



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

BOSNA I HERCEGOVINA		
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE		
SARAJEVO		
PRIMLJENO: 19-10-2015		
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Broj i datum
01.02-50-19	1331/15	B

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

Ameg

9/10/15

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 glasniti:

„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

Bosna i Hercegovina
MINISTARSTVO PRAVDE



Босна и Херцеговина
МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ

***IZVJEŠTAJ O PRIMJENI JEDINSTVENIH
PRAVILA ZA IZRADU PRAVNIH PROPISA U
INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE***

Sarajevo, jula 2015. godine

S A D R Ž A J

POPIS KORIŠTENIH SKRAĆENICA.....	3
IZVRŠNI SAŽETAK.....	4
1. UVOD.....	5
2. ZNAČAJ PROVOĐENJA JEDINSTVENIH PRAVILA.....	6
3. METODOLOGIJA IZRADA IZVJEŠTAJA.....	6
4. USPOSTAVLJANJE SISTEMA ZA IZRADU PROPISA.....	7
4.1 Pravni okvir za izradu propisa.....	7
4.2 Obavljanje normativno-pravnih poslova.....	7
4.3 Potrebni ljudski potencijali.....	8
4.4 Informacione tehnologije.....	9
5.1 Planiranje normativno-pravnih poslova.....	10
5.2 Izrada propisa.....	10
5.2.1 Provjera sistemske usklađenosti propisa.....	11
5.2.1.1 Provjera nomotehnike i stila propisa.....	11
5.2.1.2 Provjera jezičke jednakosti propisa.....	11
5.2.1.3 Provjera usklađenosti propisa sa pravnim sistemom.....	12
5.2.1.4 Provjera usklađenosti propisa sa pravnom tečevinom EU.....	13
5.2.1.5 Provjera uticaja propisa na budžet.....	15
5.2.2 Uticaji propisa.....	15
5.2.2.1 Analiza uticaja propisa.....	15
5.2.2.2 Konsultacije sa ostalim institucijama.....	16
5.2.2.3 Konsultacije van sistema vlasti.....	16
5.2.2.4 Uvođenje detaljne analize uticaja 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 objavljivanje.....	20
5.5.2 Neslužbene zbirke propisa.....	20
6. PRIJEDLOG MJERA ZA PREVAZILAŽENJE PROBLEMA.....	21

POPIS KORIŠTENIH SKRAĆENICA

BiH	<i>Bosna i Hercegovina</i>
DEI	<i>Direkcija za evropske integracije</i>
EU	<i>Evropska unija</i>
Jedinstvena pravila	<i>Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH</i>
Izmjene i dopune Jedinstvenih pravila	<i>Izmjene i dopune Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH</i>
MCP	<i>Ministarstvo civilnih poslova</i>
MFT	<i>Ministarstvo finansija i trezora</i>
MKP	<i>Ministarstvo komunikacija i prometa</i>
MLJPI	<i>Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice</i>
MO	<i>Ministarstvo odbrane</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 konsultacije	<i>Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa</i>
RIA	<i>Procjena uticaja 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 izradu pravnih propisa u institucijama BiH (u daljem tekstu: Jedinstvena pravila) usvojena su početkom 2005. godine. Parlamentarna skupština BiH je 2014. godine usvojila izmjene i dopune Jedinstvenih pravila, vezane za upotrebu muškog i ženskog roda u tekstu propisa i način usvajanja prečišćenog teksta propisa.

Usvajanjem Jedinstvenih pravila, uspostavljen je pravni okvir i uveden sistem za izradu propisa na nivou BiH, sličan onom u EU i njenim članicama.

U izveštaju su obrađena slijedeća pitanja:

1) Uspostavljanje sistema za izradu propisa:

- Pravni okvir za izradu propisa;*
- Organizacioni okvir za izradu propisa (obim normativno-pravnih poslova ispred ministarstva, specijalizovane organizacione jedinice, osoblje i stručna tehnička pomoć za normativno-pravne poslove);*
- Potrebni ljudski potencijali za obavljanje normativno-pravnih poslova;*
- Značaj informacionih tehnologija za izradu kvalitetnih propisa;*

2) Provođenje sistema za izradu propisa:

- Provjera systemske usklađenosti propisa (nomotecnika i stil, jezička jednakost, usklađenost sa pravnim sistemom BiH, usklađenost sa pravnim nasljeđem EU, uticaj predloženog propisa na budžet);*
- Uticaj propisa (analiza uticaja propisa, konsultacije sa ostalim institucijama, konsultacije van sistema 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 (službeno objavljivanje, neslužbene zbirke propisa);*

3) Prijedlog mjera za prevazilaženje problema koji su se pojavili u uspostavljanju sistema i provođenju Jedinstvenih pravila u institucijama BiH.

