

---

Varšava, 7. februar 2023. godine

Legis Paper-Nr.:B&H/ /455/2022

---

# PROCJENA ZAKONODAVNOG PROCESA

---

## BOSNA I HERCEGOVINA

---

Ova Procjena je pripremljena u saradnji sa gospođom Tímea Drinóczi, gostujućom profesoricom na Pravnom fakultetu Saveznog univerziteta u Minas Geraisu, Brazil, gospodinom Yves Doutriaux, državnim savjetnikom Francuske, vanrednim profesorom na Univerzitetu Paris 1 Panthéon-Sorbonne i gospodinom Luzius Mader, vanrednim profesorom na Univerzitetu u Lozani.

Zasnovano na neslužbenom prevodu zakonske regulative na engleski jezik koji su priredili OSCE Ured za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) i Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini i nizu online intervjuja sa sagovornicima.

---



---

OSCE Ured za demokratske institucije i ljudska prava

---

## SAŽETAK I KLJUČNE PREPORUKE

Ova Procjena predstavlja analizu zakonodavnog okvira i praksi donošenja zakona u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu: „BiH“) kako bi se osigurala njihova usklađenost sa međunarodnim standardima ljudskih prava i demokratskog upravljanja, kao i sa obavezama preuzetim u oblasti ljudske dimenzije OSCE-a. Sveukupni cilj procjene jeste promoviranje većeg kvaliteta zakona i veće efikasnosti procesa donošenja zakona kako bi se osiguralo donošenje demokratskih i provodivih propisa u svim oblastima, te se daju preporuke kako unaprijediti sveukupan kvalitet, učinkovitost i transparentnost zakonodavnog procesa.

U tu svrhu, ODIHR je sagledao zakonodavni proces iz pravne, strateške i praktične perspektive obzirom da donošenje zakona nije izolovano pitanje, već uvijek zahtijeva združeni napor raznih aktera sa strane države i sadržajnu saradnju sa onima kojima zakoni imaju služiti.

Zakonodavne procedure u BiH (na državnom i entitetskom nivou) ne razlikuju se u osnovi od proceduralnih pravila koja postoje u brojnim drugim državama. Obzirom na njihov kapacitet da zakonodavni proces organizuju blagovremeno i na primjeren način, te u interesu građana, te zakonodavne procedure nisu u svojoj biti u nesuglasju sa standardima dobrog demokratskog donošenja zakona. Istovremeno, složeni ustavni okvir, politički kontekst, kao i zakonska i/ili zakonodavna kultura i tradicija predstavljaju prvenstvene izazove za donošenje kvalitetnih propisa u BiH.

Otuda, osim sugestija u pogledu poboljšanja postojećih pravila koja regulišu zakonodavni proces u državi, ovim preporukama se osvrćemo i na pitanje složenog ustavnog okvira. Obzirom na to da glavne manjkavosti procesa donošenja zakona u zemlji nisu rezultat postojećih pravila, već načina na koji se ona primjenjuju (ili se ne primjenjuju), preporuke su prvenstveno usmjerene na relevantna praktična unapređenja.

Konkretnije, osim već navedenog, ODIHR daje sljedeće preporuke kako unaprijediti proces donošenja zakona u BiH:

- A. Općenito o zakonima o donošenju zakona:** Propisi kojima se regulišu različiti aspekti procesa donošenja zakona bi imali mnogo koristi od revizije (naročito identifikacija što je moguće više aspekata procjene regulatornog uticaja (u daljem tekstu „RIA“), odredbe o sadržajnim konsultacijama, ex-post evaluacija zakona, koja metodološki treba biti povezana sa ex-ante procjenom, itd.). Mogla bi se razmotriti opća iskustva i najbolje prakse razrađene širom svijeta tokom pandemije COVID-19 u smislu organizacije sjednica, sastanaka, diskusija, procedura glasanja i nadzora, te trebaju naći svoje mjesto u postojećim pravilima. Što se tiče nomotehničkih pravila, online priručnik o „izradi propisa/nomotehnici“, koji bi se ažurirao po potrebi, bi mogao dovesti do unapređenja formalnog kvaliteta nacrtakata. Sažetak pravila dostupan online bi bio koristan u smislu informiranosti i podizanja svijesti. Savjetuje se i da se poslovnicima o radu parlamenata (u daljem tekstu „Poslovnici“), naročito u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu „FBiH“), trebaju utvrditi konkretna pravila za javne diskusije kao osnove za predvidljivu i usaglašenu praksu konsultacija.
- B. Saradnja:** Treba promovisati saradnju između izvršnih vlasti i parlamenata na državnom i entitetskom nivou kako bi se obavezali na zajednički program reformi. Na državnom nivou se savjetuje povećati saradnju između dva doma parlamenta, između vlade i parlamenta i između parlamenta i Ustavnog suda. U FBiH, a ne

dovodeći u pitanje njihovu autonomiju, dva doma parlamenta treba u praksi blisko da sarađuju, a odnosne Poslovnike treba organizirati na način da omogućavaju tako intenzivnu saradnju. U protivnom, dvodomni parlament ne može učinkovito obavljati svoje ustavom predviđene funkcije. Saradnja između različitih radnih tijela i uloga zajedničkih komisija oba doma Parlamenta FBiH bi se mogla osnažiti. To važi i za saradnju između Predstavničkog doma (u daljem tekstu „PD”) i Doma naroda (u daljem tekstu „DN”), između PD i vlade i između oba doma i kantona. Institucije u Republici Srpskoj (u daljem tekstu „RS“) trebaju bolje sarađivati sa državnim nivoom i FBiH kako bi se usaglašavali zakoni i otvarali pregovori u pogledu mogućeg prenošenja dodatnih nadležnosti na državu u skladu sa Ustavom (čl. III 5 b) radi usvajanja potrebnih zakona u interesu građana.

- C. Dovoljno vremena za zakonodavni postupak:** Savjetuje se preispitivanje rokova i njihovo tačno propisivanje u parlamentarnoj proceduri kako bi se omogućilo dobro informirano donošenje odluka i uključivanje. Rokove treba odrediti tamo gdje nedostaju kako bi se utvrdio zakonski standard za različite postupke. Uvođenje više jasnijih rokova za procedure učinilo bi sam proces bolje strukturiranim i predvidljivim, tako izbjegavajući gubljenje dragocjenog vremena prilikom usvajanja važnih propisa. Ustav FBiH predviđa instrumente za uklanjanje zastoja u procesu donošenja zakona, na primjer ovlaštenje premijera da sazove zajedničku komisiju. Aktivacija ove klauzule zasniva se na političkoj odluci, ali se može razmotriti i češće kada kvalitet pravnog sistema zahtijeva takav korak.
- D. Hitni/skraćeni/pojednostavljeni postupci:** Treba preispitati definiciju „hitnosti“, kao jednog od zakonskih osnova za skraćeni postupak, kako bi se izbjegla zloupotreba takvih postupaka. Preporučuje se i primjerena kvalifikovana većina za primjenu skraćenog postupka.
- E. Zakonodavna inicijativa:** Članovima parlamenata i radnim tijelima treba opredijeliti dodatne kadrovske resurse i stručnjake, između ostalog putem podrške sa strane organa uprave (u daljem tekstu „organi“) i Zakonodavno-pravnog sektora Parlamentarne skupštine BiH (u daljem tekstu „PS BiH”). Treba povećati upoznatost članova parlamenata u pogledu mogućnosti da dobiju stručnu podršku sa strane organa uprave i Zakonodavno-pravnog sektora PS, a stručnjaci treba da prođu odgovarajuću obuku kako bi poslanicima pružali odgovarajuću stručnu podršku na proaktivan način. Organizacije građanskog društva (u daljem tekstu „OGD”) treba podstaći da proaktivno i transparentno predlažu vladi i članovima parlamenata nacрте zakona. U RS, svi relevantni akteri, uključujući OGD i građane, treba da budu bolje obaviješteni o svojim pravima da budu uključeni u donošenje zakona.
- F. Donošenje javnih politika i RIA:** Preporučuje se da se troškovi nacрте zakona na državnom nivou detaljnije prikazuju. U budžetu treba isplanirati finansijska sredstva za RIA, a moglo bi se razmotriti i stvaranje istraživačkog centra, uz obezbjeđivanje ciljane obuke, povećanje kadrova i usvajanje RIA strategije. U FBiH, RIA ne bi trebalo posmatrati kao čisto formalnu aktivnost „popunjavanja“ u vladinom dijelu zakonodavnog postupka. Treba opredijeliti resurse za oba doma Parlamenta FBiH da provode RIA kod izmjena i dopuna prijedloga zakona i nacрте zakona koje predlažu članovi parlamenta. Prilikom pretresa veći značaj treba dati obrazloženjima. Na državnom i entitetskom nivou (naročito u RS), RIA se treba koristiti prvenstveno radi procjene uticaja nacрте zakona na usaglašavanje unutar

BiH, na proces integracija u EU i na sprovođenje odnosne sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu „ESLJP“).

**G. Rod, različitost i druga srodna pitanja:** Ne dovodeći u pitanje adekvatnost zakonskog okvira u pogledu vitalnih nacionalnih interesa, zakonodavci treba da razmotre uspostavljanje funkcionalnog mehanizma koji osigurava efektivnu zaštitu vitalnih nacionalnih interesa uz istovremeno onemogućavanje potencijalne zloupotrebe odnosne procedure kao sredstva za blokiranje redovnog zakonodavnog postupka. U tom smislu, RIA se može smatrati za korisno sredstvo za procjenu uticaja nacarta zakona na vitalne nacionalne interese konstitutivnih naroda, ostalih manjina i rodnu ravnopravnost kako bi taj proces bio manje politizovan, a više vođen načelima ravnopravnosti i pravičnosti. Potrebno je kontinuirano ulagati napore ka povećanju zastupljenosti žena. Obzirom na razlike u sprovođenju propisa o rodnoj ravnopravnosti u decentralizovanoj strukturi države, treba u potpunosti usaglasiti zakonodavstvo i politike za ostvarenje ravnopravnosti između žena i muškaraca na državnom i entitetskom nivou. Na svim službenim jezicima naglasak treba biti na pravilnoj upotrebi rodno neutralnog jezika u normativnim aktima i drugim službenim publikacijama. Treba podići svijest o uticaju rodno stereotipnog jezika na društvene i strukture moći. Terminološko znanje i obuka, kao i šira upotreba terminoloških alatki, kao što su terminološke baze podataka, imali bi pozitivan efekat i vodili boljem jezičkom kvalitetu zakona. Stručnim službama parlamenata treba omogućiti da adekvatno odgovore na jezičke potrebe. Savjetuje se da se osigura da zakoni također rješavaju pitanja od interesa za žene i manjinske grupe, kao i osjetljive ili marginalizovane grupe. Treba osnažiti ljudske, tehničke i finansijske kapacitete institucionalnih mehanizam za rodnu ravnopravnost za praćenje i procjenu uticaja zakonodavstva na ravnopravnost spolova. Treba razmotriti veće uključivanje OGD, naročito ženskih organizacija, prilikom izrade normativnih akata, politika i programa u oblasti rodne ravnopravnosti na nivou države, entiteta, distrikta i kantona. Potrebno je uložiti dodatne napore da se omogući sprovođenje presude ESLJP u predmetu Sejdić i Finci<sup>1</sup> u pogledu ograničenja zasnovanih na etničkom porijeklu po prava da se bira i bude biran kako bi se pogurale reforme u pravcu demokratizacije u predpristupnom i pristupnom procesu BiH. Ljudska prava i rodna pitanja treba uzeti u obzir, između ostalog, prilikom preispitivanja pravila o RIA i uključenim agencijama i organima, kao i prilikom samog sprovođenja RIA na svim nivoima.

**H. Planiranje zakonodavne aktivnosti:** BiH treba da iskoristi iskustva drugih država učesnica OSCE-a u oblasti planiranja donošenja javnih politika i normativnih akata i da razvija dugoročnije planiranje ključnih zakonodavnih inicijativa, uključujući i na nivou FBiH. RS treba poštovati sopstvene planove, te ispitivati i pojašnjavati razloge povremenih propusta da se istih pridržava. Ako razlozi nisu političke prirode, mogla bi se preispitati metodologija planiranja.

**I. Izrada propisa:** Na državnom i entitetskom nivou je potrebno posvetiti više pažnje važnosti izrade dobro pripremljenih nacarta i stručnosti u oblasti nomotehnike. U tom smislu, treba unaprijediti inicijalnu i kontinuiranu obuku u okviru ministarstava i parlamentarnih sekretarijata. Istovremena priprema zakona i

---

<sup>1</sup> ESLJP, Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, predstavke br. 27996/06 i 34836/06), presuda od 22. decembra 2009.

pripadajućih podzakonskih akata bi mogla biti od koristi za prevazilaženje izazova neprovođenja zakona, naročito u RS.

**J. Radna tijela:** Preporučuje se preispitati sastav radnih tijela u parlamentima. Srazmjerna zastupljenost zasigurno ima svoje demokratske prednosti, ali bi mogla biti pogubna po manjinska prava (odnosno, parlamentarnu opoziciju). Savjetuje se da se povremeno slijedi paritetna struktura, naročito u slučaju radnih tijela čija je glavna funkcija nadzor nad izvršnom vlašću. Na državnom i entitetskom nivou bi moglo biti blagotvorno ponovno razmotriti kako povećati efikasnost i transparentnost, čime bi se također mogla povećati participacija i demokratičnost. Primjerice, mogli bi utvrditi rokove za objavljivanje prijedloga i drugih materijala za sjednice radnih tijela i plenarne sjednice, koje onda treba poštovati. Potrebno je obezbijediti dovoljno vremena za razmatranje nacrt zakona na radnim tijelima, kao i dovoljno vremena između pretresa na radnim tijelima i plenarne rasprave kako bi članovi parlamenta koji učestvuju na plenarnom zasijedanju (a nisu članovi nadležnih radnih tijela) mogli pročitati preporuke radnih tijela i nacrt akta, uključujući i predložene amandmane. Moglo bi se razmotriti i snaženje statusa izvjestitelja time što bi se u odnosnim poslovnica prepoznala njihova specifična uloga. Za kvalitet donošenja zakona u parlamentarnom postupku bi bilo korisno ako bi se radnim tijelima mogli opredijeliti ljudski resursi (uključujući pravne stručnjake bilo iz samog doma ili spoljne eksperte). Radna tijela treba da organizuju javna saslušanja i da se konsultuju sa relevantnim akterima, uključujući OGD, prilikom razmatranja nacrt zakona ili vršenja nadzora nad sprovođenjem izglasanih zakona. Na državnom nivou bi se zastoji u procesu donošenja zakona mogli bolje izbjegavati ukoliko bi se preispitala pitanja uloge negativnog mišljenja radnog tijela i većine potrebne za odlučivanje u zajedničkoj komisiji. U RS aktivnosti radnih tijela treba da budu javne, naročito korištenjem internet stranica. Isto važi i za materijale za sjednice radnih tijela u FBiH. Određeni sastanci bi se mogli otvoriti za javnost i/ili se prenositi. Savjetuje se da u FBiH informacije o zakazanim sjednicama radnih tijela oba doma kao i materijali o inicijativama za donošenje zakona budu javno dostupni. Radi pravilnog vođenja saslušanja i uključivanja stručnjaka u proces donošenja zakona u parlamentu, naročito kada članovi parlamenta podnose prijedlog zakona, potrebno je uspostaviti posebni razdjel budžeta parlamenta. Treba rješavati pitanje prakse nepoštovanja vremenskih ograničenja predviđenih Poslovníkom NSRS, te osigurati prava članova parlamenta i opozicionih grupa.

**K. Javne konsultacije:** Potreba za vođenjem konsultacija oko nacrt zakona i javnih politika proističe iz sveukupne potrebe za transparentnošću i dobrim rukovođenjem u javnim institucijama, te kako bi se pojedincima i građanima generalno, uključujući i relevantne OGD, omogućilo učešće u javnim poslovima. Konsultacije bi mogle biti nužne kako u predparlamentarnoj fazi tokom donošenja javnih politika (već kod razmatranja svake opcije u datoj oblasti javne politike), tako i tokom parlamentarnog postupka. I u parlamentarnom postupku je važno sprovođiti konsultacije, naročito kada vlada nevoljko organizuje sadržajne konsultacije ili kada se radi o nekom kontroverznom pitanju. Otuda se savjetuje da se iskoriste poslovnici o radu parlamenta po tom pitaju i da se aktivnije organiziraju konsultacije u parlamentima na svim nivoima. Konsultacije treba planirati, koordinirati i blagovremeno provoditi. Masovna podrška donošenju zakona (eng. *crowdsourcing legislation*) je praksa koju često koriste vlade u brojnim

jurisdikcijama, koja bi mogla biti od koristi na državnom i entitetskom nivou. Kada se regulišu konsultacije i sprovode ta pravila, prioritet treba da bude inkluzivnija participacija. Potrebna je protivteža postojećim odnosima moći. Trebalo bi se omogućiti i uključivanje, recimo, osjetljivih i marginalizovanih kategorija društva; također, tokom tog procesa ne treba koristiti administrativni žargon. Prilikom organiziranja konsultacija, potreban je pristup primjeren djeci/mladima i odgovarajućem uzrastu. Pažnju također treba posvetiti i korištenju sigurnosnih mehanizama, kao što su zaštita podataka i bezbjedan i pristupačan prostor itd. U tom smislu za sadržajne konsultacije je potrebno, na primjer, inicijalno istraživanje strana uključenih u konsultacije i relevantnih aktera i pokušaj da se razumiju, kao i da se učesnicima konsultacija blagovremeno dostave dokumenta sa pojašnjenjima i izloženim opcijama. Sadržajne konsultacije mogu da dovedu do dobro obaviještene reakcije, te predstavljaju preduslov za pouzdaniji odgovor vlade, koja treba da obuhvata mnogo više od puke potvrde prijema. Treba da obuhvata i analizu i ocjenu dostavljenih stanovišta koju treba javno objaviti. Organiziranje online konsultacija treba da slijedi isti pristup i načela koja su samo prilagođena specifičnostima online sfere. Online konsultacije ne smiju povećavati postojeće nejednakosti. Otvaranje konsultacija što je ranije moguće za javnost, naročito OGD, uključujući i one čiji interesi nisu u saglasnosti sa interesima vlade, i dalje predstavlja izazov. Otuda treba povećati svijest među političkim strankama u pogledu uloge i položaja civilnog sektora, uključujući sindikate, predstavnike poslovne zajednice, lokalne samouprave, univerzitete itd., u ovim procesima. Uključeni akteri treba da prođu odgovarajuću obuku i budu informirani o procesima donošenja budžeta ili zakona. Treba više promovirati online platforme kako bi se dobijalo više komentara. U FBiH i RS treba povećati svijest u pogledu konsultacija i njihove važnosti u postupku donošenja zakona. Savjetuje se da se preispita način na koji se konsultacije organiziraju u entitetima kako bi se ispoštovali standardi. U FBiH bi se mogla unaprijediti saradnja sa kantonima, sa odgovarajuće utvrđenim rokovima, što bi pomoglo u uklanjanju uskih grla u tom procesu.

**L. Provjera:** Na državnom nivou se savjetuje sprovođenje reformi koje imaju za cilj snaženje faktičke autonomije postojećeg posebnog odjeljenja (sada je to Sekretarijat Vijeća ministara) za provjeru ustavnosti nacrti koje pripremaju ministarstva, kao i njihove zakonitosti, poštovanja nomotehničkih pravila i usaglašenosti sa propisima EU, itd. Na primjer, razmotriti angažovanje dodatnih kadrova i definisanje obaveze ministarstava da ispoštuju preporuke ovog odjeljenja. Za FBiH se preporučuje da preispita nadležnosti matičnih komisija, pogotovo komisije koja se bavi evropskim integracijama.

**M. Parlamentarni nadzor:** Parlamentarni nadzor, u smislu praćenja provođenja zakona i aktivnosti ministarstava u oblasti kreiranja javnih politika, bi se mogao osnažiti u nadležnim parlamentarnim radnim tijelima na svim nivoima primjenom sadržajnijeg pristupa toj aktivnosti. Teba razmotriti odgovarajući zakonodavni okvir sa postupcima za dostavljanje pritužbi u okviru BiH Zakona o parlamentarnom nadzoru iz 2018. godine. Prioritet treba dati obezbjeđenju pristupa informacijama o mogućem kršenju Zakona o nadzoru iz 2018. godine onim institucijama i licima koji obavljaju funkciju nadzora. Zauzvrat treba da budu obavezani zakonom o tajnim podacima. Preporučuje se da FBiH razmotri uvođenje

sopstvenog zakona o nadzoru. Radi adekvatnog obavljanja nadzora u RS, mogu se preispitati pravila i rokovi.

**N. EU integracije:** Na državnom nivou, usklađivanje sa pravnom tečevinom EU (i drugim međunarodno preuzetim obavezama, uključujući i presude ESLjP) je u zaostatku. Preporuke koje je u tom smislu dala EU i nedostatak kapaciteta da se ta pitanja rješavaju treba na odgovarajući način razmotriti. Za to je potrebno i odgovarajuće planiranje i provodivi zakonodavni programi. U parlamentarnom postupku bi se moglo razmotriti da se zahtijeva od članova Direkcije za evropske integracije da budu prisutni tokom razmatranja na radnim tijelima. FBiH treba da izradi program usklađivanja, vodeći računa o listi koju je utvrdila Evropska komisija u svom izvještaju za BiH iz 2021. godine.<sup>2</sup> Savjetuje se i preispitivanje nadležnosti relevantnih FBiH parlamentarnih radnih tijela kako bi također mogli da provjeravaju nivo usklađenosti. Radi usklađivanja zakona i osiguranja njihove provedivosti u RS, treba izraditi podzakonska akta zajedno sa zakonima. Također se savjetuje da se ispita stvarna faza usklađivanja i postupi u skladu sa planiranjem daljih zakonodavnih aktivnosti kako bi se riješio nedostatak napretka u oblastima koje je definisala Evropska komisija.

