

01-02-1

Bosna i Hercegovina
MINISTARSTVO PRAVDE



Босна и Херцеговина
МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ
BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

Broj: 10-02-1-11341/10

Sarajevo, 26.7.2011. godine

PRIMLJENO:		28-07-2011	
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01-02-1-11341/10			

PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI BOSNE I HERCEGOVINE

Zastupničkom domu

SARAJEVO

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

Sukladno zaključku Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, u privitku akta dostavljamo **Izvješće o primjeni Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, radi upućivanja u parlamentarnu proceduru.**

Izvješće je razmatralo i usvojilo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na 155. sjednici održanoj 13.7.2011. godine.

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

S poštovanjem,



MINISTAR

Bariša Čolak



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

Sarajevo, studenoga 2010. godine

S A D R Ź A J

POPIS KORIŠTENIH KRATICA	3
IZVRŠNI SAŽETAK	4
1. UVOD	5
2. ZNAČAJ PROVEDBE JEDINSTVENIH PRAVILA	5
3. METODOLOGIJA IZRADE IZVJEŠĆA.....	6
4. USPOSTAVA SUSTAVA ZA IZRADU PROPISA.....	6
4.1 Pravni okvir za izradu propisa.....	6
4.2 Obavljanje normativno-pravnih poslova	7
4.3 Potrebni ljudski potencijali	7
4.4 Informacijske tehnologije	7
5. PROVEDBA SUSTAVA ZA IZRADU PROPISA.....	8
5.1 Planiranje normativno-pravnih poslova	8
5.2 Izrada propisa	8
5.2.1 Provjera sustavne usklađenosti propisa	9
5.2.1.1 Provjera nomotehnike i stila propisa	9
5.2.1.2 Provjera jezične jednakosti propisa.....	9
5.2.1.3 Provjera usklađenosti propisa sa pravnim sustavom	10
5.2.1.4 Provjera usklađenosti propisa sa pravnim nasljeđem EU	11
5.2.1.5 Provjera utjecaja propisa na proračun	12
5.2.2 Utjecaji propisa	12
5.2.2.1 Analiza utjecaja propisa	12
5.2.2.2 Konzultacije sa ostalim institucijama	13
5.2.2.3 Konzultacije izvan sustava vlasti	13
5.2.2.4 Uvođenje detaljne analize utjecaja propisa	14
5.3 Donošenje propisa	14
5.3.1 Razmatranje propisa od strane kolegija institucije	14
5.3.2 Razmatranje propisa od strane Vijeća ministara BiH	14
5.3.3 Razmatranje propisa od strane Parlamentarne skupštine BiH.....	15
5.4 Podzakonski akti	15
5.5 Pristup propisima	16
5.5.1 Službena objava	16
5.5.2 Neslužbene zbirke propisa	16
6. PRIJEDLOG MJERA ZA PREVLADAVANJE PROBLEMA.....	17



POPIS KORIŠTENIH KRATICA

BiH	Bosna i Hercegovina
DEI	Direkcija za europske integracije
EU	Europska unija
Jedinstvena pravila	Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH
OCD	Organizacija civilnog društva
Pravila za konzultacije	Pravila za konzultacije u izradi pravnih propisa
RIA (Regulatory Impact Assessment)	Analiza utjecaja propisa
Ured za zakonodavstvo	Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH
USAID - JSDP	Agencija za međunarodni razvitak SAD - Projekt razvitka sektora pravde

IZVRŠNI SAŽETAK

Parlamentarna skupština BiH je krajem siječnja 2005. godine usvojila Jedinstvena pravila, koja je pripremila radna skupina Parlamentarne skupštine BiH, oslanjajući se na prethodne aktivnosti u okviru Vijeća ministara BiH i Predsjedništva BiH.

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

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

U izvješću su obrađena sljedeća pitanja:

1) Uspostava sustava za izradu propisa:

- Pravni okvir za izradu propisa;
- Ustrojstveni okvir za izradu propisa;
- Potrebni ljudski potencijali za obavljanje normativno-pravnih poslova;
- Značaj informacijskih tehnologija za izradu kvalitetnih propisa;

2) Provedba sustava za izradu propisa:

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

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

U polugodišnjem izvješću Ureda koordinatora za reformu javne uprave o ostvarenom napretku na provedbi Akcijskog plana 1 Strategije za reformu javne uprave za razdoblje siječanj – lipanj 2010. godine navedeno je da je Akcijski plan 1 u oblasti Izrada politika i koordinacijski kapaciteti na razini BiH proveden sa 43,1%, provedba u cijeloj BiH iznosi 41,9%, a po poglavljima ostvareni su sljedeći rezultati: jačanje središnjih kapaciteta za politike 49,2%, poboljšanje kapaciteta u pojedinačnim ministarstvima 39,7%, poboljšanje provjere usklađenosti sa propisima 40,6%, poboljšanje postupka donošenja zakona 37,4% i poboljšanje pristupa propisima 36,2%¹.

