



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

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

PRIMLJENO: 26-04-2023			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Redni broj	Broj priloga
01,02	50-18	385/23	

PARLAMENTARNOJ SKUPŠTINI BOSNE I HERCEGOVINE

SARAJEVO

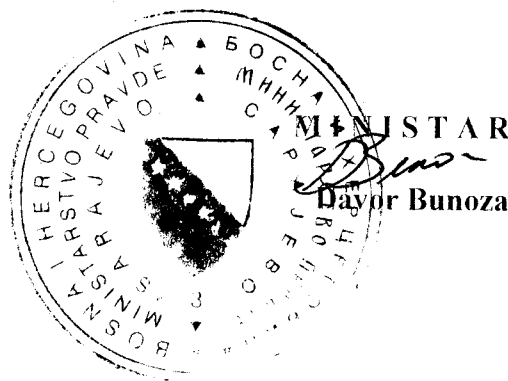
PREDMET: Dostava Izvješća o primjeni Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, radi usvajanja

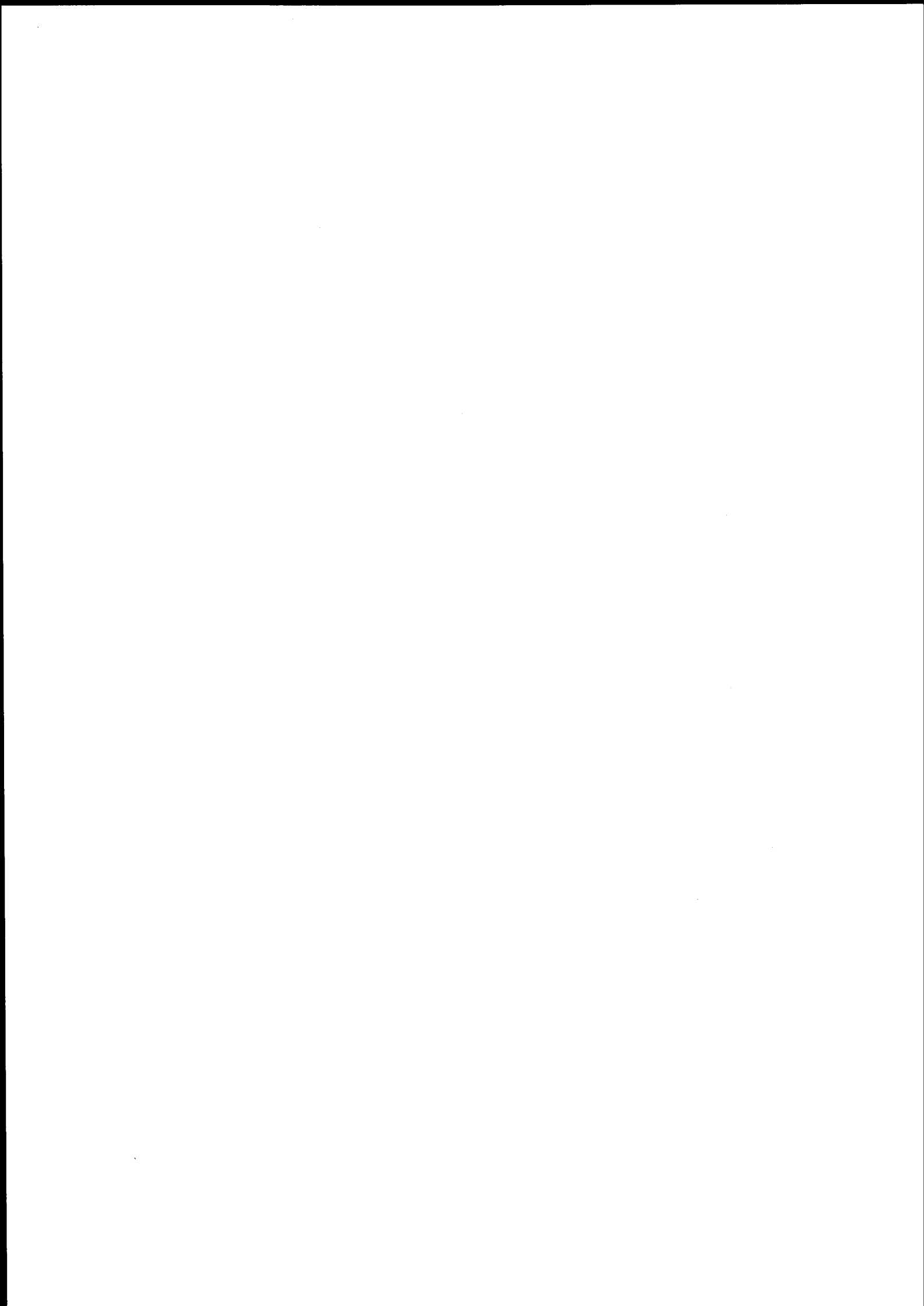
U pravitku akta dostavljamo Izvješće o primjeni Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, koje je razmotrilo Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na 9. sjednici, održanoj 12. travnja 2023. godine, radi usvajanja na sjednici Zastupničkog doma i sjednici Doma naroda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

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

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

Sa poštovanjem,





Bosna i Hercegovina
VIJEĆE MINISTARA
Generalno tajništvo



Босна и Херцеговина
САВЈЕТ МИНИСТАРА
Генерални секретаријат

Bosna i Hercegovina
VIJEĆE MINISTARA
Generalni sekretarijat

Bosnia and Herzegovina
COUNCIL OF MINISTERS
Secretariat General

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

MINISTARSTVO PRAVDE BOSNE I HERCEGOVINE

- *n/r tajniku Ministarstva* -

Trg Bosne i Hercegovine 1, 71000 Sarajevo

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ
САРАЈЕВО

ПРИМАЉЕНО:		13-04-2023	
Организациона јединица	Класификациона ознака	Редни број	Број пријета

PREDMET: Obavijest, dostavlja se

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, na 9. sjednici održanoj 12. 4. 2023. godine, razmotrilo je Izvješće o primjeni Jedinštenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine za 2022. godinu te s tim u vezi zaključilo:

- usvaja se Izvješće o primjeni Jedinštenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine za 2022. godinu;

- zadužuju se ministarstva i druge institucije Bosne i Hercegovine da bez dodatnog zapošljavanja pristupe uspostavi specijaliziranih jedinica za normativno-pravne poslove u ministarstvima s većim obimom ovih poslova, dok bi ostala ministarstva i druge institucije Bosne i Hercegovine imale specijalizirani kadar, koji bi prošao posebnu obuku;

