

UNAPREĐENJE PROCESA KONSULTACIJA ZA ZAINTERESIRANOM JAVNOŠĆU NA RAZINI BIH

(Policy Brief)



This project is funded by
the European Union

PRIPREMLJENO OD STRANE ČLANOVA CBGI PROJEKTOG TIMA:

Goran Žeravčić, mr. Sci, Voditelj projekta
Dragan Golubovic, PhD, Pravni expert

This document has been developed with the support of the European Union. Its content is the exclusive responsibility of the Contractor, and in no case reflects views of the European Union.



This project is funded by
the European Union

SADRŽAJ

<u>1.# OBRAZLOŽENJE</u>	4#
<u>1.1.#OPRAVDANOST INICIJATIVE</u>	4#
<u>1.2.#FINANCIJSKI ASPEKT</u>	6#
<u>2.# CILJEVI INICIJATIVE ZA UNAPREĐENJE PROCESA KONSULTACIJA SA CIVILNIM DRUŠTVOM</u>	7#
<u>3.# PLAN AKTIVNOSTI</u>	7#
<u>4.# ANNEXI</u>	8#
<u>4.1.#ANALIZA JEDINSTVENIH PRAVILA ZA IZRADU PRAVNIH PROPISA U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE</u>	8#
<u>4.2.#ANALIZA PRAVILA ZA KONSULTACIJE U IZRADI PRAVNIH PROPISA VIJEĆA MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE</u>	13#



1. OBRAZLOŽENJE

Nositelj inicijative I predlagač izmjena i dopuna Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH i Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa BiH je Ministarstvo pravde BiH, uz tehničku podršku projekta EU iz programa IPA 2011 "Jačanje kapaciteta državnih organa radi učešća u civilnom dijalogu".

1.1 OPRAVDANOST INICIJATIVE

Sudionička demokracija¹ i civilni dijalog se pojavljuju kao izravna posljedica izazova sa kojima se zastupnička demokracija² suočava u kontekstu suvremenih globalnih kretanja.

Globalizacija koja je zahvatila čitav svijet i izazvala znatne društvene i političke promjene ima za posljedicu stvaranje osjećaja kod građana da putem zastupničke demokracije ne mogu suštinski utjecati na faktore koji imaju neposredan utjecaj na njihov život. Kao reakcija na nemogućnost zastupničke demokracije da odgovori na potrebu građana da utječu na odluke od kojih ovisi kvalitet njihovih života, šezdesetih godina prošlog stoljeća u Sjedinjenim američkim državama javlja se inicijativa o uspostavi demokracije individualnog i neposrednog tipa (individualnog sudjelovanja građana u procesu donošenja političkih odluka). Time je zapravo rođena ideja sudioničke demokracije koja je danas postala standard u razvijenim demokratskim društvima.

Učesnička demokracija nije zamjena za zastupničku demokraciju niti joj je na bilo koji način suprotstavljena. Sudionička demokracija je prvenstveno u funkciji unapređenja učinkovitosti zastupničke demokracije.

Ideja sudioničke demokracije se temelji na dva ključna načela:

- Pojedinci trebaju da imaju mogućnost učešća u političkom odlučivanju koje neposredno determinira kvalitet i pravac njihovih života;
- Društvo treba da bude tako organizirano da ohrabri pojedince (građane) da učestvuju u procesu političkog odlučivanja i da osigura javni medijski prostor za zajedničko učešće u tom procesu.

¹ Još se koriste termini učesnička i participativna demokracija

² Još je u upotrebi termin predstavnička ili parlamentarna demokracija



Argumenti za poboljšani civilni dijalog se zasnivaju na uvjerenju da je angažirani građanin znatno bolji od pasivnog građanina. Bilo koja javna politika formulirana uz puno sudjelovanje građana je puno realnije utemeljena na potrebama i interesima građana, te stoga javnost pokazuje znatno više razumijevanja za teške odluke koje Vlada mora napraviti, čime se jača društvena kohezija.

Učinkovit civilni dijalog se sastoji od četiri faze:

- **INFORMACIJE:** jednosmjerni proces, gdje vlasti informiraju građane kako oni smatraju da je potrebno ili građani pronalaze informacije putem vlastite inicijative;
- **KONSULTACIJE:** dvosmjerni proces, kroz koji vlasti traže i primaju povratne informacije od građana i zainteresirane javnosti u procesu razvoja javnih politika;
- **UKLJUČIVANJE:** podrazumijeva visoku razinu dvosmjernog procesa, u kojem se stručnjaci predloženi od strane zainteresirane javnosti uključuju u izradu nacрта javnih politika kroz učešće u radnim grupama; te
- **PARTNERSTVO:** najviša razina uzajamne suradnje Vlade i zainteresirane javnosti u procesu kreiranja javnih politika koja se osigurava kroz Ugovor o Partnerstvu.

Pitanje uspostave dijaloga sa civilnim društvom i danas je vrlo aktualno pitanje u svim državama Zapadnog Balkana. Aktualnosti ovoga pitanja posebno doprinosi proces europskih integracija koji je pitanje suradnje vladinog sektora sa civilnim društvom postavio jako visoko u smislu prioriteta koje svaka od zemalja kandidata i potencijalnih kandidata za članstvo u Europska Unija mora ispuniti kako bi postala punopravnom članicom EU.

#

Suradnja države i organizacija civilnog društva—čiji je ključni dio učešće civilnog društva u procesu izrade zakona i drugih instrumenata javnih politika—postala je *de facto* sastavni dio političkih uvjeta za punopravno članstvo u Europskoj uniji. U Komunikaciji o dijalogu sa civilnim društvom Europske komisije od 29. 06. 2005. godine ističe se da jedna od lekcija proširenje Europske unije u 2004. godini, kada je primljeno deset novih članica, jeste da građani zemalja članica Unije nisu bili adekvatno informirani i pripremljeni za proširenje, ta stoga: "svako buduće proširenje Europske unije treba da bude podržano, snažnim, dubokim i održivim dijalogom sa civilnim društvom u zemljama kandidatima za članstvo, u zemljama članicama i u institucijama Europske unije".³ U dokumentu: "Strategija proširenja EU i ključni izazovi 2007 - 2008", dijalog

³ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 29. 06. 2005 COM (2005) 290 final. točka 1.1.



vlasti sa civilnim društvom idenitificiran je od strane Europske komsije kao jedan od *prioriteta* u procesu proširenja.⁴ Nadalje, komunikacijom Europske komisije od 05.03.2008 o jačanju europske perspektive Zapadnog Balkana naglašava se da je civilno društvo ključni element demokratskog javnog života i da njegovo aktivno uključivanje u proces političkih, društvenih i privrednih reformi jača demokraciju i proces pomirenja na Zapadnom Balkanu.⁵

Dijalog sa civilnim društvom u procesu proširenje Unije refleksija je i Ugovora o Europskoj uniji (Lisabonski ugovor), koji je stupio na snagu 1. prosinca 2009. godine, u kojem se izričito navodi da su zastupnička demokratija (uloga političkih partija) i sudionička demokracija (uloga civilnog društva) jedne od osnovnih ustavnih vrijednosti na kojima se temelji Unija (član 10-11. Ugovora).⁶ U kvartalnim izvješćima Europske komisije o napretku zemlje-kandidata sve više se prati i napredak zemalja kandidata u ostvarivanju dijaloga i saradnje sa civilnim društvom.⁷#

#

1.2. FINANCIJSKI ASPEKT

Kao što je u uvodnom dijelu navedeno nositelj inicijative je Ministarstvo pravde BiH uz tehničku potporu CBGI projekta koji finacira EU u okviru programa IPA 2011. U skladu sa tim sve troškove samog procesa pripreme prijedloga izmjena i troškova konsultacija i izrade web platforme snosit će CBGI projekt.

