosno analitičar i specijalizovana osoba za izradu javnih politika).

Svjedoci smo kako niti 5 godina od prvobitno utvrđenog roka, velika većina institucija na državnom i entitetskim, kao i kantonalnom nivou, a u našem slučaju specifično Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo pravde Federacije BiH, te Ministarstvo pravde Republike Srpske i PKBDBiH nemaju uspostavljene ljudske kapacitete u traženom obliku. Dodajmo i to kako je na tragu potrebe uspostave ovakvih kapaciteta, a na osnovu Akcionog plana iz Strategije za reformu javne uprave, u Strategiji za reformu sektora pravde u BiH (Stubu 5) preciziran strateški cilj 5.2.1. – **Uspostavljanje institucionalnih kapaciteta za strateško planiranje i razvoj javnih politika**. Ovaj strateški cilj se prvenstveno odnosio na državno i entitetska ministarstva pravde, ali i Visoko sudsko i tužilačko vijeće, te Pravosudnu komisiju Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. Kao pozitivan pomak u ovom procesu navodimo djelimičan napredak na nivou Federacije BiH. Naime, Ured za zakonodavstvo na nivou Federacije BiH, ima proširene ovlasti djelovanja na način da je određen za koordinatora svih aktivnosti vezanih za izradu javnih politika na nivou Vlade FBiH, ali taj isti Ured nije u mogućnosti vršiti svoj mandat u ovom pogledu iz prostog razloga što u federalnom ministarstvu, još uvijek, nisu uspostavljeni kapaciteti za razvoj javnih politika i procjenu utjecaja.

S obzirom da bh. nevladine organizacije Asocijacija za demokratske inicijative (ADI) i Centri civilnih inicijativa (CCI) već treću godinu prate implementaciju segmenata Strategije za reformu sektora pravde u BiH, iste su u više navrata prepoznale manjak interesa predstavnika vlasti u smislu potrebe prevazilaženja problema nerazvijenosti kapaciteta za kreiranje i analizu javnih politika u institucijama širom BiH. Na temelju formalnih zahtjeva iz spomenutih strategija (Strategija za reformu javne uprave, te Strategija za reformu sektora pravde u BiH (SRSP)), kao i akcionih planova za implementaciju spomenute dvije strategije, u kojima su jasno navedeni ciljevi za uspostavu kapaciteta za kreiranje i analizu javnih politika, organizacije ADI i CCI su se opredjelile za izradu studije “Značaj analitičkog pristupa u formulisanju javnih politika i propisa u sektoru pravde u BiH”.

## Pregled sadašnjeg stanja

“Praksa u većini zemalja OECD-a pokazala je da odgovornost za sprovođenje analize utjecaja leži na ministarstvima. Iako se stavljanjem analize utjecaja u nadležnost donosilaca zakonskih propisa zapravo poboljšava ‘svojina’ nad analizom utjecaja, kao i njeno integrisanje u proces odlučivanja, ona lako može biti skrenuta na sporedni kolosijek od strane pojedinih resornih ministarstava, ukoliko se koristi spoljna

ekspertiza. Iz tog razloga je nužno da ministarstva uspostave odgovarajuće kapacitete koji podrazumijevaju uključenost njihovih državnih službenika u ovaj proces u najvećoj mogućoj mjeri.”<sup>2</sup>

U osnovi, praksa poznaje dva modela uspostave funkcije razvoja javnih politika i procjene utjecaja: kontinentalni/evropski metod i anglosaksonski metod. Osnovna razlika je da su tzv. “policy analitičari” u anglosaksonskom modelu smješteni pri kabinetu sekretara određene institucije izvršne vlasti i da su odgovorni za definisanje politika za jedan ili više sektora u sklopu ministarstva, dok su za svoj rad odgovorni sekretaru ministarstva, kao najvišem rukovodećem službeniku određenog ministarstva. U kontinentalnom/evropskom modelu su to službenici u svakoj od osnovnih unutrašnjih organizacionih jedinica (sektori/resori), gdje je uobičajeno da jedan službenik bude zadužen za definiranje jedne politike (npr. politika pravosuđa, politika izvršenja krivičnih sankcija i sl.). U kontinentalnom modelu “policy analitičari” su odgovorni rukovodiocu sektora (npr. pomoćniku ministra). Iskustva pokazuju da su najčešći nedostaci kontinentalnog modela nedovoljna unutrašnja koordinacija i neadekvatan način konsultacija unutar i između različitih sektora određenog ministarstva u samom procesu razvoja politika (vrlo česta izoliranost i nedovoljna saradnja i konsultacije u radu između različitih sektora), što vrlo često zna rezultirati nekvalitetnim i nekonzistentnim propisima, koji zahtijevaju izmjene i dopune donesenih akata (zakona, podzakonskih akata) u relativno kratkom periodu nakon njihovog stupanja na snagu.

Zbog ove činjenice često se predviđa nadzorna uloga, koja se povjerava nekom centralnom ili *ad hoc* specifičnom timu/agenciji, koji treba da osigura princip nezavisnosti. Trenutno u zemljama najbližeg okruženja (Srbija, Hrvatska, Makedonija i Crna Gora), javne uprave većine spomenutih zemalja su zadržale kontinentalni model, s izuzetkom Makedonije, koja se opredijelila za primjenu anglosaksonskog modela<sup>3</sup>.

Na nivou Evropske unije, također, postoji praksa da se uspostavljaju integrisani timovi za kreiranje javnih politika, koji se sastoje od donosilaca odluka, predstavnika akademske zajednice, istraživača, praktičara, predstavnika civilnog društva, te ciljnih grupa na koje se politika odnosi. Kako bi buduća politika u što većoj mjeri bila usklađena s potrebama građana i raspoloživim resursima, problemi se analiziraju na kompleksan način, uz korištenje multidisciplinarnih i kolaborativnih istraživanja.

Bosna i Hercegovina se trenutno nalazi u fazi “pridruživanja” Evropskoj uniji. Na svom putu u predpristupnu fazu od posebnog značaja je dobivanje statusa kandidata za punopravno članstvo u EU. Brzina prelaska u ovu fazu zavisiće od više faktora, a to su, prije svega, stepen provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i kratkoročnih i srednjoročnih prioriteta definisanih Evropskim partnerstvom<sup>4</sup>, vremenskog okvira za podnošenje “kredibilne” aplikacije za punopravno članstvo BiH u EU, kao i pripreme odgovora na upite Evropske komisije. Kako proces formulisanja javnih politika, još uvijek, predstavlja veliki izazov za donosiocima odluka u BiH, unapređenje ovog procesa postavljeno je kao jedan od ključnih ciljeva vlasti naše zemlje. Ured Koordinatora za reformu javne uprave u BiH, pripremio je Strategiju reforme javne uprave u BiH i Akcioni plan 1, koji su usvojeni od strane Vijeća ministara BiH,

<sup>2</sup> [http://www.inkluzija.gov.rs/?page\\_id=2969](http://www.inkluzija.gov.rs/?page_id=2969)

<sup>3</sup> Vidi npr. organigram Ministarstava za ekonomiju Vlade Makedonije: [http://economy.gov.mk/ministerstvo/organi\\_vo\\_sostav/3108.html](http://economy.gov.mk/ministerstvo/organi_vo_sostav/3108.html)