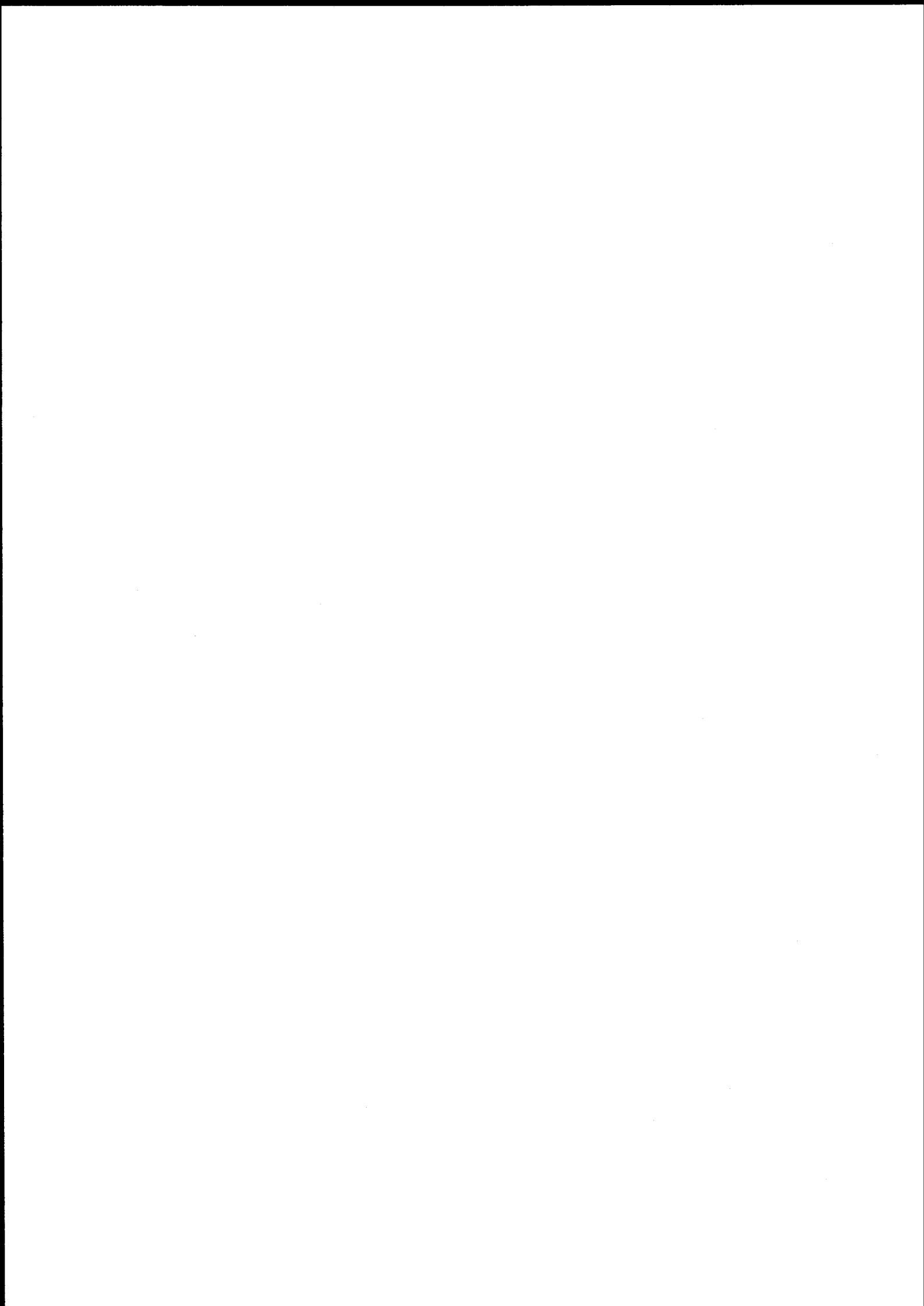
- zadužuje se Ministarstvo pravde BiH da jednom godišnje podnosi Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine izvještaj o primjeni Jedinštenih pravila.

S poštovanjem.

DOSTAVLJENO:

- naslovu
- u spis broj: 05-07-1-936-904 23
- a/a

GENERALNI TAJNIK
VIJEĆA MINISTARA BiH
mr. Robert Vidović



Bosna i Hercegovina
MINISTARSTVO PRAVDE



Босна и Херцеговина
МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ

ИЗВЕШТАЈ
О ПРИМЈЕНИ ЈЕДИНСТВЕНИХ ПРАВИЛА ЗА ИЗРАДУ ПРАВНИХ ПРОПИСА
У ИНСТИТУЦИЈАМА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ ЗА 2022. ГОДИНУ

Сарајево, јануара 2023. године

САДРЖАЈ

1. УВОД	1
1.1. ЗНАЧАЈ ИЗРАДЕ КВАЛИТЕТНИХ ПРОПИСА	1
1.2. СВРХА И ЦИЉ ИЗРАДЕ ИЗВЈЕШТАЈА.....	2
1.3. МЕТОДОЛОГИЈА ИЗРАДЕ ИЗВЈЕШТАЈА	2
1.4. СТРУКТУРА ИЗВЈЕШТАЈА	2
2. ПОСТУПАК ИЗРАДЕ ПРОПИСА	3
2.1. ПРАВНИ ОКВИР ЗА ИЗРАДУ ПРОПИСА	3
2.2. ОБАВЉАЊЕ НОРМАТИВНО-ПРАВНИХ ПОСЛОВА	4
2.3. ПОТРЕБНИ ЉУДСКИ ПОТЕНЦИЈАЛИ	4
2.4. ИНФОРМАЦИОНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ.....	5
2.5. ПЛАНИРАЊЕ НОРМАТИВНО-ПРАВНИХ ПОСЛОВА	5
2.6. ЗАКОПОДАВНИ ПОСТУПАК	6
2.7. ПРОВЈЕРА СИСТЕМСКЕ УСКЛАЂЕНОСТИ ПРОПИСА	7
2.7.1. <i>Поступање у складу са Пословником о раду Савјета министара БиХ</i>	7
2.7.2. <i>Провјера помоћтехнике и стила прописа</i>	7
2.7.3. <i>Провјера језичке једнакости прописа</i>	7
2.7.4. <i>Провјера усклађености прописа са правним системом</i>	8
2.7.5. <i>Провјера усклађености прописа са правном стечвином ЕУ</i>	8
2.8. ПРОЦЈЕНА УТИЦАЈА ПРОПИСА	10
2.8.1. <i>Увод</i>	10
2.8.2. <i>Општи циљ</i>	11
2.8.3. <i>Досљедна примјена аналитичких поступака који претходе изради прописа БиХ</i>	12
2.8.4. <i>Капацитети ресорних министарства за спровођење поступка процјене утицаја</i>	12
2.9. ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ ЈЕДИНСТВЕНИХ ПРАВИЛА ИЗ 2021. ГОДИНЕ	15
3. ПОСТУПАК ДОНОШЕЊА ПРОПИСА	18
3.1. РАЗМАТРАЊЕ ПРОПИСА ОД СТРАНЕ СТРУЧНОГ КОЛЕГИЈА ИНСТИТУЦИЈЕ БИХ.....	18
3.2. РАЗМАТРАЊЕ ПРОПИСА ОД СТРАНЕ САВЈЕТА МИНИСТАРА БИХ	18
3.3. РАЗМАТРАЊЕ ПРОПИСА ОД СТРАНЕ ПАРЛАМЕНТАРНЕ СКУПШТИНЕ БИХ.....	18
4. ПОДЗАКОНСКИ АКТИ	19
5. ПРИСТУП ПРОПИСИМА	20
5.1. СЛУЖБЕНО ОБЈАВЉИВАЊЕ	20
5.2. НЕСЛУЖБЕНЕ ЗБИРКЕ ПРОПИСА	20
6. ПРИЈЕДЛОГ МЈЕРА ЗА ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА	21

1. УВОД

1.1. Значај израде квалитетних прописа

Прописи служе као инструменти за унапређење економског и правног система земље. Израђују се на начин да рјешавају или спречавају проблеме у интересу грађана. Прописи играју важну улогу у очувању вриједности заједнице, заштити права грађана и утврђивању њихових обавеза. Прописи уносе ред у животе људи, помажу у рјешавању спорова, уређују кривичне мјере, штите права појединаца и промовишу благостање. Прописи не могу постојати сами за себе, увијек су дио правног система, примјењују се и спроводе у управним или судским поступцима. Из ових разлога, прописи морају бити узајамно везани и узимати у обзир одређене правне предуслове и систем институција.

Начин на који је пропис израђен, између осталог, индикатор је његове квалитете. Пропис који има логичку 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 безбједност грађана, те кредибилитет законодавног органа. Зато је одговарајућа структура прописа готово једнако важна као и његов садржај.

Добри прописи су правични, лако разумљиви, приступачни и примјењиви. Прописи који прате логичку структуру и који су написани јасним језиком приступачним свим корисницима је лакше и разумјети и примијенити. Лоше написани прописи доводе до грешака у њиховом спровођењу, могућих спорова и потребе да се измјенама и допунама исправљају ранији превиди, што резултује повећањем трошкова. Такође, овакви прописи стварају осјећај несигурности међу грађанима и имају негативне посљедице по кредибилитет законодавца.