Predložene izmjene u pravilima i načinu provođenja javnih konsultacija neće iziskivati bilo kakve dodatne troškove za Vijeće ministara BiH. Zapravo predlagač je uvjeren da će uvođenje mogućnosti da se minimalni standardi konsultacija provode on line putem posebne web platforme u velikoj mjeri smanjiti dosadašnje transakcione troškove provedbe konsultacija.

⁴ Brisel, 6.11.2007. COM(2007) 663, str. 7.

⁵ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Western Balkans: Enhancing the European Perspective, Brussels, 5.3.2008 COM(2008) 127 final.

⁶(2007), OJ C 306, 17.12.2007.

⁷ Balkan Civil Society Development Network, EC Enlargement Strategy Paper and Progress Reports 2013: Extracts related to enabling environment for civil society development,

<http://www.balkancsd.net/index.php/bcsdn-news/1712-enlargement-strategy-2013-brings-increased-focus-on-civil-society-enabling-environment>



2. CILJEVI INICIJATIVE ZA UNAPREĐENJE PROCESA KONSULTACIJA SA CIVILNIM DRUŠTVOM

Cilj procesa unapređenja suradnje sa civilnim društvom je jačanje kulture konsultacija i dijaloga između različitih društvenih dionika i harmonizacija pravnog i institucionalnog okvira i prakse uključivanja građana i organizacija civilnog društva u proces kreiranja javnih politika u BiH u skladu sa preporukama Europske komisije (COM(2002) 704)

Konkretni ciljevi inicijative su:

1. Unapređenje pravnog okvira za konsultacije sa zainteresiranom javnosti u procesu izrade zakona i drugih opštih akata, kako bi se pravni okvir u potpunosti doveo u suglasnost sa dobrom europskom praksom;
2. Uvođenje sustava online konsultacija, u cilju učinkovitijih konsultacija i daljeg smanjenja transakcionih troškova vezanih za proces konsultacija.

#

3. PLAN AKTIVNOSTI

Navedeni ciljevi inicijative bi se realizirali kroz:

1. Izmjenu i dopunu Jedinjstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH;
2. Izmjenu i dopunu Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH;
3. Izmjene Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH;
4. Izradu web platforme za online konsultacije.

Prijedlog izmjena i dopuna Jedinjstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH, Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH, kao i projektni zadatak za izradu web platforme za online konsultacije, biće pripremljen od strane posebne radna skupina koja će biti sastavljena od:

- Predstavnik generalnog tajništva Vijeća ministara BiH;
- Predstavnik odjeljenja za e-government;
- Predstavnik Ureda za zakonodavstvo;
- Predstavnik Direkcije za europske integracije;



- Predstavnik Ministarstva pravde BiH, u suradnji sa predstavnicima svih drugih ministarstava Vijeća ministara BiH;

Prijedlog izmjena i dopuna Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH i Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH će se temeljiti na pravnoj analizi koji je napravio stručni tim CBGI projekta, uz pomoć Ministarstva pravde BiH, i koje se nalaze u privitku ovoga dokumenta kao zasebni aneksi.

Projektni zadatak za izradu web platforme za online konsultacije će se temeljiti na proceduri koja će se dodatno razraditi kroz prijedlog izmjena i dopuna Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća ministara BiH i Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH, dok će se tehnički aspekt projektnog zadatka utvrditi kroz konsultativni proces u koji će biti uključeni IT experti CBGI tima i predstavnici odjeljenja za e-government;#

4. ANNEXI

4.1. ANALIZA JEDINSTVENIH PRAVILA ZA IZRADU PRAVNIH PROPISA U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE

1. Uvodne napomene

Jedinostvenim pravilima za izradu propisa u institucijama Bosne i Hercegovine iz 2005. godine ("Službeni list BiH", br. 11/05; u daljem tekstu: Pravila) određuju se pravila kojih će se pridržavati nosioci normativnih poslova prilikom pripreme propisa u institucijama Bosne i Hercegovine; primjena ovih pravila preporučuje se i drugim nosiocima normativnih poslova na nižim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini kao i Uredu visokog predstavnika u BiH. Pravila se prevashodno primjenjuju na opšte pravne akte koje donose institucije BiH (ustav, zakoni, podzakonski akti, poslovnici, pravilnici, itd), ali je moguća i njihova srodna primjena na pojedinačne akte i međunarodne sporazume, ako to priroda akta dozvoljava (član 2.). Predmet ove analize nisu nomotehnička pravila koji se institucije BiH moraju pridržavati pri izradi pravnog propisa i njihovo organizaciono ustrojstvo u izradi propisa, već samo one odredbe Pravila koje su od značaja za unaprijeđenje *procesa* donošenja i *kvaliteta* opšteg pravnog akta koji se priprema.⁸

⁸ Za detaljnu analizu primjene Pravila uporedi *Izveštaj o primjeni Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine*, januar 2013, godine, kojeg je izradilo Ministarstvo pravde



2. Otvorena pitanja u Pravilima i prijedlozi za njihovo rješenje.

1) Sadržaj obrazloženja propisa koji se priprema. Saglasno članu 60 (1) Pravila, obrazloženje propisa mora da sadrži: 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.