**O. Objavljivanje i dostupnost usvojenih zakona, otvorenost parlamenta:** Objavljivanje propisa je preduslov njihove primjene i posvećenost dostupnosti zakonskih akata svima. Online verzije svih propisa koji su na snazi, bez obzira na datum usvajanja, treba da budu besplatno dostupne na pouzdanim, idealno bi bilo zvaničnim online platformama, koje treba da koriste najsavremenija tehnološka dostignuća kako bi korisnicima omogućile pristup odnosnim zakonskim informacijama. Treba uspostaviti online forum za autentične verzije službenih glasnika i zakona koji su na snazi (kao prečišćene i/ili kodifikovane verzije). Korištenjem tehnologije može se povećati otvorenost i transparentnost, te omogućiti veća uključenost. Stoga se može preporučiti i njena snažnija upotreba. Prečišćene tekstove normativnih akata, kako zakona tako i podzakonskih akata, treba pripremiti neposredno nakon usvajanja izmjena i dopuna. Noćne sjednice ometaju transparentnost i dostupnost, jer sprečavaju kako članove parlamenta, tako i građane da prate pretrese. Stoga ih treba izbjegavati u najvećoj mogućoj mjeri. Također, u RS treba posvetiti više pažnje posvećenosti postupku demokratskog donošenja zakona u smislu prava parlamentarne manjine, transparentnosti i otvorenosti NSRS.

**P. Uloga ustavnih sudova:** Kada je zakonski omogućeno da radno tijelo, predsjednik ili član parlamenta ili vlada konsultuju Ustavni sud u slučaju sumnji u pogledu nekog nacrtu zakona, tu mogućnost treba ohrabrivati kako bi se unaprijedila ustavnost zakona, uključujući poštovanje ustava, relevantne sudske prakse ESLjP i zahtjeva koji se postavljaju u procesu EU integracija. Treba osigurati da politička grana vlasti ne ignoriše i ne ostavlja neprovedene odluke Ustavnog suda. Ustavnim sudovima bi od koristi bila sudska praksa drugih ustavnih sudova, Suda pravde EU (u daljem tekstu „Sud pravde“) i ESLjP u pogledu polu-procesnog ispitivanja zakona.

---

<sup>2</sup> [Izveštaj za Bosnu i Hercegovinu za 2021](#), 19/10/2021 Evropska komisija

## SADRŽAJ

I. UVOD .....	12
OSNOVNE INFORMACIJE .....	12
PREDMET I CILJ PROCJENE.....	12
METODOLOGIJA.....	13
MEĐUNARODNI STANDARDI DEMOKRATSKOG DONOŠENJA ZAKONA.....	15
II. TEMATSKA ANALIZA .....	18
GENERALNO O PRAVILIMA ZA DONOŠENJE ZAKONA .....	19
A. <i>Državni i entitetski nivo – Generalno o pravilima za donošenje zakona</i> .....	19
B. <i>Bosna i Hercegovina– Generalno o pravilima za donošenje zakona</i> .....	19
C. <i>Federacija Bosne i Hercegovine– Generalno o pravilima za donošenje zakona</i> .....	22
D. <i>Republika Srpska – Generalno o pravilima za donošenje zakona</i> .....	24
SARADNJA .....	26
A. <i>Bosna i Hercegovina – Saradnja</i> .....	26
B. <i>Federacija Bosne i Hercegovine – Saradnja</i> .....	27
C. <i>Republika Srpska – Saradnja</i> .....	28
ODGOVARAJUĆE VRIJEME ZA ZAKONODAVNE POSTUPKE .....	28
HITNI/SKRAĆENI POSTUPAK .....	29
INICIJATIVA ZA DONOŠENJE ZAKONA .....	30
A. <i>Bosna i Hercegovina – Inicijativa za donošenje zakona</i> .....	30
B. <i>Federacija Bosne i Hercegovine – Inicijativa za donošenje zakona</i> .....	31
C. <i>Republika Srpska – Inicijativa za donošenje zakona</i> .....	32
DONOŠENJE POLITIKA I PROCJENA UTICAJA PROPISA.....	33
A. <i>Opća zapažanja - Donošenje politika i procjena uticaja propisa</i> .....	33
B. <i>Bosna i Hercegovina – Donošenje politika i procjena uticaja propisa</i> .....	34
C. <i>Federacija Bosne i Hercegovine – Donošenje politika i procjena uticaja propisa</i> .....	36
D. <i>Republika Srpska – Donošenje politika i procjena uticaja propisa</i> .....	36
ROD I RAZLIČITOST .....	37
A. <i>Opća zapažanja - Rod i različitost i druga srodna pitanja</i> .....	37
B. <i>Bosna i Hercegovina – Rod i različitost</i> .....	41
C. <i>Federacija Bosne i Hercegovine – Rod i različitost</i> .....	42
D. <i>Republika Srpska – Rod i različitost</i> .....	43
PLANIRANJE ZAKONODAVNE AKTIVNOSTI.....	43
A. <i>Opća zapažanja – Planiranje zakonodavne aktivnosti</i> .....	43
B. <i>Bosna i Hercegovina – Planiranje zakonodavne aktivnosti</i> .....	43
C. <i>Federacija Bosne i Hercegovine – Planiranje zakonodavne aktivnosti</i> .....	43
D. <i>Republika Srpska – Planiranje zakonodavne aktivnosti</i> .....	44



<b>IZRADA PROPISA .....</b>	<b>44</b>
<i>A. Bosna i Hercegovina – Izrada propisa.....</i>	44
<i>B. Federacija Bosne i Hercegovine – Izrada propisa.....</i>	45
<i>C. Republika Srpska – Izrada propisa.....</i>	47
<b>RADNA TIJELA PARLAMENTA .....</b>	<b>48</b>
<i>A. Opća zapažanja – Parlamentarna radna tijela .....</i>	48
<i>B. Bosna i Hercegovina – Parlamentarna radna tijela .....</i>	48
<i>C. Federacija Bosne i Hercegovine – Parlamentarna radna tijela .....</i>	49
<i>D. Republika Srpska – Parlamentarna radna tijela .....</i>	50
<b>JAVNE KONSULTACIJE .....</b>	<b>50</b>
<i>A. Opća zapažanja – Javne konsultacije.....</i>	50
<i>B. Bosna i Hercegovina – Javne konsultacije .....</i>	51
<i>C. Federacija Bosne i Hercegovine – Javne konsultacije .....</i>	52
<i>D. Republika Srpska – Javne konsultacije.....</i>	53
<b>PROVJERA .....</b>	<b>54</b>
<i>A. Bosna i Hercegovina – Provjera .....</i>	55
<i>B. Federacija Bosne i Hercegovine – Provjera.....</i>	55
<i>C. Republika Srpska – Provjera .....</i>	55
<b>PARLAMENTARNI NADZOR .....</b>	<b>56</b>
<i>A. Opća zapažanja – Parlamentarni nadzor .....</i>	56
<i>B. Bosna i Hercegovina – Parlamentarni nadzor .....</i>	56
<i>C. Federacija Bosne i Hercegovine Parlamentarni nadzor .....</i>	57
<i>D. Republika Srpska – Parlamentarni nadzor.....</i>	57
<b>EVROPSKE INTEGRACIJE .....</b>	<b>57</b>
<i>A. Bosna i Hercegovina – Evropske integracije .....</i>	58
<i>B. Federacija Bosne i Hercegovine – Evropske integracije .....</i>	59
<i>C. Republika Srpska – Evropske integracije.....</i>	59
<b>OBJAVLJIVANJE I DOSTUPNOST USVOJENIH ZAKONA, OTVORENOST PARLAMENTA .....</b>	<b>59</b>
<i>A. Bosna i Hercegovina – Objavljivanje i dostupnost usvojenih zakona, otvorenost parlamenta .....</i>	59
<i>B. Federacija Bosne i Hercegovine – Objavljivanje i dostupnost usvojenih zakona, otvorenost parlamenta .....</i>	60
<i>C. Republika Srpska – Objavljivanje i dostupnost usvojenih zakona, otvorenost parlamenta .....</i>	61
<b>ULOGA USTAVNIH SUDOVA .....</b>	<b>62</b>
<b>III. PREPORUKE .....</b>	<b>62</b>
<b>GENERALNO O PRAVILIMA ZA DONOŠENJE ZAKONA .....</b>	<b>63</b>

<i>A. Opće preporuke – Pravila o donošenju zakona</i> .....	63
<i>B. Preporuke za Federaciju Bosne i Hercegovine - Pravila o donošenju zakona</i> .....	64
SARADNJA .....	64
<i>A. Opće preporuke - Saradnja</i> .....	64
<i>B. Preporuke za Bosnu i Hercegovinu – Saradnja</i> .....	64
<i>C. Preporuke za Federacije Bosne i Hercegovine – Saradnja</i> .....	64
<i>D. Preporuke za Republiku Srpsku – Saradnja</i> .....	66
ODGOVARAJUĆE VRIJEME ZA ZAKONODAVNE POSTUPKE .....	66
HITNI/SKRAĆENI POSTUPAK .....	66
INICIJATIVA ZA DONOŠENJE ZAKONA .....	67
<i>A. Opće preporuke – Inicijativa za donošenje zakona</i> .....	67
<i>B. Preporuke za Republiku Srpsku – Inicijativa za donošenje zakona</i> .....	67
DONOŠENJE POLITIKA I RIA .....	67
<i>A. Opće preporuke – Donošenje politika i RIA</i> .....	67
<i>B. Preporuke za Bosnu i Hercegovinu – Donošenje politika i RIA</i> .....	67
<i>C. Preporuke za Federaciju Bosne i Hercegovine – Donošenje politika i RIA</i> .....	68
<i>D. Preporuka za Republiku Srpsku – Donošenje politika i RIA</i> .....	68
ROD I RAZLIČITOST .....	68
<i>A. Opće preporuke o rodu i različitosti i drugim srodnim pitanjima</i> .....	68
<i>B. Preporuke za Bosna i Hercegovina – Rod i različitost</i> .....	69
<i>C. Preporuka za Federaciju Bosne i Hercegovine and Republika Srpska – Rod i različitost</i> ..	70
PLANIRANJE ZAKONODAVNE AKTIVNOSTI .....	70
<i>A. Opće preporuke – Planiranje zakonodavne aktivnosti</i> .....	70
<i>B. Preporuke za Bosnu i Hercegovinu - Planiranje zakonodavne aktivnosti</i> .....	70
<i>C. Preporuka za Federacija Bosne i Hercegovine – Planiranje zakonodavne aktivnosti</i> .....	70
<i>D. Preporuka za Republiku Srpsku – Planiranje zakonodavne aktivnosti</i> .....	71
IZRADA PROPISA .....	71
<i>A. Opće preporuke – Izrada propisa</i> .....	71
<i>B. Preporuka za Bosnu i Hercegovinu – Izrada propisa</i> .....	71
<i>C. Preporuka za Federaciju Bosne i Hercegovine – Izrada propisa</i> .....	71
RADNA TIJELA PARLAMENATA .....	71
<i>A. Opće preporuke – Radna tijela parlamenata</i> .....	71
<i>B. Preporuke za Bosnu i Hercegovinu – Radna tijela parlamenata</i> .....	72
<i>C. Preporuke za Federaciju Bosne i Hercegovine – Radna tijela parlamenata</i> .....	73
<i>D. Preporuka za Republiku Srpsku – Radna tijela parlamenata</i> .....	73
JAVNE KONSULTACIJE .....	73

<i>A. Opće preporuke – Javne konsultacije</i> .....	73
<i>B. Preporuke za Bosnu i Hercegovinu – Javne konsultacije</i> .....	74
<i>C. Preporuke za Federaciju Bosne i Hercegovine – Javne konsultacije</i> .....	74
<i>D. Preporuka za Republiku Srpsku – Javne konsultacije</i> .....	75
PROVJERA .....	75
<i>A. Preporuka za Bosnu i Hercegovinu – Provjera</i> .....	75
<i>B. Preporuka za Federaciju Bosne i Hercegovine – Provjera</i> .....	75
PARLAMENTARNI NADZOR .....	75
<i>A. Opće preporuke – Parlamentarni nadzor</i> .....	75
<i>B. Preporuke za Bosnu i Hercegovinu – Parlamentarni nadzor</i> .....	75
<i>C. Preporuka za Federaciju Bosne i Hercegovine – Parlamentarni nadzor</i> .....	76
<i>D. Preporuka za Republiku Srpska – Parlamentarni nadzor</i> .....	76
EVROPSKE INTEGRACIJE .....	76
<i>A. Preporuke za Bosnu i Hercegovinu – Evropske integracije</i> .....	76
<i>B. Preporuke za Federaciju Bosne i Hercegovine – Evropske integracije</i> .....	76
<i>C. Preporuke za Republiku Srpsku - Evropske integracije</i> .....	76
OBJAVLJIVANJE I DOSTUPNOST USVOJENIH ZAKONA, OTVORENOST PARLAMENTA .....	77
<i>A. Opće preporuke – Objavljivanje i dostupnost usvojenih zakona, otvorenost parlamenta</i> ...	77
<i>B. Preporuka za Republiku Srpsku – Objavljivanje i dostupnost usvojenih zakona, otvorenost parlamenta</i> .....	78
ULOGA USTAVNIH SUDOVA .....	78
ANEKS 1: SKRAĆENICE .....	80
ANEKS 2: Analizirani zakoni i propisi o zakonodavnim stvarima .....	81
ANEKS 3: POPIS SAGOVORNIKA .....	82
ANEKS 4: UPITNICI .....	83

## I. UVOD

---

### *OSNOVNE INFORMACIJE*

1. Procjena koja slijedi je urađena na osnovu zahtjeva koji je uputila Misija OSCE-a u Bosni i Hercegovini (u daljem tekstu „BiH”) 29. januara 2020. godine da se sprovede procjena zakonodavnog procesa u BiH (u daljem tekstu „Procjena“). Kao odgovor na taj zahtjev, ODIHR je 28. februara 2020. godine potvrdio spremnost da sprovede tu procjenu.
2. U procjeni se daje analiza zakonodavnog okvira i prakse u procesu donošenja zakona u BiH iz vizure međunarodnih standarda demokratskog donošenja zakona. Procjena se odnosi na državni i entitetske nivoe. Analiza je zasnovana na pregledu literature (prikupljanje i analiza relevantnih izvora prava kojima se uređuje proces donošenja zakona u BiH navedenih u aneksu 2) i informacijama dobijenim tokom online intervju sa nekima od ključnih relevantnih strana u decembru 2020. i januaru 2021. godine. Naredni krug onlajn sastanaka održan je u aprilu i maju 2022. godine. Iako posjete uživo uobičajeno čine dio ovakvih procjena, usljed prevladavajućih okolnosti izazvanih pandemijom COVID-19, ODIHR i Misija OSCE-a u BiH su odlučili da sve sastanke sa relevantnim akterima sprovedu onlajn radi prikupljanja informacija i razmatranja pitanja koja se odnose na zakonodavni proces.
3. G-đa Tímea Drinóczi, g-din Yves Doutriaux i g-din Luzius Mader su pozvani da pruže podršku ODIHR-u u sprovođenju sveobuhvatne procjene zakonodavnog procesa u BiH. G-đa Tímea Drinóczi je mađarska profesorica prava, a trenutno je gostujuća profesorica na Pravnom fakultetu Saveznog univerziteta Minas Gerais u Brazilu; g-din Yves Doutriaux je francuski državni savjetnik (na francuskom: *conseiller d'État*), bivši ambasador i stalni predstavnik Francuske u OSCE-u i zamjenik stalnog predstavnika Francuske u UN; a g-din Luzius Mader je švajcarski pravni stručnjak, vanredni profesor na Univerzitetu u Lozani, bivši zamjenik direktora Saveznog pravosudnog ureda Švajcarske.
4. ODIHR izražava zahvalnost svima koji su izdvojili vrijeme da se sa nama sastanu i podijele svoje znanje i iskustvo, a naročito predstavnicima i članovima zakonodavnih i izvršnih organa na državnom i entitetskom nivou u Bosni i Hercegovini, kao i međunarodnim partnerima (navedenim u aneksu 3).

### *PREDMET I CILJ PROCJENE*

5. Ova Procjena predstavlja analizu zakonodavnog okvira i praksi donošenja zakona na državnom i entitetskom nivou u BiH iz ugla međunarodnih standarda ljudskih prava i demokratskog upravljanja, kao i obaveza preuzetih u okviru ljudske dimenzije OSCE-a. Procjenom se želi promovirati veći kvalitet propisa i veća efikasnost procesa donošenja zakona da bi se osiguralo postojanje demokratskog i provodivog zakonodavstva na svim poljima. To se teži ostvariti davanjem preporuka kako unaprijediti svekoliko kvalitet, učinkovitost i transparentnost zakonodavnog postupka.
6. Pristup ove procjene se zasniva na stanovištu da je, izuzev ako je to apsolutno nužno, poželjnije da reforme osmišljavaju odgovarajući nadležni organi, a ne da ih naprosto isporuči međunarodna zajednica. Međunarodni standardi služe kao izvor inspiracije, a

očekuje se da će se implementirati cijeneći na odgovarajući način lokalne okolnosti. Svaku narednu reformu treba otpočeti tek nakon kompletnog procesa javnih konsultacija. Samo na takav način može postojati uvjerenje da će reforme biti upodobljene specifičnostima lokalne zakonodavne i političke kulture, te da će odgovarati na interese građana.

7. Procjena se sastoji od tri glavna dijela i 4 aneksa. U ovom prvom, uvodnom dijelu se predstavljaju osnovne informacije, predmet, cilj i metodologija Procjene, te izlažu međunarodni standardi demokratskog donošenja zakona. Drugi dio sadrži tematsku analizu procesa donošenja zakona, a u narednom trećem dijelu date su preporuke. Naslanjajući se na najvažnije aspekte donošenja zakona, i drugi i treći dio se sastoje od po 16 odjeljaka, počev od analize zakona o donošenju zakona (općenito), nakon čega slijedi razmatranje saradnje, zakonodavne inicijative, donošenja javnih politika i RIA, roda i raznolikosti, zakonodavnog planiranja, izrade normativnog akta, radnih tijela, konsultacija, provjere, nadzora, evropskih integracija, objavljivanja zakona, otvorenosti i pristupa informacijama i uloge ustavnih sudova. U trećem dijelu se formulišu preporuke koje su u načelu primjenljive kako na državni, tako i na entitetski nivo kada se uoče slični izazovi.
8. Kada se u ovoj Procjeni analizira proces donošenja propisa iz perspektive procesa evropskih integracija, razmatra se odnosni okvirni sporazum između BiH i EU. Otuda se ovom Procjenom analizira obim do koga se odnosne preuzete obaveze vezano za donošenje zakona poštuju i daju se preporuke za pružanje podrške tim naporima na domaćem nivou.
9. ODIHR potcrtava da ova Procjena ne dovodi u pitanje nit jedan opis, analizu, pisane ili usmeno date preporuke i komentare na odnosne propise ili proces donošenja propisa koje ODIHR može biti u prilici da daje ubuduće.

### ***METODOLOGIJA***

10. Za potrebe ove procjene, donošenje zakona se definiše kao zakonodavni proces tokom koga se zakoni pripremaju i izrađuju, u vezi kojih se vode konsultacije i razgovori, koji se pregledaju, mijenjaju i dopunjavaju i u konačnom usvajaju i objavljuju, a kasnije evaluiraju.
11. U ovoj procjeni se navodi sažeta verzija zakonodavnog procesa u BiH (državni nivo), FBiH i RS (entitetski nivo) kako je predviđen njihovim odnosnim ustavnim porecima. Procjena se usredsređuje na norme koje opredjeljuju funkcionisanje zakonodavnog procesa, te daje kratak pregled pravila kojima se definiše zakonodavni proces u cjelosti na državnom i entitetskom nivou.
12. Procjena je zasnovana na pregledu legislative relevantne za donošenje zakona i na informacijama dobivenim tokom online intervjua sa nekim od ključnih relevantnih aktera u decembru 2020. godine, u januaru 2021. godine i u aprilu i maju 2022. godine, kao i onim koje su naknadno pristigle kao odgovori na naknadna pitanja. Treba napomenuti da procjena obuhvata odgovarajući zakonodavni okvir koji je bio na snazi u BiH do kraja 2021. godine i ne uzima u obzir eventualne naknadne izmjene zakona i propisa. U isto vrijeme, ODIHR je spreman, na zahtjev, dati naknadnu procjenu izmjena i dopuna zakona koji se odnose na donošenje zakona do kojih je došlo nakon sprovođenja ove procjene.