¹ Tijekom prvog polugodišta 2010. godine nastavljene su aktivnosti Ureda koordinatora za reformu javne uprave na razvitku i provedbi važnih projekata iz ove oblasti, kao što su: „Skica razvitka središnjih tijela vlada u BiH – Provedba etape I.“, „Jačanje BiH kapaciteta za strateško planiranje i razvitak politika djelovanja - SPPD“, „Unaprjeđenje pravila i procedura za izradu zakona, drugih propisa i općih akata u BiH“ i „Transponiranje EU zakonodavstva u pravni sustav BiH“.

Također, provode se aktivnosti na razvitku tri nova projekta: „Skica razvitka središnjih tijela vlada u BiH – Provedba etape II.“, „Bolja regulativa/upravljanje u tijelima javne uprave u BiH“ i „Izrada softvera za podršku izradi nacrtu zakona i praćenju njihove provedbe“.

1. UVOD

Parlamentarna skupština BiH je krajem siječnja 2005. godine usvojila Jedinostvena pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine², koja je pripremila radna skupina Parlamentarne skupštine BiH, oslanjajući se na Deklaraciju o kvalitetu regulative, usvojenju od strane Vijeća ministara BiH i Predsjedništva BiH 2002. godine.

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

Na potrebu dosljedne primjene Jedinostvenih pravila u institucijama BiH ukazano je i na stručnom savjetovanju na temu „Primjena Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH“⁴.

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

Izvješće je upućeno na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH⁵.

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

2. ZNAČAJ PROVEDBE JEDINSTVENIH PRAVILA

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

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

U normativno-pravnom smislu početak usklađivanja domaćih propisa sa pravnim nasljeđem EU, utjecaj stranih stručnjaka i ovlasti Visokog predstavnika za BiH, bili su dodatno opterećenje prilikom izrade propisa, te doveli do njihove neujednačenosti. U takvim okolnostima, a s ciljem što bržeg prevladavanja nastalih normativno-pravnih neujednačenosti, usvojena su Jedinostvena pravila, kojima se utvrđuju formalni kriteriji za izradu kvalitetnih propisa u institucijama BiH⁶.

² Objavljena u „Službenom glasniku BiH“, broj 11/05.

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

⁴ Stručno savjetovanje su organizirala ustavno-pravna povjerenstava Parlamentarne skupštine BiH u Sarajevu 26.1.2010. godine.

⁵ Napominjemo da je Ministarstvo pravde BiH, tijekom kolovoza i rujna 2010. godine, izradilo posebno izvješće koje se odnosi na provedbu Pravila za konzultacije u izradi pravnih propisa („Službeni glasnik BiH“, broj 81/06), koje je Vijeće ministara BiH razmotrilo i usvojilo.

⁶ Priručnik za izradu pravnih propisa, Tehnički uvjeti i stil, Sarajevo, veljača 2006. godine, financirao USAID-JSDP.



3. METODOLOGIJA IZRADE IZVJEŠĆA

Ovo izvješće je izrađeno na temelju podataka iz šestomjesečnog izvješća Ureda koordinatora za reformu javne uprave o napretku na provedbi Strategije za reformu javne uprave i njezinog Akcijskog plana 1 za razdoblje siječanj – lipanj 2010. godine, nalaza i preporuka Sustavnog pregleda javne uprave u BiH⁷, izlaganja sa stručnog savjetovanja „Primjena Jedinostvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH“ i Izvješća o četiri stručna savjetovanja u organizaciji ustavno-pravnih povjerenstava Parlamentarne skupštine BiH iz rujna 2010. godine⁸.

Nacrt izvješća je upućen na komentare ministarstvima BiH, DEI, Uredu za zakonodavstvo, Uredu koordinatora za reformu javne uprave, Direkciji za ekonomsko planiranje i USAID projektu Jačanje parlamenata u BiH, čiji komentari su, na odgovarajući način, uključeni u konačno izvješće.

4. USPOSTAVA SUSTAVA ZA IZRADU PROPISA

4.1 Pravni okvir za izradu propisa

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

Jedinstvena pravila sadrže 83 članka sistematizirana u pet dijelova:

- 1) Prvi dio propisuje da se Jedinstvena pravila odnose na izradu svih propisa⁹ i važe za sve institucije BiH, a druge razine vlasti u BiH ih mogu dobrovoljno primjenjivati.
- 2) Drugi dio obuhvaća: strukturu propisa¹⁰, oblik propisa¹¹, stil propisa¹², izmjene i potvrđivanje propisa¹³.
- 3) Treći dio propisuje jedinstvenu tehniku izrade obrazloženja propisa koje sadrži: ustavno-pravni ili zakonski temelj za uvođenje propisa, razloge za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane politike, usklađenost propisa s europskim zakonodavstvom, provedbene mehanizme i način osiguranja poštivanja propisa, obrazloženje financijskih sredstava za provedbu propisa i financijske učinke zakona, opis konzultacija 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 uporabi u BiH.
- 5) Peti dio sadrži završne odredbe i obvezu institucija BiH da propisane mjere provedu u roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu Jedinostvenih pravila.

