

01-02-1

**Bosna i Hercegovina
MINISTARSTVO PRAVDE**



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

Broj: 10-02-1-11541/10

Sarajevo, 26.7.2011. godine

PRIMLJENO:		28-07-2011	
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01-02-1	11541/11		

PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI BOSNE I HERCEGOVINE

Zastupničkom domu

SARAJEVO

PREDMET: Dostava Izvješća o primjeni Jedinstvenih 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 Jedinstvenih 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,



Bosna i Hercegovina
MINISTARSTVO PRAVDE



Босна и Херцеговина
МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ

**ИЗВЈЕШТАЈ О ПРИМЈЕНИ ЈЕДИНСТВЕНИХ
ПРАВИЛА ЗА ИЗРАДУ ПРАВНИХ ПРОПИСА У
ИНСТИТУЦИЈАМА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ**

Сарајево, новембра 2010. године

САДРЖАЈ

ПОПИС КОРИШТЕНИХ СКРАЋЕНИЦА	3
ИЗВРШНИ САЖЕТАК	4
1. УВОД	5
2. ЗНАЧАЈ ПРОВОЂЕЊА ЈЕДИНСТВЕНИХ ПРАВИЛА	5
3. МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ ИЗВЈЕШТАЈА	6
4. УСПОСТАВЉАЊЕ СИСТЕМА ЗА ИЗРАДУ ПРОПИСА	6
4.1 Правни оквир за израду прописа	6
4.2 Обављање нормативно-правних послова	7
4.3 Потребни људски потенцијали	7
4.4 Информационе технологије	7
5. ПРОВОЂЕЊЕ СИСТЕМА ЗА ИЗРАДУ ПРОПИСА	8
5.1 Планирање нормативно-правних послова	8
5.2 Израда прописа	8
5.2.1 Провјера системске усклађености прописа	9
5.2.1.1 Провјера номотехнике и стила прописа	9
5.2.1.2 Провјера језичке једнакости прописа	9
5.2.1.3 Провјера усклађености прописа са правним системом	10
5.2.1.4 Провјера усклађености прописа са правним наслеђем ЕУ	11
5.2.1.5 Провјера утицаја прописа на буџет	12
5.2.2 Утицаји прописа	12
5.2.2.3 Консултације ван система власти	13
5.2.2.4 Увођење детаљне анализе утицаја прописа	14
5.3 Доношење прописа	14
5.3.1 Разматрање прописа од стране колегија институције	14
5.3.2 Разматрање прописа од стране Савјета министара БиХ	14
5.3.3 Разматрање прописа од стране Парламентарне скупштине БиХ	15
5.4 Подзаконски акти	15
5.5 Приступ прописима	16
5.5.1 Службено објављивање	16
5.5.2 Неслужбене збирке прописа	16
6. ПРИЈЕДЛОГ МЈЕРА ЗА ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ ПРОБЛЕМА	17

ПОПИС КОРИШТЕНИХ СКРАЋЕНИЦА

БиХ	Босна и Херцеговина
ДЕИ	Дирекција за европске интеграције
ЕУ	Европска унија
Јединствена правила	Јединствена правила за израду правних прописа у институцијама БиХ
ОЦД	Организација цивилног друштва
Правила за консултације	Правила за консултације у изради правних прописа
RIA (Regulatory Impact Assessment)	Анализа утицаја прописа
Канцеларија за законодавство	Канцеларија за законодавство Савјета министара БиХ
USAID - JSDP	Агенција за међународни развој САД - Пројект развоја сектора правде

ИЗВРШНИ САЖЕТАК

Парламентарна скупштина БиХ је крајем јануара 2005. године усвојила Јединствена правила, која је припремила радна група Парламентарне скупштине БиХ, ослањајући се на претходне активности у оквиру Савјета министара БиХ и Предсједништва БиХ.

Начин на који је пропис израђен, између осталог, показатељ је његове квалитете. Пропис који има логичну структуру, те јасан и приступачан стил лакше је разумјети и примјењивати. Нејасно израђен пропис доводи до тешкоћа у тумачењу, а самим тим и до евентуалних спорова, као и честих измјена и допуна, ради исправљања првобитних пропуста. Све то на крају изискује више трошкова, негативно утиче на правну сигурност грађана, те кредибилитет законодавног тијела. Зато је одговарајућа структура прописа готово једнако важна као и његов садржај.

Усвајањем Јединствених правила, успостављен је правни оквир и уведен систем за израду прописа на нивоу БиХ, сличан оном у ЕУ и њеним чланицама.

У извјештају су обрађена слиједећа питања:

1) Успостављање система за израду прописа:

- Правни оквир за израду прописа;
- Организациони оквир за израду прописа;
- Потребни људски потенцијали за обављање нормативно-правних послова;
- Значај информационих технологија за израду квалитетних прописа;

2) Провођење система за израду прописа:

- Провјера системске усклађености прописа (номотехника и стил, језичка једнакост, усклађеност са правним системом БиХ, усклађеност са правним наслеђејем ЕУ, утицај предложеног прописа на буџет);
- Утицај прописа (анализа утицаја прописа, консултације са осталим институцијама, консултације ван система власти, увођење детаљне анализе прописа);
- Доношење прописа (разматрање прописа од стране стручног колегија институције БиХ, разматрање прописа од стране Савјета министара БиХ, разматрање прописа од стране Парламентарне скупштине БиХ);
- Подзаконски акти;
- Приступ прописима (службено објављивање, неслужбене збирке прописа);

3) Приједлог мјера за превазилажење проблема који су се појавили у успостављању система и провођењу Јединствених правила у институцијама БиХ.

У полугодишњем извјештају Канцеларије координатора за реформу јавне управе о оствареном напретку на провођењу Акционог плана 1 Стратегије за реформу јавне управе за период јануар – јуни 2010. године наведено је да је Акциони план 1 у области Израда политика и координајски капацитети на нивоу БиХ проведен са 43,1%, провођење у цијелој БиХ износи 41,9%, а по поглављима остварени су слиједећи резултати: јачање централних капацитета за политике 49,2%, побољшање капацитета у појединачним министарствима 39,7%, побољшање провјере усклађености са прописима 40,6%, побољшање поступка доношења закона 37,4% и побољшање приступа прописима 36,2%¹.

¹ Током првог полугодишта 2010. године настављене су активности Канцеларије координатора за реформу јавне управе на развоју и провођењу важних пројеката из ове области, као што су: „Скица развоја централних тијела влада у БиХ – Провођење фазе I“, „Јачање БиХ капацитета за стратешко планирање и развој политика дјеловања - SPPD“, „Унапређење правила и процедура за израду закона, других прописа и општих аката у БиХ“ и „Транспонирање ЕУ законодавства у правни систем БиХ“.

