



Broj: 11-02-5-2452/15
Sarajevo, 12.10.2015. godine

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO:	19-10-2015
Organizacija:	Klasifikacija:
Redni broj:	0102-50-19-1331/15

S

PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI BOSNE I HERCEGOVINE

SARAJEVO

PREDMET: Dostava Izvješća o primjeni Jedinštvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, radi usvajanja

U prilogu akta dostavljamo **Izvješće o primjeni Jedinštvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine**, koje je usvojilo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na 26. sjednici, održanoj 6.10.2015. godine, radi usvajanja na sjednici Zastupničkog doma i sjednici Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Izvješće dostavljamo na jezicima i pismima u službenoj uporabi u Bosni i Hercegovini, u printanom i elektronskom obliku.

S poštovanjem,



MINISTAR

Josip Grubeša



Broj: 05-07-1-2571-14/15
Sarajevo, 7.10.2015. godine

Aliaga

0/10/1

08-10-2015

14-02-5-2452/15

MINISTARSTVO PRAVDE
- n/r tajnika Ministarstva -

SARAJEVO

PREDMET: Obavijest o zaključku Vijeća ministara BiH

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, na 26. sjednici održanoj 6. 10. 2015. godine, razmotrilo je i usvojilo Izvještaj o primjeni Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, s predloženim zaključcima, s tim da se tekst u zaključku broj 4. korigira u skladu sa sugestijama koje je predložio predsjedavajući Vijeća ministara, tako da zaključak pod brojem 4. treba glasiti:

„Zadužuju se ministarstva i druge institucije Bosne i Hercegovine da bez dodatnog upošljavanja pristupe uspostavljanju specijaliziranih jedinica za normativno-pravne poslove u ministarstvima s većim obimom ovih poslova, dok bi ostala ministarstva i druge institucije Bosne i Hercegovine imale specijalizirano osoblje koje bi prošlo potrebnu obuku“.

O zaključku vas informiramo radi njegove provedbe.

S poštovanjem,

GENERALNI TAJNIK
Zvonimir Kutleša



**ИЗВЈЕШТАЈ О ПРИМЈЕНИ
ЈЕДИНСТВЕНИХ ПРАВИЛА ЗА ИЗРАДУ
ПРАВНИХ ПРОПИСА У ИНСТИТУЦИЈАМА
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ**

Сарајево, јула 2015. године

САДРЖАЈ

ПОПИС КОРИШТЕНИХ СКРАЋЕНИЦА	3
ИЗВРШНИ САЖЕТАК.....	4
1. УВОД	5
2. ЗНАЧАЈ ПРОВОЂЕЊА ЈЕДИНСТВЕНИХ ПРАВИЛА	6
3. МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ ИЗВЈЕШТАЈА	6
4. УСПОСТАВЉАЊЕ СИСТЕМА ЗА ИЗРАДУ ПРОПИСА	7
4.1 Правни оквир за израду прописа	7
4.2 Обављање нормативно-правних послова	7
4.3 Потребни људски потенцијали	8
4.4 Информационе технологије	9
5.1 Планирање нормативно-правних послова	10
5.2 Израда прописа	10
5.2.1 Провјера системске усклађености прописа	11
5.2.1.1 Провјера номотехнике и стила прописа	11
5.2.1.2 Провјера језичке једнакости прописа	11
5.2.1.3 Провјера усклађености прописа са правним системом	12
5.2.1.4 Провјера усклађености прописа са правном тековином ЕУ	13
5.2.1.5 Провјера утицаја прописа на буџет	15
5.2.2 Утицаји прописа	15
5.2.2.1 Анализа утицаја прописа	15
5.2.2.2 Консултације са осталим институцијама	16
5.2.2.3 Консултације ван система власти	16
5.2.2.4 Увођење детаљне анализе утицаја прописа	17
5.3 Доношење прописа	17
5.3.1 Разматрање прописа од стране колегијума институције	17
5.3.2 Разматрање прописа од стране Савјета министара БиХ	18
5.3.3 Разматрање прописа од стране Парламентарне скупштине БиХ	18
5.4 Подзаконски акти	19
5.5 Приступ прописима	19
5.5.1 Службено објављивање	20
5.5.2 Неслужбене збирке прописа	20
6. ПРИЈЕДЛОГ МЈЕРА ЗА ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ ПРОБЛЕМА	21

ПОПИС КОРИШТЕНИХ СКРАЋЕНИЦА

БиХ	Босна и Херцеговина
ДЕИ	Дирекција за европске интеграције
ЕУ	Европска унија
Јединствена правила	Јединствена правила за израду правних прописа у институцијама БиХ
Измјене и допуне Јединствених правила	Измјене и допуне Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ
МЦП	Министарство цивилних послова
МФТ	Министарство финансија и трезора
МКТ	Министарство комуникација и транспорта
МЉПИ	Министарство за људска права и избјеглице
МО	Министарство одбране
МП БиХ	Министарство правде БиХ
МБ	Министарство безбједности
МИП	Министарство иностраних послова
МСТЕО	Министарство спољне трговине и економских односа
ОЦД	Организација цивилног друштва
Правила за консултације	Правила за консултације у изради правних прописа
РИА	Процјена утицаја прописа
Канцеларија за законодавство	Канцеларија за законодавство Савјета министара БиХ
УСАИД - ЈСДП	Агенција за међународни развој САД - Пројект развоја сектора правде

ИЗВРШНИ САЖЕТАК

Јединствена правила за израду правних прописа у институцијама БиХ (у даљем тексту: Јединствена правила) усвојена су почетком 2005. године. Парламентарна скупштина БиХ је 2014. године усвојила измјене и допуне Јединствених правила, везане за употребу мушког и женског рода у тексту прописа и начин усвајања пречишћеног текста прописа.

Усвајањем Јединствених правила, успостављен је правни оквир и уведен систем за израду прописа на нивоу БиХ, сличан оном у ЕУ и њеним чланицама.

У извјештају су обрађена следећа питања:

1) Успостављање система за израду прописа:

- Правни оквир за израду прописа;*
- Организациони оквир за израду прописа (обим нормативно-правних послова испред министарства, специјализоване организационе јединице, особље и стручна техничка помоћ за нормативно-правне послове);*
- Потребни људски потенцијали за обављање нормативно-правних послова;*
- Значај информационих технологија за израду квалитетних прописа;*

2) Провођење система за израду прописа:

- Провјера системске усклађености прописа (номотехника и стил, језичка једнакост, усклађеност са правним системом БиХ, усклађеност са правним наслеђењем ЕУ, утицај предложеног прописа на буџет);*
 - Утицај прописа (анализа утицаја прописа, консултације са осталим институцијама, консултације ван система власти, увођење детаљне анализе прописа);*
 - Доношење прописа (разматрање прописа од стране стручног колегијума институције БиХ, разматрање прописа од стране Савјета министара БиХ, разматрање прописа од стране Парламентарне скупштине БиХ);*
 - Подзаконски акти;*
 - Приступ прописима (службено објављивање, неслужбене збирке прописа);*
- 3) Приједлог мјера за превазилажење проблема који су се појавили у успостављању система и провођењу Јединствених правила у институцијама БиХ.*

1. УВОД

Прописи служе као инструменти за унапређивање економског и правног система земље. Израђују се на начин да рјешавају или спречавају проблеме у интересу грађана. Прописи играју важну улогу у очувању вриједности заједнице, заштити права грађана и утврђивању њихових обавеза. Прописи уносе ред у животе људи, помажу у рјешавању спорова, уређују кривичне мјере, штите права појединаца и група и промовишу благостање.