1. UVOD

Propisi služe kao instrumenti za unapređivanje ekonomskog i pravnog sistema zemlje. Izrađuju se na način da rješavaju ili sprečavaju probleme u interesu građana. Propisi igraju važnu ulogu u očuvanju vrijednosti zajednice, zaštiti prava građana i utvrđivanju njihovih obaveza. Propisi unose red u živote ljudi, pomažu u rješavanju sporova, uređuju kaznene mjere, štite prava pojedinaca i grupa i promovišu blagostanje.

Propisi ne mogu postojati sami za sebe, uvijek su dio pravnog sistema, primjenjuju se i provode u upravnim ili sudskim postupcima. Iz ovih razloga, propisi moraju biti uzajamno vezani i uzimati u obzir određene pravne preduslove i sistem 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 njihovom provođenju, 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 sistema da održava red, omogućava planiranje i osigurava predvidivost, onda bi i propisi morali biti u skladu s tim.

Pravni sistem BiH je složen uslijed složene strukture vlasti koja je proizašla iz Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1995. godine, sa Ustavom BiH kao aneksom i uz pozivanje na 15 međunarodnih sporazuma. Pored toga, Aneksom 10. Dejtonskog mirovnog sporazuma uspostavljen je Ured Visokog predstavnika sa širokim ovlaštenjima da donosi i stavlja van snage propise. Usklađivanje zakonodavstva BiH sa pravnim nasljeđem EU je dodatni zahtjev za donosioce propisa. Uticaj stranih stručnjaka i njihovih tehnika izrade propisa doprinijeli su nedostatku jedinstvenosti u praksi izrade nacrtu propisa, odnosno rezultirali su nedosljednostima.

U junu 2002. godine, Vijeće ministara BiH i Predsjedništvo BiH usvojili su zajedničku Deklaraciju o kvaliteti regulative, te zadužili Radnu grupu da predloži set jedinstvenih pravila koja bi usmjeravala postupak izrade propisa. Radna grupa je izradila sveobuhvatan dokument kojim se uspostavljaju pravila i postupak izrade zakona za sve institucije BiH pod nazivom „Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine“¹. Jedinstvena pravila, zajedno sa njihovim izmjenama i dopunama iz 2014. godine² su u skladu sa relevantnom praksom u EU.

Ovim izvještajem Ministarstvo pravde BiH daje pregled uspostavljanja i provođenja sistema za izradu propisa na nivou BiH, sa naznakom najznačajnijih problema u provođenju Jedinštenih pravila, kao i prijedlog mjera za prevazilaženje problema, u skladu sa nadležnostima propisanim članom 13. stav (1), alineja 11) i članom 16. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH³.

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

Izvještaj je upućen na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH.

Rezultati izvještaja koristit će se za poboljšanje Jedinštenih pravila, te praćenje i procjenu njihove primjene u institucijama BiH u narednom periodu.

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“, br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07 i 103/09.

2. ZNAČAJ PROVOĐENJA 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 utiče na pravnu sigurnost građana, te kredibilitet zakonodavnog tijela. Zato je odgovarajuća struktura propisa gotovo jednako važna kao i njegov sadržaj.

Velike društvene promjene od jednopartijskog u višepartijski sistem, od rata ka miru, od jednostavne organizacije vlasti u vlast sa više nivoa 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, uticaj stranih stručnjaka i ovlaštenja Visokog predstavnika za BiH, bili su dodatno opterećenje prilikom izrade propisa, te doveli do njihove neujednačenosti. U takvim okolnostima, a s ciljem što bržeg prevazilaženja nastalih normativno-pravnih neujednačenosti, usvojena su Jedinstvena pravila, kojima se utvrđuju formalni kriteriji za izradu kvalitetnih propisa u institucijama BiH⁴.

3. METODOLOGIJA IZRADE IZVJEŠTAJA

Ovaj izvještaj je izrađen na osnovu nalaza i preporuka Sistemskog pregleda javne uprave u BiH⁵, izlaganja sa stručnog savjetovanja „Primjena Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH“, Izveštaja o četiri stručna savjetovanja u organizaciji ustavno-pravnih komisija Parlamentarne skupštine BiH iz septembra 2010. godine⁶ i Aneksa 1: Analiza Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH iz dokumenta „Unaprjeđenje postupka konsultacija sa zainteresovanom javnošću na nivou BiH“, izrađenog od strane članova CBGI projektnog tima, uz konsultacije sa članovima projektnog tima Ministarstva pravde BiH⁷.

