



Broj: 11-06-3-1411/23
Sarajevo, 17. travnja 2023. godine

BOSNA I HERCEGOVINA PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE SARAJEVO			
PRIMLJENO: 26-04-2023			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01,02-50-18		985/23	

PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI BOSNE I HERCEGOVINE

SARAJEVO

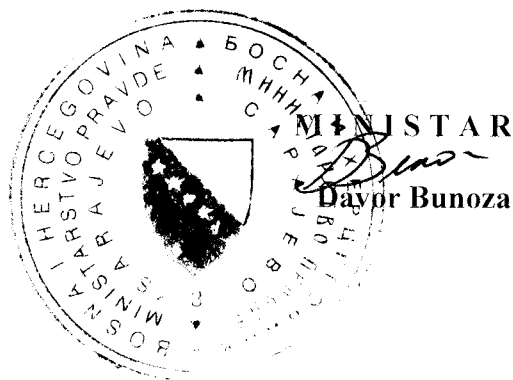
PREDMET: Dostava Izvješća o primjeni Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, radi usvajanja

U privitku akta dostavljamo Izvješće o primjeni Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, koje je razmotrilo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na 9. sjednici, održanoj 12. travnja 2023. godine, radi usvajanja na sjednici Zastupničkog doma i sjednici Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

U prilogu je obavijest Generalnog tajništva Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, broj 05-07-1-936-9/23 od 13. travnja 2023. godine.

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

Sa poštovanjem,



2-1

Bosna i Hercegovina
VIJEĆE MINISTARA
Generalno tajništvo



Босна и Херцеговина
САВЈЕТ МИНИСТАРА
Генерални секретаријат

Bosna i Hercegovina
VIJEĆE MINISTARA
Generalni sekretarijat

Bosnia and Herzegovina
COUNCIL OF MINISTERS
Secretariat General

Broj: 05-07-1-936-9/23
Sarajevo, 13. 4. 2023. godine

MINISTARSTVO PRAVDE BOSNE I HERCEGOVINE

- *n/r tajniku Ministarstva* -

Trg Bosne i Hercegovine 1, 71000 Sarajevo

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ
САРАЈЕВО

ПРИМЉЕНО:		13-04-2023	
Организациона јединица	Класификациона ознака	Број	Број

PREDMET: Obavijest, dostavlja se

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, na 9. sjednici održanoj 12. 4. 2023. godine, razmotrilo je Izvješće o primjeni Jedinствених правила за израду правних прописа u institucijama Bosne i Hercegovine за 2022. godinu te s tim u vezi zaključilo:

- usvaja se Izvješće o primjeni Jedinствених правила за израду правних прописа u institucijama Bosne i Hercegovine за 2022. godinu;

- zadužuju se ministarstva i druge institucije Bosne i Hercegovine da bez dodatnog zapošljavanja pristupe uspostavi специјализираних јединица за нормативно-правне послове u ministarstvima s većim obimom ових послова, dok bi остала ministarstva i друге институције Bosne i Hercegovine имале специјализирани **kadar**, koji bi prošao posebnu obuku;

- zadužuje se Ministarstvo pravde BiH da jednom godišnje podnosi Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine izvještaj o primjeni Jedinствених правила.

S poštovanjem.

DOSTAVLJENO:

- naslovu
- u spis broj: 05-015-904 23
- a/a

GENERALNI TAJNIK
VIJEĆA MINISTARA BiH
mr. Robert Vidović

Bosna i Hercegovina
MINISTARSTVO PRAVDE



Босна и Херцеговина
МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ

IZVJEŠTAJ
O PRIMJENI JEDINSTVENIH PRAVILA ZA IZRADU PRAVNIH PROPISA U
INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2022. GODINU

Sarajevo, januar 2023. godine

SADRŽAJ

1. UVOD	1
1.1. ZNAČAJ IZRADE KVALITETNIH PROPISA	1
1.2. SVRHA I CILJ IZRADE IZVJEŠTAJA	2
1.3. METODOLOGIJA IZRADE IZVJEŠTAJA	2
1.4. STRUKTURA IZVJEŠTAJA	2
2. POSTUPAK IZRADE PROPISA	3
2.1. PRAVNI OKVIR ZA IZRADU PROPISA	3
2.2. OBAVLJANJE NORMATIVNO-PRAVNIH POSLOVA	4
2.3. POTREBNI LJUDSKI POTENCIJALI	4
2.4. INFORMACIONE TEHNOLOGIJE	5
2.5. PLANIRANJE NORMATIVNO-PRAVNIH POSLOVA	5
2.6. ZAKONODAVNI POSTUPAK	6
2.7. PROVJERA SISTEMATSKIE USKLADENOSTI PROPISA	7
2.7.1. Postupanje u skladu sa Poslovnikom o radu Vijeća ministara BiH	7
2.7.2. Provjera nomotehnike i stila propisa	7
2.7.3. Provjera jezičke jednakosti propisa	7
2.7.4. Provjera usklađenosti propisa sa pravnim sistemom	8
2.7.5. Provjera usklađenosti propisa sa pravnom tekovinom EU	8
2.8. PROCJENA UTICAJA PROPISA	10
2.8.1. Uvod	10
2.8.2. Opći cilj	11
2.8.3. Dosljedna primjena analitičkih postupaka koji prethode izradi propisa BiH	12
2.8.4. Kapaciteti resornih ministarstva za provođenje postupka procjene uticaja	12
2.8.5. Institucionalni mehanizmi koordinacije i kontrole postupka procjene uticaja BiH	14
2.9. IZMJENE I DOPUNE JEDINSTVENIH PRAVILA IZ 2021. GODINE	15
3. POSTUPAK DONOŠENJA PROPISA	18
3.1. RAZMATRANJE PROPISA OD STRANE STRUČNOG KOLEGIJA INSTITUCIJE BiH	18
3.2. RAZMATRANJE PROPISA OD STRANE VIJEĆA MINISTARA BiH	18
3.3. RAZMATRANJE PROPISA OD STRANE PARLAMENTARNE SKUPŠTINE BiH	18
4. PODZAKONSKI AKTI	19
5. PRISTUP PROPISIMA	20
5.1. SLUŽBENO OBJAVLJIVANJE	20
5.2. NESLUŽBENE ZBIRKE PROPISA	20
6. PRIJEDLOG MJERA ZA PREVAZILAŽENJE POSTOJEĆEG STANJA	21

1. UVOD

1.1. Značaj izrade kvalitetnih propisa

Propisi služe kao instrumenti za unapređivanje ekonomskog i pravnog sistema 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 obaveza. Propisi unose red u živote ljudi, pomažu u rješavanju sporova, uređuju krivične mjere, štite prava pojedinaca 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.

Način na koji je propis izrađen, između ostalog, indikator 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.

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. Takođe ovakvi propisi stvaraju osjećaj nesigurnosti među građanima i imaju negativne posljedice po kredibilitet zakonodavca.

Ako je uloga pravnog sistema održavati red, omogućavati planiranje i osiguravati predvidljivost, onda bi i propisi morali biti u skladu sa tim. Pravni sistem Bosne i Hercegovine (BiH) je složen i uslijed složene strukture vlasti koja je proizišla iz Daytonskog mirovnog sporazuma, s Ustavom BiH kao aneksom i uz pozivanje na 15 međunarodnih sporazuma. Pored toga, Aneksom 10. Daytonskog mirovnog sporazuma uspostavljen je Ured Visokog predstavnika za BiH sa širokim ovlaštenjima da donosi i stavlja van snage propise. Usklađivanje zakonodavstva BiH sa pravnim nasljeđem Evropske unije (EU) predstavlja dodatni pritisak na zakonodavne procese. Uticaj stranih stručnjaka i nametanje njihovih tehnika izrade propisa doprinijeli su nedostatku jedinstvenosti u praksi izrade nacrtu propisa, odnosno rezultirali su nedosljednostima.

