



**PROGRAM ZA POBOLJŠANJE KVALITETA UPRAVNOG
ODLUČIVANJA U BiH**

(NACRT)



SADRŽAJ:

1. Uvod	4
2. Svrha i cilj programa	8
3. Mjere za poboljšanje upravnog odlučivanja	9
4. Zaključak	81



1. Skraćenice

BiH	Bosna i Hercegovina
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
RS	Republika Srpska
BD BiH	Brčko Distrikt Bosne i Hercegovine
EU	Evropska Unija
EK	Evropska Komisija
MP BiH	Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine
MULS RS	Ministarstvo uprave i lokalne samouprave Republike Srpske
MP FBiH	Ministarstvo pravde Federacije Bosne i Hercegovine
VM BiH	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
IKT	Informaciono-komunikacione tehnologije
ZUP	Zakon o upravnom postupku
ZOUP	Zakon o opštem upravnom postupku
MVP	Ministarstvo vanjskih poslova
UN	Ujedinjene nacije

1. UVOD

Zemlje kandidati za pridruživanje Evropskoj Uniji, osim Kopenhagenških kriterija iz 1993. godine, treba da zadovolje i administrativni tzv. Madridski kriterijum iz 1995. godine koji zahtijeva postojanje odgovarajućih administrativnih struktura koje će omogućiti da javna uprava zemlje bude prilagođena pravilima i praksama EU kako bi zemlja efikasnije usvojila i primijenila *Acquis communautaire*.

Oblast koja nije regulisana nijednim poglavljem *Acquis communautaire* je javna uprava, jer svaka zemlja članica ima svoje suvereno pravo da javnu upravu i unutrašnju organizaciju prilagodi onome što smatra najboljim rješenjem. Zemlje članice EU međusobno su prihvatile principe javne administracije i oni čine uslove Evropskog administrativnog prostora (EAP), koji sadrži jedinstvene standarde za djelovanje javne administracije o kojima zemlje koje apliciraju za članstvo u EU moraju voditi računa pri razvoju svoje javne uprave. U zemljama članicama ovi standardi su ugrađeni u administrativne zakone i to: Zakon o upravnom postupku, Zakon o upravnom sporu, Zakon o slobodnom pristupu informacijama i Zakon o državnoj upravi, kao i drugim zakonima koji regulišu oblast javne uprave.

Osnovni principi EAP-a su:

- **pouzdanost i predvidivost,**
- **otvorenost i transparentnost,**
- **odgovornost,**
- **efikasnost i ažurnost.**

Problematika administrativnog kapaciteta za pristup Evropskoj uniji je troslojna:

1. Prvo, riječ je o reformskom prilagođavanju sistema državne uprave s obzirom na opšti proces reformi u Bosni i Hercegovini,
2. Drugo, nerazdvojan dio ovog procesa reforme je specifično prilagođavanje uslovima koji proističu iz politike pridruživanja Evropskoj uniji,
3. Treće, specifični ustavno-pravni uslovi u BiH.

Budući da se priprema države i društva za Evropsku uniju i sadržinski i vremenski podudara sa reformama osnovnih oblasti društvenog života, pitanje jačanja administrativnog kapaciteta za pridruživanje ne može se posmatrati odvojeno od pitanja reforme cjelokupne državne uprave.

Zakonima o upravnom postupku BiH, FBiH i BD BiH i Zakonom o opštem upravnom postuku RS (u daljem tekstu: važeći zakoni) utvrđena je procedura postupanja državnih organa i organa lokalne samouprave kada u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima fizičkog lica, pravnog lica ili druge stranke, kao i kada obavljaju druge poslove utvrđene ovim zakonom.

Važeći zakoni obuhvataju osnovna načela postupka, stvarnu i mjesnu nadležnost, određenja o stranci i njenom zastupanju, komunikaciju organa i stranaka, dostavljanje pismena, rokove u upravnom postupku, povrat u predašnje stanje, održavanje reda, troškove postupka, tok postupka i donošenje rješenja, žalbeni postupak, naročite slučajeva poništavanja, ukidanja i mijenjanja rješenja, postupak i način izvršenja rješenja, sprovođenje zakona i inspekcijski nadzor.

Važeći zakoni imaju brojne dobre strane s kvalitetnom osnovnom strukturom kao što su:

- **dugotrajna primjena,**
- **dobra proceduralna zaštita stranke,**
- **pravo na žalbu,**

- **insistiranje na zakonitosti,**
- **zaštita građana i javnog interesa,**
- **načelo materijalne istine,**
- **pomoć neukoj stranci,**
- **usmena rasprava,**
- **široke mogućnosti dokazivanja činjenica i sl.**

Međutim, zakoni pokazuju i određene slabosti. Potpuno novo društveno okruženje traži njegovu modernizaciju. Razlog za promjenu su i važeći evropski standardi, dobra praksa evropskih zemalja, modernizacija javne uprave koja prepostavlja drugačiji odnos prema strankama, potreba da se pojednostavi postupak upravnog odlučivanja, unapređenje i učvršćivanje novih standarda zakonodavne tehnike u EU, kao i ubrzani razvoj IT - a.

Reforma upravnog odlučivanja predstavlja centralnu osnovu za osiguranje efikasnosti, efektivnosti i predvidljivosti javne uprave u pružanju javnih usluga društvu. Uvažavanjem principa Regulatorne reforme potrebno je ojačati upravno odlučivanje kao ključnu komponentu interakcije između uprave i građana i učiniti je funkcionalnim, pouzdanim, efikasnim, transparentnim i odgovornim sredstvom moderne javne uprave usmjerene ka građanima i bolje sposobljenom za pridruživanje Evropskom upravnom prostoru.

Pitanje upravnog odlučivanja je centralno u reformi cijele uprave. Zemlje članice EU koriste veliki broj pravnih principa uprave (poput vladavine prava, otvorenosti, transparentnosti, nepristrasnosti i jednakosti pred zakonom). Ovi principi su ugrađeni u institucije i upravne postupke na svim nivoima vlasti i odražavaju koncept "jedinstvenog evropskog administrativnog prostora". Uredno funkcionisanje sistema upravnog odlučivanja



doprinosi smanjenju samovolje birokratije u obavljanju javnih poslova, te obezbeđuje efektivnost, efikasnost i predvidivost javne uprave u pružanju usluga društvu.

Fokus Programa bit će usmjeren na četiri međusobno povezane oblasti: unapređenje procesa upravnog odlučivanja, unapređenje organizacije i osposobljavanje osoblja, jačanje upravnog nadzora i uvođenje IT - a. Program će biti osnova za donošenje novih Zakona o opštem upravnom postupku ili izmjena i dopuna postojećih (u daljem tekstu: novi zakoni) koji treba da se donesu ili izmjene i dopune nakon usvajanja Programa. S obzirom na demokratske promjene i novu ulogu građana u odnosu prema javnoj upravi, što se samo djelomično primjenjuje u važećim zakonima, potrebno je pri izradi novih zakona uzeti u obzir sve te nove aspekte. Pored novih zakona, ovaj program će sadržavati mjere potrebne za pokretanje koncepta elektronske vlade (e-government) kao najprikladnije tehnike javne uprave. Ovim bi bila pokrivena i e-uprava kao vrlo važan oblik komuniciranja između tijela uprave i sudionika u upravnom postupku.

Kombinacija e-uprave i službe "sve na jednom mjestu" omogućuje organizaciju učinkovite i vremenski štedljive komunikacije javne uprave i građana. Programom ćemo nastojati osigurati kvalitetan okvir integriranom „portalnu“ koji olakšava pristup svim informacijama javne uprave. Preuvjet za elektronsku odnosno *on-line* službu "sve na jednom mjestu" predstavlja umreženje svih tijela javne uprave. Korisnici (građani, poduzetnici) stekić će mogućnost pristupa javnoj upravi kroz jednu virtualnu tačku.

E-uprava bi trebala biti dodatna usluga javne uprave. U prijelaznom periodu primjena e-vlade ne bi trebala dovesti do stavljanja u nepovoljniji položaj onih građana koji nemaju pristup on-line mreži ili im služenje savremenim informacijsko-komunikacijskim sredstvima nije jača strana.



2. Svrha i cilj programa

Svrha Programa za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja (u daljem tekstu: Program) je uspostavljanje kvalitetnije, efikasnije i jednostavnije prakse upravnog odlučivanja na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Program se fokusira prevazilaženje problema u samoj strukturi upravnog odlučivanja, uvodjenje novih vidova komunikacije u medjusobno komuniciranje organa, pronalaženje kadrovske rješenja, regulisanje disciplinskih postupaka s ciljem stvaranja javne uprave koja bi bila učinkovitija, efektivnija i odgovornija prema građanima i koja bi radila na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz istovremeno ispunjavanje svih uslova potrebnih za evropske integracije, i time postala istinski faktor koji bi omogućio kontinuiran i održiv društveno-ekonomski razvoj.

Cilj Programa je poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja i pojednostavljanje upravnih postupaka te njihovo brže i efikasnije provođenje. Takodje, cilj programa obuhvata usklajivanje legislative sa modernom praksom upravnog odlučivanja EU, uključujući organizacijske mjere, mјere za poboljšanje korištenja informacionih tehnologija i izgradnju potrebnih kapaciteta, uspostavljanje kvalitetne prakse upravnog odlučivanja koja garantira potpunu transparentnost i predvidivost upravnih postupaka, jačanje sistema donošenja odluka u upravnom postupku što je ključna komponenta u interakciji javne uprave i građana, povećanje efikasnosti i ekonomičnosti kako bi se, kao moderna, korisnički orijentisana uprava, mogla priključiti jedinstvenom evropskom upravnom prostoru. Konačni cilj je stvaranje funkcionalne, pouzdane, efikasne, odgovorne, transparentne, sa evropskim standardima uskladjene javne uprave, orijentisane prema korisnicima usluga.

3. MJERE ZA POBOLJŠANJE UPRAVNOG ODLUČIVANJA

3.1.1. Trenutno stanje u oblasti upravnog odlučivanja u BiH je tako da imamo četiri zakona koji regulišu ovu oblast i to zakone na nivou države BiH, entiteta FBiH i Brčko Distrikta BiH koji nose naziv Zakon o upravnom postupku, te zakon na nivou entiteta RS koji nosi naziv Zakon o općem upravnom postupku. Zakoni su podijeljeni u pet dijelova i to:

1. Opće ili Osnovne odredbe
2. Prvostepeni postupak
3. Pravna sredstva ili pravna zaštita
4. Izvršenje
5. Provođenje zakona i prelazne i završne odredbe.

Kroz dio zakona Opće odredbe (Osnovne odredbe) propisane su su slijedeće glave zakona: Osnovna načela, Nadležnosti, Stranka i njeno zastupanje, Komuniciranje organa i stranke, Dostavljanje pismena, Rokovi, Povrat u prijašnje stanje, Održavanje reda i Troškovi postupka.

U dijelu Prvostepeni postupak imamo sljedeće glave: Pokretanje postupka i zahtjevi stranaka, Postupak do donošenja rješenja (A. Opća načela, B. Dokazivanje) Rješenje, Zaključak.

Dio Pravna sredstva (Pravna zaštita) sadrži poglavljia Redovna pravna sredstva, gdje imamo glavu Žalba, i Vanredna pravna sredstva, gdje su propisani Obnova postupka i Posebni slučajevi poništavanja, ukidanja i mijenjanja rješenja.

U dijelu Izvršenje imamo glavu Izvršenje rješenja i zaključka te Izvršenje radi obezbjeđenja i privremeni zaključak o obezbjeđenju.

Dio Provođenje zakona i prelazne i završne odredbe (u ZOUP-u RS samo Prelazne i završne odredbe) imamo glave Mjere za provođenje zakona,

Nadzor nad provođenjem zakona, Kaznene odredbe i Prelazne i završne odredbe.

3.1.2. U strukturi ovih osnovnih dijelova doći će do korekcije iz razloga što će se u nove zakone ugraditi instituti koji nisu propisani u trenutno važećim zakonima ili iz razloga što će doći do spajanja pojedinih glava zakona. Također, doći će i do izmjene članova pripisanih kroz glave zakona kako bi se na taj način unaprijedio kvalitet vođenja upravnog postupka. Kao što možemo zaključiti, poboljšanje propisa kojima se reguliše upravno postupanje ići će u dva pravca i to propisivanjem novih instituta i rješenja koja ne poznaju važeći zakoni i unaprijeđivanjem već postojećih zakonskih rješenja.

U dijelu zakona „Opće odredbe“ (u ZOUP-u RS Osnovne odredbe) do određenih promjena doći će u glavi zakona „Osnovna načela“ iz razloga što će se, u cilju usklađivanja i identičnog propisivanja načela u sva četiri zakona, pojedina načela izostaviti, proširiti ili spojiti sa drugim načelom. U ovom dijelu zakona propisati će se i nova glava zakona tako da će se iz glave „Nadležnost“ izdvojiti glava „Službena osoba“ i „Pravna pomoć u upravnim stvarima“. Ostale izmjene u ovom dijelu zakona odvijat će se u pravcu izmjene pojedinih članova u pravcu bržeg i jednostavnijeg provođenja upravnog postupka i uvođenja novih standarda iz oblasti upravnog postupanja. Također, kroz ove članove će se postaviti i osnova za uvođenje IKT u rad organa uprave.

Dio zakona „Prvostepeni postupak“ dobit će novu glavu zakona i to „Upravni ugovor“ koja će se smjestiti poslije glave „Zaključak“ u kojoj će se propisati odredbe koje će odražavati evropska usmjerena koja traže drugačije razrješenje upravno-pravnih odnosa, gdje manje dolazi do izražaja vlast, a više obavljanje javnih poslova, pri čemu se uvažava i promijenjena uloga građana i drugih stranaka u odnosu prema državnoj, odnosno javnoj upravi. I u ovom dijelu zakona doći će do izmjene pojedinih članova na način da njihova promjena dovede do poboljšanja kvaliteta upravnog odlučivanja.

Struktura dijela zakona „Pravna zaštita“ (Pravna sredstva u ZOUP-u RS) također će biti izmijenjena i to na način da će se u dijelu „Redovna pravna sredstva“ pored glave „Žalba“ propisati i glava „Prigovor“ koja će sadržavati procedure za ulaganje ovog pravnog sredstva koje nije bilo propisano u važećim zakonima o upravnim postupcima. I u dijelu „Vanredna pravna sredstva“ doći će do određenih izmjena na način da će se glave zakona

„Obnova postupka“ i „Posebni slučajevi poništavanja, ukidanja i mijenjanja rješenja“ spojiti u jednu glavu zakona koja će nositi naziv „Vanredna pravna sredstva“. U novim zakonima će se izostaviti vanredna pravna sredstva koja se u praksi upravnog postupanja ne primjenjuju. Ostale izmjene u ovom dijelu zakona ogledat će se u izmjenama članova zakona koji propisuju postupanje organa po žalbi, rokove za postupanje po žalbi, kako bi se utjecalo na što brže i efikasnije rješavanje upravne stvari u ovom segmentu upravnog postupka.

Dio zakona „Izvršenje“ propisuje procedure na osnovu kojih se provodi izvršenje rješenja donesenog u upravnom postupku, a kome se pristupa nakon provedenog postupka upravnog odlučivanja. Ove odredbe će se, na način kako su propisane u trenutno važećim zakonima, zadržati i u novim zakonima.

U dijelu zakona „Provođenje zakona i prelazne i završne odredbe“ zakonodavac će propisati procedure neophodne za provođenje zakona kao i proceduru za prevazilaženje velikog broja zakona koji sadrže posebne procedure upravnog postupka.

