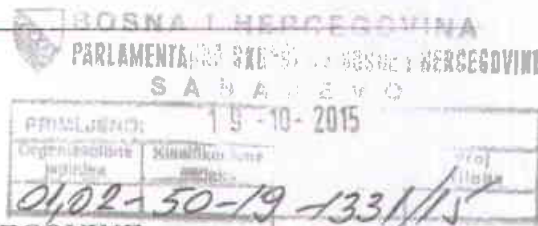




Broj: 11-02-5-2452/15
Sarajevo, 12.10.2015. godine



PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI BOSNE I HERCEGOVINE

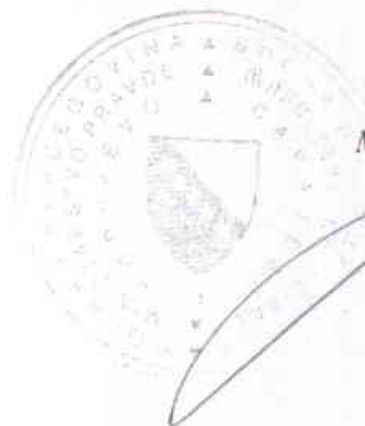
SARAJEVO

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

U privitku akta dostavljamo **Izvješće o primjeni Jedinstvenih 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

Ahmed G. 9/10/

08-10-2015

11-02-54 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



***IZVJEŠĆE O PRIMJENI JEDINSTVENIH
PRAVILA ZA IZRADBU PRAVNIH PROPISA U
INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE***

Sarajevo, srpnja 2015. godine

S A D R Ź A J

POPIS KORIŠTENIH KRATICA	3
IZVRŠNI SAŽETAK	4
1. UVOD	5
2. ZNAČAJ PROVEDBE JEDINSTVENIH PRAVILA	6
3. METODOLOGIJA IZRADBE IZVJEŠĆA	6
4. USPOSTAVA SUSTAVA ZA IZRADBU PROPISA	7
4.1 Pravni okvir za izradbu propisa	7
4.2 Obavljanje normativno-pravnih poslova	7
4.3 Potrebni ljudski potencijali	8
4.4 Informacijske tehnologije	9
5.1 Planiranje normativno-pravnih poslova	10
5.2 Izradba propisa	10
5.2.1 Provjera sustavne usklađenosti propisa	11
5.2.1.1 Provjera nomotehnike i stila propisa	11
5.2.1.2 Provjera jezične jednakosti propisa	11
5.2.1.3 Provjera usklađenosti propisa sa pravnim sustavom	12
5.2.1.4 Provjera usklađenosti propisa sa pravnom nasljedem EU	13
5.2.1.5 Provjera učinaka propisa na proračun	15
5.2.2 Utjecaji propisa	15
5.2.2.1 Analiza učinaka propisa	15
5.2.2.2 Konzultacije sa ostalim institucijama	16
5.2.2.3 Konzultacije izvan sustava vlasti	16
5.2.2.4 Uvođenje detaljne analize učinaka propisa	17
5.3 Donošenje propisa	17
5.3.1 Razmatranje propisa od strane kolegija institucije	17
5.3.2 Razmatranje propisa od strane Vijeća ministara BiH	18
5.3.3 Razmatranje propisa od strane Parlamentarne skupštine BiH	18
5.4 Podzakonski akti	19
5.5 Pristup propisima	19
5.5.1 Službeno objava	20
5.5.2 Neslužbene zbirke propisa	20
6. PRIJEDLOG MJERA ZA PREVLAĐAVANJE PROBLEMA	21

POPIS KORIŠTENIH KRATICA

BiH	<i>Bosna i Hercegovina</i>
DEI	<i>Direkcija za europske integracije</i>
EU	<i>Europska unija</i>
Jedinstvena pravila	<i>Jedinstvena pravila za izradbu pravnih propisa u institucijama BiH</i>
Izmjene i dopune Jedinstvenih pravila	<i>Izmjene i dopune Jedinštenih pravila za izradbu pravnih propisa u institucijama BiH</i>
MCP	<i>Ministarstvo civilnih poslova</i>
MFT	<i>Ministarstvo financija i trezora</i>
MKP	<i>Ministarstvo komunikacija i prometa</i>
MLJPI	<i>Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice</i>
MO	<i>Ministarstvo obrane</i>
MP BiH	<i>Ministarstvo pravde BiH</i>
MS	<i>Ministarstvo sigurnosti</i>
MVP	<i>Ministarstvo vanjskih poslova</i>
MVTEO	<i>Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa</i>
OCD	<i>Organizacija civilnog društva</i>
Pravila za konzultacije	<i>Pravila za konzultacije u izradbi pravnih propisa</i>
RIA	<i>Procjena učinaka propisa</i>
Ured za zakonodavstvo	<i>Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH</i>
USAID - JSDP	<i>Agencija za međunarodni razvoj SAD - Projekt razvoja sektora pravde</i>

IZVRŠNI SAŽETAK

Jedinstvena pravila za izradbu pravnih propisa u institucijama BiH (u daljnjem tekstu: Jedinstvena pravila) usvojena su početkom 2005. godine. Parlamentarna skupština BiH je 2014. godine usvojila izmjene i dopune Jedinštenih pravila, vezane za uporabu muškog i ženskog roda u tekstu propisa i način usvajanja pročišćenog teksta propisa.

Usvajanjem Jedinštenih pravila, uspostavljen je pravni okvir i uveden sustav za izradbu propisa na razini BiH, sličan onom u EU i njezinim članicama.

U izvješću su obrađena slijedeća pitanja:

1) Uspostava sustava za izradbu propisa:

- Pravni okvir za izradbu propisa;*
- Ustrojstveno okvir za izradbu propisa (opseg normativno-pravnih poslova ispred ministarstva, specijalizirane ustrojstvene jedinice, osoblje i stručna tehnička pomoć za normativno-pravne poslove);*
- Potrebni ljudski potencijali za obavljanje normativno-pravnih poslova;*
- Značaj informacijskih tehnologija za izradbu kvalitetnih propisa;*

2) Provedba sustava za izradbu propisa:

- Provjera sustavne usklađenosti propisa (nomotehnika i stil, jezična jednakost, usklađenost sa pravnim sustavom BiH, usklađenost sa pravnim nasljedem EU, učinak predloženog propisa na proračun);*
- Učinak propisa (analiza učinaka propisa, konzultacije sa ostalim institucijama, konzultacije izvan sustava vlasti, uvođenje detaljne analize propisa);*
- Donošenje propisa (razmatranje propisa od strane stručnog kolegija institucije BiH, razmatranje propisa od strane Vijeća ministara BiH, razmatranje propisa od strane Parlamentarne skupštine BiH);*
- Podzakonski akti;*
- Pristup propisima (službena objava, neslužbene zbirke propisa);*

3) Prijedlog mjera za prevladavanje problema koji su se pojavili u uspostavi sustava i provedbi Jedinštenih pravila u institucijama BiH.

1. UVOD

Propisi služe kao instrumenti za unaprjeđivanje ekonomskog i pravnog sustava zemlje. Izrađuju se na način da rješavaju ili sprječavaju probleme u interesu građana. Propisi igraju važnu ulogu u očuvanju vrijednosti zajednice, zaštiti prava građana i utvrđivanju njihovih obveza. Propisi unose red u živote ljudi, pomažu u rješavanju sporova, uređuju kaznene mjere, štite prava pojedinaca i skupina i promoviraju blagostanje.

Propisi ne mogu postojati sami za sebe, uvijek su dio pravnog sustava, primjenjuju se i provode u upravnim ili sudskim postupcima. Iz ovih razloga, propisi moraju biti uzajamno vezani i uzimati u obzir određene pravne preduvjete i sustav institucija. Dobri propisi su pravični, lako razumljivi, pristupačni i primjenjivi. Propisi koji prate logičnu strukturu i koji su napisani jasnim jezikom pristupačnim svim korisnicima je lakše i razumjeti i primijeniti. Loše napisani propisi dovode do grešaka u njihovoj provedbi, mogućih sporova i potrebe da se izmjenama i dopunama ispravljaju raniji previdi, što rezultira povećanjem troškova. Nadalje, ovakvi propisi stvaraju osjećaj nesigurnosti među građanima i imaju negativne posljedice po kredibilitet zakonodavca. Ako je uloga pravnog sustava da održava red, omogućava planiranje i osigurava predvidljivost, onda bi i propisi morali biti sukladni tome.