Član 60(1) Pravila otvara nekoliko pitanja. Prije svega, problem sa cijelim poglavljem III Pravila ("unificirana tehnika izrade obrazloženja"), u kojem je situiran član 60., jeste što se ovo poglavlje primjenjuje na sve vrste opštih pravnih akata: "ustav, nacrti i prijedlozi zakona, nacrti i prijedlozi sporazuma, odluke, uputstva, zaključci, deklaracije, rezolucije i svi drugi propisi iz nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, uključujući i amandmane podnesene u parlamentarnoj proceduri" (član 58. stav 2.). Doduše, Pravila dopuštaju odstupanja od obavezne sadržine obrazloženja ako se ocjeni da priroda pojedinog propisa ne zahtijeva obrazloženje saglasno članu 60(1) (član 60(2)), bez davanja dodatnih naputaka u tom smislu. Očito je da je ovakav pristup nije u saglasnosti sa načelom ekonomičnosti, racionalnosti i proporcionalnosti, te su stoga nužne izmjene glave III i člana 60 kako bi se ovako definisana detaljana sadržina obrazloženja vezivala samo za ustav i zakone i njihove substancijalne izmjene (vidjeti takođe *infra*).⁹

Drugo, kada je riječ o *razlozima za uvođenje propisa* i objašnjenju odabrane politike, kao sastavnom dijelu obrazloženja, u članu 62. Pravila navode se dodatni parametri koje obrađivač propisa u tom smislu mora da zadovolji. Između ostalog, 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". Član 62. stav 2. dalje predviđa da "kada god je to moguće" razlozi za uvođenje propisa budu zasnovani na dokazima da se "vodila rasprava i o alternativnim formama reguliranja date materije, poput ekonomskog reguliranja, neobavezujućih sporazuma, samoreguliranja, prikazivanja informacija i drugih nenormativnih načina reguliranja". Pravila ne sadrže nikakve dodatne naputke šta se smatra jasnim dokazom da je uvođenje novog propisa opravdano i kada je vođenje rasprave o alternativnim

BiH (u daljem tekstu: Izvještaj (2013)). Vidi takođe Izvještaj o četiri stručna savjetovanja u organizaciji ustavnopravnih komisija, održanih u saradnji sa Misijom OSCE-a u BiH i USAID-om u BiH br. 02/ 1-50-1-22-62/10 od 14. 09. 2010. godine (u daljem tekstu: Izvještaj o četiri stručna savjetovanja).

⁹ Vidi Izvještaj (2013), str. 7.



formama reguliranja bilo odnosno nije bilo moguće. Očito je da stoga da ove odredbe ne pružaju zadovoljavajući pravni okvir za reguliranje ključnog pitanja u pripremi zakona, to jest razloga za njegovo donošenje. U tom smislu, nužne su izmjene člana 62., kojim bi se predvidjela obaveza da se u objašnjenju razloga za donošenje novog zakona navedu ne samo alternativni instrumenti reguliranja koji su razmatrani, već i opcije *status quo*, opcija izmjene zakona, odnosno davanja *in extenso* autentičnog tumačenja važećeg zakona. Ove bi se odredbe *mutatis mutandis* primjenjivale i na substancijalne izmjene važećeg zakona.¹⁰ Međutim, nužno je napomenuti da su ovi prijedlozi za izmjene validni, samo ako se ne prihvate sugestije pod 2), odnosno ako preovladava stav da u obrazloženju treba definirati pitanje procjene uticaja propisa (*infra*).

Treće, kada je riječ o *opisu konsultacija vođenih u izradi propisa* kao sastavnom dijelu obrazloženja, imajući u vidu da Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća Ministara BiH (Pravila za konsultacije) predviđaju obavezu podnošenja posebne izjave o provedenim konsultacijama koja *inter alia* uključuje i *opis konsultacija* koje su izvršene (član 24.), nužne su određene izmjene u članu 60., kako bi se opis konsultacija izostavio iz obavezne sadržine obrazloženja. Ovo tim prije što odredbe člana 77. Pravila (odobrenje nacrt), *inter alia* predviđaju da će odobreni nacrt propisa biti proslijeđen Vijeću Ministara BiH, zajedno sa dokumentacijom o obavljenim konsultacijama - to jest, izjavom o obavljenim konsultacijama, saglasno članu 24. Pravila za konsultacije.

2) Procjena uticaja propisa. Pravila ne sadrže koherentne odredbe o procjeni uticaja propisa koji se donosi, već se ovo pitanje uređuje u nekoliko članova: član 60. ("sadržaj obrazloženja"); član 62 ("razlozi za uvođenje propisa"); i član 65 ("procjena finansijskih sredstava i dobiti").¹¹ I kada je riječ o ovom pitanju, obavezujući karakter Pravila za sve opšte pravne propise (*supra*, 1)) stvara dodatne i nepotrebne transakcione troškove u izradi pravnog propisa, imajući u vidu dobru uporednu i regionalnu praksu, prema kojoj se procjena utjecaja propisa vrši samo kad je riječ o donošenju novog ili substancijalnoj izmjeni važećeg zakona (Hrvatska, Crna Gora, Srbija). Ovakvo rješenje ima svoje puno opravdanje i u BiH.

Pored toga, za obezbjeđenja efikasne i harmonizirane procjene utjecaja propisa, bila bi korisna izrada jedinstvenog obrasca o procjeni uticaja propisa (RIA obrazac), kao što je to slučaj, na primjer, u Crnoj Gori, koji bi se primjenjivao samo na propise koji imaju značajan uticaj na javnost (član 9-12. Pravila o konsultacijama). Ukoliko bi se pristupilo izradi ovog obrasca, značajno bi se mogla suziti obavezna sadržina obrazloženja zakona (član 60(1)., *supra*1)), tako da se isto ograniči na ustavni osnov za donošenje zakona, objašnjene osnovnih instituta i usklađenost sa evropskim zakonodavstvom, ukoliko nije

¹¹ *Izveštaj o primjeni Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine*, januar 2012, (u daljem tekstu: Izveštaj (2012)), strana 6.,12. Izveštaj (2013), str. 14.



predviđeno davanje posebne izjave o usklađenosti. Treba napomenuti da Ministarstvo pravde BiH sugerira alternativni početni pristup po ovom pitanju: da detaljna analiza uticaja propisa bude sastavni dio obrazloženja (što bi takođe zahtjevalo određene izmjene u članu 60(1) Pravila), slično praksi koju je primjenjivala Latvija, dok nije razvila svoje administrativne kapacitete.¹² Na drugoj strani, prema sugestijama Ministarstva, *ministarstva i druge institucije BiH* sa odgovarajućom nadležnošću bile bi zadužene za razvoj metodologije za izradu detaljne analize uticaja propisa.¹³ Ovakav pristup je takođe legitiman, ali se čini da izrada jedinstvenog RIA obrasca ipak ima određene prednosti. Prije svega, kada je riječ o procjeni uticaja propisa kao sastavnom dijelu obrazloženja, ono bi značajno povećalo obaveznu sadržinu obrazloženja, imajući u vidu broj i specifičnost pitanja od značaja za procjenu uticaja propisa (*supra*, 1)). Pored toga, izrada jedinstvenog RIA obrasca smanjuje rizik korišćenja različitih parametara i kriterijuma procjene od strane *pojedinih ministarstva i drugih institucija*. Konačno, adresiranje ovog pitanja u obrazloženje ne riješava nužno problem manjka administrativnih kapaciteta za vršenje procjene uticaja. Ovaj problem bi se mogao adresirati tako što bi obavezna sadržina obrasca, odnosno kruga pitanja koje su adresirane u obrascu, bili definirani na opštiji način. Sa podizanjem kapaciteta uprave, pristupilo bi se i odgovarajućim (zahtjevnijim) izmjenama obrasca, što bi bilo i ekonomičnije, jer ne bi zahtjevalo prolazak kroz parlamentarnu proceduru, kao što je slučaj sa izmjenama Pravila. U izvještaju za 2013. godinu ističe se značaj potpunijih konsultacija kako bi se prebrodile kadrovske i druge teškoće koje, prema mišljenju Ministarstva, u ovom trenutku onemogućavaju primjenu procjene uticaja propisa.¹⁴

