



Broj: 03/10-50-19-177-10/17
Sarajevo, 16.05.2017.

Istraživanje broj: 255

Vrsta istraživanja: **INF**

PREČIŠĆENI TEKST ZAKONA – KRATAK PREGLED REGULISANJA U DRŽAVAMA REGIJE I EVROPSKOJI UNIJI

Pripremili:
Sena Bajraktarević
Aida Osmanović
Elmedin Spahović (volonter)

Deskriptor: *zakoni*

Istraživanje je namijenjeno poslanicima i delegatima, koji mogu postaviti dodatna pitanja, sugestije i komentare na email adresu: istrazivacki.sektor@parlament.ba.

Javnost Bosne i Hercegovine može komentirati radove, ali Istraživački sektor nema mogućnost da odgovara na komentare i diskutira o istraživanju.

Informacije navedene u sadržaju istraživanja važeće su u trenutku pripreme istraživanja i one se ne ažuriraju nakon objave istraživanja.

Istraživanje ne odražava zvaničan stav Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (PSBiH).

SAŽETAK

U ovom radu istražili smo pitanje prečišćenih tekstova zakona u državama regije odnosno bivše SFRJ, na nivou Europske unije, te u Njemačkoj i u Ujedinjenom Kraljevstvu.

U četiri države regije (Crna Gora, Hrvatska, Makedonija i Slovenija) institut prečišćenog teksta zakona i postupak utvrđivanja službenog prečišćenog teksta zakona uređen je *poslovníkom parlamenta*. U tri države (Crna Gora, Hrvatska i Makedonija) parlamentarni odbor za zakonodavstvo utvrđuje prečišćeni tekst zakona, dok u Sloveniji Državni zbor (donji dom) potvrđuje službeni prečišćeni tekst zakona koji je pripremila Zakonodavno-pravna služba.

“Prečišćeni tekst zakona” u Srbiji je uređen *Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa*, koja donosi Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine Republike Srbije. Prečišćeni tekst propisa utvrđuje organ, odnosno tijelo koje je za to ovlašteno.

Takođe smo pretražili više izvora o tome kako je pitanje prečišćenih tekstova zakona uređeno u Ujedinjenom Kraljevstvu (UK), Njemačkoj, Italiji i Francuskoj, ali nismo pronašli podatke o tome. Pronašli smo da postupak utvrđivanja službenog prečišćenog teksta zakona u ovim državama nije uređen poslovníkom parlamenta.

Iako u Njemačkoj ne postoji tačna definicija izraza „prečišćena verzija zakona“ i procedura uređena poslovníkom parlamenta, postoji određena ustaljena praksa koja se primjenjuje i koju dalje u ovom radu objašnjavamo. Ovo pitanje također nije uređeno poslovníkom ni u UK, ali Državni arhiv Vlade UK je na svojoj web-stranici dao određene informacije o prečišćenim tekstovima zakona, koje navodimo u daljem tekstu.

PREČIŠĆENI TEKST ZAKONA – KRATAK PREGLED REGULISANJA U DRŽAVAMA REGIJE I EVROPSKOJI UNIJI

UVOD

Ustavnopravna komisija Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH zadužila je Istraživački sektor da uradi istraživanje o temi pravnog reguliranja prečišćenih tekstova u zemljama okruženja i pojedinim zemljama Evropske unije. Ovaj zahtjev je vezan za tačku „Informiranje o izradi prijedloga službenog prečišćenog teksta Zakona o osnovama sigurnosti saobraćaja na putevima u Bosni i Hercegovini“, koja je razmatrana na 32. sjednici Ustavnopravne komisije, održanoj 06.04.2017.

Kada je u vezi s nekim zakonom ili drugim aktom donijeto više izmjena i dopuna koje ga zbog toga čine nepreglednim i težim za korištenje, pristupa se donošenju prečišćenog teksta. Prečišćeni tekst zakona ili drugog akta sadrži samo integralni tekst zakona ili akta čiji se prečišćeni tekst utvrđuje.¹

Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, koja je PSBiH usvojila 2005. godine, utvrđuju u članu 54. način pripreme prečišćenog teksta zakona.² U Izvještaju o primjeni Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine iz 2015. godine, ističe se sljedeće: „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“.³

¹ Izvor: Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, internetska stranica:

<http://www.fbihvlada.gov.ba/hrvatski/linkovi/rijecnik%20pojmovna.php> (datum pristupa stranici 19.04.2017.)