Pravni sustav BiH je složen uslijed složene strukture vlasti koja je proizašla iz Daytonskog mirovnog sporazuma iz 1995. godine, sa Ustavom BiH kao aneksom i uz pozivanje na 15 međunarodnih sporazuma. Pored toga, Aneksom 10. Daytonskog mirovnog sporazuma uspostavljen je Ured Visokog predstavnika sa širokim ovlastima da donosi i stavlja izvan snage propise. Usklađivanje zakonodavstva BiH sa pravnim nasljeđem EU je dodatni zahtjev za donositelje propisa. Utjecaj stranih stručnjaka i njihovih tehnika izradbe propisa doprinijeli su nedostatku jedinstvenosti u praksi izradbe nacрта propisa, odnosno rezultirali su nedosljednostima.

U lipnju 2002. godine, Vijeće ministara BiH i Predsjedništvo BiH usvojili su zajedničku Deklaraciju o kvalitetu regulative, te zadužili Radnu skupinu da predloži set jedinstvenih pravila koja bi usmjeravala postupak izradbe propisa. Radna skupina je izradila sveobuhvatan dokument kojim se uspostavlja pravila i postupak izradbe zakona za sve institucije BiH pod nazivom „Jedinstvena pravila za izradbu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine“¹. Jedinstvena pravila, zajedno sa njihovim izmjenama i dopunama iz 2014. godine² su sukladni relevantnoj praksi u EU.

Ovim izvješćem Ministarstvo pravde BiH daje pregled uspostave i provedbe sustava za izradbu propisa na razini BiH, sa naznakom najznačajnijih problema u provedbi Jedinštvenih pravila, kao i prijedlog mjera za prevladavanje problema, sukladno nadležnostima propisanim člankom 13. stavak (1), alineja 11) i člankom 16. Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH³.

Cilj izvješća je upoznati institucije BiH, Vijeće ministara BiH, Parlamentarnu skupštinu BiH i širu javnost u BiH o primjeni Jedinštvenih pravila.

Izvješće je upućeno na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH.

Rezultati izvješća koristit će se za poboljšanje Jedinštvenih pravila, te praćenje i procjenu njihove primjene u institucijama BiH u narednom razdoblju.

¹ Objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 11/05.

² Objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 58/14 i 60/14.

³ Objavljen u „Službenom glasniku BiH“, broj 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07 i 103/09.

2. ZNAČAJ PROVEDBE JEDINSTVENIH PRAVILA

Način na koji je propis izrađen, između ostalog, pokazatelj je njegove kvalitete. Propis koji ima logičnu strukturu, te jasan i pristupačan stil lakše je razumjeti i primjenjivati. Nejasno izrađen propis dovodi do teškoća u tumačenju, a samim tim i do eventualnih sporova, kao i čestih izmjena i dopuna, radi ispravljanja prvobitnih propusta. Sve to na kraju iziskuje više troškova, negativno utječe na pravnu sigurnost građana, te kredibilitet zakonodavnog tijela. Zato je odgovarajuća struktura propisa gotovo jednako važna kao i njegov sadržaj.

Velike društvene promjene od jednostranačkog u višestranački sustav, od rata ka miru, od jednostavne organizacije vlasti u vlast sa više razina i od planske u tržišnu ekonomiju, doveli su do porasta normativno-pravnih aktivnosti i odredili prioritete.

U normativnom-pravnom smislu početak usklađivanja domaćih propisa sa pravnim nasljeđem EU, utjecaj stranih stručnjaka i ovlasti Visokog predstavnika za BiH, bili su dodatno opterećenje prilikom izradbe propisa, te doveli do njihove neujednačenosti. U takvim okolnostima, a s ciljem što bržeg prevladavanje nastalih normativno-pravnih neujednačenosti, usvojena su Jedinostvena pravila, kojima se utvrđuju formalni kriteriji za izradbu kvalitetnih propisa u institucijama BiH⁴.

3. METODOLOGIJA IZRADBE IZVJEŠĆA

Ovo izvješće je izrađeno na temelju nalaza i preporuka Sistemskog pregleda javne uprave u BiH⁵, izlaganja sa stručnog savjetovanja „Primjena Jedinostvenih pravila za izradbu pravnih propisa u institucijama BiH“, Izvješća o četiri stručna savjetovanja u organizaciji ustavno-pravnih povjerenstva Parlamentarne skupštine BiH iz rujna 2010. godine⁶ i Aneksa 1: Analiza Jedinostvenih pravila za izradbu pravnih propisa u institucijama BiH iz dokumenta „Unaprjeđenje postupka konzultacija sa zainteresiranom javnošću na razini BiH“, izrađenog od strane članova CBGI projektnog tima, uz konzultacije sa članovima projektnog tima Ministarstva pravde BiH⁷.

Za potrebe izradbe izvješća, zatraženi su podaci od ministarstava BiH. Podaci su prikupljeni putem upitnika, a dobiveni odgovori i komentari su, na odgovarajući način, uključeni u konačno izvješće.

Rezultati ovog izvješća koristit će se za daljnje unaprjeđenje provedbe Jedinostvenih pravila i poboljšanje rješenja, osobito u pogledu uvođenja obveze i prakse provedbe procjene učinaka.

⁴ Priručnik za izradbu pravnih propisa, Tehnički uvjeti i stil, Sarajevo, veljača 2006. godine, financirao USAID-JSDP.

⁵ Izradio Ured koordinatora za reformu javne uprave.

⁶ Stručna savjetovanja su održana u suradnji sa Misijom Organizacije za europsku sigurnost i suradnju u BiH – Odjelom za parlamentarnu potporu i praćenje i USAID – ovim Projektom podrške parlamentima u BiH.

⁷ Mr.sci. Goran Žeravčić, PhD Dragan Golubović, mr.sc.iur. Selma Džihanović-Gratz i Niko Grubešić.

4. USPOSTAVA SUSTAVA ZA IZRADBU PROPISA

4.1 Pravni okvir za izradbu propisa

Usvajanjem Jedinstvenih pravila i njihovih kasnijih izmjena i dopuna, uspostavljen je pravni okvir i uveden sustav za izradbu propisa na razini BiH, sličan onom u EU i njezinim članicama.

Jedinstvena pravila sadrže 85 članka sistematizirana u pet dijelova:

- 1) Prvi dio propisuje da se Jedinstvena pravila odnose na izradbu svih propisa⁸ i važe za sve institucije BiH, a druge razine vlasti u BiH ih mogu dobrovoljno primjenjivati.
- 2) Drugi dio obuhvaća: strukturu propisa,⁹ oblik propisa,¹⁰ stil propisa,¹¹ izmjene i potvrđivanje propisa.¹²
- 3) Treći dio propisuje jedinstvenu tehniku izradbe obrazloženja propisa koje sadrži: ustavno-pravni ili zakonski temelj za donošenje propisa, razloge za donošenje propisa i objašnjenje odabrane politike, usklađenost propisa s europskim zakonodavstvom, provedbene instrumente i način osiguranja poštivanja propisa, obrazloženje financijskih sredstava za provedbu propisa i financijske učinke zakona, opis konzultacija vođenih u procesu izradbe propisa i raspored ponovnog preispitivanja usvojenog propisa.
- 4) Četvrti dio uređuje obavljanje normativno-pravnih poslova u institucijama BiH i sadrži: izradbu propisa i identičnost propisa na jezicima u službenoj uporabi u BiH.
- 5) Peti dio sadrži završne odredbe i obvezu institucija BiH da propisane mjere provedu u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Jedinstvenih pravila.

Navedeno upućuje na potrebu poboljšanja Jedinstvenih pravila koja ne razlikuju specifičnosti zakonskih od podzakonskih akata i ne bave se detaljno analizom učinaka.