13. Podrazumijeva se da procjena zakonodavnog procesa ne može biti ograničena samo na analizu formalnih pravila. Mora obuhvatati i praktičnu primjenu i sprovođenje tih pravila, što umnogome zavisi od ukupnog institucionalnog i političkog konteksta, kao i od pravne i zakonodavne tradicije. To posebice važi za državu kao što je BiH sa veoma složenim institucionalnim ustrojstvom i delikatnom i nesigurnom političkom situacijom. Otuda se u okviru ove procjene ispituju određena nesuglasja između zakona (formalnih pravila) i njihove praktične primjene u odnosu na to kako utiču na aspekte zakonodavnog procesa na državnom nivou i u dva entiteta.
14. Sam proces procjene postavio je određene metodološke izazove. Tokom brojnih online sastanaka, učesnici su uglavnom prvenstveno pojašnjavali formalna pravila, dok bi se samo ovlaš osvrnuli na praksu. Kako politička situacija, tako i institucionalno ustrojstvo čine da procjena zakonodavnog postupka predstavlja zahtjevan poduhvat. Naročito u slučaju države sa više nivoa vlasti, temeljna procjena zakonodavnih postupaka treba da uzme obzir teorijsku i stvarnu podjelu zakonodavnih ovlaštenja na različitim nivoima vlasti.
15. Ovom procjenom su razmatrani samo državni nivo i nivo dva entiteta, dok su po strani ostali Brčko Distrikt i regionalne i lokalne uprave (kantoni u FBiH i opštine u cjelokupnoj državi). Ipak, sa stanovišta vertikalne podjele vlasti, neke od političkih zapreka koje ometaju zakonodavne aktivnosti na državnom nivou, a djelomice i na nivou entiteta bi se mogle riješiti aktivnostima donošenja propisa na lokalnom nivou. Te inicijative sa lokalnog nivoa bi mogle, u određenoj mjeri, „kompenzirati“ blokade koje se javljaju na državnom i entitetskom nivou..
16. Ovom procjenom nisu razmatrana zakonodavna ovlaštenja Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu (u daljem tekstu „Visoki predstavnik“). Iako Visoki predstavnik ima široka ovlaštenja, koja si i korištena u godinama nakon Dejtonskog mirovnog sporazuma iz 1995. godine<sup>3</sup>, trenutno postoje određeni pokazatelji o uzdržavanju od korištenja svojih izvršnih ovlasti<sup>4</sup>.
17. Statistički podaci o zakonodavnim aktivnostima na različitim nivoima vlasti su mogli biti od pomoći u procjeni, a naročito podaci o broju normativnih akata (primarno i sekundarno zakonodavstvo) koji su na snazi na različitim nivoima, o broju normativnih akata koji se usvajaju ili donose svake godine, o ukupnom obimu i obimu po predmetu normativnih akata koji postoje na različitim nivoima, itd. Djelimični podaci su dobijeni od PS BiH, FBiH, Narodne skupštine Republike Srpske (u daljem tekstu „NSRS“) i skupština Hercegovačko-neretvanskog kantona i Kantona Sarajevo u pisanoj formi. Tokom online intervjua su prikupljeni i određeni podaci o nedostatku zakonodavnih inicijativa od strane Vlade BiH. Treba napomenuti da stavovi sagovornika uglavnom

---

<sup>3</sup> Opšti okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini, još poznat i kao [Dejtonski mirovni sporazum \(DPA\)](#), Dejtonski sporazum, Pariški protokol ili Dejtonsko-pariški sporazum, je mirovni sporazum postignut u bazi ratnog vazduhoplovstva Rajt-Paterson blizu Dejtona, Ohajo, Sjedinjene Američke Države, u novembru 1995. i zvanično potpisan u Parizu 14. decembra 1995..

<sup>4</sup> Pogledati npr. redovne izvještaje Visokog predstavnika za provedbu Mirovnog sporazuma o Bosni i Hercegovini Generalnom sekretaru Ujedinjenih naroda. Na primjer, pogledati poslednja 3 izvještaja: [S/2021/912](#); [S/2021/409](#); [S/2020/1052](#). Pogledati također: usprkos čestih osporavanja načela Dejtonskog sporazuma, „*uzdržao sam se od korištenja svojih izvršnih ovlasti, usprkos sve većem pozivanju od strane građana da to uradim, a u skladu sa politikom Upravnog odbora Vijeća za provedbu mira kojom se zagovara lokalno vlasništvo nad međunarodnim odlučivanjem*“, §35 59. izvještaj VP, april 2021. godine, [S/2021/409](#). Međutim, treba uzeti u obzir da je 23. jula 2021. godine, neposredno prije isteka mandata, Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu Valentin Inzko nametnuo zakon kojim se zabranjuje negiranje genocida i veličanje osuđenih ratnih zločinaca. Zakon, koji predstavlja amandman na bosanskohercegovački Krivični zakon, donio je Visoki predstavnik koristeći svoja „bonska ovlaštenja“, prema kojima on ima ovlaštenje da donosi obavezujuće odluke i smijeni javne službenike kako bi obavljao svoju funkciju nadzora nad civilnom implementacijom Dejtonskog sporazuma. Ovaj poseban skup ovlasti nije korišten u protekloj deceniji kako ne bi dolazilo do upliva u suverenitet BiH. Također, visoki predstavnik Christian Schmidt odlučio je iskoristiti svoja „bonska ovlaštenja“ za nametanje promjena izbornog zakona na snazi od 3. oktobra 2022.

odražavaju zakonodavnu aktivnost važećih saziva parlamenata i vlada u vrijeme provođenja procjene.

18. Ova procjena ne sadrži sveobuhvatnu analizu roda i različitosti u zakonodavnom procesu, jer je za to potrebno više raščlanjenih podataka u pogledu zastupljenosti žena na nivou entiteta, kao i informacija o zastupljenosti različitih etničkih grupa u parlamentima, vladama i administracijama.
19. Bilo bi korisno ponuditi širi zbir praksi u provedbi parlamentarnog nadzora, procesu provjere i ulozi ustavnog suda u procesu donošenja zakona. Obzirom da ti podaci nisu bili na raspolaganju ekspertima tokom procjene, praktični aspekti pomenutih pitanja mogu potencijalno biti praćeni širom, sveobuhvatnijom cjelovitom procjenom procesa i praksi donošenja zakona u BiH.
20. Nedvojbeno, odsustvo neposrednog ličnog kontakta, odnosno činjenica da se procjena uglavnom zasniva na intervjuima vođenim online, s obzirom na važeća ograničenja uzrokovana pandemijom COVID-19, predstavlja stanovit izazov i praktičnu zapreku za izradu u potpunosti sveobuhvatne i temeljne procjene.
21. I na kraju, moguće nerazumijevanje ili pogrešno tumačenje pravila i procedura može biti uzrokovano greškama u prevodu.
22. Izuzetno je važno biti svjestan ograničenja koja proistječu iz tih pomenutih osobitih okolnosti.

#### ***MEĐUNARODNI STANDARDI DEMOKRATSKOG DONOŠENJA ZAKONA***

23. Međunarodni standardi u oblasti demokratskog donošenja zakona se crpe iz brojnih različitih međunarodnih i regionalnih konvencija i drugih dokumenata. Demokratski proces donošenja zakona naslanja se na ključne principe, kao što su demokratija, vladavina prava, ljudska prava, jednakost i nediskriminacija itd, a u međusobnoj je vezi sa mnogim pravima i slobodama koje su zemlje učesnice OSCE-a zakonski dužne da poštuju.
24. Zemlje učesnice OSCE-a su posvećene građenju, konsolidaciji i snaženju demokratije kao jedinog sistema vlasti<sup>5</sup> i prepoznaju je kao inherentni element vladavine prava.<sup>6</sup>
25. Preuzete obaveze u okviru članstva u OSCE-u koje se odnose na donošenje zakona prvenstveno se tiču otvorenosti i inkluzivnosti tog procesa. Dokumentom iz Moskve iz 1991. godine se zahtijeva da države učesnice formulišu i usvajaju propise „kao rezultat otvorenog procesa koji odražava volju naroda, bilo neposredno ili preko svojih izabranih predstavnika”<sup>7</sup>. Dokumentom iz Kopenhagena iz 1990. godine se nadalje predviđa da “[z]akonski akti, koji se usvoje na kraju javne procedure, i podzakonski akti objavljuju, što je uslov za njihovu primjenljivost” i „[t]i tekstovi će biti svima pristupačni.”<sup>8</sup> Brojne

---

<sup>5</sup> Preambula, [OSCE Pariška povelja za novu Evropu](#), 21. novembar 1990.

<sup>6</sup> [Dokument sa sastanka u Kopenhagenu Konferencije o ljudskoj dimenziji CSCE](#)., Kopenhagen, 29. jun 1990. godine (Dokument iz Kopenhagena) para 3.

<sup>7</sup> [Dokument sa sastanka u Moskvi konferencije o ljudskoj dimenziji CSCE](#), Moskva, 3. oktobar 1991. godine (dokument iz Moskve), para. 18.1.

<sup>8</sup> [Dokument sa sastanka u Kopenhagenu konferencije o ljudskoj dimenziji CSCE](#), Kopenhagen, 29. jun 1990. godine (Dokument iz Kopenhagena), para 5.8

druge preuzete obaveze vezano za inkluzivnost, naročito u odnosu na žene<sup>9</sup>, nacionalne manjine<sup>10</sup> i osobe sa invaliditetom<sup>11</sup>, daju dodatno značenje „otvorenoj“ i „javnoj“ prirodi koju zakonodavni proces treba da ima da bi „odražavao volju naroda“.

26. ODIHR trenutno priprema Smjernice za demokratsko donošenje zakona. Cilj tih smjernica je identifikacija i isticanje međunarodnih standarda i dobrih praksi koje se odnose na načela i procedure demokratskog i efikasnog donošenja zakona, te da čine osnovicu za izradu dodatnih standarda na tom polju.<sup>12</sup> Predviđa se da će se Smjernicama regulisati područja saradnje, zakonodavne inicijative, donošenje javnih politika i RIA, rod i različitost, planiranje normativnih aktivnosti, izrada normativnih akata, uloga radnih tijela parlamenata, konsultacije, provjera, nadzor, objavljivanje, pristupačnost transparentnost.
27. Osim opštih obaveza u oblasti ljudskih prava, kao što je pravo učešća u vođenju javnih poslova (čl. 25 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljem tekstu „ICCPR“))<sup>13</sup>, CCPR Opšti komentar br. 25<sup>14</sup>, sloboda izražavanja (uključujući pravo da se traže, primaju i dijele informacije i ideje) i sloboda medija, okupljanja i udruživanja<sup>15</sup>, proces demokratskog donošenja propisa počiva i na drugim izvorima, između ostalog na konvencijama i dokumentima UN<sup>16</sup>, prvenstveno Konvenciji o iskorjenjivanju svih vidova diskriminacije nad ženama (CEDAW)<sup>17</sup>, Konvenciji o pravima djeteta<sup>18</sup>, Konvenciji o pravima osoba sa invaliditetom<sup>19</sup>, Arhuskoj konvenciji<sup>20</sup>, Konvenciji UN

---

<sup>9</sup> Pogledati npr. [Završni dokument iz Madrida, Drugi kontrolni sastanak](#), Madrid, 6. septembar 1983. godine, Pitanja koja se odnose na bezbjednost u Evropi, načela, na kom su države učesnice naglasile važnost osiguravanja jednakih prava za žene i muškarce i dogovorile da preduzimaju sve neophodne aktivnosti da promovišu jednako i efektivno učešće muškaraca i žena u, između ostalog, političkom životu. Pogledati i paragraf 40.8 [Dokumenta iz Moskve](#), kojim su se države učesnice obavezale da podstiču i promovišu jednake prilike za puno učešće žena u svim aspektima političkog i javnog života, uključujući i procese donošenja odluka, te paragraf 5 [Odluke Vijeća ministara OSCE-a br. 7/09 o učešću žena u političkom i javnom životu](#), Atina, 2. decembar 2009. godine, kojim su države učesnice pozvane da „razvijaju i uvode gdje je to potrebno otvorene i participatorne procese kojima se unapređuje učešće žena i muškaraca u svim fazama izrade legislative, programa i politika“.

<sup>10</sup> Pogledati paragraf 35 [Dokumenta iz Kopenhaga](#), kojim su se države učesnice obavezale na poštovanje prava pripadnika nacionalnih manjina na djelotvorno učešće u javnim poslovima i Odjeljak III [Izveštaja sa CSCE sastanka eksperata za pitanja nacionalnih manjina](#), Ženeva, 19. jul 1991, u kome se navodi da kada se u njihovim zemljama razmatraju pitanja koja se odnose na položaj nacionalnih manjina, oni sami moraju imati djelotvornu priliku da budu uključeni, u skladu sa procedurama donošenja odluka u svakoj od država. Pogledati i [Visoki komesar OSCE-a za nacionalne manjine: Smjernice iz Ljubljane za integraciju raznolikih društava](#), novembar 2012. godine, a naročito paragraf 28.

<sup>11</sup> Pogledati paragrafe 41.1 i 41.2 Dokumenta sa sastanka u Moskvi konferencije o ljudskoj dimenziji CSCE, Moskva, 3. oktobar 1991. godine ([Dokument iz Moskve](#)); pogledati i Smjernice za promoviranje političkog učešća osoba sa invaliditetom, str. 27, dostupno na: <https://www.osce.org/files/f/documents/b/6/414344.pdf>

<sup>12</sup> Smjernice za demokratsko donošenje zakona, u pripremi, OSCE/ODIHR, [https://legislationline.org/legalreviews?q=lang%3Aen%2Csort%3Apublication\\_date%2Ccountry%3A3%2Cpage%3A1%2Ctype\\_main%3A44](https://legislationline.org/legalreviews?q=lang%3Aen%2Csort%3Apublication_date%2Ccountry%3A3%2Cpage%3A1%2Ctype_main%3A44)

<sup>13</sup> [Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima](#), koji je usvojila Generalna skupština UN rezolucijom 2200A (XXI) od 16. decembra 1966.

<sup>14</sup> Ured Visokog komesara UN za ljudska prava: [CCPR Generalni komentar br. 25: član 25 \(Učešće u javnim poslovima i pravo glasa\)](#), *Pravo na učešće u javnim poslovima, prava glasa i pravo na ravnopravan pristup javnoj službi*, usvojen na 57. sjednici Komiteta za ljudska prava 12. jula 1996, paragraf 5.

<sup>15</sup> Članovi 19, 21 i 22 [ICCPR](#) i članovi 10 i 11 [Evropske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama](#)

<sup>16</sup> Ured Visokog komesara UN za ljudska prava: [Smjernice za države o efektivnoj provedbi prava na učešće u javnim poslovima](#), 2018.

<sup>17</sup> Pogledati članove 7 i 8 [Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije žena](#), koju je usvojila Generalna skupština Ujedinjenih naroda 18.12.1979. godine. U članu 7 se navodi da da će države članice preduzimati sve podesne mjere za otklanjanje diskriminacije žena u političkom i javnom životu zemlje, a posebno su dužne osigurati, pod jednakim uslovima kao i muškarcima, pravo žena da: ... (b) učestvuju u kreiranju i provođenju vladine politike i da zauzimaju rukovodeće položaje i obavljaju sve javne funkcije na svim nivoima vlasti; i (c) učestvuju u radu nevladinih organizacija i udruženja koja se bave javnim i političkim životom u zemlji. Članom 8 se zahtijeva da države članice preduzimaju sve podesne mjere da bi osigurale ženama mogućnost da pod jednakim uslovima s muškarcima, bez diskriminacije, predstavljaju svoje vlade na međunarodnom nivou, kao i da učestvuju u radu međunarodnih organizacija.

<sup>18</sup> Pogledati član 12 [Konvencije UN o pravima djeteta](#), koju je usvojila Generalna skupština rezolucijom 44/25 od 20. novembra 1989. godine.

<sup>19</sup> Pogledati član 29 o učešću u političkom i javnom životu [Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom](#), koja je usvojena rezolucijom Generalne skupštine A/RES/61/106 on 24. januar 2007. godine.

<sup>20</sup> Ekonomska komisija Ujedinjenih naroda za Evropu: [Konvencija UN o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u pitanjima okoliša](#), usvojena 25. juna 1998.



- protiv korupcije (u kojoj se učešće javnosti vidi kao sredstvo za prevenciju i suzbijanje korupcije)<sup>21</sup> i Deklaraciji Generalne skupštine UN o zaštitnicima ljudskih prava<sup>22</sup>.
28. Član 15 Okvirne konvencije Vijeća Evrope (u daljem tekstu „VE”) o zaštiti nacionalnih manjina<sup>23</sup> odnosi se na efektivno učešće pripadnika nacionalnih manjina u kulturnom, društvenom i ekonomskom životu i u javnim poslovima, naročito onim koji se njih tiču.
  29. Nadalje, VE se u svojim Smjernicama iz 2017. godine za učešće građana u donošenju političkih odluka<sup>24</sup> također fokusiralo na ovu vrstu „građanskog učešća“. Tim Smjernicama iz 2017. godine su utvrđene četiri osnovne vrste učešća, počev od najmanje uključenosti do neposredne uključenosti, a to su redom, informiranje, konsultacije, dijalog i aktivna uključenost. Smjernicama se također povlači razlika između participacije i političkog djelovanja, odnosno direktnog angažovanja sa političkim partijama, i od lobiranja u odnosu na poslovne interese.
  30. U svojoj Kontrolnoj listi Vladavine prava iz 2016. godine, Komisija Vijeća Evrope za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) naglasila je načelo legalnosti i sljedstvenu potrebu priznavanja supremacije prava<sup>25</sup>. U Kontrolnoj listi se pojašnjava da to znači osiguravanje usaglašenosti zakonodavstva sa ustavom zemlje i usaglašenost djelovanja izvršne vlasti sa ustavom i drugim zakonima. U odnosu na proces donošenja zakona, u Kontrolnoj listi se navodi da takvi procesi treba da budu „transparentni, odgovorni, inkluzivni i demokratski“.
  31. Na nivou EU, član 11 Ugovora o Evropskoj uniji (u daljem tekstu “TEU”) obavezuje institucije EU da „pruže građanima i predstavnicima udruženja priliku da obznane i javno razmjenjuju svoje stavove u svim područjima djelovanja Unije“ i da vode otvoren, transparentan i redovan dijalog sa predstavnicima udruženja i civilnim sektorom. Članovima 1 i 10 TEU uspostavlja se načelo transparentnosti, koje predstavlja osnovu za učešće i konsultacije relevantnih aktera i interesnih grupa.
  32. I novi međuinstitucionalni sporazum između Evropskog parlamenta, Vijeća EU i Evropske komisije o boljem donošenju zakona bi također mogao poslužiti kao izvor inspiracije, između ostalih dokumenata.<sup>26</sup> Direktiva 2003/35/EC<sup>27</sup> predviđa učešće javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš.<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> Konvencija Ujedinjenih naroda za prevenciju korupcije, usvojena rezolucijom Generalne skupštine 58/4 od 31.10.2003.

<sup>22</sup> Pogledati [Generalna skupština UN: Deklaracija opravu i odgovornosti pojedinaca, grupa i organa društva da promoviraju i štite univerzalno prepoznata ljudska prava i temeljne slobode](#), koju je usvojila Generalna skupština UN na 53. sjednici držanoj 8. marta 1999.

<sup>23</sup> [Okvirna konvencija Komiteta ministara za zaštitu nacionalnih manjina](#), usvojena 10. novembra 1994. godine, a stupila na snagu 1. februara 1998. godine. BiH je ratifikovala Konvenciju 24. februara 2000. godine.

<sup>24</sup> [Vijeće Evrope: Smjernice za učešće građana u donošenju političkih odluka](#), koje je usvojio Komitet ministara 27. septembra 2017. godine na 1295. sastanku of the zamjenika ministara. Vijeće Evrope Konferencija MNVO: *Kodeks dobre prakse za učešće građana u procesu odlučivanja*, usvojen 30. oktobar 2019.

<sup>25</sup> [Evropska komisija za demokratiju putem prava \(Venecijanska komisija\) Vijeće Evrope: Kontrolna lista vladavine prava](#), 18. mart 2016, mjerilo A.5.

<sup>26</sup> Pogledati smjernice i njihova različita poglavlja na [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en). Pogledati i Sporazum o boljem donošenju zakona, koji je Evropsko vijeće usvojilo 13. aprila 2016. godine, a objavljeno je u Službenom glasniku 12. maja 2016. godine, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/better-regulation/>. Potpisan je 13. aprila 2016. godine, a stupio je na snagu istog dana. Novi međuinstitucionalni sporazum EU ima za cilj unapređenje načina na koji EU donosi propise i osiguranje da propisi EU bolje služe građanima i privredi. Otuda mu je svrha osigurati da zakoni i politike EU djelotvorno ostvaruju svoje ciljeve, uz minimalno administrativno opterećenje.

<sup>27</sup> Pogledati Direktivu 2003/35/EC of Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. maja 2003. godine kojom se predviđa sudjelovanje javnosti u izradi određenih planova i programa koji se odnose na okoliš. Za opće napomene pogledati i Evropska komisija: [Smjernice za bolje propise](#), 7. jul 2017. godine.

33. Osim toga, Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj je odigrala presudnu ulogu u promoviranju upotrebe ključnih alatki za unapređenje kvaliteta i procesa donošenja zakona, uključujući javne konsultacije i RIA<sup>28</sup>.
34. Ustavom BiH se izričito obavezuje na poštovanje obaveza u oblasti ljudskih prava. Ustav je inspirisan Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, ICCPR, Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Deklaracijom o pravima pripadnika nacionalnih ili etničkih, vjerskih i jezičkih manjina, kao i drugim instrumentima u oblasti ljudskih prava navedenim u njegovom aneksu I. Ustav FBiH se rukovodi, između ostalog, Univerzalnom deklaracijom o ljudskim pravima, a još 22 instrumenta za zaštitu ljudskih prava treba inkorporirati u Ustav Federacije, navedene u njegovom aneksu I. Ustavno ustrojstvo RS se, između ostalog, zasniva na garancijama i zaštiti ljudskih sloboda i prava u skladu sa međunarodnim standardima.