² Izvor: Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, član 54., internetska stranica Ministarstva pravde BiH:

<http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/12.1%20Precisceni%20tekst%20Jedinstvenih%20pravila%20-%20BJ.pdf> (datum pristupa stranici 19.04.2017.)

³ Izvor: Izvještaj o primjeni Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine, 2015. godine, str. 20, internetska stranica:

<http://www.mpr.gov.ba/aktuelnosti/propisi/konsultacije/13%201%20Izvjestaj%20o%20primjeni%20Jedinstvenih%20pravila%20u%20institucijama%20BiH%20-%20BJ.pdf> (datum pristupa stranici 19.04.2017.)

DRŽAVE REGIJE **CRNA GORA**

Prema Poslovniku Skupštine Crne Gore, Zakonodavni odbor, između ostalog, utvrđuje prečišćeni tekst zakona, drugog propisa i opšteg akta ako je zakonom, odnosno drugim propisom ili opštim aktom Skupštine za to ovlašten.⁴

HRVATSKA

Prema Poslovniku Hrvatskog sabora, Odbor za zakonodavstvo utvrđuje i izdaje pročišćene tekstove zakona i drugih akata koje donosi Sabor, kad je tim zakonima ili aktima za to ovlašten ili kada su ti akti najmanje tri puta izmijenjeni ili dopunjeni.⁵ U izuzetnim slučajevima Odbor može utvrditi da je, iz određenih razloga, nemoguće utvrditi prečišćeni tekst nekog zakona.⁶

Dokumenti koji dodatno pojašnjavaju praksu prečišćenih tekstova u Hrvatskoj, s internetskim stranicama na kojima se ovi dokumenti mogu pronaći (u prilogu ovog rada):

1. Izvještaj Ustavnog suda Republike Hrvatske, br. U-X/80/2005 od 01.06.2006. godine;⁷
2. Izvještaj Ustavnog suda Republike Hrvatske, br. U-X-1435/2011 o ustavnopravno neprihvatljivim učincima pročišćenih tekstova Ustava Republike Hrvatske, ustavnih zakona, zakona, drugih propisa i općih akata, od 23.03.2011. godine;⁸
3. Izvještaj Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav o Prijedlogu odluke o pristupanju promjeni Ustava Republike Hrvatske, s Prijedlogom nacрта Ustavnog zakona o izmjeni i dopunama Ustava Republike Hrvatske od 25.05.2011. godine;⁹
4. Stručni komentar: Neprihvatljivi učinci pročišćenih tekstova propisa od 19.4.2011.;¹⁰ i
5. Stručni komentar: Dvojbe o pročišćenom tekstu Ustava od 13.7.2011.¹¹

MAKEDONIJA

Prema Poslovniku Parlamenta Makedonije, ako je zakon više puta mijenjan ili dopunjavan, ili ako se zakonom vrše veće izmjene i dopune, predlagač zakona može predložiti da se utvrdi prečišćeni tekst zakona. Ako ocijeni da je to opravdano, Parlament će ovlastiti Zakonodavnu komisiju da utvrdi prečišćeni tekst zakona i da ga objavi u “Službenom glasniku Republike Makedonije” u roku od 30 dana od dana objavljivanja zakona o izmjenama i dopunama zakona u “Službenom glasniku”. Prečišćeni tekst zakona izrađuje predlagač zakona i podnosi ga Zakonodavnoj komisiji na utvrđivanje u roku

⁴ Izvor: Član 39., stav 1. tačka 4. Poslovnika Skupštine Crne Gore, internetska stranica Skupštine Crne Gore: http://www.skupstina.me/images/dokumenti/Poslovnik_Skupstine_Crne_Gore_2014.pdf (datum pristupa stranici 19.04.2017.)

⁵ Izvor: Član 62. stav 1. tačka 6. Poslovnika Hrvatskog sabora, internetska stranica Hrvatskog sabora : <http://www.sabor.hr/poslovnik-hrvatskoga-sabora-radna-tijela> (datum pristupa stranici 19.04.2017.)

⁶ Izvor: Izvješće Odbora za zakonodavstvo o Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o patentu, s Konačnim prijedlogom zakona, P. Z. E. br. 699, internetska stranica: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=14266>

⁷ Izvor: Izvještaj br. U-X/80/2005 Ustavnog suda Republike Hrvatske, internetska stranica: <http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/Ustav/C12570D30061CE53C125718100321C21?OpenDocument> (datum pristupa stranici: 19.04.2017.)