Прописи не могу постојати сами за себе, увијек су дио правног система, примјењују се и проводе у управним или судским поступцима. Из ових разлога, прописи морају бити узајамно везани и узимати у обзир одређене правне предуслове и систем институција. Добри прописи су правични, лако разумљиви, приступачни и примјењиви. Прописи који прате логичну структуру и који су написани јасним језиком приступачним свим корисницима је лакше и разумјети и примијенити. Лоше написани прописи доводе до грешака у њиховом провођењу, могућих спорова и потребе да се измјенама и допунама исправљају ранији превиди, што резултује повећањем трошкова. Надаље, овакви прописи стварају осјећај несигурности међу грађанима и имају негативне посљедице по кредибилитет законодавца. Ако је улога правног система да одржава ред, омогућава планирање и обезбјеђује предвидивост, онда би и прописи морали бити у складу с тим.

Правни систем БиХ је сложен услед сложене структуре власти која је произашла из Дејтонског мировног споразума из 1995. године, са Уставом БиХ као анексом и уз позивање на 15 међународних споразума. Поред тога, Анексом 10. Дејтонског мировног споразума успостављена је Канцеларија Високог представника са широким овлашћењима да доноси и ставља ван снаге прописе. Усклађивање законодавства БиХ са правним наслеђем ЕУ је додатни захтјев за доносиоце прописа. Утицај страних стручњака и њихових техника израде прописа допринијели су недостатку јединствености у пракси израде нацрта прописа, односно резултовали су недоследностима.

У јуну 2002. године, Савјет министара БиХ и Предсједништво БиХ усвојили су заједничку Декларацију о квалитету регулативе, те задужили Радну групу да предложи сет јединствених правила која би усмјеравала поступак израде прописа. Радна група је израдила свеобухватан документ којим се успостављају правила и поступак израде закона за све институције БиХ под називом „Јединствена правила за израду правних прописа у институцијама Босне и Херцеговине“¹. Јединствена правила, заједно са њиховим измјенама и допунама из 2014. године² су у складу са релевантном праксом у ЕУ.

Овим извјештајем Министарство правде БиХ даје преглед успостављања и провођења система за израду прописа на нивоу БиХ, са назнаком најзначајнијих проблема у провођењу Јединствених правила, као и приједлог мјера за превазилажење проблема, у складу са надлежностима прописаним чланом 13. став (1), алинеја 11) и чланом 16. Закона о министарствима и другим органима управе БиХ³.

Циљ извјештаја је упознати институције БиХ, Савјет министара БиХ, Парламентарну скупштину БиХ и ширу јавност у БиХ о примјени Јединствених правила.

Извјештај је упућен на разматрање и усвајање Савјету министара БиХ и Парламентарној скупштини БиХ.

Резултати извјештаја користиће се за побољшање Јединствених правила, те праћење и процјену њихове примјене у институцијама БиХ у наредном периоду.

¹ Објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 11/05.

² Објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 58/14 и 60/14.

³ Објављен у „Службеном гласнику БиХ“, бр. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07 и 103/09.

2. ЗНАЧАЈ ПРОВОЂЕЊА ЈЕДИНСТВЕНИХ ПРАВИЛА

Начин на који је пропис израђен, између осталог, показатељ је његове квалитете. Пропис који има логичну структуру, те јасан и приступачан стил лакше је разумјети и примјењивати. Нејасно израђен пропис доводи до тешкоћа у тумачењу, а самим тим и до евентуалних спорова, као и честих измјена и допуна, ради исправљања првобитних пропуста. Све то на крају изискује више трошкова, негативно утиче на правну безбједност грађана, те кредибилитет законодавног тијела. Зато је одговарајућа структура прописа готово једнако важна као и његов садржај.

Велике друштвене промјене од једнопартијског у вишепартијски систем, од рата ка миру, од једноставне организације власти у власт са више нивоа и од планске у тржишну економију, довели су до пораста нормативно-правних активности и одредили приоритете.

У нормативно-правном смислу почетак усклађивања домаћих прописа са правним наслеђем ЕУ, утицај страних стручњака и овлашћења Високог представника за БиХ, били су додатно оптерећење приликом израде прописа, те довели до њихове неуједначености. У таквим околностима, а с циљем што бржег превазилажења насталих нормативно-правних неуједначености, усвојена су Јединствена правила, којима се утврђују формални критеријуми за израду квалитетних прописа у институцијама БиХ⁴.

3. МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ ИЗВЈЕШТАЈА

Овај извјештај је израђен на основу налаза и препорука Системског прегледа јавне управе у БиХ⁵, излагања са стручног савјетовања „Примјена Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ“, Извјештаја о четири стручна савјетовања у организацији уставно-правних комисија Парламентарне скупштине БиХ из септембра 2010. године⁶ и Анекса 1: Анализа Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ из документа „Унапређење поступка консултација са заинтересованом јавношћу на нивоу БиХ“, израђеног од стране чланова ЦБГИ пројектног тима, уз консултације са члановима пројектног тима Министарства правде БиХ⁷.

За потребе израде извјештаја, затражени су подаци од министарстава БиХ. Подаци су прикупљени путем упитника, а добијени одговори и коментари су, на одговарајући начин, укључени у коначни извјештај.

Резултати овог извјештаја користиће се за даље унапређење провођења Јединствених правила и побољшање рјешења, нарочито у погледу увођења обавезе и праксе провођења процјене утицаја.

⁴ Приручник за израду правних прописа, Технички услови и стил, Сарајево, фебруар 2006. године, финансирао USAID-JSDP.

⁵ Израдила Канцеларија координатора за реформу јавне управе.

⁶ Стручна савјетовања су одржана у сарадњи са Мисијом Организације за европску безбједност и сарадњу у БиХ – Одјелом за парламентарну подршку и праћење и USAID – овим Пројектом подршке парламентарима у БиХ.

⁷ Mr.sci. Горан Жеравчић, PhD Драган Голубовић, mr.sc.iur. Селма Цихановић-Гратз и Нико Грубешић.

4. УСПОСТАВЉАЊЕ СИСТЕМА ЗА ИЗРАДУ ПРОПИСА

4.1 Правни оквир за израду прописа

Усвајањем Јединствених правила и њихових каснијих измјена и допуна, успостављен је правни оквир и уведен систем за израду прописа на нивоу БиХ, сличан оном у ЕУ и њеним чланицама.

Јединствена правила садрже 85 чланова систематизованих у пет дијелова:

- 1) Први дио прописује да се Јединствена правила односе на израду свих прописа⁸ и важе за све институције БиХ, а други ниво власти у БиХ их могу добровољно примјењивати.
- 2) Други дио обухвата: структуру прописа,⁹ облик прописа,¹⁰ стил прописа,¹¹ измјене и потврђивање прописа.¹²
- 3) Трећи дио прописује јединствену технику израде образложења прописа које садржи: уставно-правни или законски основ за увођење прописа, разлоге за увођење прописа и објашњење одабране политике, усклађеност прописа с европским законодавством, provedбене механизме и начин обезбјеђења поштивања прописа, образложење финансијских средстава за провођење прописа и финансијске утицаје закона, опис консултација вођених у процесу израде прописа и распоред поновног преиспитивања уведеног прописа.
- 4) Четврти дио уређује обављање нормативно-правних послова у институцијама БиХ и садржи: израду прописа и идентичност прописа на језицима у службеној употреби у БиХ.
- 5) Пети дио садржи завршне одредбе и обавезу институција БиХ да прописане мјере provedу у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу Јединствених правила.