Za potrebe izrade izvještaja, zatraženi su podaci od ministarstava BiH. Podaci su prikupljeni putem upitnika, a dobiveni odgovori i komentari su, na odgovarajući način, uključeni u konačni izvještaj.

Rezultati ovog izvještaja koristit će se za dalje unaprjeđenje provođenja Jedinostvenih pravila i poboljšanje rješenja, naročito u pogledu uvođenja obveze i prakse provođenja procjene uticaja.

⁴ Priručnik za izradu pravnih propisa, Tehnički uslovi i stil, Sarajevo, februar 2006. godine, finansirao USAID-JSDP.

⁵ Izradio Ured koordinatora za reformu javne uprave.

⁶ Stručna savjetovanja su održana u saradnji sa Misijom Organizacije za evropsku sigurnost i saradnju u BiH – Odjelom za parlamentarnu podršku 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. USPOSTAVLJANJE SISTEMA ZA IZRADU PROPISA

4.1 Pravni okvir za izradu propisa

Usvajanjem Jedinstvenih pravila i njihovih kasnijih izmjena i dopuna, uspostavljen je pravni okvir i uveden sistem za izradu propisa na nivou BiH, sličan onom u EU i njenim članicama.

Jedinstvena pravila sadrže 85 članova sistematizovanih u pet dijelova:

- 1) Prvi dio propisuje da se Jedinstvena pravila odnose na izradu svih propisa⁸ i važe za sve institucije BiH, a drugi nivoi vlasti u BiH ih mogu dobrovoljno primjenjivati.
- 2) Drugi dio obuhvata: strukturu propisa,⁹ oblik propisa,¹⁰ stil propisa,¹¹ izmjene i potvrđivanje propisa.¹²
- 3) Treći dio propisuje jedinstvenu tehniku izrade obrazloženja propisa koje sadrži: ustavno-pravni ili zakonski osnov za uvođenje propisa, razloge za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane politike, usklađenost propisa s evropskim zakonodavstvom, provedbene mehanizme i način osiguranja poštivanja propisa, obrazloženje finansijskih sredstava za provođenje propisa i finansijske učinke zakona, opis konsultacija vođenih u procesu izrade propisa i raspored ponovnog preispitivanja uvedenog propisa.
- 4) Četvrti dio uređuje obavljanje normativno-pravnih poslova u institucijama BiH i sadrži: izradu propisa i identičnost propisa na jezicima u službenoj upotrebi u BiH.
- 5) Peti dio sadrži završne odredbe i obavezu 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 uticaja.

4.2 Obavljanje normativno-pravnih poslova

U anglosaksonskoj pravnoj tradiciji oblikovanje politika i izrada propisa su personalno i organizaciono razdvojene. Centralne jedinice izrađuju propise na osnovu detaljnih uputstava institucija nadležnih za oblikovanje politika. U kontinentalnoj Evropi ove uloge su najčešće personalno i organizaciono spojene u istu organizacionu jedinicu. Glavna prednost spajanja ove dvije uloge je što se kod izrade propisa mogu izvršiti revidiranja usvojene politike, a što omogućuje veći stepen određenosti i praktičnosti u konačnom tekstu propisa.

Sistem izrade propisa u BiH uklapa se u pravnu tradiciju kontinentalne Evrope, gdje su uloge oblikovanja politike i izrade propisa spojene, sa jakim ulogom ureda za zakonodavstvo, koja je različita od uloge centralnih jedinica za izradu propisa u anglosaksonskoj pravnoj tradiciji.¹³

Ured za zakonodavstvo, pored završne kontrole rezultata izrade nacрта 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, uputstvo, pravilnik i drugi pravni akt.

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

¹⁰ Obuhvata dio, poglavlje, odjeljak i član, koji se dalje dijeli na stavove, tačke i alineje.

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

¹² Obuhvata izmjene i dopune propisa, prečišćene 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 sveobuhvatno provođenje Jedinostvenih pravila:

1) Postojanje povećanog obima normativno-pravnih poslova ministarstva

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

2) Postojanje organizacione jedinice koja je specijalizovana za normativno-pravne poslove, odnosno postojanje specijalizovanog osoblja, obučenog za obavljanje normativno-pravnih poslova

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

3) Osiguranje stručne tehničke pomoći (uključujući pravila za donošenje odluka, izradu zapisnika, izvještaja o radu) od strane ministarstva kao osnivača interresorne radne grupe za izradu određenog propisa iz zajedničke nadležnosti više ministarstava, kao i drugih radnih grupa za izradu propisa)

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

U ministarstvima sa većim obimom normativno-pravnih poslova postoji potreba uspostavljanja organizacionih jedinica ili radnih mjesta za njihovo obavljanje.