Ако је улога правног система одржавати ред, омогућавати планирање и обезбиједити предвидљивост, онда би и прописи морали бити у складу са тим. Правни систем Босне и Херцеговине (БиХ) је сложен и услијед сложене структуре власти која је произашла из Дејтонског мировног споразума, с Уставом БиХ као анексом и уз позивање на 15 међународних споразума. Поред тога, Анексом 10. Дејтонског мировног споразума успостављена је Канцеларија Високог представника за БиХ са широким овлашћењима да доноси и ставља ван снаге прописе. Усклађивање законодавства БиХ са правним наслеђем Европске уније (ЕУ) представља додатни притисак на законодавне процесе. Утицај страних стручњака и наметање њихових техника израде прописа допринијели су недостатку јединства у пракси израде нацрта прописа, односно резултовали су недоследностима.

Да би отклонила наведене проблеме у изради прописа и унаприједила квалитет прописа у БиХ, Парламентарна скупштина БиХ је 2005. године усвојила Јединствена правила за израду правних прописа у институцијама Босне и Херцеговине (Јединствена правила), која су објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 11/05, са касније четири измјене и допуне које су објављене у „Службеном гласнику БиХ“, бр. 58/14, 60/14, 50/17, 70/17 – Исправак и 10/21. Дугогодишња пракса примјене Јединствених правила од стране институција БиХ, показала је велики напредак у изради прописа у институцијама БиХ, када је у питању номотехника. Колико год пропис био номотехнички квалитетно израђен, то не представља гаранцију да ће исти у коначници добити оне резултате и циљеве ради којих се доноси. Парламентарна скупштина БиХ је половином 2017. године усвојила треће Измјене и допуне Јединствених правила, чији је саставни дио и Анекс I, тј. методологија за процјену утицаја прописа у институцијама БиХ, које су ступиле на снагу 19. јула 2017. године.

1.2. Сврха и циљ израде извјештаја

Сврха израде извјештаја је истражити примјену Јединствених правила у институцијама БиХ.

Циљ израде извјештаја је упознати институције БиХ, Савјет министара БиХ, Парламентарну скупштину БиХ и ширу јавност у БиХ о примјени Јединствених правила у институцијама БиХ. Резултати извјештаја користиће се за побољшање Јединствених правила, те праћење и процјену њихове примјене у институцијама БиХ у идућем периоду.

1.3. Методологија израде извјештаја

Извјештај је израђен на основу података прикупљених од стране Министарства правде БиХ о примјени Јединствених правила у институцијама БиХ, налаза Анализе за успостављање система процјене утицаја у институцијама БиХ, Програма рада Савјета министара БиХ за 2022. годину, Извјештаја о раду Министарства правде БиХ за 2022. годину, укључујући и информације институција БиХ везане за спровођење њихових обавеза проистеклих из усвојених Измјена и допуна Јединствених правила и Анекса I и измјена и допуна Јединствених правила из 2022. године.

Нацрт извјештаја је израђен уз спровођење међуинституционалних и јавних консултација, а добивени коментари су на одговарајући начин укључени у коначни извјештај.

1.4. Структура извјештаја

Овај извјештај је израђен у шест међусобно повезаних дијелова.

У првом дијелу обрађена су питања: значаја израде квалитетних прописа, сврси и циљу израде извјештаја, методологији израде извјештаја и структури извјештаја.

У другом дијелу анализиран је поступак израде прописа, у којем су анализирана питања: правног оквира за израду прописа, обављање нормативно-правних послова, потребних људских потенцијала, информационих технологија, планирања нормативно-правних послова, законодавног поступка, провјере системске усклађености прописа (поступање у складу са Пословником о раду Савјета министара БиХ, провјера номотехнике и стила прописа, провјера језичке једнакости прописа, провјера усклађености прописа са правним системом и провјера усклађености прописа са правним наслеђем ЕУ), процјена утицаја прописа (увод, општи циљ, досљедна примјена аналитичких поступака који претходе изради прописа БиХ, капацитети ресорних министарстава за спровођење поступка процјене утицаја и институционални механизми координације и контроле поступка процјене утицаја прописа БиХ).

У трећем дијелу анализиран је поступак доношења прописа (разматрање прописа од стране Стручног колегија институције БиХ, Савјета министара БиХ и Парламентарне скупштине БиХ).

У четвртом дијелу анализирани су подзаконски акти.

У петом дијелу анализиран је приступ прописима (службене објаве и неслужбене збирке прописа).

У шестом дијелу изнијет је приједлог закључака за превазилажење постојећег стања у спровођењу Јединствених правила, укључујући и Анекс I, као њихов саставни дио.

Изрази који су ради прегледности дани у једном граматичком роду у овом извјештају, без дискриминације се односе и на мушкарце и на жене.

2. ПОСТУПАК ИЗРАДЕ ПРОПИСА

2.1. Правни оквир за израду прописа

Усвајању Јединствених правила је претходио почетак усклађивања прописа БиХ са правним наслеђем ЕУ, а због утицаја страних стручњака и овлашћења Високог представника за БиХ дошло је до њихове неуједначености, чиме је створено додатно оптерећење приликом израде прописа. У таквим околностима, а са циљем што бржег превазилажења насталих нормативно-правних неуједначености, у јуну 2002. године, Савјет министара БиХ и Предсједништво БиХ усвојили су заједничку Декларацију о квалитети регулативе, те задужили Радну групу да предложи сет јединствених правила која би усмјеравала поступак израде прописа. Радна група је израдила свеобухватан документ којим се утврђују правила и поступак израде закона за све институције БиХ. Парламентарна скупштина БиХ је 2005. године усвојила Јединствена правила за израду правних прописа у институцијама БиХ, којима се утврђују формални критеријуми за израду квалитетних прописа у институцијама БиХ, а која су због указаних потреба до сада мијењана и допуњавана четири пута. 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 85 чланова систематизованих у пет дијелова:

- 1) Први дио прописује да се Јединствена правила односе на израду свих прописа¹ и важе за све институције БиХ, а друге нивое власти у БиХ их могу добровољно примјењивати,
- 2) Други дио обухвата: структуру прописа,² облик прописа,³ стил прописа,⁴ измјене и потврђивање прописа,⁵
- 3) Трећи дио прописује јединствену технику израде образложења прописа које садржи: уставно-правни или законски основ за доношење прописа, разлоге за доношење прописа и објашњење одабране политике, усклађеност прописа с европским законодавством, имплементационе инструменте и начин обезбјеђења поштовања прописа, образложење финансијских средстава за спровођење прописа и финансијске утицаје закона, опис консултација вођених у процесу израде прописа и распоред поновног преиспитивања усвојеног 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 спроведу у року од шест мјесеци од дана ступања на снагу Јединствених правила,
- 6) Задњим измјенама и допунама Јединствених правила из 2017. године, осим измјена и допуна Јединствених правила, усвојен је и Анекс I, тј. методологија за процјену утицаја прописа у институцијама БиХ, као саставни дио Јединствених правила, а садржи 52 члана,
- 7) Задњим измјенама и допунама Јединствених правила из 2021. године⁶ извршено је 14 измјена и допуна Јединствених правила.

¹ Јединствена правила под прописом подразумијевају: устав, споразум, закон, пословник, одлуку, упутство, правилник и други правни акт.

² Обухвата уводни, главни и завршни дио, те анекес.

³ Обухвата дио, поглавље, одјељак и члан, који се даље дијели на ставове, тачке и алинеје.

⁴ Обухвата терминологију, позивање, навођење, скраћенице и граматику.

⁵ Обухвата измјене и допуне прописа, пречишћене текстове, исправке прописа и потврђивање одлука Високог представника за БиХ.

⁶ Објављене у „Службеном гласнику БиХ“, број 10/21.

2.2. Обављање нормативно-правних послова

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

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

На основу прикупљених података од министарстава БиХ, Министарство правде БиХ је анализирано постојање претпоставки за свеобухватно спровођење Јединствених правила и закључило:

- a) Да ни у једној од институција БиХ нису успостављене организационе јединице специјализоване за нормативно-правне послове, нити довољан број специјализованог особља, обученог за обављање нормативно-правних послова,
- b) Да у ни у једној од институција БиХ није у потпуности обезбјеђена стручна техничка помоћ, укључујући правила за доношење одлука, израду записника, извјештаја о раду и слично од стране институције БиХ, као оснивача интерресорне радне групе за израду одређеног прописа из заједничке надлежности више институција БиХ, као и других радних група за израду прописа.