Наведено упућује на потребу побољшања Јединствених правила која не разликују специфичности законских од подзаконских аката и не баве се детаљно анализом утицаја.

4.2 Обављање нормативно-правних послова

У англосаксонској правној традицији обликовање политика и израда прописа су персонално и организационо раздвојене. Централне јединице израђују прописе на основу детаљних упутстава институција надлежних за обликовање политика. У континенталној Европи ове улоге су најчешће персонално и организационо спојене у исту организациону јединицу. Главна предност спајања ове двије улоге је што се код израде прописа могу извршити ревидирања усвојене политике, а што омогућује већи степен одређености и практичности у коначном тексту прописа.

Систем израде прописа у БиХ уклапа се у правну традицију континенталне Европе, гдје су улоге обликовања политике и израде прописа спојене, са јаком улогом канцеларија за законодавство, која је различита од улоге централних јединица за израду прописа у англосаксонској правној традицији.¹³

Канцеларија за законодавство, поред завршне контроле резултата израде нацрта прописа, би требала надгледати, подржавати и помагати институције БиХ у њиховим нормативно-правним пословима.¹⁴ Узимајући у обзир садашње стање људских потенцијала није реално очекивати да Канцеларија за законодавство у скорије вријеме преузме ове додатне улоге.

⁸ Јединствена правила под прописом подразумевају: устав, споразум, закон, пословник, одлуку, упутство, правилник и други правни акт.

⁹ Обухвата уводни, главни и завршни дио, те анексе.

¹⁰ Обухвата дио, главу, одјељак и члан, који се даље дијели на ставове, тачке и алинеје.

¹¹ Обухвата терминологију, позивање, навођење, скраћенице и граматику.

¹² Обухвата измјене и допуне прописа, пречишћене текстове, исправке прописа и потврђивање одлуке Високог представника за БиХ.

¹³ Ово из разлога што у министарствима и другим институцијама БиХ ради већи број државних службеника који нису правне струке.

¹⁴ Овај тренд се може запазити и код Канцеларије за законодавство Владе Републике Словеније.

На основу прикупљених података од министарстава БиХ кроз попуњене упитнике, МП БиХ је сачинило преглед постојања претпоставки за свеобухватно провођење Јединствених правила:

1) Постојање повећаног обима нормативно-правних послова министарства

МЦП	МФТ	МКТ	МЉПИ	МО	МП	МБ	МИП	МСТЕО
да	да	да	да	да	да	да	не	не

2) Постојање организационе јединице која је специјализована за нормативно-правне послове, односно постојање специјализованог особља, обученог за обављање нормативно-правних послова

МЦП	МФТ	МКТ	МЉПИ и	МО	МП	МБ	МИП	МСТЕО
дјелимично	дјелимично	да	не	да	да	дјелимично	не	да

3) Обезбјеђење стручне техничке помоћи (укључујући правила за доношење одлука, израду записника, извјештаја о раду) од стране министарства као оснивача интерресорне радне групе за израду одређеног прописа из заједничке надлежности више министарстава, као и других радних група за израду прописа)

МЦП	МФТ	МКТ	МЉПИ	МО	МП	МБ	МИП	МСТЕО
не	не	да	да	да	да	да	не	да

У министарствима са већим обимом нормативно-правних послова постоји потреба успостављања организационих јединица или радних мјеста за њихово обављање.

Интерресорним и другим радним групама за израду прописа, оснивач треба обезбједити стручну и техничку подршку, израду правила за доношење одлука, записника и извјештаја о раду и сл.

4.3 Потребни људски потенцијали

Министарства БиХ се суочавају са недовољним бројем правних стручњака за израду прописа.¹⁵ И када постоји стручно особље специјализовано за израду прописа, исто најчешће није додатно обучено за израду прописа, у складу са методологијом прописаном Јединственим правилима и новим техникама израде прописа, на примјер усклађивање са правним наслеђем ЕУ или анализе утицаја прописа и слично, а који су од велике важности како би се на одговарајући начин одговорило изазовима које са собом носи придруживање БиХ ЕУ.

4) Располагање министарства финансијским средствима потребним за запошљавање особља (стручњака) и провођење обука за израду прописа

МЦП	МФТ	МКТ	МЉПИ	МО	МП	МБ	МИП	МСТЕО
да	не	не	да	не	не	не	не	да

5) Честа потреба ангажовања спољних стручњака и постојање критеријума за избор истих, руковођење њиховим радом и одређивање надокнаде за рад

МЦП	МФТ	МКТ	МЉПИ	МО	МП	МБ	МИП	МСТЕО
дјелимично	не	не	не	не	да	дјелимично	не	дјелимично

Министарства и друге институције БиХ у већини случајева не располажу финансијским средствима потребним за запошљавање особља и провођење обука за израду прописа, на су ослоњена на обуке које организују донатори у оквиру пројеката које проводе у појединим институцијама БиХ, што је недовољно нараслим потребама у овој области.

Због недостатка капацитета, министарства и друге институције БиХ су често упућени да ангажују спољне стручњаке за израду појединих прописа. За потребе оваквих ангажовања нису разрађени критеријуми за избор одговарајућих стручњака, критеријуми руковођења њиховим радом и критеријуми одређивања надокнаде за рад.

¹⁵ У Системском прегледу јавне управе је наведено да министарства БиХ имају у просјеку пет правника на овим пословима.

4.4 Информационе технологије

Информационе технологије, уз добро обучено особље, могу значајно допринијети побољшању квалитете прописа.¹⁶ Већина државних службеника на нивоу БиХ располаже рачунаром који је умрежен и који је дио система е-Владе, који омогућује пренос и размјену докумената између институција у електронском облику.¹⁷

На интернет страницама већине институција БиХ постоје базе прописа важних за рад институције, а значајан број државних службеника има приступ електронској бази прописа објављених у „Службеном гласнику БиХ“.

6) Постојање електронске базе прописа везаних за поступак усклађивања законодавства БиХ са правним наслеђем ЕУ

МЦП	МФТ	МКТ	МЉПИ	МО	МП	МБ	МИП	МСТЕО
не	не	не	не	да	не	не	не	не

Постоји потреба да се развије софтвер за израду прописа који омогућује да се на једноставан начин примјене Јединствена правила у погледу облика текстова прописа и директно дају називи члановима према ономе што исти уређују и на основу којих се распознају у тексту прописа, што омогућује лакшу претрагу.

У поступку усклађивања законодавства БиХ са правним наслеђем ЕУ постоји потреба израде електронске базе прописа која би обезбједила повезаност постојећих, у коју се накнадно могу укључити и судске одлуке, мишљења, образложења, те стручна литература.¹⁸

¹⁶ Искуство Италије показује да је квалитет прописа порастао увођењем информационих технологија код израде прописа.

¹⁷ Искуство Словеније показује да је постигнута већа ефикасност и економичност електронским преносом и размјеном докумената.