4.2 Obavljanje normativno-pravnih poslova

U anglosaksonskoj pravnoj tradiciji oblikovanje politika i izradba propisa su personalno i ustrojstveno razdvojene. Središnje jedinice izrađuju propise na temelju detaljnih naputaka institucija nadležnih za oblikovanje politika. U kontinentalnoj Europi ove uloge su najčešće personalno i ustrojstveno spojene u istu ustrojstvenu jedinicu. Glavna prednost spajanja ove dvije uloge je što se kod izradbe propisa mogu izvršiti revidiranja usvojene politike, a što omogućuje veći stupanj određenosti i praktičnosti u konačnom tekstu propisa.

Sustav izradbe propisa u BiH uklapa se u pravnu tradiciju kontinentalne Europe, gdje su uloge oblikovanja politike i izradbe propisa spojene, sa jakom ulogom ureda za zakonodavstvo, koja je različita od uloge središnjih jedinica za izradbu propisa u anglosaksonskoj pravnoj tradiciji.¹³

Ured za zakonodavstvo, pored završne kontrole rezultata izradbe nacrt propisa, bi trebao nadgledati, podržavati i pomagati institucije BiH u njihovim normativno-pravnim poslovima.¹⁴ Uzimajući u obzir sadašnje stanje ljudskih potencijala nije realno očekivati da Ured za zakonodavstvo u skorije vrijeme preuzme ove dodatne uloge.

⁸ Jedinstvena pravila pod propisom podrazumijevaju: ustav, sporazum, zakon, poslovnik, odluku, naputak, pravilnik i drugi pravni akt.

⁹ Obuhvaća uvodni, glavni i završni dio, te anekse.

¹⁰ Obuhvaća dio, poglavlje, odjeljak i članak, koji se dalje dijeli na stavke, točke i alineje.

¹¹ Obuhvaća terminologiju, pozivanje, navođenje, skraćenice i gramatiku.

¹² Obuhvaća izmjene i dopune propisa, pročišćene tekstove, ispravke propisa i potvrđivanje odluke Visokog predstavnika za BiH.

¹³ Ovo iz razloga što u ministarstvima i drugim institucijama BiH radi veći broj državnih službenika koji nisu pravne struke.

¹⁴ Ovaj trend se može zapaziti i kod Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Slovenije.

Na temelju prikupljenih podataka od ministarstava BiH kroz popunjene upitnike, MP BiH je sačinilo pregled postojanja pretpostavki za sveobuhvatnu provedbu Jedinštenih pravila:

1) Postojanje povećanog opsega normativno-pravnih poslova ministarstva

MCP	MFT	MKP	MLJPI	MO	MP	MS	MVP	MVTEO
da	da	da	da	da	da	da	ne	ne

2) Postojanje ustrojstvene jedinice koja je specijalizirana za normativno-pravne poslove, odnosno postojanje specijaliziranog osoblja, obučenog za obavljanje normativno-pravnih poslova

MCP	MFT	MKP	MLJPI	MO	MP	MS	MVP	MVTEO
djelomično	djelomično	da	ne	da	da	djelomično	ne	da

3) Osiguranje stručne tehničke pomoći (uključujući pravila za donošenje odluka, izradbu zapisnika, izvješća o radu) od strane ministarstva kao osnivača interesorne radne skupine za izradbu određenog propisa iz zajedničke nadležnosti više ministarstava, kao i drugih radnih skupina za izradbu propisa)

MCP	MFT	MKP	MLJPI	MO	MP	MS	MVP	MVTEO
ne	ne	da	da	da	da	da	ne	da

U ministarstvima sa većim opsegom normativno-pravnih poslova postoji potreba uspostave ustrojstvenih jedinica ili radnih mjesta za njihovo obavljanje.

Interresornim i drugim radnim skupinama za izradbu propisa, osnivač treba osigurati stručnu i tehničku potporu, izradbu pravila za donošenje odluka, zapisnika i izvješća o radu i sl.

4.3 Potrebni ljudski potencijali

Ministarstva BiH se suočavaju sa nedovoljnim brojem pravnih stručnjaka za izradbu propisa.¹⁵ I kada postoji stručno osoblje specijalizirano za izradbu propisa, isto najčešće nije dodatno obučeno za izradbu propisa, sukladno metodologijom propisanom Jedinštenim pravilima i novim tehnikama izradbe propisa, na primjer usklađivanje sa pravnim nasljeđem EU ili analize učinaka propisa i slično, a koji su od velike važnosti kako bi se na odgovarajući način odgovorilo izazovima koje sa sobom nosi pridruživanje BiH EU.

4) Raspolaganje ministarstva finansijskim sredstvima potrebnim za upošljavanje osoblja (stručnjaka) i provedba obuka za izradbu propisa

MCP	MFT	MKP	MLJPI	MO	MP	MS	MVP	MVTEO
da	ne	ne	da	ne	ne	ne	ne	da

5) Česta potreba angažiranja vanjskih stručnjaka i postojanje kriterija za izbor istih, upravljanje njihovim radom i određivanje naknade za rad

MCP	MFT	MKP	MLJPI	MO	MP	MS	MVP	MVTEO
djelomično	ne	ne	ne	ne	da	djelomično	ne	djelomično

Ministarstva i druge institucije BiH u većini slučajeva ne raspolažu finansijskim sredstvima potrebnim za upošljavanje osoblja i provedbu obuka za izradbu propisa, pa su oslonjena na obuke koje organiziraju donatori u okviru projekata koje provode u pojedinim institucijama BiH, što je nedovoljno naraslim potrebama u ovoj oblasti.

Zbog nedostatka kapaciteta, ministarstva i druge institucije BiH su često upućeni da angažiraju vanjske stručnjake za izradbu pojedinih propisa. Za potrebe ovakvih angažiranja nisu razrađeni kriteriji za izbor odgovarajućih stručnjaka, kriteriji upravljanja njihovim radom i kriteriji određivanja naknade za rad.

¹⁵ U sustavnom pregledu javne uprave je navedeno da ministarstva BiH imaju u prosjeku pet pravnika na ovim poslovima.

4.4 Informacijske tehnologije

Informacijske tehnologije, uz dobro obučeno osoblje, mogu značajno doprinijeti poboljšanju kvalitete propisa.¹⁶ Većina državnih službenika na razini BiH raspolaže računalom koje je umreženo i koje je dio sustava e-Vlade, koji omogućuje prijenos i razmjenu dokumenata između institucija u elektroničkom obliku.¹⁷

Na internet stranicama većine institucija BiH postoje baze propisa važnih za rad institucije, a značajan broj državnih službenika ima pristup elektroničkoj bazi propisa objavljenih u „Službenom glasniku BiH“.

6) Postojanje elektroničke baze propisa vezanih za postupak usklađivanja zakonodavstva BiH sa pravnim nasljeđem EU

MCP	MFT	MKP	MLJPI	MO	MP	MS	MVP	MVTEO
ne	ne	ne	ne	da	ne	ne	ne	ne

Postoji potreba da se razvije softver za izradbu propisa koji omogućuje da se na jednostavan način primjene Jedinjena pravila u pogledu oblika tekstova propisa i izravno daju nazivi člancima prema onome što isti uređuju i na temelju kojih se raspoznaju u tekstu propisa, što omogućuje lakšu pretragu.

U postupku usklađivanja zakonodavstva BiH sa pravnim nasljeđem EU postoji potreba izradbe elektroničke baze propisa koja bi osigurala povezanost postojećih, u koju se naknadno mogu uključiti i sudske odluke, mišljenja, obrazloženja, te stručna literatura.¹⁸

¹⁶ Iskustvo Italije pokazuje da je kvalitet propisa porastao uvođenjem informacijskih tehnologija kod izradbe propisa.

¹⁷ Iskustvo Slovenije pokazuje da je postignuta veća efikasnost i ekonomičnost elektroničkim prijenosom i razmjenom dokumenata.

¹⁸ Slovenija je u postupku pridruživanja EU uspostavila internet registar svih propisa na snazi (<http://zakonodaja.gov.si>).

5. PROVEDBA SUSTAVA ZA IZRADBU PROPISA

5.1 Planiranje normativno-pravnih poslova

Inicijativu za donošenje propisa uglavnom daju ministarstva i druge institucije BiH, uvrštavanjem propisa u svoj program rada, a kasnije i u programe rada Vijeća ministara BiH i domova Parlamentarne skupštine BiH.