Da bi otklonila navedene probleme u izradi propisa i unaprijedila kvalitetu propisa u BiH, Parlamentarna skupština BiH je 2005. godine usvojila Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine (Jedinstvena pravila), koja su objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 11/05, sa kasnije četiri izmjene i dopune koje su objavljene u „Službenom glasniku BiH“, br. 58/14, 60/14, 50/17, 70/17 - Ispravak i 10/21. Dugogodišnja praksa primjene Jedinstvenih pravila od strane institucija BiH, pokazala je veliki napredak u izradi propisa u institucijama BiH, kada je u pitanju nomotehnika. Koliko god propis bio nomotehnički kvalitetno izrađen, to ne predstavlja garanciju da će isti u krajnjem slučaju dati one rezultate i ciljeve radi kojih se donosi. Parlamentarna skupština BiH je polovinom 2017. godine usvojila treće Izmjene i dopune Jedinstvenih pravila, čiji je sastavni dio i Aneks I., tj. metodologija za procjenu uticaja propisa u institucijama BiH, koje su stupile na snagu 19. jula 2017. godine.

1.2. Svrha i cilj izrade izvještaja

Svrha izrade izvještaja je istražiti primjenu Jedinostvenih pravila u institucijama BiH.

Cilj izrade izvještaja je upoznati institucije BiH, Vijeće ministara BiH, Parlamentarnu skupštinu BiH i širu javnost u BiH o primjeni Jedinostvenih pravila u institucijama BiH. Rezultati izvještaja koristit će se za poboljšanje Jedinostvenih pravila, te praćenje i procjenu njihove primjene u institucijama BiH u idućem periodu.

1.3. Metodologija izrade izvještaja

Izvještaj je izrađen na osnovu podataka prikupljenih od strane Ministarstva pravde BiH o primjeni Jedinostvenih pravila u institucijama BiH, nalaza Analize za uspostavljanje sistema procjene uticaja u institucijama BiH, Programa rada Vijeća ministara BiH za 2022. godinu, Izvještaja o radu Ministarstva pravde BiH za 2022. godinu, uključujući i informacije institucija BiH vezane za provođenje njihovih obaveza proisteklih iz usvojenih Izmjena i dopuna Jedinostvenih pravila i Aneksa I i izmjena i dopuna Jedinostvenih pravila iz 2022. godine.

Nacrt izvještaja je izrađen uz provođenje međuinstitucionalnih i javnih konsultacija, a dobiveni komentari su na odgovarajući način uključeni u konačni izvještaj.

1.4. Struktura izvještaja

Ovaj izvještaj je izrađen u šest međusobno povezanih dijelova.

U prvom dijelu obrađena su pitanja: značaja izrade kvalitetnih propisa, svrsi i cilju izrade izvještaja, metodologiji izrade izvještaja i strukturi izvještaja.

U drugom dijelu analiziran je postupak izrade propisa, u kojem su analizirana pitanja: pravnog okvira za izradu propisa, obavljanje normativno-pravnih poslova, potrebnih ljudskih potencijala, informacionih tehnologija, planiranja normativno-pravnih poslova, zakonodavnog postupka, provjere sistematske usklađenosti propisa (postupanje u skladu sa Poslovnikom o radu Vijeća ministara BiH, provjera nomotehnike i stila propisa, provjera jezičke jednakosti propisa, provjera usklađenosti propisa sa pravnim sistemom i provjera usklađenosti propisa sa pravnim nasljeđem EU), procjena uticaja propisa (uvod, opći cilj, dosljedna primjena analitičkih postupaka koji prethode izradi propisa BiH, kapaciteti resornih ministarstava za provođenje postupka procjene uticaja i institucionalni mehanizmi koordinacije i kontrole postupka procjene uticaja propisa BiH).

U trećem dijelu analiziran je postupak donošenja propisa (razmatranje propisa od strane Stručnog kolegija institucije BiH, Vijeća ministara BiH i Parlamentarne skupštine BiH).

U četvrtom dijelu analizirani su podzakonski akti.

U petom dijelu analiziran je pristup propisima (službene objave i neslužbene zbirke propisa).

U šestom dijelu iznijet je prijedlog zaključaka za prevladavanje postojećeg stanja u provođenju Jedinostvenih pravila, uključujući i Aneks I., kao njihov sastavni dio.

Izrazi koji su radi preglednosti dani u jednom gramatičkom rodu u ovom izvještaju, bez diskriminacije se odnose i na muškarce i na žene.

2. POSTUPAK IZRADE PROPISA

2.1. Pravni okvir za izradu propisa

Usvajanju Jedinostvenih pravila je prethodio početak usklađivanja propisa BiH sa pravnim nasljeđem EU, a zbog uticaja stranih stručnjaka i ovlaštenja Visokog predstavnika za BiH došlo je do njihove neujednačenosti, čime je stvoreno dodatno opterećenje prilikom izrade propisa. U takvim okolnostima, a sa ciljem što bržeg prevazilaženja nastalih normativno-pravnih neujednačenosti, 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 utvrđuju pravila i postupak izrade zakona za sve institucije BiH. Parlamentarna skupština BiH je 2005. godine usvojila Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, kojima se utvrđuju formalni kriteriji za izradu kvalitetnih propisa u institucijama BiH, a koja su zbog ukazanih potreba do sada mijenjana i dopunjavana četiri puta. Usvajanjem Jedinostvenih pravila, uspostavljen je pravni okvir i uveden sistem za izradu propisa na nivou BiH, sličan onom u EU i njezinim članicama.

Jedinstvena pravila sadrže 85 članova sistematizovanih u pet dijelova:

- 1) Prvi dio propisuje da se Jedinstvena pravila odnose na izradu svih propisa¹ i važe za sve institucije BiH, a drugi nivoi vlasti u BiH ih mogu dobrovoljno primjenjivati,
- 2) Drugi dio obuhvata: strukturu propisa,² oblik propisa,³ stil propisa,⁴ izmjene i potvrđivanje propisa,⁵
- 3) Treći dio propisuje jedinstvenu tehniku izrade obrazloženja propisa koje sadrži: ustavno-pravni ili zakonski temelj za donošenje propisa, razloge za donošenje propisa i objašnjenje odabrane politike, usklađenost propisa s evropskim zakonodavstvom, implemetnacione instrumente i način osiguranja poštivanja propisa, obrazloženje finansijskih sredstava za provođenje propisa i finansijske uticaje zakona, opis konsultacija vođenih u procesu izrade propisa i raspored ponovnog preispitivanja usvojenog 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 Jedinostvenih pravila,
- 6) Izmjenama i dopunama Jedinostvenih pravila iz 2017. godine, osim izmjena i dopuna Jedinostvenih pravila, usvojen je i Aneks I., tj. metodologija za procjenu uticaja propisa u institucijama BiH, kao sastavni dio Jedinostvenih pravila, a sadrži 52 člana,
- 7) Zadnjim izmjenama i dopunama Jedinostvenih pravila iz 2021. godine⁶ izvršeno je 14 izmjena i dopuna Jedinostvenih pravila.

¹ Jedinstvena pravila pod propisom podrazumijevaju: ustav, sporazum, zakon, poslovnik, odluku, upustvo, pravilnik i drugi pravni akt.

² Obuhvata uvodni, glavni i završni dio, te anekse.