Такође, проводе се активности на развоју три нова пројекта: „Скица развоја централних тијела влада у БиХ – Провођење фазе II“, „Болја регулатива/управљање у органима јавне управе у БиХ“ и „Израда софтвера за подршку изради нацрта закона и праћењу њиховог провођења“.

1. УВОД

Парламентарна скупштина БиХ је крајем јануара 2005. године усвојила Јединствена правила за израду правних прописа у институцијама Босне и Херцеговине², која је припремила радна група Парламентарне скупштине БиХ, ослањајући се на Декларацију о квалитети регулативе, усвојену од стране Савјета министара БиХ и Предсједништва БиХ 2002. године.

Овим извјештајем Министарство правде БиХ даје преглед успостављања и провођења система за израду прописа на нивоу БиХ, са назнаком најзначајнијих проблема у провођењу Јединствених правила, као и приједлог мјера за превазилажење проблема, у складу са надлежностима прописаним чланом 13. став (1), алинеја 11) Закона о министарствима и другим органима управе БиХ³.

На потребу досљедне примјене Јединствених правила у институцијама БиХ указано је и на стручном савјетовању на тему „Примјена Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ“⁴.

Циљ извјештаја је упознати институције БиХ, Савјет министара БиХ, Парламентарну скупштину БиХ и ширу јавност у БиХ о примјени Јединствених правила у институцијама БиХ.

Извјештај је упућен на разматрање и усвајање Савјету министара БиХ и Парламентарној скупштини БиХ⁵.

Резултати извјештаја користиће се за побољшање Јединствених правила, те праћење и процјену њихове примјене у институцијама БиХ у наредном периоду.

2. ЗНАЧАЈ ПРОВОЂЕЊА ЈЕДИНСТВЕНИХ ПРАВИЛА

Начин на који је пропис израђен, између осталог, показатељ је његове квалитете. Пропис који има логичну структуру, те јасан и приступачан стил лакше је разумјети и примјењивати. Нејасно израђен пропис доводи до тешкоћа у тумачењу, а самим тим и до евентуалних спорова, као и честих измјена и допуна, ради исправљања првобитних пропуста. Све то на крају изискује више трошкова, негативно утиче на правну сигурност грађана, те кредибилитет законодавног тијела. Зато је одговарајућа структура прописа готово једнако важна као и његов садржај.

Велике друштвене промјене од једнопартијског у вишепартијски систем, од рата ка миру, од једноставне организације власти у власт са више нивоа и од планске у тржишну економију, довели су до пораста нормативно-правних активности и одредили приоритете.

У нормативно-правном смислу почетак усклађивања домаћих прописа са правним наслеђем ЕУ, утицај страних стручњака и овлашћења Високог представника за БиХ, били су додатно оптерећење приликом израде прописа, те довели до њихове неуједначености. У таквим околностима, а с циљем што бржег превазилажења насталих нормативно-правних неуједначености, усвојена су Јединствена правила, којима се утврђују формални критеријуми за израду квалитетних прописа у институцијама БиХ⁶.

² Објављена у „Службеном гласнику БиХ“, број 11/05.

³ Објављен у „Службеном гласнику БиХ“, бр. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07 и 103/09.

⁴ Стручно савјетовање су организовале уставно-правне комисије Парламентарне скупштине БиХ у Сарајеву 26.1.2010. године.

⁵ Напомињемо да је Министарство правде БиХ, током августа и септембра 2010. године, израдило посебан извјештај који се односи на провођење Правила за консултације у изради правних прописа („Службени гласник БиХ“, број 81/06), које је Савјет министара БиХ размотрио и усвојио.

⁶ Приручник за израду правних прописа, Технички услови и стил, Сарајево, фебруар 2006. године, финансирао USAID-JSDP.

3. МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ ИЗВЈЕШТАЈА

Овај извјештај је израђен на основу података из шестомјесечног извјештаја Канцеларије координатора за реформу јавне управе о напретку на провођењу Стратегије за реформу јавне управе и њеног Акционог плана 1 за период јануар – јуни 2010. године, налаза и препорука Системског прегледа јавне управе у БиХ⁷, излагања са стручног савјетовања „Примјена Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ“ и Извјештаја о четири стручна савјетовања у организацији уставно-правних комисија Парламентарне скупштине БиХ из септембра 2010. године⁸.

Нацрт извјештаја је упућен на коментаре министарствима БиХ, ДЕИ, Канцеларији за законодавство, Канцеларији координатора за реформу јавне управе, Дирекцији за економско планирање и USAID пројекту Јачање парламената у БиХ, чији коментари су, на одговарајући начин, укључени у коначни извјештај.

4. УСПОСТАВЉАЊЕ СИСТЕМА ЗА ИЗРАДУ ПРОПИСА

4.1 Правни оквир за израду прописа

Усвајањем Јединствених правила, успостављен је правни оквир и уведен систем за израду прописа на нивоу БиХ, сличан оном у ЕУ и њеним чланицама.

Јединствена правила садрже 83 члана систематизована у пет дијелова:

- 1) Први дио прописује да се Јединствена правила односе на израду свих прописа⁹ и важе за све институције БиХ, а други ниво власти у БиХ их могу добровољно примјењивати.
- 2) Други дио обухвата: структуру прописа¹⁰, облик прописа¹¹, стил прописа¹², измјене и потврђивање прописа¹³.
- 3) Трећи дио прописује јединствену технику израде образложења прописа које садржи: уставно-правни или законски основ за увођење прописа, разлоге за увођење прописа и објашњење одабране политике, усклађеност прописа с европским законодавством, provedбене механизме и начин обезбјеђења поштивања прописа, образложење финансијских средстава за провођење прописа и финансијске учинке закона, опис консултација вођених у процесу израде прописа и распоред поновног преиспитивања уведеног прописа.
- 4) Четврти дио уређује обављање нормативно-правних послова у институцијама БиХ и садржи: израду прописа и идентичност прописа на језицима у службеној употреби у БиХ.
- 5) Пети дио садржи завршне одредбе и обавезу институција БиХ да прописане мјере проведу у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу Јединствених правила.

Наведено упућује на потребу побољшања Јединствених правила која не разликују специфичности законских од подзаконских аката и не баве се детаљно анализом учинака прописа¹⁴.

⁷ Израдила Канцеларија координатора за реформу јавне управе.

⁸ Стручна савјетовања су одржана у сарадњи са Мисијом Организације за европску безбједност и сарадњу у БиХ – Одјељењем за парламентарну подршку и праћење и USAID – овим Пројектом подршке парламентима у БиХ.

⁹ Јединствена правила под прописом подразумијевају: устав, споразум, закон, пословник, одлуку, упутство, правилник и други правни акт.

¹⁰ Обухвата уводни, главни и завршни дио, те анексе.

¹¹ Обухвата дио, поглавље, одјељак и члан, који се даље дијели на ставове, тачке и алинеје.