Inicijativa za donošenje propisa sadrži: nadležnu instituciju, opće ciljeve i rok za izradbu nacrtu propisa.

Inicijativi za donošenje propisa bi trebala prethoditi izradba analize stanja u određenoj oblasti i potrebi donošenja propisa, što nije redovita praksa i što često stvara probleme kod donošenja propisa i njihove kasnije primjene.

Kako bi se situacija poboljšala i ponudio odgovarajući temelj za izradbu kvalitetnog propisa, Jedinствена pravila propisuju da program rada institucije BiH sadrži i objašnjenje posebnih ciljeva propisa.

7) Program rada ministarstva, pored općih ciljeva i roka za izradbu propisa, sadrži i objašnjenje posebnih ciljeva

MCP	MFT	MKP	MLJPI	MO	MP	MS	MVP	MVTEO
da	da	da	da	djelomično	da	da	ne	da

Za potrebe planiranja normativno-pravnih poslova, trebaju se poboljšati konzultacije, sa ciljem što ranijeg utvrđivanja potencijalnih spornih pitanja. Osim pripremnih sastanaka za davanje prijedloga, predloženi program rada se može objaviti i na internet stranici Vijeća ministara BiH, čime bi se svim institucijama u BiH dala prilika da daju svoje primjedbe, sugestije i prijedloge.¹⁹

5.2 Izradba propisa

Zakonodavni postupak u BiH odvija se u slijedećim fazama:

- 1) priprema teza za izradbu propisa;
- 2) odobravanje teza za izradbu propisa;
- 3) priprema prednacrtu propisa;
- 4) postupak konzultacija;
- 5) priprema nacrtu propisa;
- 6) odobravanje nacrtu propisa;
- 7) pribavljanje potrebnih mišljenja;
- 8) upućivanje nacrtu propisa Vijeću ministara BiH;
- 9) utvrđivanje prijedloga propisa na sjednici Vijeća ministara BiH;
- 10) usvajanje prijedloga propisa u Parlamentarnoj skupštini BiH;
- 11) objava usvojenog propisa u „Službenom glasniku BiH“.

Po prirodi stvari donošenje podzakonskih i drugih akata slijedi nešto drugačiji i kraći postupak.

8) Izradba propisa u svim fazama se odvija sukladno Jedinственим pravilima

MCP	MFT	MKP	MLJPI	MO	MP	MS	MVP	MVTEO
da	da	da	da	da	da	da	djelomično	da

¹⁹ U Sloveniji, program vlade se prije njegovog usvajanja obavljuje na oglasnom portalu. Ova praktična mjera ima za utjecaj produžiti vrijeme konzultacija izvan pripremnih sastanaka, kako bi predlagateljima druga ministarstva mogla podnijeti primjedbe, sugestije i prijedloge za usklađivanje programa rada.

5.2.1 Provjera sustavne usklađenosti propisa

Sukladno odredbama Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH²⁰ obrađivač je dužan na nacrt propisa pribaviti mišljenja od nadležnih ministarstava i drugih institucija BiH. Nadležna ministarstva i druge institucije BiH su dužne dati mišljenja u propisanom roku, a u slučajevima kada se radi o pitanjima o kojima treba žurno zauzeti stajalište mišljenja se daju odmah.

Ukoliko nacrti propisa koji se podnose Vijeću ministara BiH nisu pripremljeni sukladno ovim odredbama, odnosno ukoliko jedna ili više od ovih provjera nisu obavljene, Poslovnik o radu Vijeća ministara BiH propisuje da će Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH takve materijale vratiti predlagatelju i ostaviti mu rok da ih dopuni.

9) Postupanje sukladno Poslovniku o radu VM BiH u pogledu sustavne usklađenosti propisa

MCP	MFT	MKP	MLJPI	MO	MP	MS	MVP	MVTEO
da	da	da	da	da	da	da	da	da

Poslovnik o radu Vijeća ministara BiH ne propisuje postupak u slučaju kada je mišljenje nadležnog tijela negativno, a obrađivač propisa ne odstupa od svoga stajališta. Ipak, u slučaju neslaganja obrađivača propisa sa mišljenjem nekog od tijela, obrađivač može svoje stajalište sa obrazloženjem i izjašnjenjem dostaviti Vijeću ministara BiH. U takvim slučajevima konačnu odluku donosi Vijeće ministara BiH, ali se postavlja pitanje na temelju čega se prosuđuje valjanost nekog od oprečnih stajališta u pojedinačnom slučaju.

Zato bi Poslovnikom o radu Vijeća ministara BiH trebalo detaljnije urediti pitanje kada je mišljenje nadležnog tijela negativno, a obrađivač propisa ne odstupa od svoga stajališta.

5.2.1.1 Provjera nomotehnike i stila propisa

Osnovna provjera nacrt propisa se odnosi na standardni oblik, strukturu i stil, uključujući poštivanje nomotehničkih pravila vezanih za: podjelu teksta propisa na dijelove, poglavlja i odjeljke, te podjelu svakog od njih na članke, koji se dalje dijele na stavove, točke i alineje, uporabu standardne formulacije za izmjenu i dopunu propisa, navođenje i slično, kao i gramatičkih zahtjeva: upraba odgovarajućeg roda, broja, glagola; dosljednog korištenja izraza u tekstu propisa, jasnoću i čitljivost i tome slično.

10) Poštivanje standardnog oblika, strukture i stila, uključujući i nomotehnička pravila prilikom izradbe propisa

MCP	MFT	MKP	MLJPI	MO	MP	MS	MVP	MVTEO
da	da	da	da	da	da	da	da	da

Postoji potreba da se izradbi i usvoji metodologiju provjere koja će obuhvatiti ova pitanja.

5.2.1.2 Provjera jezične jednakosti propisa

Osim provjere nomotehnike i stila propisa, vrši se gramatička i sintaksička provjera koje su od ključne važnosti u postupku izradbe propisa u BiH, s obzirom da propisi moraju biti sačinjeni na tri jezika u službenoj uporabi u BiH. Kako se svaka od jezičnih varijanti propisa smatra autentičnom, nužno je osigurati potpunu istovjetnost između tekstova kao preduvjeta pravne sigurnosti.

²⁰ Objavljen u „Službenom glasniku BiH“, broj 22/03.

Jedinstvena pravila obvezuju sve predlagatelje propisa da osiguraju jednog ili više profesionalnih lektora u cilju osiguranja jezične istovjetnosti propisa u postupku njihovog razmatranja i odlučivanja. Poslove konačne jezične provjere svih usvojenih propisa, prije njihovog službenog objavljivanja, obavlja Stručna služba Doma naroda, Parlamentarne skupštine BiH.

11) **Osiguranje profesionalnog lektora sukladno čl. 79 st. 1 Jedinostvenih pravila, sa ciljem osiguranja jezične identičnosti propisa u postupku razmatranja i odlučivanja**

MCP	MFT	MKP	MLJPI	MO	MP	MS	MVP	MVTEO
da	ne	da	da	da	ne	ne	ne	da

Jedinstvena pravila predviđaju utemeljenje Povjerenstva za jezičnu politiku u zakonodavstvu BiH, kojemu Stručna služba Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH služi kao tajništvo. Ovo povjerenstvo se sastoji od šest istaknutih pravnika, kao i šest jezičara koje imenuje Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH. Članovi povjerenstva su iz reda tri konstitutivna naroda, sa jednakim brojem predstavnika iz svake profesije. Povjerenstvo za jezičnu politiku u zakonodavstvu BiH se sastaje najmanje jednom godišnje kako bi izradilo i ažuriralo trojezični službeni leksikon izraza korištenih u propisima, odlučivala o rječnicima i gramatičkim pravilima koje bi trebalo koristiti u narednoj godini, te odlučivala na temelju žalbe o pitanju jezične ispravnosti i istovjetnosti izraza u propisima koji su na snazi.

Postoji potreba dodatnog zapošljavanja profesionalnih lektora i utemeljenje Povjerenstva za jezičnu politiku u zakonodavstvu BiH, kojoj treba osigurati uvjete za rad.