Poglavlje u važećem zakonu	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mjere	Nivoi vlasti na kojima je potrebno sprovesti mjere	Vremenski okvir
	Usvajanje novog naziva zakona: Zakon o opštem upavnom	Na osnovu podataka do kojih se došlo u fazi prikupljanja podataka u dvije zemlje Evropske Unije koje imaju sličnu pravnu tradiciju i proces upravnog odlučivanja kao i BiH, u ovom slučaju Slovenija i Austrija, te na osnovu zakonske odredbe koju propisuju trenutno važeći zakoni koji regulišu oblast upravnog postupanja u BiH, a koja se odnosi na mogućnost da se pojedine	BiH (MP BiH); FBIH (MP FBIH); BD BiH (Vlada BD)	Do kraja 2011. godine

	postupku	<p>oblasti upravnog postupanja mogu drugačije urediti posebnim zakonima što predstavlja okvir za postojanje posebnih upravnih postupaka, zaključujemo da važeći zakoni o upravnom postupku regulišu opći upravni postupak te ih je i potrebno nazvati tim imenom.</p> <p>S obzirom da važeći zakoni o upravnom postupku na nivou države BiH, entiteta FBiH i Brčko Distrikta BiH ne nose taj naziv, otuda i potreba za usvajanjem novih zakona koji će regulisati tu oblast. Zakon na nivou entiteta RS nosi ovaj naziv, ali kako je jedan od ciljeva procesa poboljšanja kvaliteta upravnog odlučivanja i usklađivanje sva četiri zakona o upravnom postupanju u BiH za nivo RS nije potrebna ova mjera.</p>		
	Izrada novih Zakona o opštem upravnom postupku	<p>Zbog promjene naziva zakona na tri nivoa vlasti u BiH i kako bi se zadovoljili evropski standardi iz ove oblasti, smatramo da je bolje usvojiti nove zakone na osnovu preporuka iz ovog programa nego pristupiti njegovom usklađivanju kroz izmjene i dopune.</p> <p>S obzirom na sve promjene vezane za reformu javne uprave u BiH i novu ulogu građana u odnosu prema javnoj upravi, novi Zakoni o opštem upravnom postupku trebali bi biti dobro struktuirani, jezgroviti i lako razumljivi. Ovdje moramo voditi računa da Evropski standardi izrade propisa zahtjevaju da zakoni trebaju biti što je moguće kraći, sadržavajući prihvatljiv minimum</p>	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD);	Do kraja 2011. godine

		pravnih normi.		
Izmjene i dopune postojećih Zakona o opštem upravnom postupku	S obzirom da zakon koji propisuje oblast upravnog postupanja na nivou entiteta RS nosi naziv Zakon o opštem upravnom postupku, te nije potrebno usvajati novi naziv zakona, vradi RS se ostavlja mogućnost da, na osnovu obimnosti izmjena i dopuna postojećeg zakona, odluči da li će ići sa usvajanjem novog zakona ili izmjenama i dopunama postojećeg.	RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine	

3.2. Osnovna načela

3.2.1. Organi uprave kada rješavaju u upravnim stvarima, primjenom materijalno – pravnih propisa, obavezni su pridržavati se temeljnih načela upravnog postupka koja propisuju zakoni o upravnom postupku i osigurati da ona dođu do punog izražaja prema njihovom smislu i cilju.

U glavi zakona "Osnovna načela", pored članova "Važenje zakona", "Poseban postupak", "Supsidijarna primjena zakona" i "Upotreba izraza organ" propisana su načela na kojima se temelji moderni upravni postupak. Prikupljanjem podataka o procesu upravnog odlučivanja i njihovom analizom uočene su razlike u pogledu broja i forme propisanih načela u posmatranim zakonima. Radi lakšeg pregleda donosimo tabelarni pregled osnovnih načela propisanih u trenutno važećim zakonima o upravnom postupku u BiH:

BiH	FBiH	RS	BD BiH
Zakonitosti	Zakonitosti	Zakonitosti	Zakonitosti
Zaštite prava i sloboda građana i zaštita javnog interesa	Zaštite prava građana i zaštita javnog interesa	Zaštite prava stranaka i zaštite javnog interesa	Zaštita prava građana i javnog interesa
Efikasnosti	Efikasnosti	Efikasnosti	Efikasnosti
Materijalne istine	Materijalne istine	Istine	Materijalne istine
Saslušanja stranaka	Saslušanja stranaka	Saslušanja stranaka	Saslušanje stranaka
Ocjena dokaza	Ocjene dokaza	Slobodne ocjene dokaza	Ocjena dokaza
Samostalnost u rješavanju	Samostalnost u rješavanju	Samostalnosti u rješavanju	Samostalnost u rješavanju
Pravo žalbe	Pravo žalbe	Pravo na žalbu	Pravo žalbe
Konačnost rješenja	Konačnost rješenja	Konačnosti i pravosnažnosti rješenja	Konačnost rješenja
Pravomoćnost rješenja	Pravomoćnost rješenja		Pravomoćnost rješenja
Ekonomičnosti postupka	Ekonomičnost postupka	Ekonomičnosti	Ekonomičnost postupka

	Pomoći neukoj stranci	Pomoć neukoj stranci	Pružanje pomoći neukoj stranci	Pomoć neukoj stranci	
	Upotreba jezika i pisma	Upotreba jezika i pisma	Upotreba jezika i pisma	Upotreba jezika i pisma	
	Transparentnosti				
	Javnosti				

3.2.2. U glavi zakona „Osnovna načela“ doći će do određenih izmjena na način da će se propisati definicija upravne stvari, stranke i službene osobe, koje u važećim zakonima nisu bile propisane ili su propisane u drugim glavama. Takođe, kroz propisivanje člana „Primjena zakona“ na jedan novi način će se odrediti položaj zakona koji propisuju opći upravni postupak u odnosu na posebne postupke. Jedan od koraka u procesu poboljšanja kvalitete upravnog odlučivanja u BiH jeste i usklađivanje načela koja će se propisati u novim zakonima, odnosno propisivanjem istih načela u sva četiri zakona. S tim u vezi, novi zakoni o upravnom postupku trebaju sadržavati sljedeća načela upravnog postupka:

Načelo zakonitosti, Načelo zaštite prava stranaka i zaštite javnog interesa, Načelo efikasnosti i ažurnosti, Načelo materijalne istine, Načelo saslušanja stranke, Načelo pomoći stranci, Načelo samostalnosti i ocjene dokaza, Pravo stranke na pravni lijek, Načelo konačnosti i pravosnažnosti, Načelo pristupa podacima i zaštite podataka, Načelo ekonomičnosti, Upotreba jezika i pisma.

Sljedeća načela: ***Načelo zakonitosti, Načelo materijalne istine, Načelo saslušanja stranke, Načelo ekonomičnosti, Upotreba jezika i pisma,*** će se u novim zakonima zadržati bez izmjena, dok će se ostala načela propisati sa određenim izmjenama u odnosu na trenutno važeće zakone.

Poglavlje u važećem zakonu	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mjere	Nivoi vlasti na kojima je potrebno	Vremenski okvir

			sprovesti mjere	
Osnovna načela	Propisivanje člana „Primjena zakona“	U važećim zakonima primjena zakona propisana je članovima „Poseban postupak“, koji određuju da se pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu, izuzetno, drugačije urediti posebnim zakonom i „Supsidijarna primjena zakona“ kojim je propisano da se u upravnim oblastima za koje je zakonom propisan poseban postupak postupa po odredbama tog zakona, osim u pitanjima koja nisu uređena tim zakonom. U ovim članovima dat je naglasak na primjenu posebnih propisa i njihov odnos prema općim propisima. Ovdje je potrebno u prvi plan staviti zakon koji propisuje opći upravni postupak i propisati da se u izuzetnim slučajevima mogu primjeniti i posebni propisi. Ovo će se postići propisivanjem člana „Primjena zakona“ koji će propisati da se Zakon o općem upravnom postupku primjenjuje u postupanju u svim upravnim stvarima i da se samo pojedina pitanja upravnog postupka mogu zakonom drugačije urediti, ako je to nužno za postupanje u pojedinim upravnim područjima, te ako to nije protivno temeljnim odredbama i svrsi zakona o upravnom postupku. Propisivanjem člana „Primjena zakona“ naglasit će se značaj i pravni položaj zakona o općem u pravnom postupku u odnosu na posebne upravne postupke.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine
Osnovna načela	Definisanje pojma	U članu „Predmet zakona“ propisano je da zakon primjenjuju organi uprave kada rješavaju u upravnim stvarima te je kroz poglavlje „Osnovna načela“ potrebno odrediti i pojmom upravne stvari i to na način da se upravnom stvari	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH);	Do kraja 2011. godine

	„Upravna stvar“	smatra svaka stvar u kojoj organi uprave u upravnom postupku rješavaju o pravima, obavezama ili pravnim interesima stranaka neposredno primjenjujući zakone i druge propise, kao i ona stvar koja je zakonom određena kao takva.	BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	
Osnovna načela	Definisanje pojma „Stranka“	Glava zakona „Osnovna načela“ treba da sadrži i odredbu koja bi propisala ko se smatra strankom u upravnom postupku, a koja je propisana u poglaviju „Stranka i njeno zastupanje“. Ovom odredbom bi se propisalo da je stranka fizičko ili pravno lice po čijem je zahtjevu pokrenut postupak ili protiv koje se vodi postupak, ili koja, radi zaštite svojih prava ili pravnih interesa, ima pravo učestvovati u postupku. Postojeću odredbu je potrebno proširiti kako bi se strankom smatralo i tijelo državne uprave ili drugo državno tijelo ako mogu biti nosioci prava, obaveza ili pravnih interesa o kojima se odlučuje u postupku.	BiH (MP BiH); FBIH (MP FBIH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine
Osnovna načela	Propisivanje člana „Upotreba izraza organ i službena osoba“	Ovdje je potrebno propisati i odredbu koja će definisati službenu osobu u postupku i to na način da se član zakona „Upotreba izraza organ“ proširi i na određivanje službene osobe koja vodi postupak. To znači da bi ovaj član u novim zakonima nosio naziv „Upotreba izraza organ i službena osoba“ i propisao bi da se pod izrazom organ koji vodi postupak, odnosno rješava u upravnim stvarima, podrazumijeva organ uprave i institucije koje imaju javna ovlaštenja, a službena osoba bi se definirala kao osoba koja je u skladu sa	BiH (MP BiH); FBIH (MP FBIH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

		<p>zakonom ovlaštena da rješava u upravnoj stvari i da obavlja druge radnje potrebne za provođenje postupka. Ova definicija službene osobe propisat će se u ovom poglavlju, a procedure koje propisuju postupanje službene osobe u postupku propisati u poglavlju koji se odnosi na službenu osobu.</p>		
Osnovna načela	Propisivanje Načela zaštite prava stranaka i zaštite javnog interesa	<p>Ovo načelo osigurava da organi koji provode upravni postupak, dužni su da strankama omoguće da što lakše ostvare svoja prava, vodeći pri tom računa da to ne bude na štetu prava drugih lica niti u suprotnosti sa javnim interesom. Ovo načelo u zakonima propisano je pod nazivom „Načelo zaštite prava stranaka i zaštite javnog interesa“ (ZOUP RS) ili „Načelo zaštite prava građana i zaštite javnog interesa“ (ostala tri zakona). Smatramo da je ovdje cjelishodnije upotrijebiti pojам „stranka“ iz razloga što se pod pojmom stranke podrazumjeva i lice koje radi zaštite svojih prava i pravnih interesa ima pravo da učestvuje u postupku. Takođe stranka u postupku može biti i pravno lice, te se upotrebom ovog termina štite i prava pravnih lica, a što nije slučaj sa terminom „građanin“.</p>	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD);	Do kraja 2011. godine
Osnovna načela	Propisivanje Načela efikasnosti i ažurnosti	<p>Ovo načelo u zakonu nalazimo kao Načelo efikasnosti. Poštujući načelo efikasnosti, organi određene upravne stvari rješavaju u propisanim rokovima, a dešava se da neke predmete uopće ne rješavaju, tako da u okviru načela efikasnosti treba posmatrati i institut ažurnosti. Prisutnost problema ažurnosti u vođenju upravnog postupka najbolje možemo uočiti analizirajući podatke</p>	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD);	Do kraja 2011. godine

		<p>prikupljene u prethodnim fazama projekta na osnovu kojih se moglo zaključiti da ažurnost i efikasnost vođenja upravnog postupka nije na zadovoljavajućem nivou. S tim u vezi, novi zakoni uz Načelo efikasnosti trebaju sadržavati i institut ažurnosti. Cilj uvođenja instituta ažurnosti u upravni postupak je da se i na ovaj način eliminišu ili svedu na najmanju moguću mjeru slučajevi „čutanja administracije“ i da se što manje probijaju rokovi propisani za obavljanje radnji u postupku.</p>	RS (MULS RS)	
Osnovna načela	Propisivanje Načela pomoći stranci	<p>Ovo načelo je propisano pod nazivom „Načelo pomoći neukoj stranci“ i ono određuje obavezu organu koji vodi postupak da se stara da neznanje i neukost stranke i drugih osoba koje učestvuju u postupku ne bude na štetu prava koja im po zakonu pripadaju. Smatramo da termin „neuka stranka“ nije adekvatan, jer se u ovom slučaju radi o nepoznavanju pravnih propisa i procedura te ovo načelo treba propisati bez ovog termina. Upotreba ovog termina stvorila bi obavezu službenom licu koje vodi postupak da u svakom konkretnom slučaju cijeni da li je stranka neuka ili ne. Također, upotrebom ovog termina pružanje pravne pomoći ograničilo bi se samo na one stranke za koje službeno lice utvrdi da su neuke, a službeno lice ima obavezu da pruža pravnu pomoć svim strankama. Dalje, ovo načelo treba proširiti na način da se službenoj osobi koja vodi postupak odredi obaveza da kada, u toku postupka, sazna ili ocijeni da stranka ima osnova za ostvarivanje nekog prava, upozori je na to, kao i na</p>	BiH (MP BiH); FBIH (MP FBIH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

		posljedice njenih radnji ili propuštanja tih radnji.		
Osnovna načela	Propisivanje Načela ocjene dokaza i samostalnosti	Ovo načelo nastat će spajanjem dva odvojena načela, i to „Načelo samostalnosti u rješavanju“ koje određuje da organ vodi postupak i donosi rješenje samostalno, u okviru ovlasti datih zakonom i drugim propisima, i da ovlaštена službena osoba organa nadležnog za vođenje postupka samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti i na osnovu utvrđenih činjenica i okolnosti primjenjuje propise i „Načelo ocjene dokaza“ (ili slobodne ocjene dokaza) koje određuje da, koje će se činjenice uzeti kao dokazane odlučuje ovlaštena službena osoba po svom uvjerenju, na osnovu savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, kao i na osnovu rezultata cjelokupnog postupka. Ovim načelom će se propisati da službena osoba organa uprave samostalno utvrđuje činjenice i okolnosti bitne za postupak i na temelju utvrđenih činjenica i okolnosti samostalno rješava upravnu stvar, kao i to da, koje će se činjenice i okolnosti uzeti kao dokazane odlučuje ovlaštena službena osoba po svom uvjerenju, na osnovu savjesne i brižljive ocjene svakog dokaza posebno i svih dokaza zajedno, bez ograničenja broja javnih isprava koje će pribaviti i svjedoka koje će saslušati, kao i na osnovu rezultata cjelokupnog postupka.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

Osnovna načela	Propisivanje Načela pravo stranke na pravni lijek	<p>Ovo načelo, također, predstavlja jedan od temelja modernog upravnog postupka i efikasan je način zaštite prava učesnika u postupku kada smatraju da su povrijeđena njihova prava i pravila postupka. U zakonima je propisano kao „Pravo žalbe“ i određuje da, protiv rješenja donesenog u prvom stepenu, stranka ima pravo žalbe, i samo zakonom se može propisati da žalba nije dopuštena. Pravila upravnog postupka predviđaju da se protiv rješenja, protiv koga nije moguće izjaviti žalbu, može pokrenuti upavni spor ili upotrijebiti neki od vanrednih pravnih sredstava te smatramo da se i ova prava stranke trebaju ugraditi u ovo načelo. Također, kroz faze prikupljanja podataka i analizu, došlo se do zahtjeva da se kao redovno pravno sredstvo propiše i institut „Prigovor“. Ovaj institut postoji u pravilima upravnog postupka, ali ga je potrebno preciznije propisati i svakako ugraditi u ovo načelo. Dakle, s obzirom da pored žalbe zakon propisuje i prigovor kao redovno pravno sredstvo, te primjenu vanrednih pravnih sredstava, smatramo da se ova načelna prava stranke ne bi trebala ograničavati samo na žalbu, a da se izostave ostala pravna sredstva. U vezi sa naprijed navedenim u nove zakone treba ugraditi ovo načelo pod nazivom „Pravo stranke na pravni lijek“ gdje bi se propisalo da stranka protiv prvostepenog rješenja, odnosno ako organ uprave nije o upravnoj stvari riješio u propisanom roku, ima pravo žalbe, ako zakonom nije drugačije propisano. Dalje bi se, ovim načelom, propisalo da stranka protiv drugostepenog rješenja, i protiv prvostepenog rješenja protiv kojeg se ne može izjaviti žalba, može pokrenuti upavni spor, kao i da, u slučajevima</p>	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine
----------------	--	---	--	-----------------------