<sup>4</sup> Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju BiH s EU i Evropsko partnerstvo dostupni su na: [www.dei.gov.ba](http://www.dei.gov.ba)

entitetskih vlada i Vlade Brčko Distrikta BiH tokom 2006. godine, a nakon toga i revidirani Akcioni plan Strategije<sup>5</sup>. Ova Strategija predstavlja preduslov za integraciju BiH u Evropsku uniju (EU), koja *upravne kapacitete*, kao i sposobnost usvajanja i provedbe osnovnih propisa EU (*acquis communautaire*) smatra glavnim uslovom za članstvo u EU. Ova Strategija je u skladu s ključnim strateškim dokumentima i obavezama BiH, poput Evropskog partnerstva, Strategije za evropske integracije BiH, te Srednjoročne razvojne strategije<sup>6</sup>. Jedan od glavnih ciljeva reforme, koji je u sklopu unapređenja upravne strukture i koordinacije javnih politika na nivou BiH, odnosi se na poboljšanje kapaciteta i procedura za izradu zakonskih i drugih propisa.

U skladu s time, definirani su i sljedeći specifični ciljni pravci ove važne reforme:

- Izrada zakonskih propisa (i drugih instrumenata politike) počinje tek nakon procjene opcija politike, u smislu njihovih vjerovatnih utjecaja i provedivosti;
- Izrada zakonskih propisa u BiH trebalo bi da bude zasnovana na zajedničkim standardima u smislu forme, formata, stila izrade itd.;
- Provjere usklađenosti se koriste sistematski tokom izrade propisa;
- nomotehnika i stil, usklađenost s Ustavom, te s postojećim zakonima i pravnim sistemom, utjecaj na budžet, provjere efekata, EU *acquis communautaire* itd.;
- Donošenje zakonskih propisa, koje iniciraju direktno članovi parlamenta, se razvija u skladu s istim zahtjevima za kvalitetom, kao i akti koji potječu od vlade<sup>7</sup>;

Ako posmatramo proces i tempo donošenja zakona u Bosni i Hercegovini, evidentno je da u većini slučajeva nedostaje bilo kakav timski rad, kada govorimo o razvoju javnih politika. Naime, u Bosni i Hercegovini stranački dogovori i određeni nacionalni interesi preuzimaju primat u odnosu na rad specificiranih, stručnih timova kroz institucije vlasti, na koje se određena politika odnosi i koji bi morali biti temelj za izradu, donošenje i provođenje javnih politika.

U prilog ovome ide i izvještaj SIGMA-e<sup>8</sup> "Ocjena kapaciteta za izradu politika i koordinaciju u BiH" iz maja 2008. godine<sup>9</sup>, gdje se navodi kako su sveukupno gledano kapaciteti i procedure za strateško planiranje, koordinaciju i razvoj javnih politika, monitoring i evaluaciju na svim nivoima vlasti, i pored određenih unapređenja, i dalje, vrlo ograničeni i nedovoljni. Većina nalaza i primjedbi po pitanju razvoja javnih politika u BiH se zapravo ponavlja u SIGMA-inim izvještajima iz godine u godinu, što svakako opet ukazuje na neophodnost osiguranja političke podrške, s ciljem značajnijeg intenziviranja zacrtanih reformi u ovoj oblasti.

Sveukupno gledano, uzimajući u obzir nalaze koji su detaljnije opisani u nastavku, može se izvući zaključak da zakonodavno-pravni okvir u BiH, koji definiše organizaciju i proces razvoja javnih politika i

---

<sup>5</sup> Vijeće ministara BiH je 14.06.2011. godine usvojilo Revidirani akcioni plan 1 za provođenje Strategije reforme javne uprave

<sup>6</sup> [http://www.ecdl.ba/Strategija\\_reforme\\_javne\\_uprave.pdf](http://www.ecdl.ba/Strategija_reforme_javne_uprave.pdf)

<sup>7</sup> Priručnik za izradu javnih politika za državne službenike u BiH, UNDP BiH, 2010

<sup>8</sup> SIGMA (Podrška za unapređenje u upravljanju i rukovođenju u zemljama centralne i istočne Evrope) je zajednička inicijativa OECD-a i Evropske unije. Inicijativa podržava napore u reformi javne uprave u trinaest tranzicijskih zemalja, uključujući Bosnu i Hercegovinu. SIGMA pruža pomoć i podršku u pet tehničkih područja: strategija razvoja javne uprave, izrada politika, mehanizmi koordinacije i izrada propisa, raspodjela budžeta i fondova, rukovođenje javnom upravom, te revizija i finansijska kontrola.

<sup>9</sup> Izvještaj SIGMA-e dostupan je na: [www.sigmaweb.org/dataoecd/47/34/41636241.pdf](http://www.sigmaweb.org/dataoecd/47/34/41636241.pdf)



propisa od usvajanja SRSP u BiH i njenog Akcionog plana, još uvijek, mada izuzetno sporo “evaluiraju”, ali da i dalje postoje značajni nedostaci u pogledu nadležnosti, prisutnih kapaciteta i stručne osposobljenosti u okviru svih ministarstava pravde u BiH, u pogledu vršenja funkcije razvoja javnih politika, uključujući provođenje procjene utjecaja, i izrade pravnih propisa. Analiza aktuelnih statističkih podataka u tom kontekstu<sup>10</sup> ukazuje na, još uvijek, nizak stepen kvaliteta usvojenih pravnih propisa na svim nivoima vlasti u BiH, s obzirom da su mnogi, od njihovog usvajanja, i u relativno kraćem vremenskom periodu, pretrpjeli više izmjena i/ili dopuna<sup>11</sup>. Iako je Parlamentarna skupština BiH u januaru 2005. godine, usljed uočenih nedostataka, nedosljednosti i relativno niskog sveukupnog kvaliteta usvojenih propisa na svim nivoima vlasti u BiH, usvojila “Jedinstvena pravila za izradu propisa u institucijama BiH” (“Službeni glasnik BiH”, broj 11/05) koja, po uzoru na slična rješenja u zemljama Evropske unije i regiona, uvode u proces izrade propisa niz inovativnih metoda i tehnika, do sada relativno malo poznatih i prisutnih u normativnoj praksi i tradiciji u BiH, glavni cilj njihovog donošenja je bio da se osigura da legislativa institucija BiH bude razumljivija i provediva, da se unaprijedi njena pouzdanost i djelotvornost putem “procjene utjecaja” u pogledu finansijskih troškova i dobiti u budžetskom, administrativnom, ekonomskom i socijalnom smislu. Također, da se sistematično nadgleda njena primjena u praksi i vrši revizija postojećih propisa, kako bi se izbjegle situacije u kojima propisi postaju zastarjeli, nedosljedni ili loše izrađeni.

Dosadašnje analize su pokazale da ovaj cilj, još uvijek, nije postignut.