У институцијама БиХ са већим обимом нормативно-правних послова постоји потреба успостављања организационих јединица или радних мјеста за њихово обављање.

Интерресорним и другим радним групама за израду прописа, институција БиХ као оснивач треба обезбиједити стручну и техничку подршку, израду правила за доношење одлука, записника и извјештаја о раду и слично.

2.3. Потребни људски потенцијали

Институције БиХ се суочавају са недовољним бројем правних стручњака за израду прописа. 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 утицаја прописа и слично, а који су од велике важности како би се на одговарајући начин одговорило изазовима које са собом носи придруживање БиХ ЕУ.

Институцијама БиХ не стоје на располагању довољна финансијска средства потребна за запошљавање стручног кадра и спровођење обука за израду прописа, нити за ангажовање спољних стручњака, као ни критеријуми за избор истих, управљање њиховим радом и одређивање накнаде за рад.

Институције БиХ у већини случајева не располажу финансијским средствима потребним за запошљавање кадра и спровођење обука за израду прописа, па су ослоњена на обуке које организују донатори у оквиру пројеката које проводе у појединим институцијама БиХ или Агенција за државну службу БиХ, што је недовољно нарастим потребама у овој области. Због недостатка капацитета институције БиХ су често упућене да ангажују спољне стручњаке за израду појединих прописа. За потребе оваквих ангажовања недостају финансијска средства, а нису разрађени ни критеријуми за избор спољних стручњака, управљање њиховим радом и одређивање накнаде за рад.

2.4. Информационе технологије

Информационе технологије, уз добро обучен кадар, могу значајно допринијети побољшању квалитете прописа.⁷ Већина државних службеника на нивоу БиХ располаже рачунаром који је умрежен и који је дио система е-Владе, који омогућује пријенос и размјену докумената између институција у БиХ у електронском облику.⁸

На интернет страницама већине институција БиХ постоје базе прописа важних за рад институције БиХ, а државни службеници имају приступ бази прописа објављених у „Службеном гласнику БиХ“.

2.5. Планирање нормативно-правних послова

Иницијативу за доношење прописа дају институције БиХ, уврштавањем прописа у средњорочни програм рада Савјета министара БиХ, а касније и у средњорочне планове рада институције БиХ, који садрже приједлог законских и других прописа планираних за припрему у средњорочном периоду. Иницијатива за доношење прописа садржи: приједлог средњорочних циљева који ће бити укључени у средњорочни план рада институција БиХ из оквира њихове надлежности, са приједлогом индикатора за праћење и евалуацију, очекиваним периодом спровођења, као и очекиваним резултатима за сваку годину. Средњорочни програм рада Савјета министара БиХ спроводи се путем годишњих програма рада Савјета министара БиХ и других институција БиХ. Поступак планирања нормативно-правних активности институције БиХ спроводи се у складу са Одлуком о годишњем планирању рада и начину праћења и извјештавања о раду у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“, број 94/14) и Упутством о начину припреме годишњег програма рада и извјештаја о раду у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“, бр. 45/15, 64/18 и 7/19). Приједлог плана нормативно-правних активности институције БиХ базира се на извршеној претходној процјени могућих утицаја (у даљем тексту: претходна процјена). Претходна процјена спроводи се за све прописе који се намјеравају предложити у план нормативно-правних активности институције БиХ и Савјета министара БиХ, као саставни дио годишњег програма рада институције БиХ и Савјета министара БиХ, као и за прописе који се предлажу за усклађивање законодавства БиХ с *acquis*-ем. Сврха претходне процјене је да одговори на питање да ли је потребно спроводити свеобухватну процјену утицаја.

У фази планирања нормативно-правних активности институције БиХ претходна процјена спроводи се, документује и подноси уз план нормативно-правних активности институције БиХ, те се у фази разматрања и доношења прописа прилаже уз преднацрт, нацрт или приједлог прописа на прописаном обрасцу. Институција БиХ спроводи поступак претходних међуинституционалних консултација приликом израде плана нормативно-правних активности и јавних консултација путем веб платформе еКонсултације, у складу са Правилима за консултације у изради правних прописа.

У поступку планирања нормативно-правних послова, требају се побољшати међуинституционалне консултације, са циљем што ранијег утврђивања потенцијалних спорних питања.⁹

⁷ Италија је примјер да је квалитет прописа порастао увођењем информационих технологија код израде прописа.

⁸ У Словенији је постигнута већа ефикасност и економичност електронским преносом и размјеном докумената.

⁹ У Словенији, програм владе се прије његовог усвајања обављује на огласном порталу. Ова мјера има за циљ да продужи вријеме консултација изван припремних састанака, како би предлагачима друга министарства могла поднијети примједбе, кометнаре и приједлоге за усклађивање програма рада.

2.6. Законодавни поступак

Законодавни поступак у институцијама БиХ одвија се у сљедећим фазама:

- 1) Израда претходне процјене.
- 2) Успостављање радне групе за израду прописа или израду свеобухватне процјене, уколико на то упућује претходна процјена, а након тога и израду прописа,
- 3) Израда свеобухватне процјене, уколико на то упућује претходна процјена,
- 4) Припрема преднацрта, нацрта или приједлога прописа,
- 5) Спровођење поступка међуинституционалних и јавних консултација,
- 6) Припрема нацрта, односно приједлога прописа,
- 7) Прибављање потребних мишљења,
- 8) Расправа о извјештају о процјени утицаја и нацрту, односно приједлогу прописа на Стручном колегију институције БиХ,
- 9) Одобравање од стране руководиоца институције БиХ извјештаја о процјени утицаја и нацрта, односно приједлога прописа,
- 10) Упућивање нацрта, односно приједлога прописа Савјету министара БиХ,
- 11) Усвајање прописа, односно утврђивање приједлога прописа на сједници Савјета министара БиХ,
- 12) Усвајање приједлога прописа у Парламентарној скупштини БиХ,
- 13) Објављивање усвојеног прописа у „Службеном гласнику БиХ“.

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

У институцијама БиХ израда прописа се не одвија у свим фазама у складу са Јединственим правилима.

2.7. Провјера системске усклађености прописа

2.7.1. Поступање у складу са Пословником о раду Савјета министара БиХ

У складу са одредбама Пословника о раду Савјета министара БиХ¹⁰ 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 с овим одредбама, односно 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 органа негативно, а обрађивач прописа не одступа од свога става. Ипак, у случају неслагања обрађивача прописа са мишљењем неког од органа, обрађивач може свој став с 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 става у појединачном случају.

2.7.2. Провјера номотехнике и стила прописа

Основна провјера нацрта прописа се односи на стандардни облик, структуру и стил, укључујући поштовање номотехничких правила везаних за: подјелу текста прописа на дијелове, поглавља и одјелке, 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 се изради и усвоји методологија провјере која ће обухватити питања номотехнике и стила прописа.

2.7.3. 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 обезбиједити потпуну истовјетност између текстова као предуслова правне безбиједности.

Јединствена правила обавезују све предлагаче прописа да обезбиједе 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, којем 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 тројезички службени лексикон израза коришћених 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 новог запошљавања професионалних лектора и оснивање Комисије за језичку политику у законодавству БиХ, којој треба обезбиједити услове за рад.

¹⁰ Објављен у „Службеном гласнику БиХ“, број 22/03.

2.7.4. Провјера усклађености прописа са правним системом

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 или законски основ за доношење одређеног прописа, без давања детаљног образложења у погледу међусобног односа појединачних одредби прописа са Уставом БиХ, важећим законодавством и општим принципима правног система. Са друге стране, Уред за законодавство Савјета министара БиХ 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 кадра Уреда 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, са циљем да се идентификују могући сукоби између прописа, али исти још увијек нису у потпуности доступни.

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

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 је надлежно за спровођење 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 послеријатном периоду одредбе међународног права постале саставним дијелом домаћег правног поретка. Друга провјера је више процесног 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.