Navedeno upućuje na potrebu poboljšanja Jedinostvenih pravila koja ne razlikuju specifičnosti zakonskih od podzakonskih akata i ne bave se detaljno analizom učinaka propisa¹⁴.

⁷ Izradio Ured koordinatora za reformu javne uprave.

⁸ Stručna savjetovanja su održana u suradnji sa Misijom Organizacije za europsku sigurnost i suradnju u BiH – Odjelom za parlamentarnu podršku i praćenje i USAID – ovim Projektom podrške parlamentima u BiH.

⁹ Jedinstvena pravila pod propisom podrazumijevaju: ustav, sporazum, zakon, poslovnik, odluku, naputak, pravilnik i drugi pravni akt.

¹⁰ Obuhvaća uvodni, glavni i završni dio, te anekse.

¹¹ Obuhvaća dio, poglavlje, odjeljak i članak, koji se dalje dijeli na stavke, točke i alineje.

¹² Obuhvaća terminologiju, pozivanje, navođenje, kratice i gramatiku.

¹³ Obuhvaća izmjene i dopune propisa, pročišćene tekstove, ispravke propisa i potvrđivanje odluke Visokog predstavnika za BiH.

¹⁴ U lipnju 2010. godine započela je provedba projekta „Unaprjeđenje pravila i postupaka za izradu zakona, drugih propisa i općih akata u BiH“, koji se financira iz Fonda za reformu javne uprave, a provodi ga Ekonomski fakultet Sarajevo.



4.2 Obavljanje normativno-pravnih poslova

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

Sustav izrade propisa u BiH uklapa se u pravnu tradiciju kontinentalne Europe, gdje su uloge oblikovanja politike i izrade propisa spojene, sa jakom ulogom ureda za zakonodavstvo, koja je različita od uloge središnjih jedinica za izradu propisa u anglosaksonskoj pravnoj tradiciji¹⁵.

Ured za zakonodavstvo, pored završne kontrole rezultata izrade nacrtu propisa, bi trebao nadgledati, podržavati i pomagati institucije BiH u njihovim normativno-pravnim poslovima¹⁶. Uzimajući u obzir sadašnje stanje ljudskih potencijala nije realno očekivati da Ured za zakonodavstvo u skorije vrijeme preuzme ove dodatne uloge.

Iz navedenih razloga postoji potreba uspostave ustrojstvenih jedinica u ministarstvima koja imaju veći opseg normativno-pravnih poslova ili radnih mjesta specijaliziranih za normativno-pravne poslove u ministarstvima i drugim institucijama BiH.

Isto tako, interesornim radnim skupinama, koje se uspostavljaju za izradu propisa iz zajedničkih nadležnosti više ministarstava, kao i drugim radnim skupinama za izradu propisa, osnivač treba osigurati stručnu i tehničku podršku, uključujući pravila za donošenja odluka, izradu zapisnika i izvješća o radu.

4.3 Potrebni ljudski potencijali

Ministarstva BiH se suočavaju sa nedovoljnim brojem pravnih stručnjaka za izradu propisa¹⁷. I kada postoji stručno osoblje specijalizirano za izradu propisa, isto najčešće nije dodatno obučeno za izradu propisa, u skladu sa metodologijom propisanom Jedinstvenim pravilima i novim tehnikama izrade propisa, na primjer usklađivanje sa pravnim nasljeđem EU ili analize učinaka propisa i slično, a koji su od suštinske važnosti kako bi se na odgovarajući način odgovorilo izazovima koje sa sobom nosi pridruživanje BiH EU.

Ministarstva i druge institucije BiH često ne raspolažu financijskim sredstvima potrebnim za upošljavanje osoblja i provedbu obuka za izradu propisa, pa su oslonjena na obuke koje organiziraju donatori u okviru projekata koje provode u pojedinim institucijama BiH, što je nedostatan potrebama u ovoj oblasti.

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

4.4 Informacijske tehnologije

Informacijske tehnologije, uz dobro obučeno osoblje, mogu značajno doprinijeti poboljšanju kvaliteta propisa¹⁸. Većina državnih službenika na razini BiH raspolaže računalom koje je umreženo i koje je dio sustava e-Vlade, koji omogućuje prijenos i razmjenu dokumenata između institucija u elektronskom obliku¹⁹.