Republički sekretarijat za zakonodavstvo Vlade Republike Srpske je 2006. godine, prema modelu “Jedinstvenih pravila za izradu propisa u institucijama BiH”, donio “Pravila normativno-pravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske” (“Službeni glasnik RS”, broj 13/06 i 20/06), dok organi Brčko Distrikta BiH od 2007. godine primjenjuju “Odluku o proceduri izrade nacrtu propisa”. Na nivou izvršne i zakonodavne vlasti Federacije Bosne i Hercegovine i kantona u FBiH, još uvijek, ne postoje slična pravila za izradu propisa, mada su uočljivi primjeri u praksi rada federalnih ministarstava u pogledu primjene nomotehničkih aspekata Jedinstvenih pravila u procesu izrade pravnih propisa. Analizirajući sadržaj pomenutih pravila za izradu propisa institucija BiH i Vlade RS uočljiva su i značajna odstupanja između istih. Ta odstupanja se, prije svega, odnose na obim njihove primjene, s obzirom da su Pravila normativno-pravne tehnike RS obavezujuća samo za ministarstva RS, za razliku od “Jedinstvenih pravila za izradu propisa u institucijama BiH”, koja su obavezujuća za sva ministarstva, kao i Parlamentarnu skupštinu BiH. Također, u Pravilima normativno-pravne tehnike RS-a nije propisana obaveza izrade “teza” prije pristupanja izradi propisa, a uočljive su i razlike u smislu zahtjeva u organizaciji poslova izrade propisa u okviru ministarstava, broja osoblja u normativnim jedinicama, razlikama u pripremi prečišćenih verzija zakona, itd. Bez obzira na navedene r

---

<sup>10</sup> Nevladina organizacija Centri civilnih inicijativa (CCI) provodi periodične i godišnje analize rezultata rada ministarstava i vlada, te svih parlamenata na razini kantona, entiteta i države BiH na osnovu njihovih godišnjih programa o radu. Ovi izvještaji dostupni su na [www.vlastibih.com](http://www.vlastibih.com)

<sup>11</sup> Jedan od nedavnih primjera je Zakon o vinu, rakiji i drugim proizvodima od grožđa (“Službeni glasnik BiH”, broj 25/08) koji je usvojen 2008. godine. Ubrzo nakon njegovog stupanja na snagu je uočeno da je Zakon neprimjenjiv zbog niza nedostataka (više od 50% odredbi zakona nije bilo primjenjivo), te je odlučeno da se pristupi izradi novog zakona. Tokom 2011. godine, ovaj zakon je odbijen u Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH.

azlike, ostaje činjenica da, iako su pomenuta pravila na snazi već punih 7 godina na nivou BiH, odnosno gotovo 6 godina na nivou RS, nivo sveukupne primjene u praksi, s izuzetkom dijela ovih pravila koji se odnose na nomotehniku, je izuzetno nizak. U segmentu zahtjeva za izradom teza<sup>12</sup> tj. javne politike, prije pristupanja izradi teksta propisa, uključujući provođenje procjene mogućih utjecaja razmotrenih opcija za rješavanje identifikovanog problema – gotovo nepostojeći. Neki od razloga ovakvog stanja sadržani su u činjenici da državnim službenicima u institucijama uprave u BiH, u međuvremenu, nije pružena dovoljna obuka u smislu sticanja odgovarajućeg nivoa znanja i vještina u pogledu njihove primjene, kao i da je sama postojeća formulacija člana 72. Jedinostvenih pravila nepotpuna/nedorečena, s obzirom da ne daje detaljnije upute o standardnoj strukturi i sadržaju takvog dokumenta o javnoj politici tj. tezama, i načinu njihove pripreme, uključujući vršenje procjene utjecaja.

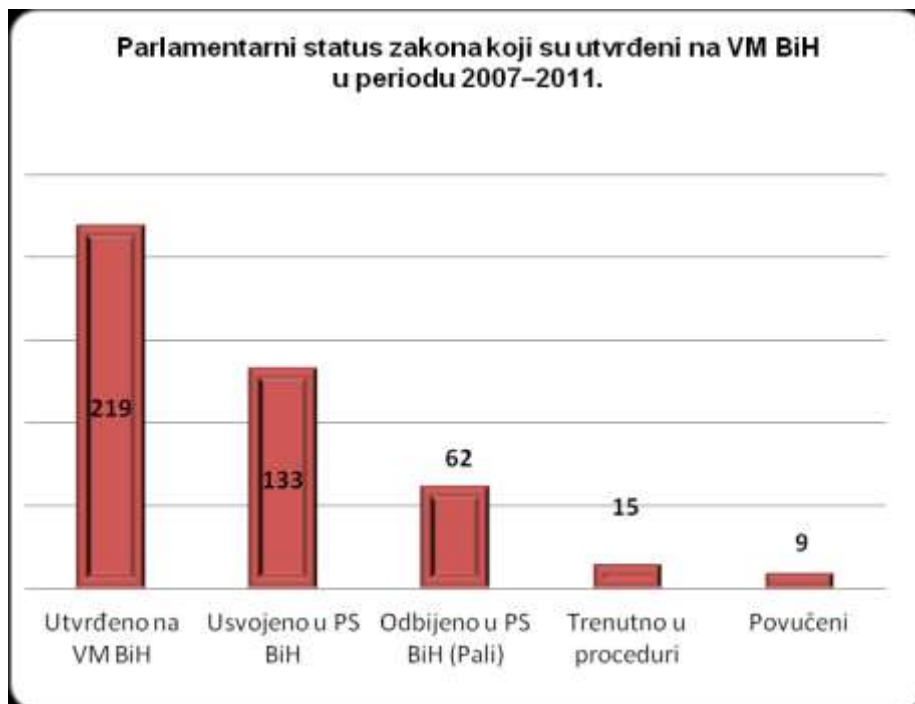
Značajno je napomenuti da će uskoro, putem donatorskog Fonda za reformu javne uprave, biti pokrenut projekat “Unapređenje pravila i procedura za izradu zakona” koji, između ostalog, ima za cilj izvršiti revidiranje i usklađivanje postojećih Jedinostvenih pravila i Pravila normativno-pravne tehnike, kao i pripremiti slična pravila za izradu javnih politika i propisa za nivo Federacije BiH. Na taj način osigurat će se najviši mogući stepen usklađenosti pravila i procedura za izradu javnih politika i propisa na sva četiri upravna nivoa u BiH.

Ključni razlog postojećeg stanja predstavljaju nepostojeći kapaciteti za razvoj javnih politika u ministarstvima u BiH, pa tako i resornim ministarstvima u sektoru pravde u BiH. Analizom pravilnika o unutarnjoj organizaciji resornih MP BiH, MP RS i FMP utvrđeno je da niti u jednom od spomenutih ministarstava nisu propisana radna mjesta ili opisi poslova postojećih službenika za razvoj javnih politika, uključujući *ex ante* i *ex post* procjenu javnih politika, niti su u skladu sa zahtjevima Strategije za reformu javne uprave u BiH. Razvoj javnih politika i procjene utjecaja zahtijevaju najviša stručna/specijalistička znanja i vještine, što bi u praksi bile pozicije stručnih savjetnika.