5.2.1.3 Provjera usklađenosti propisa sa pravnim sustavom

a) Kada je riječ o standardnim provjerama o ustavnom temelju i usklađenosti sa pravnim sustavom BiH, obrađivači propisa o ovim usklađenostima se najčešće ograničavaju samo na pozivanje na ustavni i zakonski osnov za donošenje određenog propisa, bez davanja detaljnog obrazloženja u pogledu međusobnog odnosa pojedinačnih odredbi propisa sa Ustavom BiH, važećim zakonodavstvom i općim načelima pravnog sustava.

12) **Davanje detaljnog obrazloženja u pogledu međusobnog odnosa pojedinačnih odredbi propisa sa Ustavom BiH, važećim zakonodavstvom i općim načelima pravnog sustava**

MCP	MFT	MKP	MLJPI	MO	MP	MS	MVP	MVTEO
djelomično	da	da	da	da	da	da	da	da

Sa svoje strane, Ured za zakonodavstvo pokušava dati sadržajnije mišljenje kroz detaljniju analizu. Međutim, instrumenti za takvu vrstu provjere su uglavnom ograničeni na osobno poznavanje složenog pravnog sustava u državi od strane osoblja Ureda za zakonodavstvo, koje se u tom postupku koristi registrom propisa na snazi objavljenih u „Službenom glasniku BiH“.

Mnogi drugi, znatno sadržajniji izvori prava, poput pregleda sudske prakse ustavnih sudova ili elektroničke baze propisa na snazi mogli bi biti od velike koristi, s ciljem da se identificiraju mogući sukobi između propisa, ali isti još uvijek nisu u potpunosti dostupni.

b) Poslovníkom o radu Vijeća ministara BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice je nadležno da obavlja provjere o usklađenosti propisa sa propisima o ostvarivanju građanskih prava i sloboda i temeljnih sloboda međunarodnog humanitarnog prava.

Iako ova provjera koju provodi Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH trenutačno i nije previše detaljna, određeni korisni instrumenti, počevši od stvaranja elektroničke baze koja bi sadržavala sudsku praksu Doma za ljudska prava BiH i Evropskog suda za ljudska prava, mogli bi se učiniti dostupnim za ovu svrhu i time značajno poboljšati ovu provjeru.

c) Poslovnik o radu Vijeća ministara BiH također postavlja zahtjev pred obrađivače propisa da obave provjeru u pogledu usklađenosti propisa sa međunarodnim pravom, te sa postupkom za pokretanje, sklapanje i izvršavanje međunarodnih ugovora. Ministarstvo vanjskih poslova BiH je nadležno za provedbu ove provjere o čemu je dužno dati i svoje mišljenje. Prva provjera je specijalizirani dio opće provjere o usklađenosti sa pravnim sustavom, s obzirom da su u poslijeratnom razdoblju odredbe međunarodnog prava postale sastavnim dijelom domaćeg pravnog poretka. Druga provjera je više postupovnog karaktera i ista je regulirana Zakonom o postupku sklapanja i izvršavanja međunarodnih ugovora. Ova vrsta provjere je sadržana u obrazloženju propisa koju priprema obrađivač propisa, gdje se samo konstatira da je ova vrsta provjere obavljena i da je propis usklađen sa međunarodnim obvezama.

Čini se da je postupak ove provjere vrlo uopćen, jer ne postoji posebna metodologija, niti instrumenti, poput baze podataka, koji se koriste u ovu svrhu.

d) Ministarstvo pravde BiH je nadležno za provjere u pogledu kaznenih odredbi, te poštivanja uspostavljenih kriterija u pogledu organizacije i funkcioniranja tijela uprave, osobito u pogledu pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta tijela uprave.

Ove provjere daju mogućnost za provedbu još dvije provjere koje se odnose ne samo na sankcije za prekršaje, nego i na sankcije za kaznena djela, kao i provjere vezane za opći i posebne upravne postupke.

Ministarstvu pravde BiH bi trebalo dati u nadležnost da obavlja provjere i u pogledu opravdanosti za uvođenje kaznenih djela, izvan Kaznenog zakona BiH i visinu zapriječene kazne u Kaznenom zakonu BiH i posebnim zakonima kojima se propisuju kaznena djela, kao i posebnih upravnih postupaka u određenim oblastima upravnog odlučivanja, a koja odstupaju od Zakona o upravnom postupku BiH.

5.2.1.4 Provjera usklađenosti propisa sa pravnom nasljeđem EU

Vijeće ministara BiH je donijelo Odluku o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva BiH sa pravnom stečevinom EU²¹ kojom se od svake institucije BiH traži usklađivanje zakonodavstva BiH sa pravnim nasljeđem EU, o čemu izrađuju uporedni pregled i dostavljaju ga DEI na provjeru.

13) Poštivanje Odluke o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva BiH sa pravnim nasljeđem EU

MCP	MFT	MKP	MLJPI	MO	MP	MS	MVP	MVTEO
da	ne	da	da	da	da	da	ne	da

14) Postojanje ustrojstvene jedinice za europske integracije sukladno Odlukom VM BiH o uspostavi ustrojstvenih jedinica za europske integracije u tijelima uprave BiH

MCP	MFT	MKP	MLJPI	MO	MP	MS	MVP	MVTEO
da	da	djelomično	djelomično	da	da	da	da	da

²¹ Objavljena u „Službenom glasniku BiH“, broj 23/11.

DEI ima pristup TAIEX Progress Editor softveru,²² koji je posebno oblikovan za praćenje napretka u postupku usklađivanja zakonodavstva BiH sa pravnim nasljeđem EU. Prvi korak koji je trebalo poduzeti da bi se počeo koristiti ovaj softver bilo je stvaranje sustava jedinšvenog indeksa domaćeg zakonodavstva na temelju CELEX-ovog kodifikacijskog sustava. DEI je tijekom 2007. izvršila obuku i uručila PROGRESS EDITOR institucijama, kako bi same mogle ažurirati podatke o usklađenim pravnim propisima. Pošto institucije u proteklom razdoblju nisu ažurirale podatke u ovoj bazi, DEI je tijekom protekle godine unijela informacije u bazu, i to na temelju danih mišljenja o usklađenosti.

Napominjemo da je Vijeće ministara BiH, na sjednici održanoj 21.7.2009. godine, donijelo zaključak o uvođenju oznake „E“ na nacrtima ili prijedlozima propisa koji se odnose na ispunjavanje prioriteta definiranim Programom prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provedbu Europskog partnerstva i Privremenog sporazuma za 2009. godinu.

Vijeće ministara BiH je, na sjednici održanoj 19.8.2010. godine, donijelo i zaključak da DEI do kraja siječnja 2011. godine izradbi Program integriranja²³, uz konzultacije sa nadležnim institucijama svih razina vlasti u BiH. Navedeni zaključak još nije proveden.

31.12.2014. godine Predsjedništvo BiH usuglasilo je prijedlog teksta zajedničke Izjave o opredijeljenosti političkih lidera u BiH za poduzimanje neophodnih reformi u okviru procesa pristupanja BiH Europskoj uniji.²⁴ Izjava je usvojena i od strane oba doma Parlamentarne skupštine BiH, čime je otvoren put stupanju na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Nakon duže stagnacije, ovaj korak predstavlja nastavak bosanskohercegovačkog puta ka članstvu u Europskoj uniji.

Prilikom usklađivanja propisa BiH sa *acquisem*, potrebno je konzultirati najmanje dvije jezične varijante određenog pravnog propisa EU (po mogućnosti engleski i njemački ili francuski) zbog specifične pravne i stručne terminologije EU.

Iako je BiH otpočela postupak dobrovoljnog usklađivanja sa pravnim nasljeđem EU, prije potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, mnoga važna pitanja su ostala samo djelomično riješena, uključujući odabir metodologije usklađivanja, kao i nedostatak osoblja za provedbu.

Postoji potreba da osoblje koje radi na izradbi propisa na razini BiH, osim obuke o metodologiji usklađivanja, bude obučeno i o određenim općim pitanjima pravnog sustava EU, kao i o specifičnim sadržajima pravnog nasljeđa EU iz njihove nadležnosti.

Najvažniju ulogu u postupku usklađivanja zakonodavstva u BiH sa pravnim nasljeđem EU ima DEI, koja treba jačati svoje kapacitete za provedbu navedene uloge.