Министарство правде БиХ је надлежно за провјере у погледу кривичних одредби, те поштовања успостављених критеријума у погледу организације и функционисања органа управе, посебно у погледу правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста органа управе. Ове провјере дају могућност за спровођење 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 запријечене казне у Кривичном закону БиХ и посебним законима којима се прописују кривична дјела, као и посебних управних поступака у одређеним областима управног одлучивања, а која одступају од Закона о управном поступку БиХ.

2.7.5. Провјера усклађености прописа са правном стечевином ЕУ

Одлуком о поступку усклађивања законодавства БиХ са правним наслеђем ЕУ детаљно су прописане: обавезе предлагача/обрађивача прописа БиХ у поступку усклађивања, обавезе Дирекције за европске интеграције (ДЕИ) и упутства за израду инструмената за усклађивање (табела усклађености и изјава о усклађености).

У поступку израде прописа обрађивач је дужан: израдити инструменте за усклађивање, извршити стручну редактуру израза у табели стручних израза, а у завршним одредбама прописа навести називе преузетих правних аката ЕУ.

Одлука о поступку усклађивања законодавства БиХ са правним наслеђем ЕУ („Службени гласник БиХ“, бр.75/16 и 2/18), обавезује обрађиваче прописа и ДЕИ да у потпуности прате процес усклађивања, од израде прописа до фазе усвајања и улагања амандмана у законодавним тијелима.

Циљ доношења ове одлуке је да обезбједи предуслове за вршење правилног усклађивања законодавства БиХ са правним наслеђем ЕУ, праћење процеса усклађивања и извјештавања о усклађености прописа, као и досљедну употребу стручних израза приликом превођења прописа БиХ на енглески језик.

Табела усклађености представља табеларни приказ подударности одредби нацрта/приједлога прописа са секундарним изворима права ЕУ.

Изјава о усклађености представља табеларни приказ који, поред основних података о усклађености прописа са свим изворима права ЕУ, садржи обавезу потписа руководиоца органа управе као обрађивача прописа којим се потврђује тачност навода у изјави о усклађености.

2.8. Процјена утицаја прописа

2.8.1. Увод

Од доношења Јединствених правила постигнут је значајан напредак у изради прописа у институцијама БиХ, када је у питању номотехника. Колико год пропис био номотехнички квалитетно израђен, то не представља гаранцију да ће исти на крају дати оне резултате и циљеве ради којих се доноси. Дугогодишња примјена Јединствених правила указала је на потребу њихове доградње, прописивањем методологије за процјену утицаја, која има за циљ унаприједити квалитет законодавства и на тај начин смањити регулаторне трошкове, побољшати користи, те смањити негативне утицаје постојећих прописа. Из наведених разлога Министарство правде БиХ је 2016. године, уз помоћ USAID пројекта Јачање институција власти и процеса, израдило Анализу за успостављање система процјене утицаја у институцијама БиХ. На основу налаза наведене анализе израђене су измјене и допуне Јединствених правила.

Крајњи циљ (сврха) успостављања система процјене утицаја приликом израде прописа у институцијама БиХ је побољшање њиховог квалитета и њихово ефикасније спровођење.

Узимајући у обзир сврху успостављања система процјене утицаја, дошло се до закључка да је основни проблем код израде прописа на нивоу БиХ неусклађеност поступка израде прописа са циљевима Стратегије реформе јавне управе, чији су узроци:

а) Низак степен примјене аналитичких поступака који претходе изради прописа на нивоу БиХ, тј. непостојање методолошких смјерница за процјену утицаја, изостанак ИТ система подршке поступку процјене утицаја и недоследан приступ свеобухватном унапређењу квалитете регулативе.

б) Ограничени аналитички капацитети обрађивача прописа/политике за спровођење процјене утицаја на нивоу БиХ, тј. недостајући капацитети у ресорним министарствима за спровођење поступка процјене утицаја и ограничена стручност и вјештине обрађивача прописа за процјену утицаја.

ц) Расцјепкан систем централне координације и несистематичан приступ суштинској провјери утицаја прописа на нивоу БиХ, тј. ограничена и расцјепкана централна координација поступка израде и доношења прописа и изостанак системске суштинске провјере утицаја прописа од стране контролних органа.

Посљедица оваквог стања је чињеница да долази до неусвајања предложених прописа од стране Савјета министара БиХ и њиховог враћања предлагачу на дораду или одбијања усвајања у Парламентарној скупштини БиХ. На тај начин се циљеви прописа често остварују са закашњењем или се уопште не остварују. Недоследност прописа доводи до неспровођења или одлагања спровођења усвојеног. Недоследни прописи доводе до претјераног правног нормирања или потребе честих измјена и допуна усвојених прописа, што представља дуплирање посла и додатне трошкове везане за рад државних службеника или чланова органа која предложене прописе усвајају.

У складу са дефинисаним основним проблемом, дефинисано је да је општи циљ даље унапређење квалитете прописа на нивоу БиХ и њихово ефикасније спровођење.

Посебни (специфични) циљеви успостављања система процјене утицаја приликом израде прописа на нивоу БиХ, као и оперативни циљеви које треба подузети ради отклањања непосредних узрока проблема, су:

Посебни циљ 1. Обезбиједити досљедну примјену аналитичких поступака који претходе изради прописа на нивоу БиХ:

1.1. Утврдити методологију за процјену утицаја,

1.2. Успоставити ИТ систем подршке поступку процјене утицаја,

1.3. Обезбиједити досљедан приступ свеобухватном унапређењу квалитета регулативе;

Посебни циљ 2. Унапређивати аналитичке капацитете обрађивача прописа за спровођење процјене утицаја на нивоу БиХ:

2.1. Утврдити одговарајуће капацитете унутар ресорних министарства за спровођење поступка процјене утицаја.

2.2. Унапрјеђивати стручност и вјештине обрађивача прописа за процјену утицаја;

Посебни циљ 3. Успоставити централне институционалне механизме координације и контроле поступка процјене утицаја на нивоу БиХ:

3.1. Утврдити централни координирајући орган за поступак процјене.

3.2. Утврдити контролне органе за суштинску провјеру спроведене процјене фискалних, економских, социјалних и околишних утицаја.

2.8.2. Општи циљ

За општи циљ који гласи: **„Даље унапређење квалитете прописа на нивоу БиХ и њихово ефикасније спровођење“**, утврђен је сљедећи индикатор: побољшање глобалног индекса конкурентности (GCI 4.0) БиХ на љествици Свјетског економског форума, док је јединица мјесто љествици (од 141 земље).

Глобализација и четврта индустријска револуција створиле су нове могућности, али су истовремено пореметиле и раздвојиле економије и друштва између и унутар њих. У том контексту, Свјетски економски форум је, од 2019. године, увео нови глобални индекс конкурентности (GCI 4.0). Индекс је годишње мјерило које даје могућност свим доносиоцима одлука и политика да гледају ван оквира краткорочних мјера како би процијенили стварни напредак у односу на читав низ фактора који одређују продуктивност. Индекс је организован на основу 12 стубова: институције, инфраструктура, примјена информатичких и комуникационих технологија, макроекономска стабилност, здравство, вјештине, тржиште производа, тржиште рада, финансијски систем, величина тржишта, пословна динамика и способност за иновације.

У извјештају индекса глобалне конкурентности за БиХ у 2019. години стубови који су забиљежили боље рангове су: макроекономско окружење 64. мјесто, с оцјеном 75, стуб здравства 73. мјесто, с оцјеном 80 и стуб усвајања информатичких и комуникационих технологија 80. мјесто, с оцјеном 52. Најгоре рангирани стубови су: способност иновација 117. мјесто, с оцјеном 28, стуб пословне динамике 117. мјесто, с оцјеном 51 и стуб институција 114. мјесто, с оцјеном 44.

За овај извјештај је значајно рангирање у првом стубу Институције, по компонентама:

1) 1.08 Ефикасност правног оквира у захтјевним прописима - вриједност за БиХ је 1,8 (1-7), оцјена 13,2 (0-100), 139. мјесто (1.-141.).