¹⁸ Словенија је у поступку придруживања ЕУ успоставила интернет регистар свих прописа на снази (<http://zakonodaja.gov.si>).

5. ПРОВОЂЕЊЕ СИСТЕМА ЗА ИЗРАДУ ПРОПИСА

5.1 Планирање нормативно-правних послова

Иницијативу за доношење прописа углавном дају министарства и друге институције БиХ, уврштавањем прописа у свој програм рада, а касније и у програме рада Савјета министара БиХ и домова Парламентарне скупштине БиХ.

Иницијатива за доношење прописа садржи: надлежну институцију, опште циљеве и рок за израду нацрта прописа.

Иницијативи за доношење прописа би требала претходити израда анализе стања у одређеној области и потреби доношења прописа, што није редовна пракса и што често ствара проблеме код доношења прописа и њихове касније примјене.

Како би се ситуација побољшала и понудио одговарајући основ за израду квалитетног прописа, Јединствена правила прописују да програм рада институције БиХ садржи и објашњење посебних циљева прописа.

7) Програм рада министарства, поред општих циљева и рока за израду прописа, садржи и објашњење посебних циљева

МЦП	МФТ	МКТ	МЉПИ	МО	МП	МБ	МИП	МСТЕО
да	да	да	да	дјелимично	да	да	не	да

За потребе планирања нормативно-правних послова, требају се побољшати консултације, са циљем што ранијег утврђивања потенцијалних спорних питања. Осим припремних састанака за давање приједлога, предложени програм рада се може објавити и на интернет страници Савјета министара БиХ, чиме би се свим институцијама у БиХ дала прилика да дају своје примједбе, сугестије и приједлоге.¹⁹

5.2 Израда прописа

Законодавни поступак у БиХ одвија се у сљедећим фазама:

- 1) припремање теза за израду прописа;
- 2) одобравање теза за израду прописа;
- 3) припремање преднацрта прописа;
- 4) поступак консултација;
- 5) припремање нацрта прописа;
- 6) одобравање нацрта прописа;
- 7) прибављање потребних мишљења;
- 8) упућивање нацрта прописа Савјету министара БиХ;
- 9) утврђивање приједлога прописа на сједници Савјета министара БиХ;
- 10) усвајање приједлога прописа у Парламентарној скупштини БиХ;
- 11) објављивање усвојеног прописа у „Службеном гласнику БиХ“.

По природи ствари доношење подзаконских и других аката слиједи нешто другачији и краћи поступак.

8) Израда прописа у свим фазама се одвија у складу са Јединственим правилима

МЦП	МФТ	МКТ	МЉПИ	МО	МП	МБ	МИП	МСТЕО
да	да	да	да	да	да	да	дјелимично	да

¹⁹ У Словенији, програм владе се прије његовог усвајања обављаје на огласном порталу. Ова практична мјера има за учинак продужити вријеме консултација ван припремних састанака, како би предлагачима друга министарства могла поднијети примједбе, сугестије и приједлоге за усклађивање програма рада.

5.2.1 Провјера системске усклађености прописа

У складу са одредбама Пословника о раду Савјета министара БиХ²⁰ обрађивач је дужан на нацрт прописа прибавити мишљења од надлежних министарстава и других институција БиХ. Надлежна министарства и друге институције БиХ су дужне дати мишљења у прописаном року, а у случајевима када се ради о питањима о којима треба хитно заузети став мишљења се дају одмах.

Уколико нацрти прописа који се подносе Савјету министара БиХ нису припремљени у складу са овим одредбама, односно уколико једна или више од ових провјера нису обављене, Пословник о раду Савјета министара БиХ прописује да ће Генерални секретаријат Савјета министара БиХ такве материјале вратити предлагачу и оставити му рок да их допуни.

9) Поступање у складу са Пословником о раду СМ БиХ у погледу системске усклађености прописа

МЦП	МФТ	МКТ	МЉПИ	МО	МП	МБ	МИП	МСТЕО
да	да	да	да	да	да	да	да	да

Пословник о раду Савјета министара БиХ не прописује поступак у случају када је мишљење надлежног тијела негативно, а обрађивач прописа не одступа од свога става. Ипак, у случају неслагања обрађивача прописа са мишљењем неког од тијела, обрађивач може свој став са образложењем и изјашњењем доставити Савјету министара БиХ. У таквим случајевима коначну одлуку доноси Савјет министара БиХ, али се поставља питање на основу чега се просуђује ваљаност неког од опречних ставова у појединачном случају.

Зато би Пословником о раду Савјета министара БиХ требало детаљније уредити питање када је мишљење надлежног тијела негативно, а обрађивач прописа не одступа од свога става.

5.2.1.1 Провјера номотехнике и стила прописа

Основна провјера нацрта прописа се односи на стандардни облик, структуру и стил, укључујући поштивање номотехничких правила везаних за: подјелу текста прописа на дијелове, главе и одјељке, те подјелу сваког од њих на чланове, који се даље дијеле на ставове, тачке и алинеје, употребу стандардне формулације за измјену и допуну прописа, навођење и слично, као и граматичких захтјева: употреба одговарајућег рода, броја, глагола; досљедног кориштења израза у тексту прописа, јасноћу и читљивост и томе слично.

10) Поштовање стандардног облика, структуре и стила, укључујући и номотехничка правила приликом израде прописа

МЦП	МФТ	МКТ	МЉПИ	МО	МП	МБ	МИП	МСТЕО
да	да	да	да	да	да	да	да	да

Постоји потреба да се изради и усвоји методологија провјере која ће обухватити ова питања.

5.2.1.2 Провјера језичке једнакости прописа

Осим провјере номотехнике и стила прописа, врши се граматичка и синтаксичка провјера које су од кључне важности у поступку израде прописа у БиХ, с обзиром да прописи морају бити сачињени на три језика у службеној употреби у БиХ. Како се свака од језичких варијанти прописа сматра аутентичном, нужно је обезбједити потпуну истовјетност између текстова као предуслова правне безбједности.

²⁰ Објављен у „Службеном гласнику БиХ“, број 22/03.

Јединствена правила обавезују све предлагаче прописа да обезбједе једног или више професионалних лектора у циљу обезбјеђења језичке истовјетности прописа у поступку њиховог разматрања и одлучивања. Послове коначне језичке провјере свих усвојених прописа, прије њиховог службеног објављивања, обавља Стручна служба Дома народа Парламентарне скупштине БиХ.

11) Обезбјеђење професионалног лектора у складу са чл.79 ст.1 Јединствених правила, с циљем обезбјеђења језичке идентичности прописа у процесу разматрања и одлучивања

МЦП	МФТ	МКТ	МЉПИ	МО	МП	МБ	МИП	МСТЕО
да	не	да	да	да	не	не	не	да

Јединствена правила предвиђају оснивање Комисије за језичку политику у законодавству БиХ, којему Стручна служба Дома народа Парламентарне скупштине БиХ служи као секретаријат. Ова комисија се састоји од шест истакнутих правника, као и шест језичара које именује Дом народа Парламентарне скупштине БиХ. Чланови комисије су из реда три конститутивна народа, са једнаким бројем представника из сваке професије. Комисија за језичку политику у законодавству БиХ се састаје најмање једном годишње како би израдила и ажурирала тројезични службени лексикон израза коришћених у прописима, одлучивала о рјечницима и граматичким правилима које би требало користити у наредној години, те одлучивала на основу жалбе о питању језичке исправности и истовјетности израза у прописима који су на снази.