²² Sastoji se od prava EU, nacionalnih propisa, veze propisa EU sa nacionalnim propisima i veze sa prijevodima nacionalnog zakonodavstva. Putem ove baze podataka Europska komisija prati usklađivanje nacionalnog zakonodavstva zemlje korisnice, na temelju čega radi procjenu napretka.

²³ Planski dokument koji objedinjuje Akcijski plan za provedbu prioriteta iz Europskog partnerstva sa BiH, Program mjera za provedbu Privremenog sporazuma/Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, te Program prioriteta usklađivanja zakonodavstva. Usvajaju ga vlade država potencijalnih kandidatkinja i pridruženih članica EU i njime se detaljno razrađuju ciljevi i zadaće u približavanju EU. Njime se utvrđuje plan ispunjavanja kopenhagenskih i madridskih kriterija za članstvo u EU i plan usklađivanja domaćeg zakonodavstva sa zakonodavstvom EU i uključuje detaljno razrađene politike, reforme i mjere za njihovu provedbu, kao i projekciju proračuna za provedbu planiranih aktivnosti i mjera.

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

5.2.1.5 Provjera učinaka propisa na proračun

15) Procjena financijskog učinka prilikom izradbe nacrtu propisa (i za koje razdoblje)

MCP	MFT	MKP	MLJPI	MO	MP	MS	MVP	MVTEO
da	da	da	da	da	da	da	da	da

Ovaj zahtjev je trenutačno prilično minimalan. Isti se uglavnom odnosi na procjenu proračunskog učinka propisa jedne razine vlasti i to za tekuću godinu. Nedostaju propisani zahtjevi u pogledu procjene financijskog učinka koji bi obuhvatio neko duže razdoblje, to jest više godina ili nekih složenijih načina obavljanja financijske procjene. Ipak, način na koji se ove procjene provode u praksi nije zadovoljavajući. U većini slučajeva, cijela procjena se svodi na davanje kratke izjave u okviru obrazloženja propisa. Davanje ovakve izjave ne znači da je pokušaj da se utvrdi financijski učinak propisa stvarno bio i sačinjen. Pa čak i kada je to slučaj, nije rijetko da obrađivač propisa prizna da nije bio u mogućnosti sačiniti odgovarajuću procjenu.

Za ovakvo stanje postoji nekoliko objektivnih razloga. Prije svega, izradba propisa se općenito shvaća kao posao pravnika, tako da su financijski stručnjaci rijetko uključeni u radne skupine, a sami pravници ne rade u suradnji sa financijskim stručnjacima unutar njihove institucije. Pored toga, veoma često poteškoće proizlaze iz slabe koordinacije sa drugim institucijama i razinama vlasti.

Kao i za većinu ostalih provjera, rezultati provjere učinaka propisa na proračun bi bili znatno bolji ukoliko bi se sačinila metodologija koju bi primjenjivali svi obrađivači propisa.

5.2.2 Učinci propisa

Jedinstvena pravila propisuju da obrazloženje propisa treba sadržavati i pojašnjenje ekonomskog opterećenja koje se propisima nameće poslovanju. Pitanje koje se tiče sposobnosti propisa da ostvare željene rezultate bez neželjenih posljedica ostaje središnje pitanje izradbe propisa. Gledajući novije članice EU, očigledno je da se interes za odgovarajućim odgovorima povećava čim se počnu nazirati rezultati napora u pogledu pridruživanja EU. S obzirom na veličinu promjena pravnog sustava koje ovaj postupak zahtijeva, granica odstupanja koja se ostavlja svakoj zemlji kod primjene direktiva EU postaje veoma važna, povećavajući interes zemalja da saznaju da li se isti rezultati mogu ostvariti uz manje troškove i izbjegavanje drugih gubitaka.

16) Vršenje procjene učinaka propisa na financijsku, okolišnu, socijalnu i ekonomsku stvarnost prilikom izradbe nacrtu propisa

MCP	MFT	MKP	MLJPI	MO	MP	MS	MVP	MVTEO
djelomično	ne	djelomično	da	djelomično	djelomično	da	ne	djelomično

Nedostatak ljudskih potencijala u institucijama BiH je najizraženiji kada je u pitanju procjena učinaka propisa na financijsku, okolišnu, socijalnu i ekonomsku stvarnost, odnosno procjena na temelju koje se utvrđuje da li propis može ostvariti svoje ciljeve.

5.2.2.1 Analiza učinaka propisa

Premda se radi o najvažnijim pitanjima, instrumenti koji su dostupni predlagateljima zakona na razini BiH da odgovore na pitanja procjene učinaka propisa na okruženje se dovoljno ne koriste. U većini slučajeva, ova procjena se obavlja putem jednostavnog osobnog uvida.

Promatrajući praksu u drugim zemljama, očigledno je da se primjenjuju sofisticiranije tehnike za procjenu učinaka propisa, koje se mogu podijeliti u dvije kategorije:

- 1) Prva kategorija tehnika u okviru analize učinaka propisa daje jednostavnu analizu učinaka: uglavnom je ograničena na korištenje konzultacija, putem kojeg predlagatelji propisa traže mišljenje drugih institucija ili privatnih organizacija, odnosno fizičkih osoba o mogućim posljedicama nacrt propisa, kao i mogućnostima pojavljivanja neželjenih posljedica u određenim područjima;
- 2) Druga kategorija tehnika u okviru RIA pruža detaljnu analizu propisa, a čine je uglavnom instrumenti tipični za društvena istraživanja. Općenito, podaci su mnogo dublji od onih do kojih se dolazi jednostavnim konzultacijama. Čak i najrazvijenije zemlje EU ne provode detaljnu analizu svakog pojedinačnog propisa, već samo onih za koje se očekuju da sa sobom nose znatne ekonomske, socijalne i druge posljedice.

5.2.2.2 Konzultacije sa ostalim institucijama

Uvođenje sustava opsežnijih konzultacija unutar institucija BiH i sa nižim razinama vlasti u BiH predstavlja najjednostavniji način da se poboljša procjena mogućeg učinaka određenog propisa, kao što je to učinjeno u mnogim zemljama, novopridruženim članicama EU. Pravni temelj za opsežnije konzultacije na razini BiH je sadržan u članku 18. Zakona o upravi.²⁵

Sustav se može razviti iz postojeće prakse, tako što će se od nekoliko ministarstava ili drugih institucija tražiti mišljenje o tome koliko je neki nacrt sukladno određenim pravnim instrumentima i obvezama.

5.2.2.3 Konzultacije izvan sustava vlasti

Vijeće ministara BiH je 2006. godine, usvojilo Pravila za konzultacije u izradbi pravnih propisa,²⁶ koja su izmijenjena i dopunjena 2014. godine.

Ministarstvo pravde BiH je uporedo sa izradom ovog izvješća izradilo posebno izvješće koje se odnosi na provedbu Pravila za konzultacije.

Usvajanjem Pravila za konzultacije i potpisivanjem Sporazuma o suradnji između Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora u BiH stvoren je pravni i institucionalni okvir za suradnju građana i OCD sa tijelima javne vlasti na razini BiH u postupku razvoja, izradbe i provedbe javnih politika.

Iz podataka prikupljenih za potrebe izradbe tog izvješća može se zaključiti da se u većini ministarstava, ali i drugim institucijama BiH, Pravila za konzultacije djelomično provode. I u onim ministarstvima u kojima se Pravila za konzultacije provode, njihova provedba je najčešće formalna, a ne suštinska.

Provedba Pravila za konzultacije karakterizira niz problema koji se mogu podijeliti u dvije skupine.

Prva skupina problema se odnose na uspostavu i funkcioniranje instrumenata za provedbu Pravila za konzultacije, gdje su najvažniji problemi:

- 1) Većina institucija BiH nije ispunila obveze na uspostavi i funkcioniranju instrumenata za provedbu Pravila za konzultacije, niti ih je planirala u svojim strateškim planovima ili programima rada.

²⁵ Objavljen u „Službenom glasniku BiH“, broj 32/02 i 102/09.

²⁶ Objavljena u „Službenom glasniku BiH“, broj 81/06.