⁸ Izvor: Izvještaj br. U-X-1435/2011 Ustavnog suda Republike Hrvatske, internetska stranica: [http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/cda93f94f7a86b1fc1256a7f0042009a/c12570d30061ce54c125785c003865f1/\\$FILE/U-X-1435-2011.pdf](http://sljeme.usud.hr/usud/praksaw.nsf/cda93f94f7a86b1fc1256a7f0042009a/c12570d30061ce54c125785c003865f1/$FILE/U-X-1435-2011.pdf) (datum pristupa stranici 19.04.2017.)

⁹ Izvor: Hrvatski Sabor, internetska stranica: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?art=39696> (datum pristupa stranici 19.04.2017.)

¹⁰ Izvor: Portal IUS-INFO, internetska stranica: <http://www.iusinfo.hr/dailycontent/Topical.aspx?id=9583> (datum pristupa stranici 19.04.2017.)

¹¹ Izvor: Portal IUS-INFO, internetska stranica: <http://www.iusinfo.hr/dailycontent/Topical.aspx?id=10202> (datum pristupa stranici 19.04.2017.)

od 15 dana od dana objavljivanja zakona o izmjenama i dopunama zakona u “Službenom glasniku”.¹²

SLOVENIJA

Prema Poslovniku Državnog zbora, Državni zbor usvaja ustavne zakone o izmjeni Ustava, zakone, autentična tumačenja zakona, državni budžet, rebalans državnog budžeta, izmjene državnog budžeta i završni račun državnog budžeta, poslovnik Državnog zbora, odluke, rezolucije, deklaracije, preporuke i odluke, i službene prečišćene tekstove zakona.¹³

Poslovnik Državnog zbora utvrđuje da nakon svake izmjene ili dopune zakona Zakonodavno-pravna služba priprema neslužbeni prečišćeni tekst zakona, koji se objavljuje u elektronskom obliku na internetskoj stranici Državnog zbora. Na osnovu odluke koju Državni zbor donosi na prijedlog matičnog radnog tijela, Vlade ili kluba zastupnika, Zakonodavno-pravna služba priprema službeni prečišćeni tekst. Državni zbor potvrđuje službeni prečišćeni tekst bez rasprave. Državni zbor može odlučiti da sve službene prečišćene tekstove potvrdi jednim glasanjem. Službeni prečišćeni tekst se objavljuje u Službenom listu Republike Slovenije i u elektronskom obliku na internetskoj stranici Državnog zbora. Na isti način se priprema i prečišćeni tekst Poslovnika Državnog zbora.¹⁴

SRBIJA

Institut “prečišćenog teksta zakona” nije regulisan nekim drugim aktom osim *Jedinstvenim metodološkim pravilima za izradu propisa*, kojima je propisan način izrade prečišćenog teksta. Prečišćeni tekst propisa utvrđuje organ, odnosno tijelo koje je za to ovlašćeno.¹⁵ Jedinstvena metodološka pravila za izradu propisa, u skladu s Poslovníkom Narodne skupštine Republike Srbije, donosi Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine Republike Srbije.¹⁶

EVROPSKA UNIJA

Na nivou Evropske unije vrše se dvije vrste prečišćavanja propisa:

- **nezvanično prečišćavanje propisa** (*consolidation*) – takvi tekstovi nemaju pravnu snagu;
- **zvanično prečišćavanje propisa** (*codification*) – takvi propisi imaju pravni učinak.

Nezvanično prečišćavanje propisa (*consolidation*) na nivou Evropske unije vrši Ured za publikacije Evropske unije i od 1996. godine objavljuje ih na web stranici EUR-Lex. To su nezvanično prečišćeni tekstovi, konsolidirani¹⁷ (*consolidated*), kojima se osigurava transparentnost, a građanima, upravnim organima i kompanijama omogućava lakši pristup

¹² Izvor: Član 177. Poslovnika Parlamenta Makedonije, internetska stranica: <http://www.sobranie.mk/delovnik-na-sobranieto-na-republika-makedonija-precisten-tekst.nspix> (datum pristupa stranici 19.04.2017.)

¹³ Izvor: Član 107. Poslovnika Državnog zbora, Uradni list Republike Slovenije br. 92/2007, od 10.10.2007. godine, internetska stranica: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200792&stevilka=4543> (datum pristupa stranici 20.04.2017.)