Постоји потреба додатног запошљавања професионалних лектора и оснивање Комисије за језичку политику у законодавству БиХ, којој треба обезбједити услове за рад.

5.2.1.3 Провјера усклађености прописа са правним системом

а) Када је ријеч о стандардним провјерама о уставном основу и усклађености са правним системом БиХ, обрађивачи прописа о овим усклађеностима се најчешће ограничавају само на позивање на уставни и законски основ за доношење одређеног прописа, без давања детаљног образложења у погледу међусобног односа појединачних одредби прописа са Уставом БиХ, важећим законодавством и општим начелима правног система.

12) Давање детаљног образложења у погледу међусобног односа појединачних одредби прописа са Уставом БиХ, важећим законодавством и општим начелима правног система

МЦП	МФТ	МКТ	МЉПИ	МО	МП	МБ	МИП	МСТЕО
дјелимично	да	да	да	да	да	да	да	да

Са своје стране, Канцеларија за законодавство покушава дати садржајније мишљење кроз детаљнију анализу. Међутим, инструменти за такву врсту провјере су углавном ограничени на лично познавање сложеност правног система у држави од стране особља Канцеларија за законодавство, које се у том поступку користи регистром прописа на снази објављених у „Службеном гласнику БиХ“.

Многи други, знатно садржајнији извори права, попут прегледа судске праксе уставних судова или електронске базе прописа на снази могли би бити од велике користи, с циљем да се идентификују могући сукоби између прописа, али исти још увијек нису у потпуности доступни.

б) Пословником о раду Савјета министара БиХ, Министарство за људска права и избјеглице је надлежно да обавља провјере о усклађености прописа са прописима о остваривању грађанских права и слобода и основних слобода међународног хуманитарног права.

Иако ова провјера коју проводи Министарство за људска права и избјеглице БиХ тренутно и није превише детаљна, одређени корисни инструменти, почевши од стварања електронске базе која би садржавала судску праксу Дома за људска права БиХ и Европског суда за људска права, могли би се учинити доступним за ову сврху и тиме значајно побољшати ову провјеру.

ц) Пословник о раду Савјета министара БиХ такође поставља захтјев пред обрађиваче прописа да обаве провјеру у погледу усклађености прописа са међународним правом, те са поступком за покретање, закључивање и извршавање међународних уговора. Министарство спољних послова БиХ је надлежно за провођење ове провјере о чему је дужно дати и своје мишљење. Прва провјера је специјализовани дио опште провјере о усклађености са правним системом, с обзиром да су у послужератном периоду одредбе међународног права постале саставним дијелом домаћег правног поретка. Друга провјера је више поступовног карактера и иста је регулисана Законом о поступку закључивања и извршавања међународних уговора. Ова врста провјере је садржана у образложењу прописа коју припрема обрађивач прописа, гдје се само констатује да је ова врста провјере обављена и да је пропис усклађен са међународним обавезама.

Чини се да је поступак ове провјере врло уопштен, јер не постоји посебна методологија, нити инструменти, попут базе података, који се користе у ову сврху.

д) Министарство правде БиХ је надлежно за провјере у погледу кривичних одредби, те поштовања успостављених критеријума у погледу организације и функционисања органа управе, нарочито у погледу правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста органа управе.

Ове провјере дају могућност за провођење још двије провјере које се односе не само на санкције за прекршаје, него и на санкције за кривична дјела, као и провјере везане за општи и посебне управне поступке.

Министарству правде БиХ би требало дати у надлежност да обавља провјере и у погледу оправданости за увођење кривичних дјела, ван Кривичног закона БиХ и висину запријеђене казне у Кривичном закону БиХ и посебним законима којима се прописују кривична дјела, као и посебних управних поступака у одређеним областима управног одлучивања, а која одступају од Закона о управном поступку БиХ.

5.2.1.4 Провјера усклађености прописа са правном тековином ЕУ

Савјет министара БиХ је донио Одлуку о инструментима за усклађивање законодавства БиХ са правном тековином ЕУ²¹ којом се од сваке институције БиХ тражи усклађивање законодавства БиХ са правним наслеђем ЕУ, о чему израђују упоредни преглед и достављају га ДЕИ на провјеру.

13) Поштовање Одлуке о инструментима за усклађивање законодавства БиХ са правном тековином ЕУ

МЦП	МФТ	МКТ	МЉПИ	МО	МП	МБ	МИП	МСТЕО
да	не	да	да	да	да	да	не	да

14) Постојање организационе јединице за европске интеграције у складу са Одлуком СМ БиХ о успостави организационих јединица за европске интеграције у органима управе БиХ

МЦП	МФТ	МКТ	МЉПИ	МО	МП	МБ	МИП	МСТЕО
да	да	дјелимич но	дјелимич но	да	да	да	да	да

²¹ Објављена у „Службеном гласнику БиХ“, број 23/11.

ДЕИ има приступ *TAIEX Progress Editor* софтверу,²² који је посебно обликован за праћење напретка у поступку усклађивања законодавства БиХ са правним наслеђем ЕУ. Први корак који је требало предузети да би се почео користити овај софтвер било је стварање система јединственог индекса домаћег законодавства на основу ЦЕЛЕХ-овог кодификацијског система. ДЕИ је током 2007. извршила обуку и уручила *Progress Editor* институцијама, како би саме могле ажурирати податке о усклађеним правним прописима. Пошто институције у протеклом периоду нису ажурирале податке у овој бази, ДЕИ је током протекле године унијела информације у базу, и то на основу датих мишљења о усклађености.

Напомињемо да је Савјет министара БиХ, на сједници одржаној 21.07.2009. године, донио закључак о увођењу ознаке „Е“ на нацртима или приједлозима прописа који се односе на испуњавање приоритета дефинисаних Програмом приоритета усклађивања у законодавним активностима за провођење Европског партнерства и Привременог споразума²³ за 2009. годину.

Савјет министара БиХ је, на сједници одржаној 19.08.2010. године, донио и закључак да ДЕИ до краја јануара 2011. године изради Програм интегрисања²⁴, уз консултације са надлежним институцијама свих нивоа власти у БиХ. Наведени закључак још није проведени.

31.12.2014. године Предсједништво БиХ усагласило је приједлог текста заједничке Изјаве о одређености политичких лидера у БиХ за предузимање неопходних реформи у оквиру процеса приступања БиХ Европској унији.²⁴ Изјава је усвојена и од стране оба дома Парламентарне скупштине БиХ, чиме је отворен пут ступању на снагу Споразума о стабилизацији и придруживању. Након дуже стагнације, овај корак представља наставак босанскохерцеговачког пута ка чланству у Европској унији.

Приликом усклађивања прописа БиХ са *acquiset*, потребно је консултовани најмање двије језичке варијанте одређеног правног прописа ЕУ (по могућности енглески и њемачки или француски) због специфичне правне и стручне терминологије ЕУ.

Иако је БиХ отпочела поступак добровољног усклађивања са правним наслеђем ЕУ, прије потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ, многа кључна питања су остала само дјелимично ријешена, укључујући одабир методологије усклађивања, као и недостатак особља за провођење.