³ Obuhvata dio, poglavlje, odjeljak i član, koji se dalje dijeli na stavove, tačke i alineje.

⁴ Obuhvata terminologiju, pozivanje, navođenje, skraćenice i gramatiku.

⁵ Obuhvata izmjene i dopune propisa, pročišćene tekstove, ispravke propisa i potvrđivanje odluka Visokog predstavnika za BiH.

⁶ Objavljene u „Službenom glasniku BiH“, broj 10/21.

2.2. Obavljanje normativno-pravnih poslova

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

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

Na osnovu prikupljenih podataka od ministarstava BiH, Ministarstvo pravde BiH je analiziralo postojanje pretpostavki za sveobuhvatno provođenje Jedinstvenih pravila i zaključilo:

- a) Da ni u jednoj od institucija BiH nisu uspostavljene organizacione jedinice specijalizovane za normativno-pravne poslove, niti dovoljan broj specijalizovanog osoblja, obučenog za obavljanje normativno-pravnih poslova,
- b) Da u ni u jednoj od institucija BiH nije u potpunosti osigurana stručna tehnička pomoć, uključujući pravila za donošenje odluka, izradu zapisnika, izvještaja o radu i slično od strane institucije BiH, kao osnivača interresorne radne grupe za izradu određenog propisa iz zajedničke nadležnosti više institucija BiH, kao i drugih radnih grupa za izradu propisa.

U institucijama BiH 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, institucija BiH kao osnivač treba osigurati stručnu i tehničku podršku, izradu pravila za donošenje odluka, zapisnika i izvještaja o radu i slično.

2.3. Potrebni ljudski potencijali

Institucije BiH se suočavaju sa nedovoljnim brojem pravnih stručnjaka za izradu propisa. I kada postoji stručni kadar specijalizovan za izradu propisa, isti najčešće nije dodatno obučen za izradu propisa, u skladu sa metodologijom propisanom Jedinstvenim 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.

Institucijama BiH ne stoje na raspolaganju dovoljna finansijska sredstva potrebna za zapošljavanje stručnog kadra i provođenje obuka za izradu propisa, niti za angažovanje vanjskih stručnjaka, kao ni kriteriji za izbor istih, upravljanje njihovim radom i određivanju naknade za rad.

Institucije BiH u većini slučajeva ne raspolažu finansijskim sredstvima potrebnim za zapošljavanje kadra i provođenje obuka za izradu propisa, pa su oslonjene na obuke koje organizuju donatori u okviru projekata koje provode u pojedinim institucijama BiH ili Agencija za državnu službu BiH, što je nedovoljno naraslim potrebama u ovoj oblasti. Zbog nedostatka kapaciteta institucije BiH su često upućene da angažuju vanjske stručnjake za izradu pojedinih propisa. Za potrebe ovakvih angažovanja nedostaju finansijska sredstva, a nisu razrađeni ni kriteriji za izbor vanjskih stručnjaka, upravljanje njihovim radom i određivanje naknade za rad.

2.4. Informacione tehnologije

Informacione tehnologije, uz dobro obučeni kadar, mogu značajno doprinijeti poboljšanju kvalitete propisa.⁷ Većina državnih službenika na nivou BiH raspolaže računarom koji je umrežen i koji je dio sistema e-Vlade, a koji omogućuje prenos i razmjenu dokumenata između institucija u BiH u elektronskom obliku.⁸

Na internet stranicama većine institucija BiH postoje baze propisa važnih za rad institucije BiH, a državni službenici imaju pristup bazi propisa objavljenih u „Službenom glasniku BiH“.

2.5. Planiranje normativno-pravnih poslova

Inicijativu za donošenje propisa daju institucije BiH, uvrštavanjem propisa u srednjoročni program rada Vijeća ministara BiH, a kasnije i u srednjoročne planove rada institucije BiH, koji sadrže prijedlog zakonskih i drugih propisa planiranih za pripremu u srednjoročnom periodu. Inicijativa za donošenje propisa sadrži: prijedlog srednjoročnih ciljeva koji će biti uključeni u srednjoročni plan rada institucija BiH iz okvira njihove nadležnosti, sa prijedlogom indikatora za praćenje i evaluaciju, očekivanim periodom provođenja, kao i očekivanim rezultatima za svaku godinu. Srednjoročni program rada Vijeća ministara BiH provodi se putem godišnjih programa rada Vijeća ministara BiH i drugih institucija BiH. Postupak planiranja normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH provodi se u skladu sa Odlukom o godišnjem planiranju rada i načinu praćenja i izvještavanja o radu u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 94/14) i Upustvom o načinu pripreme godišnjeg programa rada i izvještaja o radu u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, br. 45/15, 64/18 i 7/19). Prijedlog plana normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH zasniva se na izvršenoj prethodnoj procjeni mogućih uticaja (u daljem tekstu: prethodna procjena). Prethodna procjena provodi se za sve propise koji se namjeravaju predložiti u plan normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH i Vijeća ministara BiH, kao sastavni dio godišnjeg programa rada institucije BiH i Vijeća ministara BiH, kao i za propise koji se predlažu za usklađivanje zakonodavstva BiH s *acquis*-em. Svrha prethodne procjene je da odgovori na pitanje da li je potrebno provoditi sveobuhvatnu procjenu uticaja.

U fazi planiranja normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH prethodna procjena provodi se, dokumentuje i podnosi uz plan normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH, te se u fazi razmatranja i donošenja propisa prilaže uz prednacrt, nacrt ili prijedlog propisa na propisanom obrascu. Institucija BiH provodi postupak prethodnih međuinstitucionalnih konsultacija prilikom izrade plana normativno-pravnih aktivnosti i javnih konsultacija putem web platforme eKonsultacije, u skladu sa Pravilima za konsultacije u izradi pravnih propisa.

U postupku planiranja normativno-pravnih poslova, trebaju se poboljšati međuinstitucionalne konsultacije, sa ciljem što ranijeg utvrđivanja potencijalnih spornih pitanja.⁹

⁷ Italija je primjer da je kvalitet propisa porastao uvođenjem informacionih tehnologija kod izrade propisa.

⁸ U Sloveniji je postignuta veća efikasnost i ekonomičnost elektronskim prenosom i razmjenom dokumenata.

⁹ U Sloveniji, program vlade se prije njegovog usvajanja obavljuje na oglasnom portalu. Ova mjera ima za cilj da produži vrijeme konsultacija van pripremih sastanaka, kako bi predlagačima druga ministarstva mogla podnijeti primjedbe, komentare i prijedloge za usklađivanje programa rada.

2.6. Zakonodavni postupak

Zakonodavni postupak u institucijama BiH odvija se u slijedećim fazama:

- 1) Izrada prethodne procjene.
- 2) Uspostavljanje radne grupe za izradu propisa ili izradu sveobuhvatne procjene, ukoliko na to upućuje prethodna procjena, a nakon toga i izradu propisa,
- 3) Izrada sveobuhvatne procjene, ukoliko na to upućuje prethodna procjena,
- 4) Priprema prednacrt, nacrt ili prijedloga propisa,
- 5) Provođenje postupka međuinstitucionalnih i javnih konsultacija,
- 6) Priprema nacrt, odnosno prijedloga propisa,
- 7) Pribavljanje potrebnih mišljenja,
- 8) Rasprava o izvještaju o procjeni uticaja i nacrtu, odnosno prijedlogu propisa na Stručnom kolegiju institucije BiH,
- 9) Odobravanje od strane rukovodioca institucije BiH izvještaja o procjeni uticaja i nacrt, odnosno prijedloga propisa,
- 10) Upućivanje nacrt, odnosno prijedloga propisa Vijeću ministara BiH,
- 11) Usvajanje propisa, odnosno utvrđivanje prijedloga propisa na sjednici Vijeća ministara BiH,
- 12) Usvajanje prijedloga propisa u Parlamentarnoj skupštini BiH,
- 13) Objavljivanje usvojenog propisa u „Službenim novinama BiH“.