¹⁵ Ovo iz razloga što u ministarstvima i drugim institucijama BiH radi veći broj državnih službenika koji nisu pravne struke.

¹⁶ Ovaj trend se može zapaziti i kod Ureda za zakonodavstvo Vlade Republike Slovenije.

¹⁷ U Sustavnom pregledu javne uprave je navedeno da ministarstva BiH imaju u prosjeku pet pravnika na ovim poslovima.

¹⁸ Iskustvo Italije pokazuje da je kvaliteta propisa porasla uvođenjem informacijskih tehnologija kod izrade propisa.

¹⁹ Iskustvo Slovenije pokazuje da je postignuta veća djelotvornost i ekonomičnost elektronskim prijenosom i razmjenom dokumenata.

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“.

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

U postupku usklađivanja zakonodavstva BiH sa pravnim nasljeđem EU postoji potreba izrade elektronske baze propisa koja bi osigurala povezanost postojećih, u koju se naknadno mogu uključiti i sudske odluke, mišljenja, obrazloženja, te stručna literatura²⁰.

5. PROVEDBA SUSTAVA 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 redovita praksa i što često stvara probleme kod donošenja propisa i njihove kasnije primjene.

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

Za potrebe planiranja normativno-pravnih poslova, trebaju se poboljšati konzultacije, sa ciljem što ranijeg utvrđivanja potencijalnih spornih pitanja. Osim pripremni 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 prijedloge²¹.

5.2 Izrada propisa

Zakonodavni postupak u BiH odvija se u sljedećim etapama:

- 1) priprema teza za izradu propisa;
- 2) odobrenje teza za izradu propisa;
- 3) priprema prednacrt propisa;
- 4) postupak konzultacija;
- 5) priprema 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) objava usvojenog propisa u „Službenom glasniku BiH“.

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

²⁰ Slovenija je u postupku pridruživanja EU uspostavila internet registar svih propisa na snazi (<http://zakonodaja.gov.si>).

²¹ U Sloveniji, program vlade se prije njegovog usvajanja obavljuje na oglasnom portalu. Ova praktična mjera ima za učinak produljiti vrijeme konzultacija izvan pripremni sastanaka, kako bi predlagateljima druga ministarstva mogla podnijeti primjedbe, sugestije i prijedloge za usklađivanje programa rada.

5.2.1 Provjera sustavne usklađenosti propisa

U skladu sa odredbama Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH²² obrađivač je dužan na nacrt propisa pribaviti mišljenja od nadležnih ministarstava i drugih institucija BiH. Nadležna ministarstva i druge institucije BiH su dužne dati mišljenja u propisanom roku, a u slučajevima kada se radi o pitanjima o kojima treba žurno zauzeti stajalište mišljenja se daju odmah.

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

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

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

5.2.1.1 Provjera nomotehnike i stila propisa

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

Postoji potreba da Ured za zakonodavstvo usvoji metodologiju provjere koja će obuhvatiti ova pitanja.

5.2.1.2 Provjera jezične jednakosti propisa

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

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

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

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

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

5.2.1.3 Provjera usklađenosti propisa sa pravnim sustavom

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

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

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

b) 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 temeljnih sloboda međunarodnog humanitarnog prava.

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

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

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

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

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

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

5.2.1.4 Provjera usklađenosti propisa sa pravnim nasljeđem EU

Vijeće ministara BiH je donijelo Odluku o procedurama u postupku usklađivanja zakonodavstva BiH sa pravnim nasljeđem EU²³, kojom se od svake institucije BiH traži usklađivanje zakonodavstva BiH sa pravnim nasljeđem EU, o čemu izrađuju usporedni pregled i dostavljaju ga DEI na provjeru. Isto tako donijeta je i Odluka o utemeljenju radnih skupina za usklađivanje postojećeg zakonodavstva sa pravnim nasljeđem EU, kojom se propisuje način utemeljenja radnih skupina, njihov sastav, nadležnost i metodologija rada, te predviđa pružanje tehničke pomoći radnim skupinama od strane DEI. U rad radnih skupina uključeni su i predstavnici entiteta, a po potrebi i predstavnik Brčko distrikta BiH. Navedena odluka nije zaživjela u praksi, pa DEI priprema jedinstvenu metodologiju po ovom pitanju.

DEI ima pristup TAEX Progress Editor software-u²⁴, koji je posebno oblikovan za praćenje napretka u postupku usklađivanja zakonodavstva BiH sa pravnim nasljeđem EU. Prvi korak koji treba poduzeti da bi se počeo koristiti ovaj software je stvaranje sustava jedinstvenog indeksa domaćeg zakonodavstva na temelju CELEX-ovog kodifikacijskog sustava. Pošto koordinacija po ovom pitanju nije zaživjela u praksi DEI namjerava izvršiti ponovno obučavanje zaduženih službenika.