¹² Обухвата терминологију, позивање, навођење, скраћенице и граматику.

¹³ Обухвата измјене и допуне прописа, пречишћене текстове, исправке прописа и потврђивање одлуке Високог представника за БиХ.

¹⁴ У јуну 2010. године започело је провођење пројекта „Унапређење правила и поступака за израду закона, других прописа и општих аката у БиХ“, који се финансира из Фонда за реформу јавне управе, а проводи га Економски факултет Сарајево.

4.2 Обављање нормативно-правних послова

У англосаксонској правној традицији обликовање политика и израда прописа су персонално и организационо раздвојене. Централне јединице израђују прописе на основу детаљних упутстава институција надлежних за обликовање политика. У континенталној Европи ове улоге су најчешће персонално и организационо спојене у исту организациону јединицу. Главна предност спајања ове двије улоге је што се код израде прописа могу извршити ревидирања усвојене политике, а што омогућује већи степен одређености и практичности у коначном тексту прописа.

Систем израде прописа у БиХ уклапа се у правну традицију континенталне Европе, гдје су улоге обликовања политике и израде прописа спојене, са јаком улогом канцеларије за законодавство, која је различита од улоге централних јединица за израду прописа у англосаксонској правној традицији¹⁵.

Канцеларија за законодавство, поред завршне контроле резултата израде нацрта прописа, би требала надгледати, подржавати и помагати институције БиХ у њиховим нормативно-правним пословима¹⁶. Узимајући у обзир садашње стање људских потенцијала није реално очекивати да Канцеларија за законодавство у скорије вријеме преузме ове додатне улоге.

Из наведених разлога постоји потреба успостављања организационих јединица у министарствима која имају већи обим нормативно-правних послова или радних мјеста специјализованих за нормативно-правне послове у министарствима и другим институцијама БиХ.

Исто тако, интерресорним радним групама, које се успостављају за израду прописа из заједничких надлежности више министарстава, као и другим радним групама за израду прописа, оснивач треба обезбједити стручну и техничку подршку, укључујући правила за доношења одлука, израду записника и извјештаја о раду.

4.3 Потребни људски потенцијали

Министарства БиХ се суочавају са недовољним бројем правних стручњака за израду прописа¹⁷. И када постоји стручно особље специјализовано за израду прописа, исто најчешће није додатно обучено за израду прописа, у складу са методологијом прописаном Јединственим правилима и новим техникама израде прописа, на примјер усклађивање са правним наслеђем ЕУ или анализе учинака прописа и слично, а који су од суштинске важности како би се на одговарајући начин одговорило изазовима које са собом носи придруживање БиХ ЕУ.

Министарства и друге институције БиХ често не располажу финансијским средствима потребним за запошљавање особља и провођење обука за израду прописа, па су ослоњена на обуке које организују донатори у оквиру пројеката које проводе у појединим институцијама БиХ, што је недостатно потребама у овој области.

Због недостатка капацитета, министарства и друге институције БиХ су често упућени да ангажују спољне стручњаке за израду појединих прописа. За потребе оваквих ангажовања нису разрађени критеријуми за избор одговарајућих стручњака, критеријуми управљања њиховим радом и критеријуми одређивања накнаде за рад.

4.4 Информационе технологије

Информационе технологије, уз добро обучено особље, могу значајно допринијети побољшању квалитете прописа¹⁸. Већина државних службеника на нивоу БиХ располаже рачунаром који је умрежен и који је дио система е-Владе, који омогућује пренос и размјену докумената између институција у електронском облику¹⁹.

¹⁵ Ово из разлога што у министарствима и другим институцијама БиХ ради већи број државних службеника који нису правне струке.

¹⁶ Овај тренд се може запазити и код Канцеларије за законодавство Владе Републике Словеније.

¹⁷ У Системском прегледу јавне управе је наведено да министарства БиХ имају у просјеку пет правника на овим пословима.

¹⁸ Искуство Италије показује да је квалитет прописа порастао увођењем информационих технологија код израде прописа.

¹⁹ Искуство Словеније показује да је постигнута већа ефикасност и економичност електронским преносом и размјеном докумената.

На интернет страницама већине институција БиХ постоје базе прописа важних за рад институције, а значајан број државних службеника има приступ електронској бази прописа објављених у „Службеном гласнику БиХ“.

Постоји потреба да се развије софтвер за израду прописа који омогућује да се на једноставан начин примјене Јединствена правила у погледу облика текстова прописа и директно дају називи члановима према ономе што исти уређују и на основу којих се распознају у тексту прописа, што омогућује лакшу претрагу.

У поступку усклађивања законодавства БиХ са правним наслеђем ЕУ постоји потреба израде електронске базе прописа која би обезбједила повезаност постојећих, у коју се накнадно могу укључити и судске одлуке, мишљења, образложења, те стручна литература²⁰.

5. ПРОВОЂЕЊЕ СИСТЕМА ЗА ИЗРАДУ ПРОПИСА

5.1 Планирање нормативно-правних послова

Иницијативу за доношење прописа углавном дају министарства и друге институције БиХ, уврштавањем прописа у свој програм рада, а касније и у програме рада Савјета министара БиХ и домова Парламентарне скупштине БиХ.

Иницијатива за доношење прописа садржи: надлежну институцију, опште циљеве и рок за израду нацрта прописа.

Иницијативи за доношење прописа би требала претходити израда анализе стања у одређеној области и потреби доношења прописа, што није редовна пракса и што често ствара проблеме код доношења прописа и њихове касније примјене.

Како би се ситуација побољшала и понудио одговарајући основ за израду квалитетног прописа, Јединствена правила прописају да програм рада институције БиХ садржи и објашњење посебних циљева прописа.

За потребе планирања нормативно-правних послова, требају се побољшати консултације, са циљем што ранијег утврђивања потенцијалних спорних питања. Осим припремних састанака за давање приједлога, предложени програм рада се може објавити и на интернет страници Савјета министара БиХ, чиме би се свим институцијама у БиХ дала прилика да дају своје примједбе, сугестије и приједлоге²¹.

5.2 Израда прописа

Законодавни поступак у БиХ одвија се у слиједећим фазама:

- 1) припремање теза за израду прописа;
- 2) одобравање теза за израду прописа;
- 3) припремање преднацрта прописа;
- 4) поступак консултација;
- 5) припремање нацрта прописа;
- 6) одобравање нацрта прописа;
- 7) прибављање потребних мишљења;
- 8) упућивање нацрта прописа Савјету министара БиХ;
- 9) утврђивање приједлога прописа на сједници Савјета министара БиХ;
- 10) усвајање приједлога прописа у Парламентарној скупштини БиХ;
- 11) објављивање усвојеног прописа у „Службеном гласнику БиХ“.