¹⁴ Član 153.

¹⁵ Izvor: Glava VI Prečišćeni tekst i ispravka propisa - Prečišćeni tekst, član 56. stav 1 Jedinstvenih metodoloških pravila za izradu propisa: <http://suk.gov.rs/dotAsset/10946.pdf> (datum pristupa stranici 20.04.2017.)

¹⁶ Izvor: Član 48. stav 5. Poslovnika Narodne skupštine Republike Srbije, internetska stranica: [http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/vazna-dokumenta/poslovnik-\(precisceni-tekst\)/ceo-poslovnik-\(precisceni-tekst\).1423.html](http://www.parlament.gov.rs/narodna-skupstina-/vazna-dokumenta/poslovnik-(precisceni-tekst)/ceo-poslovnik-(precisceni-tekst).1423.html) (datum pristupa stranici 20.04.2017.)

¹⁷ Izvor: Glosar sažetaka zakonodavstva, internetska stranica Evropske unije: <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/consolidation.html> (datum pristupa stranici 21.04.2017.)

propisima EU.¹⁸ Prečišćeni tekstovi služe u svrhu dokumentacije, a institucije nisu odgovorne za njihov sadržaj.

Ured za publikacije Evropske unije izrađuje nezvanično prečišćene tekstove uredbi, direktiva i odluka, ali ne izrađuje prečišćene tekstove pravnih akata koji će samo kratko biti na snazi. Manje ispravke na nekoliko jezika uključuju se u prečišćeni tekst pri sljedećoj promjeni akta. Prečišćeni tekst izrađuje se odmah nakon izmjene zakonodavnog akta i ta verzija je obično dostupna u EUR-Lexu 2 do 3 sedmice nakon što je na snagu stupila izmjena objavljena u Službenom listu Evropske unije.

Kratice u pročišćenim verzijama označavaju vrstu akta (B = temeljni akt; M = akt o izmjeni, A = pristupni ugovor, C = ispravka).

Značenje zaglavlja prečišćenog akta (npr. 1991L0414 — EN — 01.02.2011 — 028.001 — 5)

1. prve četiri cifre su broj CELEX-a prečišćenog akta
2. dva slova predstavljaju oznaku jezika
3. datum označava dan stupanja na snagu posljednje izmjene uključene u akt
4. cifre koje slijede predstavljaju redni broj prečišćene verzije pravnog akta
5. posljednja cifra označava broj stranice.¹⁹

S druge strane, koristeći te nezvanično prečišćene propise, Evropska komisija može pokrenuti **zvanično prečišćavanje propisa**, koje se vrši kroz zakonodavnu proceduru (mora proći kroz sve faze zakonodavne procedure) i tako usvojeni tekstovi propisa se objavljuju u Službenom glasniku EU.²⁰ Evropski parlament, Vijeće EU i Evropska komisija su 1994. usvojili dokument o ubrzanoj zakonodavnoj proceduri za usvajanje zvanično prečišćenih propisa.²¹ Zvanično prečišćeni propisi imaju naziv kodificirani (*codified*).

Zvanično prečišćavanje može biti vertikalno i horizontalno. Vertikalno prečišćavanje podrazumijeva da novi propis objedinjuje osnovni propis i propise o izmjenama i dopunama. Horizontalno prečišćavanje podrazumijeva da novi propis objedinjuje nekoliko osnovnih propisa koji se odnose na jedno pitanje i propise o njihovim izmjenama i dopunama.²²

NJEMAČKA

U propisima Njemačke ne postoji zakonska definicija izraza „prečišćena verzija zakona“ ili „prečišćena verzija teksta zakona“.

Međutim, postoji određena praksa koja se primjenjuje u izradi prečišćenih tekstova zakona. Ministarstvo pravde Njemačke objavljuje „Priručnik za pravne formalnosti“, koji opisuje ovu praksu i u kojem su dati savjeti u vezi s formalnim aspektima propisa.

¹⁸ Izvor: Prečišćavanje propisa (*consolidation*), internetska stranica Evropske komisije http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/consolidation_en.htm (datum pristupa stranici 20.04.2017.)

¹⁹ Izvor: EUR-Lex, Pristup zakonodavstvu Evropske unije, O izradi prečišćenog teksta http://eur-lex.europa.eu/content/legis/avis_consolidation.html (datum pristupa stranici: 15.05.2017.)