		<p>predviđenim zakonom, može uložiti prigovor. Propisivanjem ovog načela na ovakav način ni u kojem slučaju se ne umanjuje značaj žalbe u upravnom postupku.</p>		
Osnovna načela	Propisivanje Načela konačnosti i pravosnažnosti	<p>Načelo konačnosti i pravosnažnosti određuje da se rješenje, protiv koga se ne može izjaviti redovno pravno sredstvo, odnosno koje je konačno u upravnom postupku, kao i rješenje protiv koga se ne može pokrenuti upravni spor, ono koje je pravomoćno, a kojim je stranka stekla neko pravo ili su joj određene neke obaveze, može poništiti, ukinuti ili izmjeniti samo u slučajevima propisanim zakonom. U ZUP-u BiH, FBiH i BD BiH ove odredbe su propisane kroz dva odvojena načela, „Načelo konačnosti“ i „Načelo pravosnažnosti“, dok su u ZOUP-u RS propisana jednim načelom, s tim da ova pravna zaštita nije ograničena na rješenja kojima je stranka stekla neka prava ili su joj određene neke obaveze. Za nove zakone predlažemo da se ova pravna zaštita propiše jednim načelom, tj. Načelom konačnosti i pravosnažnosti, a koje će propisati da se rješenje, protiv koga se ne može izjaviti redovno pravno sredstvo, kao i rješenje protiv koga se ne može pokrenuti upravni spor, može poništiti, ukinuti ili izmjeniti samo u slučajevima propisanim zakonom i da se ograniči na rješenja kojim je stranka stekla neko pravo ili su joj određene neke obaveze iz razloga što bi se ovim ograničavanjem konačnost i pravosnažnost odnosila na upravne akte, a upravni akti jesu oni kojima je stranka stekla neko pravo ili su</p>	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

		joj određene obaveze ili ima neki pravni interes.		
Osnovna načela	Propisivanje Načela pristupa podacima i zaštite podataka	Ovo načelo ne postoji u važećim zakonima o upravnom postupku u BiH, jedino u ZUP-u BiH donekle su ova prava uređena „Načelom transparentnosti“ koje propisuje da će se svakoj fizičkoj i pravnoj osobi osigurati pravo pristupa informacijama u skladu sa važećim zakonskim odredbama koja se propisuju za tu oblast. Smatramo da se ovo pravo pristupa informacijama treba proširiti na pristup potrebnim podacima, propisanim obrascima, internetskoj stranici i pružanje drugih obavještenja bitnih za postupak. U savremenom dobu, uporedo sa tehničko-tehnološkim razvojem, česti su slučajevi zloupotrebe tajnih i ličnih podataka i toj problematice se posvećuje sve veća pažnja te je ova oblast i zakonom regulisana. Ovo načelo propisalo bi se na način da strankama osigura pristup potrebnim informacijama kao i zaštitu tajnih i ličnih podataka u skladu sa važećim propisima kojima se reguliše pristup podacima i zaštita podataka.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

3.3. Nadležnosti

3.3.1. Da bi organ uprave mogao rješavati određenu upravnu stvar, zakonom mora biti određen kao organ nadležan za rješavanje te upravne stvari. Koji organ uprave može rješavati određenu upravnu stvar zakoni su propisali kroz institut stvarne i mjesne nadležnosti. Stvarnu nadležnost organa uprave zakoni određuju na osnovu prirode upravne stvari, odnosno na osnovu propisa kojima se uređuje određena upravna oblast ili na osnovu propisa kojima se određuje nadležnost pojedinih organa, dok se mjesna nadležnost određuje prema sjedištu organa uprave i u zakonu su taksativno navedeni kriteriji za određivanje mjesno nadležnog organa s obzirom na prirodu upravne stvari. Značaj preciznog određivanja nadležnosti ogleda se kroz odredbe zakona u kojima je jasno propisano da nijedan organ ne može preuzeti određenu upravnu stvar iz nadležnosti drugog organa i sam je riješiti, osim u slučajevima predviđenim zakonom.

3.3.2. Kroz proces poboljšanja kvaliteta upravnog odlučivanja doći će do strukturne reorganizacije poglavlja „Nadležnost“ na način da će iz ovog poglavlja izdvojiti poglavlje „Službena osoba“ i poglavlje „Pravna pomoć“. Nadležnosti organa da postupa u upravnim stvarima, kao i nadležnost organa da rješava sukob nadležnosti određuju se administrativno-teritorijalnom organizacijom organa uprave svih nivoa vlasti u BiH te kao takve neće biti predmet analize i obrade u ovom programu.

Poglavlje u važećem zakonu	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mjere	Nivoi vlasti na kojima je potrebno sprovesti mjere	Vremenski okvir
Nadležnost	Izdvajanje glave	U novoj glavi „Nadležnost“ propisat će se odredbe kojima se određuje stvarna i mjesna nadležnost, te odredbe koje se odnose na pojavu sukoba nadležnosti i rješavanje istog. S obzirom da je nadležnost određena administrativnom	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada	Do kraja 2011. godine

	„Nadležnost“	organizacijom organa uprave, ove odredbe će se zadržati i u novim zakonima.	BD); RS (MULS RS)	
Nadležnost	Izdvajanje glave „Službena osoba“	Kroz glavu zakona „Službena osoba“ propisat će se odredbe koje se odnose na službenu osobu koja je ovlaštena za vođenje upravnog postupka i rješavanje kao i način prenošenja ovlaštenja za preduzimanje radnji u postupku i donošenje rješenja od strane rukovodioca na voditelje postupka. U ovom poglavlju zakona svoje mjesto svakako će naći i pitanje izuzeća službene osobe od obavljanja radnji u postupku. Ovu odredbu je potrebno dopuniti na način da se kao razlog za izuzeće propiše i postojanje privrednog interesa koji službenik koji vodi postupak može imati u upravnom postupku.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine
Nadležnost	Izdvajanje glave „Pravna pomoći u upravnim stvarima“	Ova glava zakona sadržavat će odredbe koje se odnose na međusobnu komunikaciju organa kroz pružanje pravne pomoći potrebne za obavljanje potrebnih radnji u postupku. Pružanje pravne pomoći tražilo bi se posebnom zamolnicom koju bi jedan organ upućivao drugome, a propisao bi se i rok u kome je organ uprave dužan postupiti po toj zamolnici koji ne bi trebao biti duži od 10 dana. Ovdje bi se uredio postupak pribavljanja dokumenata potrebnih za postupak po službenoj dužnosti. Trenutna zakonska rješenja nalažu da isprave koje služe kao dokaz podnosi stranka ili ih pribavlja organ po službenoj dužnosti te ih je potrebno unaprijediti na način da se, gdje god postoji mogućnost za to, te isprave prikupljaju od strane organa koji vodi	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

	<p>postupak, po službenoj dužnosti što bi doprinjelo da organi koji vode upravne postupke na bazi međusobne razmjene informacija dobiju konkretnе činjenice i dokaze. Time bi se postiglo da se težište vođenja upravnog postupka nalazi u međusobnom komuniciranju organa tj. razmjenjivanju potrebnih informacija i činjeničnih stanja, a da stranka pojedinac u upravnom postupku uopće nije aktivna. Propisale bi se i odredbe o mogućnosti organa uprave da, u skladu sa zakonom, može odbiti pružanje pravne pomoći kao i odredbe o troškovima pružanja pravne pomoći, a koje nisu sadržane u važećim zakonima.</p>		
--	---	--	--

3.4. Komuniciranje organa i stranke

3.4.1. U poglavlju komuniciranje (opštenje) organa i stranke, propisana je mogućnost i način obraćanja stranke organu uprave kroz predaju podnesaka i postupci koje u vezi s tim poduzimaju organi uprave. Utvrđen je karakter podnesaka, način pozivanja stranaka, razgledanje spisa i obavještavanja u toku postupka, sačinjavanje zapisnika kao javne isprave o usmenoj raspravi ili drugoj važnijoj radnji u upravnom postupku kao i važnjim usmenim izjavama stranaka ili trećeg lica u postupku. Propisane su i obaveze organa kod primanja podnesaka kao i obaveze kod primanja podnesaka za koji organ nije nadležan, a određene su i obaveze organa i stranke koje se poduzimaju u slučaju da podnesak sadrži nedostatke koje je potrebno otkloniti.

3.4.2. U ovom poglavlju zakona je prvenstveno potrebno ukazati na njegov organizacioni dio u smislu da se iz njega izostavi zapisnik kao javna isprava i utvrdi u okviru poglavlja kojim se propisuju dokazna sredstva, odnosno postupak koji predhodi donošenju upravnog akta. Pored toga, smatramo cijeloshodnim i da se iz zapisnika izdvoji službena zabilješka kao poseban akt jer kod organa i stranaka stvara dilemu kada i na koji način se sastavlja te se često izjednačava sa zapisnikom. Dalje, u ovom poglavlju je potrebno postaviti osnovu za uvođenje novih vidova komunikacije između organa i stranke, prvenstveno komunikacije u elektronskom obliku. Ostale odredbe iz ovog poglavlja zadržat će se bez većih izmjena.

Poglavlje u važećem zakonu	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mjere	Nivoi vlasti na kojima je potrebno sprovesti mjere	Vremenski okvir
	Izdvajanje zapisnika iz glave	Iz glave zakona „Komuniciranje organa i stranke“ je potrebno izostaviti zapisnik kao javnu ispravu i utvrditi u okviru glave kojom se propisuju dokazna sredstva, odnosno postupak koji predhodi donošenju upravnog	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada	Do kraja 2011. godine

Komuniciranje organa i stranke	„Komuniciranje organa i stranke“ i propisivanje u glavi „Postupak do donošenja rješenja“, dio B. Dokazivanje	<p>akta. Pored toga, potrebno je iz zapisnika izdvojiti službenu zabilješku kao poseban akt, jer to kod organa i stranaka stvara dilemu kada i na koji način se sastavlja te se često izjednačava sa zapisnikom. U novim zakonima je potrebno detaljno pojasniti ovjeru zapisnika i službene zabilješke jer se u praksi službena zabilješka, iako nema dokaznu snagu kao zapisnik, ovjerava potpisom službenog lica i otiskom pečata organa koji je vodio postupak, a zapisnik samo potpisima službenog lica, stranaka i zapisničara. Zapisnik je u pravilu javna isprava, ali može biti i upravni akt ako se u skladu sa posebnim zakonom iz određene upravne oblasti nalažu upravne mjere i druge mjere, odnosno ako su u zapisniku konstatovane određena prava i obaveze stranaka. Posebno treba utvrditi sadržaj zapisnika o vijećanju i glasanju kolegijalnog organa, bilo da se radi o prvostepenom ili žalbenom postupku, te propisati obavezu sačinjavanja zapisnika i kada je jednoglasno odlučeno o žalbi za što je u važećim zakonima propisano sastavljanje službene zabilješke.</p>	BD); RS (MULS RS)	
Komuniciranje organa i stranke	Propisivanje nemogućnosti odbacivanja podnesaka koji nije taksiran	Pitanje naplate administrativnih taksi je posebno potencirano kod prijema podnesaka neposredno od strane fizičkih i pravnih lica te je u ovom dijelu potrebno samo povezati ove institute u cilju prevazilaženja problema oko naplate taksi. Kroz odredbe kojima se propisuje plaćanje takse na podneske potrebno je propisati da se podnesak koji nije taksiran ili je nedovoljno taksiran ne može odbaciti zbog toga, već će organ nastaviti rješavati po	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

		podnesku, a stranka će se pozvati da plati taksu u ostavljenom roku ili će se pristupiti prinudnoj naplati.		
Komuniciranje organa i stranke	Uvođenje novih vidova komunikacije između organa i stranke	U cilju efikasnosti provođenja upravnog postupka u komunikaciji organa i stranke je potrebno uvesti nove vidove komunikacije, a u skladu sa tehničko – tehnološkim razvojem. Ovdje se prije svega misli na uvođenje informaciono - komunikacionih tehnologija u komuniciranje organa i stranke i to na način da će se u zakonima postaviti osnova za ovo komuniciranje koje će se primjenjivati u skladu sa posebnim zakonima koji će regulisati pojedine oblasti elektronskog poslovanja. Važeći zakoni nivoa BiH i RS su kroz izmjene i dopune propisali tu mogućnost dok u ostala dva zakona to nije slučaj.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

3.5. Dostavljanje

3.5.1. Zakon o upravnom postupku propisao je obavezu organu uprave koji vodi postupak da pismena koja nastaju u upravnom postupku ili koja se odnose na postupak dostavljaju strankama na koje se ta pismena odnose. Dostavljanje se iskazuje kroz lično dostavljanje, posebno dostavljanje i posredno dostavljanje te su za svaki od ovih oblika propisane dužnosti i obaveze organa i stranaka. Kroz ove odredbe propisano je da se dostavljanje pismena vrši tako što se pismeno predaje osobi kojoj je namijenjeno. Dostavljanje se vrši u stanu ili na radnom mjestu osobe kojoj se pismeno dostavlja, a navedeni su i uslovi pod kojima se dostavljanje može izvršiti van tih prostorija.

3.5.2. Kroz faze prikupljanja i analize podataka za ovaj segment upravnog postupka došlo se do zaključka da su propusti u dostavljanju više posljedica nepoznavanja propisa od strane lica koje vrši dostavljanje nego zakonskih rješenja. Zbog toga je potrebno, kroz proces poboljšanja kvaliteta upravnog odlučivanja u ovom segmentu upravnog postupka, akcenat staviti na organizovanje dostavne službe u jedinicama lokalne samouprave i na edukaciju službenika koji rade na poslovima dostavljanja. Iz ovog zaključujemo da će se odredbe koje propisuju procedure dostavljanja uglavnom zadržati u novim zakonima, uz određene izmjene koje će se odnositi na dostavljanje elektronskim putem.

Poglavlje u važećem zakonu	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mjere	Nivoi vlasti na kojima je potrebno sprovesti mjere	Vremenski okvir
Dostavljanje		Uspostavljanje dostavne službe u organima uprave doprinijet će jednostavnijem i efikasnijem dostavljanju pismena strankama. Propusti koji su uočeni kod dostavljanja pismena od strane ovlaštenih subjekata su ti da	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada	Do kraja 2011. godine

	Uspostavljanje dostavne službe u jedinicama lokalne samouprave (opštinama)	<p>se ne pazi na prekulzivne rokove, jer postoji mogućnost da se, iz posebno važnih razloga, dostavljanje treba izvršiti nedjeljom ili na dan državnog praznika ili noću, a ovo nije moguće obaviti preko tih subjekata jer ne rade nedjeljom i u dane državnih praznika. Najčešći propusti u dostavljanju zabilježeni su zbog ne poznavanja propisa koji se odnose na obavezno lično i posredno dostavljanje od strane zaposlenog lica u subjektu koji vrši dostavljanje.</p> <p>Znatno pouzdaniji, efikasniji i jednostavniji način dostavljanja je dostavljanje preko službenog lica organa koji je donio pismeno te u tom smislu je prihvaćeno stajalište da se potencira ovaj način dostavljanja, odnosno da u pravilu dostavljanje pismena vrši organ putem službenog lica. Potrebno je da organi uprave organizuju vlastitu dostavnu službu što će omogućiti da se pored dostavljanja pismena koja su donijela organi te općine odnosno grada i kantona, dostavljanje obavlja i za druge organe uprave i jedinice lokalne samouprave u okviru međusobne saradnje organa uprave.</p>	BD); RS (MULS RS)	
Dostavljanje	Edukacija službenika koji rade na poslovima dostavljanja	Kao što smo već naglasili u prethodnom tekstu propusti u dostavljanju najčešće su posljedica ne poznavanja propisa o dostavljanju od strane lica koja vrše dostavljanje, prije svega odredaba koje propisuju ko je dužan primiti pismeno, ko na to može pristati, zatim odredaba koje propisuju slučajeve kada je lice kome je pismeno namijenjeno odsutno te se pristupa izuzetnom načinu posebnog dostavljanja, ali i drugih odredaba o dostavljanju. Radi efikasnijeg dostavljanja potrebno je vršiti edukaciju	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	

		službenika koji rade na poslovima dostavljanja kako bi se greške u dostavljanju koje su posljedica nepoznavanja propisa svele na najmanju moguću mjeru.		
Dostavljanje	Propisivanje dostavljanja elektronskim putem	<p>U važećim zakonima nije propisana mogućnost dostavljanja elektronskim putem. Uvođenjem informaciono – komunikacionih tehnologija u komunikaciju organa uprave i stranke u velikoj mjeri bi imalo utjecaja i na poboljšanje efikasnosti u dostavljanju, a naročito u slučajevima dostavljanja javnim saopštenjem, zatim u slučajevima kad stranka ne prijavi promjenu prebivališta, ali i u drugim slučajevima gdje bi se zakonom uredio način dostavljanja ovim putem.</p> <p>Kroz ove odredbe potrebno je propisati mogućnost dostavljanja elektronskim putem, a sve u skladu sa posebnim zakonima koji će regulisati uvođenje elektronskog komuniciranja u rad organa uprave.</p>	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

3.6. Rokovi

3.6.1. Zakoni o upravnom postupku propisuju da se za poduzimanje pojedinih radnji u postupku određuje rok u kojem se ta radnja treba izvršiti. Propisivanje rokova za obavljanje pojedinih radnji u postupku predviđeno je na dva načina. Prvi način je propisivanje rokova zakonom (prekulzivni rokovi), a drugi način je propisan kroz davanje ovlaštenja službenoj osobi koja vodi postupak da može odrediti rokove koji nisu određeni zakonom ili drugim propisima. Rokovi koji su određeni zakonom u pravilu se ne mogu produžavati, dok se rokovi koje je odredila službena osoba mogu produžiti na molbu zainteresovane strane, ako postoje opravdani razlozi za to. Rokovi se određuju na dane, mjesecce i godine. Za početak roka određenog danima ne uzima se dan u koji pada događaj od koga se računa rok već prvi naredni dan, a rok određen na mjesecce ili godine završava se istekom onog dana, mjeseca ili godine koji odgovara danu u koji pada događaj od koga se računa trajanje roka, a ako nema tog dana u mjesecu, rok istječe posljednjeg dana tog mjeseca. Zakoni propisuju da neradni dani ne sprečavaju početak i tok rokova, a kada posljednji dan roka pada u neradni dan, rok ističe prvog narednog radnog dana. Da bi podnesak bio podnesen u roku, potrebno je da organu kome treba biti predat stigne prije isteka roka. Za slučajeve kad se podnesak šalje poštom, preporučeno ili telegrafski, dan predaje podneska pošti smatra se kao dan predaje organu kome je upućen.