## II. TEMATSKA ANALIZA

---

35. Ustavom BiH se uspostavlja multietnički sistem vlasti sa asimetričnom i složenom strukturom uprave. Predsjedništvo se sastoji od tri člana, po jedan iz svakog konstitutivnog naroda: jedan Bošnjak i jedan Hrvat iz FBiH i jedan Srbin iz RS. Predsjedavajući Predsjedništva je šef države, a na čelu Vlade je predsjedavajući Vijeća ministara. Parlament je dvodomi i sastoji se od Doma naroda i Predstavničkog doma..
36. BiH se sastoji od četiri nivoa vlasti na državnom, entitetskom, kantonalnom (u FBiH) i opštinskom nivou. FBiH se sastoji od deset federalnih jedinica, odnosno kantona, koji imaju svoje ustave, parlamente, vlade i pravosudne nadležnosti. U FBiH ima ukupno jedanaest ustava, vlada i zakonodavaca (jedan entitetski i deset kantonalnih). Kantoni funkcionišu po zakonima FBiH kao cjeline i posjeduju kako izvršna, tako i zakonodavna ovlaštenja. Nadalje su podijeljeni na 79 opština i gradova, koji čine jedinice lokalne samouprave. RS je jedinstveni nedjeljivi ustavno-pravni entitet koji sadrži jedan nivo lokalne samouprave sa 57 opština. Državno zakonodavstvo se neposredno primjenjuje na Brčko Distrikt, a njegova polja nadležnosti su gotovo ista kao kod entiteta (uključujući organe izvršne, zakonodavne i sudske vlasti).
37. Zakonodavni proces i sastav organa za donošenje zakona, naročito parlamenata, veoma su složeni u BiH. To je, makar dijelom, uslovljeno vanrednim institucionalnim ustrojem, te etničkim podjelama i načinima uključivanja konstitutivnih naroda zajedno sa ostalima u ustav BiH.
38. Struktura države, nedostatak saradnje između izvršnih vlasti i parlamenata i nepostojanje djelotvorne saradnje između države i dva entiteta u BiH ne pogoduju nastajanju političkih partija u tradicionalnom smislu. Glavne političke stranke su osnovane po etničkom principu. Svi ti elementi također imaju poguban uticaj na zakonodavni postupak i sadržaj zakona, kao i na ograničeni broj usvojenih zakona u poređenju sa potrebama građana, nužnošću primjene sudske prakse ESLJP i procesom EU integracija.

---

<sup>28</sup> Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD): *Građani kao partneri – Priručnik o informiranju, konsultacijama i sudjelovanju građana* (2001). *Preporuka Vijeća o regulatornoj politici i upravljanju*, 2012, aneks, 4.1., OECD: *Bolje prakse regulacije širom Evropske unije*, 2019, poglavlje 3: Procjena uticaja propisa širom Evropske unije, OECD: *Bolje prakse regulacije širom Evropske unije*, 2019, poglavlje 4: Ex post pregled zakona i propisa širom Evropske unije

## *GENERALNO O PRAVILIMA ZA DONOŠENJE ZAKONA*

### *A. Državni i entitetski nivo – Generalno o pravilima za donošenje zakona*

39. Tamo gdje se utvrdi da je zakon najbolje rješenje, važno je da se izradi u skladu sa odgovarajućom procedurom, kako je to predviđeno odgovarajućim zakonskim okvirom. Obično su neka opšta pravila o donošenju zakona već sadržana u ustavima, uključujući različite uloge koje imaju vlada i parlament, te koja tijela ili osobe imaju pravo na zakonodavnu inicijativu. Ogromna većina zemalja na području OEBS-a takođe ima zakonodavstvo koje reguliše hijerarhiju zakona, kao i bilo zakone ili podzakonske akte/poslovnike za vladu i parlament što se tiče obrade nacрта zakona. Regulisanje pravila izrade propisa može se također postaviti u „mekom“ pravu (priručnicima, smjernicama, itd.), a države mogu izabrati ono što najbolje odgovara njihovim tradicijama i pravnim sistemima. Ustavi u BiH sadrže tek nekoliko temeljnih odredbi u pogledu zakonodavnih procedura, kao što su one o tome koji organ ima zakonodavnu moć, postupke za slučaj vitalnog nacionalnog interesa i o usvajanju zakona prostom ili kvalifikovanom većinom. Ostali suštinski aspekti procesa donošenja zakona su regulisani poslovniciima parlamenata.
40. Iako se različite tehnologije izrade propisa i različita zakonodavna rješenja koriste na različitim nivoima, generalna pravila za donošenje zakona regulišu zakonodavni proces iz perspektive ciklusa javnih politika, što pokazuje da su i na državnom i na entitetskom nivou uloženi značajni naponi kako bi se u njihovim pravilima ispoštovali minimalni međunarodni standardi za demokratsko donošenje zakona.
41. Kako je jedan od ciljeva zakonodavnih pravila da se osigura uniformnost u pravnom sistemu, u smislu stila, strukture zakona, itd., zakonodavci moraju jasno razumjeti njihovu pravnu prirodu. Osnovna slabost važećih pravila u BiH jeste da su neka prilično općenita, te da se ne primjenjuju u praksi. Prema Poslovniku RS, na primjer, ne postoji obaveza radnih grupa da usvajaju svoje poslovnike o radu, što ukazuje na moguće postojanje radnih grupa koje funkcionišu bez takvih poslovnika kojima se reguliše njihov rad.
42. Kod donošenja zakona kao cikličnog procesa, svi proceduralni koraci su međupovezani i svi akteri su upoznati sa tim koracima, odgovornostima ostalih aktera i vrstom sopstvene uključenosti u taj proces. Usljed toga, se mogu prepoznati mogući nedostaci, manjkavosti i propusti u tom procesu kako bi se kasnije odgovarajuće rješavali. Međutim, u pojedinim slučajevima u BiH, na državnom kao i na entitetskom nivou, ne postoji svijest o odnosnim i primjenljivim pravilima kao ni praksama drugih organa i agencija, čak ni kada se od njih očekuje da sarađuju tokom zakonodavnog procesa.

### *B. Bosna i Hercegovina – Generalno o pravilima za donošenje zakona*

43. Ustavom BiH (državni nivo) su zakonodavna ovlaštenja podijeljena između države i entiteta. To je jedini ustav u BiH uvršten u ovu analizu koji nema odredbe o zakonodavnim inicijativama. U njemu se navodi lista ovlaštenja, uključujući i donošenje zakona, koja se odnose na državni i entitetski nivo i predviđa da RS i FBiH imaju nadležnosti u svim oblastima koje nisu izričito predviđene za centralnu Vladu. U odgovornosti države je svega deset pitanja, uključujući uglavnom spoljne poslove, monetarnu politiku, useljavanje, sprovođenje međunarodnih i međuentitetskih krivično-pravnih propisa, međuentitetske i međunarodne komunikacije i saobraćaj (čl. III, 1). BiH

- može da preuzme dodatne nadležnosti o kojima se dogovore entiteti (čl. III, 5) i ako međunarodne obaveze ili sporazumi u kojima BiH strana ugovornica to zahtijevaju.
44. Ustavom BiH se utvrđuje dvodomi sastav PS BiH (Dom naroda i Zastupnički dom) i predviđaju ovlaštenja i nadležnosti Parlamenta, uključujući i zakonodavna ovlaštenja (čl. IV, 4a). Ustavom se jasno navodi da je za donošenje svih zakona potrebna saglasnost oba doma (čl. IV, 3c). Što se tiče predlagača zakona, ustavom se izričito pominje samo Predsjedništvo, koje predlaže budžet na preporuku Vijeća ministara.
  45. U federalnoj strukturi, prema ustavnoj podjeli zakonodavnih ovlaštenja između centralnog nivoa (odnosno federalnog, ili u slučaju BiH, državnog nivoa) i odnosnih jedinica (ovdje dva entiteta), centralna vlada obično igra snažnu ulogu u donošenju zakona. Međutim, u BiH je situacija savim drugačija. Iz ustavnih, institucionalnih i političkih razloga, aktivnosti donošenja zakona, naročito u posljednjih 11 godina, rijetko se odvijaju na državnom nivou.<sup>29</sup>
  46. Vijeće ministara (vlada na državnom nivou) ne igra aktivnu ulogu na ovom polju, a ni politička većina u dva doma parlamenta nije mnogo aktivna. Nacrte zakona uglavnom predlažu članovi parlamenta iz redova opozicije, a šanse usvajanja i donošenja takvih akata su veoma male. To dovodi do nedovoljne regulacije u određenim područjima javne politike, čak i onima koja su u isključivoj nadležnosti države, kao što je vanjska politika.<sup>30</sup> Nesumnjivo se najveći dio zakonodavne aktivnosti odvija na entitetskom nivou.<sup>31</sup>
  47. Na državnom nivou, predparlamentarni proces izrade propisa je sveobuhvatno regulisan pravilima i smjericama. Jedinствена pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH sastoje se od tehnika izrade propisa, obrazloženja sa detaljnim opisom svakog elementa sadržaja, organizacije izrade propisa, uključujući i pravila o RIA, proces izrade, konsultacije i jezičku identičnost. Prilikom izrade zakonodavnih akata u institucijama BiH, nosioci normativnih poslova bi trebalo obavezno da primjenjuju ta Jedinствена pravila, zajedno sa aneksom i Pravilima za konsultacije. Preporučuje se primjena Jedinствениh pravila tokom procesa izrade propisa na nižim nivoima vlasti u BiH i Uredu Visokog predstavnika u BiH.
  48. Parlamentarni zakonodavni proces se reguliše Poslovnice od samog početka podnošenja prijedloga zakona, preko pretresa na komisijama i u plenumu, pa sve do objavljivanja.
  49. Dva Poslovnika PD i DN BiH sadrže velike dijelove identičnih ili gotovo identičnih pravila o zakonodavnom procesu. Zakonodavni proces u parlamentu, *sensu stricto*, regulisan je članovima 104-145 Poslovnika PD i članovima 94-135 Poslovnika DN.
  50. Kolegij PD u proširenom sastavu (predsjedavajući i prvi i drugi zamjenik predsjedavajućeg i po jedan predstavnik svakog kluba poslanika) i Kolegij PD

---

<sup>29</sup> Na osnovu navoda Parlamentarne skupštine BiH, broj usvojenih akata je kako slijedi: 1996 - 1998: 18 akata, 1998 - 2000: - 25 akata, 2000 - 2002: 63 akata, 2002 - 2006: 229 akata, 2007 - 2010: 166 akata, 2010 - septembar 2015: 88 akata, septembar 2015 - septembar 2018: 48 akata, 2018 - 2021: 13 akata. Ukupno je usvojeno 650 akata tokom 25 godina.

<sup>30</sup> Na primjer, prvo pominjanje Zakona o vanjskim poslovima datira iz Programa rada Vijeća ministara BiH iz 2009. Pogledati [https://www.vijeceministara.gov.ba/akti/program\\_rada/default.aspx?id=7945&langTag=bs-BA](https://www.vijeceministara.gov.ba/akti/program_rada/default.aspx?id=7945&langTag=bs-BA) tačka 70 na str.14.

<sup>31</sup> Od 2019. do 17. avgusta 2021. godine, prema zvaničnim podacima vlade FBiH i NSRS, usvojeno je 56 zakona u Parlamentu FBiH i 142 u NSRS. Za NSRS, pogledajte <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=ci/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8/%D1%83%D1%81%D0%B2%D0%BE%D1%98%D0%B5%D0%BD%D0%B8-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8>. Za Parlament FBiH ne postoji takav način praćenja, ali se podacima može pristupiti na internet stranama vlade FBiH <http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/zakoni/>. Međutim, na tim stranicama nije u potpunosti jasno da li su tu obuhvaćeni svi usvojeni propisi ili samo oni čiji je predlagač vlada.

(predsjedavajući i prvi i drugi zamjenik predsjedavajućeg) utvrđuje godišnji radni plan uključujući pitanja i rokove za njihovu raspravu na plenarnim sjednicama.

51. Oba Poslovnika sadrže odredbu kojom se navodi ko može podnijeti prijedlog zakona (ovlašteni predlagači; čl. 104 Poslovnika PD; čl. 94 Poslovnika DN). Predsjedništvo, Vijeće ministara, poslanici, komisije, svaki dom pred drugim domom i zajedničke komisije (koje se sastoje od predstavnika oba doma) su ovlašteni predlagači.
52. Prema Poslovniku PD (članovi 105, 118), prilikom izrade prijedloga zakona, poslanici mogu da zatraže stručnu pomoć Zakonodavno-pravnog sektora Sekretarijata PS BiH, u smislu usklađivanja prijedloga zakona sa Jedinstvenim pravilima BiH. Oni, kao i klubovi poslanika (PD), imaju tu mogućnost tokom čitavog zakonodavnog procesa, uključujući i kada razmatraju podnošenje amandmana na nacрте. Ovakva pomoć je na raspolaganju delegatima i klubovima naroda (DN) samo u procesu podnošenja amandmana (čl. 109 Poslovnika DN).
53. U Poslovniku DN u čl. 96 se navodi da prijedloge zakona i drugih akata dostavljene PS prvo razmatra PD. Drugim riječima, PD u načelu ima prioritet. Mogući su izuzeci. U Poslovniku PD ne postoji slična odredba.
54. Po oba Poslovnika, prijedlog zakona se podnosi predsjedavajućem Doma, koji ga dostavlja Kolegiju, koji zatim odlučuje o nadležnoj komisiji i šalje prijedlog akta Ustavnopravnoj komisiji. Ako predlagač zakona ne ispravi nedostatke koje uoči ta komisija (npr. neusaglašenost sa pravilima o obrazloženju) u ostavljenom roku, prijedlog se odbija.
55. U oba doma, prijedlozi zakona se razmatraju kroz dva čitanja u plenumu, te tako parlamentarni proces ima dvije faze. Prva faza je pred nadležnom komisijom, na kojoj se razmatra prijedlog zakona pod uslovom da je Ustavnopravna komisija utvrdila da je usaglašen sa Ustavom i pravnim sistemom u BiH. Zatim nadležna komisija dostavlja mišljenje o principima predloženog zakona. Kada Ustavnopravna komisija ili nadležna komisija daju negativno mišljenje, i kada ga Dom prihvati, taj prijedlog zakona se automatski odbacuje. Kada Dom ne prihvati negativno mišljenje nadležne komisije, dom traži od komisije da izradi novo mišljenje. Taj postupak (neprihvatanja negativnog mišljenja i traženje izrade novog mišljenja) može se ponavljati najviše dva puta. U slučaju da nema saglasnosti između Doma i komisije, nakon takvog procesa zakonodavni postupak se obustavlja.
56. Ako se postupak nastavi, prvo čitanje u plenumu se tiče neophodnosti za donošenje zakona, njegovih osnovnih principa i usaglašenosti sa pravnom tečevinom EU, na osnovu mišljenja pomenutih tijela. Dom može usvojiti ili odbiti prijedlog zakona, te, ako se ne smatra složenim, može odlučiti da prijedlog zakona razmatra i u drugom čitanju (bez upućivanja prijedloga zakona na razmatranje pred nadležnom komisijom u drugoj fazi).
57. Prije upućivanja prijedloga zakona na drugu fazu postupka u nadležnoj komisiji, može se otvoriti javna rasprava.
58. Tokom druge faze parlamentarnog procesa pred nadležnom komisijom svaki poslanik, klub poslanika, nadležna komisija, predlagač zakona i Vijeće ministara BiH mogu dostaviti amandmane u pisanoj formi u roku od 10 dana od dana usvajanja prijedloga zakona u prvom čitanju. Prilikom izrade amandmana, ne samo članovi parlamenta (oba doma) već i klubovi mogu da traže stručnu pomoć Zakonodavno-pravnog sektora Sekretarijata PS BiH i drugih institucija BiH.

59. Slijedi drugo čitanje na plenarnom zasijedanju, tokom koga se mogu predlagati amandmani na amandmane. Ako Dom usvoji negativno mišljenje nadležne komisije, prijedlog zakona se automatski odbacuje. Ovdje također važi da ako Dom odbije izvještaj nadležne komisije ukupno tri puta, zakonodavni postupak se obustavlja. Dom raspravlja o amandmanima i glasa o prijedlogu zakona. U slučaju pravne i/ili tehničke greške, nadležna komisija vrši ispravke, a u konačnom se glasa o ispravljenom tekstu.
60. Usvojeni prijedlog zakona se šalje drugom domu, koji ga mora usvojiti u identičnom tekstu da bi se zakon smatrao usvojenim i da bi se poslao na objavljivanje. Ako se ne usvoji identičan tekst, osniva se zajednička komisija. Zajednička komisija nastoji postići dogovor o identičnom tekstu. Sastoji se od po tri člana iz svakog doma i odlučuje većinom glasova svih članova zajedničke komisije, te da su u toj većini zastupljena sva tri konstitutivna naroda, kao i većina iz svakog doma. Nakon toga svaki dom usvaja izvještaj zajedničke komisije, a ukoliko se izvještaj ne usvoji, prijedlog zakona se odbija. Ako zajednička komisija dostavi negativno mišljenje koje oba doma ne usvoje, zajednička komisija izrađuje novi izvještaj. Ako domovi ne usvoje izvještaj, prijedlog zakona se odbija.
61. Kada oba doma usvoje identični tekst prijedloga zakona, predsjedavajući preduzima radnje za njegovo objavljivanje.
62. U slučaju amandmana na ustav, organizuje se javna rasprava u oba doma, gdje važe ista pravila.
63. Sekretarijat PS BiH pruža svu neophodnu administrativno-tehničku i stručnu pomoć posebnim i nezavisnim tijelima PS BiH (čl. 148 Poslovnika PD, čl. 138 Poslovnika DN).

### C. Federacija *Bosne i Hercegovine*– *Generalno o pravilima za donošenje zakona*

64. Kao i na državnom nivou, FBiH ima Parlament koji se sastoji od dva doma (Predstavnički dom i Dom naroda) koji imaju jednake nadležnosti u procesu donošenja zakona, ali različit izvor<sup>32</sup> legitimiteta. Za zakonodavne odluke se zahtijeva potvrda oba doma (IV, A, čl. 17).
65. Za aktivnost donošenja zakona u FBiH se, u praktičnom smislu, kaže da je orijentirana prema izbornom ciklusu, odnosno ne pokazuje dugoročnije političko promišljanje. To također znači da distanca između birača i njihovih predstavnika postaje sve veća. Te dvije karakteristike ometaju uspjeh vitalnih reformi i prohodnost inicijativa sa lokalnog nivoa.
66. Ustavom FBiH se definiše podjela ovlaštenja i nadležnosti između entiteta i kantona. Povlači se razlika između isključive nadležnosti entiteta, podijeljene ili zajedničke nadležnosti i nadležnosti kantona (uključujući nadležnosti koje nisu izričito povjerene FBiH).
67. Što se tiče vlade, u Ustavu FBiH se izričito pominje nadležnost premijera i ministara za predlaganje propisa (IV, B, čl. 7). Prema članovima IV 15 i 16, kada premijer ocijeni da jedan od domova neopravdano odugovlači sa usvajanjem zakona, može sazvati zajedničku komisiju, a kada predsjednik utvrdi da zakonodavac nije u mogućnosti donijeti potrebne zakone, može raspustiti parlament ili jedan od domova.
68. Pravilima o izradi propisa u FBiH izražava se visok nivo svijesti o kvalitetu izrade propisa. Pitanja koja se odnose na tehniku izrade propisa (forma, stil, amandmani,

---

<sup>32</sup> Predstavnici se biraju neposredno, dok se delegati u Domu naroda delegiraju po paritetnoj osnovi.

prečišćeni tekst i ispravke, obrazloženje), metodološki koraci u pripremi nacrt propisa (javna politika sa alternativama, preliminarni nacrt, nacrt), konsultacije (četiri vrste konsultacija, identifikacija zainteresovane javnosti), objavljivanje i dostupnost normativnih akata se razmatraju sa dužnim senzibilitetom.