Постоји потреба да особље које ради на изради прописа на нивоу БиХ, осим обуке о методологији усклађивања, буде обучено и о одређеним општим питањима правног система ЕУ, као и о специфичним садржајима правног наслеђа ЕУ из њихове надлежности.

Кључну улогу у поступку усклађивања законодавства у БиХ са правним наслеђем ЕУ има ДЕИ, која треба јачати своје капацитете за провођење наведене улоге.

²² Састоји се од права ЕУ, националних прописа, везе прописа ЕУ са националним прописима и везе са преводима националног законодавства. Путем ове базе података Европска комисија прати усклађивање националног законодавства земље кориснице, на основу чега ради процјену напретка.

²³ Плански документ који обједињује Акциони план за провођење приоритета из Европског партнерства са БиХ, Програм мјера за провођење Привременог споразума/Споразума о стабилизацији и придруживању, те Програм приоритета усклађивања законодавства. Усвајају га владе држава потенцијалних кандидаткиња и придружених чланица ЕУ и њиме се детаљно разрађују циљеви и задаци у приближавању ЕУ. Њиме се утврђује план испуњавања копенхагенских и мадридских критерија за чланство у ЕУ и план усклађивања домаћег законодавства са законодавством ЕУ и укључује детаљно разрађене политике, реформе и мјере за њихово провођење, као и пројекцију буџета за провођење планираних активности и мјера.

²⁴ <http://www.predsjednistvobih.ba/saop/default.aspx?id=64363&langTag=bs-BA>

5.2.1.5 Провјера утицаја прописа на буџет

15) Пројена финансијског утицаја приликом израде нацрта прописа (и за који период)

МЦП	МФТ	МКТ	МЉПИ	МО	МП	МБ	МИП	МСТЕО
да	да	да	да	да	да	да	да	да

Овај захтјев је тренутно прилично минималан. Исти се углавном односи на пројену буџетског утицаја прописа једног нивоа власти и то за текућу годину. Недостају прописани захтјеви у погледу пројене финансијског утицаја који би обухватио неки дужи период, то јест више година или неких сложенијих начина обављања финансијске пројене. Ипак, начин на који се ове пројене проводе у пракси није задовољавајући. У већини случајева, цијела пројена се своди на давање кратке изјаве у оквиру образложења прописа. Давање овакве изјаве не значи да је покушај да се утврди финансијски утицај прописа стварно био и сачињен. Па чак и када је то случај, није ријетко да обрађивач прописа призна да није био у могућности сачинити одговарајућу пројену.

За овакво стање постоји неколико објективних разлога. Прије свега, израда прописа се генерално схвата као посао правника, тако да су финансијски стручњаци ријетко укључени у радне групе, а сами правници не раде у сарадњи са финансијским стручњацима унутар њихове институције. Поред тога, веома често потешкоће произилазе из слабе координације са другим институцијама и нивоима власти.

Као и за већину осталих провјера, резултати провјере утицаја прописа на буџет би били знатно бољи уколико би се сачинила методологија коју би примјењивали сви обрађивачи прописа.

5.2.2 Утицаји прописа

Јединствена правила прописују да образложење прописа треба садржавати и појашњење економског оптерећења које се прописима намеће пословању. Питање које се тиче способности прописа да остваре жељене резултате без нежељених посљедица остаје централно питање израде прописа. Гледајући новије чланице ЕУ, очигледно је да се интерес за одговарајућим одговорима повећава чим се почну назирати резултати напора у погледу придруживања ЕУ. С обзиром на величину промјена правног система које овај поступак захтијева, граница одступања која се оставља свакој земљи код примјене директива ЕУ постаје веома важна, повећавајући интерес земаља да сазнају да ли се исти резултати могу остварити уз мање трошкове и избјегавање других губитака.

16) Вршење пројене утицаја прописа на финансијску, околинску, социјалну и економску стварност приликом израде нацрта прописа

МЦП	МФТ	МКТ	МЉПИ	МО	МП	МБ	МИП	МСТЕО
дјелимично	не	дјелимично	да	дјелимично	дјелимично	да	не	дјелимично

Недостатак људских потенцијала у институцијама БиХ је најизраженији када је у питању пројена утицаја прописа на финансијску, околинску, социјалну и економску стварност, односно пројена на основу које се утврђује да ли пропис може остварити своје циљеве.

5.2.2.1 Анализа утицаја прописа

Према се ради о најважнијим питањима, инструменти који су доступни предлагачима закона на нивоу БиХ да одговоре на питања пројене утицаја прописа на окружење се довољно не користе. У већини случајева, ова пројена се обавља путем једноставног личног увида.

Посматрајући праксу у другим земљама, очигледно је да се примјењују софистицираније технике за процјену утицаја прописа, које се могу подијелити у двије категорије:

- 1) Прва категорија техника у оквиру анализе утицаја прописа даје једноставну анализу утицаја: углавном је ограничена на кориштење консултација, путем којег предлагачи прописа траже мишљење других институција или приватних организација, односно физичких лица о могућим посљедицама нацрта прописа, као и могућностима појављивања нежељених посљедица у одређеним подручјима;
- 2) Друга категорија техника у оквиру РИА пружа детаљну анализу прописа, а чине је углавном инструменти типични за друштвена истраживања. Генерално, подаци су много дубљи од оних до којих се долази једноставним консултацијама. Чак и најразвијеније земље ЕУ не проводе детаљну анализу сваког појединачног прописа, већ само оних за које се очекују да са собом носе знатне економске, социјалне и друге посљедице.

5.2.2.2 Консултације са осталим институцијама

Увођење система опсежнијих консултација унутар институција БиХ и са нижим нивоима власти у БиХ представља најједноставнији начин да се побољша процјена могућег утицаја одређеног прописа, као што је то учињено у многим земљама, новопридруженим чланицама ЕУ. Правни основ за опсежније консултације на нивоу БиХ је садржан у члану 18. Закона о управи.²⁵

Систем се може развити из постојеће праксе, тако што ће се од неколико министарстава или других институција тражити мишљење о томе колико је неки нацрт у складу са одређеним правним инструментима и обавезама.

5.2.2.3 Консултације ван система власти

Савјет министара БиХ је 2006. године, усвојило Правила за консултације у изради правних прописа,²⁶ која су измијењена и допуњена 2014. године.

Министарство правде БиХ је упоредо са израдом овог извјештаја израдило посебни извјештај који се односи на провођење Правила за консултације.

Усвајањем Правила за консултације и потписивањем Споразума о сарадњи између Савјета министара БиХ и невладиног сектора у БиХ створен је правни и институционални оквир за сарадњу грађана и ОЦД са тијелима јавне власти на нивоу БиХ у поступку развоја, израде и провођења јавних политика.

Из података прикупљених за потребе израде тог извјештаја може се закључити да се у већини министарстава, али и другим институцијама БиХ, Правила за консултације дјелимично проводе. И у оним министарствима у којима се Правила за консултације проводе, њихово провођење је најчешће формално, а не суштинско.

Провођење Правила за консултације карактерише низ проблема који се могу подијелити у двије групе.

Прва група проблема се односе на успостављање и функционисање инструмената за провођење Правила за консултације, гдје су кључни проблеми:

- 1) Већина институција БиХ није испунила обавезе на успостављању и функционисању инструмената за провођење Правила за консултације, нити их је планирала у својим стратешким плановима или програмима рада.