3.6.2. Odredbe o rokovima u upravnom postupku, ako i o načinu propisivanja, određivanja i računanja rokova predstavljaju opšta pravila upravnog postupka te nisu podložne nekim značajnijim izmjenama u cilju poboljšanja kvaliteta upravnog odlučivanja. U ovom segmentu upravnog postupka izuzetno je važno da se poštuju zakonski propisi i da se osigura puna primjena načela efikasnosti i ažurnosti kako bi se upravne stvari rješavale u propisanim rokovima. Takođe je važno da službeno lice pravilno računa početak i završetak roka, posebno u žalbenom postupku, jer rok za izjavljivanje žalbe počinje teći od dana kad je stranka primila prвostepeno rješenje, a dan uručenja rješenja se ne uračunava u rok za izjavljivanje žalbe. Posebno treba ukazati na određene slučajeve u okviru roka za dostavljanje podnesaka koji se odnose na raspravljanje nadležnog organa o podnesku koji je stranka bila dužna da podnese u određenom roku. Pravilo je da je podnesak dostavljen u roku, ako je prije nego što rok istekne stigao organu kome je trebao biti dostavljen. Ako je nadležni organ odredio dan kad će se raspravljati o podnesku te pozvao stranku da podnesak dostavi do određenog dana, organ je dužan uzeti u razmatranje podnesak koji je primljen prije početka raspravljanja. Bez obzira što u ovom slučaju

može doći do prekoračenja roka koji je odredilo lice koje vodi postupak, u novim zakonima treba propisati ovu odredbu jer u vremenu od isteka roka za dostavljanje podneska pa do održavanja rasprave o podnesku neće biti nikakvih radnji vezanih za tu upravnu stvar, te nema razloga ne tretirati ovaj podnesak kao blagovremen, a što, svakako, predstavlja jedan od načina zaštite stranke u upravnom postupku.

Poglavlje u važećem zakonu	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mjere	Nivoi vlasti na kojima je potrebno sprovesti mjere	Vremenski okvir
Rokovi	Usklađivanje rokova za podnošenje molbe za produženje roka	Jedno od pitanja koje se razmatralo kroz prethodne faze projekta je pitanje roka u kojem se može tražiti produženje roka koji je u postupku odredila službena osoba. U ZOUP-u RS ovo produženje se može tražiti do isteka roka, a u ostalim zakonima do isteka roka ili tri dana po isteku roka. Radi usklađivanja sva četiri zakona, propisat će se da se molba za produženje roka podnosi prije isteka roka što će uticati na efikasnije provođenje postupka.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine
Rokovi	Puna primjena načela efikasnosti i ažurnosti	Kroz faze prikupljanja podataka i analize došlo se do zaključka da su česti slučajevi da se upravni predmeti ne rješavaju u propisanim rokovima niti se izdaju odgovarajuće javne isprave. Kroz proces poboljšanja kvaliteta upravnog odlučivanja potrebno je obratiti pažnju na prekoračenje rokova u kojima je potrebno rješiti upravnu stvar te kroz edukaciju službenika koji rade na poslovima upravnog odlučivanja i kroz upravni nadzor i upravnu inspekciju, nastojati eliminisati ili svesti na najmanju moguću mjeru ovo prekoračenje. Na	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	

		ovaj način je, takođe, potrebno uticati da se predmeti rješavaju i da se na najmanju moguću mjeru svedu slučajevi „šutnje administracije“		
--	--	---	--	--

3.7. Povrat u prijašnje stanje

3.7.1. Za slučajeve kada stranka propusti da u roku izvrši neku radnju u postupku pa je uslijed toga propuštanja isključena od vršenja te radnje, zakoni o upravnom postupku predviđaju mogućnost izvršenja te radnje nakon što se stranci dozvoli povrat u prijašnje stanje. Institut povrata u prijašnje stanje propisan je u cilju da stranka koja iz određenih razloga propusti neku radnju, tu istu radnju izvrši nakon što mu nadležni organ dozvoli povrat u prijašnje stanje. Potrebno je istaći da je opravdani razlog uvjet za povrat, te da je uslijed propuštanja da u roku izvrši neku radnju stranka isključena od vršenja te radnje. Povrat u prijašnje stanje prema odredbama ZUP-a dozvoljava se samo po prijedlogu stranke, odnosno, ne daje se mogućnost povratka u prijašnje stanje po službenoj dužnosti.

3.7.2. Odredbe kojima su propisane procedure za povrat u prijašnje stanje bez nekih većih izmjena zadržat će se i u novim zakonima. Strankama će se ostaviti mogućnost da, kada propuste da u roku izvrše neku radnju u postupku pa je uslijed toga propuštanja isključena od vršenja te radnje, tu istu radnju izvrši nakon što mu nadležni organ dozvoli povrat u prijašnje stanje. Za traženje povrata je potreban opravdani razlog, te da je uslijed propuštanja da u roku izvrši neku radnju stranka isključena od vršenja te radnje. Povrat u prijašnje stanje dozvoljavat će se samo po prijedlogu stranke, a zadržat će se i rok u kojem stranka može podnijeti prijedlog za povrat.

Poglavlje u važećem zakonu	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mjere	Nivoi vlasti na kojima je potrebno sprovesti mjere	Vremenski okvir
Povrat u prijašnje stanje	Propisivanje mogućnosti ulaganja prigovora protiv zaključka kojim se odbija prijedlog stranke za povrat	Prema zakonskim odredbama protiv zaključka kojim se dozvoljava povrat u prijašnje stanje nije dopušten redovni pravni lijek, a u slučaju ako je povrat dozvoljen po prijedlogu koji je neblagovremeno podnesen ili je nedopušten u novim zakonima će se propisati mogućnost ulaganja prigovora. Također protiv zaključka kojim je odbijen prijedlog stranke za povrat moći će se uložiti prigovor, ako je zaključak donio prvostepeni organ, dok se protiv zaključka drugostepenog organa neće moći upotrijebiti redovno pravno sredstvo. Protiv zaključka kojim se dozvoljava povrat nema razloga da se daje pravo žalbe jer je udovoljeno prijedlogu stranke, ali u višestranačkim upravnim stvarima nije data mogućnost drugoj stranci da se žali na zaključak jer se ovom odredbom željelo omogućiti rješavanje u potpunosti konkretne upravne stvari.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine
Povrat u prijašnje stanje	Izostavljanje termina „privremeno“ kod prekida	Zakonima je propisano da prijedlog za povrat u prijašnje stanje ne zaustavlja tok postupka, ali organ koji odlučuje o prijedlogu može privremeno prekinuti postupak dok zaključak kojim je rješeno o povratu ne postane konačan. Ovdje se radi o diskrecionoj ocjeni organa koji odlučuje o prijedlogu za povrat da	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada	Do kraja 2011. godine

	postupka	prekine postupak dok zaključak o prijedlogu ne postane konačan. U novim zakonima o upravnom postupku je pojam „privremeno prekinuti“ potrebno zamijeniti pojmom „prekinuti“ jer se u ovom slučaju ne radi o obustavi postupka već o prekidu koji je uvijek privremenog karaktera.	BD); RS (MULS RS)	
--	----------	---	----------------------	--

3.8. Održavanje reda

3.8.1. U pogledu održavanja reda zakonom je propisano da službeno lice koje rukovodi radnjom postupka dužno je da se brine o održavanju reda i pri tome je ovlašteno da pored opomena određuje mjere u cilju održavanja reda. Prva mjera za održavanje reda je opomena koja može biti usmena, a po ocjeni službenog lica se može unijeti u zapisnik. Ako opomena nije imala uticaja i opomenuto lice i dalje ometa rad ili se ne ponaša u skladu s propisima, službeno lice izriče drugu kaznu tj. udaljavanje. Ova mjera se izriče tek nakon opomene i nakon što su licu koje sudjeluje u postupku predložene pravne posljedice takve mjere.

Ko u radnji postupka teže naruši red može se i pored udaljenja kazniti novčanom kaznom koja u Republici Srpskoj iznosi 100 KM, u FBIH i BiH 50 KM, dok u Brčko Distriktu BiH iznosi 500 KM.

3.8.2. Uslovi za izricanje novčane kazne u važećim zakonima su kumulativni, što znači da svi moraju prethodno biti ispunjeni da bi se ova kazna mogla izreći, a što predlažemo i zadržavanje u novim zakonima. Novčano može biti kažnjeno lice koje svojim podneskom grubo povrijedi običaje ponašanja prema organu ili službenom licu koje vodi postupak.

Poglavlje u važećem zakonu	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mjere	Nivoi vlasti na kojima je potrebno sprovesti mjere	Vremenski okvir
Održavanje reda	Sastavljanje liste punomočnika	Da poslije mjere udaljavanja lica, koje svojim ponašanjem narušava red na usmenoj raspravi, ne bi došlo do prekida rasprave potrebno je propisati obavezu organu uprave da sastavlja listu punomočnika na osnovu koje bi službenik koji vodi postupak udaljenom licu odmah postavio punomočnika koji bi ga zastupao u usmenoj raspravi. Ovu listu punomočenika tj. ovlaštenih lica koji mogu biti zastupnici, punomočenici stranaka potrebno je da sastavi svaki organ koji provodi postupak kako bi se odmah, u slučaju udaljavanja stranke, punomočnik postavio i postupak nastavio. Ovi punomočnici postavljali bi se samo za zastupanje u raspravi sa koje je stranka udaljena. Na ovaj način bi se izbjegla mogućnost da stranka namjerno prouzrokuje udaljavanje i prekid, a samim tim i odgovlačenje postupka.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine
Održavanje reda	Propisivanje identičnih kazni	Za teže narušavanje reda, lice se može, pored udaljenja, kazniti i novčanom kaznom, koje u važećim zakonima nisu jedinstvene i kreću se od 50 KM do 500 KM. U novim zakonima ove kazne treba uskladiti i propisati identično i predlažemo iznos od 100 KM.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD);	Do kraja 2011. godine

Održavanje reda	Propisivanje mogućnosti ulaganja prigovora	U važećim zakonima o upravnom postupku propisano je da se protiv zaključka o kazni može izjaviti posebna žalba što je potrebno izmjeniti na način da se u ovom slučaju može uložiti prigovor, u skladu sa odredbama koje propisuju uvođenje ovog pravnog sredstva.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine
Održavanje reda	Udaljavanje uz pomoć organa unutrašnjih poslova	U važećim zakonima ova mogućnost nije propisana, ali zbog zaštite službenog lica koje vodi postupak predlažemo uvođenje ove mjere koje se provodi ukoliko mjera udaljavanja sa usmene rasprave koju službeno lice izrekne ne bude ispunjena.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine
Održavanje reda	Definisanje povrede običaja i nepristojnog ponašanja	U novim Zakonima, odredbe koje se odnose na održavanje reda, treba dopuniti u smislu šta podrazumijeva povreda običaja, nepristojnost, odnosno nepristojno ponašanje, te koja je gruba povreda običaja ponašanja u postupku, na način da to predstavlja povredu pravila ponašanja iz odluke o kućnom redu u organima uprave ili jedinicama lokalne samouprave, a koja se odnose na pravila ponašanja u prostorijama organa uprave, pravila odijevanja, način ophođenja prema službenicima organa uprave, a što je svojim statutom utvrdio organ uprave ili jedinica lokalne samouprave. Svi ovi slučajevi dati su u obavezu službenom licu, a da nisu odgovarajuće utvrđeni	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

u propisu.

3.9. Troškovi postupka

3.9.1. Kod troškova upravnog postupka radi se o izdacima u gotovom novcu (putni troškovi, izdaci za vještace, službeno osoblje, uviđaj). Kod ovih troškova treba razlikovati troškove koje je stranka prouzrokovala od onih troškova koji padaju na teret funkcionalnih sredstava organa koji vodi postupak.

3.9.2. Organ koji vodi postupak dužan je zaključkom kao upravnim aktom odrediti ko je dužan platiti i u kojem roku naknadu troškova, odnosno snositi izdatke u vezi sa troškovima, a ovaj zaključak treba da bude osnov za izvršenje. Posebno pitanje je oslobođanje od troškova, bilo da se radi u cjelini ili djelomično, te je potrebno provedbenim propisom utvrditi oslobođanje stranke obaveze plaćanja troškova u cjelini ili djelomično ako ustanovi da ona ne može podnijeti te troškove bez štete po nužno izdržavanje sebe i svoje porodice. Ovaj provedbeni propis potrebno je jasno utvrditi u smislu organa koji ga donosi kao i rok za njegovo donošenje jer od ovog provedbenog akta zavisi ukupna realizacija troškova, odnosno, oslobođanje stranke od obaveze plaćanja troškova u cjelini ili djelomično.

Kada je u pitanju oslobođanje od snošenja troškova stranog državljana, zaključak se donosi pod uslovom uzajamnosti (reciprociteta).

U slučaju sumnje o postojanju uzajamnosti (reciprociteta), u RS objašnjenje daje republički organ nadležan za poslove uprave, dok u BD BiH, Federaciji BiH i na državnom nivou BiH ovo objašnjenje daje organ nadležan za vanjske poslove Bosne i Hercegovine, a što se u potpunosti može

zadržati u novim zakonima.