Treba napomenuti da je u pojedinim zemljama u regiji procjena uticaja propisa regulirana posebnim zakonom (na primjer, hrvatski Zakon o procjeni učinka propisa (2011)), ali ovakav pristup nije primjeren administrativnim kapacitetima i važećem normativno-pravnom okviru u Bosni i Hercegovini, imajući u vidu da su pojedina pitanja koja su uređena hrvatskim zakonom, uređena Pravilima o konsultacijama i ovim Pravilima.

3) Radna grupa za izradu propisa. Član 71(1) Pravila predviđa da će zadužena institucija pripremiti normativni akt s jedinicom ili specijaliziranim osobljem nadležnim za normativne poslove, uz učešće "tima stručnjaka" koji rade u datoj instituciji ili u okviru njenih unutrašnjih organizacionih jedinica. Ako se stručnost ne može osigurati unutar institucije, rukovodilac institucije može podnijeti predlagaču, u zavisnosti od slučaja, zahtjev za uspostavu savjetodavne radne grupe koju čine eksperti iz drugih institucija BiH. Radom radne grupe koordinira jedinica ili specijalizirano osoblje nadležno za normativne poslove u okviru institucije koja je dobila zaduženje za pripremu propisa

¹² Izvještaj (2012), str. 14.

¹³ Ibid., str. 12.

¹⁴ Izvještaj (2013), str. 14.



(član 71(2)). Ako se stručnost ne može osigurati u okviru institucija BiH, rukovodilac institucije može osigurati usluge domaćih i stanih "eksperata" van institucija. Ovi eksperti djeluju pod nadzorom jedinice ili specijaliziranog osoblja nadležnog za normativne poslove, u okviru institucije koja je dobila zaduženje za izradu propisa (član 71(3)).

Iz navednih odredbi očito je da se uključivanje eksperata van nadležnih institucija predviđa kao poslednja mogućnost, nakon što su iscrpljene mogućnosti da se stručna lica nađu unutar institucija BiH. Pravilima se ne utvrđuju nikakvi kriterijumi za izbor eksperata u radne grupe, vršenja nadzora nad njihovim radom i njihove nadoknade, ali se čini da je ovakav pristup opravdan, te da je primjerenije ovo pitanje urediti posebnim aktom.¹⁵ Međutim ne postoji ni jedan razlog javnog interesa koji bi opravdao ovako rigidan pristup u formiranju tijela za izradu pravnog propisa. Naprotiv, *ex ante* pristup u izradi zakona i drugih opštih propisa nalaže da se već u radnim grupama imenuju spoljni eksperti (a po potrebi i druga lica, *infra*). Pored toga, odredbe Pravila ne uvažavaju činjenicu da se od radnih grupa, zavisno od okolnosti slučaja, ne zahtjeva samo stručnost, već i reprezentativnost (na primjer, propisi koji se donose u okviru tripartitnog dijaloga između vlade, poslodavaca i sindikata). Stoga su nužne odgovarajuće izmjene u članu 71. Pravila kojim bi se dala veća fleksibilnost zaduženoj instituciji u formiranju radne grupe i angažiranju spoljnih eksperata i drugih članova radne grupe, uvažavajući principe stručnosti, ali i reprezentativnosti, zavisno od okolnosti slučaja.

4) Postupak konsultacija. Član 75. Pravila predviđa da se tim za izradu propisa, nakon izrađenog prednacrt, konsultira *inter alia* sa "privatnim osobama predstavljenim od strane registriranih udruženja građana" (kurzivi naši). Odredbe člana 75. u direktnoj su suprotnosti sa odredbama člana 2. Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa, koji propisuje konsultacije sa javnošću, privatno-pravnim licima, ali i grupama građana (neformalna, neregistrirana udruženja). Stoga su nužne odgovarajuće izmjene u članu 75. kojim bi se propisalo da se konsultacije sa javnošću provode saglasno odredbama Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa. Ove bi izmjene bile konzistentne i sa odredbama člana 77. Pravila (odobrenje nacrt), u kojem se *inter alia* predviđa da će odobreni nacrt propisa biti prosljeđen Vijeću Ministara BiH, zajedno sa dokumentacijom o obavljenim konsultacijama - to jest, izjavom o obavljenim konsultacijama, saglasno članu 24. Pravila za konsultacije.

5) Druge mjere za učinkovitu primjenu Pravila. Pored navedenih izmjena u Pravilima, za njihovu konzistentnu primjenu nužne su i izmjene u aktima unutrašnje organizacije ministarstava i drugih institucija Vijeća Ministara BiH kojom bi primjena Pravila (kao i u slučaju Pravila o konsultacijama) bila jedna od kriterijuma za godišnju evaluaciju rada i

¹⁵ Uporedi Izvještaj (2012), str. 7, Izvještaj (2013), str. 8.



napredovanje starješina i službenika organa uprave nadležnih za primjenu Pravila. Nužno je da se ovima aktima predvidi i utvrđivanje disciplinske odgovornosti zbog nesprovedenih konsultacija.

Konačno, nužno je dodatno investiranje u podizanje kapaciteta starješina i službenika organa uprave na nivou BiH za primjenu Pravila. S tim u vezi, u *Izveštaju o primjeni Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine za 2012. godinu* navodi se polugodišnji izvještaj Ureda koordinatora za reformu javne uprave o ostvarenom napretku na provođenju Akcionog plana 1 Strategije za reformu javne uprave za period januar – juni 2011. godine prema kojem je Akcioni plan 1 u oblasti Izrada politika i koordinacijski kapaciteti na nivou BiH proveden sa 51,69%, provođenje u cijeloj BiH iznosi 50,35%, a po poglavljima ostvoreni su sljedeći rezultati: jačanje centralnih kapaciteta za politike 51,33%, poboljšanje kapaciteta u pojedinačnim ministarstvima 54,77%, poboljšanje provjere usklađenosti sa propisima 54,85%, poboljšanje postupka donošenja zakona 41,20% i poboljšanje pristupa propisima 41,85%.¹⁶ Ovi podaci nedvosmisleno ukazuju na potrebu jačanja kapaciteta državne uprave o pitanjima od značaja za proces izrade pravnih propisa.¹⁷

4.2. ANALIZA PRAVILA ZA KONSULTACIJE U IZRADI PRAVNIH PROPISA VIJEĆA MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE

1. Uvod: značaj konsultacija u izradi pravnih propisa

Učešće građana i organizacija civilnog društva ("organizovanih građana") u procesu donošenja zakona i drugih instrumenata javnih politika (nacionalne strategije, akcioni planovi, budžeti, prostorno planiranje, itd.) sastavni je dio participativne demokratije. Važno je razumjeti da participativna demokratija *nije zamjena* za predstavničku demokratiju—koja je zasnovana na vladavini prava, podjeli vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, višepartijskom sistemu i slobodnim izborima—već je u funkciji njene veće *učinkovitosti*. Participativna demokratija doprinosi učinkovitosti predstavničke demokratije na više načina: 1) Participativna demokratija omogućava kontinuirano

¹⁶ Izveštaj, strana 4.