²⁵ Објављен у „Службеном гласнику БиХ“, број 32/02 и 102/09.

²⁶ Објављена у „Службеном гласнику БиХ“, број 81/06.

- 2) *Опредијељеност институција БиХ за провођење Правила за консултације није довољно изражена. Главни узрок оваког стања је недостатак особља у највећем броју институција БиХ, али и недостатак воље за њихово провођење. Прерасподјелом постојећег особља, уз ефикасније планирање и координацију унутар институције, недостаци се могу краткорочно превазићи, али се то неће нужно одразити на степен провођења Правила за консултације, уколико се не промијени однос према провођењу.*
- 3) *Недостатак знања државних службеника, заинтересованих појединаца и ОЦД за консултације у поступку развоја, израде и пријема провођења јавних политика.*
- 4) *Изостанак промовисања Правила за консултације међу државним службеницима, грађанима и ОЦД.*

Друга група проблема се односе на садржај проведених консултација, гдје су кључни проблеми:

- 1) *Већина институција БиХ не проводи обавезе консултација о прописима, кроз различите облике консултација прилагођене конкретним приликама и потребама, а исте се најчешће проводе формално. Не постоји методологија за прикупљање коментара од стране заинтересованих појединаца и ОЦД, па су добијени коментари најчешће слабије квалитете и стога неупотребљиви.*
- 2) *Четири министарства нису развила интерне процедуре за провођење Правила за консултације.*
- 3) *Ниједна институција БиХ није закључила споразуме са ОЦД и појединцима за консултације.*
- 4) *Савјет министара БиХ ниједном није одбило уврштавање у дневни ред сједнице Савјета министара БиХ прописа, због непровођења консултација приликом његове израде.*
- 5) *Правила за консултације, у складу са Јединственим правилима за израду правних прописа у институцијама БиХ, регулишу консултације у фази израде преднацрта прописа, а не у раној фази обликовања јавних политика.*

5.2.2.4 Увођење детаљне анализе утицаја прописа

У 2015. години, у оквиру УСАИД-овог пројекта „Јачање институција власти и процеса у Босни и Херцеговини“ (СГИП), започела је активност пружања техничке потпоре МП БиХ у области процјене утицаја за доношење методологије процјене утицаја прописа на нивоу БиХ. До сада су одржана четири састанка Радне групе. Задатак Радне групе је да, анализирајући постојеће стање и modele/методологије за процјену утицаја у сусједним земљама и ЕУ, нађу најбоље рјешење за израду методологије процјене утицаја прописа на нивоу БиХ. Једном израђена и усвојена, ова методологија представљаће путоказ за квалитетну процјену утицаја прописа на нивоу БиХ и бит ће обавезујућа за све институције.

5.3 Доношење прописа

5.3.1 Разматрање прописа од стране колегијума институције

На нивоу БиХ нацрти прописа се, прије него се прихвате као завршени, најчешће провјеравају од стране стручног колегијума надлежног министарства. Овом контролом се не треба само обезбједити да су провјере које су већ поменуте обављене, већ и како би се утврдило да нацрт прописа одговара циљевима политике чији одабир је претходио његовој изради.

Међутим, ово је далеко од стварне праксе с обзиром да онај ко је израдио нацрт прописа практички има велики утицај, не само над правним рјешењима која су садржана у нацрту прописа, већ и са одабиром основних циљева политике садржаних у истом. То значи да је лице које је припремило пропис, у ситуацији када нема јасно дефинисаних циљева политике, било присиљено да их само утврди као и да само процијени да ли су одабрана рјешења прихватљива.

У складу са наведеним, стручни колегиј министарства или неки други руководиоци службеник министарства који је задужен за коначну провјеру и оцјену нацрта прописа унутар министарства, уколико није директно учествовао у поступку његове припреме, има мале шансе за квалитетну провјеру нацрта прописа, услјед чега је унутрашња контрола ријетко ефективна.

5.3.2 Разматрање прописа од стране Савјета министара БиХ

Ситуација није посебно другачија ни након што обрађивач прописа достави нацрт прописа Савјету министара БиХ, с обзиром на начин на који су законодавни пројекти укључени у годишњи програм рада Савјета министара БиХ, па су стратешки циљеви прописа, који би се требали провјерити, далеко од јасних.

Након што су прибављена сва потребна мишљења, а прије самог разматрања и одлучивања о нацрту прописа на сједници Савјета министара БиХ, нацрт прописа мора проћи кроз провјере унутар одбора Савјета министара БиХ, одговорних за разматрање оних питања прописа које су у њиховој надлежности.

Након упућивања нацрта прописа Генералном секретаријату Савјета министара БиХ, правници и други стручњаци који су учествовали у поступку израде предложеног прописа не учествују у даљем поступку, јер правила која дефинишу поступак одлучивања прописују да нацрт прописа у свим даљим фазама разматрања представљају министар или замјеник министра²⁷.

5.3.3 Разматрање прописа од стране Парламентарне скупштине БиХ

У начелу, инструменти провјере који су у примјени у Парламентарној скупштини БиХ се не разликују од оних који се примјењују у Савјету министара БиХ. Овим провјерама се на извјестан начин обезбјеђује контрола рада органа управе БиХ, иако се њихова главна вриједност односи на доношење закона и измјена и допуна закона у Парламентарној скупштини БиХ.

Парламентарни поступак на нивоу БиХ не прави никакву разлику између законодавних иницијатива Савјета министара БиХ и оних покрећућих од стране посланика, односно делегата. Стога се у парламентарној процедури требају примјенити сличне контроле и методологије које би олакшале провођење њихових провјера. Уз сваки нацрт прописа мора се приложити образложење предложеног прописа. Дакле, прописи и амандмани предложени од стране посланика или делегата требали би проћи кроз исте анализе као и када је Савјет министара БиХ предлагач прописа.

Међутим, парламентарне стручне службе још нису довољно кадровски попуњене да би могле пружити задовољавајућу помоћ посланицима и делегатима у погледу израде нацрта прописа, као и амандмана на предложене или постојеће прописе. Стога нацрти прописа или амандмани које иницирају посланици и делегати у парламентарној процедури обично прескачу цијелокупни систем израде прописа и обично су лошије квалитете. Сасвим је јасно да уколико се жели постићи виши ниво квалитете прописа унутар Парламентарне скупштине БиХ, иста мора имати свој властити и искусан кадар као што је то уобичајена пракса у парламентарима широм Европе.

С циљем да се осигура да су прописи који су иницирани од стране посланика или делегата припремљени у складу са стандардима квалитете који су својствени систему израде прописа, потребно је јачати Законодавно-правни сектор Парламентарне скупштине БиХ.

²⁷ У Брчко дистрикту БиХ државни службеници који су припремили нацрт прописа су присутни и током разматрања од стране Владе и Скупштине Брчко дистрикта БиХ, што је такође случај у неколико земаља ЕУ, укључујући Републику Словенију.

5.4 Подзаконски акти

На нивоу БиХ се не посвећује довољна пажња квалитету подзаконских аката. Њихов значај ће нарочито доћи до изражаја у контексту придруживања БиХ ЕУ. Јединствена правила третирају доношење подзаконских аката на исти начин као и закона, што није реално.