Kao potvrdu navedenim nalazima, u nastavku donosimo analizu situacije, koju smo imali na nivou države i entiteta u proteklih 5 godina, a po pitanju usvajanja zakona, kao jednog od najvažnijih instrumenata za provođenje javnih politika. Na nivou BiH, u periodu 2007–2011. godina, bio je deseti saziv Vijeća ministara BiH. S tim u vezi predstaviti ćemo realizaciju svih zakona u PS BiH od konstituisanja prošlog saziva u 2007. godini do isteka mandata, krajem 2011. godine.

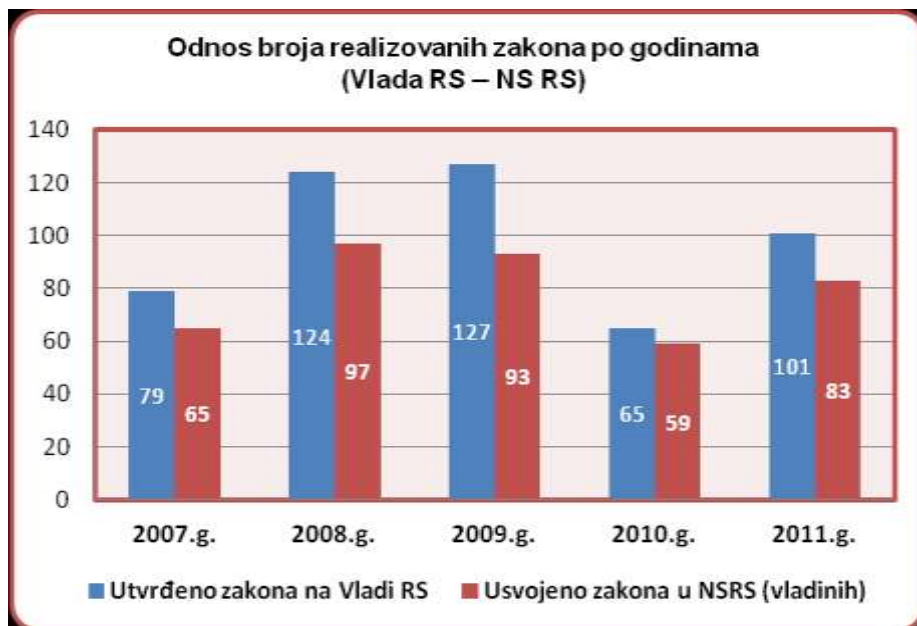
---

<sup>12</sup> Vidi član 72. Jedinostvenih pravila za izradu propisa u institucijama Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik BiH”, broj 11/05)

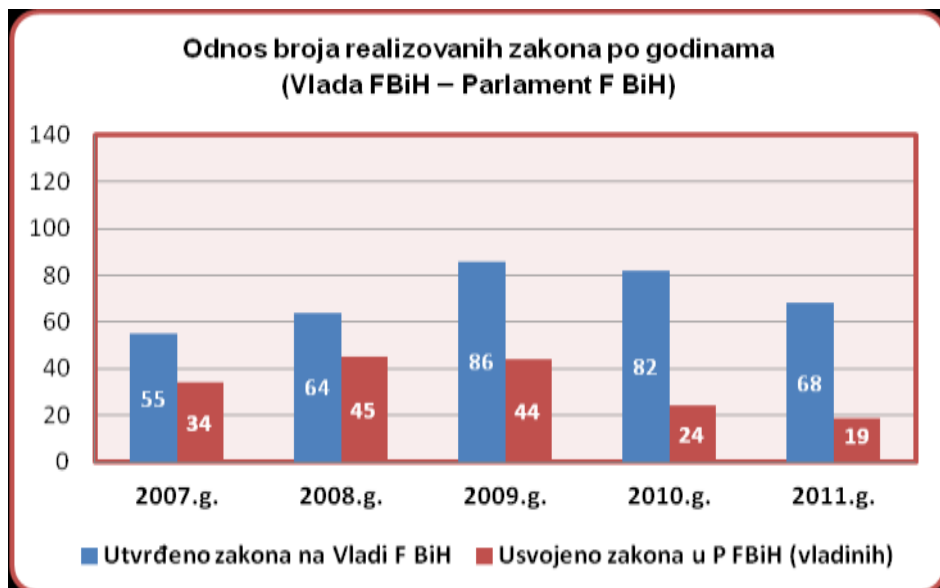


Posmatrajući sveukupno, u prethodnom dijagramu, možemo vidjeti kako je više od četvrtine zakona, 28,3%, onih koji su utvrđeni na Vijeću ministara BiH u periodu 2007–2011. godina, odbijeno u Parlamentarnoj skupštini BiH. U istom periodu 9 zakona je povučeno iz procedure, a kod 15 zakona konačni status je i dalje pod znakom pitanja, jer se o istim Parlamentarna skupština BiH (oba ili jedan od domova) nije izjasnila. Na kraju, PS BiH je usvojila tek 60,7% od ukupnog broja realizovanih zakona na Vijeću ministara tokom perioda 2007–2011. godine, što znači da je PS BiH ukupno za 5 godina usvojila 133 zakona Vijeća ministara BiH, uz napomenu da ovim rezultatom nije ostvaren niti kvantitativni plan Parlamentarne skupštine BiH za samo jednu godinu (2007. godine, PS BiH je planirala usvojiti 135 zakona (usvojeno svega 40 zakona), dok je Vijeće ministara planiralo utvrditi 112 zakona).

Situacija po pitanju pripreme javnih politika i njenih najčešćih instrumenata provedbe – zakona i drugih propisa – nije značajno bolja ni na nivou entiteta u BiH. Ipak, kada govorimo o entitetskim vladama i parlamentima, a posmatramo kroz broj zakona, koje su u toku jedne godine utvrdile vlade, te nakon toga usvojili parlamenti, evidentno je da je srazmjer pozitivniji u Republici Srpskoj u odnosu na Federaciju BiH.



S druge strane, i u slučaju Republike Srpske ne možemo govoriti o razvijenim timovima za izradu javnih politika i pripremu zakona. Naime, u Republici Srpskoj je veći procenat realizacije zakona isključivo zbog velike dominacije jedne stranke u Vladi i Narodnoj skupštini RS, tj. kompaktne vladajuće većine unutar Vlade i Narodne skupštine RS-a. Dakle, moglo bi se reći da je, na ovaj način, u RS-u zadovoljena forma, ali ne i suština, jer nepostojanjem razvijenih stručnih timova za razvoj javnih politika, nedostatkom istraživanja i analiza, dobijamo zakone, koji su vrlo često neprovodivi i finansijski neodrživi, te se često, odmah na početku primjene, ide s izmjenama i dopunama zakona. Identična situacija je i u okviru Ministarstva pravde RS-a, gdje još uvijek ne postoje uspostavljeni odgovarajući institucionalni kapaciteti za razvoj javnih politika, koji bi bili u skladu sa zahtjevima Strategije reforme javne uprave u BiH.