Poglavlje u važećem zakonu	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mjere	Nivoi vlasti na kojima je potrebno sprovesti mjere	Vremenski okvir
Troškovi	Preciziranje propisa o oslobađanju od troškova	U novim zakonima propisat će se da je organ koji vodi postupak dužan zaključkom kao upravnim aktom odrediti ko je dužan i u kojem roku naknaditi troškove, odnosno snositi izdatke u vezi sa troškovima, a ovaj zaključak treba da bude osnov za izvršenje. Posebno pitanje je pitanje oslobađanja troškova, bilo da se radi u cjelini ili djelomično, te je potrebno provedbenim propisom utvrditi oslobađanje stranke obaveze plaćanja troškova u cjelini ili djelomično ako ustanovi da ona ne može podnijeti te troškove bez štete po nužno izdržavanje sebe i svoje porodice. Ovaj provedbeni propis potrebno je jasno utvrditi u smislu organa koji ga donosi i rok za njegovo donošenje, jer od ovog provedbenog akta zavisi ukupna realizacija troškova, odnosno, oslobađanje stranke od obaveza plaćanja troškova u cjelini ili djelomično.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine
Troškovi	Propisivanje mogućnosti ulaganja	Za slučajeve u kojima je u ovom dijelu zakona predviđeno izjavljivanje posebne žalbe, i to protiv zaključka o iznosu nadoknade lica koja imaju pravo na to i zaključka kojim se odbija zahtjev stranke za oslobađanje snošenja troškova, propisat će se mogućnost ulaganja prigovora u skladu sa odredbama koje će	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada	Do kraja 2011. godine

	prigovora	propisati izjavljivanje ovog redovnog pravnog sredstva.	BD); RS (MULS RS)	
--	-----------	---	----------------------	--

3.10. Pokretanje postupka i zahtjevi stranaka

3.10.1. Prvostepeni upravni postupak može se pokrenuti na dva načina i to pokretanje postupka po službenoj dužnosti nadležnog organa ili pokretanje po zahtjevu stranke. Ovdje treba napomenuti da upravni postupak uvijek pokreće organ nadležan za vođenje postupka. Sama predaja podneska stranke organu ne znači i pokretanje postupka. Drugo je pitanje iniciranje upravnog postupka. Upravni postupak može se pokrenuti po službenoj dužnosti ili povodom zahtjeva stranke te imamo dvije vrste (kategorije) upravnih postupaka. U postupku pokrenutom po službenoj dužnosti primjenjuje se načelo oficijelnosti (oficijalna maksima), a u postupku pokrenutom povodom zahtjeva stranke primjenjuje se stranačko načelo (stranačka maksima).

3.10.2. Odredbe kojima će regulisati pokretanje postupka i zahtjevi stranaka u novim zakonima o upravnom postupku, uglavnom će se preuzeti iz trenutno važećih zakona o upravnom postupku, bez nekih većih izmjena. To znači da će ova glava novih zakona sadržavati odredbe koje se odnose na pokretanje postupka i koje će propisati da se, s obzirom na inicijativu za pokretanje postupka, postupak može pokrenuti na dva načina i to

pokretanje postupka po službenoj dužnosti nadležnog organa ili pokretanje postupka na osnovu zahtjeva stranke. Također, zadržat će se i propisana prava stranke da može, do donošenja prvostepenog rješenja, proširiti svoj zahtjev ili umjesto ranijeg zahtjeva postaviti drugi, bez obzira da li se prošireni ili izmijenjeni zahtjev zasniva na istom pravnom osnovu, pod uslovom da se zasniva na bitno istom činjeničnom stanju. Novi zakoni će zadržati i institut poravnanja čijim propisivanjem se službenoj osobi koja vodi postupak daje obaveza da u toku cijelog postupka, u kojem učestvuju dvije ili više stranaka sa suprotnim zahtjevima, nastoji da se stranke poravnaju, potpuno ili u pojedinim spornim pitanjima. Poravnanje mora biti jasno i određeno i ne smije biti na štetu javnog interesa, javnog morala ili pravnog interesa trećih osoba. Poravnanje ima snagu izvršnog rješenja donesenog u upravnom postupku.

Poglavlje u važećem zakonu	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mjere	Nivoi vlasti na kojima je potrebno sprovesti mjere	Vremenski okvir
Pokretanje postupka i zahtjevi stranaka	Propisivanje mogućnosti ulaganja prigovora	Izmjene koje će se, u odnosu na trenutno važeće zakone o upravnom postupku, propisati u novim zakonima odnose se na uvođenje instituta prigovora, kao redovnog pravnog lijeka, u upravni postupak. Za slučajeve kada se može izjaviti posebna žalba ili žalba, i to protiv zaključka kojim se odbacuje zahtjev za pokretanje postupka, protiv zaključka o spajanju upravnih stvari u jedan postupak, protiv zaključka kojim se ne dozvoljava proširenje ili izmjena zahtjeva, protiv zaključka kojim se obustavlja postupak, kao i protiv zaključka o obustavljanju ili nastavljanju postupka, u slučaju poravnanja, koji nije u skladu	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

		sa zaključenim poravnanjem, u novim zakonima će se propisati mogućnost ulaganja prigovora u skladu sa zakonskim propisima kojima je regulisano ulaganje ovog redovnog pravnog sredstva.		
Pokretanje postupka i zahtjevi stranaka	Uvođenje IKT	S obzirom da je jedan od načina poboljšanja kvaliteta upravnog odlučivanja i uvođenje IKT u rad organa uprave i komunikaciju organa i stranaka, u nove zakone je potrebno ugraditi i tu mogućnost, odnosno u ovom slučaju propisati da se zahtjevi za izdavanje uvjerenja i drugih isprava o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija mogu podnosići i elektronskim putem, a što će biti regulisano u skladu sa propisima kojima će se regulisati uvođenje ovih tehnologija u rad organa uprave.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

3.11. Postupak do donošenja rješenja

3.11.1. Zakonom o upravnom postupku, službenoj osobi koja vodi postupak, propisana je obaveza da se stara o tome da se prije donošenja rješenja imaju utvrditi sve činjenice i okolnosti koje su značajne za rješenje i da se strankama omogući da ostvare i zaštite svoja prava i pravne interese. Dalje se propisuje da službena osoba koja vodi postupak može u toku cijelog postupka upotpunjavati činjenično stanje i izvoditi dokaze i o onim činjenicama koje ranije u postupku nisu bile iznesene ili još nisu utvrđene kao i da će narediti izvođenje svakog dokaza ako ocijeni da je to potrebno radi razjašnjenja stvari. Službenoj osobi koja vodi postupak data je i obaveza da pribavi podatke o činjenicama o kojima službenu evidenciju vodi organ nadležan za rješavanje, ali i kad evidenciju vodi neko drugo pravno lice. Propisana je i obaveza stranci da činjenično stanje na kome zasniva zahtjev u postupku iznese tačno, potpuno i određeno, a ako se ne radi o činjenicama koje su općepoznate, dužna je da za svoje navode predloži dokaze i da ih po mogućnosti podnese. Činjenice i okolnosti koje su značajne za rješenje upravne stvari organ utvrđuje kroz skraćeni postupak ili posebni ispitni postupak, a propisane su i procedure koje se odnose na rješavanje prethodnog pitanja, održavanje usmene rasprave te postupak dokazivanja kroz isprave, uvjerenja kao i iznošenje činjenica od strane svjedoka i vještaka.

3.11.2. U novim zakonima o upravnom postupku, uglavnom, će se zadržati odredbe iz važećih zakona o upravnom postupku u kojima se propisuje da se činjenice i okolnosti koje su značajne za rješenje upravne stvari organ utvrđuje kroz skraćeni postupak ili posebni ispitni postupak, zatim odredbe koje propisuju postupanje organa u slučajevima kada organ koji vodi postupak naiđe na pitanje bez čijeg se rješenja ne može riješiti upravna stvar, a to pitanje čini samostalnu pravnu cjelinu za čije je rješenje nadležan sud ili neki drugi organ, kao i odredbe kojima je propisano da se činjenice na osnovu kojih se donosi rješenje utvrđuju dokazima, a kao dokazno sredstvo upotrijebiti će se sve što je podesno za utvrđivanje stanja stvari i što odgovara pojedinom slučaju, kao što su isprave, svjedoci, izjava stranaka, vještaci, uviđaj i sl.

Poglavlje u važećem zakonu	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mjere	Nivoi vlasti na kojima je potrebno	Vremenski okvir
----------------------------	------------------	-------------------------------	------------------------------------	-----------------

			sprovesti mjere	
Postupak do donošenja rješenja	Pribavljanje dokaza po službenoj dužnosti	U važećim zakonima propisano je da će službeno lice koje vodi postupak pribaviti po službenoj dužnosti podatke o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, bez obzira da li te evidencije vodi organ koji provodi postupak ili neki drugi organ. Međutim, u praksi se i dalje, za najveći dio tih isprava, traži njihovo podnošenje od strane stranke, što utiče na odugovlačenje postupka, pa i na probijanje propisanih rokova. Ovdje je potrebno staviti naglasak na ovu obavezu organa uprave kako bi se kroz provođenje procesa poboljšanja kvaliteta upravnog odlučivanja, a koji izlazi iz okvira samih zakona o upravnom postupku, uredilo da se zakonska obaveza prikupljanja dokaza po službenoj dužnosti provodi u punom kapacitetu i da se svi dokazi i činjenice potrebne za provođenje postupka pribavljaju po službenoj dužnosti, osim onih dokaza koje će lakše pribaviti stranka ili organ nije u mogućnosti da ih pribavi.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine
Postupak do donošenja rješenja	Odbacivanje zahtjeva kada stranka nije podnijela dokaze u ostavljenom	Također, potrebno je obratiti pažnju i na zakonsku odredbu koja propisuje da u slučaju kada nije riječ o činjenicama koje su opće poznate, stranka je dužna za svoje navode ponuditi dokaze i, po mogućnosti, podnijeti ih. Ako stranka to ne uradi, službena osoba koja vodi postupak pozvat će je da to učini. Dalje je propisano da se od stranke neće tražiti da pribavi i podnese dokaze koje brže i lakše može pribaviti organ koji vodi postupak, niti da podnosi uvjerenja koja organi nisu dužni izdavati u skladu sa zakonom. ZOUP-u RS je u ovom slučaju	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

	roku	propisao da, ako stranka u naknadno određenom roku nije podnijela dokaze, organ koji vodi postupak će zaključkom odbaciti zahtjev, dok ostali zakoni ne propisuju mogućnost odbacivanja zahtjeva, već rješavanje upravne stvari u skladu sa pravilima postupka i prema materijalnim propisima. Ovu odredbu je potrebno unaprijediti na način da se propiše da će dokaze o činjenicama koje su bitne za postupak pribavljati organ po službenoj dužnosti, koliko je to moguće, i da se samo u izuzetnim slučajevima može tražiti pribavljanje dokaza od strane stranke i da nepodnošenje dokaza od strane stranke ne smije biti razlog za odbacivanje zahtjeva i ukoliko je moguće, prikupiti dokaze po službenoj dužnosti i provesti postupak.		
Postupak do donošenja rješenja	Skraćivanje roka za izdavanje uvjerenja	Novi zakoni će zadržati i odredbe kojima se propisuje da su organi uprave dužni izdavati uvjerenja, odnosno druge isprave o činjenicama o kojima vode službenu evidenciju, s tim da će se propisati kraći rok za izdavanje tih uvjerenja, odnosno propisat će se da se izdaju odmah, a samo izuzetno u roku od dva dana, jer se korištenjem informacionih tehnologija danas vrlo brzo može izdati traženi dokument.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine
Postupak do donošenja rješenja	Obaveza izdavanja uvjerenja	Odredba koja propisuje da su organi, u slučaju odbijanja zahtjeva za izdavanje uvjerenja ili druge isprave, dužni o tome donijeti posebno rješenje, a ako u propisanom roku ne izdaju uvjerenje, niti donešu i dostave stranci rješenje o odbijanju zahtjeva, smatra se da je zahtjev odbijen, predstavlja mogućnost	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD);	Do kraja 2011. godine

		<p>pojave slučaja „šutnje administracije“. Ovu odredbu je potrebno posmatrati kroz institut ažurnosti u radu organa uprave te, s tim u vezi, u novim zakonima o upravnom postupku propisati da su organi uprave, na osnovu urednog zahtjeva stranke, dužni izdati uvjerenje ili drugu ispravu, o činjenicama o kojima vode službenu evidenciju. Eventualna odbijanja zahtjeva bila bi moguća u slučajevima, kada bi na osnovu zakonskih propisa kojima su uspostavljene pojedine evidencije bila isključena mogućnost izdavanja takvih uvjerenja.</p>	RS (MULS RS)	
Postupak do donošenja rješenja	Uvođenje IKT u rad organa uprave	<p>Ovdje je potrebno propisati i mogućnost podnošenja zahtjeva za izdavanje uvjerenja ili drugih isprava elektronskim putem, u skladu sa korištenjem IKT u upravnom postupku.</p>	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

3.12. Rješenje

3.12.1. Organ nadležan za rješavanje upravne stvari donosi rješenje o stvari koja je predmet postupka na osnovu činjenica utvrđenih u postupku. Rješenje je najvažnija radnja jer se njim u pravilu i okončava upravni postupak. Organ koji donosi rješenje mora imati u vidu da li rješenje donosi u smislu vezanog akta u skladu sa materijalnim zakonom kada ga primjenjuje na utvrđeno činjenično stanje ili kada materijalni zakon daje mogućnost nakon određenog činjeničnog stanja upravnu stvar riješiti po slobodnoj ocjeni kako je najcjeloshodnije i tada se radi o aktu slobodne ocjene.

3.12.2. S obzirom da odredbe kojima se propisuje koji organ donosi rješenje, zatim odredbe koje se odnose na oblik i sastavni dio rješenja, na donošenje djelimičnog, dopunskog i privremenog rješenja, predstavljaju opća pravila upravnog postupka, i nisu podložne nekim krupnjim izmjenama, a pogotovo ne u smislu poboljšanja procesa upravnog odlučivanja, zadržati će se i u novim zakonima. To se, također odnosi i na odredbe koje propisuju rokove za izdavanje rješenja i ispravljanje grešaka u rješenju.

Poglavlje u važećem zakonu	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mjere	Nivoi vlasti na kojima je potrebno sprovesti mjere	Vremenski okvir
Rješenje	Utvrđivanje adekvatne forme upravnog akta	Kod donošenja rješenja od nadležnog organa dilemu unosi odredba zakona koja propisuje sporazum organa kad o jednoj stvari rješavaju dva ili više organa te je svaki od njih dužan da riješi o toj stvari. Ovaj institut treba razlikovati od stvarne odnosno materijalne nadležnosti koja se ne može mijenjati dogовором organa jer je zakonom propisano da u određenoj upravnoj stvari rješavaju dva ili više organa te je svaki od njih dužan da riješi o	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

		toj stvari. U zakonu je propisano da će se organi sporazumjeti koji od njih će izdati rješenje. U ovom slučaju potrebno je adekvatno utvrditi formu upravnog akta jer se rješenje donosi, a ne izdaje, odnosno izdaju se javne isprave, a upravni akt donosi.		
Rješenje	Preciznije propisivanje odredbi o podnošenju nacrtu rješenja organu	ZUP propisuje obavezu službenom licu koje je vodilo postupak, a nije ovlašteno da donosi rješenje, da podnese nacrt rješenja organu koje donosi rješenje i da isti potpiše. Navedeni slučaj korespondira sa ovlaštenjem za potpisivanje upravnih akata koje u formi rješenja donosi rukovodilac organa jer rukovodilac organa nije želio da ovlasti službeno lice da potpisuje upravne akte, ali hoće da mu službeno lice svojim potpisom na nacrtu rješenja potvrdi njegovu ispravnost čime preuzima i odgovornost za tačnost činjenica navedenih u nacrtu rješenja. S obzirom da se rukovodilac organa koji donosi rješenje ne mora složiti sa nacrtom rješenja, ostaje dilema kakav je karakter i značaj slobodne ocjene službenog lica da su činjenice koje prethode rješavanju pravilno utvrđene i da je postupak proveden u skladu sa propisima. Ovdje je potrebno odrediti da će službenik koji je vodio postupak dostaviti prijedlog rješenja rukovodiocu organa u skladu sa propisima kojima se reguliše prenošenje ovlaštenja za donošenje rješenja na niže službenike od strane rukovodioca organa.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine
Rješenje	Dosljedna	Proces poboljšanja kvaliteta upravnog odlučivanja, u ovom segmentu	BiH (MP BiH);	Do kraja 2011.

	primjena načela efikasnosti i ažurnosti	postupka, treba da se odvija u pravcu edukacije službenika, ali i provođenja upravnog nadzora i upravne inspekcije, sa naglaskom na rješavanje zahtjeva stranaka u zakonom propisanim rokovima, odnosno da se dosljednom primjenom instituta ažurnosti u provođenju upravnog postupka, eliminišu ili svedu na najmanju moguću mjeru slučajevi „šutnje administracije“ kako se zahtjevi stranaka ne bi odbijali bez provođenja upravnog postupka.	FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	godine
Rješenje	Precizno razdvajanje upravnih akata od drugih akata u upravnom postupku	Kroz faze prikupljanja i analize podataka primjećeno je da u praksi organi uprave određenim aktima daju naziv „rješenje“ iako se ne radi o upravnim aktima, jer je nejasno utvrđeno kada se donosi rješenje kao upravni akt, a kada kao akt raspolaganja i akt poslovanja koji se također nominiraju kao rješenje. U novim zakonima potrebno jasno razdvojiti upravne akte od drugih akata koji se donose u upravnom postupku i to na način da su upravni akti oni akti kojima se rješava o pravima i obavezama stranaka u postupku.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine
Rješenje	Uvođenje IKT u rad organa uprave	U ovom segmentu upravnog postupka, u novim zakonima, potrebno je propisati i mogućnosti potpisivanja rješenja elektronskim putem, na način da zakoni propišu mogućnost potpisivanja rješenja na ovaj način, a što bi se detaljnije uredilo na osnovu propisa kojima bi se regulisalo uvođenje IKT u rad organa uprave. Ovakvo potpisivanje rješenja je u skladu sa evropskim standardima i primjenjuje se u zemljama EU.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

3.13. Zaključak

3.13.1. U Zakonima je predviđeno da se o pitanjima koja se tiču postupka kao i o pitanjima koja se pojave u provođenju postupka, a koja se ne rješavaju rješenjem, odlučuje zaključkom. Zaključkom se, takođe, odlučuje i o onim pitanjima u kojima je zakonom predviđeno da se donosi zaključak. Zaključak donosi službena osoba koja obavlja onu radnju postupka pri kojoj se pojavilo pitanje koje je predmet zaključka, ako zakonom nije drugačije određeno. Ako se zaključkom nalaže izvršenje neke radnje odredit će se i rok u kome se ta radnja ima izvršiti. Zaključak se sačinjava u vidu službene zabilješke u spisu i priopćava zainteresiranim osobama usmeno, a napismeno se izdaje kad se protiv zaključka može izjaviti posebna žalba, ili kad se može odmah tražiti izvršenje zaključka. Protiv zaključka se može izjaviti posebna žalba, kad je zakonom predviđeno.