¹⁷Uporedi Izveštaj o četiri stručna savjetovanja koji predlaže da: ustavnopravna komisija Doma naroda, zajedno sa Ustavnopravnom komisijom Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine sačini temeljitu analizu Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa; da se sankcije institucijama koje ne poštuju Jedinostvena pravila za izradu pravnih propisa budu iste kao sankcije za neusklađenost akata sa Ustavom Bosne i Hercegovine i pravnim sistemom Bosne i Hercegovine; i da se osigura bolja obuka, obrazovanje i usavršavanje kadra koji radi na normativnoj djelatnosti posredstvom Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine, te institucija u kojima djeluje taj kadar (str. 2-3).



učešće građana u političkom procesu, a ne samo u vrijeme izbora; 2) Participativna demokratija omogućava građanima da zagovaraju i brane svoje legitimne interese u postupku donošenja zakona i drugih instrumenata javnih politika, i na taj način doprinosi povećanom legitimitetu organa vlasti i razvoju vibrantnog demokratskog društva; 3) Participativna demokratija doprinosi otvorenom i transparentnom radu organa izvršne i predstavničke vlasti—i rad ovih organa čini bližim građanima; 4) Participativna demokratija doprinosi kvalitetu usvojenih javnih politika i njihovoj efikasnoj primjeni: ako svi akteri (dionici) učestvuju u postupku donošenja javnih politika, veći su izgledi da će njihovi legitimni interesi biti zaštićeni, a transakcioni troškovi primjene takvih politika biti manji (s obzirom na manju mogućnost sudskih sporova i različitih vidova opstrukcije u primjeni usvojene javne politike). Pojedina empirijska istraživanja ukazuju da su građani spremniji da učestvuju u primjeni određene javne politike ako su učestvovali u postupku njenog donošenja—čak i onda kad njihovi prijedlozi nisu u potpunosti ili djelimično prihvaćeni;¹⁸ 5) Participativna demokratija omogućava lakši nadzor nad primjenom usvojenih javnih politika—bez efikasne i pravične primjene i najbolje napisan zakon ostaje mrtvo slovo na papiru.

Saradnja države i organizacija civilnog društva—čiji je ključni dio učešće civilnog društva u procesu izrade zakona i drugih instrumenata javnih politika—postala je *de facto* sastavni dio političkih uslova za punopravno članstvo u Evropskoj uniji za zemlje Zapadnog Balkana, uključujući Bosnu i Hercegovinu. U Komunikaciji o dijalogu sa civilnim društvom Evropske komisije od 29. juna 2005. godine ističe se da: "svako buduće proširenje Evropske unije treba da bude podržano, snažnim, dubokim i održivim dijalogom sa civilnim društvom....". U Strategiji o proširenju EU iz 2007 godine (*Enlargement Strategy Paper*) dijalog vlasti sa civilnim društvom idenitificiran je od strane Evropska komsije kao jedan od *prioriteta* u procesu proširenja, dok se u kvartalnim izvještajima Evropske komisije o napretku zemlje-kandidata analiziraju i pitanja od značaja za dijalog vlasti i civilnog društva. Dijalog sa civilnim društvom u procesu proširenje Unije refleksija je i Ugovora o Evropskoj uniji (Lisabonski ugovor), u kojem se izričito navodi da su predstavnička demokratija (uloga političkih partija) i participativna demokratija (uloga civilnog društva) jedne od osnovnih ustavnih vrijednosti na kojima se zasniva Unija (član 10-11. Ugovora).

2. Pravila za konsultacije: osnovne karakteristike

Subjekti konsultacija. Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa Vijeća Ministara BiH (2006) utvrđuju opšti pravni okvir za konsultacije sa "javnošću i organizacijama",

¹⁸ OSCE, Public Hearing Manuals: Committee Consultation with the Public, strana. 6.
http://www.oscebih.org/documents/osce_bih_doc_2010122016042890eng.pdf



odnosno "grupama građana koji ne pripadaju vladinom sektoru". Pravila su obavezujuća za ministarstva i druge institucije BiH (u daljem tekstu: *institucije*) koje su ovlašćene na izradu zakona i drugih opštih pravnih propisa (član 1., 2. Pravila). Pravilima se predviđa obaveza resornih ministarstava i institucija da vode spisak organizacija i pojedinaca zainteresiranih za zakonodavne aktivnosti te institucije, koji se ažurira po upisu novih zainteresiranih organizacija i pojedinaca (član 3.).

Planiranje normativno-pravnih poslova. Kao dio godišnjeg plana rada, svaka institucija je obavezna da sačini spisak planiranih normativno-pravnih poslova, u kojem se posebno navode koji su propisi koji imaju *značajan uticaj na javnost (infra)*, i da ga stavi na internet stranicu. Pored toga, institucija je obavezna da odredi koordinatora za konsultacije, koji je odgovoran za koordiniranje svih obaveza institucije u pogledu konsultacija predviđenih Pravilima. Institucija može odrediti i službenika koji učestvuje u izradi nacrtu određenog pravnog propisa, koji će biti odgovoran za vođenje konsultacija u izradi tog nacrtu, u skladu sa Pravilima (član 4.). Svaka institucija je obavezna da planira budžetska sredstva za provođenje konsultacija (član 19.).

Minimalne obaveze u pogledu konsultacija. Pravilima se predviđaju minimalne obaveze u pogledu konsultacija, koje se primjenjuju i na prednacrt propise koji nemaju značajan uticaj na javnost: izmjene i dopune radi ispravljanja pravopisnih ili drugih gramatičkih grešaka, i pravni propisi kojima se vrši kodifikacija ili na drugi način objedinjuju ili reorganizuju odredbe propisa (čl. 14.) Minimalne obaveze uključuju obavezu institucije da postavi prednacrt pravnog propisa na svoju internet stranicu, ukoliko postoji, uz poziv na dostavu pisanih komentara koji ne može biti kraći od 21 dana, te da prednacrt dostavi licima i organizacijama koje su na spisku zainteresiranih lica i institucija te institucije. Uz poziv se dostavlja i kratka izjava o svrsi pravnog propisa (član 6., 7.). Konsultacije su sprovode u bilo kojoj fazi izrade prednacrtu propisa (član 20.). Za sprovođenje konsultacija institucija je obavezna da planira odgovarajuća budžetska sredstva, a rok za pisane konsultacije ne može biti kraći od 30 dana (član 19-21.)