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

Vijeće ministara BiH je, na sjednici održanoj 19.8.2010. godine, donijelo i zaključak da DEI do kraja siječnja 2011. godine izradi Program integriranja²⁵, uz konzultacije sa nadležnim institucijama svih razina vlasti u BiH.

Republika Hrvatska je BiH ustupila prijevode oko dvije trećine sekundarnog zakonodavstva EU i isti zahtijevaju stručnu, pravnu i jezičnu redakturu.

Vijeće ministara BiH je, na sjednici održanoj 27.7.2010. godine, zaključkom zadužilo sve institucije BiH da svoje zahtjeve za prijevodima dostavljaju DEI u skladu sa prioritetima zakonodavnih aktivnosti i da skupa sa DEI usklađuju stručnu terminologiju sadržanu u prijevodima ustupljenim od strane Republike Hrvatske.

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 djelomično riješena, uključujući odabir metodologije usklađivanja, kao i nedostatak osoblja za provedbu.

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

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

²³ Objavljena u „Službenom glasniku BiH“, broj 44/03.

²⁴ Sastoji se od prava EU, nacionalnih propisa, veze propisa EU sa nacionalnim propisima i veze sa prijevodima nacionalnog zakonodavstva. Putem ove baze podataka Europska komisija prati usklađivanje nacionalnog zakonodavstva zemlje korisnice, na temelju čega radi procjenu napretka.

²⁵ Planski dokument koji objedinjuje Akcijski plan za provedbu prioriteta iz Europskog partnerstva sa BiH, Program mjera za provedbu Privremenog sporazuma/Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, te Program prioriteta usklađivanja zakonodavstva. Usvajaju ga vlade država potencijalnih kandidatkinja i pridruženih članica EU i njime se detaljno razrađuju ciljevi i 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 njihovu provedbu, kao i projekciju proračuna za provedbu planiranih aktivnosti i mjera.

5.2.1.5 Provjera utjecaja propisa na proračun

Ovaj zahtjev je trenutno prilično minimalan. Isti se uglavnom odnosi na procjenu proračunskog utjecaja propisa jedne razine vlasti i to za tekuću godinu. Nedostaju propisani zahtjevi u pogledu procjene financijskog utjecaja koji bi obuhvatio neki dulji period, to jest više godina ili nekih složenijih načina obavljanja financijske procjene. Ipak, način na koji se ove procjene provode u praksi nije zadovoljavajući. U većini slučajeva, cijela procjena se svodi na davanje kratke izjave u okviru obrazloženja propisa. Davanje ovakve izjave uopće ne znači da je pokušaj da se utvrdi financijski utjecaj 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 općenito shvaća kao posao pravnika, tako da su financijski stručnjaci rijetko uključeni u radne skupine, a sami pravnici ne rade u suradnji sa financijskim stručnjacima unutar njihove institucije. Pored toga, veoma često poteškoće proizlaze iz slabe koordinacije sa drugim institucijama i razinama vlasti.

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

5.2.2 Utjecaji propisa

Jedinstvena pravila propisuju da obrazloženje propisa treba sadržavati i pojašnjenje ekonomskog opterećenja koje se propisima nameće poslovanju. Pitanje koje se tiče sposobnosti propisa da ostvare željene rezultate bez neželjenih posljedica ostaje središnje pitanje 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 sustava koje ovaj postupak zahtijeva, granica odstupanja koja se ostavlja svakoj zemlji kod primjene direktiva EU postaje veoma važna, povećavajući interes zemalja da saznaju da li se isti rezultati mogu ostvariti uz manje troškove i izbjegavanje drugih gubitaka.

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

5.2.2.1 Analiza utjecaja propisa

Premda se radi o najvažnijim pitanjima, instrumenti koji su dostupni predlagateljima zakona na razini BiH da odgovore na pitanja procjene utjecaja propisa na okruženje se dovoljno ne koriste. U većini slučajeva, ova procjena se obavlja putem jednostavnog osobnog uvida. Promatrajući praksu u drugim zemljama, očigledno je da se primjenjuju sofisticiranije tehnike za procjenu utjecaja propisa, koje se mogu podijeliti u dvije kategorije:

- 1) Prva kategorija tehnika u okviru analize utjecaja propisa daje jednostavnu analizu utjecaja: uglavnom je ograničena na korištenje konzultacija, putem kojeg predlagatelji propisa traže mišljenje drugih institucija ili privatnih organizacija, odnosno fizičkih osoba o mogućim posljedicama nacrta 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 ekonomska i druga društvena istraživanja. To su ekonomske analize, izrada matematičkih modela i simulacije, te probni slučajevi. Općenito, podaci su mnogo dublji od onih do kojih se dolazi jednostavnim konzultacijama. Čak i najrazvijenije zemlje EU ne provode detaljnu analizu svakog pojedinačnog propisa, već samo onih za koje se očekuju da sa sobom nose znatne ekonomske, socijalne i druge posljedice.