3.13.2. Proces poboljšanja kvaliteta upravnog odlučivanja u ovom segmentu zakona odvijat će se prije svega u pravcu skraćivanja vremena za rješavanje po pravnom lijeku izjavljenom protiv zaključka. S obzirom da se zaključkom odlučuje o procesnim radnjama, odnosno tehničkim stvarima koje se odnose na tok postupka, potrebno je, u cilju poboljšanja kvaliteta upravnog odlučivanja, skratiti vrijeme predviđeno za izjavljivanje pravnog lijeka i rješavanje po istom jer je nepotrebno da se za odluku o nekim procesnim radnjama (npr. zaključak o zajedničkom predstavniku ili punomoćniku) ostavlja rok za žalbu od 15 dana i da ista rješava u rokovima predviđenim za rješavanje žalbe na rješenje. U novim zakonima nije potrebno propisivati mogućnost da se protiv zaključka, protiv kojeg se ne može izjaviti žalba, može pokrenuti upravni spor. Propisivanjem ove mogućnosti direktno bi se utjecalo na odugovlačenje postupka s obzirom na vrijeme koje je potrebno da se riješi upravni spor. Kao što smo mogli vidjeti iz prethodnog teksta, zaključkom se odlučuje o procesnim stvarima, a ne o stvarima zbog kojih se vodi postupak, pa nema potrebe propisivati mogućnost pokretanja upravnog spora protiv zaključka. Ovdje se potrebno dotaći i Zakona o upravnim sporovima u kojima je propisano da se upravni spor može voditi samo protiv upravnog akta, odnosno akta kojim se rješava o izvjesnom pravu ili obavezi pojedinca ili pravnog lica u nekoj upravnoj stvari, dok smo mogli vidjeti da se zaključkom više odlučuje o procesnim stvarima.

Poglavlje u važećem zakonu	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mjere	Nivoi vlasti na kojima je potrebno sprovesti mjere	Vremenski okvir
Zaključak	Propisivanje mogućnosti ulaganja prigovora protiv zaključka	<p>Da bi se skratilo vrijeme potrebno za rješavanje po pravnom lijeku izjavljenom protiv zaključka potrebno je u novim zakonima propisati da se protiv zaključka, u onim slučajevima kad je moguće izjaviti posebnu žalbu, može uložiti prigovor jer je za ulaganje prigovora predviđen rok od pet dana kao i za rješavanje po istom. O prigovoru protiv zaključka koji je donijela osoba koja obavlja onu radnju postupka pri kojoj se pojavilo pitanje koje je predmet zaključka rješavat će rukovodilac organa kod kojeg se provodi postupak. Rukovodilac organa o prigovoru će rješavati rješenjem protiv koga se neće moći izjaviti žalba nego će se moći pokrenuti upravni spor. Ovakva procedura primjenjivat će se i u slučaju kad je zaključak donio drugostepeni organ.</p>	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

3.14. Redovna pravna sredstva

3.14.1. Jedno od temeljnih načela modernog upravnog postupka je pravo stranke, ali i drugih učesnika u upravnom postupku, da mogu podnijeti žalbu protiv rješenja donesenih u upravnom postupku. U važećim zakonima procedure kojima se propisuje ulaganje žalbe propisane su u trećem dijelu zakona koji nosi naziv „Pravni lijekovi“ ili „Pravna sredstva“, u odjeljku „Redovna pravna sredstva“, a u poglavljju „Žalba“. Ovim odredbama propisuje se da stranka ima pravo žalbe, da se žalba podnosi u roku od 15 dana od dana dostavljanja rješenja, ako zakonom nije drugačije određeno, da se mora navesti rješenje koje se pobija, naziv organa koji ga je donio, broj i datum rješenja, a mogu se iznositi nove činjenice i novi dokazi, zatim da se ista predaje organu koji je donio prvostepeno rješenje, a propisane su i obaveze i način postupanja prvostepenog i drugostepenog organa po žalbi.

3.14.2. Kroz proces poboljšanja kvaliteta upravnog odlučivanja i usvajanje novih zakona, ili izmjena i dopuna postojećih, doći će do strukturalne reorganizacije odjeljka „Redovna pravna sredstva“ prvenstveno iz razloga što će se u zakone uvesti „Prigovor“ kao redovno pravno sredstvo i propisati procedure za njegovo ulaganje. Odredbe koje se odnose na pravo izjavljivanja žalbe, rok izjavljivanja, kome se predaje i šta treba sadržavati uglavnom će se zadržati u novim zakonima, dok će se u poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja, u ovom dijelu upravnog postupka, ogledati kroz određene izmjene u procedurama koje propisuju postupanje prvostepenog organa po žalbi kad je žalba opravdana i obaveze drugostepenog organa da rješava meritorno. Takođe, izmjene će se odnositi i na preciznije propisivanje žalbenih razloga i na skraćivanje rokova za postupanje po žalbi.

Poglavlje u važećem zakonu	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mjere	Nivoi vlasti na kojima je potrebno sprovesti mjere	Vremenski okvir

Žalba	Propisivanje obaveze prvostepenom organu da zamjeni doneseno rješenje kad je žalba opravdana	<p>U važećim zakonima propisano je da prvostepeni organ koji je donio rješenje, kada nađe da je žalba opravdana, a nije potrebno provoditi novi ispitni postupak, stvar može riješiti drugačije i novim rješenjem zamijeniti rješenje koje se žalbom pobija. Kao što možemo vidjeti iz ove zakonske odredbe organ može zamjeniti doneseno rješenje, ali nije obavezan, pa su u praksi zabilježeni rijetki slučajevi postupanja prvostepenog organa na ovaj način. S ciljem skraćivanja vremena do donošenja konačnog rješenja, u nove zakone o upravnom postupku ovu odredbu treba propisati tako da prvostepeni organ ima obavezu, odnosno da će, u slučajevima kada uvidi da je žalba opravdana i da su u postupku napravljene očigledne pogreške, a postupak nije potrebno dopuniti, stvar riješiti drugačije i rješenje zamijeniti novim rješenjem. Prava stranke u ovom slučaju bi se zaštitila na način da je protiv tog rješenja moguća nova žalba, a ako bi ona bila izjavljena, u tom slučaju prvostepeni organ ne bi mogao svoje rješenje zamijeniti novim rješenjem, nego predmet mora predati na rješavanje drugostepenom organu.</p>	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine
Žalba	Obaveza drugostepenog organa da rješava meritorno	<p>Jedan od čestih problema koji se javljaju u praktičnom postupanju na svim nivoima vlasti u BiH, u oblasti žalbenog postupka, a do kojih se došlo u fazama prikupljanja i analize podataka, jeste da drugostepeni organi ne odlučuju meritorno o žalbi, iako je ova obaveza drugostepenog organa propisana zakonom i to u slučajevima kada nije potrebno postupak upotpunjavati. (Zakoni su propisali slučajeve u kojima je drugostepeni organ dužan da odluči</p>	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

		meritorno). S obzirom da proces poboljšanja kvaliteta upravnog odlučivanja izlazi iz okvira zakona o upravnom postupku, ovom pitanju je potrebno pristupiti na način da se i kroz edukaciju službenika koji rade na ovim poslovima stavi akcenat na ove, zakonom propisane obaveze, kao i da na to posebnu pažnju obrati i upravna inspekcija, jer se u ovom slučaju radi o neprimjenjivanju zakonom propisanih normi, a sve u cilju kako bi se unaprijedilo upravno rješavanje u smislu njegove kvalitete i efikasnosti.		
Žalba	Preciziranje odredbi o odlaganju izvršenja rješenja koje se pobija žalbom	Na slučajeve kada žalba ne odlaže izvršenje rješenja potrebno je обратити posebnu pažnju jer je u nekim posebnim postupcima skoro pa postalo pravilo da žalba ne odlaže izvršenje rješenja. U novim zakonima ovo pitanje treba uređiti na način da žalba odlaže izvršenje rješenja te precizno propisati slučajeve kada žalba neće odlagati izvršenje.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine
Žalba	Određivanje organa nadležnog za rješavanje po žalbi na rješenja	Zbog subsidijarnog karaktera primjene odredbi zakona, posebnim zakonom se određuje koji organ je nadležan da rješava po žalbi na prvostepeno rješenje institucija koje vrše javna ovlaštenja i javnih preduzeća. U novim zakonima je ovo pitanje potrebno uređiti na način da o žalbi na prvostepeno rješenje institucija koje vrše javna ovlaštenja rješava nadležno ministarstvo, ako zakonom nije drugačije određeno, što ostavlja prostor da se u nekim	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

	institucija koje imaju javna ovlaštenja	posebnim upravnim postupcima, gdje je to neophodno, odredi neki drugi organ koji će rješavati po žalbi.		
Žalba	Propisivanje instituta „Odricanje od prava na izjavljivanje žalbe“	Jedan od instituta koji treba ugraditi u nove zakone o upravnom postupku, a koji nalazimo i u zakonima posmatranih zemalja EU, jeste institut odricanja od izjavljivanja žalbe na doneseno rješenje. Odredbama kojima će se uvesti ovaj institut u nove zakone propisat će da se stranka, nakon uručenja rješenja, a u toku žalbenog roka, može odreći prava da izjavи žalbu na doneseno rješenje, što uzrokuje trenutnu pravnu valjanost rješenja. Smisao ovog instituta je u tome da stranka može što prije ostvariti svoje pravo i ne treba čekati do isteka žalbenog roka. Ovo pravo bi se ostvarivalo davanjem izjave u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik i to u roku u kojem se može izjaviti žalba. U višestračkim stvarima odricanje od prava na izjavljivanje žalbe imalo bi učinak tek onda kad se sve stranke odreknu od ovog prava. Odricanje od prava na žalbu ne može se opozvati.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine
Žalba	Preciznije propisivanje	Jedan od koraka ka poboljšanju kvaliteta upravnog odlučivanja je preciznije propisivanje žalbenih razloga jer kroz sadašnje zakonske odredbe nije propisano koji su žalbeni razlozi, odnosno strankama su nejasno određeni žalbeni razlozi. Pojam „nezadovoljan rješenjem“ se vrlo često zloupotrebljava na način da se paušalno pobija rješenje „iz svih razloga“. U novim zakonima o upravnom postupku je potrebno precizno propisati da se žalba može podnijeti	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

	žalbenih razloga	iz razloga ako je materijalni propis bio pogrešno primijenjen, odnosno ako uopće nije bio primijenjen, ako je stvarno stanje bilo pogrešno utvrđeno ili nepotpuno, ako su bila prekršena pravila postupka.		
	Uvođenje prigovora kao redovnog pravnog sredstva	<p>U važećim zakonima nije precizno definiran ni institut prigovora koji nalazimo u nekim posebnim upravnim postupcima, a koji se također propisuje europskim standardima u ovoj oblasti, a nalazimo ga i u zakonima o upravnom postupku zemalja u okruženju. Prigovor predstavlja redovno pravno sredstvo i predlažemo uvođenje ovog instituta u naše zakonodavstvo. Prigovor će se izjavljivati organu koji je donio akt protiv kojeg se prigovor ulaže. To daje mogućnost organu koji vodi postupak da preispita ono što je donio ili odlučio i da ispravi eventualnu grešku bez slanja predmeta drugostepenom organu što će imati direktnog uticaja na efikasnost i ekonomičnost postupka. Prednost prigovora je i kraći rok izjavljivanja u odnosu na žalbu, ali i kraći rok za rješavanje po istom što će, takođe, utjecati na skraćivanje vremena potrebnog za provođenje upravnog postupka. Zaštita prava stranke u ovom slučaju bi se omogućila na način da bi se protiv rješenja donešenog po prigovoru mogla izjaviti žalba o kojoj bi rješavao drugostepeni organ. U slučaju da ne postoji drugostepeni organ ovdje bi se primjenjivale odredbe kojima se propisuje izjavljivanje žalbe u ovakvim situacijama.</p> <p>Dakle, kroz odredbe kojima bi se regulisalo uvođenje prigovora treba propisati</p>	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

	<p>da se prigovor ulaže protiv odluka koje se odnose na proceduralni dio postupka, da se izjavljuje rukovodiocu organa, ako nije drugačije zakonom propisano, da se odredbe o načinu izjavljivanja žalbe na odgovarajući način primjenjuju i na prigovor. Prigovor će se ulagati u roku od pet dana od dana donošenja akta (zaključak, odluka, rješenje) koji se odnosi na neku proceduralnu radnju u postupku (vezano za troškove postupka, izuzeće i sl.). Za odlučivanje o prigovoru predlažemo rok od pet dana od dana ulaganja prigovora te da se protiv rješenja donesenog po prigovoru može izjaviti žalba drugostepenom organu.</p>		
--	---	--	--

3.15. Vanredni pravni lijekovi

3.15.1. Zakoni o upravnom postupku koji se primjenjuju u Bosni i Hercegovini kroz institut vanrednih pravnih lijekova propisuju mogućnost zaštite interesa stranke, ali i javnog interesa u slučajevima kad je upravni postupak okončan, a upravni akt, koji je donesen u postupku, postao konačan. Sva četiri zakona propisuju obnovu postupka koji je okončan i u kome se ne može upotrijebiti redovni pravni lijek te su taksativno nabrojali razloge za obnovu postupka i čim se utvrdi postojanje jednog od njih organ je dužan obnoviti postupak. Pored mogućnosti ponavljanja već okončanog postupka, sva četiri posmatrana zakona propisuju i posebne slučajeve poništavanja, ukidanja i mijenjanja rješenja koje je konačno i to: -Mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi sa upravnim sporom, -Zahtjev za zaštitu zakonitosti, -Poništavanje i ukidanje po pravu nadzora, -Ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ili po zahtjevu stranke, -Vanredno ukidanje i -Oglašavanje rješenja ništavnim.

3.15.2. u novim zakonima sva vanredna pravna sredstva, koja će se propisati, bit će u jenom poglavlju, bez razdvajanja posebne slučajeve poništavanja, ukidanja i mijenjanja rješenja. Kroz faze prikupljanja i analize podataka došlo se do zaključka da se vanredna pravna sredstva Zahtjev za zaštitu zakonitosti i Ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ili po zahtjevu stranke nikako ne primjenjuju u upravnom postupku te je iskazan zahtjev za njihovim ukidanjem. Međutim primjena vanrednog pravnog sredstva Ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ili po zahtjevu stranke zabilježena je u nekim posebnim postupcima pa je odlučeno da se zadrži i u novim zakonima.