По природи ствари доношење подзаконских и других аката слиједи нешто другачији и краћи поступак.

²⁰ Словенија је у поступку придруживања ЕУ успоставила интернет регистар свих прописа на снази (<http://zakonodaja.gov.si>).

²¹ У Словенији, програм владе се прије његовог усвајања објављује на огласном порталу. Ова практична мјера има за учинак продужити вријеме консултација ван припремних састанака, како би предлагачима друга министарства могла поднијети примједбе, сугестије и приједлоге за усклађивање програма рада.

5.2.1 Провјера системске усклађености прописа

У складу са одредбама Пословника о раду Савјета министара БиХ²² обрађивач је дужан на нацрт прописа прибавити мишљења од надлежних министарстава и других институција БиХ. Надлежна министарства и друге институције БиХ су дужне дати мишљења у прописаном року, а у случајевима када се ради о питањима о којима треба хитно заузети став мишљења се дају одмах.

Уколико нацрти прописа који се подносе Савјету министара БиХ нису припремљени у складу са овим одредбама, то јест уколико једна или више од ових провјера нису обављене, Пословник о раду Савјета министара БиХ прописује да ће Генерални секретаријат Савјета министара БиХ такве материјале вратити предлагачу и оставити му рок да их допуни.

Пословник о раду Савјета министара БиХ не прописује поступак у случају када је мишљење надлежног тијела негативно, а обрађивач прописа не одступа од свога става. Ипак, у случају неслагања обрађивача прописа са мишљењем неког од тијела, обрађивач може своје став са образложењем и изјашњењем доставити Савјету министара БиХ. У таквим случајевима коначну одлуку доноси Савјет министара БиХ, али се поставља питање на основу чега се просуђује ваљаност неког од опречних ставова у појединачном случају.

Зато би Пословником о раду Савјета министара БиХ требало детаљније уредити питање када је мишљење надлежног тијела негативно, а обрађивач прописа не одступа од свога става.

5.2.1.1 Провјера номотехнике и стила прописа

Основна провјера нацрта прописа се односи на стандардни облик, структуру и стил, укључујући поштивање номотехничких правила везаних за: подјелу текста прописа на дијелове, поглавља и одјелјке, те подјелу сваког од њих на чланове, који се даље дијеле на ставове, тачке и алинеје, употребу стандардне формулације за измјену и допуну прописа, навођење и слично, као и граматичких захтјева: употреба одговарајућег рода, броја, глагола; досљедног кориштења израза у тексту прописа, јасноћу и читљивост и томе слично.

Постоји потреба да Канцеларија за законодавство усвоји методологију провјере која ће обухватити ова питања.

5.2.1.2 Провјера језичке једнакости прописа

Осим провјере номотехнике и стила прописа, врши се граматичка и синтаксичка провјера које су од кључне важности у поступку израде прописа у БиХ, с обзиром да прописи морају бити сачињени на три језика у службеној употреби у БиХ. Како се свака од језичких варијанти прописа сматра аутентичном, нужно је обезбједити потпуну истовјетност између текстова као предуслова правне сигурности.

Јединствена правила обавезују све предлагаче прописа да обезбједе једног или више професионалних лектора у циљу обезбјеђења језичке истовјетности прописа у поступку њиховог разматрања и одлучивања. Послове коначне језичке провјере свих усвојених прописа, прије њиховог службеног објављивања, обавља Стручна служба Дома народа Парламентарне скупштине БиХ.

Јединствена правила предвиђају оснивање Комисије за језичку политику у законодавству БиХ, којему Стручна служба Дома народа Парламентарне скупштине БиХ служи као секретаријат. Ова комисија се састоји од шест истакнутих правника, као и шест језичара које именује Дом народа Парламентарне скупштине БиХ. Чланови комисије су из реда три конститутивна народа, са једнаким бројем представника из сваке професије. Комисија за језичку политику у законодавству БиХ се састаје најмање једном годишње како би израдила и ажурирала тројезични службени лексикон израза кориштених у прописима, одлучивала о рјечницима и граматичким правилима које би требало користити у наредној години, те одлучивала на основу жалбе о питању језичке исправности и истовјетности израза у прописима који су на снази.

Постоји потреба додатног запошљавања професионалних лектора и оснивање Комисије за језичку политику у законодавству БиХ, којој треба обезбједити услове за рад.

²² Објављен у „Службеном гласнику БиХ“, број 22/03.

5.2.1.3 Провјера усклађености прописа са правним системом

а) Када је ријеч о стандардним провјерама о уставном основу и усклађености са правним системом БиХ, обрађивачи прописа о овим усклађеностима се најчешће ограничавају само на позивање на уставни и законски основ за доношење одређеног прописа, без давања детаљног образложења у погледу међусобног односа појединачних одредби прописа са Уставом БиХ, важећим законодавством и општим начелима правног система.

Са своје стране, Канцеларија за законодавство покушава дати садржајније мишљење кроз детаљнију анализу. Међутим, инструменти за такву врсту провјере су углавном ограничени на лично познавање сложеног правног система у држави од стране особља Канцеларије за законодавство, које се у том поступку користи регистром прописа на снази објављених у „Службеном гласнику БиХ“.

Многи други, знатно садржајнији извори права, попут прегледа судске праксе уставних судова или електронске базе прописа на снази могли би бити од велике користи, с циљем да се идентификују могући сукоби између прописа, али исти још увијек нису у потпуности доступни.

б) Пословником о раду Савјета министара БиХ, Министарство за људска права и избјеглице је надлежно да обавља провјере о усклађености прописа са прописима о остваривању грађанских права и слобода и основних слобода међународног хуманитарног права.

Иако ова провјера коју проводи Министарство за људска права и избјеглице БиХ тренутно и није превише детаљна, одређени корисни инструменти, почевши од стварања електронске базе која би садржавала судску праксу Дома за људска права БиХ, могли би се учинити доступним за ову сврху и тиме значајно побољшати ову провјеру.

ц) Пословник о раду Савјета министара БиХ такође поставља захтјев пред обрађиваче прописа да обаве провјеру у погледу усклађености прописа са међународним правом, те са поступком за покретање, закључивање и извршавање међународних уговора. Министарство спољних послова БиХ је надлежно за провођење ове провјере о чему је дужно дати и своје мишљење. Прва провјера је специјализовани дио опште провјере о усклађености са правним системом, с обзиром да су у послужератном периоду одредбе међународног права постале саставним дијелом домаћег правног поретка. Друга провјера је више поступовног карактера и иста је регулисана Законом о поступку закључивања и извршавања међународних уговора. Ова врста провјере је садржана у образложењу прописа коју припрема обрађивач прописа, гдје се само констатује да је ова врста провјере обављена и да је пропис усклађен са међународним обавезама.