Primjena različitih instrumenata zahtjeva različite razine kapaciteta. Za državu kakva je BiH, uvođenje RIA za ključne propise bi bilo veoma korisno, ali bi naišlo na probleme u pogledu dostatnosti osoblja i kapaciteta. Realniji pristup bi bio početi sa jednostavnom analizom utjecaja koja bi, svakako, dala veoma korisne i ekonomske rezultate, oslanjajući se na bolje iskorištavanje postojećih resursa. U tom pogledu, potpunije korištenje konzultacija može u početnoj etapi nadomjestiti navedene objektivne nedostatke.

5.2.2.2 Konzultacije sa ostalim institucijama

Uvođenje sustava opsežnijih konzultacija unutar institucija BiH i sa nižim razinama vlasti u BiH predstavlja najjednostavniji način da se poboljša procjena mogućeg utjecaja određenog propisa, kao što je to učinjeno u mnogim zemljama, novopridruženim članicama EU. Pravni temelj za opsežnije konzultacije na razini BiH je sadržan u članku 18. Zakona o upravi²⁶.

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

5.2.2.3 Konzultacije izvan sustava vlasti

Vijeće ministara BiH je 2006. godine, usvojilo Pravila za konzultacije u izradi pravnih propisa²⁷.

Ministarstvo pravde BiH je tijekom kolovoza i rujna 2010. godine, izradilo posebno izvješće koje se odnosi na provedbu Pravila za konzultacije, koje je Vijeće ministara BiH usvojilo.

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

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

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

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

- 1) Većina institucija BiH nije ispunila obveze na uspostavi i funkcioniranju instrumenata za provedbu Pravila za konzultacije, niti ih je planirala u svojim strateškim planovima ili programima rada.
- 2) Opredijeljenost institucija BiH za provedbu Pravila za konzultacije nije dovoljno izražena. Glavni uzrok ovakvog stanja je nedostatak osoblja u najvećem broju institucija BiH, ali i nedostatak volje za njihovu provedbu. Preraspodjelom postojećeg osoblja, uz djelotvornije planiranje i koordinaciju unutar institucije, nedostaci se mogu kratkoročno prevladati, ali se to neće nužno odraziti na stupanj provedbe Pravila za konzultacije, ukoliko se ne promijeni odnos prema provedbi.
- 3) Nedostatak znanja državnih službenika, zainteresiranih pojedinaca i OCD za konzultacije u postupku razvitka, izrade i praćenja provedbe javnih politika.
- 4) Izostanak promoviranja Pravila za konzultacije među državnim službenicima, građanima i OCD.

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

- 1) Većina institucija BiH ne provodi obveze konzultacija o propisima, kroz različite oblike konzultacija prilagođene konkretnim prilikama i potrebama, a iste se najčešće provode formalno. Ne postoji metodologija za prikupljanje komentara od strane zainteresiranih pojedinaca i OCD, pa su dobiveni komentari najčešće slabije kvalitete i stoga neupotrebljivi.
- 2) Osim Ministarstva pravde BiH, ni jedna druga institucija BiH nije razvila interne procedure za provedbu Pravila za konzultacije.
- 3) Nijedna institucija BiH nije sklopila sporazume sa OCD i pojedincima za konzultacije.
- 4) Vijeće ministara BiH nijednom nije odbilo uvrštenje u dnevni red sjednice Vijeća ministara BiH propisa, zbog neprovedbe konzultacija prilikom njegove izrade.
- 5) Pravila za konzultacije, u skladu sa Jedinostvenim pravilima za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, reguliraju konzultacije u stadiju izrade prednacrt propisa, a ne u ranom stadiju oblikovanja javnih politika.

²⁶ Objavljen u „Službenom glasniku BiH“, broj 32/02 i 102/09.

²⁷ Objavljena u „Službenom glasniku BiH“, broj 81/06

5.2.2.4 Uvođenje detaljne analize utjecaja propisa

Što se tiče detaljne analize utjecaja propisa, kakvu bi trebalo rezervirati za najvažne propise, najjednostavniji pristup je da razvitak krene od postojeće prakse izrade obrazloženja propisa²⁸. U suštini je potrebno uključiti dodatne kontrole za specifična ekonomska i socijalna pitanja, ostvarujući potpuniji kontrolni popis vrsta utjecaja koje predlagatelji moraju ispitati i razmotriti tijekom oblikovanja politike i izrade propisa.