Po prirodi stvari donošenje podzakonskih i drugih akata slijedi nešto drugačiji i kraći postupak. U institucijama BiH izrada propisa se ne odvija u svim fazama u skladu sa Jedinstvenim pravilima.

2.7: Provjera sistematske usklađenosti propisa

2.7.1. Postupanje u skladu sa Poslovníkom o radu Vijeća ministara BiH

U skladu sa odredbama Poslovníka o radu Vijeća ministara BiH¹⁰ 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 stajalište mišljenja se daju odmah.

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

Poslovník 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 svoj stav s 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 stajališta u pojedinačnom slučaju.

2.7.2. Provjera nomotehnike i stila propisa

Osnovna provjera nacrta 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, tačke i alineje, uporabu standardne formulacije za izmjenu i dopunu propisa, navođenje i slično, kao i gramatičkih zahtjeva: uprava odgovarajućeg roda, broja, glagola; dosljednog korištenja izraza u tekstu propisa, jasnoću i čitljivost i tome slično.

Postoji potreba da se izradi i usvoji metodologija provjere koja će obuhvatiti pitanja nomotehnike i stila propisa.

2.7.3. 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.

Jedinstvena pravila obavezuju sve predlagачe 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.

Jedinstvena pravila predviđaju osnivanje Odbora za jezičku politiku u zakonodavstvu BiH, kojemu Stručna služba Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH služi kao sekretarijat. Ovaj odbor se sastoji od šest istaknutih pravnika, kao i šest jezičara koje imenuje Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH. Članovi odbora su iz reda tri konstitutivna naroda, sa jednakim brojem predstavnika iz svake profesije. Odbor za jezičku politiku u zakonodavstvu BiH se sastaje najmanje jednom godišnje kako bi izradio i ažurirao trojezički službeni leksikon izraza korištenih u propisima, odlučivao o rječnicima i gramatičkim pravilima koje bi trebalo koristiti u narednoj godini, te odlučivalo na osnovu žalbe o pitanju jezičke ispravnosti i istovjetnosti izraza u propisima koji su na snazi.

Postoji potreba novog zapošljavanja profesionalnih lektora i osnivanje Odbora za jezičku politiku u zakonodavstvu BiH, kojem treba osigurati uslove za rad.

¹⁰ Objavljen u „Službenim novinama BiH“, broj 22/03.

2.7.4. Provjera usklađenosti propisa sa pravnim sistemom

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 ili 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. Sa druge strane, Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH 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 kadra 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, sa ciljem da se identifikuju mogući sukobi između propisa, ali isti još uvijek nisu u potpunosti dostupni.

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 osnovnih sloboda međunarodnog humanitarnog prava. Iako ova provjera koju provodi Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice trenutno i nije previše detaljna, određeni korisni instrumenti, počev 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.

Poslovník 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 je nadležno za provođenje ove provjere o čemu je dužno dati i svoje mišljenje. Prva provjera je specijalizovani dio opće 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 proceduralnog 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 konstatuje 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.

Ministarstvo pravde BiH je nadležno za provjere u pogledu krivičnih odredbi, te poštivanja uspostavljenih kriterija u pogledu organizacije i funkcionisanja organa uprave, posebno 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 opći 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.

2.7.5. Provjera usklađenosti propisa sa pravnom tekovinom EU

Odlukom o postupku usklađivanja zakonodavstva BiH sa pravnom tekovinom EU detaljno su propisane: obaveze predlagača/obrađivača propisa BiH u postupku usklađivanja, obaveze Direkcije za evropske integracije (DEI) i uputstva za izradu instrumenata za usklađivanje (tabela usklađenosti i izjava o usklađenosti).

U postupku izrade propisa obrađivač je dužan: izraditi instrumente za usklađivanje, izvršiti stručnu redakciju izraza u tabeli stručnih izraza, a u završnim odredbama propisa navesti nazive preuzetih pravnih akata EU.

Odluka o postupku usklađivanja zakonodavstva BiH sa pravnom tekovinom EU („Službeni glasnik BiH“, br.75/16 i 2/18), obavezuje obrađivače propisa i DEI da u potpunosti prate proces usklađivanja, od izrade propisa do faze usvajanja i ulaganja amandmana u zakonodavnim tijelima.

Cilj donošenja ove odluke je da osigura preduslove za vršenje pravilnog usklađivanja zakonodavstva BiH sa pravnom tekovinom EU, praćenje procesa usklađivanja i izvještavanja o usklađenosti propisa, kao i dosljednu upotrebu stručnih izraza prilikom prevođenja propisa BiH na engleski jezik.

Tabela usklađenosti predstavlja tabelarni prikaz podudarnosti odredbi nacрта/prijedloga propisa sa sekundarnim izvorima prava EU.

Izjava o usklađenosti predstavlja tabelarni prikaz koji, pored osnovnih podataka o usklađenosti propisa sa svim izvorima prava EU, sadrži obavezu potpisa rukovodioca tijela uprave kao obrađivača propisa kojim se potvrđuje tačnost navoda u izjavi o usklađenosti.

2.8. Procjena uticaja propisa

2.8.1. Uvod

Od donošenja Jedinostvenih pravila postignut je značajan napredak u izradi propisa u institucijama BiH, kada je u pitanju nomotehnika. Koliko god propis bio nomotehnički kvalitetno izrađen, to ne predstavlja garanciju da će isti na kraju dati one rezultate i ciljeve radi kojih se donosi. Dugogodišnja primjena Jedinostvenih pravila ukazala je na potrebu njihove dogradnje, propisivanjem metodologije za procjenu uticaja, koja ima za cilj unaprijediti kvalitet zakonodavstva i na taj način smanjiti regulatorne troškove, poboljšati koristi, te smanjiti negativne uticaje postojećih propisa. Iz navedenih razloga Ministarstvo pravde BiH je 2016. godine, uz pomoć USAID projekta Jačanje institucija vlasti i procesa, izradilo Analizu za uspostavljanje sistema procjene uticaja u institucijama BiH. Na osnovu nalaza navedene analize izrađene su izmjene i dopune Jedinostvenih pravila.

Krajnji cilj (svrha) uspostavljanja sistema procjene uticaja prilikom izrade propisa u institucijama BiH je poboljšanje njihovog kvaliteta i njihovo efikasnije provođenje.

Uzimajući u obzir svrhu uspostavljanja sistema procjene uticaja, došlo se do zaključka da je osnovni problem kod izrade propisa na nivou BiH neusklađenost postupka izrade propisa sa ciljevima Strategije reforme javne uprave, čiji su uzroci:

- a) Nizak stepen primjene analitičkih postupaka koji prethode izradi propisa na nivou BiH, tj. nepostojanje metodoloških smjernica za procjenu uticaja, izostanak IT sistema podrške postupku procjene uticaja i nedosljedan pristup sveobuhvatnom unapređenju kvalitete regulative,
- b) Ograničeni analitički kapaciteti obrađivača propisa/politike za provedenej procjene uticaja na nivou BiH, tj. nedostajući kapaciteti u resornim ministarstvima za provedenej postupka procjene uticaja i ograničena stručnost i vještine obrađivača propisa za procjenu uticaja,
- c) Fragmentiran sistem centralne koordinacije i nesistematičan pristup suštinskoj provjeri uticaja propisa na nivou BiH, tj. ograničena i fragmentirana centralna koordinacija postupka izrade i donošenja propisa i izostanak systemske suštinske provjere uticaja propisa od strane kontrolnih tijela.