Чини се да је поступак ове провјере врло уопштен, јер не постоји посебна методологија, нити инструменти, попут базе података, који се користе у ову сврху.

д) Министарство правде БиХ је надлежно за провјере у погледу казnenих одредби, те поштивања успостављених критеријума у погледу организације и функционисања органа управе, нарочито у погледу правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста органа управе.

Ове провјере дају могућност за провођење још двије провјере које се односе не само на санкције за прекршаје, него и на санкције за кривична дјела, као и провјере везане за општи и посебне управне поступке.

Министарству правде БиХ би требало дати у надлежност да обавља провјере и у погледу оправданости за увођење кривичних дјела, ван Кривичног закона БиХ и висину запреијечене казне у Кривичном закону БиХ и посебним законом којима се прописују кривична дјела, као и посебних управних поступака у одређеним областима управног одлучивања, а која одступају од Закона о управном поступку БиХ.

5.2.1.4 Провјера усклађености прописа са правним наслеђем ЕУ

Савјет министара БиХ је донио Одлуку о процедурама у поступку усклађивања законодавства БиХ са правним наслеђем ЕУ²³, којом се од сваке институције БиХ тражи усклађивање законодавства БиХ са правним наслеђем ЕУ, о чему израђују упоредни преглед и достављају га ДЕИ на провјеру. Исто тако донијета је и Одлука о оснивању радних група за усклађивање постојећег законодавства са правним наслеђем ЕУ, којом се прописује начин оснивања радних група, њихов састав, надлежност и методологија рада, те предвиђа пружање техничке помоћи радним групама од стране ДЕИ. У рад радних група укључени су и представници ентитета, а по потреби и представник Брчко дистрикта БиХ. Наведена одлука није заживјела у пракси, па ДЕИ припрема јединствену методологију по овом питању.

ДЕИ има приступ TAIEX Progress Editor софтверу²⁴, који је посебно обликован за праћење напретка у поступку усклађивања законодавства БиХ са правним наслеђем ЕУ. Први корак који треба предузети да би се почео користити овај софтвер је стварање система јединственог индекса домаћег законодавства на основу CELEX-овог кодификацијског система. Пошто координација по овом питању није заживјела у пракси ДЕИ намјерава извршити поновно обучавање задужених службеника.

Напомињемо да је Савјет министара БиХ, на сједници одржаној 21.7.2009. године, донио закључак о увођењу ознаке „Е“ на нацртима или приједлозима прописа који се односе на испуњавање приоритета дефинисаних Програмом приоритета усклађивања у законодавним активностима за провођење Европског партнерства и Привременог споразума за 2009. годину.

Савјет министара БиХ је, на сједници одржаној 19.8.2010. године, донио и закључак да ДЕИ до краја јануара 2011. године изради Програм интегрисања²⁵, уз консултације са надлежним институцијама свих нивоа власти у БиХ.

Република Хрватска је БиХ уступила преводе око двије трећине секундарног законодавства ЕУ и исти захтијевају стручну, правну и језичку редактуру.

Савјет министара БиХ је, на сједници одржаној 27.7.2010. године, закључком задужио све институције БиХ да своје захтјеве за преводима достављају ДЕИ у складу са приоритетима законодавних активности и да заједно са ДЕИ усклађују стручну терминологију садржану у преводима уступљеним од стране Републике Хрватске.

Иако је БиХ отпочела поступак добровољног усклађивања са правним наслеђем ЕУ, прије потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању са ЕУ, многа кључна питања су остала само дјелимично ријешена, укључујући одабир методологије усклађивања, као и недостатак особља за провођење.

Постоји потреба да особље које ради на изради прописа на нивоу БиХ, осим обуке о методологији усклађивања, буде обучено и о одређеним општим питањима правног система ЕУ, као и о специфичним садржајима правног наслеђа ЕУ из њихове надлежности.

Кључну улогу у поступку усклађивања законодавства у БиХ са правним наслеђем ЕУ има ДЕИ, која треба јачати своје капацитете за провођење наведене улоге.

²³ Објављена у „Службеном гласнику БиХ“, број 44/03.

²⁴ Састоји се од права ЕУ, националних прописа, везе прописа ЕУ са националним прописима и везе са преводима националног законодавства. Путем ове базе података Европска комисија прати усклађивање националног законодавства земље кориснице, на основу чега ради процјену напретка.

²⁵ Плански документ који обједињује Акциони план за провођење приоритета из Европског партнерства са БиХ, Програм мјера за провођење Привременог споразума/Споразума о стабилизацији и придруживању, те Програм приоритета усклађивања законодавства. Усвајају га владе држава потенцијалних кандидаткиња и придружених чланица ЕУ и њиме се детаљно разрађују циљеви и задаци у приближавању ЕУ. Њиме се утврђује план испуњавања копенхагенских и мадридских критеријума за чланство у ЕУ и план усклађивања домаћег законодавства са законодавством ЕУ и укључује детаљно разрађене политике, реформе и мјере за њихово провођење, као и пројекцију буџета за провођење планираних активности и мјера.

5.2.1.5 Провјера утицаја прописа на буџет

Овај захтјев је тренутно прилично минималан. Исти се углавном односи на процјену буџетског утицаја прописа једног нивоа власти и то за текућу годину. Недостају прописани захтјеви у погледу процјене финансијског утицаја који би обухватио неки дужи период, то јест више година или неких сложенијих начина обављања финансијске процјене. Ипак, начин на који се ове процјене проводе у пракси није задовољавајући. У већини случајева, цијела процјена се своди на давање кратке изјаве у оквиру образложења прописа. Давање овакве изјаве уопште не значи да је покушај да се утврди финансијски утицај прописа стварно био и сачињен. Па чак и када је то случај, није ријетко да обрађивач прописа призна да није био у могућности сачинити одговарајућу процјену.

За овакво стање постоји неколико објективних разлога. Прије свега, израда прописа се генерално схвата као посао правника, тако да су финансијски стручњаци ријетко укључени у радне групе, а сами правници не раде у сарадњи са финансијским стручњацима унутар њихове институције. Поред тога, веома често потешкоће произилазе из слабе координације са другим институцијама и нивоима власти.

Као и за већину осталих провјера, резултати провјере утицаја прописа на буџет би били знатно бољи уколико би се сачинила методологија коју би примјењивали сви обрађивачи прописа.

5.2.2 Утицаји прописа

Јединствена правила прописују да образложење прописа треба садржавати и појашњење економског оптерећења које се прописима намеће пословању. Питање које се тиче способности прописа да остваре жељене резултате без нежељених посљедица остаје централно питање израде прописа. Гледајући новије чланице ЕУ, очигледно је да се интерес за одговарајућим одговорима повећава чим се почну назирати резултати напора у погледу придруживања ЕУ. С обзиром на величину промјена правног система које овај поступак захтијева, граница одступања која се оставља свакој земљи код примјене директива ЕУ постаје веома важна, повећавајући интерес земаља да сазнају да ли се исти резултати могу остварити уз мање трошкове и избегавање других губитака.