Naravno, uključivanje kontrola koje ne podrazumijevaju samo pravna znanja već i znanja u oblasti ekonomskih i socijalnih istraživanja zahtijeva nešto drukčiji sastav jedinica za normativno-pravne poslove u ministarstvima i drugim institucijama BiH, koji bi se postupno pojačavao ovom vrstom ekspertize.

Što se tiče metodologije za izradu detaljne analize utjecaja propisa, najrealnije je da istu izrade ministarstva i druge institucije BiH, s odgovarajućom nadležnošću.

Središnja jedinica koja bi koordinirala analizu utjecaja propisa mogla bi biti Direkcija za ekonomsko planiranje Vijeća ministara BiH, koju bi trebalo dodatno kadrovski ojačati.

Po navedenom bi trebalo obaviti dodatne konzultacije između nadležnih institucija (Ministarstvo pravde BiH, Direkcija za ekonomsko planiranje, Ured za zakonodavstvo, Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH, Ured koordinatora za reformu javne uprave, DEI i druge institucije).

5.3 Donošenje propisa

5.3.1 Razmatranje propisa od strane kolegija institucije

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

Međutim, ovo je daleko od stvarne prakse s obzirom da onaj tko je izradio nacrt propisa praktički ima veliki utjecaj, ne samo nad pravnim rješenjima koja su sadržana u nacrtu propisa, već i sa odabirom temeljnih ciljeva politike sadržanih u istom. To znači da je osoba koja je pripremila propis, u situaciji kada nema jasno definiranih ciljeva politike, bila prisiljena da ih sama utvrdi kao i da sama 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 izravno sudjelovao u postupku njegove pripreme, ima male šanse za kvalitetnu provjeru nacrt propisa, usljed čega je unutarnja kontrola rijetko učinkovita.

5.3.2 Razmatranje propisa od strane Vijeća ministara BiH

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

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

Nakon upućivanja nacrt propisa Generalnom tajništvu Vijeća ministara BiH, pravnici i drugi stručnjaci koji su sudjelovali u postupku izrade predloženog propisa ne sudjeluju u daljnjem postupku, jer pravila koja definiraju postupak odlučivanja propisuju da nacrt propisa u svim daljnjim etapama razmatranja predstavljaju ministar ili zamjenik ministra²⁹.

²⁸ Takav sustav je usvojila Latvija, koja je okarakterizirana kao jedna od najuspješnijih zemalja među novim članicama EU.

²⁹ U Brčko distriktu BiH državni službenici koji su pripremili nacrt propisa su prisutni i tijekom razmatranja od strane Vlade i Skupštine Brčko distrikta BiH, što je također slučaj u nekoliko zemalja EU, uključujući Republiku Sloveniju.

5.3.3 Razmatranje propisa od strane Parlamentarne skupštine BiH

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

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

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

S ciljem da se osigura da su propisi koji su inicirani od strane zastupnika, odnosno izaslanika pripremljeni u skladu sa standardima kvaliteta koji su svojstveni cjelokupnom sustavu izrade propisa, potrebno je jačati Zakonodavno-pravni sektor Parlamentarne skupštine BiH.

5.4 Podzakonski akti

Na razini BiH se ne posvećuje dovoljna pažnja kvalitetu podzakonskih akata. Njihov značaj će osobito doći do izražaja u kontekstu pridruživanja BiH EU. 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 kvaliteta, u smislu da su obrazloženja nepotpuna, a mišljenja se često ne prikupljaju. Ovo je vrlo problematično, s obzirom da sadržaj podzakonskih akata često može biti vrlo važan. U praksi, izrada nacrt podzakonskih akata usporedo sa tekstom zakona je vrlo rijetka praksa. U skladu sa time, vrlo često odluke kojima se određuje reguliranje određene materije podzakonskim aktom ne predstavljaju davanje prilagodljivosti poznatom političkom izboru, već služe da odgode takvo određivanje.

Pitanje kontrole podzakonskih akata je prepušteno na ocjenu Uredu za zakonodavstvo koji daje mišljenje prije nego se podzakonski akt dostavi Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje. Podzakonski akti koje donose ministri najčešće ne podliježu nikakvoj kontroli.

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

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

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

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

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

5.5.1 Službena objava

Na razini BiH, Stručnoj službi Doma naroda je BiH Zakonom o službenom glasilu BiH³⁰ povjeren zadatak pripreme svih propisa, bez obzira da li ih je usvojila Parlamentarna skupština BiH ili neko drugo tijelo i prosljeđivanje na objavu u „Službenom glasniku BiH“.