Poglavlje u važećem zakonu	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mjere	Nivoi vlasti na kojima je potrebno sprovesti mjere	Vremenski okvir
Pravni	Izmjena	U novim zakonima o upravnom postupku vanredna pravna sredstva treba	BiH (MP BiH);	Do kraja 2011.

lijekovi ili Pravna zaštita	strukture poglavlja „Vanredna pravna sredstva“	propisati na način da nose naziv „Vanredna pravna sredstava“ a ne, kao u trenutno važećim zakonima, „Posebni slučajevi poništavanja, ukidanja i mijenjanja rješenja“. To znači da će u novim zakonima biti propisana sljedeća vanredna pravna sredstva: Obnova postupka, Mijenjanje i poništavanje rješenja u vezi sa upravnim sporom, Poništavanje i ukidanje po pravu nadzora, Ukidanje i mijenjanje pravosnažnog rješenja uz pristanak ili po zahtjevu stranke, Vanredno ukidanje i Ovlašavanje rješenja ništavim.	FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	godine
Pravni lijekovi ili Pravna zaštita	Ukidanje vanrednog pravnog sredstva „Zahtjev za zaštitu zakonitosti“	U novim zakonima treba izostaviti vanredno pravno sredstvo „Zahtjev za zaštitu zakonitosti“ jer se, kroz prethodne faze projekta, došlo do zaključka da se u praksi nikako ne primjenjuje.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

3.16. Izvještavanje o rješavanju upravnih stvari

3.16.1. Ova oblast nije uopće ugrađena u ZUP (ZOUP) te je na svim nivoima vlasti u BiH regulisana različitim zakonima o radu uprave kojima nisu detaljno naznačeni načini izvještavanja, mogućnosti pristupa građana ovim informacijama, sankcijama za nedostavljanje i sankcijama za neefikasnost, a što bi trebalo biti određeno zakonom. Zakoni koji regulišu ovu oblast:

- Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine
- Zakon o organizaciji organa uprave Federacije Bosne i Hercegovine
- Zakon o republičkoj upravi – nivo Republike Srpske
- Zakon o javnoj upravi Brčko Distrikta BiH

Nadležni organi uprave treba li bi sačiniti plan normativne djelatnosti koji ne postoji na nivoima BiH, BD BiH i FBiH, a u okviru koga će predvidjeti aktivnosti na donošenju propisa, pojedinačnih upravnih akata i izdavanju javnih isprava, dok u RS svaki organizacioni dio u okviru republičkog organa uprave donosi plan i program rada za narednu godinu, koji, objedinjen, usvaja Vlada RS, kao Plan i program rada Vlade. Isti se sastoji od normativnog i tematskog dijela.

3.16.2. Ova oblast nije uopće ugrađena u ZUP-ove (ZOUP) te je na svim nivoima vlasti u BiH regulisana različitim zakonima o radu uprave kojima nisu detaljno naznačeni načini izvještavanja, mogućnosti pristupa građana ovim informacijama, sankcijama za nedostavljanje i sankcijama za neefikasnost, a što bi trebalo biti određeno zakonom.

Zakoni koji regulišu ovu oblast	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mјере	Nivoi vlasti na kojima je potrebno sprovesti mјере	Vremenski okvir
Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH; Zakon o organizaciji organa uprave FBiH ; Zakon o republičkoj upravi – nivo RS;	Dopunjavanje zakona odredbom izvještavanju rješavanja upravnih stvari	Kod izvještaja o rješavanju upravnih stvari potrebno je da organi uprave na svim nivoima vlasti iskažu stanje upravnih predmeta pokrenutih po zahtjevu stranke i po službenoj dužnosti. Pored upravnih predmeta potrebno je dati stanje izdatih uvjerenja, koja nisu upravni akti, odnosno koja imaju karakter javne isprave. U okviru uvjerenja potrebno je posebno prikazati izdavanje uvjerenja o činjenicama o kojima se vodi službena evidencija, a zatim izdavanje uvjerenja o činjenicama o kojima se ne vodi službena evidencija, ali se u skladu sa zakonskim ovlaštenjima izdaju nakon provedenog upravnog postupka.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

Zakon o javnoj upravi BD BiH.				
Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH; Zakon o organizaciji organa uprave FBiH ; Zakon o republičkoj upravi – nivo RS;	Sačinjavanje plana normativne djelatnosti	Novi Zakoni, također, treba da sadrže odredbe o tome da su nadležni organi uprave dužni sačiniti plan normativne djelatnosti koji ne postoji ni na jednom nivou vlasti u BiH, a u okviru koga će predvidjeti aktivnosti na donošenju propisa, pojedinačnih upravnih akata i izdavanju javnih isprava.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD);	Do kraja 2011. godine

3.17. Upravni nadzor i upravna inspekcija

3.17.1. Upravni nadzor je jedna od osnovnih funkcija organa uprave koji je regulisan sljedećim članovima ZUP-a: ZUP BiH čl.288; ZUP FBiH čl.297; Zakon o upravnoj inspekciji RS; ZUP Brčko Distrikta BiH čl.280. Nadzor nad implementacijom državnog ZUP-a vrše upravni inspektorji kao i na svaki drugi zakonom dopušten način. Vlastima i institucijama koje imaju javna ovlaštenja preporučuje se da olakšaju inspekciji donošenje upravno-pravnih odluka, da se ponašaju u skladu sa naredbama upravnih inspektora koji obavljaju nadzor i da se na zahtjev inspektora obezbijede neophodni podaci, dosjei i informacije koje se odnose na upravne stvari koje se rješavaju u upravnom postupku (čl.288 ZUP BiH). Zaključak koji se može izvesti jeste da je uloga upravne inspekcije preširoka i da je treba više usmjeriti na oblast upravnog odlučivanja.

3.17.2. Institut koji se zadržavaju iz važećih zakona u ovoj oblasti su kriteriji za funkciju inspektora, i to: da ima diplomu pravnog fakulteta, položen stručni ispit i najmanje tri (3) godine iskustva u najkompleksnijim upravnim stvarima. Također, inspektorji vrše nadzor nad implementacijom zakona i regulativa koji su u vezi sa organizacijom i funkcijama organa uprave kao i ostalim segmentima koji su navedeni u odredbama Zakona. Sa Nivoa RS zadržavamo postojeći Zakon o upravnoj inspekciji.

Poglavlje u važećem zakonu	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mjere	Nivoi vlasti na kojima je potrebno sprovesti mjere	Vremenski okvir
	Donošenje zakona o upravnoj inspekciji	Inspeksijski nadzor u BiH, FBiH i BD BiH je određen članovima ZUP-a, dok u RS imamo Zakon o upravnoj inspekciji. Ovaj posljednji je dobro definisan i stoga predlažemo donošenje istog zakona na svim nivoima vlasti u BiH. Donošenjem novih Zakona o upravnoj inspekciji u potpunosti bi se ojačao položaj upravnih	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD);	Do sredine 2012. godine

		inspektora. U novim zakonima inspekcijski nadzor vršit će organi uprave putem ovlaštenih lica-upravnih inspektora kao i utvrđivanje činjenica koje se odnose na: nadzor upravnog postupka, nadzor nad zakonima i pravilima državne administracije, nadzor nad zakonima i pravilima o radnim odnosima državnih službenika, rokove u procesu prvostepenog i drugostepenog upravnog odlučivanja, ispravna primjena procesnih pravila prema ZUP, način prikupljanja dokaza u upravnom postupku, rokovi u izvršenju odluka, da li je pružena pomoć u ostvarivanju prava građana i pravnih lica, čuvanje tačnih podataka prvostepenog i drugostepenog postupka i primjena pravila kancelarijskog poslovanja. Zbog svega navedenog neophodno je da se donesu pomenuti zakoni na svim nivoima vlasti u BiH.	RS (MULS RS)	
	Kontinuirana edukacija	Edukacija Upravnih inspektora bi se odvijala po prijedlogu edukacije za Voditelje postupka s tim da bi ova vrsta edukacije morala biti specijalizirana za upravne inspektore poslije čega bi se vršila i certifikacija inspektora.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine
	Certifikacija upravnih inspektora	Cerifikacija Upravnih inspektora bi se provodila poslije obavljene edukacije, a shodno prijedlozima za certifikaciju voditelja postupka.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD);	Do kraja 2011. godine

			RS (MULS RS)	
--	--	--	--------------	--

3.18. Voditelji postupka

3.18.1. Edukacija državnih službenika koji rade na poslovima upravnog odlučivanja je definirana Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (čl.59), Zakonom o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine (čl.50), Zakonom o državnim službenicima Republike Srpske (čl.58) i Zakonom o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta BiH (čl.61). Kod vođenja upravnog postupka uočeni su propusti kod ovlaštenja službenog lica za vođenje upravnog postupka i za potpisivanje upravnih akata. Ovdje je važno napomenuti da je obaveza rukovodioca organa uprave da doneše rješenja za sva lica koja rade na upravnom rješavanju, a kojim ih se ovlašćuje za preduzimanje radnji u upravnom postupku. U pogledu kadrovske osposobljenosti voditelja upravnog postupka, znatan broj lica nemaju odgovarajuću stručnu spremu ili je posjeduju, ali nemaju dovoljno iskustva da na efikasan način obavljaju svoje dužnosti. Ovdje je potrebno istaći da trenutno ne postoji edukacija i certifikacija voditelja postupka i ako postoje propisi za takvu vrstu aktivnosti.

3.18.2. Institut koji možemo zadržati je diskreciona ocjena rukovodioca organa koji određene zaposlenike može ovlastiti i za potpisivanje rješenja i drugih upravnih akata. Ukoliko se odluči da to učini, tada će jednim rješenjem ovlastiti lice za donošenje rješenja i za preduzimanje radnji u upravnom postupku.

Poglavlje u važećem zakonu	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mjere	Nivoi vlasti na kojima je potrebno	Vremenski okvir

			sprovesti mjere	
	Uvođenje kontinuirane edukacije	Navedene probleme moguće je rješiti edukacijom voditelja postupka tako što će svi zaposleni na upravnom rješavanju nakon provedenog stručnog osposobljavanja (edukacija) koja bi trebala biti kontinuirana dobiti odgovarajuće certifikate. Potrebno je razmotriti osnivanje „upravne akademije“ ili Odjela pri Agenciji za državnu službu na nivou BiH kao i ostalih Agencija na nivou entiteta i Brčko Distrikta koje bi se bavile edukacijom državnih službenika za potrebe uprave. Pomenuta edukacija bi se sastojala od seminara i treninga voditelja postupka koji bi bili obučeni ovim putem za adekvatnije i efikasnije rješavanje datih problema. Edukaciju voditelja potrebno je definisati u pogledu metodologije i dinamike, na način koji vlade pojedinih nivoa budu smatrале najprikladnijim.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do sredine 2012. godine
	Certifikacija voditelja postupka	U svrhu mjera za poboljšanje kvaliteta upravnog odlučivanja potrebno je na svakom nivou napraviti strategiju kako edukacije tako i certifikacije kadrova. Kako bi došlo do realizacije ove strategije predlažemo da vlade shodno svojim planovima i finansijskim mogućnostima unutar svakog nivoa vlasti uključenog u projekat i to u okvirima Agencije za državnu službu BiH, Agencije za državnu upravu RS, Agencije za državnu službu FBiH te Vlade Brčko Distrikta BiH osnuju Odjel za edukaciju i certifikaciju voditelja upravnih postupaka. Osnivanje ovakvog Odjela bi prevashodno zavisilo od finansijskih i tehničkih mogućnosti svake od ovih nivoa vlasti. Pomenuta edukacija bi se sastojala od seminara i	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do sredine 2012. godine

	<p>treninga voditelja postupka koji bi bili obučeni ovim putem za adekvatnije i efikasnije rješavanje datih problema. Na ovaj način Agencija bi stekla kapacitete za vršenje edukacije i certifikacije voditelja postupka koji bi bili uključeni u segment upravnog odlučivanja, a koji bi obuhvatao sve elemente za obnašanje ovako važne funkcije kao što su: poznavanje zakona, usavršavanje rada na računaru, u najkraćem, Agencija bi sprovodila strategiju edukacije i certifikacije. Važno je dodati činjenicu da bi Agencija bila zadužena i za određivanje metodologije edukacije koju bi radila u uskoj sprezi sa nadležnim ministarstvima i upravnim jedinicama kao i sprovođenje certifikacije. Ovom prilikom isto tako treba istaći da bi nadležne Agencije na svim nivoima trebale obratiti pažnju na službenike koji imaju 10 i više godina radnog iskustva kao voditelji postupka te da se takvim službenicima dodjele certifikati za voditelja postupka iako nisu imali adekvatnu edukaciju razlog tome je što imaju već ogromno iskustvo u ovom segmentu, a naravno oni bi i dalje imali aktivno učešće u edukaciji koju bi sprovodila navedena Agencija.</p>	
--	---	--

3.19. Uvođenje informacionih tehnologija

3.19.2. Primarni cilj svake vlade i njen zajednički rad bi trebao biti: stvaranje javne uprave koja bi bila učinkovitija, efikasnija i odgovornija za ono što radi; koja bi služila građanima na bolji način za manje novca; i koja bi radila na osnovu transparentnih i otvorenih procedura, uz istovremeno ispunjavanje svih uslova potrebnih za europske integracije, i time postala istinski faktor koji bi omogućavao kontinuirani i održivi društveno-ekonomski razvoj u BiH. U tom pogledu IT sistem je jedan od ključnih elemenata te bi se ovom segmentu trebala posvetiti posebna pažnja u sistemu javne uprave. U BiH web stranice javne uprave su u početnom stadiju razvoja i ograničeno se koriste za informisanje javnosti, dok su ostali segmenti poput komunikacije građana sa upravom ili inter-institucionalne komunikacije putem e-maila na vrlo niskom nivou. Većina organa lokalne samouprave u BiH posjeduje web stranice na kojima su oglašene informacije o njima. Međutim, one ne nude nijednu funkciju, osim djelimičnog pristupa pojedinim podacima, dok se vijesti neredovno ažuriraju. Upotreba IT-a u upravnom odlučivanju u BiH se nalazi na nezadovoljavajućem nivou i to je generalna ocjena, iako postoje sistemi poput CIPS-a. Razloga je mnogo, prvi je nedovoljna definisanost ove oblasti zakonskim propisima i samom ZUP-u, dok je drugi nedovoljno poznavanje IT-a od strane rukovodioca postupka.

Program "One Stop Shop" (sve na jednom mjestu) može se odnositi na to da se uprava posmatra kao veliki infrastrukturni sistem kojem je zadaća da ostvaruje usluge za korisnike na kvalitetan način bez straha od novosti koje donosi moderna javna uprava. Vizija programa "One stop shop" povezuje se sa pružanjem usluga koje javna uprava pruža pravnim i fizičkim licima. Sve moguće usluge horizontalno se povezuju uspostavom integralnog informacijskog sistema koji objedinjuje informacijske resurse svih upravnih tijela. Isto se ostvaruje na jedinstvenoj IT mreži tijela javne uprave uz uspostavu tehnološke, semantičke i procesne interoperabilnosti, korištenje naprednog elektronskog potpisa za autorizaciju i autentifikaciju, primjenu međunarodnih normi informacijske sigurnosti i zaštite ličnih podataka koji omogućuje pružanje usluge putem raspoloživih kanala (lični kontakt telefon, SMS, internet). U svojim odredbama ZUP nema zastupljen tzv. „One stop shop“ što bi trebao da bude sastavni dio odredaba o korištenju IKT tako da nema trenutnog stanja u ovoj oblasti.

3.19.2. ZUP nije jedini zakon u kome je potrebno predvidjeti korištenje IKT u upravnom odlučivanju. Upotra IKT-a je dodatno definisana sljedećim propisima: Zakon o zaštiti ličnih podataka BiH, Zakon o elektronskom potpisu BiH (za državne institucije) RS i BD BiH, Zakon o elektronskom poslovanju RS, Zakon o elektronskom dokumentu RS i Zakon o elektronskoj ispravi BD BIH.