69. Parlamentarni zakonodavni proces, *sensu stricto*, regulisan je članovima 159-203 Poslovnika PD i članovima 151-200 Poslovnika DN. Ta dva poslovnika u FBiH također sadrže velike dijelove identičnih ili gotovo identičnih pravila o zakonodavnom procesu sa manjim razlikama u procesu izrade propisa. Razlike nastaju usljed različitih pravila o tome ko može dostaviti nacrt zakona. Rokovi su kraći u PD FBiH. Poslovnici u FBiH sadrže pravila o obrazloženjima koja nisu identična onima koja su sadržana u Pravilima i postupcima za izradu zakona i drugih propisa Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu „Pravila FBiH”).
70. Rad oba doma rukovodi se Programom rada koji pripremaju članovi i uposlenici sekretarijata oba doma, oko koga se konsultuju sa predsjednikom i Vladom FBiH, a usvajaju ga odnosni domovi. U praksi, međutim, programi rada se donose neredovno i često sa značajnim zakašnjenjem, odnosno sredinom godine, što ih čini pukom formalnošću. U stvarnosti, oba doma se u velikoj mjeri oslanjaju na Program rada Vlade.
71. Parlamentarni postupak u FBiH, u oba doma, sastoji se od dva čitanja (pretres nacrt zakona i pretres prijedloga zakona), čemu može da prethodi prethodni postupak po inicijativama za donošenje zakona i saradnja dva doma kako bi se usvojili prijedlozi zakona sa identičnim tekstom. Povlači se razlika između inicijative za donošenje zakona, nacrt zakona i prijedloga zakona.
72. U DN FBiH, inicijative za donošenje zakona mogu pokretati skupštine kantona, gradska i opštinska vijeća, kao i građani, preduzeća i druga pravna lica. U PD FBiH, ovlašteni akteri su još i privredne komore i druga opća udruženja i zajednice, političke organizacije, udruženja građana i građani. Inicijative za donošenje zakona se u oba doma dostavljaju predsjedavajućem.
73. Inicijative za donošenje zakona razmatraju nadležne komisije (u DM i Vlada), zatim ih razmatra Zakonodavno-pravna komisija. Ako Dom prihvati inicijativu, određuje način pripremanja i nosioce izrade nacrt zakona. Tokom prethodne rasprave, Dom odlučuje o potrebi donošenja zakona i o načelima na kojima ga treba urediti. U tu svrhu, predlagač može podnijeti teze za izradu zakona. Nakon prihvatanja inicijative, Dom nalaže predlagaču da pripremi nacrt zakona.
74. Nacrte i prijedloge zakona mogu podnositi Vlada/Premijer, članovi parlamenta, klubovi i radna tijela odnosnog doma odnosnom domu. U DN, nacrte zakona mogu podnijeti i predsjednik i potpredsjednici FBiH, skupštine kantona i gradska i općinska vijeća. Moraju sadržavati obrazloženje.
75. Prema Poslovniku, nacrt zakona se u prvom čitanju razmatra prvo na radnim tijelima, zatim se dostavlja predsjedniku i potpredsjednicima i Vladi FBiH (ako Vlada nije predlagač), a zatim Zakonodavno-pravnoj komisiji. Nadležni dom, osim ako odluči da odbije nacrt zakona, odlučuje da li ima potrebe za opštim pretresom i pretresom u pojedinostima. Sve to se obavlja u roku od 14 dana (PD), odnosno 10 dana (DN). Prihvaćeni nacrt zakona, sa svim mišljenjima iznesenim tokom ovog čitanja, postaje osnova za izradu prijedloga zakona. Nakon usvajanja nacrt zakona, dom odlučuje da li da nacrt zakona stavi na javnu raspravu. Na osnovu rezultata javne rasprave, dostavlja se prijedlog zakona. Isti proces, sa istim rokovima, ponavlja se i u drugom čitanju, odnosno pretresu prijedloga zakona. Tokom te faze pretresa, razmatraju se i usvajaju amandmani.

76. Amandmani na prijedlog zakona se podnose osam dana (PD) odnosno tri dana (DN) prije sjednice doma na kojoj će se o njemu raspravljati. Samo podnositelj prijedloga zakona i Vlada mogu podnositi amandmane do završetka pretresa, a samo poslanici odnosno delegati mogu podnositi amandmane na amandmane (u odnosnim domovima). Ako se amandmanima bitnije mijenja tekst prijedloga zakona ili se mijenjaju načela na kojima se zasniva prijedlog zakona ili podrazumijeva značajna sredstva ili se angažuju značajna finansijska sredstva, upućuje se na dalju raspravu u klubovima, radnim tijelima i Zakonodavno-pravnoj komisiji. Nadležno radno tijelo u čiji djelokrug spadaju pitanja finansija i budžeta razmatra uticaj odredaba amandmana na raspoloživa sredstva. Nadalje, ako se amandmanom mijenjaju načela na kojima se zasniva prijedlog zakona ili bi prihvatanje amandmana dovelo do bitnije promjene teksta prijedloga zakona i ako amandman sadrži odredbe kojima se angažuju finansijska sredstva, Dom naroda odlučuje o amandmanu nakon pribavljanja mišljenja Vlade FBiH.
77. Glasa se o prijedlogu zakona u koji su uvršteni usvojeni amandmani. Glasa se odvojeno ako podnositelj prijedloga zakona ili Vlada nisu saglasni sa amandmanom.
78. Akt usvojen u PD se šalje DN, koji ga mora usvojiti u istovjetnom tekstu. Ako se istovjetni tekstovi ne usvoje, uspostavlja se zajednička komisija. Zajednička komisija pokušava postići saglasnost oko istovjetnog teksta. Ako ne postigne saglasnost ili ako jedan od domova ne usvoji taj tekst, akt se odbacuje.
79. Premijer može da odluči da li neki od domova neopravdano odugovlači sa usvajanjem zakona. U tom slučaju, premijer saziva zajedničku komisiju u skladu sa čl. IV.A.15 Ustava FBiH, sastavljenu od najviše deset članova iz svakog doma, koja će u roku od 10 dana utvrditi prijedlog zakona prihvatljiv za oba doma.
80. Kada se istovjetni tekst akta usvoji, zakon se objavljuje.
81. Sve radnje koje se mogu preduzimati tokom pretresa nacrtu zakona (prvo čitanje) ili prijedloga zakona (drugo čitanje) rezervisane su za ovlaštene predlagače zakona.
82. Poslovnici o radu oba doma sadrže odredbe koje se odnose na autentično tumačenje zakona, koje se objavljuje u Službenim novinama FBiH.
83. Prema poslovnicima o radu dva doma parlamenta Federacije, oba imaju svoje stručne službe, a mogu obrazovati i zajedničku službu parlamenta (čl. 264 Poslovnika PD, čl. 268 Poslovnika DN).

#### ***D. Republika Srpska – Generalno o pravilima za donošenje zakona***

84. Zakonodavne aktivnosti i postupci u RS razlikuju se od onih u FBiH iz dva osnovna razloga: prvo, parlament RS sastoji se od jednog doma (jednodomi sistem) i drugo, ne postoji kantonalni nivo kao u FBiH. Otuda je u RS parlamentarni dio postupka donošenja zakona manje složen, a saradnja sa Vladom je olakšana.
85. U RS, zakonodavna ovlaštenja su data Narodnoj skupštini (NSRS), a vrše ih NSRS i Vijeće naroda Republike Srpske (u daljem tekstu „Vijeće naroda”) (čl. 69). Sastav Vijeća naroda je paritetan. Vijeće naroda sudjeluje u postupku donošenja zakona davanjem mišljenja po pitanjima koja se tiču vitalnog interesa konstitutivnih naroda nakon što NSRS razmatra i usvoji prijedlog zakona (pogledati u nastavku). Ne predstavlja drugi dom i nema procedure koje se uobičajeno pripisuju drugom domu (nema planiranja aktivnosti, pretresa amandmana, konsultacija, urođnjavanja itd.). Ipak, zakoni i drugi akti koje izglasa NSRS, a koji se tiču pitanja vitalnog nacionalnog interesa bilo kojeg od konstitutivnih naroda stupaju na snagu tek nakon usvajanja u Vijeću naroda.



86. Pojedini sagovornici su tokom online intervjuja iznijeli stanovište da se zakonodavnom procesu u RS pristupa više iz formalne nego sadržajne perspektive. Osobnost institucionalnog ustrojstva RS je postojanje Vijeća naroda, koje ne predstavlja parlamentarno tijelo, ali kojem se upućuju zakoni koje donese NSRS ako se tiču ili ako se proglasi da se tiču vitalnog interesa konstitutivnih naroda.
87. Nacrt zakona i prijedlog zakona sadrže ustavni osnov, mišljenje Vlade (kada Vlada nije predlagač nacrta), mišljenje nadležnog ministarstva „o stepenu usklađenosti nacrta zakona sa pravnom tekovinom Evropske unije i pravnim aktima Savjeta Evrope”, razloge zbog kojih se predlaže donošenje nacrta zakona, obrazloženje uticaja zakona, prikaz ekonomske analize zakona za koje Vlada ocijeni da je potrebno sprovesti RIA, podatke da li su sprovedene konsultacije prema pravilima RS o učešću javnosti, potrebna finansijska sredstva, itd.
88. Zakonodavni proces u skupštini, *sensu stricto*, regulisan je članovima 185-214 Poslovnika NSRS. Postupak u slučajevima koji se tiču vitalnog interesa regulisan je članovima 258-260 Poslovnika NSRS.
89. NSRS donosi svoj godišnji plan rada.
90. Parlamentarni postupak u RS, slično onome u FBiH, se sastoji od dva čitanja. Donošenje zakona se sastoji od pretresa nacrta zakona i pretresa prijedloga zakona. Tom postupku može da prethodi postupak prethodnog razmatranja po inicijativi za donošenje zakona.
91. Pravo predlaganja zakona imaju predsjednik, Vlada ili najmanje tri hiljade birača. NSRS može dati pravo podnošenja inicijative za donošenje zakona i skupštinama opština i gradova, privrednim društvima, drugim organizacijama, udruženjima i građanima.
92. U postupku prethodnog razmatranja, inicijativa za donošenje zakona se dostavlja predsjedniku NSRS, zatim se upućuje nadležnom radnom tijelu i Zakonodavnom odboru. Na osnovu mišljenja tih radnih tijela, NSRS odlučuje da li se može podnijeti kao prijedlog zakona.
93. U prvom čitanju u parlamentarnom postupku donošenja zakona, nacrt zakona, koji mora biti praćen obrazloženjem, razmatra se na nadležnim radnim tijelima i na Zakonodavnom odboru. Na osnovu njihovih izvještaja, NSRS odlučuje o ustavnom osnovu, o usklađenosti sa propisima EU, razlozima i finansijskim posljedicama i izvorima potrebnih sredstava za sprovođenje.
94. Nakon donošenja te odluke, NSRS može odlučiti da se nacrt stavi na javnu raspravu. Na osnovu tog izvještaja, prijedlog zakona, praćen obrazloženjem, se podnosi NSRS, koja ga razmatra u drugom čitanju.
95. Prijedlog zakona se šalje poslanicima (10 dana prije početka sjednice na kojoj će se prijedlog zakona razmatrati), radnim tijelima i Vladi (ako Vlada nije predlagač). Amandmane na prijedlog zakona mogu podnositi ovlašteni predlagači i radna tijela predsjedniku NS, koji ih upućuje poslanicima, predlagaču i Vladi (ako ona nije predlagač). Ukoliko je to potrebno prilikom razmatranja amandmana u NS, uključuje se Zakonodavni odbor. NS glasa o amandmanu odvojeno; ako postoji saglasnost oko amandmana, on postaje sastavni dio prijedloga zakona. Ukoliko postoji stav da su potrebne dodatne konsultacije ili da amandman u bitnom mijenja prijedlog zakona, na zahtjev, NS može da odloži glasanje o prijedlogu zakona i amandmanima do naredne sjednice NS.
96. Usvojeni zakon se šalje Vijeću naroda, a po dostavljenom mišljenju Vijeća naroda (ukoliko Vijeće naroda ne inicira postupak za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa),

predsjedniku na proglašenje. Predsjednik može da vrati zakona nazad NS na ponovno razmatranje. Novousvojeni zakon se mora objaviti.

97. Poslovnik o radu NSRS sadrži odredbe o autentičnom tumačenju zakona, koje se objavljuje u Službenom glasniku RS.

### *SARADNJA*

98. Donošenje zakona treba da se doživljava kao kolektivna aktivnost za koju je neophodna saradnja između svih uključenih aktera. Dobra saradnja između parlamenta i vlade, kao i unutar parlamenta i sa nezavisnim i regulatornim institucijama omogućava nesmetan proces donošenja zakona koji počiva na dobroj obaviještenosti i čvrstim pokazateljima.
99. Organi vlasti koji učestvuju u donošenju zakona, u okviru javne uprave, regulisani su zakonima o upravi (BiH, RS) i organima uprave (FBiH). Uposlenici u tim organima su državni službenici čiji se službenički odnos reguliše odnosnim zakonima o državnoj službi. Funkcionisanje tih organa se obezbjeđuje budžetom. Moraju raditi transparentno, na osnovu planova rada i dužni su izvještavati prema parlamentu.

#### *A. Bosna i Hercegovina – Saradnja*

100. U federalnim strukturama, efikasnost rada pretpostavlja saradnju između različitih nivoa i grana vlasti. Saradnja je veoma ograničena između dva doma i između Vlade BiH i Parlamenta, kao i između Parlamenta i Ustavnog suda.
101. Za razliku od većine ostalih vlada, Vijeće ministara BiH praktično aktivno ne koristi svoje pravo da inicira donošenje zakona. Obzirom na svoju neaktivnost, međuinstitucionalna saradnja sa dva doma Parlamenta nije mnogo bitna, te su slabo razvijeni kapaciteti uprave da podržava aktivnosti donošenja zakona (Vlade ili Parlamenta).
102. Saradnja i usaglašavanje između dva doma nedostaje, uprkos postojanju Zajedničke komisije za usaglašavanje i međusektorske radne grupe koje se obrazuju ad hoc. Primjer za to je razmatranje izbornog zakona kada je uključena Izborna komisija<sup>33</sup>. Postoji „disperzija“ ovlaštenja među brojnim odnosnim stalnim komisijama i stalnim zajedničkim komisijama u oba doma. Ponekada se ne pridržavaju poslovnika na odgovarajući način, te se dešava da dva doma slijede različite postupke bez odgovarajućeg obrazloženja – u većini slučajeva, to se dešava iz političkih razloga. Koordinacija između komisija nužno ne zadovoljava standarde demokratskog donošenja zakona.
103. U slučaju federacija, saradnja sa drugim nivoima je presudna, ali u BiH nije dobro organizovana. Ustanovljeni mehanizam saradnje (konsultovanje drugih nivoa vlasti) nije djelotvoran usljed često prekomjerno ispolitizovane prirode saradnje i složenih procesa koji su uspostavljeni u državi BiH. Mehanizam saradnje koji se zahtijeva u procesu EU integracija ipak funkcioniše i može se posmatrati kao dobra praksa (prema navodima sagovornika).

---

<sup>33</sup> Nacrt izbornog zakona pokazuje posljedice nedostatka saradnje između odnosnih relevantnih aktera uključujući Vladu i dva doma. Uprkos presudi ESLJP u predmetu Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine (<https://hudoc.echr.coe.int/fre/?i=001-96491>), BiH, do sada, nije bila u stanju da promijeni svoj izborni zakon

### ***B. Federacija Bosne i Hercegovine – Saradnja***

104. Među-ministarske procedure izrade zakona i ocjenjivanja nacrt zakona koje domovima podnose drugi predlagači su organizovane na primjeren način i funkcionišu na zadovoljavajućem nivou.
105. Saradnja između Vlade FBiH i domova Parlamenta sasvim dobro funkcionišu, naročito saradnja između DN i Vlade. Razlog, prema navodima sagovornika, leži u relativnom političkom pritisku koji Vlada stavlja na DN kada treba usvojiti istovjetan tekst nekog akta. DN ima bolju saradnju sa OGD nego sa PD.
106. Saradnja između raznih parlamentarnih komisija i uloga zajedničkih komisija su relativno slabi. Isto stoji i za saradnju između domova. Po navodima sagovornika, u poslednjih 10 godina predsjedavajući domova nisu mali razgovore o zakonodavnim pitanjima koja bi bila od interesa za oba doma.
107. Dva doma su, u formalnom smislu, u potpunosti izjednačena. Drugim riječima, formalno imaju ista prava i nadležnosti. U praksi se veliki značaj pridaje neovisnosti ili autonomiji dva doma. Tokom online sastanaka (pogledati dio ove Procjene naslovljen „Metodologija“), neovisnost je istaknuta više puta, a više autonomije se pripisuje DN u odnosu na PD. U praksi, DN ima vodeću ulogu u zakonodavnim stvarima. Očito je njegova uloga u odnosu na zakonodavne aktivnosti, odnosno ima više resursa, a čini se i da je saradnja između Vlade i DN tješnja u poređenju sa saradnjom između Vlade i PD. Isto tako, DN donosi sve zakone – u praksi, DN često mijenja zakone koje je usvojio PD. Odlučuje o vitalnom interesu i obraća se Ustavnom sudu FBiH.
108. U poređenju sa DN, PD nema dovoljno kadrovskih kapaciteta i nedostaje mu podrška; nije dobro organizovan (uključujući i internet stranice). Može se pretpostaviti da vodeći uzrok tome nije budžetske prirode, već više institucionalne i menadžerske.
109. Usljed nezadovoljavajuće koordinacije i saradnje između dva doma, zakoni se usvajaju nakon prekomjernih odlaganja (npr. bilo je potrebno 10 godina za zakon o postupku donošenja zakona). Ne postoje rokovi za glasanje na zasjedanju jednog doma kada je drugi dom već izglasao nacrt zakona. Zajednička komisija uvedena ustavom i poslovnica u FBiH je ustanovljena 2020. godine<sup>34</sup>. Obzirom na takav kontekst, nacrti zakona, kao što je zakon o reviziji, već dugo se nalaze u proceduri pred DN. DN može da istakne vitalne nacionalne interese kod bilo kog nacrt zakona, te može da blokira postupak u slučaju nepostizanja usaglašavanja na Zajedničkoj komisiji. Uprkos poslovnica, u praksi se dešava da zakon koji usvoji jedan od domova ne dođe do drugog doma.
110. Predstavnici vlade (iz Generalnog sekretarijata i Ureda za zakonodavstvo) i predstavnici DN i PD su naglasili prekomjerno trajanje zakonodavnog procesa, što je uslovljeno raznim mogućnostima blokiranja procesa donošenja zakona: jedan dom može da blokira drugi, a kantoni, koje se mora konsultovati prilikom donošenja zakona iz oblasti sa zajedničkom nadležnošću, ne dostavljaju uvijek blagovremeno svoje komentare organima na nivou Federacije. Mora se dodati da ne postoji dogovoren stav među kantonima, iz kojih potiču delegati u DN.

---

<sup>34</sup> Na osnovu intervjua sa sagovornicima

### *C. Republika Srpska – Saradnja*

111. Zakonom o republičkoj upravi RS taksativno se navode organi uprave uključeni u donošenje zakona, kao što su ministarstva sa svojim odnosnim djelokruzima nadležnosti, te navode pravila o funkcionisanju Sekretarijata za zakonodavstvo RS. Sekretarijat za zakonodavstvo RS doprinosi izgrađivanju, praćenju i unapređivanju pravnog sistema RS obezbjeđivanjem usaglašenosti zakona sa pravnim sistemom u postupku njihovog donošenja. Daje stručna mišljenja o nacrtima, obezbjeđuje metodološko jedinstvo i normativno-tehničku i jezičku valjanost, te rediguje konačni tekst nacrta. Zakon o upravi u RS također predviđa da je uključivanje zainteresovanih subjekata, putem sredstava javnog informisanja, obavezno u predparlamentarnoj fazi pripreme zakona kojima se uređuju prava, obaveze i pravni interesi fizičkih i pravnih lica.
112. Centralizovana i jednodomna organizacija parlamenta u RS je manje komplikovana od one na državnom nivou i u FBiH. Izvršne i zakonodavne vlasti u RS su sa ponosom dostavile timu uključenom u ovu procjenu statističke podatke o velikom broju usvojenih zakona, uključujući i onih u pogledu usaglašavanja sa EU. Ipak, nesprovođenje zakona predstavlja izazov, kako su to opisali predstavnici Vlade RS i OGD.
113. Po navodima sagovornika, saradnja između NSRS i Vlade, između NSRS i Vijeća naroda, kao i unutar Vlade se odvija dovoljno nesmetano.
114. Organizacija NSRS je prilično komplikovana. Ima 20 stalnih odbora, nekoliko komisija i radnih tijela. Teško je shvatiti kako sva ta različita skupštinska tijela saraduju na efikasan način kojim se osigurava razmjena informacija i izbjegava dupliranje rada, te kako mogu, na primjer, da se organizuju da ispunjavaju zakonodavne aktivnosti parlamenta u pogledu njegovih zakonodavnih zadataka u odnosu na druge institucije sa funkcijama u procesu donošenja zakona.

### *ODGOVARAJUĆE VRIJEME ZA ZAKONODAVNE POSTUPKE*

115. Treba opredijeliti dovoljno vremena za razmatranje bilo kog prijedloga, amandmana i zahtjeva – to je jedno od temeljnih načela donošenja odluka zasnovanih na dokazima. Naročito, rokovi u okviru kojih treba izraditi, preispitati i potvrditi zakone ne smiju biti isuviše rigidni, kako bi se omogućila fleksibilnost u slučajevima dugih ili složenih nacrta zakona ili kada se prioritet daje nacrtima zakona veće političke ili pravne važnosti.
116. Za BiH, poslovnici obično imaju detaljne odredbe o vremenskom okviru (7, 10 dana, 20 dana, 15 dana itd.), ali povremeno koriste izraz „blagovremeno“
117. Također, za mnoge korake u postupku donošenja zakona u BiH su poslovnicama utvrđeni veoma kratki rokovi. Na primjer, može biti vrlo zahtjevno donijeti dobro informiranu odluku o nekom amandmanu koji se može podnijeti 24 sata prije sjednice (kao što je to slučaj u PD BiH). Međutim, ne radi se o apsolutnim rokovima, već se mogu produžiti po potrebi.
118. U poslovnicama DN FBiH i RS nema vremenskih ograničenja za distribuciju materijala koji se odnose na tačke dnevnog reda, mada postoje određeni rokovi za organizaciju javnih rasprava (pogledati paragraf 75 ovog dokumenta). To bi moglo dovesti do nerazumnog odlaganja postupka, ali bi također moglo značiti da nema dovoljno vremena za pripremu.
119. Međutim, u RS su povremeno rokovi predugi (npr. pred Odborom za zakonodavstvo). Također, u prethodnom postupku, kada se inicijativa za donošenje zakona dostavlja

nadležnim odborima (radnim tijelima) i Zakonodavnom odboru, na raspolaganju imaju 90 dana da daju mišljenje o toj inicijativi.