2) 1.10 Терет државних прописа - вриједност за БиХ је 2,1 (1-7), оцјена 18,4 (0-100), 137. мјесто (1.-141.).

3) 1.11 Ефикасност правног оквира у рјешавању спорова - вриједност за БиХ је 2,1 (1-7), оцјена 17,6 (0-100), 139. мјесто (1.-141.).

БиХ је, према извјештају Свјетског економског форума о глобалном индексу конкурентности у 2019. години остварила 92. мјесто. Циљане вриједности су да се у наредне три године БиХ попне на 86. мјесто, тј. да се сваке године БиХ пење на љествици за два мјеста.

Ранг земаља окружења према индексу глобалне конкурентности за 2019. годину је слиједећи: Словенија 35. мјесто, Хрватска 63. мјесто, Србија 72. мјесто, Црна Гора 73. мјесто, Албанија 81. мјесто и Сјеверна Македонија 82. мјесто.

У примјени методологије за процјену утицаја прописа у институцијама БиХ до 2022. године су постигнути резултати наведени у наставку.

2.8.3. Доследна примјена аналитичких поступака који претходе изради прописа БиХ

У остварењу оперативних циљева посебног циља 1. постигнути су сљедећи резултати:

Оперативни циљ 1.1. Прописати поступак процјене утицаја од стране Парламентарне скупштине БиХ кроз Измјене и допуне Јединствених правила

Парламентарна скупштина БиХ је половином 2017. године усвојила Измјене и допуне Јединствених правила, чији је саставни дио и Анекс I, тј. методологија за процјену утицаја прописа у институцијама БиХ. Измјене и допуне Јединствених правила, скупа с Анексом I, су објављене у „Службеном гласнику БиХ“, број 50/17 и ступиле су на снагу 19. јула 2017. године.

Оперативни циљ 1.2. Израдити електронске обрасце и упутства за попуну за процјену фискалних економских, социјалних и околишних утицаја и доградити интернет платформу еКонсултације

У складу са чланом 47. Анекса I Јединствених правила, Министарство финансија и трезора је половином 2019. године ставило у функцију апликацију за процјену фискалних утицаја прописа. Апликације за процјену економских, социјалних и околишних утицаја прописа нису израђене. Обрасци за претходну и свеобухватну процјену утицаја, укључујући и посебне обрасце за процјену фискалних, економских, социјалних и околишних утицаја прописа, као и контролна листа прописани су Анексом I. Јединствених правила. Веб платформа еКонсултације је надограђена.

Оперативни циљ 1.3. Израдити и спроводити Стратегију боље регулативе у БиХ

У складу са чланом 48. Анекса I Јединствених правила, Министарство правде БиХ је било у обавези да у року од годину дана од дана ступања на снагу методологије за процјену утицаја прописа изради и упуту на усвајање Савјету министара БиХ Стратегију боље регулативе и Акциони план за њено спровођење. Због недостатка кадра Министарство правде БиХ наведену обавезу није извршило. Планира се да се наведена обавеза изврши у 2023. години.

2.8.4. Капацитети ресорних министарства за спровођење поступка процјене утицаја

У остварењу оперативних циљева посебног циља 2. постигнути су сљедећи резултати:

Оперативни циљ 2.1. Именовати координаторе и одредити одговорне државне службенике за спровођење поступка процјене утицаја

У складу са чланом 40. Анекса I Јединствених правила, Савјет министара БиХ је, на приједлог институција БиХ, донио рјешење о именовању координатора поступка процјене утицаја у институцијама БиХ из члана 69. став (1) Јединствених правила из реда руководећих државних службеника.

У складу са чланом 41. Анекса I Јединствених правила, институције БиХ нису извршиле усклађивање својих правилника о унутарашњој организацији с одредбама чл. 30. и 31. Анекса I. Јединствених правила и чланка 69. Јединствених правила.

У складу са чланом 42. Анекса I Јединствених правила, Министарство правде БиХ није предложило усклађивање Пословника о раду Савјета министара БиХ с одредбама Анекса I Јединствених правила, с образложењем да то није потребно, иако је та обавеза прописана наведеним чланом.

У складу са чланом 43. Анекса I Јединствених правила, Савјет министара БиХ је, на приједлог Министарства правде БиХ, два пута усвајало Упутство о измјенама и допунама Упутства о начину припреме годишњег програма рада и извјештаја о раду у институцијама БиХ с одредбама Анекса I Јединствених правила, који је објављен у „Службеном гласнику БиХ“, бр. 45/15-првобитни текст, 64/18 и 7/19-измјене и допуне.

Оперативни циљ 2.2. Израдити и спроводити програм обуке за процјену утицаја путем Агенције за државну службу БиХ и израдити приручник за спровођење процјене утицаја, те успоставити заједницу практичара у области процјене утицаја прописа у БиХ

У складу са чланом 44. Анекса I Јединствених правила, Министарство правде БиХ је на интернет платформи еКонсултације објавило сљедеће приручнике:

- a) Приручник за израду правних прописа,
- b) Приручник за израду образложења правних прописа,
- c) Приручник о родно одговорном буџетирању,
- d) Приручник за интегрисање равноправности полова у правне прописе.

У складу са чланом 45. Анекса I Јединствених правила, Агенција за државну службу БиХ је у року од три мјесеца од дана ступања на снагу Анекса I Јединствених правила донијела план и програм обуке за процјену утицаја прописа у институцијама БиХ који се спроводи сваке године, укључујући и обуке које финансирају донатори.

Одржане обуке државних службеника за процјену утицаја прописа су помогле да се схвати значај претходне и свеобухватне процјене утицаја прописа, али су исказане потребе за обукама на којима би се унапређивали аналитички капацитети државних службеника на изради процјене утицаја прописа, укључујући јачање вјештина државних службеника за давање мишљења о свеобухватној процјени утицаја прописа, запослених у Генералном секретаријату Савјета министара БиХ, као централном координирајућем тијелу које попуњава контролну листу, Канцеларији за законодавство Савјета министара БиХ и институцијама БиХ којима је додијељена улога контролног органа.

У складу са чланом 46. Анекса I Јединствених правила, Министарство правде БиХ још није израдило Приручник за процјену утицаја, очекујући пружање обећане помоћи од стручњака SIGMA/OECD.

У складу са чланом 49. Анекса I Јединствених правила, Савјет министара БиХ је, на приједлог руководиоца институција БиХ, донио рјешење о именовању Стручног радног тијела за потребе праћења и извјештавања о спровођењу Стратегије боље регулативе и Акционог плана, као и праћења и извјештавања о примјени Анекса I Јединствених правила (у даљем тексту: Стручно радно тијело), које је објављено у „Службеном гласнику БиХ“, број 11/19. Стручно радно тијело је конституисано на својој првој сједници, одржаној половином 2019. године у Сарајеву, када је разматран Пословник о раду Стручног радног тијела.

У складу са чланом 36. став (1) и (2) Анекса I Јединствених правила, Генерални секретаријат Савјета министара БиХ, у циљу унапређења међуинституционалне сарадње, надоградње стечених знања и вјештина, утврђивања иницијатива за даља унапређења система за процјену утицаја у институцијама БиХ, те разматрања других питања везаних за систем процјене утицаја и израде прописа у институцијама БиХ треба сазвати конституирајући састанак заједнице практичара и координисати радом заједнице, а у договору са члановима заједнице утврдити наредне кораке и сљедећи састанак. По потреби, на састанке заједнице практичара могу се позвати стручњаци – практичари из области процјене утицаја и израде прописа из институција других нивоа власти у БиХ, истакнути независни стручњаци, представници академске заједнице, цивилног друштва и међународних организација.

Због непопуњености Управног инспектората систематизованим бројем управних инспектора, Министарство правде БиХ још није у могућности да преузме улогу управног надзора над спровођењем процјене утицаја прописа, прописаној чланом 50. Анекса I Јединствених правила.