Као резултат поменутог, кроз праксу су се појавила одређена прилагођавања, што резултује слабљењем квалитета, у смислу да су образложења непотпуна, а мишљења се често не прикупљају. Ово је врло проблематично, с обзиром да садржај подзаконских аката често може бити врло важан. У пракси, израда нацрта подзаконских аката упоредо са текстом закона је врло ријетка пракса. У складу са тиме, врло често одлуке којима се одређује регулисање одређене материје подзаконским актом не представљају давање прилагодљивости познатом политичком избору, већ служе да одгоде такво одређивање.

Питање контроле подзаконских аката је препуштено на оцјену Канцеларији за законодавство који даје мишљење прије него се подзаконски акт достави Савјету министара БиХ на разматрање и усвајање. Када су у питању подзаконски акти које доносе министри најчешће се не проводи никаква контрола.

Рјешење да се подзаконски акти провјеравају унутар колегијума институције која их припрема није најбоље, јер једина ефикасна контрола је да се нацрт подзаконског акта додјели у рад истим лицима која су радила на изради закона. Имајући у виду недовољан број лица обучених за израду нацрта прописа у већини институција, ово се појављује као нужност, јер се на тај начин остварује усклађивање закона и подзаконских аката.

17) Вођење интерних регистара подзаконских аката који се односе на послове из његове надлежности

МЦП	МФТ	МКТ	МЉПИ	МО	МП	МБ	МИП	МСТЕО
да	да	да	да	да	дјелимич но	дјелимич но	да	да

Проблем који је специфичан за подзаконске акте на нивоу БиХ је питање објављивања. Тренутно, многи подзаконски акти, као што је правилник о унутрашњој организацији и многобројна интерна правила се не објављују у „Службеном гласнику БиХ“, а не постоји ни захтјев за успостављањем јединственог регистра који би осигурао приступ текстовима подзаконских аката.

Међутим, потреба је евидентна и већина министарстава и других институција БиХ већ води интерне регистре подзаконских аката који се односе на послове из њихове надлежности.

5.5 Приступ прописима

Објављивање и дистрибуирање прописа ради упознавања јавности са истим и обезбјеђења поштивања представља једну од важних функција органа управе.

Нажалост, док потреба за лакшим и бржим приступом прописима стално расте, чини се да ниво услуга значајно опада. Иако је ранији систем осигуравао широку доступност читавих збирки прописа, како закона тако и подзаконских аката, тренутно у БиХ постоји релативни недостатак ових активности.

Овај проблем је дијелом резултат недостатка средстава, али остаје и чињеница да би неки дијелови јавне управе могли бити знатно активнији у издавању збирки прописа са коментарима, прегледом судске и управне праксе и образцима.

5.5.1 Службено објављивање

На нивоу БиХ, Стручној служби Дома народа БиХ је Законом о службеном гласнику БиХ²⁸ повјерен задатак припремања свих прописа, без обзира да ли их је усвојила Парламентарна скупштина БиХ или неко друго тијело, и просљеђивање на објављивање у „Службеном гласнику БиХ“.

Обзиром да ова Стручна служба има недовољан број запослених, исто проузрокује тешкоће у пружању благовремене услуге државним институцијама у овом погледу.

Велики практични проблем представља и приступ службеним гласилима, посебно уколико се жели доћи до прописа других нивоа власти у БиХ.

Јавно предузеће „Службени лист БиХ“ успоставило је и управља интернет страницом која садржи прописе БиХ, Федерације БиХ и Кантона Сарајево.

На интернет страници Парламентарне скупштине БиХ грађанима и свим заинтересованим странама омогућен је приступ прописима из надлежности БиХ. Омогућена је претрага закона који су у процедури, усвојени, одбијени, повучени, обустављени и умирени у периоду од 1996. године до данас.

У оквиру пројекта реформе јавне управе покренуте су активности на изради интернет портала е-БиХ, који ће грађанима, пословној заједници и јавним институцијама омогућити, између осталог, у категорији Закони и подзаконски акти приступ законским и подзаконским актима према институцији и према сектору, односно теми.

Упркос чињеници да многи прописи на нивоу БиХ након ступања на снагу више пута претрпе значајне измјене и допуне, постоји веома мало примјера о објављеним пречишћеним текстовима таквих прописа. С циљем да се разјасни статус прописа на снази, од изузетне је важности да се институције на нивоу БиХ активније укључе у припремање и објављивање службених пречишћених текстова прописа.

Стога би требало прописати обавезу да се сваки пропис мора објавити у форми пречишћеног текста након што је био измијењен три пута.

5.5.2 Неслужбене збирке прописа

Пракса неслужбеног објављивања збирки прописа на нивоу БиХ готово не постоји²⁹. Уколико законодавство не треба само бити на снази, већ и бити познато општој и стручној јавности, онда је препоручљиво да надлежне институције БиХ заузму активнији приступ у погледу издавања збирки прописа, како у штампаном облику, тако и путем интернет страница и електронских база прописа.

С циљем обезбјеђења лакшег приступа важећим прописима, препоручљиво је да сва министарства и друге институције БиХ које обављају опсежне нормативно-правне активности у буџету планирају средства за објављивање збирки прописа из њихове надлежности. Текстови тих прописа би требали бити доступни и путем интернета.

²⁸ Објављен у „Службеном гласнику БиХ, број 1/97 и 9/04.

²⁹ Као позитиван примјер може се истаћи збирка прописа, стручних мишљења и судских одлука „Примјена прописа о извршењу кривичних санкција, притвора и других мјера у Босни и Херцеговини“, аутора Вилдане Врањ и Мустафе Бисића, у издању „Привредне штампе“ д.о.о. Сарајево, из 2009. године.

6. ПРИЈЕДЛОГ МЈЕРА ЗА ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ ПРОБЛЕМА

За превазилажење наведених проблема у провођењу Јединствених правила, Савјет министара БиХ, на 26. сједници одржаној 06.10. 2015. године, усвојио је слиједеће:

ЗАКЉУЧКЕ

- 1) Усваја се Извјештај о примјени Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ, израђен од стране Министарства правде БиХ и упућује на разматрање и усвајање Парламентарној скупштини БиХ;
- 2) Јединствена правила, иако дају добар оквир за израду квалитетних прописа, је потребно додатно унаприједити, за што се задужује Министарство правде БиХ у сарадњи с Канцеларијом за законодавство Савјета министара БиХ;
- 3) Задужује се Министарство правде БиХ да, у оквиру USAID-овог пројекта „Јачање институција власти и процеса у Босни и Херцеговини“ изради методологију процјене утицаја прописа на нивоу Савјета министара БиХ;
- 4) Задужују се министарства и друге институције БиХ да без додатног запошљавања приступе успостављању специјализованих јединица за нормативно-правне послове у министарствима са већим обимом ових послова, док би остала министарства и друге институције БиХ имале специјализовано особље, које би прошло потребну обуку;
- 5) Задужују се надлежне институције БиХ да израде софтвер за израду прописа, који је специјализована верзија Word програма, кориштење електронског система за службено слање нацрта прописа, објашњења и мишљења, као и претраживе базе података о законодавству, укључујући одлуке судова, литературу и законске изворе ЕУ;
- 6) Задужује се Министарство правде БиХ да једном годишње подноси Савјету министара БиХ и Парламентарној скупштини БиХ извјештај о примјени Јединствених правила, који садржи и извјештај о провођењу ранијих закључака Савјета министара БиХ и Парламентарне скупштине БиХ.