Недостатак људских потенцијала у институцијама БиХ је најизраженији када је у питању процјена учинка прописа на социјалну и економску стварност, односно процјена на основу које се утврђује да ли припремљени пропис може остварити своје циљеве.

5.2.2.1 Анализа утицаја прописа

Премда се ради о најважнијим питањима, инструменти који су доступни предлагачима закона на нивоу БиХ да одговоре на питања процјене утицаја прописа на окружење се довољно не користе. У већини случајева, ова процјена се обавља путем једноставног личног увида. Посматрајући праксу у другим земљама, очигледно је да се примјењују софистицираније технике за процјену утицаја прописа, које се могу подијелити у двије категорије:

- 1) Прва категорија техника у оквиру анализе утицаја прописа даје једноставну анализу утицаја: углавном је ограничена на кориштење консултација, путем којег предлагачи прописа траже мишљење других институција или приватних организација, односно физичких лица о могућим посљедицама нацрта прописа, као и могућностима појављивања нежељених посљедица у одређеним подручјима;
- 2) Друга категорија техника у оквиру RIA пружа детаљну анализу прописа, а чине је углавном инструменти типични за економска и друга друштвена истраживања. То су економске анализе, израда математичких модела и симулације, те пробни случајеви. Генерално, подаци су много дубљи од оних до којих се долази једноставним консултацијама. Чак и најразвијеније земље ЕУ не проводе детаљну анализу сваког појединачног прописа, већ само оних за које се очекују да са собом носе знатне економске, социјалне и друге посљедице.

Примјена различитих инструмената захтјева различите нивое капацитета. За државу каква је БиХ, увођење RIA за кључне прописе би било веома корисно, али би наишло на проблеме у погледу достатности особља и капацитета. Реалнији приступ би био почети са једноставном анализом утицаја која би, свакако, дала веома корисне и економичне резултате, ослањајући се на боље искоришћавање постојећих ресурса. У том погледу, потпуније кориштење консултација може у почетној фази надомјестити наведене објективне недостатке.

5.2.2.2 Консултације са осталим институцијама

Увођење система опсежнијих консултација унутар институција БиХ и са нижим нивоима власти у БиХ представља најједноставнији начин да се побољша процјена могућег утицаја одређеног прописа, као што је то учињено у многим земљама, новопридруженим чланицама ЕУ. Правни основ за опсежније консултације на нивоу БиХ је садржан у члану 18. Закона о управи²⁶.

Систем се може развити из постојеће праксе, тако што ће се од неколико министарстава или других институција тражити мишљење о томе колико је неки нацрт у складу са одређеним правним инструментима и обавезама.

5.2.2.3 Консултације ван система власти

Савјет министара БиХ је 2006. године, усвојио Правила за консултације у изради правних прописа²⁷.

Министарство правде БиХ је током аугуста и септембра 2010. године, израдило посебни извјештај који се односи на провођење Правила за консултације, који је Савјет министара БиХ и усвајио.

Усвајањем Правила за консултације и потписивањем Споразума о сарадњи између Савјета министара БиХ и невладиног сектора у БиХ створен је правни и институционални оквир за сарадњу грађана и ОЦД са тијелима јавне власти на нивоу БиХ у поступку развоја, израде и провођења јавних политика.

Из података прикупљених за потребе израде тог извјештаја може се закључити да се у већини министарстава, али и другим институцијама БиХ, Правила за консултације дјелимично проводе. И у оним министарствима у којима се Правила за консултације проводе, њихово провођење је најчешће формално, а не суштинско.

Провођење Правила за консултације карактерише низ проблема који се могу подијелити у двије групе.

Прва група проблема се односе на успостављање и функционисање инструмената за провођење Правила за консултације, гдје су кључни проблеми:

- 1) Већина институција БиХ није испунила обавезе на успостављању и функционисању инструмената за провођење Правила за консултације, нити их је планирала у својим стратешким плановима или програмима рада.
- 2) Опредијељеност институција БиХ за провођење Правила за консултације није довољно изражена. Главни узрок оваквог стања је недостатак особља у највећем броју институција БиХ, али и недостатак воље за њихово провођење. Прерасподјелом постојећег особља, уз ефикасније планирање и координацију унутар институције, недостаци се могу краткорочно превазићи, али се то неће нужно одразити на степен провођења Правила за консултације, уколико се не промијени однос према провођењу.
- 3) Недостатак знања државних службеника, заинтересованих појединаца и ОЦД за консултације у поступку развоја, израде и праћења провођења јавних политика.
- 4) Изостанак промовисања Правила за консултације међу државним службеницима, грађанима и ОЦД.

Друга група проблема се односе на садржај provedених консултација, гдје су кључни проблеми:

- 1) Већина институција БиХ не проводи обавезе консултација о прописима, кроз различите облике консултација прилагођене конкретним приликама и потребама, а исте се најчешће проводе формално. Не постоји методологија за прикупљање коментара од стране заинтересованих појединаца и ОЦД, па су добивени коментари најчешће слабије квалитете и стога неупотребљиви.
- 2) Осим Министарства правде БиХ, ни једна друга институција БиХ није развила интерне процедуре за провођење Правила за консултације.
- 3) Ниједна институција БиХ није закључила споразуме са ОЦД и појединцима за консултације.
- 4) Савјет министара БиХ ниједном није одбио уврштавање у дневни ред сједнице Савјета министара БиХ прописа, због непровођења консултација приликом његове израде.
- 5) Правила за консултације, у складу са Јединственим правилима за израду правних прописа у институцијама БиХ, регулишу консултације у фази израде преднацрта прописа, а не у раној фази обликовања јавних политика.

²⁶ Објављен у „Службеном гласнику БиХ“, број 32/02 и 102/09.

²⁷ Објављена у „Службеном гласнику БиХ“, број 81/06

5.2.2.4 Увођење детаљне анализе утицаја прописа

Што се тиче детаљне анализе утицаја прописа, какву би требало резервисати за најважне прописе, најједноставнији приступ је да развој крене од постојеће праксе израде образложења прописа²⁸. У суштини је потребно укључити додатне контроле за специфична економска и социјална питања, остварујући потпунији контролни попис врста утицаја које предлагачи морају испитати и размотрити током обликовања политике и израде прописа.

Наравно, укључивање контрола које не подразумевају само правна знања већ и знања у области економских и социјалних истраживања захтијева нешто другачији састав јединица за нормативно-правне послове у министарствима и другим институцијама БиХ, који би се постепено појачавао овом врстом експертизе.