Još jedan od uočenih problema pri razvoju javnih politika u BiH ogleda su u nepostojanju ili vrlo loše napisanim obrazloženjima za donošenje određenog pravnog akta. Važnost kreiranja, sadržaj obrazloženja, ali i obaveza za tu aktivnost, definisani su kroz spomenuti dokument **“Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH”**, odnosno odgovarajućim aktima **Vlade RS, Federalne Vlade i Vlade BD BiH**. Međutim, ista se uglavnom ne primjenjuju, pa imamo situaciju da čak i u državnom Ministarstvu pravde, koje je bilo predlagač na Vijeću ministara BiH “Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH”, određeni pojedinci, koji rade na izmjenama propisa, još uvijek, nisu dovoljno upoznati sa sadržajem spomenutih Pravila, tj. isti nisu uskladili procedure svoga rada sa zahtjevima, koji su tamo vrlo jasno definisani. Ovo se može lako argumentovati, ako pokušamo pronaći jasno kreirane teze, koje su napravljene prije kreiranja određenog zakonodavnog akta, te obrazloženje određenog zakona, koji će odgovoriti na te teze, što je formalizovano na način opisan u Jedinstvenim pravilima, a **kroz 7 koraka**, koja su predstavljena u nastavku.

**Član 60. Jedinstvenih pravila** definiše sadržaj obrazloženja, pa stoga svako obrazloženje mora sadržavati sljedeće:

- a) ustavnopravni i zakonski osnov za uvođenje propisa,
- b) razloge za uvođenje 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 finansijske efekte zakona,
- f) opis konsultacija vođenih u procesu izrade propisa,
- g) raspored eventualnog ponovnog preispitivanja uvedenog propisa.

Usljed nedostatka pristupa o kome govorimo u smislu izrade teza, prije kreiranja određenog akta, te detaljnog obrazloženja zakona, koja se dostavljaju u institucije, u većini slučajeva imamo praksu kreiranja krajnje sažetih obrazloženja, na jednoj stranici A4 formata, iz kojih čitalac najčešće ne može jasno saznati šta je zakonodavac želio postići u predmetnom propisu. Prethodna analiza problema, razmatranje svih potencijalnih rješenja na dati prijedlog i jasan izbor najkvalitetnijeg rješenja, u mnogome bi riješio problem sadržajno loših obrazloženja. U velikoj mjeri, “štura” i nedovoljno dobro koncipirana obrazloženja za donošenje određenog zakonodavnog akta, evidentna su na svim nivoima vlasti u BiH, od kantonalnog do državnog. Podsjećamo da formalne zahtjeve o sadržaju obrazloženja prvenstveno definišu **članovi 59, 60, 61 i 62. “Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine”**. Kada je riječ o strukturi obrazloženja, u spomenutim Jedinstvenim pravilima naznačeno je da se obrazloženje, u formi dodatka, podnosi kao poseban dokument uz nacrt ili prijedlog propisa i ne smatra se aneksom datog nacrta ili prijedloga propisa.

Ako se ocijeni da priroda pojedinog propisa ne zahtijeva obrazloženje prema nekoj od tačaka iz ovog člana, moguća su odstupanja. Nadležna institucija za donošenje propisa može odlučiti da obrazloženje nije potpuno i zahtijevati dodatna pojašnjenja od obrađivača. U isto vrijeme, s ciljem da se predlagaču pojednostavi pisanje obrazloženja sukladno članovima 61. i 62. Jedinstvenih pravila, dodatno je pojašnjena potrebna sadržina svake od nabrojanih stavki iz člana 60. Ova pojašnjenja smo predstavili u tabelarnom prikazu, s ciljem lakše preglednosti.

## **Obavezni sadržaj obrazloženja propisa:**

### **1. Ustavnopravni i zakonski osnov za uvođenje propisa**

- analiza i navođenje ustavnih odredbi, drugih relevantnih zakona i međunarodnih obaveza, koje utječu na donošenje, ciljeve i sadržaj javne politike;
- principi i vrijednosti na kojima se temelji javna politika;
- prioriteta za osiguranje koherentnosti javne politike (usklađenost s drugim propisima);

### **2. Razlozi za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane javne politike**

- analiza problema koji zahtjeva djelovanje vladinih institucija;
- svrha, vrijednosti i specifični ciljevi javne politike;
- opis i procjena dosadašnjih postignuća i problema u provedbi srodne javne politike i prethodnih propisa;
- funkcija i ciljevi propisa, kao centralnog instrumenta javne politike;
- sažetak analize utjecaja opcija, uključujući i opciju da se problematika (dodatno) ne reguliše, te opciju samoregulacije (korištenja tržišnih mehanizama) s obrazloženjem zašto su rješenja koje nudi propis optimalna u odnosu na druge opcije;
- procjena očekivanih dobiti od provedbe propisa, s obzirom na procjenu kapaciteta institucija zaduženih za implementaciju (sažetak analize izvedivosti);

### **3. Usklađenost propisa s EU zakonodavstvom**

- komparativna analiza predloženih mjera javne politike i relevantnih propisa i specifičnih odredbi EU, te usvojenih rješenja nekoliko država koje su donijele ekvivalentne javne politike u kontekstu evropskih integracija;
- obrazloženje potreba za vremenskim odgodama primjene (prijelaznim odredbama) ili dodatnim instrumentima za potpuno usklađivanje s pravnim naslijeđem EU (npr. putem pravilnika, investicijskih ulaganja ili dodatnih aktivnosti podizanja institucionalnih kapaciteta);
- pregled usklađenosti propisa s pravnim stečevinom EU;

### **4. Provjera provođenja propisa/javne politike**

- predloženi institucionalni okvir za provedbu mjera javne politike;
- mjere i akcije koje treba definisati operativnim planom, uključujući i mehanizme praćenja provedbe, nadležnosti institucija i rokove za provođenje i izvještavanje o provedbi;

### **5. Procjena finansijskih sredstava i dobiti**

- Sažetak procjene fiskalnih utjecaja propisa u poređenju s troškovima i dobitima drugih opcija;
- Procjena administrativnih i fiskalnih troškova uvođenja i provođenja propisa (neposrednih, srednjoročnih i dugoročnih);
- Prikaz mogućih izvora finansiranja troškova uvođenja i provedbe propisa, uključujući i potrebne izvore, te dodatna ulaganja i izgradnju administrativnih kapaciteta;

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prema potrebi, sažetak procjene ekonomskih utjecaja propisa na relevantne sektore, regije, građane i druge nivoe vlasti;</li> <li>• Obrazloženje finansijske i administrativne opravdanosti uvođenja propisa;</li> </ul>
<b>6. Konsultacije među institucijama</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prikaz provedenih konsultacija – vertikalnih i horizontalnih, s drugim institucijama, zainteresiranom javnošću (koje predstavljaju putem udruženja građana) i međunarodnim institucijama, s obrazloženjem mehanizama koji su korišteni u konsultacijama;</li> <li>• Obaveza provođenja konsultacija tokom izrade nacrt propisa (prednacrt je predmet konsultacija);</li> </ul>
<b>7. Revizija postojećih propisa</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definisanе obaveze izvještavanja o provođenju i učincima propisa, s navedenim institucionalnim nadležnostima. Plan za provođenje sistemskih i periodičnih revizija propisa u definisanim periodima;</li> </ul>