2.8.5. Институционални механизми координације и контроле поступка процјене утицаја БиХ

У остварењу оперативних циљева посебног циља 3. постигнути су следећи резултати:

Оперативни циљ 3.1. Одредити Генерални секретаријат Савјета министара БиХ као централни координирајући орган

У складу са чланом 31. Анекса I Јединствених правила, Генерални секретаријат Савјета министара БиХ је централно координирајуће тијело поступка процјене утицаја. Генерални секретаријат Савјета министара БиХ разматра приједлог плана нормативно-правних активности институције БиХ и обавља увид у достављене обрасце претходне процјене те, по оцјењеној потреби, враћа образац претходне процјене институцији БиХ на дораду, уз одговарајућа упутства и рок за извршење, попуњавањем и доставом Обрасца број 1 из Прилога 3 Упутства о начину припреме годишњег програма рада и извјештаја о раду у институцијама БиХ.

Генерални секретаријат Савјета министара БиХ је ову улогу до данас у највећој мјери и остварило.

Оперативни циљ 3.2. Одредити Министарство финансија и трезора, Министарство спољне трговине и економских односа, Министарство правде БиХ, Министарство цивилних послова и Министарство за људска права и избјеглице за спровођење суштинске провјере из њихове надлежности

У складу са чланом 30. Анекса I Јединствених правила, носилац нормативног посла прибавља мишљења у вези спроведене свеобухватне процјене утицаја од следећих контролних органа:

- a) Министарства финансија и трезора у погледу суштинске провјере процјене фискалних утицаја прописа, у складу са својим надлежностима,
- b) Министарства спољне трговине и економских односа у погледу суштинске провјере процјене економских и околишних утицаја, у складу са својим надлежностима,
- c) Министарства цивилних послова, Министарства за људска права и избјеглице, Министарства правде БиХ, Агенције за равноправност полова БиХ, Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције БиХ и Агенције за заштиту личних података БиХ у погледу суштинске провјере спроведене процјене социјалних утицаја, у складу са својим надлежностима,
- d) Уреда за законодавство Савјета министара БиХ у погледу усклађености између садржаја извјештаја о спроведеној свеобухватној процјени утицаја и нацрта или приједлога прописа, а посебно у којој мјери и на који начин су одабрана најповољнија рјешења, институционални оквир и механизми за праћење, извјештавање и оцјену утврђени у извјештају о спроведеној свеобухватној процјени утицаја уграђени у нацрт или приједлог прописа.

У случају прописа који могу имати утицај на ниже нивое власти у БиХ, наведени контролни органи приликом давања мишљења консултирају одговарајуће надлежне органе нижих нивоа власти у БиХ.

Државни службеници у наведеним контролним тијелима, који су задужени за давање мишљења о извршеној свеобухватној процјени утицаја прописа, нису још у довољној мјери оспособљени за наведени задатак, иако је у појединим контролним тијелима ситуација нешто боља, као нпр. у Министарству финансија и трезора, Министарству правде БиХ, Канцеларији за законодавство Савјета министара БиХ, Агенцији за равноправност полова БиХ, Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције БиХ и Агенцији за заштиту личних података БиХ.

2.9. Измјене и допуне Јединствених правила из 2021. године

На иницијативу посланика, Парламентарна скупштина БиХ је, на 14. сједници Представничког дома, одржаној 09.12.2020. године и на 15. сједници Дома народа, одржаној 10.02.2021. године, усвојила Измјене и допуне Јединствених правила, које су објављене у „Службеном гласнику БиХ“, број 10/21.

У прва три члана наведених Измјена и допуна Јединствених правила, која се односе на чланове 1., 2. и 7. Јединствених правила, извршена су техничка побољшања текста по питању обима примјене прописа у односу на субјекте и објекат и преглед садржаја.

У члану 8. Јединствених правила додан је нови став (3) који гласи:

„(3) Када се, са циљем усклађивања законодавства БиХ са законодавством ЕУ, преузима директива, односно други обавезујући правни акт ЕУ, обавезно се наводи назив директиве или акта, односно дио директиве или акта који се преузима.“

Члан 13. став (2) Јединствених правила измијењен је и гласи:

„(2) Овлашћење за доношење прописа садржи информацију о:

а) надлежном органу за доношење подзаконског акта,

б) предмету подзаконског акта и

в) временском ограничењу овлашћења за доношење подзаконског акта, а може садржавати и одредбу да подзаконски акт последије извјесног времена аутоматски престаје важити.“

Назив члана 18. Јединствених правила измијењен је и гласи: „**(Неокончани случајеви и поступци)**“.

Досадашњи члан 44. Јединствених правила је брисан, а члан 44а. постаје члан 44. **(Употреба израза у мушком или женском роду)** и измијењен је, те гласи:

„(1) У пропису се употребљава ријеч која има родно неутрално значење „лице“.

(2) Ријечи које су ради прегледности у пропису наведене у једном роду без дискриминације односе се и на мушки и на женски род.

(3) Носиоци нормативних послова дужни су у уводним одредбама прописа навести дефиницију из става (2) овог члана.“

У члану 46. став (3) Јединствених правила измијењен је и гласи:

„(3) Ако је више од половине чланова важећег прописа већ измијењено, односно допуњено, или се предлаже измјена, односно допуна једне трећине прописа, потребно је приступити доношењу новог прописа.“

Такође, додан је нови став (4) који гласи:

„(4) Након треће измјене, односно допуне прописа, потребно је приступити доношењу новог прописа.“

Иза члана 53. Јединствених правила додани су нови чл. 53а. и 53б., који гласе:

„Члан 53а.

(Амандмани)

(1) Амандман је акт којим се подноси приједлог за измјену, допуну, брисање одредбе или дијела одредбе у тексту приједлога прописа за вријеме трајања процедуре његовог усвајања.

(2) Амандман се улаже на садржај члана прописа у процедури и њиме се не може мијењати односно допуњавати члан прописа који није предмет приједлога прописа.

(3) Једним амандманом могу се обухватити све измјене, допуне или брисање одредбе или њеног дијела које се односе на један члан.

(4) Једним поднеском може се уложити више амандмана на више чланова.

(5) Предлагач прописа може измијенити или допунити свој приједлог у складу са предложеним принципима, односно кориговати, измијенити или допунити основни текст прописа до окончања прве фазе пред надлежном комисијом одговарајућег дома Парламентарне скупштине БиХ. Усвојени приједлог са измјеном или допуном основног текста прописа постаје саставни дио коначног приједлога прописа који разматра дом Парламентарне скупштине БиХ у првом читању и на који други овлаштени подносиоци могу поднијети амандман.

Члан 53б.

(Израда амандмана)

- (1) Амандман мора садржавати јасну формулацију текста који се предлаже умјесто формулације текста из приједлога прописа. Амандман не може бити написан описно.
- (2) Амандман мора имати образложење које се наводи или иза сваког амандмана или на крају текста свих амандмана.
- (3) На форму и садржај амандмана примјењују се све одредбе ових правила које су утврђене за писање измјене и допуне прописа.
- (4) Ако се подноси више амандмана, они се означавају римским бројевима и подносе се према редослиједу чланова прописа на које се односе.
- (5) У уводном дијелу поднеска којим се подносе амандмани нужно је навести пуни назив и ознаку коначног приједлога прописа те правни основ којим се овлашћује подносилац на могућност подношења амандмана.“

Члан 54. измијењен је и гласи:

„(1) Пречишћени текст прописа није пропис који ван снаге ставља важећи текст прописа, не објављује се у „Службеном гласнику БиХ“ и не ступа на снагу.

(2) Пречишћени текст прописа је техничко помагало и нема службени карактер.

(3) Пречишћени текст прописа израђује надлежна служба за припрему нормативних аката у институцији Босне и Херцеговине и објављује се на интернетској страници институције.