120. U drugim slučajevima uopće ne postoje izričiti rokovi, na primjer što se tiče razmatranja od strane Vlade RS prijedloga zakona čiji predlagač nije Vlada ili u pogledu organizacije javnih konsultacija.

### *HITNI/SKRAĆENI POSTUPAK*

121. Ubrzani ili skraćeni postupci se mogu koristiti u zakonodavnom postupku kada se potrebni, međutim samo izuzetno, jer sama hitnost može biti u sukobu sa načelima demokratskog donošenja zakona. Kada zakone treba hitno donijeti, relevantne odredbe obično predviđaju smanjene vremenske rokove za pretres u parlamentu, dok demokratsko donošenje zakona znači zakonodavstvo zasnovano na dokazima, široko razmatranje, transparentnost itd.
122. Na državnom nivou u oba doma, predlagač zakona može zatražiti, uz obrazloženje u pisanoj formi, skraćeni postupak za ubrzavanje procesa donošenja zakona, čime se vrijeme koje je inače predviđeno za dvije faze postupka skraćuje za 50 posto. Isto tako, skraćeni postupak se može zatražiti i ako sam prijedlog zakona nije složen ili ima visok stepen hitnosti. Tim postupkom se dva čitanja svode na jedno, a ujedno se u potpunosti preskače faza razmatranja na radnim tijelima. Tokom samo jedne plenarne sjednice poslanici mogu glasati, bez mogućnosti podnošenja amandmana, na prijedlog zakona koji se usvaja u skraćenom postupku.
123. Prijedlozi koji potiču od Vijeća ministara i koji su označeni kao povezani sa integracijama u EU se upućuju u proceduru po skraćenom zakonodavnom postupku na državnom nivou. Ako se na ovakve prijedloge zakona uloži amandman, mora se zatražiti mišljenje Direkcije za evropske integracije.
124. U FBiH se skraćeni postupak, u kome se preskače pretres nacrtu zakona ako zakon nije složen po svojoj prirodi, može zatražiti prije okončana prvog čitanja. Hitni postupak predstavlja izuzetak i može se primjenjivati samo u slučaju neodložne potrebe ili ako bi nepostojanje regulacije imalo štetne posljedice. Nadležne komisije i Zakonodavno-pravna komisija razmatraju zahtjev i obrazloženje; amandmani se mogu ulagati, u kom slučaju se primjenjuju pravila o amandmanima (prethodno opisana). Za taj proces nisu utvrđeni rokovi.
125. Nisu odgovarajuće utvrđeni uslovi kada se hitni postupci mogu predlagati i koristiti na nivou BiH i FBiH. Jedno od zapažanja eksperata jeste da se materijali mogu distribuirati na dan sjednice, ali se rijetko objašnjava koji je razlog za toliku „hitnost“. Isto važi i za skraćeni postupak (u oba doma BiH i FBiH).
126. Naročito u DN BiH, pravila za hitni postupak su prilično nejasna. Poslovnik PD FBiH također koristi nejasan termin „visok stepen hitnosti“. Moguće je odlučiti da se neko pitanje razmatra samo jedanput, a vremenski rok za pretres može biti izuzetno ograničen. Međutim, nema garancija niti detaljnih pravila što znači izuzetno niti u kojim slučajevima je moguće odlučiti da se neka tačka dnevnog reda razmatra samo jedanput. U analiziranim propisima stalno se upućuje na obrazloženje hitnosti, ali se ne nailazi na detaljna pravila o tome što hitnost znači niti što obrazloženje treba da sadrži (DN FBiH).
127. Nasuprot tome, u RS hitni postupak može da se predloži izuzetno ako bi nedonošenje zakona po hitnom postupku moglo da prouzrokuje štetne posljedice po život i zdravlje

ljudi, bezbjednost RS i rad organa i organizacija, i ako je to u općem interesu. Po hitnom postupku je moguće donijeti i zakon za koji je Ustavni sud RS utvrdio da je neusklađen sa Ustavom.

128. Međutim, tokom online intervjua nije ukazivano na zloupotrebu hitnih ili skraćenih postupaka.<sup>35</sup>

#### *INICIJATIVA ZA DONOŠENJE ZAKONA*

129. Važno je osigurati da bez obzira na to da li je nacrt zakona izrađivala Vlada, parlamentarci ili klubovi, da se isti standardi donošenja zakona primjenjuju na pravo zakonodavne inicijative, tj. pravo izrade i dostavljanja zakona parlamentu.

#### *A. Bosna i Hercegovina – Inicijativa za donošenje zakona*

130. Na državnom nivou članovi parlamenta predlažu više zakona od Vlade BiH, koja je prilično neaktivna. Izuzev budžeta, u ovom sazivu je podnijela svega nekoliko prijedloga zakona. Zakonodavno-pravni sektor PS BiH je 2021. godine registrovao 34 nacrt zakona, među kojima je 27 prijedloga došlo sa strane članova parlamenta, a sedam od Vijeća ministara. Glavni razlozi nedostatka aktivnosti Vlade u procesu donošenja zakona nisu neprimjerena pravila postupka, već nedostatak političke volje u vidu aktivnog blokiranja odluka<sup>36</sup>. Sadašnja je praksa da svi nacrti koje Vlada dobije se šalju na saglasnost entitetskim vladama, čime se lako može blokirati predparlamentarni proces.
131. Usljed institucionalnih i političkih razloga, ograničeni su kako kapaciteti dva doma da izrađuju nacrt zakona, tako i saradnja sa Vladom. Većinu nacrt zakona za čije donošenje inicijativa potekne iz jednog od dva doma pripremaju članovi parlamenta iz redova opozicije. Kvalitet nacrt koji se stavljaju u proceduru bi se mogao unaprijediti<sup>37</sup>. Zakonodavno-pravni sektor je 2021. godine dostavio 106 mišljenja na podnesene nacrt zakona.
132. Nizak kvalitet nacrt koje dostavlja Vijeće ministara pripisuje se činjenici da se Sekretarijat Vlade ne smatra za efikasnu agenciju koja može garantovati sveukupan kvalitet nacrt i usaglašenost sa Jedinstvenim pravilima<sup>38</sup>. Razlog je taj što svako ministarstvo tu provjeru radi odvojeno i samostalno.
133. U PS BiH, Zakonodavno-pravni sektor i Istraživački sektor pomažu članovima parlamenata pri izradi njihovih podnesaka. Međutim, u praksi, predlagači traže takvu pomoć rjeđe nego što bi to bilo potrebno, ali slijede preporuku sektora, jer inače zakon ne mogu uputiti u parlamentarnu proceduru.
134. Ponekad Zakonodavno-pravni sektor dobije ideje ili nedorađene materijale za nacrt prijedloga, u kom slučaju sektor izrađuje nacrt ili sugeriše amandmane ili daje sugestije. (Izborni zakon je pomenut kao primjer.) Budući da se sam tekst (a time i kvalitet istog)

---

<sup>35</sup> To je nekada bio priličan problem budući da je u jednoj analizi iz 2014. godine opisano da je 70 od 77 zakona koje je te godine donijela NSRS usvojeno u hitnom postupku. Slično tome je FBiH Ustavni sud ukinuo nekoliko akata u periodu 2015-2018. godina zbog kršenja redovne parlamentarne procedure.

<sup>36</sup> Šezdeseti izvještaj Visokog predstavnika Generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija o implementaciji Mirovnog sporazuma za Bosnu i Hercegovinu, 22. oktobar 2021, par. 13, dostupno na: <https://reliefweb.int/report/bosnia-and-herzegovina/sixtieth-report-high-representative-implementation-peace-agreement>

<sup>37</sup> Na osnovu rezultata online intervjua sa zaposlenima u PS BiH koje je sproveo ODIHR u aprilu 2022. godine

<sup>38</sup> Na osnovu rezultata online intervjua sa zaposlenima u PS BiH koje je sproveo ODIHR u aprilu 2022. godine

može mijenjati tokom sjednica, usljed podnesenih amandmana, dostupna je neposredna tehnička pomoć bez prekidanja sjednice.

135. Iako članovi parlamenta mogu da zatraže tehničku pomoć od organa vlade, to se u praksi nikada nije dogodilo. Jedan od razloga jeste taj što opozicioni članovi parlamenata doživljavaju da organi vlade pripadaju drugoj političkoj stranci, te otuda ne vjeruju u stručnu podršku koju mogu da im pruže.
136. Neuobičajeno je angažovati stručnjake tokom procesa izrade propisa, prvenstveno jer članovi parlamenta i komisije nisu upoznati kome, odnosno kojim stručnjacima mogu da se obrate za pomoć. Čak iako političke stranke pruže tehničku podršku svojim članovima parlamenta, kvalitet nacrtu je i dalje slab. Što se tiče pomoći političkih stranaka, npr. angažovanje kadrova za pomoć članovima parlamenta prilikom izrade nacrtu zakona, u državnom budžetu su predviđena finansijska sredstva za rad klubova, koja se slobodno mogu koristiti.
137. Kako je navedeno tokom razgovora sa sagovornicima, radu članova Vijeća ministara BiH nedostaje efikasnosti obzirom na ograničenu odgovornost države u odnosu na dva entiteta prema Ustavu. Prema navodima nekih sagovornika, nema političke volje među određenim političkim strankama na državnom i entitetskom nivou da se usvajaju zakoni potrebni za proces evropskih integracija kako bi se usaglašavali propisi BiH ili kao odgovor na presude Ustavnog suda (primjer školskog raspusta) ili presude ESLJP. Poprilično je indikativno da Vlada nije predložila nijedan smislen zakon o pandemiji<sup>39</sup>, dok Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice (u daljem tekstu „MLjPI”) nije uspjelo da pripremi nijedan nacrt zakona, recimo o slobodi medija i borbi protiv govora mržnje, ombudsmanu i nestalima, kao ni da law pripremi strateška i programska dokumenta u domenu antidiskriminacije i ljudskih prava.

## **B. Federacija Bosne i Hercegovine – Inicijativa za donošenje zakona**

138. Izvršna grana vlasti je najznačajniji akter u pogledu inicijativa za pripremu nacrtu zakonodavnih akata. U upravi postoje potrebni ljudski resursi i stručna znanja, naročito pravni kapaciteti i tehničke kompetencije. Otuda većinu nacrtu zakona predlaže Vlada. Kvalitet tih nacrtu je generalno nizak, čak iako vladin Ured za zakonodavstvo zahtijeva ispravke prije dostavljanja parlamentu<sup>40</sup>.
139. PD je aktivniji u predlaganju zakona i više zakona se usvoji čije donošenje inicira PD nego DN (70% naprema 30%). Kvalitet nacrtu koje upućuju članovi parlamenta bi se mogao unaprijediti<sup>41</sup>; ponekad se dostavljaju nacrti bez obrazloženja, bez naznačavanja finansijskih sredstava potrebnih za sprovođenje i bez pojašnjenja kako se nacrt uklapa u ustavni sistem. Također se dešavalo da se nacrt dostavi samo na jednom umjesto na sva tri službena jezika. U tim slučajevima stručna služba PD vraća nacrt i traži ispravku. Međutim, ne traži se stručno-tehnička pomoć javne uprave da se izrade tehnički ispravni zakoni, pogotovo kada opozicioni poslanici dostavljaju nacrtu. Poslanici ne traže ni pomoć od PD prilikom izrade svojih prijedloga. Štoviše, po navodima sagovornika nisu

---

<sup>39</sup> Sa druge strane, treba pomenuti da su glavne mjere u pogledu pandemije bile potrebne u domenu zdravlja, ekonomije i javnog reda i mira, a većina tih ovlaštenja je u nadležnosti entiteta. Možda, ali to ne znači da bi pristup koji koordinira država ne bi bio potreban, kako je to naveo Visoki predstavnik u svom 59. izvještaju (pogledati <https://reliefweb.int/report/bosnia-and-herzegovina/fifty-ninth-report-high-representative-implementation-peace-agreement>).

<sup>40</sup> Na osnovu rezultata online intervjua sa zaposlenima u DN i PD FBiH i Vladi FBiH koje je sproveo ODIHR u aprilu 2022. godine.

<sup>41</sup> Na osnovu rezultata online intervjua sa zaposlenima u DN i PD FBiH i Vladi FBiH koje je sproveo ODIHR u aprilu 2022. godine.

bili zainteresovani ni za organizaciju obuka o izradi propisa kada im je ponuđena. Ipak, bilo je i slučajeva kada su se obraćali međunarodnoj zajednici za pomoć.

140. Članovi parlamenata su aktivniji u predlaganju amandmana tokom drugog čitanja prijedloga zakona.
141. Kada su važni zakoni na dnevnom redu PD, klubovi/poslanici se konsultuju sa različitim akterima putem javne rasprave i uz uključivanje univerziteta i stručnjaka. Za to ne postoji posebna stavka u budžetu i nema opredijeljenih sredstava za angažovanje stručnjaka. Klubovi/stranke to rade iz sopstvenih budžeta.
142. Prema pismenom saopćenju iz FBiH, tokom perioda 2018-2022. godina, do sada je predloženo 64 zakona, a 50 usvojeno.

### *C. Republika Srpska – Inicijativa za donošenje zakona*

143. Ustavom RS se predviđa da Vlada, članovi parlamenta, predsjednik Republike ili najmanje 3.000 birača također imaju pravo da predlažu zakone.
144. Tokom dva poslednja saziva NSRS, desile su se sledeće aktivnosti:
  9. saziv (2014-2018. godina)
    - Broj zakona predloženih na redovnim zasijedanjima NSRS: 162 predložena zakona [inicijative za donošenje zakona]; 115 nacrt zakona. Predlagač svih zakona je bila Vlada RS, izuzev šest čiji su predlagači bili različiti klubovi i klub Napredna Srpska.
    - Broj zakona predloženih na vanrednim zasijedanjima NSRS: 52 predložena zakona [inicijative za donošenje zakona]; 16 nacrt zakona.
  10. saziv (2018-2021. godina)<sup>42</sup>
    - Broj zakona predloženih na redovnim zasijedanjima NSRS: 115 predloženih zakona [inicijative za donošenje zakona]; 87 nacrt zakona. Predlagač svih zakona je bila Vlada RS, izuzev pet čiji su predlagači bili jedan klub i poslanici.
    - Broj zakona predloženih na vanrednim zasijedanjima NSRS: 9 predloženih zakona [inicijative za donošenje zakona], 0 nacrt zakona.
145. Građani nisu dobro obaviješteni o mogućnosti da iniciraju donošenje zakona. To može biti jedan od razloga zašto su do sada birači inicirali donošenje zakona u samo 5 slučajeva, ali je samo jedan od njih bio prihvatljiv.
146. Mali broj nacrt zakona čije donošenje inicira opozicija u NSRS se objašnjava praksom Zakonodavnog odbora, koji obično daje negativno mišljenje na te nacрте (npr. nacrt zakona o korupciji). Sa druge strane, pojedinačni poslanici prilikom izrade nacrt zakona mogu da zatraže savjete od vladinog Sekretarijata za zakonodavstvo i ministarstava.
147. Otuda, inicijative za donošenje zakona i nacрте zakona gotovo isključivo priprema Vlada. Iz tog razloga se osnovni dijelovi zakonodavnog rada završavaju u predparlamentarnoj fazi postupka donošenja zakona (definisanje javnih politika, izrada propisa, javne konsultacije, provjera zakonitosti, itd.), a u praksi Vlada igra odlučujuću ulogu i u

---

<sup>42</sup> Procjenom je obuhvaćen period do kraja 2021. godine.



parlamentarnoj fazi postupka. Izvršna grana vlasti ima potrebne ljudske resurse i stručnost na raspolaganju.

### *DONOŠENJE POLITIKA I PROCJENA UTICAJA PROPISA*

148. Svako postupanje države, uključujući donošenje zakona, treba početi otvorenom fazom donošenja javnih politika. Tokom te faze, različita rješenja za konkretno utvrđeni problem se razmatraju i porede unutar različitih organa<sup>43</sup>. Dobrim procesom donošenja politika zasnovanih na čvrstim pokazateljima unapređuje se sadržaj i koherentnost zakona. Ujedno se štedi i vrijeme, jer stečeno saznanje i uvjerenje da je novi zakon ili amandman potreban će dati ulazne podatke za konsultacije, te pomoći tokom cjelokupnog procesa procjene<sup>44</sup>. Naročito kada određena zakonodavna odluka podrazumijeva izdvajanje javnih finansijskih i drugih sredstava, predstavnici društva moraju imati pravo da znaju na temelju kojih podataka je takva odluka donesena.
149. Kako bi imali zakone i politike koje na odgovarajući način rješavaju dati problem i funkcionišu u praksi, važno je početi procjenom uticaja takvih zakona i politika. Procjena uticaja propisa (RIA) ujedno je i instrument i proces koji pomažu političkim donosiocima odluka da se upute da li i kako regulisati radi ostvarenja ciljeva javne politike<sup>45</sup>.
150. RIA se obično definira kao poređenje različitih potencijalno pozitivnih ili negativnih uticaja različitih rješenja za utvrđeni problem ili izazov kako bi se donijela informirana odluka o rješenju koje donosi najviše prednosti uz najmanje nedostataka. Kada se problem ili izazov identificira, ova vrsta procjene obično prelazi na analizu potreba i pregled pretpostavljenih ishoda pravnog akta i nezakonodavnih rješenja (uključujući opciju da se ništa ne čini), nastavlja se raspravom i utvrđivanjem najodrživijeg rješenja (ex ante evaluacija), a završava se evaluacijom i praćenjem usvojenog zakonodavstva (ex post evaluacija). RIA također pomaže u procjeni da li se isplati da država postane aktivna u određenoj oblasti ili ne; ako predloženi zakon ili politika nemaju prepoznatljiv uticaj, onda nema potrebe da se preduzimaju. Štaviše, čak i u slučajevima kada zakonodavna inicijativa ne dobije neposrednu političku podršku u fazi svoje pripreme, provođenje RIA može pružiti neophodne odgovore za jačanje takve podrške u budućnosti.
151. Stoga RIA treba da bude ugrađena u čitav proces donošenja zakona, uključujući i parlamentarnu fazu, jer bi krupniji amandmani mogli značajno uticati na ranije napravljene proračune, a samim tim i na obrazloženje zakona dostavljeno u proceduru. S druge strane, ni prijedlozi zakona koje podnose poslanici i drugi parlamentarni akteri ne bi trebalo da zaobiđu izradu RIA.

#### A. Opća zapažanja - Donošenje politika i procjena uticaja propisa

152. Uprkos regulatornom okviru koji poštuje standarde donošenja javnih politika i njihovu integraciju u zakonodavni proces, praksa je mnogo drugačija iz političkih i institucionalnih razloga.

---

<sup>43</sup> [Evidence-based Policymaking Collaborative: Principles of Evidence-based Policymaking](#), 2016.

<sup>44</sup> Pogledati Tanja Aitamurto, Hélène Landemore: *Five Design Principles for Crowdsourced Policymaking: Assessing the Case of Crowdsourced Off-Road Traffic Law in Finland*, Journal of Social Media for Organizations, Volume 2, Issue 1 (2015).

<sup>45</sup> [OECD: Better Regulation Practices Across the European Union](#), 2019, Chapter 3: Regulatory Impact Assessment Across the European Union. Pogledati i [OECD: Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance](#), 2012, Annex, 4.1.

153. Pravila predviđaju da se nacrtima priloži obrazloženje, uključujući upućivanje na troškove. Kada tijelo koje razmatra nacrt nije zadovoljno obrazloženjem, u svakoj fazi zakonodavnog procesa ga vraća predlagачu ili obrađivaču. Izazov je u tome što zahtjevi u pogledu izrade obrazloženja, općenito, nisu usklađeni s pravilima koja regulišu proces izrade propisa u predparlamentarnoj fazi i sa pravilima o poslovnicima o radu parlamenata.