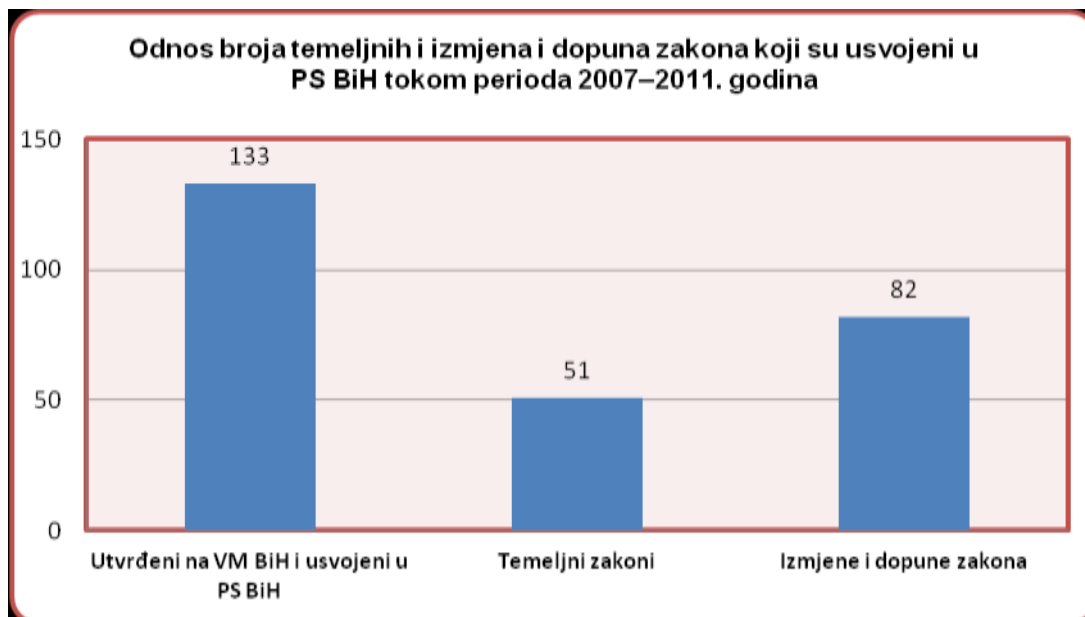
Usljed stanja u kojem ministarstva funkcionišu, bez razvijenog kapaciteta za kreiranje javnih politika, ista kao nosioci zakonodavno-normativnih aktivnosti, umjesto da se prethodno upuste u detaljnu analizu problema i da razmotre različite opcije za prevazilaženje određenog problema, odmah formiraju radnu grupu koja, najčešće bez ikakve prethodne analize i razmatranja različitih opcija za prevazilaženje identifikovanih problema, pristupa izradi teksta određenog zakona.

Imajući u vidu da nije odvojeno dovoljno vremena za pravilnu analizu problema, ali i da nema kapaciteta za takvu vrstu analize pri ministarstvima, u konačnici dobijamo zakone s velikim brojem manjkavosti, i isti se moraju u vrlo kratkom roku mijenjati, često po hitnom postupku, jer na samom početku implementacije istih, sve takve manjkavosti i nefunkcionalnosti brzo izlaze u prvi plan, te se uviđa da je određeni zakon ili njegove pojedine odredbe u praksi neprovodiv.

Ilustracije radi, posmatraćemo odnos usvojenih temeljnih zakona i izmjena i dopuna zakona na nivou države Bosne i Hercegovine. Zadržaćemo se na zakonima koje je utvrdilo Vijeće ministara BiH, a usvojila PS BiH u period od 2007. do isteka 2011. godine. U jednom od prethodnih dijagrama mogli smo vidjeti da je PS BiH u posmatranom periodu usvojila 133 zakona, koje je pripremila i utvrdilo Vijeće ministara BiH. Od navedenog broja, tek 38% usvojenih zakona su temeljni zakoni, dok je čak 62% izmjena i dopuna već postojećih zakona.

Posmatrano po predlagačima utvrđenih zakona na sjednicama Vijeća ministara BiH (grafikon i tabelarni pregled u nastavku teksta), a koji su naknadno usvojeni u PS BiH, vidimo da je u periodu 2007–2011. godine, **najviše realizovanih zakona pripremila Ministarstvo pravde BiH**. U isto vrijeme i ovi podaci upućuju na veliki problem, koji ima ovo ministarstvo u procesu istraživanja, analiza i izrade zakona (javne politike), jer je činjenica da su od 33 zakona Ministarstva pravde, koje je PS BiH usvojila za 5 godina, **čak 29 usvojenih zakona su izmjene i dopune postojećih zakona** (određeni zakoni su u ovom periodu mijenjani po nekoliko puta<sup>13</sup>), dok su usvojena tek 4 temeljna zakona u navedenom razdoblju.

<sup>13</sup> Zakon o krivičnom postupku BiH mijenjan je i dopunjavao čak 4 puta.



PREDLAGAČ	BROJ TEMELJNIH ZAKONA	BROJ IZMJENA I DOPUNA POSTOJEĆIH ZAKONA
Agencija za državnu službu	0	2
Agencija za identifikaciona dokumenta	0	1
Agencija za sigurnost hrane BiH	1	0
Agencija za statistiku BiH	0	2
Agencija za zaštitu ličnih podataka BiH	0	1
Institut za intelektualno vlasništvo BiH	7	0
Ministarstvo civilnih poslova	5	7
Ministarstvo finansija i trezora	9	9
Ministarstvo komunikacija i prometa	4	5
Ministarstvo odbrane	0	2
Ministarstvo pravde	4	29
Ministarstvo sigurnosti	8	8
Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	9	9
Agencija za ravnopravnost spolova	0	1
Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice	1	2



Predsjedavajući Vijeća ministara BiH	2	0
Uprava za indirektno oporezivanje (MFT)	1	4
<b>UKUPNO</b>	<b>51</b>	<b>82</b>

**Tabela:** Odnos temeljnih zakona i izmjena i dopuna zakona, koji su usvojeni u PS BiH na prijedlog VM BiH u periodu 2007–2011. godina – po predlagačima.

Sveukupno gledano, postojeći pravni sistem BiH karakteriše veliki broj propisa, koji su u značajnoj mjeri međusobno neusklađeni, prisutne su “pravne praznine” i nedosljedna pravna terminologija, jer su neke oblasti nedovoljno ili neadekvatno regulisane, a druge su “prenormirane” ili s nedostatkom odgovarajućih propisa. Usljed pravnih rješenja koja nisu usklađena s realnim potrebama i mogućnostima države i društva u cjelini, dolazi do nedovoljno efikasne primjene pojedinih propisa ili njihovih pojedinih odredbi u praksi, što veoma često dovodi do ozbiljnih poteškoća ili usporavanja u ostvarivanju javnih i privatnih interesa, povećanja troškova kod građana, privrednih subjekata i drugih učesnika na koje se propisi odnose, povećanja administrativnih i birokratskih procedura i korupcije, pravne nesigurnosti itd. Podsjećamo da su i dalje na snazi pojedini propisi iz ranijeg perioda (SFRJ i SR BiH), koji su zastarjeli i za današnje prilike neefikasni. Kada se ovakvo postojeće stanje sagleda u kontekstu predstojećeg značajnog intenziviranja normativnih aktivnosti u sektoru pravde u BiH (misli se na sve nivoe) u okviru procesa usklađivanja pravnog sistema BiH s *acquis communautaire*, potreba za unapređenjem kvalitete postojeće regulative postaje još imanentnija.