²⁰ Izvor: Prečišćeni (*consolidated*) propisi, internetska stranica Evropske unije-Eur-lex http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/codification_en.htm (datum pristupa stranici 21.04.2017.)

²¹ Izvor: Sporazum o ubrzanoj zakonodavnoj proceduri za usvajanje zvanično prečišćenih propisa, od 20.12.1994., internetska stranica Evropske unije-Eur-lex [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0404\(02\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996Y0404(02):EN:NOT) (datum pristupa stranici 21.04.2017.)

²² Izvor: Glosar sažetaka zakonodavstva, internetska stranica Eur Lex: <http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/codification.html?locale=hr> (datum pristupa stranici 21.04.2017.)

Izmjene i dopune određenog zakona se objavljuju posebno u zvaničnom saveznom službenom listu (Službeni list Njemačke), tako da ne postoji prečišćena verzija tog zakona.

Ipak, cjelokupni tekst izmijenjenog i dopunjenog zakona može pripremiti svako ko radi na poslovima objedinjavanja izmjena i dopuna zakona u osnovni zakon.

Postoje baze podataka zakona, kao što je baza podataka „Zakoni na internetu“ (www.gesetze-im-internet.de), koju održava Ministarstvo pravde Njemačke u saradnji s pravnim portalom „Juris“ (www.juris.de), u kojima su dostupne ove (nezvanične) prečišćene verzije zakona u svrhu lakšeg čitanja zakona.

Međutim, postoje i načini da se prečišćena verzija zakona objavi u Službenom listu Njemačke. Ako je zakon nekoliko puta ili u znatnoj mjeri izmijenjen i dopunjen, ministarstvo nadležno za taj zakon može uključiti u izmjene i dopune tog zakona odredbu da je potrebno objaviti novu verziju teksta tog zakona. Nadležno ministarstvo ima diskreciono pravo da odluči koliko izmjena i dopuna ili koja vrsta izmjena i dopuna je neophodna za novu verziju teksta zakona. Međutim, ovo objavljivanje je isključivo deklarativnog karaktera.

Postoji također i procedura kojom se stari zakon zamjenjuje novim zakonom, u koji su uključene izmjene i dopune starog zakona. U tom slučaju, sve odredbe zakona, bile one nove ili stare, moraju ponovo proći zakonodavnu proceduru u parlamentu, prije nego što se taj zakon objavi u Službenom listu Njemačke.²³

UJEDINJENO KRALJEVSTVO

Državni arhiv je odjel Vlade Ujedinjenog Kraljevstva i izvršna agencija Ministarstva pravde. U okviru Državnog arhiva obavljaju se i poslovi objavljivanja zakona na posebnoj internetskoj stranici za zakonodavstvo. Zakoni u originalnom i prečišćenom tekstu na ovoj internetskoj stranici se objavljuju na osnovu ovlaštenja direktora Ureda pisarnice Njenog Veličanstva (*Her Majesty's Stationery Office*), a ovaj ured je dio Državnog arhiva.

Tim Državnog arhiva za zakonodavstvo prati i unosi izmjene zakona i sačinjava prečišćene tekstove. Prečišćeni tekstovi zakona na ovoj internetskoj stranici su zvanične prečišćene verzije zakona u elektronskom obliku. Prečišćeni tekstovi zakona su sačinjeni i objavljeni na način da je u originalni tekst zakona unesena svaka izmjena, dopuna, brisanje i druge vrste izmjena i da je svaka od tih izmjena označena odgovarajućom oznakom, uz koju se navodi i odgovarajuće objašnjenje.²⁴

Prethodni radovi o ovoj temi:

- Istraživački rad broj 123 „Prečišćeni tekst zakona – kratak pregled regulisanja u državama bivše SFRJ“
- Istraživački rad broj 161 „Prečišćeni tekstovi zakona – Kratak pregled regulisanja u odabranim državama Evropske unije, u EU i u Kanadi“

²³ Izvor: Odgovor Istraživačkog sektora njemačkog Bundestaga na upit Istraživačkog sektora PSBiH, 06.11.2013.

²⁴ Izvor: Vodič za prečišćene zakone, januar 2012 (*Guide to Revised Legislation*), internetska stranica Zakonodavstvo UK http://www.legislation.gov.uk/pdfs/GuideToRevisedLegislation_Jan_2012.pdf (datum pristupa 20.04.2017.)