Interresornim i drugim radnim grupama za izradu propisa, osnivač treba osigurati stručnu i tehničku podršku, izradu pravila za donošenje odluka, zapisnika i izvještaja o radu i sl.

4.3 Potrebni ljudski potencijali

Ministarstva BiH se suočavaju sa nedovoljnim brojem pravnih stručnjaka za izradu propisa.¹⁵ I kada postoji stručno osoblje specijalizovano za izradu propisa, isto najčešće nije dodatno obučeno za izradu propisa, u skladu sa metodologijom propisanom Jedinostvenim pravilima i novim tehnikama izrade propisa, na primjer usklađivanje sa pravnim nasljeđem EU ili analize uticaja 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 zapošljavanje osoblja (stručnjaka) i provođenje obuka za izradu 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
djelimično	ne	ne	ne	ne	da	djelimično	ne	djelimično

Ministarstva i druge institucije BiH u većini slučajeva ne raspolažu finansijskim sredstvima potrebnim za zapošljavanje osoblja i provođenje obuka za izradu propisa, pa su oslonjena na obuke koje organizuju 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 angažuju vanjske stručnjake za izradu pojedinih propisa. Za potrebe ovakvih angažovanja nisu razrađeni kriteriji za izbor odgovarajućih stručnjaka, kriteriji upravljanja njihovim radom i kriteriji određivanja naknade za rad.

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

4.4 Informacione tehnologije

Informacione tehnologije, uz dobro obučeno osoblje, mogu značajno doprinijeti poboljšanju kvalitete propisa.¹⁶ Većina državnih službenika na nivou BiH raspolaže računarom koji je umrežen i koji je dio sistema e-Vlade, koji omogućuje prenos i razmjenu dokumenata između institucija u elektronskom obliku.¹⁷

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

6) Postojanje elektronske 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 izradu propisa koji omogućuje da se na jednostavan način primjene Jedinstvena pravila u pogledu oblika tekstova propisa i direktno daju nazivi članovima prema onome što isti uređuju i na osnovu kojih se raspoznaju u tekstu propisa, što omogućuje lakšu pretragu.

U postupku usklađivanja zakonodavstva BiH sa pravnim nasljeđem EU postoji potreba izrade elektronske 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 informacionih tehnologija kod izrade propisa.

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

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

5. PROVOĐENJE SISTEMA ZA IZRADU 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 izradu nacrt propisa.

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

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

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

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

Za potrebe planiranja normativno-pravnih poslova, trebaju se poboljšati konsultacije, 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 Izrada propisa

Zakonodavni postupak u BiH odvija se u slijedećim fazama:

- 1) pripremanje teza za izradu propisa;
- 2) odobravanje teza za izradu propisa;
- 3) pripremanje prednacrt propisa;
- 4) postupak konsultacija;
- 5) pripremanje nacrt propisa;
- 6) odobravanje nacrt propisa;
- 7) pribavljanje potrebnih mišljenja;
- 8) upućivanje nacrt propisa Vijeću ministara BiH;
- 9) utvrđivanje prijedloga propisa na sjednici Vijeća ministara BiH;
- 10) usvajanje prijedloga propisa u Parlamentarnoj skupštini BiH;
- 11) objavljivanje usvojenog propisa u „Službenom glasniku BiH“.

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

8) Izrada propisa u svim fazama se odvija u skladu sa Jedinstvenim pravilima

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

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

5.2.1 Provjera sistemske usklađenosti propisa

U skladu sa 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 hitno zauzeti stav mišljenja se daju odmah.

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

9) Postupanje u skladu sa Poslovnikom o radu VM BiH u pogledu sistemske 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 stava. Ipak, u slučaju neslaganja obrađivača propisa sa mišljenjem nekog od tijela, obrađivač može svoje stav sa obrazloženjem i izjašnjenjem dostaviti Vijeću ministara BiH. U takvim slučajevima konačnu odluku donosi Vijeće ministara BiH, ali se postavlja pitanje na osnovu čega se prosuđuje valjanost nekog od oprečnih stavova 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 stava.