Posljedica ovakvog stanja je činjenica da dolazi do neusvajanja predloženih propisa od strane Vijeća ministara BiH i njihovog vraćanja predlagачu na doradu ili odbijanja usvajanja u Parlamentarnoj skupštini BiH. Na taj način se ciljevi propisa često ostvaruju sa zakašnjenjem ili se uopće ne ostvaruju. Nedosljednost propisa dovodi do neprovođenja ili odlaganja provođenja usvojenog. Nedosljedni propisi dovode do pretjeranog pravnog normiranja ili potrebe čestih izmjena i dopuna usvojenih propisa, što predstavlja dupliranje posla i dodatne troškove vezane za rad državnih službenika ili članova tijela koja predložene propise usvajaju.

U skladu sa definisanim osnovnim problemom, definisano je da je opći cilj dalje unapređenje kvalitete propisa na nivou BiH i njihovo efikasnije provođenje.

Posebni (specifični) ciljevi uspostavljanja sistema procjene uticaja prilikom izrade propisa na nivou BiH, kao i operativni ciljevi koje treba preduzeti radi otklanjanja direktnih uzroka problema, su:

Posebni cilj 1. Osigurati dosljednu primjenu analitičkih postupaka koji prethode izradi propisa na nivou BiH:

- 1.1. Utvrditi metodologiju za procjenu uticaja,
- 1.2. Uspostaviti IT sistem podrške postupku procjene uticaja,
- 1.3. Osigurati dosljedan pristup sveobuhvatnom unapređenju kvalitete regulative;

Posebni cilj 2. Unaprijeđivati analitičke kapacitete obrađivača propisa za provođenje procjene uticaja na nivou BiH:

2.1. Utvrditi odgovarajuće kapacitete unutar resornih ministarstva za provođenje postupka procjene uticaja,

2.2. Unaprijeđivati stručnost i vještine obrađivača propisa za procjenu uticaja;

Posebni cilj 3. Uspostaviti centralne institucionalne mehanizme koordinacije i kontrole postupka procjene uticaja na nivou BiH:

3.1. Utvrditi centralno koordinirajuće tijelo za postupak procjene,

3.2. Utvrditi kontrolna tijela za suštinsku provjeru provedene procjene fiskalnih, ekonomskih, socijalnih i okolišnih uticaja.

2.8.2. Opći cilj

Za opći cilj koji glasi: „**Dalje unapređenje kvalitete propisa na nivou BiH i njihovo efikasnije provođenje**“, utvrđen je slijedeći indikator: poboljšanje globalnog indeksa konkurentnosti (GCI 4.0) BiH na ljestvici Svjetskog ekonomskog foruma, dok je jedinica mjesto ljestvici (od 141 zemlje).

Globalizacija i četvrta industrijska revolucija stvorile su nove mogućnosti, ali su istovremeno poremetile i razdvojile ekonomije i društava između i unutar njih. U tom kontekstu, Svjetski ekonomski forum je, od 2019. godine, uveo novi globalni indeks konkurentnosti (GCI 4.0). Indeks je godišnje mjerilo koje daje mogućnost svim donosiocima odluka i politika da gledaju van okvira kratkoročnih mjera kako bi procijenili stvarni napredak u odnosu na čitav niz faktora koji određuju produktivnost. Indeks je organizovan na osnovu 12 stubova: institucije, infrastruktura, primjena informacionih i komunikacionih tehnologija, makroekonomska stabilnost, zdravlje, vještine, tržište proizvoda, tržište rada, finansijski sistem, veličina tržišta, poslovna dinamika i sposobnost za inovacije.

U izvještaju indeksa globalne konkurentnosti za BiH u 2019. godini stubovi koji su zabilježili bolje rangove su: makroekonomsko okruženje 64. mjesto, s ocjenom 75, stub zdravlja 73. mjesto, s ocjenom 80 i stub usvajanja informacionih i komunikacionih tehnologija 80. mjesto, s ocjenom 52. Najgore rangirani stubovi su: sposobnost inovacija 117. mjesto, s ocjenom 28, stub poslovne dinamike 117. mjesto, s ocjenom 51 i stub institucija 114. mjesto, s ocjenom 44.

Za ovaj izvještaj je značajno rangiranje u prvom stubu Institucije, po komponentama:

1) 1.08 Efikasnost pravnog okvira u zahtjevnim propisima - vrijednost za BiH je 1,8 (1-7), ocjena 13,2 (0-100), 139. mjesto (1.-141.).

2) 1.10 Teret državnih propisa - vrijednost za BiH je 2,1 (1-7), ocjena 18,4 (0-100), 137. mjesto (1.-141.).

3) 1.11 Efikasnost pravnog okvira u rješavanju sporova - vrijednost za BiH je 2,1 (1-7), ocjena 17,6 (0-100), 139. mjesto (1.-141.).

BiH je, prema izvještaju Svjetskog ekonomskog foruma o globalnom indeksu konkurentnosti u 2019. godini ostvarila 92. mjesto. Ciljane vrijednosti su da se u naredne tri godine BiH popne na 86. mjesto, tj. da se svake godine BiH penje na ljestvici za dva mjesta.

Rang zemalja okruženja prema indeksu globalne konkurentnosti za 2019. godinu je slijedeći: Slovenija 35. mjesto, Hrvatska 63. mjesto, Srbija 72. mjesto, Crna Gora 73. mjesto, Albanija 81. mjesto i Sjeverna Makedonija 82. mjesto.

U primjeni metodologije za procjenu uticaja propisa u institucijama BiH do 2022. godine su postignuti rezultati navedeni u nastavku.

2.8.3. Dosljedna primjena analitičkih postupaka koji prethode izradi propisa BiH

U ostvarenju operativnih ciljeva posebnog cilja 1. postignuti su slijedeći rezultati:

Operativni cilj 1.1. Propisati postupak procjene uticaja od strane Parlamentarne skupštine BiH kroz Izmjene i dopune Jedinstvenih pravila

Parlamentarna skupština BiH je polovinom 2017. godine usvojila Izmjene i dopune Jedinstvenih pravila, čiji je sastavni dio i Aneks I, tj. metodologija za procjenu uticaja propisa u institucijama BiH. Izmjene i dopune Jedinstvenih pravila, skupa s Aneksom I, su objavljene u „Službenom glasniku BiH“, broj 50/17 i stupile su na snagu 19. jula 2017. godine.

Operativni cilj 1.2. Izraditi elektronske obrasce i uputstva za popunu za procjenu fiskalnih ekonomskih, socijalnih i okolišnih uticaja i dograditi internet platformu eKonsultacije

U skladu sa članom 47. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Ministarstvo finansija i trezora je polovinom 2019. godine stavilo u funkciju aplikaciju za procjenu fiskalnih uticaja propisa. Aplikacije za procjenu ekonomskih, socijalnih i okolišnih uticaja propisa nisu izrađene. Obrasci za prethodnu i sveobuhvatnu procjenu uticaja, uključujući i posebne obrasce za procjenu fiskalnih, ekonomskih, socijalnih i okolišnih uticaja propisa, kao i kontrolna lista propisani su Aneksom I Jedinstvenih pravila. Web platforma eKonsultacije je nadograđena.