- 2) *Opredijeljenost institucija BiH za provedbu Pravila za konzultacije nije dovoljno izražena. Glavni uzrok ovakvog stanja je nedostatak osoblja u najvećem broju institucija BiH, ali i nedostatak volje za njihovu provedbu. Preraspodjelom postojećeg osoblja, uz efikasnije planiranje i koordinaciju unutar institucije, nedostaci se mogu kratkoročno prevladati, ali se to neće nužno odraziti na stupanj provedbe Pravila za konzultacije, ukoliko se ne promijeni odnos prema provedbi.*
- 3) *Nedostatak znanja državnih službenika, zainteresiranih pojedinaca i OCD za konzultacije u postupku razvitka, izradbe i praćenja provedbe javnih politika.*
- 4) *Izostanak promoviranja Pravila za konzultacije među državnim službenicima, građanima i OCD.*

Druga skupina problema se odnose na sadržaj provedenih konzultacija, gdje su najvažniji problemi:

- 1) *Većina institucija BiH ne provodi obveze konzultacija o propisima, kroz različite oblike konzultacija prilagođene konkretnim prilikama i potrebama, a iste se najčešće provode formalno. Ne postoji metodologija za prikupljanje komentara od strane zainteresiranih pojedinaca i OCD, pa su dobiveni komentari najčešće slabije kvalitete i stoga neupotrebljivi.*
- 2) *Četiri ministarstva nisu razvila interne procedure za provedba Pravila za konzultacije.*
- 3) *Nijedna institucija BiH nije zaključila sporazume sa OCD i pojedincima za konzultacije.*
- 4) *Vijeće ministara BiH nijednom nije odbilo uvrštavanje u dnevni red sjednice Vijeća ministara BiH propisa, zbog neprovedbe konzultacija prilikom njegove izradbe.*
- 5) *Pravila za konzultacije, sukladno Jedinstvenim pravilima za izradbu pravnih propisa u institucijama BiH, reguliraju konzultacije u fazi izradbe prednacrt propisa, a ne u ranoj fazi oblikovanja javnih politika.*

5.2.2.4 Uvođenje detaljne analize učinaka propisa

U 2015. godini, u okviru USAID-ovog projekta „Jačanje institucija vlasti i procesa u Bosni i Hercegovini“ (SGIP), započela je aktivnost pružanja tehničke potpore MP BiH u oblasti procjene učinaka za donošenje metodologije procjene učinaka propisa na razini BiH. Do sada su održana četiri sastanka Radne skupine. Zadatak Radne skupine je da, analizirajući postojeće stanje i modele/metodologije za procjenu učinaka u susjednim zemljama i EU, nađu najbolje rješenje za izradbu metodologije procjene učinaka propisa na razini BiH. Jednom izrađena i usvojena, ova metodologija predstavljat će putokaz za kvalitetnu procjenu učinaka propisa na razini BiH i bit će obvezujuća za sve institucije.

5.3 Donošenje propisa

5.3.1 Razmatranje propisa od strane kolegija institucije

Na razini BiH nacrti propisa se, prije nego se prihvate kao završeni, najčešće provjeravaju od strane stručnog kolegija nadležnog ministarstva. Ovom kontrolom se ne treba samo osigurati da su provjere koje su već pomenute obavljene, već i kako bi se utvrdilo da nacrt propisa odgovara ciljevima politike čiji odabir je prethodio njegovoj izradbi.

Međutim, ovo je daleko od stvarne prakse s obzirom da onaj tko je izradio nacrt propisa praktički ima veliki utjecaj, ne samo nad pravnim rješenjima koja su sadržana u nacrtu propisa, već i sa odabirom temeljnih ciljeva politike sadržanih u istom. To znači da je osoba koja je pripremila propis, u situaciji kada nema jasno definirane ciljeve politike, bila prisiljena da ih samo utvrdi kao i da samo procijeni da li su odabrana rješenja prihvatljiva.

Sukladno navedenom, stručni kolegij ministarstva ili neki drugi rukovodeći službenik ministarstva koji je zadužen za konačnu provjeru i ocjenu nacrt propisa unutar ministarstva, ukoliko nije izravno sudjelovao u postupku njegove pripreme, ima male šanse za kvalitetnu provjeru nacrt propisa, uslijed čega je unutarnja kontrola rijetko učinkovita.

5.3.2 Razmatranje propisa od strane Vijeća ministara BiH

Situacija nije posebno drugačija ni nakon što obrađivač propisa dostavi nacrt propisa Vijeću ministara BiH, s obzirom na način na koji su zakonodavni projekti uključeni u godišnji program rada Vijeća ministara BiH, pa su strateški ciljevi propisa, koji bi se trebali provjeriti, daleko od jasnih.

Nakon što su pribavljena sva potrebna mišljenja, a prije samog razmatranja i odlučivanja o nacrtu propisa na sjednici Vijeća ministara BiH, nacrt propisa mora proći kroz provjere unutar odbora Vijeća ministara BiH, odgovornih za razmatranje onih pitanja propisa koje su u njihovoj nadležnosti.

Nakon upućivanja nacrt propisa Generalnom tajništvu Vijeća ministara BiH, pravnici i drugi stručnjaci koji su sudjelovali u postupku izradbe predloženog propisa ne sudjeluju u daljnjem postupku, jer pravila koja definiraju postupak odlučivanja propisuju da nacrt propisa u svim daljnjim fazama razmatranja predstavljaju ministar ili zamjenik ministra²⁷.

5.3.3 Razmatranje propisa od strane Parlamentarne skupštine BiH

U načelu, instrumenti provjere koji su u primjeni u Parlamentarnoj skupštini BiH se ne razlikuju od onih koji se primjenjuju u Vijeću ministara BiH. Ovim provjerama se na izvjestan način osigurava kontrola rada tijela uprave BiH, iako se njihova glavna vrijednost odnosi na donošenje zakona i izmjena i dopuna zakona u Parlamentarnoj skupštini BiH.

Parlamentarni postupak na razini BiH ne pravi nikakvu razliku između zakonodavnih inicijativa Vijeća ministara BiH i onih pokrenutih od strane zastupnika, odnosno izaslanika. Stoga se u parlamentarnoj proceduri trebaju primijeniti slične kontrole i metodologije koje bi olakšale provedbu njihovih provjera. Uz svaki nacrt propisa mora se priložiti obrazloženje predloženog propisa. Dakle, propisi i amandmani predloženi od strane zastupnika ili izaslanika trebali bi proći kroz iste analize kao i kada je Vijeće ministara BiH predlagatelj propisa.

Međutim, parlamentarne stručne službe još nisu dovoljno kadrovski popunjene da bi mogle pružiti zadovoljavajuću pomoć zastupnicima i izaslanicima u pogledu izradbe nacrt propisa, kao i amandmana na predložene ili postojeće propise. Stoga nacrti propisa ili amandmani koje iniciraju zastupnici i izaslanici u parlamentarnoj proceduri obično preskaču cjelokupni sustav izradbe propisa i obično su lošije kvalitete. Sasvim je jasno da ukoliko se želi postići viša razina kvalitete propisa unutar Parlamentarne skupštine BiH, ista mora imati svoj vlastiti i iskusan kadar kao što je to uobičajena praksa u parlamentima širom Europe.

S ciljem da se osigura da su propisi koji su inicirani od strane zastupnika ili izaslanika pripremljeni sukladno standardima kvalitete koji su svojstveni sustavu izradbe propisa, potrebno je jačati Zakonodavno-pravni sektor Parlamentarne skupštine BiH.

²⁷ U Brčko distriktu BiH državni službenici koji su pripremili nacrt propisa su prisutni i tijekom razmatranja od strane Vlade i Skupštine Brčko distrikta BiH, što je također slučaj u nekoliko zemalja EU, uključujući Republiku Sloveniju.

5.4 Podzakonski akti

Na razini BiH se ne posvećuje dovoljna pažnja kvalitetu podzakonskih akata. Njihov značaj će osobito doći do izražaja u kontekstu pridruživanja BiH EU. Jedinšvena pravila tretiraju donošenje podzakonskih akata na isti način kao i zakona, što nije realno.