### *B. Bosna i Hercegovina – Donošenje politika i procjena uticaja propisa*

154. Aneksom u prilogu Jedinostvenih pravila utvrđuje se metodologija procjene uticaja u procesu izrade prednacrta, odnosno nacrta ili prijedloga novih ili izmjena i dopuna postojećih propisa u institucijama izvršne vlasti Bosne i Hercegovine. Također se detaljno opisuju vrste procjene uticaja; navode se ex-ante RIA, ex-post i srednjoročna evaluacija zakona, te prethodna RIA, za uključenje u plan normativno-pravnih aktivnosti, i potpuna ili sveobuhvatna RIA za propise utvrđene planom za koje je kroz prethodnu RIA utvrđeno da mogu imati značajne fiskalne, ekonomske, socijalne ili okolišne uticaje. Također opisuje postupak procjene uticaja, uključujući i način među-institucionalnih i međuvladinih konsultacija, kao i konsultacije sa javnošću u tom postupku. Nabraja kontrolna tijela za suštinsku provjeru provedene procjene fiskalnih, ekonomskih, socijalnih i okolišnih uticaja i pominje centralno koordinirajuće tijelo. Njime se propisuje postupak razmatranja sveobuhvatne procjene i nacrta i prijedloga propisa, te daju pravila za elektronski sistem podrške postupku procjene uticaja. U njemu se navode instrumenti za sveobuhvatno unapređenje kvaliteta propisa i druga pitanja u vezi s postupkom procjene uticaja.
155. Provođenje RIA je, u osnovi, zadatak nosioca normativnog posla. Stručno usavršavanje i obuka za procjenu uticaja i izradu propisa predstavlja i pravo i dužnost onih koji su uključeni u taj proces (pogledati paragrafe 229-230).
156. Zakonski projekti (izrada prednacrta, nacrta ili prijedloga zakonodavnog akta - zajedno, ovdje: nacrti) za koje je prethodna RIA utvrdila potencijalne značajne fiskalne, ekonomske, socijalne ili okolišne uticaje prvo će proći punu RIA koju provodi nosilac normativnog posla, koji će zatim uspostaviti radnu grupu za izradu propisa. Koordinatori postupka procjene uticaja pomažu u provođenju RIA.
157. Ukoliko nije predviđena sveobuhvatna RIA, radnu grupu za izradu nacrta uspostavlja rukovodilac institucije BiH koja je nosilac normativnog posla. U složenim slučajevima, koji zahtijevaju i spoljne stručnjake, nadležni ministar BiH može uspostaviti međuinstitucionalnu ili međuvladinu radnu grupu koju čine državni službenici iz institucije nosioca normativnog posla, drugih institucija BiH ili nadležnih institucija drugih nivoa vlasti, te predstavnici organizacija građanskog društva i, po potrebi, istaknuti domaći ili strani stručnjaci.
158. Nacrti se pripremaju na osnovu izvještaja RIA, izvještaja o provedenim konsultacijama i dokumenata (konsultacije se obavljaju tokom procesa RIA); potrebno ih je poslati kontrolnim tijelima (koja provjeravaju zakonitost, usklađenost sa metodologijom RIA, rezultate RIA itd.). Sve dokumente priređene tokom procesa izrade propisa potrebno je dostaviti rukovodiocu institucije BiH, zajedno sa obrazloženjem i instrumentima za usklađivanje pravnom tečevinom EU.
159. Poslovnici u BiH sadrže pravila o obrazloženjima koja nisu istovjetna sa onima koja su propisana Jedinostvenim pravilima (BiH).

160. Obrazloženje koje se prilaže nacrtima, kako je utvrđeno Jedinostvenim pravilima BiH, mora sadržavati ustavnopravne i zakonske osnove za uvođenje propisa, razloge za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane politike, principe na kojima je zasnovan propis, usklađenost propisa koja se odnosi na obradu ličnih podataka sa standardima zaštite ličnih podataka, usklađenost propisa s evropskim zakonodavstvom, provedbene mehanizme i način osiguravanja poštivanja propisa, obrazloženje finansijskih sredstava za provođenje propisa i finansijske efekte zakona, obrazloženje mogućih ekonomskih, socijalnih i okolišnih uticaja propisa, opis konsultacija vođenih u procesu izrade propisa i raspored eventualnog ponovnog preispitivanja uvedenog propisa.
161. Obrađivač može odstupiti od ovih pravila kada se ocijeni da priroda pojedinog propisa ne zahtijeva obrazloženje. Međutim, nadležna institucija za donošenje propisa može odlučiti da obrazloženje nije potpuno i zahtijevati dodatna pojašnjenja od obrađivača.
162. Bez obzira na Jedinostvena pravila BiH, koja se ocjenjuju kao veoma korisna, uključujući i obrasce priložene Jedinostvenim pravilima, u praksi se ne primjenjuju na odgovarajući način. Svako ministarstvo odlučuje o potrebi za RIA, a ono ima svog nosioca normativnog posla i koordinatora za procjenu uticaja. Između mnogih drugih tijela, Direkcija za evropske integracije i Ministarstvo finansija moraju dati svoje mišljenje o svakom nacrtu zakona (uključujući, na zahtjev odnosnog doma, o nacrtu zakona koji je rezultat inicijative članova parlamenta) o usklađenosti sa EU odnosno o troškovima zakona. Konačnu verifikaciju provodi Generalni sekretarijat Vijeća ministara BiH.
163. Međutim, sagovornici tokom intervjua su naveli da se izvještaji o provedenoj RIA, koje ministarstva dostavljaju Generalnom sekretarijatu Vijeća ministara BiH, ocjenjuju samo formalno, ali se i pored toga često uočavaju neki nedostaci. Također je navedeno da troškovi nacrta zakona nisu dovoljno detaljni, da ne postoji sistemski pristup RIA, kao i da nedostaje doprinos nezavisnih stručnjaka. Bez tih mišljenja, Vijeće ministara ne može odlučivati o nacrtu. Često se dešava da ova mišljenja nedostaju i da se ne dostavljaju. U tom slučaju, postupak donošenja propisa je blokiran. Kao što je slikovito opisao jedan od sagovornika: u zakonodavnom procesu svako može blokirati proces, bilo pojedinac ili organ uprave, iz političkih ili čak iz ličnih razloga.
164. Kako je navedeno, jedna komponenta niskog kvaliteta RIA je nedostatak finansijskih i/ili ljudskih resursa, što je posljedica podjele zakonodavnih ovlaštenja, odnosno niži nivoi imaju šire nadležnosti od centralnih vlasti.
165. Kao što je rečeno, RIA podrazumijeva aktivnost poređenja u kojoj se odmjeravaju pozitivni i negativni uticaji. To se posebno ne spominje u Poslovniceima, a kada nacrt podnosi član parlamenta, što čini veliku većinu, RIA se obično ne provodi, jer se smatra da je to posao Vlade u vezi sa nacrtima koje Vlada predloži. U tom slučaju, poštivanje pravila koja se tiču RIA i provjera poštivanja pravila su puka formalnost. Otuda se RIA ne provodi u domovima parlamenta, a, kao što je ranije rečeno, ne postoji praksa dobijanja podrške od organa uprave za tu aktivnost.
166. Nova pravila koja zahtijevaju provođenje ex-post evaluacije zakona uvedena su 2017. godine, tako da prva evaluacija (zakona o indirektnom oporezivanju) treba da se provede 2023. godine. Međutim, uvođenje ovog novog pravila, koje zahtijeva nova stručna znanja, obuku, planiranje, ljudske resurse, itd., nije uslijedilo nakon prethodnih konsultacija sa jedinicom javne uprave na koju se odnosi.

### *C. Federacija Bosne i Hercegovine – Donošenje politika i procjena uticaja propisa*

167. Pravila i postupci za izradu zakona i drugih propisa FBiH (Uredba FBiH) zahtijevaju procjenu očekivanih društvenih, ekonomskih i ekoloških troškova i dobiti i zahtijevaju od obrađivača procjenu uticaja opcija politike [čl. 75 (2) i (3)], ali ne daju smjernice o tome kako izvršiti procjenu uticaja.
168. Poslovník navodi sadržaj obrazloženja nacrtá zakona: ustavni osnov, razlozi zbog kojih treba donijeti zakon, njegova načela, potrebna finansijska i druga sredstva, objašnjenje pravnih rješenja i mišljenja konsultiranih organa, uključujući mišljenja koja podnosioci nacrtá nisu usvojili, kao i razlozi odbijanja ovih mišljenja. Takva lista ne uključuje poređenje različitih potencijalno pozitivnih ili negativnih uticaja različitih rješenja kako bi se donijela informirana odluka o rješenju koje donosi najviše prednosti, a ima najmanje nedostataka.<sup>46</sup>
169. Za procjenu troškova i koristi potrebno je mišljenje Ministarstva finansija. Procjene troškova nacrtá zakona čiji je predlagač vlada nisu detaljne niti objašnjene; RIA se suštinski ne radi uprkos svim procesima provjere u predparlamentarnoj fazi.
170. Članovi parlamenta o obrazloženjima ne raspravljaju i ona se koriste tek nakon objavljivanja zakona, naročito za pravilno tumačenje zakona.
171. Mnogi zakoni se ne provode ili ne provode u potpunosti ili se provode pogrešno u praksi. Barem dijelom, to je zbog nedostataka nacrtá zakona prije njihovog usvajanja i donošenja usljed nedostajuće ili nedovoljne RIA.
172. Djelimična RIA se primjenjuje od 2020. godine. Od 2022. godine, Ured za zakonodavstvo vrši reviziju RIA (ranije je to radio sekretar Vlade).
173. Potreba za provođenjem ex-post evaluacije zakona je dio pravnog sistema od 2020. godine, ali se ne provodi u praksi. U javnoj upravi se i dalje muče sa ovim postupkom.

### *D. Republika Srpska – Donošenje politika i procjena uticaja propisa*

174. Čini se da pravila RS o RIA koja se provedu u predparlamentarnoj fazi mijenjaju logiku donošenja politika i RIA. proces kreiranja politike je ugrađen u proces RIA, dok bi trebalo biti obrnuto. Odgovornosti kreatora politike, ministara i obrađivača nisu jasno razdvojene u procesu donošenja propisa.
175. Odlukom o RIA u RS se pravi razliku između pune i kratke RIA, te opisuje metodologija za objije; organi državne uprave se zadužuju za provođenje RIA i konsultacija i za izradu i procjenu opcija politike, pri čemu se takva procjena smatra dijelom procesa RIA; određuje Ministarstvo privrede i poduzetništva za odgovornu vladinu jedinicu koja pomaže i provjerava ove aktivnosti; i, konačno, olakšava implementacija nudeći u Dodatku obrazac koji treba popuniti kako bi se pokazala usklađenost nacrtá propisa sa pravom EU.
176. Prema Poslovníku NSRS, obrađivači su dužni da sprovedu RIA, koja uključuje pozitivne i negativne uticaje nacrtá, njegov efekat na budžet, te mišljenja ministarstava i drugih institucija. Ipak, NSRS smatra da je RIA odgovornost Vlade.

---

<sup>46</sup> Pogledati OSCE/ODIHR Assessment of the Legislative Process in the Republic of Armenia, 2014, par 14, dostupno na: <https://www.osce.org/odihr/126128>.

177. Nacrt zakona se izrađuje nakon što se uradi procjena uticaja (RIA) i konsultacije. Pravila o RIA se unapređuju, jer se od 2018. godine (izmjenom zakona o Vladi) prijedlozi javnosti i dati odgovori moraju uključiti u materijale koji prate izrađeni nacrt. Ipak, kada RIA nije urađena kako treba, Sekretarijat za zakonodavstvo Vlade vraća nacrt obrađivaču, koji ima rok od tri dana da postupi u skladu sa komentarima. Obzirom na prilično ograničeno vrijeme određeno za postupanje po komentarima, to pravilo može implicirati da se aktivnost RIA posmatra samo kao formalna aktivnost.
178. Nisu navedeni problemi u vezi sa kvalitetom obrazloženja. To bi moglo značiti da se RIA sprovode na odgovarajući način. Međutim, takav zaključak je protivan činjenici da se mnogi zakoni ne provode u potpunosti ili se uopće ne provode, kao i vrlo čestim izmjenama i dopunama zakona, nerazumljivosti usvojenih zakona, te njihovoj kontradiktornosti ili sukobu sa drugim zakonima. Drugi razlog za te izazove mogao bi biti taj što Vlada ne priprema provedbene zakonske akte (podzakonske akte) zajedno sa nacrtima zakona. Kako se navodi, razlog za to je političke prirode: Vlada navodno ne želi da se neki zakoni, ma koliko „dobri“ bili, implementiraju i tako izazovu stvarne promjene.
179. Ex-post evaluaciju zakona vrši vlada; NSRS o tome ne dobija nikakve izvještaje; ako se vrši naknadna evaluacija zakona na snazi to se navodi u obrazloženju dostavljenih nacrtu zakona.

### ***ROD I RAZLIČITOST***

180. Širom regiona OSCE, međunarodni standardi i nacionalni ustavi potvrđuju princip jednakosti pred zakonom. Jedan aspekt ovoga je da se osigura da se zakoni primjenjuju na sve osobe podjednako, te da ne stavljaju u nepovoljan položaj određene ljude zbog njihovog spola, nacionalnosti, državljanstva, etničke pripadnosti, boje kože, potencijalnog invaliditeta, vjere, godina ili drugih karakteristika. Osim materijalnog aspekta propisa (sadržaj zakona), aspekti roda i različitosti mogu se odraziti i u formi propisa i u procesu donošenja zakona.
181. Forma propisa je, u osnovi, način na koji se izrađuju propisi i kako se aspekti roda i različitosti odražavaju u jeziku koji se koristi u propisima. Uzimanje u obzir rodni aspekata i aspekata različitosti u procesu donošenja zakona u suštini znači imati na umu različite i potencijalno divergentne interese žena i muškaraca i različitih manjinskih grupa tokom procesa pripreme, izrade, rasprave o politici ili zakonu i usvajanja zakona. To znači da nacrti politika i zakona moraju biti podvrgnuti različitim procjenama u pogledu njihovog potencijalno različitog uticaja na žene i muškarce, kao i na druge grupe i da se moraju konsultovati sa širokim spektrom OGD koje zastupaju različite interese i grupe.

#### ***A. Opća zapažanja - Rod i različitost i druga srodna pitanja***

##### *Vitalni nacionalni interesi*

182. Ne mogu se zanemariti vitalni interesi konstitutivnih naroda. Osiguravaju se procedurama za pitanja od vitalnog interesa, koja uključuju i aspekte različitosti.
183. Svaki ustav i poslovnik predviđaju posebnu parlamentarnu proceduru za zaštitu vitalnih interesa konstitutivnih naroda. Kada se pokrene postupak za pitanja od vitalnog interesa, potrebna je kvalifikovana većina za usvajanje dotičnog zakona.

184. Na državnom nivou, za utvrđivanje da li se prijedlog zakona tiče vitalnih interesa konstitutivnog naroda, potrebna je odluka većine bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih poslanika koji su prisutni i glasaju u PD BiH. Ukoliko ne dobije podršku, PD BiH okuplja zajedničku komisiju sastavljenu od jednakog broja delegata iz svakog konstitutivnog naroda. Ukoliko ova zajednička komisija ne bude u mogućnosti da riješi problem, Ustavni sud BiH odlučuje o tome da li je bilo nepravilnosti u toku postupka.
185. U FBiH, zakone u oblastima koje ustav proglašava za pitanja od vitalnog interesa moraju usvojiti oba doma i to kvalifikovanim većinom (IV, A, čl. 17a – 19). PD FBiH se može dogovoriti o amandmanu i u tom slučaju prijedlog zakona vraća DN FBiH na usvajanje. Ukoliko nema saglasnosti o amandmanu u PD FBiH, formira se zajednička komisija. Zajednička komisija se sastavlja na paritetnoj osnovi i odluke donosi konsenzusom. Ako se u ovom postupku ne donese odluka, prijedlog zakona se vraća predlagачu, koji ne može ponovo podnijeti isti nacrt zakona. U slučaju utvrđivanja pitanja od vitalnog interesa dvotrećinskom većinom u PD FBiH, proces je isti, samo što se prijedlog zakona na kraju neuspješne zajedničke sjednice odbora ne vraća predlagачu, već Ustavnom sudu FBiH. Ustavni sud odlučuje o tome da li se prijedlog zakona tiče vitalnog interesa jednog od konstitutivnih naroda. Ako je odluka pozitivna, vraća se predlagачu, koji ne može ponovo dostaviti isti tekst nacrta zakona. Ako, međutim, Sud utvrdi da se zakon ne odnosi na vitalni nacionalni interes, biće vraćen PD, koji ga može usvojiti prostom većinom.
186. U RS, Vijeće naroda raspravlja o svakom prijedlogu zakona koji se odnosi na vitalni interes konstitutivnog naroda. Prema čl. 70. Ustava RS izmijenjenog Amandmanom LXXXII, Vijeće naroda može pokrenuti postupak razmatranja kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa ako više od jednog predsjedavajućeg ili potpredsjedavajućeg smatra da je zakonom koji je usvojila NSRS povrijeđen vitalni nacionalni interes nekog konstitutivnog naroda. Usvajanje ovakvog prijedloga zakona zahtijeva podršku većine konstitutivnih naroda u Vijeću naroda. U Vijeću naroda se može postići saglasnost o amandmanu i u tom slučaju se prijedlog zakona ponovo podnosi NSRS na odobravanje. Ako u Vijeću naroda nema saglasnosti o amandmanu, formira se zajednička komisija. Zajednička komisija je sastavljena na paritetnoj osnovi i odluke donosi konsenzusom. Ako se u ovom postupku ne donese odluka, prijedlog zakona se vraća predlagачu, koji ne može ponovo podnijeti isti tekst nacrta zakona. Ako se postojanje pitanja od vitalnog interesa odluči dvotrećinskom većinom u Vijeću naroda, postupak je isti, samo što se prijedlog zakona na kraju neuspjele sjednice zajedničke komisije ne vraća predlagачu, već se prosljeđuje Ustavnom sudu RS. Ustavni sud odlučuje o tome da li se prijedlog zakona tiče vitalnog interesa jednog od konstitutivnih naroda.
187. Ovaj postupak se, međutim, često zloupotrebljava zbog neusklađenih političkih interesa konstitutivnih naroda i uopćene formulacije onoga što čini „vitalni (nacionalni) interes”.
188. U RS je od 2015. do 2020. godine bilo 37 slučajeva u kojima su povrijeđeni vitalni interesi jednog ili više konstitutivnih naroda. Pozivanje na vitalni interes se vidi kao način da se odgodi implementacija zakona, jer bi negativno mišljenje Vijeća naroda pokrenulo postupak pred Ustavnim sudom RS, koji je u većini slučajeva odbacivao argument vitalnog nacionalnog interesa. Prema pisanom saopćenju iz FBiH, u mandatnom periodu 2018-2022. godina do sada u FBiH nije bilo zahtjeva za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa.

189. Urođnjavanje javnih politika i rodna ravnopravnost se ne mogu postići osim ako žene imaju jednaku zastupljenost u izabranim i stručnim tijelima. Rezultat usklađivanja Izbornog zakona sa Zakonom o ravnopravnosti spolova u BiH iz 2013. godine značio je da su političke stranke postale obavezne da kandiduju najmanje 40 posto žena na izbornim listama. Uprkos poboljšanim prilikama, zastupljenost žena je i dalje niska, sa svega 19,9 posto na svim nivoima vlasti (državni i entitetski nivo).<sup>47</sup> Tokom općih izbora održanih 2. oktobra 2022. godine, iako je broj kandidatkinja bio u skladu sa uslovom rodne kvote od 40 posto, samo 16,7 posto novoizabranih članova Predstavničkog doma BiH, 28,6 posto članova Predstavničkog doma FBiH i 16,9 posto članova Predstavničkog doma NSRS su žene. Vlasti i političke stranke nisu uložile dovoljno napora da promovišu političku participaciju žena. Samo 7 posto izbornih lista premašilo je zakonski propisani minimalni broj žena; žene su bile na čelu 22 posto izbornih lista<sup>48</sup>. Stručnjaci su saglasni sa nalazima CEDAW komiteta o političkoj zastupljenosti<sup>49</sup> žena. Naročito, CEDAW komitet preporučuje usvajanje izmjena i dopuna izbornog zakona kako bi se kvota žena kandidatkinja na izbornim listama političkih stranaka povećala na 50 posto, kao i da se razmotri zamjena sistema otvorene liste sistemom "zatvarača" za imenovanje kandidata oba spola na izbornim listama političkih stranaka, osiguravanjem da se prvi od svakog para naknadnih mjesta na izbornim listama dodijeli ženi kandidatkinji i da se uvedu rezervirana mjesta za žene u parlamentima svih entiteta.
190. Uprkos odredbama Zakona o ravnopravnosti spolova iz 2003. godine koji obavezuju državne i entitetske vlasti da usvoje privremene posebne mjere kako bi se postigla uravnotežena zastupljenost žena i muškaraca na svim nivoima javne uprave, kao i zahtjevima u pogledu kvota u izbornom zakonodavstvu, žene su ostale nedovoljno zastupljene na izabranim i imenovanim pozicijama. Među odlazećim vlastima, žene su imale 22 posto pozicija u Vijeću ministara na državnom nivou i činile su 26 posto članova PD BiH, 20 posto članova DN BiH, 27 posto članova PD FBiH i 22 posto članova NSRS. Odlazeći predsjednik Republike Srpske bila je žena, kao i samo 4 posto gradonačelnika i načelnika opština<sup>50</sup>
191. Uprkos obavezama Agencije za ravnopravnosti spolova na državnom nivou i Gender centara na entitetskom nivou da prate i osiguravaju provođenje Zakona o ravnopravnosti spolova i Gender akcionog plana BiH (u daljem tekstu "GAP") (uključujući uvođenje mjera za postizanje rodne ravnopravnosti, usvajanjem novih ili izmjenama postojećih zakona, provođenjem GAP BiH, prikupljanjem podataka, vođenjem evidencije, te analizom i prezentovanjem statističkih podataka razvrstanih prema spolu), ekspertski tim nije dobio potpune informacije o integraciji standarda ravnopravnosti spolova u proces izrade propisa niti da li se provodi smisljena rodna analiza nacрта propisa.
192. Kao što je već navedeno (pogledati paragraf 18 ovog dokumenta), procjena načina na koji se pitanja roda i različitosti rješavaju u postupku donošenja zakona ne može se zasnivati samo na uspostavljanju posebnih tijela koja imaju zadatak da ispituju takva

---

<sup>47</sup> NDI BiH Procjena stanja demokratije u Bosni i Hercegovini – Pogledi na demokratsku tranziciju, mart 2017, str. 29.

<sup>48</sup> Bosna i Hercegovina, 2. oktobar 2022, opći izbori, [ODIHR izborna posmatračka misija, Konačni izvještaj](#)

<sup>49</sup> UN Komitet za ukidanje diskriminacije žena, Zaključne napomene o šestom periodičnom izvještaju BiH, paragrafi 29 (a) i 30 (a).