Operativni cilj 1.3. Izraditi i provoditi Strategiju bolje regulative u BiH

U skladu sa članom 48. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Ministarstvo pravde BiH je bilo u obavezi da u roku od godinu dana od dana stupanja na snagu metodologije za procjenu uticaja propisa izradi i uputi na usvajanje Vijeću ministara BiH Strategiju bolje regulative i Akcioni plan za njezino provođenje. Zbog nedostatka kadra Ministarstvo pravde BiH navedenu obavezu nije izvršilo. Planira se da se navedena obaveza izvrši u 2023. godini.

2.8.4. Kapaciteti resornih ministarstva za provođenje postupka procjene uticaja

U ostvarenju operativnih ciljeva posebnog cilja 2. postignuti su slijedeći rezultati:

Operativni cilj 2.1. Imenovati koordinate i odrediti odgovorne državne službenike za provođenje postupka procjene uticaja

U skladu sa članom 40. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Vijeće ministara BiH je, na prijedlog institucija BiH, donijelo rješenje o imenovanju koordinatora postupka procjene uticaja u institucijama BiH iz člana 69. stav (1) Jedinstvenih pravila iz reda rukovodećih državnih službenika.

U skladu sa članom 41. Aneksa I Jedinstvenih pravila, institucije BiH nisu izvršile usklađivanje svojih pravilnika o unutrašnjoj organizaciji s odredbama čl. 30. i 31. Aneksa I Jedinstvenih pravila i člana 69. Jedinstvenih pravila.

U skladu sa članom 42. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Ministarstvo pravde BiH nije predložilo usklađivanje Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH s odredbama Aneksa I Jedinstvenih pravila, s obrazloženjem da to nije potrebno, iako je ta obaveza propisana navedenim članom.

U skladu sa članom 43. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Vijeće ministara BiH je, na prijedlog Ministarstva pravde BiH, dva puta usvajalo Upustvo o izmjenama i dopunama Upustva o načinu pripreme godišnjeg programa rada i izvještaja o radu u institucijama BiH s odredbama Aneksa I Jedinstvenih pravila, koji je objavljen u „Službenom glasniku BiH“, br. 45/15-prvobitni tekst, 64/18 i 7/19-izmjene i dopune.

Operativni cilj 2.2. Izraditi i provoditi program obuke za procjenu uticaja putem Agencije za državnu službu BiH i izraditi priručnik za provođenje procjene uticaja, te uspostaviti zajednicu praktičara u oblasti procjene uticaja propisa u BiH

U skladu sa članom 44. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Ministarstvo pravde BiH je na web platformi eKonsultacije objavilo slijedeće priručnike:

- a) Priručnik za izradu pravnih propisa,
- b) Priručnik za izradu obrazloženja pravnih propisa,
- c) Priručnik o rodno odgovornom budžetiranju,
- d) Priručnik za integrisanje ravnopravnosti polova u pravne propise.

U skladu sa članom 45. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Agencija za državnu službu BiH je u roku od tri mjeseca od dana stupanja na snagu Aneksa I Jedinstvenih pravila donijela plan i program obuke za procjenu uticaja propisa u institucijama BiH koji se provodi svake godine, uključujući i obuke koje finansiraju donatori.

Održane obuke državnih službenika za procjenu uticaja propisa su pomogle da se shvati značaj prethodne i sveobuhvatne procjene uticaja propisa, ali su iskazane potrebe za obukama na kojima bi se unaprijeđivali analitički kapaciteti državnih službenika na izradi procjene uticaja propisa, uključujući jačanje vještina državnih službenika za davanje mišljenja o sveobuhvatnoj procjeni uticaja propisa, zaposlenih u Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH, kao centralnom koordinirajućem tijelu koje popunjava kontrolnu listu, Uredu za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH i institucijama BiH kojima je dodijeljena uloga kontrolnog tijela.

U skladu sa članom 46. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Ministarstvo pravde BiH još nije izradilo Priručnik za procjenu uticaja, očekujući pružanje obećane pomoći od stručnjaka SIGMA/OECD.

U skladu sa članom 49. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Vijeće ministara BiH je, na prijedlog rukovodioca institucija BiH, donijelo rješenje o imenovanju Stručnog radnog tijela za potrebe praćenja i izvještavanja o provođenju Strategije bolje regulative i Akcionog plana, kao i praćenja i izvještavanja o primjeni Aneksa I Jedinstvenih pravila (u daljem tekstu: Stručno radno tijelo), koje je objavljeno u „Službenom glasniku BiH“, broj 11/19. Stručno radno tijelo je konstituisano na svojoj prvoj sjednici, održanoj polovinom 2019. godine u Sarajevu, kada je razmatran Poslovnik o radu Stručnog radnog tijela.

U skladu sa članom 36. stav (1) i (2) Aneksa I Jedinstvenih pravila, Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH, u cilju unapređenja međuinstitucionalne saradnje, nadogradnje stečenih znanja i vještina, utvrđivanja inicijativa za dalja unapređenja sistema za procjenu uticaja u institucijama BiH, te razmatranja drugih pitanja vezanih za sistem procjene uticaja i izrade propisa u institucijama BiH treba sazvati konstituirajući sastanak zajednice praktičara i koordinirati radom zajednice, a u dogovoru sa članovima zajednice utvrditi naredne korake i slijedeći sastanak. Po potrebi, na sastanke zajednice praktičara mogu se pozvati stručnjaci – praktičari iz oblasti procjene uticaja i izrade propisa iz institucija drugih nivoa vlasti u BiH, istaknuti nezavisni stručnjaci, predstavnici akademske zajednice, civilnog društva i međunarodnih organizacija.

Zbog nepopunjenosti Upravnog inspektorata sistematizovanim brojem upravnih inspektora, Ministarstvo pravde BiH još nije u mogućnosti da preuzme ulogu upravnog nadzora nad provođenjem procjene uticaja propisa, propisanim članom 50. Aneksa I. Jedinstvenih pravila.

2.8.5. Institucionalni mehanizmi koordinacije i kontrole postupka procjene uticaja BiH

U ostvarenju operativnih ciljeva posebnog cilja 3. postignuti su sljedeći rezultati:

Operativni cilj 3.1. Odrediti Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH kao centralno koordinirajuće tijelo

U skladu sa članom 31. Aneksa I Jedinstvenih pravila, Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH je centralno koordinirajuće tijelo postupka procjene uticaja. Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH razmatra prijedlog plana normativno-pravnih aktivnosti institucije BiH i obavlja uvid u dostavljene obrasce prethodne procjene te, po ocijenjenoj potrebi, vraća obrazac prethodne procjene instituciji BiH na doradu, uz odgovarajuća uputstva i rok za izvršenje, popunjavanjem i dostavom Obrasca broj 1 iz Priloga 3 Uputstva o načinu pripreme godišnjeg programa rada i izvještaja o radu u institucijama BiH.

Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH je ovu ulogu do danas u najvećoj mjeri i ostvario.

Operativni cilj 3.2. Odrediti Ministarstvo finansija i trezora, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo civilnih poslova i Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice za provođenje suštinske provjere iz njihove nadležnosti

U skladu sa članom 30. Aneksa I Jedinstvenih pravila, nosilac normativnog posla pribavlja mišljenja u vezi provedene sveobuhvatne procjene uticaja od sljedećih kontrolnih tijela:

- a) Ministarstva finansija i trezora u pogledu suštinske provjere procjene fiskalnih uticaja propisa, u skladu sa svojim nadležnostima,
- b) Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa u pogledu suštinske provjere procjene ekonomskih i okolišnih uticaja, u skladu sa svojim nadležnostima,
- c) Ministarstva civilnih poslova, Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice, Ministarstva pravde BiH, Agencije za ravnopravnost polova BiH, Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH i Agencije za zaštitu ličnih podataka BiH u pogledu suštinske provjere provedene procjene socijalnih uticaja, u skladu sa svojim nadležnostima,
- d) Ureda za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH u pogledu usklađenosti između sadržaja izvještaja o provedenoj sveobuhvatnoj procjeni uticaja i nacrtu ili prijedloga propisa, a posebno u kojoj mjeri i na koji način su odabrana najpovoljnija rješenja, institucionalni okvir i mehanizmi za praćenje, izvještavanje i ocjenu utvrđeni u izvještaju o provedenoj sveobuhvatnoj procjeni uticaja ugrađeni u nacrt ili prijedlog propisa.