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 članove, koji se dalje dijele na stavove, tačke i alineje, upotrebu standardne formulacije za izmjenu i dopunu propisa, navođenje i slično, kao i gramatičkih zahtjeva: upotreba 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 izrade propisa

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

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

5.2.1.2 Provjera jezičke jednakosti propisa

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

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

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

11) Osiguranje profesionalnog lektora u skladu sa čl.79 st.1 Jedinostvenih pravila, s ciljem osiguranja jezičke identičnosti propisa u procesu razmatranja i odlučivanja

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

Jedinstvena pravila predviđaju osnivanje Komisije za jezičku politiku u zakonodavstvu BiH, kojemu Stručna služba Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH služi kao sekretarijat. Ova komisija se sastoji od šest istaknutih pravnika, kao i šest jezičara koje imenuje Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH. Članovi komisije su iz reda tri konstitutivna naroda, sa jednakim brojem predstavnika iz svake profesije. Komisija za jezičku politiku u zakonodavstvu BiH se sastaje najmanje jednom godišnje kako bi izradila i ažurirala trojezični službeni leksikon izraza korištenih u propisima, odlučivala o rječnicima i gramatičkim pravilima koje bi trebalo koristiti u narednoj godini, te odlučivala na osnovu žalbe o pitanju jezičke ispravnosti i istovjetnosti izraza u propisima koji su na snazi.

Postoji potreba dodatnog zapošljavanja profesionalnih lektora i osnivanje Komisije za jezičku politiku u zakonodavstvu BiH, kojoj treba osigurati uslove za rad.

5.2.1.3 Provjera usklađenosti propisa sa pravnim sistemom

a) Kada je riječ o standardnim provjerama o ustavnom osnovu i usklađenosti sa pravnim sistemom 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 sistema.

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

MCP	MFT	MKP	MLJPI	MO	MP	MS	MVP	MVTEO
djelimično	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 lično poznavanje složenog pravnog sistema 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 elektronske baze propisa na snazi mogli bi biti od velike koristi, s ciljem da se identifikuju mogući sukobi između propisa, ali isti još uvijek nisu u potpunosti dostupni.

b) Poslovnikom 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 osnovnih sloboda međunarodnog humanitarnog prava.

Iako ova provjera koju provodi Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH trenutno i nije previše detaljna, određeni korisni instrumenti, počevši od stvaranja elektronske 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 takođe postavlja zahtjev pred obrađivače propisa da obave provjeru u pogledu usklađenosti propisa sa međunarodnim pravom, te sa postupkom za pokretanje, zaključivanje i izvršavanje međunarodnih ugovora. Ministarstvo vanjskih poslova BiH je nadležno za provođenje ove provjere o čemu je dužno dati i svoje mišljenje. Prva provjera je specijalizovani dio opšte provjere o usklađenosti sa pravnim sistemom, s obzirom da su u poslijeratnom periodu odredbe međunarodnog prava postale sastavnim dijelom domaćeg pravnog poretka. Druga provjera je više postupovnog karaktera i ista je regulisana Zakonom o postupku zaključivanja 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 obavezama.

Čini se da je postupak ove provjere vrlo uopšten, 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 funkcionisanja organa uprave, naročito u pogledu pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta organa uprave.

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

Ministarstvu pravde BiH bi trebalo dati u nadležnost da obavlja provjere i u pogledu opravdanosti za uvođenje krivičnih djela, van Krivičnog zakona BiH i visinu zapriječene kazne u Krivičnom zakonu BiH i posebnim zakonima kojima se propisuju krivična 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 tečevinom 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 pravnom tečevinom EU

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

14) Postojanje organizacione jedinice za evropske integracije u skladu sa Odlukom VM BiH o uspostavi organizacionih jedinica za evropske integracije u organima uprave BiH

MCP	MFT	MKP	MLJPI	MO	MP	MS	MVP	MVTEO
da	da	djelimično	djelimično	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 preduzeti da bi se počeo koristiti ovaj softver bilo je stvaranje sistema jedinstvenog indeksa domaćeg zakonodavstva na osnovu CELEX-ovog kodifikacijskog sistema. DEI BiH je tokom 2007. izvršila obuku i uručila PROGRESS EDITOR institucijama, kako bi same mogle ažurirati podatke o usklađenim pravnim propisima. Pošto institucije u proteklom periodu nisu ažurirale podatke u ovoj bazi, DEI BiH je tokom protekle godine unijela informacije u bazu, i to na osnovu datih mišljenja o usklađenosti.