Propisi koji imaju značajan uticaj na javnost. Pravila predviđaju poseban režim konsultacija kada je riječ o propisima koji imaju "značajan uticaj na javnost". Pod propisima koji imaju značajan uticaj na javnost smatraju se: propisi koji dovode do promjene pravnog ili ekonomskog statusa; usklađivanje pravnih propisa sa međunarodnim standardima; i pravni propisi koji imaju ekološki uticaj (član 9-12.). Pored toga, nadležna institucija može i drugi propis kvalificirati kao propis koji ima značajan uticaj na javnost, uzimajući u obzir razne druge okolnosti: da li zakon predstavlja novinu; da li je svrha tog zakona substancijalno unaprijeđenje odredbi važećeg zakona; da li je svrha zakona prilagođavanje tehnološkim promjenama; da li je zakonodavna aktivnost rezultat sudskih odluka, kojima se prethodni zakon proglašava



nevažecim; broj adresata u zemlji, regiji ili zajednici, na koje utiče donošenje propisa; finansijski uticaj na zemlju, regiju ili privrednu granu, itd. (član 13.).

Konsultacija u izradi propisa od značajnog uticaja na javnost. Pravila predviđaju dodatni, strožiji režim konsultacija za izradu propisa od značajnog uticaja na javnost. Ovaj se režim konsultacija primjenjuje u slučaju kada rukovodilac institucije nije istu izuzeo od provođenja dodatnih konsultacija (iako se radi o propisu od značajnog uticaja na javnost)—u kom slučaju se primjenjuje minimalni postupak konsultacija iz člana 6. Pravila (član 26.). Kada je riječ o strožijem režimu konsultacija, prije svega, institucije su obavezne da učine dodatni napor u identificiranju segmenta javnosti, institucija i pojedinaca, koji mogu biti zainteresirani za izradu ovog propisa, ili će na njih najverovatnije utjecati—a koji se ne nalaze na spisku organizacija i pojedinaca zainteresiranih za zakonodavne aktivnosti te institucije (član 16.). Oblici dodatnih konsultacija, o kojima institucija diskreciono odlučuje, uključuju traženje pismenih i usmenih komentara putem: obavijesti ili objavljivanja prednacrtu pravnog propisa u štampanim medijima; informiranje i educiranje o prednacrtu pravnog propisa putem radija i televizije; obavijesti i objavljivanja prednacrtu pravnog propisa na internetu; direktnog dostavljanja prednacrtu pravnog propisa organizacijama i pojedincima koji se ne nalaze na spisku institucije; javnih sastanaka ili okruglih stolova sa odabranim organizacijama i pojedincima; te radnih grupa koje uključuju eksperte i predstavnike organizacija i pojedinaca (član 17.). Dostavljanje usmenih komentara moguće je samo u slučaju ako je moguće njihovo snimanje audio i drugim sredstvima (član 22.), što je konzistentno sa obavezama institucije iz člana 23. Pravila (*infra*).

Institucija određuje oblik dodatnih konsultacija, uvažavajući vremensko ograničenje za usvajanje pravnog propisa, mogućnost zainteresirane javnosti za učešće u dodatnim konsultacijama, i novine i tehničku složenost predmeta (*rationae materiae*) pravnog propisa (član 18.).

Postupak po prijemu komentara. Institucija može grupisati ili sažeti komentare da bi se izbjeglo suviše ponavljanje, ali je dužna da navede razloge za odbacivanje ili usvajanje određenih komentara. Ovaj je izjava sastavni dio izjave koju institucija podnosi Vijeću Ministara, u kojoj se još izjavljuje: da su ispunjene minimalne obaveze u pogledu konsultacija; da li nacrt pravnog propisa ima značajnog uticaja na javnost, uz odgovarajuće obrazloženje; obrazlaže se odluka o obliku konsultacija i daje opis konsultacija koje je izvršila (član 23-24.). Institucija će svima koji pisanim putem zatraže primjerak ove izjave omogućiti da istu dobiju (član 25.).

Vijeće ministara može odbiti da uvrsti nacrt pravnog propisa na dnevni red sjednice Vijeća ministara, ukoliko institucija nema potrebnu izjavu ili odobren zahtjev rukovodioca institucije za izuzimanje. U takvim slučajevima, Generalni sekretar Vijeća



ministara vraća nacrt pravnog propisa instituciji, kako bi postupila u skladu sa Pravilima, te joj određuje rok za provođenje konsultacija (član 29.).

Na drugoj strani, Pravila predviđaju da prilikom prosljeđivanja prijedloga zakona Parlamentarnoj skupštini BiH na usvajanje, Vijeće ministara prilaže izjavu o provedenim konsultacijama ili odluku o izuzimanju iz postupka dodatnih konsultacija (član 27.).

3. Pravila za konsultacije: prijedlozi za izmjene i konzistentnu primjenu

Pravila za konsultacije generalno predstavljaju zadovoljavajući pravni okvir za konsultacije pri izradi zakona i drugih opštih propisa u nadležnosti Vijeća ministara, s obzirom da u značajnoj mjeri uvažavaju načela transparentnosti, efikasnosti, proporcionalnosti i ekonomičnosti u provođenju konsultacija. Ovo se naročito odnosi na: godišnje planiranje normativnih aktivnosti, plairanje budžeta i određivanje lica odgovornog za provođenje konsultacija; dva nivoa konsultacija u izradi pravnih propisa, sukladno njihovom značaju; otvorenost konsultativnog procesa za sve potencijalne dionike (pojedince, privredna društva, organizacije civilnog društva sa svojstvom pravnog lica (udruženja i fondacije), ali i neformalna udruženja ("grupe građana")); obaveze institucije-predlagača u vezi provođenja minimalnih konsultacija; precizno definirane kriterijume za propise od značajnog utjecaja na javnost; davanja ovlasti institucijama da i za druge propise koji mogu imati značajnog uticaja na javnost, a koji nisu izričito navedeni u Pravilima, organizira dodatne konsultacije—i s tim u vezi, davanje pouzdanih smjernica koje olakšavaju instituciji donošenje odluke da li se radi o propisu koji je od posebnog značaja za javnost; fleksibilnost u izboru oblika konsultacija za propise od značajnog uticaja na javnost; "ciljane" konsultacija za propise od značajnog uticaja na javnost; obavezu institucije nadležne za izradu propisa da Vijeću ministara BiH podnesu izvještaj o provedenim konsultacijama; te obavezu Vijeća ministara da Parlamentarnoj skupštini BiH dostavi izjavu o provedenim konsultacijama, ili odluku o izuzimanju od konsultacija, zajedno sa prijedlogom pravnog propisa.