(4) Пречишћени текст прописа садржи:

- а) назив прописа са ознаком „пречишћени текст“ написаном у загради испод назива;
- б) све важеће одредбе једног прописа које су већ ступиле на снагу и још увијек су на снази с нумерацијом брисаних чланова прописа, с тим да се испод нумерације члана наводи да је одредба брисана уз назнаку броја „Службеног гласника БиХ“ у загради;
- в) прелазне и завршне одредбе свих прописа који су обухваћени, уз назнаку броја „Службеног гласника БиХ“ у којем је објављен основни текст и све његове измјене и допуне, укључујући одлуке Уставног суда БиХ, аутентично тумачење (које се више не даје – *опаска аутора*) и исправке.“

Иза члана 54. Јединствених правила додан је нови члан 54а. који гласи:

„Члан 54а.

(Новелација текста прописа)

(1) Новелирани текст прописа представља укупност важећих одредби једног прописа, који је више пута мијењан, допуњаван и исправљан или у смислу форме није усклађен с одредбама Правила.

(2) Новелација текста прописа врши се с циљем смањења броја важећих прописа који су усвојени и објављени прије ступања на снагу Правила.

(3) Новелација текста прописа обавезна је за све прописе који су усвојени и објављени прије ступања на снагу Правила.

(4) У новелираном тексту прописа не смију бити садржане нове одредбе, осим исправки очигледних штампарских и других грешака те одговарајућих прелазних и завршних одредби којима се све дотадашње усвојене измјене и допуне стављају ван снаге. Чланови новелираног текста прописа добивају нову нумерацију.

(5) Изузетно од одредбе става (4) овог члана, ако текст прописа није усклађен с овим правилима, новелирани текст прописа усклађује се с одредбама Правила.

(6) Новелирани текст прописа важи као нови текст прописа.

(7) Уз новелирани текст прописа доставља се образложење које садржи опис процедуре проведене за израду новелираног текста прописа и све до тада усвојене и у „Службеном гласнику БиХ“ објављене измјене, допуне и исправке прописа.

(8) Новелирани текст прописа усваја се у Парламентарној скупштини БиХ по хитном поступку, прописаном пословницима оба дома Парламентарне скупштине БиХ, у складу са чланом 54а. ових правила.

(9) Новелирани текст прописа објављује се у „Службеном гласнику БиХ“ и ступа на снагу наредног дана од дана објављивања.“

У члану 60. Јединствених правила у ставу (1) иза тачке в) додана је нова тачка г) која гласи:

„г) усклађеност прописа која се односи на обраду личних података са стандардима заштите личних података,“ и извршено ново означавање наредних тачака.

У члану 67. Јединствених правила иза става (1) додан је нови став (2) који гласи:

„(2) Предлагач прописа обавезан је прије системске и периодичне ревизије постојећег прописа извршити новелацију текста прописа из члана 54а. ових правила.“ Досадашњи ст. (2), (3) и (4) постају ст. (3), (4) и (5).

Досадашњи став (2), који постаје став (3), мијења се и гласи:

„(3) Савјет министара БиХ у оквиру годишњег плана законодавне активности дужан је сачинити и план новелације текстова закона и других прописа донесених прије ступања на снагу ових правила, за које ће се провести поступак из члана 54а. Правила.“

У досадашњем ставу (4), који постаје став (5), ријечи: „временског распореда“ замјењују се ријечима: „системске и периодичне ревизије постојећег прописа“.

Према подацима којима располаже Министарство правде БиХ. Измјене и допуне Јединствених правила из 2021. године још нису примијењене у пуном обиму.

3. ПОСТУПАК ДОНОШЕЊА ПРОПИСА

3.1. Разматрање прописа од стране Стручног колегија институције БиХ

На нивоу БиХ нацрти прописа се, прије него се прихвате као завршени, требају расправити од стране Стручног колегија надлежног министарства. Овом контролом се треба обезбиједити да су провјере које су већ поменуте обављене и да нацрт прописа одговара циљевима политике чији одабир је претходио његовој изради. Међутим, ово је далеко од стварне праксе.

3.2. Разматрање прописа од стране Савјета министара БиХ

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 даљњим фазама разматрања представљају министар или замјеник министра.¹¹

3.3. Разматрање прописа од стране Парламентарне скупштине БиХ

У принципу, 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, иако се њихова главна вриједност односи на доношење закона и измјена и допуна закона у Парламентарној скупштини БиХ.

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

Међутим, парламентарне стручне службе још нису довољно кадровски попуњене да би могле пружити задовољавајућу помоћ посланицима и делегатима у погледу израде нацрта прописа, као и амандмана на предложене или постојеће прописе. Стога нацрти прописа или амандмани које иницирају посланици и 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.

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

¹¹ 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.

4. ПОДЗАКОНСКИ АКТИ

На нивоу БиХ се не посвећује довољна пажња квалитету подзаконских аката. Њихов значај ће посебно доћи до изражаја у контексту придруживања БиХ ЕУ. Јединствена правила третирају доношење подзаконских аката на исти начин као и закона.

Као резултат поменутог, кроз праксу су се појавила одређена прилагођавања, што резултује 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 појава. У складу са тим, врло често одлуке којима се одређује регулисање одређене материје подзаконским актом не представљају давање прилагодљивости познатом политичком избору, већ служе да одложе такво одређивање.

Питање контроле подзаконских аката је препуштено на оцјену Канцеларији за законодавство Савјета министара БиХ који даје мишљење прије него се подзаконски акт достави Савјету министара БиХ на разматрање и усвајање. Када су у питању подзаконски акти које доносе руководиоци институција БиХ најчешће се не спроводи никаква контрола.

Рјешење да се подзаконски акти провјеравају унутар институције БиХ која их припрема није најбоље, јер једина ефикасна контрола је да се нацрт подзаконског акта додијели у рад истим лицима које су радиле на изради закона. Имајући у виду недовољан број лица обучених за израду нацрта прописа у већини институција БиХ, 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 обезбиједио 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. ПРИСТУП ПРОПИСИМА

Објављивање и дистрибуција прописа ради упознавања јавности са истим и обезбјеђења поштовања 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 и њиховим објавама на интернет страници институције БиХ.

5.1. Службено објављивање

На нивоу БиХ, Стручној служби Дома народа БиХ је Законом о Службеном листу БиХ¹² повјерена задаћа припремања свих прописа, без обзира да ли их је усвојила Парламентарна скупштина БиХ или неки други орган и просљеђивање на објављивање у „Службеном гласнику БиХ“.

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

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

Јавна установа „Службени лист БиХ“ успоставила је и управља интернет страницом која садржи прописе БиХ, Федерације БиХ и Кантона Сарајево.

На интернет страници Парламентарне скупштине БиХ грађанима и свим заинтересованим странама омогућен је приступ прописима из надлежности БиХ. Омогућена је претрага закона који су у процедури, усвојени, одбијени, повучени, обустављени и умирени у периоду од 1996. године до данас.

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. Са 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 измјењен три пута.

5.2. Неслужбене збирке прописа

Пракса неслужбеног објављивања збирки прописа на нивоу БиХ готово не постоји. 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.

Са циљем обезбјеђења лакшег приступа важећим прописима, препоручљиво је да институције БиХ које обављају обимније нормативно-правне активности израде и објаве на интернет страници прописе из своје надлежности и друге важније прописе.

¹² Објављен у „Службеном гласнику БиХ“, број 1/97 и 9/04.

6. ПРИЈЕДЛОГ МЈЕРА ЗА ПРЕВАЗИЛАЖЕЊЕ ПОСТОЈЕЋЕГ СТАЊА

За превазилажење постојећег стања у спровођењу Јединствених правила, Савјет министара БиХ, на ___ сједници, одржаној _____ 2023. године, усвојио је сљедеће:

ЗАКЉУЧКЕ

- 1) Усваја се Извјештај о примјени Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама БиХ за 2022. годину, израђен од стране Министарства правде БиХ и упућује на разматрање и усвајање Парламентарној скупштини БиХ;
- 2) Задужују се министарства и друге институције БиХ да без додатног запошљавања приступе успостављању специјализованих јединица за нормативно-правне послове у министарствима са већим обимом ових послова, док би остала министарства и друге институције БиХ имале специјализован акдар, који би прошао потребну обуку;
- 3) Задужује се Министарство правде БиХ да једном годишње подноси Савјету министара БиХ и Парламентарној скупштини БиХ извјештај о примјени Јединствених правила.