Што се тиче методологије за израду детаљне анализе утицаја прописа, најреалније је да исту израде министарства и друге институције БиХ, с одговарајућом надлежношћу.

Централна јединица која би координирала анализу утицаја прописа могла би бити Дирекција за економско планирање Савјета министара БиХ, коју би требало додатно кадровски ојачати.

По наведеном би требало обавити додатне консултације између надлежних институција (Министарство правде БиХ, Дирекција за економско планирање, Канцеларија за законодавство, Генерални секретаријат Савјета министара БиХ, Канцеларија координатора за реформу јавне управе, ДЕИ и друге институције).

5.3 Доношење прописа

5.3.1 Разматрање прописа од стране колегија институције

На нивоу БиХ нацрти прописа се, прије него се прихвате као завршени, најчешће провјеравају од стране стручног колегија надлежног министарства. Овом контролом се не треба само обезбједити да су провјере које су већ поменуте обављене, већ и како би се утврдило да нацрт прописа одговара циљевима политике чији одабир је претходио његовој изради.

Међутим, ово је далеко од стварне праксе с обзиром да онај ко је израдио нацрт прописа практички има велики утицај, не само над правним рјешењима која су садржана у нацрту прописа, већ и са одабиром основних циљева политике садржаних у истом. То значи да је лице које је припремило пропис, у ситуацији када нема јасно дефинисаних циљева политике, било присиљено да их само утврди као и да само процјени да ли су одабрана рјешења прихватљива.

У складу са наведеним, стручни колегиј министарства или неки други руководећи службеник министарства који је задужен за коначну провјеру и оцјену нацрта прописа унутар министарства, уколико није директно учествовао у поступку његове припреме, има мале шансе за квалитетну провјеру нацрта прописа, услијед чега је унутрашња контрола ријетко ефективна.

5.3.2 Разматрање прописа од стране Савјета министара БиХ

Ситуација није посебно другачија ни након што обрађивач прописа достави нацрт прописа Савјету министара БиХ, с обзиром на начин на који су законодавни пројекти укључени у годишњи програм рада Савјета министара БиХ, па су стратешки циљеви прописа, који би се требали провјерити, далеко од јасних.

Након што су прибављена сва потребна мишљења, а прије самог разматрања и одлучивања о нацрту прописа на сједници Савјета министара БиХ, нацрт прописа мора проћи кроз провјере унутар одбора Савјета министара БиХ, одговорних за разматрање оних питања прописа које су у њиховој надлежности.

Након упућивања нацрта прописа Генералном секретаријату Савјета министара БиХ, правници и други стручњаци који су учествовали у поступку израде предложеног прописа не учествују у даљем поступку, јер правила која дефинишу поступак одлучивања прописују да нацрт прописа у свим даљим фазама разматрања представљају министар или замјеник министра²⁹.

²⁸ Такав систем је усвојила Латвија, која је окарактерисана као једна од најуспјешнијих земаља међу новим чланицама ЕУ.

²⁹ У Брчко дистрикту БиХ државни службеници који су припремили нацрт прописа су присутни и током разматрања од стране Владе и Скупштине Брчко дистрикта БиХ, што је такође случај у неколико земаља ЕУ, укључујући Републику Словенију.

5.3.3 Разматрање прописа од стране Парламентарне скупштине БиХ

У начелу, инструменти провјере који су у примјени у Парламентарној скупштини БиХ се не разликују од оних који се примјењују у Савјету министара БиХ. Овим провјерама се на извјестан начин обезбјеђује контрола рада органа управе БиХ и Савјета министара БиХ, иако се њихова главна вриједност односи на покретање закона и измјена и допуна закона у Парламентарној скупштини БиХ.

Парламентарни поступак на нивоу БиХ не прави никакву разлику између законодавних иницијатива Савјета министара БиХ и оних покренутих од стране посланика, односно делегата. Стога се у парламентарној процедури требају примијенити сличне контроле и методологије које би олакшале провођење њихових провјера. Уз сваки нацрт прописа мора се приложити образложење предложеног прописа. Дакле, прописи и амандмани предложени од стране посланика, односно делегата требали би проћи кроз исте анализе као и када је Савјет министара БиХ предлагач прописа.

Међутим, парламентарне стручне службе још нису довољно оспособљене да би могле пружити задовољавајућу помоћ посланицима, односно делегатима у погледу израде нацрта прописа, као и амандмана на предложене или постојеће прописе. Стога нацрти прописа или амандмани које иницирају посланици, односно делегати у парламентарној процедури обично прескачу цјелокупни систем израде прописа и обично су лошије квалитете. Сасвим је јасно да уколико се жели постићи виши ниво квалитете прописа унутар Парламентарне скупштине БиХ, иста мора имати свој властити и искусан кадар као што је то уобичајена пракса у парламентима широм Европе.

С циљем да се обезбједи да су прописи који су иницирани од стране посланика, односно делегата припремљени у складу са стандардима квалитете који су својствени цјелокупном систему израде прописа, потребно је јачати Законодавно-правни сектор Парламентарне скупштине БиХ.

5.4 Подзаконски акти

На нивоу БиХ се не посвећује довољна пажња квалитети подзаконских аката. Њихов значај ће нарочито доћи до изражаја у контексту придруживања БиХ ЕУ. Јединствена правила третирају доношење подзаконских аката на исти начин као и закона, што није реално.

Као резултат поменутог, кроз праксу су се појавила одређена прилагођавања, што резултира слабљењем квалитете, у смислу да су образложења непотпуна, а мишљења се често не прикупљају. Ово је врло проблематично, с обзиром да садржај подзаконских аката често може бити врло важан. У пракси, израда нацрта подзаконских аката упоредо са текстом закона је врло ријетка пракса. У складу са тиме, врло често одлуке којима се одређује регулисање одређене материје подзаконским актом не представљају давање прилагодљивости познатом политичком избору, већ служе да одгоде такво одређивање.

Питање контроле подзаконских аката је препуштено на оцјену Канцеларији за законодавство која даје мишљење прије него се подзаконски акт достави Савјету министара БиХ на разматрање и усвајање. Подзаконски акти које доносе министри најчешће не подлијежу никаквој контроли.

Рјешење да се подзаконски акти провјеравају унутар колегија институције која их припрема није најбоље, јер једина ефикасна контрола је да се нацрт подзаконског акта додијели у рад истим лицима која су радила на изради закона. Имајући у виду недовољан број лица обучених за израду нацрта прописа у већини институција, ово се појављује као нужност, јер се на тај начин остварује усклађивање закона и подзаконских аката.

Проблем који је специфичан за подзаконске акте на нивоу БиХ је питање објављивања. Тренутно, многи подзаконски акти, као што је правилник о унутрашњој организацији и многобројна интерна правила се не објављују у „Службеном гласнику БиХ“, а не постоји ни захтјев за успостављањем јединственог регистра који би обезбједио приступ текстовима подзаконских аката.