Jedan od ključnih uzroka ovakvog stanja, kako u sektoru pravde u BiH, tako i drugim segmentima, jeste akutni nedostatak kapaciteta i odgovarajućih vještina za razvoj javnih politika i procjenu njihovih utjecaja, koji se mora ubrzano rješavati u skladu s utvrđenim mjerama i aktivnostima Strategije reforme javne uprave u BiH. S tim u vezi, neki od ključnih principa na kojima se unapređenje postojećeg stanja u ministarstvima pravde treba temeljiti su:

- a) definisanje i usvajanje jasnih metodoloških smjernica za razvoj javnih politika i procjenu utjecaja uz promptnu uspostavu odgovarajućih organizacionih struktura i kapaciteta koji će biti osposobljeni da preuzmu odgovornost za njihovu dosljednu i stručnu primjenu;
- b) izgradnja svijesti kod najviših rukovodilaca u ministarstvima pravde u BiH, prevashodno ministara, o neophodnosti provođenja “procjene utjecaja” kao metoda koji, na osnovu činjenica, na djelotvoran način omogućava vođenje politike i osigurava okvir za razmatranje i rješavanje identifikovanih problema;
- c) mnogo širu i sistematičniju upotrebu konsultacija u procesu razvoja javnih politika i propisa kao jednog od osnovnih analitičkih instrumenata kojim se postiže javnost u procesu izrade javnih politika i donošenja propisa. U protivnom, prognoze za budućnost u smislu unapređenja postojećeg stanja neće biti sjajne.

## Preporuke

- Posmatrano kroz prizmu potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, čime se BiH obavezala na usklađivanja svog pravnog sistema s *acquis communautaire*<sup>14</sup>, nužnost hitnog pristupanja prevazilaženju postojećih nedostataka u oblasti razvoja javnih politika i procjeni utjecaja u ministarstvima pravde u BiH treba predstavljati jedan od najprioritetnijih zadataka. Naime, ukoliko se unapređenju procesa i jačanju kapaciteta za izradu javnih politika, uključujući provođenje procjene utjecaja, i izrade propisa, ne pristupi znatno ozbiljnije i intenzivnije u odnosu na postojeće stanje, sasvim je izvjestan scenarij u okviru kojeg će se sektor pravde u BiH u predstojećem procesu usklađivanja domaćeg zakonodavstva iz oblasti pravde s *acquis communautaire* neizbježno suočiti s rizikom usvajanja novih propisa koji će biti neoptimalni, a često i potpuno neprovodivi, tako da će nepredviđeni budžetski i drugi troškovi i neželjeni sporedni efekti takvih javnih politika i propisa biti neizbježni. Iz tog razloga, fokus institucija sektora pravde u BiH u narednom periodu, pored intenziviranja aktivnosti izgradnje kapaciteta za strateško planiranje, treba usmjeriti i na izgradnju kapaciteta za razvoj javnih politika i procjenu utjecaja;
- Sukladno zahtjevima Strategije reforme javne uprave u BiH, potrebno je da MP BiH, FMP, MP RS, kantonalna MP u FBiH i PK BD BiH izvrše analizu svojih postojećih organizacijskih i kadrovskih kapaciteta za vršenje poslova razvoja javnih politika, te da na temelju takve analize osiguraju uspostavu najprikladnije organizacijske strukture za vršenje navedene funkcije (ovisno od obima posla i raspoloživih kadrova za obavljanje tih funkcija). Također, na temelju izvršene analize, potrebno je da svako od spomenutih ministarstava izmjeni/dopuni svoj pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova, kako bi uspostavili odgovarajuću unutrašnju organizacijsku strukturu ili pojedinačna radna mjesta za vršenje ovih funkcija, uz utvrđivanje odgovarajućih opisa poslova;
- Imajući u vidu aktuelna budžetska ograničenja u smislu nemogućnosti upošljavanja novih državnih službenika, a s ciljem izbjegavanja mogućeg dodatnog gomilanja administracije, preporučuje se da se popunjavanje neophodnih pozicija, prije svega, pokuša izvršiti internim premještajem i/ili izmjenama i dopunama opisa poslova postojećih državnih službenika, koji već djelomično obavljaju ove poslove u sklopu ili uporedo sa svojim redovitim radnim zadacima. Isključivo u slučajevima kada provedene analize argumentirano ukažu na nemogućnost primjene ovog rješenja, ministarstva bi trebala pokrenuti inicijativu za upošljavanjem novih službenika;
- Istovremeno, u cilju osiguranja komplementarnosti budućih organizacijskih struktura u ministarstvima pravde u BiH i PKBD BiH, preporučuje se da se na nivou sektora pravde izradi okvirni opis poslova i profila službenika za vršenje poslova razvoja javnih politika i *ex ante* i *ex post* procjene utjecaja, koji bi zatim sva ministarstva pravde u BiH i PK BD BiH ugradili u svoje pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji poslova, uz odgovarajuća prilagođavanja u

---

<sup>14</sup> Vidi član 70. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

zavisnosti od rješenja koje budu primjenili u tom smislu a na osnovu prethodno provedene analize (pogledati prethodnu preporuku);

- Paralelno s ovim aktivnostima trebala bi se pripremiti i metodologija razvoja javnih politika i procjene utjecaja politika i propisa, uključujući standardizirane liste za provjere. U cilju koherentnosti rješenja na nivou sektora, optimalno rješenje bi predstavljala jedinstvena metodologija, koja bi se zatim internim aktom (npr. pravilnikom ili drugim odgovarajućim podzakonskim aktom) mogla transponirati u okviru svake institucije sektora pravde, dok bi kao model pri izradi ove metodologije mogla poslužiti Uredba Vlade Federacije BiH o načinu pripreme, procjeni utjecaja i odabiru politike u postupku izrade akata, koje predlažu i donose Vlada Federacije BiH i federalna ministarstva (“Službene novine FBiH”, broj 35/11);
- S obzirom na složenost procesa razvoja javnih politika i procjene utjecaja, preporučljivo je da uz metodologiju bude izrađen i odgovarajući priručnik, kao i da se imenovanim službenicima ministarstva osigura dodatna specijalistička obuka i mentorska potpora u cilju izgradnje i produblivanja njihovih tehničkih znanja i vještina neophodnih za vršenje ovih poslova. Iz svega navedenog, evidentno je da institucije u sektoru pravde u BiH neće biti u mogućnosti same provesti sve predložene aktivnosti, pa se čini opravdanim da im se, u tom kontekstu, osigura odgovarajuća tehnička potpora od strane bilateralnih ili multilateralnih donatora aktivnih u sektoru pravde u Bosni i Hercegovini.
- Neophodno je značajno unaprijediti kvalitet obrazloženja donesenih propisa, čemu će u značajnoj mjeri doprinijeti utvrđivanje i usvajanje preciznih metodoloških smjernica za provođenje procjene utjecaja u postupku razvoja javnih politika;
- Potrebno je značajno unaprijediti metode provođenja međuinstitucionalne, međuvladine saradnje i konsultacija, uključujući provođenje konsultacija s javnosti, koji kroz dosljednu primjenu trebaju prerasti ujedno od osnovnih istraživačko-analitičkih sredstava za prikupljanje i analizu podataka i informacija u postupku razvoja javnih politika i propisa;
- Također, potrebno je osigurati sistematično provođenje revizije i pojednostavljivanja postojećih propisa u sektoru pravde u BiH, redovno vršiti izradu i objavu prečišćenih tekstova propisa, povećati stepen upotrebe informacionih tehnologija u procesu izrade i revizije propisa, itd., što su samo neke od mjera i aktivnosti sadržanih u revidiranom AP1 Strategije RJU. Naravno, uporedo s provođenjem ovih aktivnosti neophodno je vršiti dalje jačanje institucionalnih kapaciteta i unapređenje znanja i vještina državnih službenika, kako bi se stekli preduvjeti za efikasnu i dosljednu primjenu ovih metoda u praksi;
- Potrebno je značajno unaprijediti vertikalnu koordinaciju i suradnju između Federalnog ministarstva pravde i kantonalnih ministarstava pravde, što je predstavljalo jednu od ključnih prepreka u kvalitetnijoj provedbi SRSP u BiH u proteklom periodu. Evidentno je da, bez obzira na postojeće nadležnosti tih institucija, saradnja istih treba biti znatno bolja, što znači da postoji