Napominjemo da je Vijeće ministara BiH, na sjednici održanoj 21.07.2009. godine, donijelo zaključak o uvođenju oznake „E“ na nacrtima ili prijedlozima propisa koji se odnose na ispunjavanje prioriteta definisanih Programom prioriteta usklađivanja u zakonodavnim aktivnostima za provođenje Evropskog partnerstva i Privremenog sporazuma za 2009. godinu.

Vijeće ministara BiH je, na sjednici održanoj 19.08.2010. godine, donijelo i zaključak da DEI do kraja januara 2011. godine izradi Program integrisanja²³, uz konsultacije sa nadležnim institucijama svih nivoa vlasti u BiH. Navedeni zaključak još nije proveden.

31.12.2014. godine Predsjedništvo BiH usaglasilo je prijedlog teksta zajedničke Izjave o opredijeljenosti političkih lidera u BiH za preduzimanje neophodnih reformi u okviru procesa pristupanja BiH Evropskoj 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 Evropskoj uniji.

Prilikom usklađivanja propisa BiH sa *acquisem*, potrebno je konsultovani najmanje dvije jezičke 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 ključna pitanja su ostala samo djelimično riješena, uključujući odabir metodologije usklađivanja, kao i nedostatak osoblja za provođenje.

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

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

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

²³ Planski dokument koji objedinjuje Akcioni plan za provođenje prioriteta iz Evropskog partnerstva sa BiH, Program mjera za provođenje 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 zadaci 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 njihovo provođenje, kao i projekciju budžeta za provođenje planiranih aktivnosti i mjera.

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

5.2.1.5 Provjera uticaja propisa na budžet

15) Procjena finansijskog uticaja prilikom izrade nacrtu propisa (i za koji period)

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

Ovaj zahtjev je trenutno prilično minimalan. Isti se uglavnom odnosi na procjenu budžetskog uticaja propisa jednog nivoa vlasti i to za tekuću godinu. Nedostaju propisani zahtjevi u pogledu procjene finansijskog uticaja koji bi obuhvatio neki duži period, to jest više godina ili nekih složenijih načina obavljanja finansijske 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 finansijski uticaj 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, izrada propisa se generalno shvata kao posao pravnika, tako da su finansijski stručnjaci rijetko uključeni u radne grupe, a sami pravници ne rade u saradnji sa finansijskim stručnjacima unutar njihove institucije. Pored toga, veoma često poteškoće proizilaze iz slabe koordinacije sa drugim institucijama i nivoima vlasti.

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

5.2.2 Uticaji 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 centralno pitanje izrade 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 sistema 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 uticaja propisa na finansijsku, okolišnu, socijalnu i ekonomsku stvarnost prilikom izrade nacrtu propisa

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

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

5.2.2.1 Analiza uticaja propisa

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

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

- 1) Prva kategorija tehnika u okviru analize uticaja propisa daje jednostavnu analizu uticaja: uglavnom je ograničena na korištenje konsultacija, putem kojeg predlagači propisa traže mišljenje drugih institucija ili privatnih organizacija, odnosno fizičkih lica 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. Generalno, podaci su mnogo dublji od onih do kojih se dolazi jednostavnim konsultacijama. 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 Konsultacije sa ostalim institucijama

Uvođenje sistema opsežnijih konsultacija unutar institucija BiH i sa nižim nivoima vlasti u BiH predstavlja najjednostavniji način da se poboljša procjena mogućeg uticaja određenog propisa, kao što je to učinjeno u mnogim zemljama, novopridruženim članicama EU. Pravni osnov za opsežnije konsultacije na nivou BiH je sadržan u članu 18. Zakona o upravi.²⁵

Sistem se može razviti iz postojeće prakse, tako što će se od nekoliko ministarstava ili drugih institucija tražiti mišljenje o tome koliko je neki nacrt u skladu sa određenim pravnim instrumentima i obavezama.

5.2.2.3 Konsultacije van sistema vlasti

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

Ministarstvo pravde BiH je uporedo sa izradom ovog izvještaja izradilo posebni izvještaj koji se odnosi na provođenje Pravila za konsultacije.

Usvajanjem Pravila za konsultacije i potpisivanjem Sporazuma o saradnji između Vijeća ministara BiH i nevladinog sektora u BiH stvoren je pravni i institucionalni okvir za saradnju građana i OCD sa tijelima javne vlasti na nivou BiH u postupku razvoja, izrade i provođenja javnih politika.