Међутим, потреба је евидентна и већина министарстава и других институција БиХ већ води интерне регистре подзаконских аката који се односе на послове из њихове надлежности.

5.5 Приступ прописима

Објављивање и дистрибуирање прописа ради упознавања јавности са истим и обезбјеђења поштивања представља једну од важних функција органа управе.

Нажалост, док потреба за лакшим и бржим приступом прописима стално расте, чини се да ниво услуга значајно опада. Иако је ранији систем обезбјеђивао широку доступност читавих збирки прописа, како закона тако и подзаконских аката, тренутно у БиХ постоји релативни недостатак ових активности.

Овај проблем је дијелом резултат недостатка средстава, али остаје и чињеница да би неки дијелови јавне управе могли бити знатно активнији у издавању збирки прописа са коментарима, прегледом судске и управне праксе и обрасцима.

5.5.1 Службено објављивање

На нивоу БиХ, Стручној служби Дома народа БиХ је Законом о службеном гласилу БиХ³⁰ повјерен задатак припремања свих прописа, без обзира да ли их је усвојила Парламентарна скупштина БиХ или неко друго тијело и просљеђивање на објављивање у „Службеном гласнику БиХ“.

Обзиром да ова Стручна служба има недовољан број запосленика, исто проузрокује тешкоће у пружању благовремене услуге државним институцијама у овом погледу.

Велики практични проблем представља и приступ службеним гласилима, посебно уколико се жели доћи до прописа других нивоа власти у БиХ.

Јавно предузеће „Службени лист БиХ“ успоставило је и управља интернет страницом која садржи прописе БиХ, Федерације БиХ и Кантона Сарајево. Да би се имао приступ текстовима прописа, треба платити приступну накнаду, што није у духу добре европске праксе, док је путем напредног претраживачког система могуће вршити бесплатну претрагу индекса прописа. Јавно предузеће „Службени лист БиХ“ такође приређује и објављује ове прописе и на компакт диску по релативно ниској цијени.

Упркос чињеници да многи прописи на нивоу БиХ након ступања на снагу више пута претрпе значајне измјене и допуне, постоји веома мало примјера о објављеним пречишћеним текстовима таквих прописа. С циљем да се разјасни статус прописа на снази, од изузетне је важности да се институције на нивоу БиХ активније укључе у припремање и објављивање службених пречишћених текстова прописа.

Стога би требало прописати обавезу да се сваки пропис мора објавити у форми пречишћеног текста након што је био измијењен три пута.

5.5.2 Неслужбене збирке прописа

Пракса неслужбеног објављивања збирки прописа на нивоу БиХ готово не постоји³¹. Уколико законодавство не треба само бити на снази, већ и бити познато општој и стручној јавности, онда је препоручљиво да надлежне институције БиХ заузму активнији приступ у погледу издавања збирки прописа, како у штампаном облику, тако и путем интернет страница и електронских база прописа.

С циљем да се обезбједи лакши приступ важећим прописима, препоручљиво је да сва министарства и друге институције БиХ које обављају опсежне нормативно-правне активности у буџету планирају средства за објављивање збирки прописа из њихове надлежности. Текстови тих прописа би требали бити доступни и путем интернета.

³⁰ Објављен у „Службеном гласнику БиХ, број 1/97 и 9/04.

³¹ Као позитиван примјер може се истаћи збирка прописа, стручних мишљења и судских одлука „Примјена прописа о извршењу кривичних санкција, притвора и других мјера у Босни и Херцеговини“, аутора Вилдане Врањ и Мустафе Бисића, у издању „Привердне штампе“ д.о.о. Сарајево, из 2009. године.

6. ПРИЈЕДЛОГ МЈЕРА ЗА ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ ПРОБЛЕМА

За превазилажење наведених проблема у провођењу Јединствених правила, Савјет министара БиХ, на ____ сједници одржаној ____ 2010. године, усвојио је слиједеће:

ЗАКЉУЧКЕ

- 1) Усваја се Извјештај о примјени Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ, израђен од стране Министарства правде БиХ и упућује на разматрање и усвајање Парламентарној скупштини БиХ;
- 2) Јединствена правила дају добар оквир за израду квалитетних прописа, па се препоручује свим нивоима власти у БиХ да слиједе овај приступ, уз потребу сталног побољшања номотехничких правила;
- 3) Задужују се министарства и друге институције БиХ да приступе успостављању специјализованих јединица за нормативно-правне послове у министарствима са већим обимом ових послова, док би остала министарства и друге институције БиХ имале специјализовано особље, које би прошло потребну обуку, а исти приступ се предлаже и за Законодавно-правни сектор Парламентарне скупштине БиХ;
- 4) Задужују се министарства и друге институције БиХ да, у оквиру расположивих средстава, повећају улагања у информатичке системе који помажу у раду и смањују број особља потребног за израду квалитетних прописа, што укључује увођење софтвера за израду прописа, који је специјализована верзија Word програма, кориштење електронског система за службено слање нацрта прописа, објашњења и мишљења, као и претраживе базе података о законодавству, укључујући одлуке судова, литературу и законске изворе ЕУ;
- 5) Задужује се Генерални секретаријат Савјета министара БиХ да припреми побољшања методологије за израду програма рада Савјета министара БиХ, нарочито у дијелу који се тиче нормативно-правних послова, са циљем да се приједлози за израду прописа припремају на основу претходне анализе која би служила као образложење за законске иницијативе, као и за одређивање приоритета од стране Савјета министара БиХ, укључујући и увођење консултативног поступка код израде програма рада Савјета министара БиХ, као и да припреми допуне Пословника о раду Савјета министара БиХ, у складу са препорукама из овог извјештаја;
- 6) Задужују се министарства и друге институције БиХ да побољшају образложења прописа, номотехнике и стила израде, једнакости прописа на језицима у службеној употреби у БиХ, усклађености правног система, процјене о утицају прописа на буџет и степен усклађености са правним наслеђем ЕУ, укључујући израду методологија за провјере прописа;
- 7) Задужују се министарства и друге институције БиХ да прије израде прописа израде анализу стања у наведеној области, уз провођење детаљнијих и циљаних консултација унутар институција БиХ и са ОЦД и грађанима, што представља најједноставнији и најјефтинији начин да се оцијени учинак прописа, а дугорочно да започну са праксом израде анализе учинака прописа, са циљем детаљнијег оцјењивања економских, социјалних и других учинака најважнијих закона;
- 8) Задужује се Министарство правде БиХ да једном годишње подноси Савјету министара БиХ и Парламентарној скупштини БиХ извјештај о примјени Јединствених правила, који садржи и извјештај о провођењу ранијих закључака Савјета министара БиХ и Парламентарне скупштине БиХ.