U slučaju propisa koji mogu imati uticaj na niže nivoe vlasti u BiH, navedena kontrolna tijela prilikom davanja mišljenja konsultiraju odgovarajuća nadležna tijela nižih nivoa vlasti u BiH.

Državni službenici u navedenim kontrolnim tijelima, koji su zaduženi za davanje mišljenja o izvršenoj sveobuhvatnoj procjeni uticaja propisa, nisu još u dovoljnoj mjeri osposobljeni za navedeni zadatak, iako je u pojedinim kontrolnim tijelima situacija nešto bolja, kao npr. u Ministarstvu finansija i trezora, Ministarstvu pravde BiH, Uredu za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH, Agenciji za ravnopravnost polova BiH, Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH i Agenciji za zaštitu ličnih podataka BiH.

2.9. Izmjene i dopune Jedinostvenih pravila iz 2021. godine

Na inicijativu poslanika, Parlamentarna skupština BiH je, na 14. sjednici Predstavničkog doma, održanoj 09. 12. 2020. godine i na 15. sjednici Doma naroda, održanoj 10. 02. 2021. godine, usvojila Izmjene i dopune Jedinostvenih pravila, koje su objavljene u „Službenom glasniku BiH“, broj 10/21.

U prva tri člana navedenih Izmjena i dopuna Jedinostvenih pravila, koja se odnose na članove 1., 2. i 7. Jedinostvenih pravila, izvršena su tehnička poboljšanja teksta po pitanju obima primjene propisa u odnosu na subjekte i objekat i pregled sadržaja.

U članu 8. Jedinostvenih pravila dodan je novi stav (3) koji glasi:

„(3) Kada se, sa ciljem usklađivanja zakonodavstva BiH sa zakonodavstvom EU, preuzima direktiva, odnosno drugi obavezujući pravni akt EU, obavezno se navodi naziv direktive ili akta, odnosno dio direktive ili akta koji se preuzima.“

Član 13. stav (2) Jedinostvenih pravila izmijenjen je i glasi:

„(2) Ovlaštenje za donošenje propisa sadrži informaciju o:

a) nadležnom organu za donošenje podzakonskog akta.

b) predmetu podzakonskog akta i

c) vremenskom ograničenju ovlaštenja za donošenje podzakonskog akta, a može sadržavati i odredbu da podzakonski akt poslije izvjesnog vremena automatski prestaje važiti.“

Naziv člana 18. Jedinostvenih pravila izmijenjen je i glasi: „**(Neokončani slučajevi i postupci)**“.

Dosadašnji član 44. Jedinostvenih pravila je brisan, a član 44a. postaje član 44. **(Upotreba izraza u muškom ili ženskom rodu)** i izmijenjen je, te glasi:

„(1) U propisu se upotrebljava riječ koja ima rodno neutralno značenje „osoba“.

(2) Riječi koje su radi preglednosti u propisu navedene u jednom rodu bez diskriminacije odnose se i na muški i na ženski rod.

(3) Nosioци normativnih poslova dužni su u uvodnim odredbama propisa navesti definiciju iz stava (2) ovog člana.“

U članu 46. stav (3) Jedinostvenih pravila izmijenjen je i glasi:

„(3) Ako je više od polovine članova važećeg propisa već izmijenjeno, odnosno dopunjeno, ili se predlaže izmjena, odnosno dopuna jedne trećine propisa, potrebno je pristupiti donošenju novog propisa.“

Takođe, dodan je novi stav (4) koji glasi:

„(4) Nakon treće izmjene, odnosno dopune propisa, potrebno je pristupiti donošenju novog propisa.“

Iza člana 53. Jedinostvenih pravila dodani su novi čl. 53a. i 53b., koji glase:

„Član 53a. (Amandmani)

(1) Amandman je akt kojim se podnosi prijedlog za izmjenu, dopunu, brisanje odredbe ili dijela odredbe u tekstu prijedloga propisa za vrijeme trajanja procedure njegovog usvajanja.

(2) Amandman se ulaže na sadržaj člana propisa u proceduri i njime se ne može mijenjati odnosno dopunjavati član propisa koji nije predmet prijedloga propisa.

(3) Jednim amandmanom mogu se obuhvatiti sve izmjene, dopune ili brisanje odredbe ili njenog dijela koje se odnose na jedan član.

(4) Jednim podneskom može se uložiti više amandmana na više članova.

(5) Predlagač propisa može izmijeniti ili dopuniti svoj prijedlog u skladu sa predloženim principima, odnosno korigovati, izmijeniti ili dopuniti osnovni tekst propisa do okončanja prve faze pred nadležnom komisijom odgovarajućeg doma Parlamentarne skupštine BiH. Usvojeni prijedlog sa izmjenom ili dopunom osnovnog teksta propisa postaje sastavni dio konačnog prijedloga propisa koji razmatra dom Parlamentarne skupštine BiH u prvom čitanju i na koji drugi ovlašteni podnosioci mogu podnijeti amandman.

Član 53b.

(Izrada amandmana)

(1) Amandman mora sadržavati jasnu formulaciju teksta koji se predlaže umjesto formulacije teksta iz prijedloga propisa. Amandman ne može biti napisan opisno.

(2) Amandman mora imati obrazloženje koje se navodi ili iza svakog amandmana ili na kraju teksta svih amandmana.

(3) Na formu i sadržaj amandmana primjenjuju se sve odredbe ovih pravila koje su utvrđene za pisanje izmjene i dopune propisa.

(4) Ako se podnosi više amandmana, oni se označavaju rimskim brojevima i podnose se prema redoslijedu članova propisa na koje se odnose.

(5) U uvodnom dijelu podneska kojim se podnose amandmani nužno je navesti puni naziv i oznaku konačnog prijedloga propisa te pravni osnov kojim se ovlašćuje podnosilac na mogućnost podnošenja amandmana."

Član 54. izmijenjen je i glasi:

(1) Prečišćeni tekst propisa nije propis koji van snage stavlja važeći tekst propisa, ne objavljuje se u „Službenom glasniku BiH“ i ne stupa na snagu.

(2) Prečišćeni tekst propisa je tehničko pomagalo i nema službeni karakter.

(3) Prečišćeni tekst propisa izrađuje nadležna služba za pripremu normativnih akata u instituciji Bosne i Hercegovine i objavljuje se na internetskoj stranici institucije.

(4) Prečišćeni tekst propisa sadrži:

a) naziv propisa sa oznakom „prečišćeni tekst“ napisanom u zagradi ispod naziva;

b) sve važeće odredbe jednog propisa koje su već stupile na snagu i još uvijek su na snazi s numeracijom brisanih članova propisa, s tim da se ispod numeracije člana navodi da je odredba brisana uz naznaku broja „Službenog glasnika BiH“ u zagradi;

c) prijelazne i završne odredbe svih propisa koji su obuhvaćeni, uz naznaku broja „Službenog glasnika BiH“ u kojem je objavljen osnovni tekst i sve njegove izmjene i dopune, uključujući odluke Ustavnog suda BiH, autentično tumačenje (koje se više ne daje – *opaska autora*) i ispravke."