Kao rezultat pomenutog, kroz praksu su se pojavila određena prilagođavanja, što rezultira slabljenjem kvaliteta, u smislu da su obrazloženja nepotpuna, a mišljenja se često ne prikupljaju. Ovo je vrlo problematično, s obzirom da sadržaj podzakonskih akata često može biti vrlo važan. U praksi, izradba nacrtu podzakonskih akata uporedo sa tekstom zakona je vrlo rijetka praksa. Sukladno tome, vrlo često odluke kojima se određuje reguliranje određene materije podzakonskim aktom ne predstavljaju davanje prilagodljivosti poznatom političkom izboru, već služe da odgode takvo određivanje.

Pitanje kontrole podzakonskih akata je prepušteno na ocjenu Uredu za zakonodavstvo koji daje mišljenje prije nego se podzakonski akt dostavi Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje. Kada su u pitanju podzakonski akti koje donose ministri najčešće se ne provodi nikakva kontrola.

Rješenje da se podzakonski akti provjeravaju unutar kolegija institucije koja ih priprema nije najbolje, jer jedina efikasna kontrola je da se nacrt podzakonskog akta dodijeli u rad istim osobama koje su radila na izradbi zakona. Imajući u vidu nedovoljan broj osoba obučenih za izradbu nacrtu propisa u većini institucija, ovo se pojavljuje kao nužnost, jer se na taj način ostvaruje usklađivanje zakona i podzakonskih akata.

17) Vodenje internih registara podzakonskih akata koji se odnose na poslove iz njegove nadležnosti

MCP	MFT	MKP	MLJPI	MO	MP	MS	MVP	MVTEO
da	da	da	da	da	djelomično	djelomično	da	da

Problem koji je specifičan za podzakonske akte na razini BiH je pitanje objavljivanja. Trenutačno, mnogi podzakonski akti, kao što je pravilnik o unutarnjem ustrojstvu i mnogobrojna interna pravila se ne objavljuju u „Službenom glasniku BiH“, a ne postoji ni zahtjev za uspostavom jedinšvenog registra koji bi osigurao pristup tekstovima podzakonskih akata.

Međutim, potreba je evidentna i većina ministarstava i drugih institucija BiH već vodi interne registre podzakonskih akata koji se odnose na poslove iz njihove nadležnosti.

5.5 Pristup propisima

Objava i distribuiranje propisa radi upoznavanja javnosti sa istim i osiguranja poštivanja predstavlja jednu od važnih funkcija tijela uprave.

Nažalost, dok potreba za lakšim i bržim pristupom propisima stalno raste, čini se da razina usluga značajno opada. Iako je raniji sustav osiguravao široku dostupnost čitavih zbirki propisa, kako zakona tako i podzakonskih akata, trenutačno u BiH postoji relativni nedostatak ovih aktivnosti.

Ovaj problem je dijelom rezultat nedostatka sredstava, ali ostaje i činjenica da bi neki dijelovi javne uprave mogli biti znatno aktivniji u izdavanju zbirki propisa sa komentarima, pregledom sudske i upravne prakse i obrascima.

5.5.1 Službeno objava

Na razini BiH, Stručnoj službi Doma naroda BiH je Zakonom o službenom glasilu BiH²⁸ povjerena zadaća pripremanja svih propisa, bez obzira da li ih je usvojila Parlamentarna skupština BiH ili neko drugo tijelo i prosljeđivanje na objavu u „Službenom glasniku BiH“.

Obzirom da ova Stručna služba ima nedovoljan broj uposlenika, isto prouzrokuje teškoće u pružanju pravovremene usluge državnim institucijama u ovom pogledu.

Veliki praktični problem predstavlja i pristup službenim glasilima, posebno ukoliko se želi doći do propisa drugih razina vlasti u BiH.

Javno poduzeće „Službeni list BiH“ uspostavilo je i upravlja internet stranicom koja sadrži propise BiH, Federacije BiH i Kantona Sarajevo.

Na internet stranici Parlamentarne skupštine BiH građanima i svim zainteresiranim stranama omogućen je pristup propisima iz nadležnosti BiH. Omogućena je pretraga zakona koji su u proceduri, usvojeni, odbijeni, povučeni, obustavljeni i umireni u razdoblju od 1996. godine do danas.

U okviru projekta reforme javne uprave pokrenute su aktivnosti na izradbi internet portala e-BiH, koji će građanima, poslovnoj zajednici i javnim institucijama omogućiti, između ostalog, u kategoriji Zakoni i podzakonski akti pristup zakonskim i podzakonskim aktima prema instituciji i prema sektoru, odnosno temi.

Uprkos činjenici da mnogi propisi na razini BiH nakon stupanja na snagu više puta pretrpe značajne izmjene i dopune, postoji veoma malo primjera o objavljenim pročišćenim tekstovima takvih propisa. S ciljem da se razjasni status propisa na snazi, od izuzetne je važnosti da se institucije na razini BiH aktivnije uključe u pripremu i objavu službenih pročišćenih tekstova propisa.

Stoga bi trebalo propisati obvezu da se svaki propis mora objaviti u formi pročišćenog teksta nakon što je bio izmijenjen tri puta.

5.5.2 Neslužbene zbirke propisa

Praksa neslužbenog objavljivanja zbirki propisa na razini BiH gotovo ne postoji²⁹. Ukoliko zakonodavstvo ne treba samo biti na snazi, već i biti poznato općoj i stručnoj javnosti, onda je preporučljivo da nadležne institucije BiH zauzmu aktivniji pristup u pogledu izdavanja zbirki propisa, kako u tiskanom obliku, tako i putem internet stranica i elektroničkih baza propisa.

S ciljem osiguranja lakšeg pristupa važećim propisima, preporučljivo je da sva ministarstva i druge institucije BiH koje obavljaju opsežnije normativno-pravne aktivnosti u proračunu planiraju sredstva za objavu zbirki propisa iz njihove nadležnosti. Tekstovi tih propisa bi trebali biti dostupni i putem interneta.

²⁸ Objavljen u „Službenom glasniku BiH, broj 1/97 i 9/04.

²⁹ Kao pozitivan primjer može se istaći zbirka propisa, stručnih mišljenja i sudskih odluka „Primjena propisa o izvršenju kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera u Bosni i Hercegovini“, autora Vildane Vranj i Mustafe Bisića, u izdanju „Privredne štampe“ d.o.o. Sarajevo, iz 2009. godine.

6. PRIJEDLOG MJERA ZA PREVLADAVANJE PROBLEMA

Za prevladavanje navedenih problema u provedbi Jedinostvenih pravila, Vijeće ministara BiH, na 26. sjednici održanoj 6.10. 2015. godine, usvojilo je slijedeće:

ZAKLJUČKE

- 1) Usvaja se Izvešće o primjeni Jedinostvenih pravila za izradbu pravnih propisa u institucijama BiH, izrađeno od strane Ministarstva pravde BiH i upućuje na razmatranje i usvajanje Parlamentarnoj skupštini BiH;*
- 2) Jedinstvena pravila, iako daju dobar okvir za izradbu kvalitetnih propisa, je potrebno dodatno unaprijediti, za što se zadužuje Ministarstvo pravde BiH u suradnji s Uredom za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH;*
- 3) Zaduguje se Ministarstvo pravde BiH da, u okviru projekta USAID-ovog „Jačanje institucija vlasti i procesa u Bosni i Hercegovini“ izradbi metodologiju procjene učinaka propisa na razini Vijeća ministara BiH;*
- 4) Zaduguju se ministarstva i druge institucije BiH da bez dodatnog upošljavanja pristupe uspostavi specijaliziranih jedinica za normativno-pravne poslove u ministarstvima sa većim opsegom ovih poslova, dok bi ostala ministarstva i druge institucije BiH imale specijalizirano osoblje, koje bi prošlo potrebnu obuku;*
- 5) Zaduguju se nadležne institucije BiH da izrade softver za izradbu propisa, koji je specijalizirana verzija Word programa, korištenje elektroničkog sustava za službeno slanje naerta propisa, objašnjenja i mišljenja, kao i pretražive baze podataka o zakonodavstvu, uključujući odluke sudova, literaturu i zakonske izvore EU;*
- 6) Zaduguje se Ministarstvo pravde BiH da jednom godišnje podnosi Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH izvješće o primjeni Jedinostvenih pravila, koje sadrži i izvješće o provedbi ranijih zaključaka Vijeća ministara BiH i Parlamentarne skupštine BiH.*