Iz podataka prikupljenih za potrebe izrade tog izvještaja može se zaključiti da se u većini ministarstava, ali i drugim institucijama BiH, Pravila za konsultacije djelimično provode. I u onim ministarstvima u kojima se Pravila za konsultacije provode, njihovo provođenje je najčešće formalno, a ne suštinsko.

Provođenje Pravila za konsultacije karakteriše niz problema koji se mogu podijeliti u dvije grupe.

Prva grupa problema se odnose na uspostavljanje i funkcionisanje instrumenata za provođenje Pravila za konsultacije, gdje su ključni problemi:

- 1) Većina institucija BiH nije ispunila obaveze na uspostavljanju i funkcionisanju instrumenata za provođenje Pravila za konsultacije, niti ih je planirala u svojim strateškim planovima ili programima rada.

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 provođenje Pravila za konsultacije nije dovoljno izražena. Glavni uzrok ovakvog stanja je nedostatak osoblja u najvećem broju institucija BiH, ali i nedostatak volje za njihovo provođenje. Preraspodjelom postojećeg osoblja, uz efikasnije planiranje i koordinaciju unutar institucije, nedostaci se mogu kratkoročno prevazići, ali se to neće nužno odraziti na stepen provođenja Pravila za konsultacije, ukoliko se ne promijeni odnos prema provođenju.*
- 3) *Nedostatak znanja državnih službenika, zainteresovanih pojedinaca i OCD za konsultacije u postupku razvoja, izrade i praćenja provođenja javnih politika.*
- 4) *Izostanak promovisanja Pravila za konsultacije među državnim službenicima, građanima i OCD.*

Druga grupa problema se odnose na sadržaj provedenih konsultacija, gdje su ključni problemi:

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

5.2.2.4 Uvođenje detaljne analize uticaja 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 uticaja za donošenje metodologije procjene uticaja propisa na nivou BiH. Do sada su održana četiri sastanka Radne grupe. Zadatak Radne grupe je da, analizirajući postojeće stanje i modele/metodologije za procjenu uticaja u susjednim zemljama i EU, nađu najbolje rješenje za izradu metodologije procjene uticaja propisa na nivou BiH. Jednom izrađena i usvojena, ova metodologija predstavljat će putokaz za kvalitetnu procjenu uticaja propisa na nivou BiH i bit će obavezujuća za sve institucije.

5.3 Donošenje propisa

5.3.1 Razmatranje propisa od strane kolegija institucije

Na nivou 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 izradi.

Međutim, ovo je daleko od stvarne prakse s obzirom da onaj ko je izradio nacrt propisa praktički ima veliki uticaj, ne samo nad pravnim rješenjima koja su sadržana u nacrtu propisa, već i sa odabirom osnovnih ciljeva politike sadržanih u istom. To znači da je lice koje je pripremilo propis, u situaciji kada nema jasno definisanih ciljeva politike, bilo prisiljeno da ih samo utvrdi kao i da samo procijeni da li su odabrana rješenja prihvatljiva.

U skladu sa navedenim, stručni kolegij ministarstva ili neki drugi rukovodeći službenik ministarstva koji je zadužen za konačnu provjeru i ocjenu nacrt propisa unutar ministarstva, ukoliko nije direktno učestvovao u postupku njegove pripreme, ima male šanse za kvalitetnu provjeru nacrt propisa, uslijed čega je unutrašnja kontrola rijetko efektivna.

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 sekretarijatu Vijeća ministara BiH, pravnici i drugi stručnjaci koji su učestvovali u postupku izrade predloženog propisa ne učestvuju u daljem postupku, jer pravila koja definišu postupak odlučivanja propisuju da nacrt propisa u svim daljim 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 organa uprave BiH, iako se njihova glavna vrijednost odnosi na donošenje zakona i izmjena i dopuna zakona u Parlamentarnoj skupštini BiH.

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

Međutim, parlamentarne stručne službe još nisu dovoljno kadrovski popunjene da bi mogle pružiti zadovoljavajuću pomoć poslanicima i delegatima u pogledu izrade nacrt propisa, kao i amandmana na predložene ili postojeće propise. Stoga nacrti propisa ili amandmani koje iniciraju poslanici i delegati u parlamentarnoj proceduri obično preskaču cjelokupni sistem izrade propisa i obično su lošije kvalitete. Sasvim je jasno da ukoliko se želi postići viši nivo kvalitete propisa unutar Parlamentarne skupštine BiH, ista mora imati svoj vlastiti i iskusan kadar kao što je to uobičajena praksa u parlamentima širom Evrope.