Međutim, nužne su odgovarajuće izmjene u Pravilima, kako bi se dalje unaprijedio normativni okvir za postupak konsultacija. Ovo se naročito odnosi na sljedeća pitanja:

- Nužne su izmjene u članu 29. Pravila, kojima bi se Vijeće ministara *ipso iure* obavezalo da će odbiti da uvrsti nacrt pravnog propisa na dnevni red sjednice Vijeća ministara, ukoliko institucija (ovlašćeni priređivač) nije podnijela izjavu o provedenim konsultacijama, ili ukoliko nije odobren zahtjev rukovodioca institucije za izuzimanje od konsultacija, sukladno članu 26. Pravila (zajedno sa obrazloženjem rukovodioca institucije zbog čega smatra da su ispunjeni uvjeti iz člana 26. Pravila). Član 29. trenutno propisuje da Vijeće ministara može—ali i



ne mora—da odbije da uvrsti nacrt takvog pravnog propisa na dnevni red sjednice. Predložene izmjene su konzistentne i sa članom 27. Pravila, kojim se predviđa da Vijeće ministara, prilikom prosljeđivanja prijedloga zakona Parlamentarnoj skupštini, prilaže izjavu o održanim konsultacijama iz člana 24. Pravila, odnosno odluku o izuzimanju od dodatnih konsultacija, sukladno članu 26. Pravila. Pravila ne predviđaju izuzetak od ove obaveze Vijeća ministara, te je u tom smislu očigledna nesaglasnost odredbi člana 27. i 29. Pravila.¹⁹ Osim toga, predložene izmjene u saglasnosti su i sa entitetskim propisima za sprovođenje konsultacija, u kojima sprovođenje konsultacija ima imperativni karakter.²⁰

- U vezi sa prethodnim, nužne su i izmjene u članu 32. Poslovnika o radu Vijeća ministara (2003). Naime u članu 32. Poslovnika ("obrazloženje za predložene materijale"), kojim se uređuje sadržina obrazloženja koje ovlašćeni obrađivač dostavlja Vijeću ministara uz nacrt i prijedlog normativnog akta, ne navodi se obaveza dostavljanja izvještaja o sprovođenju konsultacija u izradi pravnih propisa. Na drugoj strani, u članu 35. Poslovnika ("nepotpuni materijali") predviđa se obaveza Generalnog sekretarijata da materijale koji su dostavljeni Vijeću ministara na razmatranje, a nisu pripremljeni sukladno ovom poslovniku, vrati obrađivaču na kompletiranje, uz utvrđivanje roka. Pretodno obrazloženim izmjenama u članu 29. Pravila, kao i izmjenama u članu 32. Poslovnika o radu, značajno bi se poboljšao normativni okvir za sprovođenje konsultacija i stvorile nužne pretpostavke da se ojača uloga Generalnog sekretarijata u ovom procesu.
- Nužno je preispitati i odredbe člana 26. Pravila koji uređuju *numerus clausus* izuzetke od obaveze sprovođenja konsultacija. Naime, član 26. (1) Pravila uređuje okolnosti za izuzimanje institucije-predlagača od obaveze sprovođenja dodatnih konsultacija, ali je i u tom slučaju institucija obavezna da provede minimalne konsultacije (čl. 26 (3)). Imajući u vidu da okolnosti koje predstavljaju pravni osnov za izuzimanje od dodatnih konsultacija ukazuju na hitnost postupka donošenja propisa, opravdano je u ovim slučajevima izuzeti predlagača i od obaveze sprovođenja minimalnih konsultacija, kada je riječ o hitnim okolnostima i nepredviđenim međunarodnim obavezama—ali ne i u

¹⁹ Uporedi Izvještaj o četiri stručna savjetovanja u organizaciji ustavnopravnih komisija, održanih u saradnji sa Misijom OSCE-a u BiH i USAID-om u BiH (Izvještaj o četiri stručna savjetovanja), br. 02/ 1-50-1-22-62/10 od 14. 09. 2010. godine koji inter alia sadrži preporuku da se: "obavezno organizuje okruglih stolova ili javnih rasprava o nacrtima zakana za koje su građani i javnost uopće posebno zainteresirani prije dostavljanja u zakonodavnu proceduru, uz aktivo uključivanje akademske zajednice i javnosti kako bi se provjerila mogućnost njihove praktične primjene, s ciljem donošenja kvalitetnijih zakonskih propisa" (str. 2).

²⁰ Čl. 32(4), 37(1) đ, 38(2) Poslovnika o radu Vlade Republike Srpske, tačka 16. Smjernica za postupanje resornih ministarstava i drugih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona. Čl. 19. Uredbe o pravilima za učešće zainteresirane javnosti Vlade Federacije BiH.



slučaju sudskog poništenja dijela ili celokupnog zakona. Na primjer, sasvim je moguća situacija da je u slučaju velike elementarne nepogode ("hitne okolnosti") nužna hitna izmjena određenih carinskih ili drugih propisa, kako bi se olakšala procedura slanja humanitarne međunarodne pomoći u BiH, što obavezu provođenja minimalnih konsultacija iz člana 26. čini upitnom. Isto tako, nepredviđene obaveze iz člana 26 stav 1. uključuju i "nepredviđene međunarodne obaveze". U takvim slučajevima nije nužno jasno ni šta bi bio predmet konsultacija, pošto se može raditi o precizno definiranim preuzetim međunarodnim obavezama. Osim toga, sasvim je moguća situacija koja nalaže da se ove međunarodne obaveze moraju izvršiti u roku koji je kraći od 21 dana, koji je minimalni rok za provođenje minimalnih konsultacija.

- Nužne su i izmjene u članu 14. Pravila, kojim se definišu propisi koji nemaju značajnog uticaja na javnost. Nužno je brisanje stava 1. tačke a) koja predviđa provođenje minimalnih konsultacija kada je riječ o izmjenama i dopunama propisa koje se donose radi ispravljanja pravopisnih i drugih gramatičkih grešaka. Obaveza javnih konsultacija o ovim tehničkom pitanjima nije saglasna sa načelom ekonomičnosti i proporcionalnosti.
- Nužne su i izmjene u članu 7. Pravila, kako bi se priređivač propisa obavezao da u izjavi o svrsi propisa takođe navede listu pitanja koja su, prema mišljenju priređivača, od posebnog značaja za propis koji se priprema, kao i ciljne grupe na koje se propis naročito odnosi. Time bi se odredbe člana 7. u potpunosti usaglasile sa Opštim principima i minimalnim standardima konsultacija za zainteresirane strane Evropske komisije.²¹ Osim toga, ove izmjene bile bi konzistentne sa obavezama priređivača kada je riječ o dodatnim (ciljanim) konsultacijama (čl. 16).
- Nužne su i izmjene u članu 23. Pravila kojim bi se utvrdila obaveza ovlašćenog priređivača da prilikom pripremanja izvještaja o izvršenim konsultacijama, komentare grupiše i sažme po pitanjima koje obrađuju, saglasno dobroj međunarodnoj praksi. Time bi se obezbijedila veća preglednost pristiglih komentara i razloga za njihovo usvajanje ili odbijanje. Odredbe člana 23. trenutno predviđaju grupisanje komentara kao mogućnost, ne i obavezu, i to samo u slučaju da bi se izbjeglo suvišno ponavljanje. Od ove obaveze obrađivač bi bio oslobođen samo u slučaju da nije pristigao dovoljan broj komentara.
- Imajući u vidu da su Pravila donijeta 2006. godine, a da je u međuvremenu