Poglavlje u važećem zakonu	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mjere	Nivoi vlasti na kojima je potrebno sprovesti mjere	Vremenski okvir
	Dopunjavanje odredbi ZUP-a za IKT-e	Korištenjem savremenih tehnologija u upravnom odlučivanju povećala bi se ažurnost i efektivnost vođenja postupka. Osim toga, skratilo bi se vrijeme i olakšao način prikupljanja dokaza. Pri uspostavljanju IT sistema potrebno je osigurati da oni odražavaju strukturu upravnog odlučivanja, s tim da je osigurana inter-operabilnost svih dijelova sistema. Da bi se IKT tehnologije uključile u proces upravnog odlučivanja na svim nivoima vlasti u BiH, neophodno je prije svega regulisati zakonsku podlogu koja definiše način korištenja IKT, kreiranje baza podataka, sigurnost podataka i nadležnosti vezane za brigu o podacima. Da bi došlo do poboljšanja kvaliteta upravnog odlučivanja u BiH, u zakonima o upravnom postupku potrebno je ugraditi odredbe koje će urediti mogućnost korištenja IKT u upravnom postupku i u skladu sa posebnim zakonima kojima će se urediti pojedini segmenti elektronskog poslovanja. U nove ZUP-ove potrebno je u svrhu korištenja IKT	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

		<p>uvrstiti sljedeće: dopuniti odredbu o pokretanju postupka na zahtjev stranke kojoj se treba omogućiti predaja zahtjeva elektronskim putem, ugraditi odredbu o elektronskoj komunikaciji kojom se propisuje mogućnost elektronske komunikacije između organa i stranaka, dopuniti odredbu o oblicima obavještavanja stranke od strane organa elektronskim putem u postupku o toku i radnjama postupka kao obavještavanje o dostavi elektronskim putem, dopuniti odredbu o radnjama u postupku kako bi se mogla omogućiti dostava podneska organu u elektronskom obliku, ugraditi odredbe o dostavi elektronskim putem, kojima se propisuje u kojem slučaju će se vršiti elektronska dostava, vrijeme te kad se ista smatra izvršenom.</p>		
	Donošenje novih zakona	<p>ZUP nije jedini zakon u kome je potrebno predvidjeti korištenje IKT u upravnom odlučivanju. Njegova upotreba je dodatno definisana sljedećim propisima: Zakon o zaštiti ličnih podataka BiH, Zakon o elektronskom potpisu BiH (za državne institucije) RS i BD BiH, dok takav zakon ne postoji u FBiH s toga ga je nužno donijeti na ovom nivou, Zakon o elektronskom poslovanju RS koji je potrebno donijeti na ostalim nivoima vlasti, Zakon o elektronskom dokumentu RS koji je potrebno donijeti na ostalim nivoima vlasti. Imajući u vidu sve navedeno, za potrebe razvoja e-uprave na svim nivoima vlasti u BiH, potrebno je prvo početi sa razvojem realnih strategija razvoja e-uprave jer dosadašnje strategije razvoja IKT u BiH nisu bile zasnovane na realnim</p>	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do sredine 2012. godine

		prepostavkama.		
„One stop shop“		<p>Ciljevi unutar Programa "One Stop Shop" odnose se na: Kontakt centar za pružanje usluga i informacija o radu javne uprave, Uspostavu sistema za upravljanje poslovnim procesima u javnoj upravi (snimka stanja, povezivanje s pravnom regulativom, praćenje indikatora uspješnosti, potrebnih ljudskih i ostalih resursa, administrativnog opterećenja, modeliranje i optimizacija), Uspostava sistema za upravljanje resursima javne uprave u području primjene IT (ljudski potencijal, hardver, softver, telekomunikacijske kapacitete); Uspostavu jedinstvene kompjuterske mreže tijela javne uprave kao infrastrukturne prepostavke povezivanja informacijskih resursa tijela javne uprave u operativni sistem; Poboljšanje brzine pristupa informacija, kao i njihovu pouzdanost uz minimalne troškove; Djelotvorno pružanje napredne usluge koje nisu moguće za vrijeme i izvan radnog vremena; Jednostavnost zadovoljenja potreba građana; Razvoj IT-a; Standardne postupke i dokumentaciju; Nadzor nad provođenjem programa; Infrastrukturni ured ("back office") radi koordinacije i podrške kontakt centru; Uspostava centra za podršku kao pomoć zaposlenicima u primjeni IT-a; Uspostavu sistema edukacije u svrhu primjene IT, aplikacija i servisa. Programom "One Stop Shop" može se ostvariti kvalitetnija usluga građanima primjenom IT-a. Sve to zahtjeva postavljanje pravila koja omogućuju objedinjavanje informacijskih izvora i servisa kroz zajedničku arhitekturu informacijskog sistema. Načelo</p>	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

	<p>sigurnosti nužno se uspostavlja pri ostvarivanju Programa "One Stop Shop" u procesu uspostavljanja odnosa povjerenja s korisnicima. Pojam informacijske sigurnosti podrazumijeva ljude, procese, organizaciju i tehnologiju. Sigurnost se povezuje s rizikom te je potrebna certifikacija osoblja i uređaja kao i akreditacija tehničkih sistema u dinamičkom, kontinuiranom procesu koji uključuje procjenu i nadzor, a posebno povjerljivost, cjelovitost i dostupnost informacija. Kako bi se program „One Stop Shop“ ostvario treba se omogućiti pristup podacima, odnosno informacijama bez obzira na kojoj se razini nalaze, bez obzira gdje su implementirani i na kojem kompjuteru rade. Infrastrukturni preduslov za ostvarivanje navedenog programa nalazi se u umrežavanju tijela javne uprave u zajedničku sveobuhvatnu više-uslužnu mrežu. Program „One Stop Shop“ je dio Programa kojom je EU razvoj informacijskog društva postavila kao važan strateški cilj. Opće je poznato da učinkovit informacijski sistem podržava osnovne ciljeve javne uprave, efikasnije upravljanje informacijama i privredni razvoj cijele zajednice. Osnovna uloga sistema IT menadžmenta u javnoj upravi odnosi se na integraciju svih podistema, procesiranje informacija i ostvarivanje efikasne komunikacije na svim operacijskim razinama.</p>		
--	--	--	--

3.20. Posebni upravni postupci

3.20.1. Pod određenim uslovima i kao izuzetak od opšteg pravila i važećih Zakona o upravnom postupku, dopušteno je uređenje pojedinih pitanja postupka za određeno upravno područje drugačije nego što je to uređeno Zakonom o upravnom postupku. Međutim, kao posljedica shvatanja da su važeći Zakoni o upravnom postupku zastarjeli, u novije vrijeme je postala redovita praksa da zakoni kojima se uređuju posebna upravna područja sadržavaju i odredbe kojima se uređuju neka proceduralna pitanja.

Rezultat takvog pristupa je postojanje ne manje od 136 specijalnih zakona koji u svojim odredbama sadrže posebne postupke i odredbe koje direktno utiču i/ili dalje specificiraju važeće ZUP-ove.

Ovakva situacija zbunjuje ne samo obične građane nego u velikoj mjeri i osobe s pravnim obrazovanjem kao što su suci, odvjetnici i službenici koji trebaju primjenjivati upravni postupak. To otvara vrata arbitarnosti u djelovanju javne uprave. Kompleksnost i segmentiranost pravnog uređenja upravnog postupanja vodi ka pogrešnoj primjeni propisa bilo zbog neznanja ili zbog korupcije.

Suprotno tome, ujednačenost upravnog postupanja na temelju upravnog postupka dovodi do predvidivosti djelovanja javne uprave, podiže stepen pravne sigurnosti cijelog sistema i osnažuje vladavinu prava. Također, ujednačenost smanjuje upravne troškove, sužava prostor za korupciju, ubrzava upravno djelovanje i podiže sveukupnu učinkovitost javne uprave.

3.20.2. Novi Zakoni o opštem upravnom postupku trebaju biti temelj najvećem broju upravnih djelatnosti, da bi se osigurala pravna sigurnost i zaštita pojedinačnih prava građana. Posebna pravila trebala bi postojati samo ako je to doista prikladno za određeno upravno područje (npr. porezi, carine, patenti, itd.), i samo u onoj mjeri koliko je to prikladno. Čak i onda kad su posebni upravni postupci neizbjegni, stepen odstupanja od pravila opšteg upravnog postupka mora biti sveden na minimum.

Iako novi Zakoni o opštem upravnom postupku mogu osigurati ujednačenost u području njegove primjene, oni neće automatski smanjiti broj

posebnih upravnih postupaka. Shodno dobro poznatom načelu rimskog prava lex specialis derogat legi generali, posebni zakoni neće se promijeniti donošenjem novog opštег zakona. Problem se može riješiti jedino izbjegavanjem posebnih postupaka u što je moguće većoj mjeri prilikom donošenja budućih zakona kao i prilikom mijenjanja onih važećih zakona koji sadrže nepotrebne specijalne proceduralne odredbe.

Poglavlje u važećem zakonu	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mjere	Nivoi vlasti na kojima je potrebno sprovesti mjere	Vremenski okvir
Prelazne i završne odredbe	Smanjenje broja posebnih upravnih postupaka	Donošenjem novih Zakona o opštem upravnom postupku zakonodavac će u prelaznim odredbama tih zakona propisati obavezu da u određenom vremenskom roku od dana stupanja na snagu novog ZUP-a preispita nužnost postojanja tolikog broja posebnih upravnih postupaka te da predlože odgovarajućim tijelima zakonodavne vlasti smanjivanje broja posebnih postupaka i usklađivanje sa odredbama novih Zakona o opštem upravnom postupku.	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do sredine 2012. godine

3.21. Upravni ugovor

3.21.1. Jedna od novina koja će se u sklopu Programa poboljšanja kvaliteta upravnog odlučivanja uvesti u Nove Zakone o upravnom postupku koji se primjenjuju u BiH je institut „Upravni ugovor“. Kao što smo mogli vidjeti kroz prethodne faze projekta u zakonima o upravnom postupku koji se trenutno primjenjuju u BiH, jedini način odlučivanja o pravima, obavezama ili pravnim interesima stranaka je upravni akt, kao jednostran i autoritativen akt vlasti. Međutim, nova evropska usmjerenja traže i drugačije razrješenje upravno-pravnih odnosa, gdje manje dolazi do izražaja vlast, a više obavljanje javnih poslova, pri čemu se uvažava i promijenjena uloga građana i drugih stranaka u odnosu prema državnoj, odnosno javnoj upravi i nastoji se takvom novom stanju dati odgovarajuća pravna forma. Savremeni upravni praktičari upravno djelovanje utemeljeno na saradnji smatraju novim modelom obavljanja javnih poslova, a upravni ugovor je instrument upravnog djelovanja utemeljenog na saradnji.

Upravni ugovor može biti „koordinirani“ ili „subordinirani“ ugovor. Koordinirani upravni ugovori su oni ugovori koji se zaključuju između dva ili više organa javne vlasti koji su hijerarhijski na istom ili sličnom nivou (npr. ugovori između dvije opštine radi uspostavljanja partnerstva za realizaciju određenih projekata). Subordinisani upravni ugovor zaključuje se između strana koje se nalaze u stanju nadređenosti i podređenosti, kao što je npr. slučaj s upravnim organom na jednoj strani i građanima ili drugom strankom na drugoj strani. Može se zaključiti u slučaju postojanja izričitog ovlaštenja, odnosno u slučaju odlučivanja na osnovu diskrecione ocjene kada za rješavanje određene stvari nije potrebno preuzimati određenu jednostranu mjeru u formi upravnog akta.

3.21.2. Javna uprava se danas nastoji posmatrati prvenstveno kao „servis“ koji građanima, preduzetnicima i drugim pravnim subjektima pruža čitav niz upravnih usluga. Pravni instrument kojim se to nastoji postići je upravni ugovor. Taj institut otvara mogućnosti da se u propisima iz određenih upravnih područja u prikladnim situacijama omogući da se upravni akt zamijeni upravnim ugovorom. Institut upravnog ugovora nastao je upravo kao odgovor na promijenjenu i „uslužno“ orientiranu djelatnost javne uprave. Dok za klasične upravne poslove upravi na raspolaganju stoji institut upravnog akta, za situacije koje zahtijevaju izvjesnu mjeru fleksibilnosti i saradnje između građana i uprave, novim zakonima treba predvidjeti

institut upravnog ugovora.

Poglavlje u važećem zakonu	Predložena mjera	Obrazloženje predložene mjere	Nivoi vlasti na kojima je potrebno sprovesti mjere	Vremenski okvir
	Uvođenje upravnog ugovora u upravni postupak	U nove zakone o upravnom postupku upravni ugovor će se uvesti na način da će se u dijelu zakona „Prvostepeni postupak“ poslije poglavlja „Zaključak“ dodati poglavlje zakona „Upravni ugovor“ gdje će se propisati procedure kojima će se regulisati primjena upravnog ugovora u upravnom postupku. Odredbama koje će regulisati primjenu upravnog ugovora propisat će se da će organ uprave i stranka sklopiti upravni ugovor o izvršenju prava i obaveza utvrđenih u rješenju kojim je riješena upravna stvar, ako je zakonom propisano sklapanje takvog ugovora, što znači da se upravni ugovor zaključuje samo na osnovu rješenja donesenog u upravnom postupku i nikako drugačije. Dalje će se propisati da upravni ugovor ne smije biti protivan izreci rješenja, zakonskim propisima, javnom interesu, niti smije biti sklopljen na štetu prava trećih lica, zatim da je upravni ugovor koji ima pravni učinak na prava trećih lica pravno valjan samo uz pisani pristanak tih lica, kao i to da se upravni ugovor sklapa u pisanom obliku. Upravni ugovor koji je protivan rješenju	BiH (MP BiH); FBiH (MP FBiH); BD BiH (Vlada BD); RS (MULS RS)	Do kraja 2011. godine

	<p>radi čijeg izvršenja je sklopljen je ništavan, kao i iz razloga ništavosti propisanih zakonom. Ništavost upravnog ugovora utvrđuje sud nadležan za upravne sporove na temelju tužbe stranke ili organa uprave. Ništavan upravni ugovor ne proizvodi pravne posljedice.</p> <p>Za slučajeve kada bi zbog okolnosti nastalih nakon sklapanja ugovora, a koje se nisu mogle predvidjeti u vrijeme sklapanja, ispunjenje obaveza za jednu ugovornu stranu postalo bitno otežano, u zakonima će se propisati mogućnost da ta strana može zahtjevati da se ugovor izmjeni u skladu sa nastalim okolnostima. O izmjeni ugovora ugovorne strane se moraju saglasiti.</p> <p>U zakonima će se propisati slučajevi u kojima organ uprave može jednostrano raskinuti upravni ugovor i to kad se organ uprave i stranke neusaglase o izmjeni ugovora ili ako organ uprave ili treća lica uključena u upravni ugovor na takve izmjene ne pristanu, ako stranka ne ispunjava obaveze iz upravnog ugovora, gdje se također može tražiti i naknada štete ako je prouzrokovana, zatim ako je to potrebno radi otklanjanja teške i neposredne opasnosti za život i zdravlje ljudi i javnu sigurnost, a ako se to ne bi moglo otkloniti drugim sredstvima. Organ uprave će upravni ugovor raskinuti rješenjem u kojem se moraju navesti i obrazložiti razlozi raskida i odrediti iznos štete ukoliko je prouzrokovana.</p>	
--	--	--

	<p>Protiv ovog rješenja moći će se pokrenuti upravni spor.</p> <p>Ako organ uprave ne ispunjava ugovorne obaveze stranka može uložiti prigovor, gdje može tražiti i naknadu ukoliko joj je prouzrokovana šteta.</p> <p>Prigovor će se izjavljivati organu koji, na osnovu zakona, obavlja nadzor nad organom uprave sa kojim je stranka sklopila upravni ugovor. O prigovoru će se odlučivati rješenjem protiv kojeg će se moći pokrenuti upravni spor.</p>		
--	---	--	--

Zaključak

Kao što se moglo vidjeti iz prethodnog teksta, Program je izrađen na način da je prvo urađen presjek trenutnog stanja upravnog odlučivanja na svim nivoima vlasti u BiH kao i presjek zakonskih rješenja u važećim zakonima gdje su sagledani svi elementi upravnog postupka bitni za kvalitetno provođenje upravnog postupka i rješavanje. Nakon toga se pristupilo markiranju onih organizacijskih i zakonskih rješenja za koje se prepostavljalo da su tako uređeni i propisani da postoji mogućnost da utiču na nepoštivanje zagarantovanih prava građana kroz provođenje upravnog postupka. Nakon uočavanja segmenata upravnog postupka gdje su moguće određene izmjene u cilju poboljšanja kvaliteta upravnog odlučivanja, pristupilo se pronalasku rješenja koja bi bila najbolja i koja će imati najviše utjecaja na što kvalitetnije i efikasnije provođenje upravnog postupka i što lakše ostvarivanje prava učesnika u postupku. Pronađena rješenja su, na kraju, kroz konkretne mjere pretočena u Program koji će biti osnova za izradu novih zakona i pronaalaženje novih organizacijskih rješenja u radu organa uprave. Ona će rezultirati jednom novom fazom u radu organa uprave kroz kvalitetno i efikasno provođenje upravnog postupka, dosljedno poštivanje i zaštitu prava stranke, a samim tim i ispunjavanje evropskih standarda iz navedene oblasti.