kontinuirana potreba za uspostavom bolje koordinacije i razmjene informacija unutar samih institucija, koje su uključene u proces provedbe SRSP, posebno na nivou kabineta/kolegija pomoćnika ministara, sekretara ministarstava, te između svih odgovornih sektora u ministarstvima pravde na svim nivoima u Bosni i Hercegovini, s ciljem znatno efikasnije provedbe SRSP u BiH;

- Potrebno je poduzeti dodatne aktivnosti na uspostavljanju i/ili jačanju kapaciteta u Ministarstvu pravde BiH, entitetskim ministarstvima pravde, te Pravosudnoj komisiji Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine u oblasti usklađivanja zakonodavstva BiH s pravnim nasljeđem Evropske unije, što treba biti jedan od prioriteta u provedbi SRSP u BiH u narednom periodu.

## Zaključak

Konačno, usljed još uvijek nedovoljno snažnih “centralnih organa vlada u BiH”<sup>15</sup>, koji bi koordinirali i nadgledali proces strateškog planiranja, izrade godišnjih programa rada vlada, a zatim izrade i provedbe javnih politika i propisa, kao i krajnje ograničenog broja i nivoa stručne osposobljenosti odgovornih službenika u ministarstvima na svim nivoima vlasti u BiH, uključujući sektor pravde u BiH, za vršenje funkcija strateškog planiranja, definisanja javnih politika i izrade propisa, u značajnoj mjeri se narušava integritet cjelokupnog sistema u sektoru pravde u segmentima strateškog planiranja, izrade, provedbe, praćenja i evaluacije politika i propisa u BiH, na način, kako je isti definisan Strategijom za reformu sektora pravde u BiH i njenim Akcionim planom, odnosno Strategijom reforme javne uprave u BiH.

Postojeće stanje se, između ostalog, ogleda u permanentnom riziku u pogledu izrade nedosljednih sektorskih politika, a što može, u krajnjem slučaju, rezultirati visokim stepenom kolizije i nekonzistentnosti usvojenih propisa, iracionalnim nivoom usluga, ozbiljnim poteškoćama u ispunjavanju zacrtanih vladinih prioriteta i slično, te na koncu, rezultirati znatno umanjenim sposobnostima institucija zakonodavne i izvršne vlasti u BiH, da na što efikasniji i blagovremen način ispunjavaju mnogobrojne obaveze BiH u procesu evroatlanskih integracija, što je izuzetno važan segment pri implementaciji usvojene SRSP u BiH.

Stoga je, u daljnjoj realizaciji mjera iz ove oblasti, neophodno osigurati sveobuhvatan pristup koji, pored razvoja kapaciteta, uključuje i razvoj adekvatnih procedura za donošenje politika i koordinaciju na nivou Vijeća ministra BiH, entitetskih vlada i Vlade Brčko Distrikta BiH. U suprotnom, moglo bi se dogoditi da oni nivoi vlasti u BiH, čija kontinuirana predanost provedbi reformi iz ove oblasti izostane, i koji usljed toga značajno zaostanu u realizaciji zacrtanih mjera iz ove reformske oblasti, postanu “usko grlo” napretka BiH u procesu EU integracija, te time značajno otežaju ispunjavanje mnogobrojnih obaveza, koje stoje pred Bosnom i Hercegovinom na njenom evroatlanskom putu.

---

<sup>15</sup> Centralni organi vlada, u smislu ove analize, su aktuelna stalna stručna tijela vlada (generalni sekretarijati, uredi za zakonodavstvo, direkcije (npr. DEI, DEP, PARCO, itd.)

## Izvori informacija:

1. "Službeni glasnik BiH", broj 11/05,
2. "Službene novine FBiH", broj 35/11,
3. "Službeni glasnik RS", broj 13/06,
4. "Službeni glasnik RS", broj 20/06,
5. Drugi revidirani akcioni plan za provedbu strategije za reformu sektora pravde u Bosni i Hercegovini za razdoblje od 2009. do 2013. godine, Sarajevo, 22.12.2010. godine,
6. Strategija za reformu sektora pravde (SRSP) u Bosni i Hercegovini za period od 2008. do 2012. godine, [http://www.mpr.gov.ba/userfiles/file/Projekti/SRSP\\_u\\_BiH - BJ.pdf](http://www.mpr.gov.ba/userfiles/file/Projekti/SRSP_u_BiH_-_BJ.pdf)
7. Strategija reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini, [http://www.ecdl.ba/Strategija\\_reforme\\_javne\\_uprave.pdf](http://www.ecdl.ba/Strategija_reforme_javne_uprave.pdf)
8. Izvještaj SIGMA-e "Ocjena kapaciteta za izradu politika i koordinaciju u BiH", 2008,
9. Uredba o strateškom planiranju, godišnjem planiranju i izvještavanju u federalnim ministarstvima, Usvojena na Vladi FBiH 07.04.2011. godine,
10. Uredba o načinu pripreme, procjeni utjecaja i odabiru politike u postupku izrade akata koje donosi i usvaja Vlada Federacije BiH – Usvojena na Vladi FBiH 04.05.2011. godine,
11. Godišnji izvještaji Centara civilnih inicijativa (CCI) o monitoringu rada Parlamentarne skupštine BiH i Vijeća ministara BiH za period od 2007–2011. godine,
12. Policy development manual for public servants in BiH, UNDP BiH, 2010, <http://www.economy.gov.mk/WBStorage/Files/SEMA-EKONOMIJA-NOVA-17-02-2009mkfinal.pdf>, <http://www.mtsp.gov.mk/WBStorage/Files/vnatresna.pdf>