²¹ "Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission", Brussels, 11.12.2002 COM(2002) 704 final, str. 19.



korišćenje interneta i internet stranica postao standard za sve institucije u BiH, kao i potrebu za nesmetanim pristupom informacijama od javnog značaja, nužne su odgovarajuće izmjene u članu 3, izmjene ili brisanje člana 5(2), brisanje člana 6(2) i izmjene u članu 25. Pravila, kako bi se osiguralo, suglasno načelu ekonomičnosti i efikasnosti, da su online konsultacije minimalni i obavezni *instrument* provođenja konsultacija—te kako bi se osigurao online pristup informacijama od javnog značaja (spisak zainteresiranih organizacija i pojedinaca; godišnji-plan normativno pravnih poslova; prednacrt propisa; prispjeli komentari na prednacrt propisa; izjave ovlašćenog obrađivača propisa). U tom smislu, nužno je brisati ili izmjeniti član 5(2) koji predviđa da svaka institucija dostavlja spisak planiranih normativno-pravnih poslova onima koji su na spisku za konsultacije, kao i ostalima koji ga pisanim putem zatraže. Osim toga, nužno je brisati član 6(2) tačka b) koji predviđa obavezu da se uz poziv na dostavu komentara pošalje i obavještenje institucijama i pojedincima koji su na spisku za konsultacije o tome kako mogu doći do primjerka prednacrta pravnog propisa. Naime, ova odredba uređuje situaciju kada institucija-priređivač propisa nema svoju internet stranicu, i u tom smislu je arhaična.

- U cilju pravne sigurnosti, nužno je odredbe člana 20. Pravila (vremenski okvir za konsultacije) prebaciti u uvodni dio Pravila, tako da bilo jasno da se ova odredba odnosi kako na minimalne, tako i na dodatne konsultacije.
- Pored toga, nužne su izmjene u članu 17. Pravila, kojim se uređuje pitanje dodatnih konsultacija. Ovim odredbama pomješani su *načini informisanja* o prednacrtu propisa, u cilju dobijanju inputa od strane zainteresovane javnosti (obavjest o objavljivanju prednacrta pravnog propisa, organizovanje okruglih stolova, itd), od samog postupka *izrade prednacrta*. Naime, jezičko tumačenje odredbi člana 17. upućuje na zaključak da priređivač propisa može osnovati radnu grupu, koja uključuje eksperte i predstavnike organizacija i pojedinaca, čiji bi zadatak bio da dostave *pisane i usmene komentare* u procesu izrade pravnog propisa (stav 1.), prije nego što bi bila zadužena za *izradu* prednacrta tog propisa, što bi bilo u saglasnosti sa ciljem dodatnih konsultacija. Predložene izmjene bile bi konzistentne i sa članom 71. Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine ("sastav tima za izradu propisa").
- Osim izmjena u Pravilima nužne su i izmjene u aktima unutrašnje organizacije ministarstava i drugih institucija Vijeća Ministara kojom bi primjena Pravila o konsultacijama bila jedna od kriterijuma za godišnju evaluaciju rada i napredovanje u službi koordinatora za konsultacije i službenika koji učestvuje u izradi nacrtu određenog propisa i odgovoran je za vođenje konsultacija (član 4.



Pravila). Nužno je da se ovima aktima predvidi i utvrđivanje disciplinske odgovornosti zbog nesprovedenih konsultacija.²²

Konačno, nužno je dodatno investiranje u podizanje kapaciteta starješina i službenika organa uprave na nivou BiH kako bi razumjeli značaj provođenja konsultacija u izradi pravnih propisa i donijeli odgovarajuće interne procedure za provođenje Pravila o konsultacijama. S tim u vezi, u Izvještaju o provođenju Pravila za konsultacije Vijeća Ministara BiH (januar 2013) *inter alia* (str. 10) konstatuje se da "1) Većina institucija BiH ne provodi obaveze konsultacija o propisima, kroz različite oblike konsultacija prilagođene konkretnim prilikama i potrebama, a iste se najčešće provode formalno. Ne postoji metodologija za prikupljanje komentara od strane zainteresovanih pojedinaca i OCD, pa su dobiveni komentari najčešće slabije kvalitete i stoga neupotrebljivi. 2) Osim Ministarstva pravde BiH, *ni jedna druga institucija* BiH nije razvila interne procedure za provođenje Pravila za konsultacije. 3) *Nijedna institucija* BiH nije zaključila sporazume sa OCD i pojedincima za konsultacije. 4) Vijeće ministara BiH nijednom nije odbilo uvrštavanje u dnevni red sjednice Vijeća ministara BiH propisa, zbog neprovođenja konsultacija prilikom njegove izrade. 5) Pravila za konsultacije, u skladu sa Jedinstvenim pravilima za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, regulišu konsultacije u fazi izrade prednacrta propisa, a ne u ranoj fazi oblikovanja javnih politika" (kurzivi naši).²³

²² Izvršni sažetak Izvještaja.

²³ Osim toga, u Izvještaju se navode i sljedeći problemi u primjeni Jedinstvenih pravila: "1) Većina institucija BiH nije ispunila obaveze na uspostavljanju i funkcionisanju instrumenata za provođenje Pravila za konsultacije, niti ih je planirala u svojim strateškim planovima ili programima rada. 2) Opredijeljenost institucija BiH za provođenje Pravila za konsultacije nije dovoljno izražena. Glavni uzrok ovakvog stanja je nedostatak osoblja u najvećem broju institucija BiH, ali i nedostatak volje za njihovo provođenje. Preraspodjelom postojećeg osoblja, uz efikasnije planiranje i koordinaciju unutar institucije, nedostaci se mogu kratkoročno prevazići, ali se to neće nužno odraziti na stepen provođenja Pravila za konsultacije, ukoliko se ne promijeni odnos prema provođenju. 3) Nedostatak znanja državnih službenika, zainteresovanih pojedinaca i OCD za konsultacije u postupku razvoja, izrade i praćenja provođenja javnih politika. 4) Izostanak promovisanja Pravila za konsultacije među državnim službenicima, građanima i OCD".