S ciljem da se osigura da su propisi koji su inicirani od strane poslanika ili delegata pripremljeni u skladu sa standardima kvalitete koji su svojstveni sistemu izrade 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 tokom razmatranja od strane Vlade i Skupštine Brčko distrikta BiH, što je takođe slučaj u nekoliko zemalja EU, uključujući Republiku Sloveniju.

5.4 Podzakonski akti

Na nivou BiH se ne posvećuje dovoljna pažnja kvaliteti podzakonskih akata. Njihov značaj će naročito doći do izražaja u kontekstu pridruživanja BiH EU. Jedinstvena 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 kvalitete, 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, izrada nacrtu podzakonskih akata uporedo sa tekstom zakona je vrlo rijetka praksa. U skladu sa time, vrlo često odluke kojima se određuje regulisanje 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 licima koja su radila na izradi zakona. Imajući u vidu nedovoljan broj lica obučanih za izradu nacrtu propisa u većini institucija, ovo se pojavljuje kao nužnost, jer se na taj način ostvaruje usklađivanje zakona i podzakonskih akata.

17) Vođenje 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	djelimično	djelimično	da	da

Problem koji je specifičan za podzakonske akte na nivou BiH je pitanje objavljivanja. Trenutno, mnogi podzakonski akti, kao što je pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i mnogobrojna interna pravila se ne objavljuju u „Službenom glasniku BiH“, a ne postoji ni zahtjev za uspostavljanjem jedinstvenog 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

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

Nažalost, dok potreba za lakšim i bržim pristupom propisima stalno raste, čini se da nivo usluga značajno opada. Iako je raniji sistem osiguravao široku dostupnost čitavih zbirki propisa, kako zakona tako i podzakonskih akata, trenutno 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 objavljivanje

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

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

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

Javno preduzeće „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 zainteresovanim stranama omogućen je pristup propisima iz nadležnosti BiH. Omogućena je pretraga zakona koji su u proceduri, usvojeni, odbijeni, povučeni, obustavljeni i umireni u periodu od 1996. godine do danas.

U okviru projekta reforme javne uprave pokrenute su aktivnosti na izradi 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 nivou BiH nakon stupanja na snagu više puta pretrpe značajne izmjene i dopune, postoji veoma malo primjera o objavljenim prečišćenim tekstovima takvih propisa. S ciljem da se razjasni status propisa na snazi, od izuzetne je važnosti da se institucije na nivou BiH aktivnije uključe u pripremanje i objavljivanje službenih prečišćenih tekstova propisa.

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

5.5.2 Neslužbene zbirke propisa

Praksa neslužbenog objavljivanja zbirki propisa na nivou 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 štampanom obliku, tako i putem internet stranica i elektronskih baza propisa.

S ciljem osiguranja lakšeg pristupa važećim propisima, preporučljivo je da sva ministarstva i druge institucije BiH koje obavljaju opsežne normativno-pravne aktivnosti u budžetu planiraju sredstva za objavljivanje 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 krivičnih 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 PREVAZILAŽENJE PROBLEMA

Za prevazilaženje navedenih problema u provođenju Jedinestvenih pravila, Vijeće ministara BiH, na 26. sjednici održanoj 6.10. 2015. godine, usvojilo je slijedeće:

ZAKLJUČKE

- 1) Usvaja se Izvještaj o primjeni Jedinestvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, izrađen od strane Ministarstva pravde BiH i upućuje na razmatranje i usvajanje Parlamentarnoj skupštini BiH;*
- 2) Jedinestvena pravila, iako daju dobar okvir za izradu kvalitetnih propisa, je potrebno dodatno unaprijediti, za što se zadužuje Ministarstvo pravde BiH u saradnji 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“ izradi metodologiju procjene uticaja propisa na nivou Vijeća ministara BiH;*
- 4) Zaduguje se ministarstva i druge institucije BiH da bez dodatnog zapošljavanja pristupe uspostavljanju specijalizovanih jedinica za normativno-pravne poslove u ministarstvima sa većim obimom ovih poslova, dok bi ostala ministarstva i druge institucije BiH imale specijalizovano osoblje, koje bi prošlo potrebnu obuku;*
- 5) Zaduguje se nadležne institucije BiH da izrade softver za izradu propisa, koji je specijalizovana verzija Word programa, korištenje elektronskog sistema za službeno slanje nacrtu 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 izvještaj o primjeni Jedinestvenih pravila, koji sadrži i izvještaj o provođenju ranijih zaključaka Vijeća ministara BiH i Parlamentarne skupštine BiH.*