Iza člana 54. Jedinistvenih pravila dodan je novi član 54a. koji glasi:

„Član 54a.

(Novelacija teksta propisa)

(1) Novelirani tekst propisa predstavlja ukupnost važećih odredbi jednog propisa, koji je više puta mijenjan, dopunjavan i ispravljan ili u smislu forme nije usklađen s odredbama Pravila.

(2) Novelacija teksta propisa vrši se s ciljem smanjenja broja važećih propisa koji su usvojeni i objavljeni prije stupanja na snagu Pravila.

(3) Novelacija teksta propisa obavezna je za sve propise koji su usvojeni i objavljeni prije stupanja na snagu Pravila.

(4) U noveliranom tekstu propisa ne smiju biti sadržane nove odredbe, osim ispravki očiglednih štamparskih i drugih grešaka te odgovarajućih prijelaznih i završnih odredbi kojima se sve dotadašnje usvojene izmjene i dopune stavljaju van snage. Članovi noveliranog teksta propisa dobivaju novu numeraciju.

(5) Izuzetno od odredbe stava (4) ovog člana, ako tekst propisa nije usklađen s ovim pravilima, novelirani tekst propisa usklađuje se s odredbama Pravila.

(6) Novelirani tekst propisa važi kao novi tekst propisa.

(7) Uz novelirani tekst propisa dostavlja se obrazloženje koje sadrži opis procedure provedene za izradu noveliranog teksta propisa i sve do tada usvojene i u „Službenom glasniku BiH“ objavljene izmjene, dopune i ispravke propisa.

(8) Novelirani tekst propisa usvaja se u Parlamentarnoj skupštini BiH po hitnom postupku, propisanom poslovnicima oba doma Parlamentarne skupštine BiH, u skladu s članom 54a. ovih pravila.

(9) Novelirani tekst propisa objavljuje se u „Službenom glasniku BiH“ i stupa na snagu narednog dana od dana objavljivanja.“

U članu 60. Jedinstvenih pravila u stavu (1) iza tačke c) dodana je nova tačka d) koja glasi:

„d) usklađenost propisa koja se odnosi na obradu ličnih podataka sa standardima zaštite ličnih podataka.“ i izvršeno novo označavanje narednih tačaka.

U članu 67. Jedinstvenih pravila iza stava (1) dodan je novi stav (2) koji glasi:

„(2) Predlagač propisa obavezan je prije sistemske i periodične revizije postojećeg propisa izvršiti novelaciju teksta propisa iz člana 54a. ovih pravila.“ Dosadašnji st. (2), (3) i (4) postaju st. (3), (4) i (5).

Dosadašnji stav (2), koji postaje stav (3), mijenja se i glasi:

„(3) Vijeće ministara BiH u okviru godišnjeg plana zakonodavne aktivnosti dužno je sačiniti i plan novelacije tekstova zakona i drugih propisa donesenih prije stupanja na snagu ovih pravila, za koje će se provesti postupak iz člana 54a. Pravila.“

U dosadašnjem stavu (4), koji postaje stav (5), riječi: „vremenskog rasporeda“ zamjenjuju se riječima: „sistemske i periodične revizije postojećeg propisa“.

Prema podacima kojima raspolaže Ministarstvo pravde BiH, Izmjene i dopune Jedinstvenih pravila iz 2021. godine još nisu primijenjene u punom obimu.

3. POSTUPAK DONOŠENJA PROPISA

3.1. Razmatranje propisa od strane Stručnog kolegija institucije BiH

Na nivou BiH nacrti propisa se, prije nego se prihvate kao završeni, trebaju raspraviti od strane Stručnog kolegija nadležnog ministarstva. Ovom kontrolom se treba osigurati da su provjere koje su već pomenute obavljene i da nacrt propisa odgovara ciljevima politike čiji odabir je prethodio njegovoj izradi. Međutim, ovo je daleko od stvarne prakse.

3.2. Razmatranje propisa od strane Vijeća ministara BiH

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 nacrta 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 predstavlja ministar ili zamjenik ministra.¹¹

3.3. Razmatranje propisa od strane Parlamentarne skupštine BiH

U principu, 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 razliku između zakonodavnih inicijativa Vijeća ministara BiH i onih pokrenutih od strane poslanika, odnosno delegata. Stoga se u parlamentarnoj proceduri trebaju primjeniti slične kontrole i metodologije koje bi olakšale provođenje njihovih provjera. Uz svaki nacrt propisa mora se priložiti obrazloženje ili izvještaj o provedenoj sveobuhvatnoj procjeni uticaja 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 nacrta 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.

Sa ciljem da se osigura da su propisi koji su inicirani od strane zastupnika ili izaslanika pripremljeni u skladu sa standardima kvalitete koji su svojstveni sistemu izrade propisa, potrebno je jačati Zakonodavno-pravni sektor Parlamentarne skupštine BiH.

¹¹ 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.

4. PODZAKONSKI AKTI

Na nivou BiH se ne posvećuje dovoljna pažnja kvalitetu podzakonskih akata. Njihov značaj će posebno doći do izražaja u kontekstu pridruživanja BiH EU. Jedinstvena pravila tretiraju donošenje podzakonskih akata na isti način kao i zakona.

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 pojava. U skladu sa tim, 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 Vijeća ministara BiH koji daje mišljenje prije nego se podzakonski akt dostavi Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje. Kada su u pitanju podzakonski akti koje donose rukovodioci institucija BiH najčešće se ne provodi nikakva kontrola.

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

Problem koji je specifičan za podzakonske akte na nivou BiH je pitanje objavljivanja. Trenutačno, 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. PRISTUP PROPISIMA

Objava 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 i njihovim objavama na web stranici institucije BiH.

5.1. Službeno objavljivanje

Na nivou BiH, Stručnoj službi Doma naroda BiH je Zakonom o Službenom listu BiH¹² povjerena zadaća 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 institucijama BiH u ovom pogledu.

Veliki praktični problem predstavlja i pristup službenim glasnicima, 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.

Usprkos 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. Sa ciljem da se razjasni status propisa na snazi, od izuzetne je važnosti da se institucije na nivou BiH aktivnije uključe u pripremu 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.

5.2. Neslužbene zbirke propisa

Praksa neslužbenog objavljivanja zbirki propisa na nivou BiH gotovo ne postoji. 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.

Sa ciljem osiguranja lakšeg pristupa važećim propisima, preporučljivo je da institucije BiH koje obavljaju opsežnije normativno-pravne aktivnosti izrade i objave na web stranici propise iz svoje nadležnosti i druge važnije propise.

¹² Objavljen u „Službenom glasniku BiH“, broj 1/97 i 9/04.

6. PRIJEDLOG MJERA ZA PREVAZILAŽENJE POSTOJEĆEG STANJA

Za prevazilaženje postojećeg stanja u provođenju Jedinštvenih pravila, Vijeće ministara BiH, na ____ sjednici, održanoj _____ 2023. godine, usvojilo je slijedeće:

ZAKLJUČKE

- 1) Usvaja se Izvještaj o primjeni Jedinštvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH za 2022. godinu, izrađeno od strane Ministarstva pravde BiH i upućuje na razmatranje i usvajanje Parlamentarnoj skupštini BiH;
- 2) Zadužuju 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 specijalizovani kadar, koji bi prošao potrebnu obuku;
- 3) Zadužuje se Ministarstvo pravde BiH da jednom godišnje podnosi Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH izvještaj o primjeni Jedinštvenih pravila.