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

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

Javno poduzeće „Službeni list BiH“ uspostavilo je i upravlja internet stranicom koja sadrži propise BiH, Federacije BiH i Kantona Sarajevo. Da bi se imao pristup tekstovima propisa, treba platiti pristupnu naknadu, što nije u duhu dobre europske prakse, dok je putem naprednog pretraživačkog sustava moguće vršiti besplatnu pretragu indeksa propisa. Javno poduzeće „Službeni list BiH“ također priređuje i objavljuje ove propise i na kompakt disku po relativno niskoj cijeni.

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

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

5.5.2 Neslužbene zbirke propisa

Praksa neslužbene objave zbirki propisa na razini BiH gotovo ne postoji³¹. Ukoliko zakonodavstvo ne treba samo biti na snazi, već i biti poznato općoj i stručnoj javnosti, onda je preporučljivo da nadležne institucije BiH zauzmu aktivniji pristup u pogledu izdavanja zbirki propisa, kako u tiskanom obliku, tako i putem internet stranica i elektronskih baza propisa.

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

³⁰ Objavljen u „Službenom glasniku BiH, broj 1/97 i 9/04.

³¹ 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 PREVLAĐAVANJE PROBLEMA

Za prevladavanje navedenih problema u provedbi Jedinstvenih pravila, Vijeće ministara BiH, na ____ sjednici održanoj ____ 2010. godine, usvojilo je sljedeće:

ZAKLJUČKE

- 1) Usvaja se Izvješće o primjeni Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH, izrađeno od strane Ministarstva pravde BiH i upućuje na razmatranje i usvajanje Parlamentarnoj skupštini BiH;
- 2) Jedinstvena pravila daju dobar okvir za izradu kvalitetnih propisa, pa se preporučuje svim razinama vlasti u BiH da slijede ovaj pristup, uz potrebu stalnog poboljšanja nomotehničkih pravila;
- 3) Zadužuju se ministarstva i druge institucije BiH da pristupe uspostavi specijaliziranih jedinica za normativno-pravne poslove u ministarstvima sa većim opsegom ovih poslova, dok bi ostala ministarstva i druge institucije BiH imale specijalizirano osoblje, koje bi prošlo potrebnu obuku, a isti pristup se predlaže i za Zakonodavno-pravni sektor Parlamentarne skupštine BiH;
- 4) Zadužuju se ministarstva i druge institucije BiH da, u okviru raspoloživih sredstava, povećaju ulaganja u informatičke sustave koji pomažu u radu i smanjuju broj osoblja potrebnog za izradu kvalitetnih propisa, što uključuje uvođenje software-a za izradu propisa, koji je specijalizirana verzija Word programa, korištenje elektronskog sustava za službeno slanje nacrt propisa, objašnjenja i mišljenja, kao i pretražive baze podataka o zakonodavstvu, uključujući odluke sudova, literaturu i zakonske izvore EU;
- 5) Zadužuje se Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH da pripremi poboljšanja metodologije za izradu programa rada Vijeća ministara BiH, osobito u dijelu koji se tiče normativno-pravnih poslova, sa ciljem da se prijedlozi za izradu propisa pripremaju na temelju prethodne analize koja bi služila kao obrazloženje za zakonske inicijative, kao i za određivanje prioriteta od strane Vijeća ministara BiH, uključujući i uvođenje konzultativnog postupka kod izrade programa rada Vijeća ministara BiH, kao i da pripremi dopune Poslovnika o radu Vijeća ministara BiH, u skladu sa preporukama iz ovog izvještaja;
- 6) Zadužuju se ministarstva i druge institucije BiH da poboljšaju obrazloženja propisa, nomotehnike i stila izrade, jednakosti propisa na jezicima u službenoj uporabi u BiH, usklađenosti pravnog sustava, procjene o utjecaju propisa na proračun i stupanj usklađenosti sa pravnim naslijeđem EU, uključujući izradu metodologija za provjere propisa;
- 7) Zadužuju se ministarstva i druge institucije BiH da prije izrade propisa izrade analizu stanja u navedenoj oblasti, uz provedbu detaljnijih i ciljanih konzultacija unutar institucija BiH i sa OCD i građanima, što predstavlja najjednostavniji i najjeftiniji način da se ocijeni učinak propisa, a dugoročno da započnu sa praksom izrade analize učinaka propisa, sa ciljem detaljnijeg ocjenjivanja ekonomskih, socijalnih i drugih učinaka najvažnijih zakona;
- 8) Zadužuje se Ministarstvo pravde BiH da jednom godišnje podnosi Vijeću ministara BiH i Parlamentarnoj skupštini BiH izvješće o primjeni Jedinstvenih pravila, koje sadrži i izvješće o provedbi ranijih zaključaka Vijeća ministara BiH i Parlamentarne skupštine BiH.