<sup>50</sup> Bosna i Hercegovina, 2. oktobar 2022, opći izbori, [ODIHR izborna posmatračka misija, Konačni izvještaj](#)

pitanja. Sveobuhvatniji podaci, međutim, nisu bili na raspolaganju ekspertima tokom ove procjene. Priljubljeni materijal i online sastanci nisu dovoljno osvjetlili ovo pitanje.

193. Istovremeno, postoje dokazi o nedovoljnim ljudskim, tehničkim i finansijskim resursima za praćenje i procjenu uticaja zakona o ravnopravnosti spolova, kao i o nedostatku sistematskog uključivanja OGD, posebno ženskih organizacija, u izradu zakonodavstva, politika i programa o ravnopravnosti spolova, na nivou države, entiteta, distrikta i kantona<sup>51</sup>. S obzirom na to da postoje razlike u provođenju zakona o ravnopravnosti spolova zbog decentralizirane strukture zemlje, zakoni i politike za postizanje ravnopravnosti žena i muškaraca još uvijek nisu u potpunosti usklađeni na nivou države, entiteta, distrikta i kantona<sup>52</sup>.
194. Treba, međutim, napomenuti da Komisija za ostvarivanje ravnopravnosti spolova Predstavničkog doma PS BiH, Komisija za jednakopravnost spolova Predstavničkog doma Parlamenta FBiH i Odbor jednakih mogućnosti NSRS pružaju kontinuiranu podršku usklađivanju zakonodavstva i procesu uvođenja i primjene standarda rodne ravnopravnosti. Agencija za ravnopravnost spolova, MLJPI BiH i entitetski gender centri izvijestili su o uspješnoj saradnji sa navedenim parlamentarnim komisijama kroz zajedničku saradnju na izmjenama i dopunama zakona i politika, pregledu redovnih izvještaja o stanju ravnopravnosti spolova, organizaciju tematskih sjednica i redovnih promotivnih aktivnosti.

#### *Rodno neutralni jezik*

195. Službeni jezici BiH kao države su jezici koji imaju rod. Pravila daju prioritet koherentnosti u odnosu na rodnu neutralnost. Zakon o ravnopravnosti spolova u BiH definira što je „jezička diskriminacija“, ali ne sadrži detalje o njegovoj primjeni. Isto važi i za druge zakonske mjere na sva tri nivoa (BiH, FBiH, RS). „Diskriminacija u jeziku“ postoji kada se koristi isključivo jedan gramatički rod kao generički pojam. Pravilnik (FBiH) propisuje da se riječi upotrebljavaju samo u jednom rodu (muškom, ženskom ili srednjem) (čl. 45). Jedinствена pravila (BiH) predviđaju upotrebu rodno neutralnog oblika „osoba“. Odgovarajuća odredba sadržana u Pravilniku izbrisana je iz Jedinствениh pravila („Kada, se definiraju, riječi se daju u muškom i ženskom rodu s kosom crtom, a onda se, radi preglednosti i čitljivosti, upotrebljavaju samo u muškom ili ženskom rodu.”), a umjesto toga, zahtijeva se da i) „riječi koje su radi preglednosti u propisu navedene u jednom rodu bez diskriminacije odnose i na muški i na ženski rod“, i ii) „nosioci normativnih poslova dužni su u uvodnim odredbama propisa navesti definiciju ove vrste pojmova“. U praksi se više koristi oblik muškog roda, tako da pravila nisu mogla postići željeni rezultat: obezbjeđivanje rodno neutralnog zakonodavnog okruženja. U FBiH se koriste oba oblika imenica, na primjer, „radnik/radnica“. Tehnička pravila za izradu propisa u RS ne sadrže odredbe o rodnoj ravnopravnosti niti o rodno neutralnom jeziku.
196. Preovlađujuće je mišljenje ispitanika (i muškaraca i žena) da pravila o upotrebi zamjenica imaju smisla jer, prvo, ne opterećuju tekst (formulacijom poput „on/ona“). Drugi razlog je taj što je upotreba muškog roda tradicionalna upotreba jezika, a treće, postoje jezičke

---

<sup>51</sup> UN Komitet za ukidanje diskriminacije žena, Zaključne napomene o šestom periodičnom izvještaju BiH, paragrafi 12(c) i 18(c), dostupno na: <https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/cedawcbihco6-committee-elimination-discrimination-against-women>.

<sup>52</sup> Ibid, par 11 (b i c).



razlike između tri službena jezika u pogledu upotrebe orodnjenih izraza (npr. titule, zanimanja).

197. U tom smislu, međutim, treba podsjetiti da rodno slijepi jezik ugrožava inkluzivnost i šalje pogrešne poruke<sup>53</sup>. Rodno neutralan i inkluzivan jezik<sup>54</sup> je prihvatljiv standard zakonodavnog izražavanja koji promovira zakonodavnu djelotvornost, jednakost i inkluzivnost.

#### *Donošenje zakona na više jezika*

198. Kako je navedeno, zbog potencijalnih razlika u pravnoj terminologiji na različitim jezicima, moglo bi doći do problema u korištenju pravne terminologije, posebno kada su ovlašteni predlagači članovi parlamenata, odnosno kada nisu urađeni uz podršku stručnjaka za izradu propisa. Parlamentarne službe pomažu u lingvističkim pitanjima kada se nacrt ne dostavi na sva tri službena jezika, ali bi moglo biti nedostataka u pogledu kapaciteta za vršenje redakture.
199. Nacrti i zakoni u BiH moraju biti identični na sva tri službena jezika. To se osigurava dvostepenom jezičkom provjerom: interna jezička provjera osigurava identičnost tokom procesa izrade, dok Sekretarijat DN BiH vrši završnu provjeru prije objave u Službenom glasniku.

#### **B. Bosna i Hercegovina – Rod i različitost**

200. Zakon o ravnopravnosti spolova u BiH (u daljem tekstu “ZRS”) je direktno primjenjiv na svim posebnim upravnim nivoima ili upravnim jurisdikcijama u BiH. Prema ovom zakonu, obaveze Agencije za ravnopravnost spolova (u daljem tekstu ARS) na državnom nivou i Gender centara na entitetskom nivou su da prate i osiguravaju provođenje Zakona i Gender akcionog plana BiH. Nadalje, svi drugi javni organi dužni su poduzimati sve odgovarajuće i potrebne mjere za provođenje odredbi propisanih ovim zakonom i Gender akcionim planom BiH. To moraju učiniti uvođenjem mjera za postizanje rodne ravnopravnosti, usvajanjem novih ili izmjenama postojećih zakona, provođenjem Gender akcionog plana BiH, prikupljanjem podataka, vođenjem evidencija, te analizom i prezentovanjem statističkih podataka razvrstanih prema spolu. ARS i Gender centri primaju zahtjeve, izjave i žalbe građana ili grupa koje ukazuju na kršenje zakona.
201. U članu 24. stav (4) ZRS se navodi da su organi vlasti na svim nivoima vlasti dužni sve propise i druge akte iz svoje nadležnosti, prije upućivanja u zakonsku proceduru, dostaviti na mišljenje institucionalnim mehanizmima za ravnopravnost spolova radi usaglašavanja sa odredbama ZRS.
202. U okviru usaglašavanja zakona i politika sa ZRS, ARS BiH, MLJPI BiH i entitetski Gender centri izvještavaju o kontinuiranom davanju mišljenja na zakonske i druge akte

---

<sup>53</sup> Donald L. Revell, Jessica Vapnek, [Gender-Silent Legislative Drafting in a Non-Binary World](#) (2020) 48:2 Capital University Law Review 1-46; Office of the Parliamentary Counsel and the Government Legal Department (UK), [Guide to Gender-Neutral Drafting](#) 2019; Government of Canada, Department of Justice, [Legistics Gender-neutral Language](#); Ruby King and Jasper Fawcett, [The End of “He or She”? A look at gender-neutral legislative drafting in New Zealand and abroad](#) (2018) NZWLJ; Parliamentary Counsel (Australia), [Drafting Direction No. 2.1 English usage, gender-specific and gender-neutral language, grammar, punctuation and spelling](#), 2016; Office of the Parliamentary Counsel (UK), [Drafting Guidance](#), 2018

<sup>54</sup> European Parliament, [Gender-Neutral Language in the European Parliament](#), 2018; ‘European Parliament Resolution on Gender Mainstreaming in the European Parliament’ 2018/2162 (INI) (15 January 2019); Council of the European Union, ‘General Secretariat, Inclusive Communication in the GSC’ (2018); Jutta Marx and Jutta Borner, ‘Gender Mainstreaming in Latin American Parliaments: A Work in Progress’ (2011), 30 accessed 29 July 2019.

(nacрте zakona, podzakonskih akata i drugih normativnih dokumenata, strategija, planova i programa) prije njihovog podnošenja zakonodavnoj vlasti<sup>55</sup>.

203. Prema pisanom odgovoru iz BiH, u zajedničkom Kolegiju oba doma samo je jedna žena od ukupno 6 članova. U Vijeću ministara su samo dvije ministrice od ukupno 10 pozicija.
204. Vijeće nacionalnih manjina kao nezavisno tijelo PS BiH još uvijek nema nikakvu suštinsku ulogu u zakonodavnom procesu.
205. Osnovna posljedica neizvršenja presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić i Finci protiv BiH<sup>56</sup> je implikacija po ljudska prava bosanskohercegovačkih državljana, koji su Ustavom spriječeni da se kandiduju za visoke službene pozicije, dok bi pravilno izvršenje moglo pomoći u razbijanje etničkih podjela u BiH jačanjem političkog učesća i zastupljenosti i promoviranjem društvene kohezije. Dok su bojazni vezano za pitanja različitosti i kršenja koja se dešavaju od nesumnjive važnosti, šire implikacije nepoštivanja presude ESLJP i daljeg propuštanja rokova mogu imati najveći učinak na BiH na duži rok.

### C. Federacija Bosne i Hercegovine – Rod i različitost

206. Na osnovu Zakona o ravnopravnosti polova formiran je Gender centar, koji učestvuje u izradi nacрта zakona u predparlamentarnoj fazi, koordinira sa komisijama za ravnopravnost polova u domovima i sa odgovarajućim radnim tijelom u RS. Prema navodima, ravnopravnost spolova se uzima u obzir tokom procesa izrade propisa. Gender centar FBiH daje mišljenja o usklađenosti sa odredbama ZRS na sve dostavljene propise i politike. Glavne oblasti harmonizacije: rad i zapošljavanje, javna uprava, zdravstvo i socijalna zaštita<sup>57</sup>.
207. Unutar Sekretarijata, stručnjak za rodna pitanja prati primjenu rodne perspektive u ovom procesu kako bi osigurao da zakoni i politike odgovaraju na jedinstvena iskustva žena i muškaraca, izbjegavajući razmišljanje „isti pristup za sve“. U Uredu za zakonodavstvo Vlade, međutim, nema stručnjaka za rodna pitanja.
208. U domovima parlamenata, odnosno radna tijela za ravnopravnost spolova se bave kontekstom rodne ravnopravnosti u nacrtima zakona. Po mišljenju sagovornika iz PD, provodi se urodnjavanje (eng. *gender mainstreaming*). Ipak, to nije posebno opisano u zakonima koji regulišu postupak donošenja zakona. Nije jasno da li se u praksi nacrti zakona vraćaju predlagачu ako je komisija nezadovoljna integracijom rodniх perspektiva i načinom dokumentovanja.
209. Obzirom na zabrinutosti u vezi s obrazloženjima propisa i RIA, upitna je kvaliteta integracije rodniх perspektiva.
210. Komisije za jezička pitanja PD provjeravaju adekvatnu upotrebu tri službena jezika u zakonima, prijedlozima i dokumentima. Oni nemaju mandat da prate poštivanje standarda rodno neutralnog jezika.

---

<sup>55</sup> CEDAW Komitet, Dodatne informacije dobijene od Bosne i Hercegovine na zaključna zapažanja o šestom periodičnom izvještaju, 22. jun 2022. godine par. 7, dostupno na: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FBIH%2FFCO%2F6&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FBIH%2FFCO%2F6&Lang=en)

<sup>56</sup> ESLJP, Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine, predstave br. 27996/06 i 34836/06), presuda od 22. decembra 2009.

<sup>57</sup> Šesti periodični izvještaj koji je dostavila Bosna i Hercegovina u skladu sa članom 18 Konvencije, koji je trebalo dostaviti 2017. godine, a koji je primljen 19. aprila 2018, dostupno na: [chrome-extension://efaidnbmninnipceapgjclefindmkaj/https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/BIH/CEDAW\\_C\\_BIH\\_6\\_7313\\_E.pdf](chrome-extension://efaidnbmninnipceapgjclefindmkaj/https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/BIH/CEDAW_C_BIH_6_7313_E.pdf)

211. Služba za lekturu u PD godinama ne radi zbog nedostatka osoblja.

#### *D. Republika Srpska – Rod i različitost*

212. NSRS osniva Savjet nacionalnih manjina. Savjet ima savjetodavnu funkciju, uključujući zakonodavne aktivnosti NSRS. Stoga, kako konsultovanje Vijeća naroda RS, tako i osnivanje Savjeta nacionalnih manjina su načini uzimanja u obzir etničke raznolikosti u zakonodavnom procesu.
213. Na osnovu Zakona o ravnopravnosti spolova, osnovan je Gender centar. Implementacija rodne ravnopravnosti je slaba, bez obzira na određeni napredak koji je uticao na sadržinu zakona (npr. Krivični zakonik). Postoji relativno visok nivo svijesti o pitanjima rodne ravnopravnosti, ali je još uvijek niži nego u zemljama EU. Odbor jednakih mogućnosti NSRS prati pitanja rodne ravnopravnosti u NSRS. Nejasno je da li su nacrti zakona vraćani predlagачu ako ovaj odbor nije bio zadovoljan integracijom rodnih perspektiva i načinom dokumentovanja.

#### *PLANIRANJE ZAKONODAVNE AKTIVNOSTI*

214. Veoma važan element pravilnog donošenja zakona je adekvatno planiranje predstojeće zakonodavne aktivnosti. Umjesto da se kratkoročno reaguje na specifične probleme i time nepotrebno požuruje zakonodavni proces (što dovodi do neujednačenih rezultata u pogledu kvaliteta propisa), dugoročno planiranje ključnih zakonodavnih inicijativa rezultira kvalitativno boljim, održivijim zakonodavstvom.

#### *A. Opća zapažanja – Planiranje zakonodavne aktivnosti*

215. Parlamenti na državnom i entitetskom nivou organiziraju svoj rad na osnovu plana rada. Njegova usklađenost sa vladinim zakonodavnim planovima i programima zavisi od kvaliteta saradnje i koordinacije između različitih tijela i kvaliteta planiranja politika vlada. Oni također donose svoje odnosne programe, na osnovu kojih razmatraju prijedloge propisa.

#### *B. Bosna i Hercegovina – Planiranje zakonodavne aktivnosti*

216. Proces planiranja izrade zakona treba vršiti u skladu sa Odlukom o godišnjem planiranju rada i načinu praćenja i izvještavanje u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH 94/14), te Uputstvom o načinu pripreme godišnjeg programa rada i izvještaja o radu u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br. 45/15). Institucije BiH predlažu svoj plan izrade zakona i drugih propisa na osnovu prethodne RIA (koji se radi za nacрте koji se namjeravaju uključiti u plan izrade zakona i propisa institucije BiH i Vijeća ministara), kao sastavni dio godišnjeg programa rada za instituciju BiH i Vijeće ministara. Institucije BiH obavljaju prethodne konsultacije prilikom pripreme plana izrade zakona i propisa.

#### *C. Federacija Bosne i Hercegovine – Planiranje zakonodavne aktivnosti*

217. Nedavno je uvedena nova praksa godišnjeg zakonodavnog programa Vlade, koji se zasniva na planovima ministarstava. To su naročito tražile OGD. Program prati Sekretarijat na kvartalnoj osnovi.

#### D. Republika Srpska – *Planiranje zakonodavne aktivnosti*

218. U RS postoji strateško planiranje na nivou vlade kako bi se osigurala kratkoročna i srednjoročna planska osnova za donošenje politika, izradu propisa i procjenu njihovog uticaja, kao i za organizovanje i koordinaciju rada Vlade i različitih organa uprave. Svoju zakonodavnu aktivnost Vlada organizuje na osnovu godišnjeg plana koji se dostavlja NSRS.
219. U 2020. godini planirano je 37 zakona u oblasti usklađivanja sa EU, ali je svega njih 30% usvojeno.

#### *IZRADA PROPISA*

220. Izrada propisa znači pretvaranje politike u zakon. Zakonodavstvo predstavlja volju zakonodavne vlasti, ali je obrađivač taj koji toj volji daje oblik i formu.
221. Prilikom izrade propisa, potrebno je ispuniti dva glavna zahtjeva: obrađivači moraju biti svjesni pravilne tehnike i stila izrade propisa koji se koriste u državi, ali također moraju biti svjesni materije koja se zakonom želi regulirati. Nije uvijek lako spojiti ova dva zahtjeva, jer oni koji su upućeni u izradu propisa neće uvijek biti stručnjaci za sva pitanja koja treba regulirati.

#### A. *Bosna i Hercegovina* – Izrada propisa

222. Na svakom ministarstvu je da priprema nacрте zakona i podzakonskih akata i obrazloženja uz podršku svojih koordinatora i grupa za izradu propisa. Uloga koordinatora i grupa za izradu propisa je ključna, jer njihovi savjeti mogu pomoći da se osigura da politički članovi Vijeća ministara izmijene nacrt teksta na način koji je prikladan ili koji u dovoljnoj mjeri uzima u obzir pravne aspekte.
223. Nacрте zakona i njihove materijale razmatra kolegij sastavljen od zamjenika ministara prije nego što se upućuju Sekretarijatu Vijeća ministara, zatim predsjedavajućem Vijeća ministara koji odlučuje da li će nacrt staviti na dnevni red Vijeća ministara za njegovo usvajanje ili ne. Međutim, kako Vijeće ministara ne funkcioniра kako treba, izgleda da u praksi pojedinačni ministri sami potpisuju „dokumente“ neizvjesnog kvaliteta u nedostatku kolektivnog ispitivanja. Donošenje podzakonskih akata slijedi isti postupak kao i u slučaju zakona.
224. Obrazloženje priloženo nacrtima, kako je utvrđeno Jedinственим pravilima BiH, mora sadržavati ustavnopravni i zakonski osnov za uvođenje propisa, razloge za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane politike, principe na kojima je zasnovan propis, usklađenost propisa koji se odnosi na obradu ličnih podataka sa standardima zaštite ličnih podataka, usklađenost propisa sa evropskim zakonodavstvom, provedbene mehanizme i način osiguravanja poštivanja propisa, obrazloženje finansijskih sredstava za provođenje propisa i finansijske efekte zakona, obrazloženje mogućih ekonomskih, društvenih i okolišnih uticaja propisa, opis konsultacija vođenih u procesu izrade propisa i raspored eventualnog ponovnog preispitivanja uvedenog propisa.
225. Obrađivač može odstupiti od ovih pravila kada se ocijeni da priroda pojedinog propisa ne zahtijeva obrazloženje. Međutim, nadležna institucija za donošenje propisa može odlučiti da obrazloženje nije potpuno i zahtijevati dodatna pojašnjenja od obrađivača.

226. U većini država većinu nacрта zakona priprema Vijeće ministara i njegova administracija. Kako Vlada BiH praktično nikada ne predlaže nacрте zakona, gotovo sve prijedloge zakona iniciraju članovi parlamenta. U tom kontekstu, kvalitet nacрта zakona je prilično upitan, smatraju predsjedavajući Ustavno-pravne komisije (PD BiH) i Zakonodavno-pravni sektor PS. U praksi poslanicima nedostaje stručnost, a samo na osnovu Jedinstvenih pravila BiH, stručnost je dostupna u izvršnoj vlasti. Štoviše, Poslovnik predviđa mogućnost traženja pomoći ne samo od specijalizovane jedinice Parlamenta već i od drugih institucija BiH (čl. 27. Zakona o upravi BiH iz 2002. godine, koji kaže da su „organi uprave obavezni, na zahtjev Parlamentarne skupštine, da pripremaju prijedloge zakona”). Ova mogućnost se ne koristi (usp. tačku 3 o Inicijativi za donošenje zakona).
227. Očito se mogućnost da poslanici zatraže stručnu pomoć Zakonodavno-pravnog sektora PS BiH ne koristi u punoj mjeri. Ipak, jedan poslanik iz PD smatra da poslanici ponekad mogu dobiti pomoć i podršku za nacрте zakona od Misije OSCE-a ili od OGD, kao u slučaju nedavnog zakona o sukobu interesa. U praksi izgleda da su zaposleni u političkim strankama koje stranke finansiraju glavni obrađivači nacрта zakona koje podnose poslanici. Takav pristup izradi propisa nije u suprotnosti sa principima demokratskih institucija, jer su političke stranke zastupljene u parlamentu, a većina poslanika su uglavnom članovi političkih partija. Međutim, obzirom na ustavnu odgovornost poslanika, koja je nezavisna od njihove uloge u političkoj stranci, imajući u vidu određeni nedostatak demokratskih praksi unutar stranaka, delegati bi trebalo da dobiju adekvatne resurse, obuku i nezavisnu stručnu podršku od strane parlamenta, a po potrebi i Vlade, kako bi izrađivali kvalitetne zakone i obrazloženja, uključujući, ako je potrebno, sveobuhvatnu RIA u slučaju inicijativa za donošenje zakona i nacрта koje pripremaju poslanici.
228. Postoji mnogo programa obuke državnih službenika. Jedinstvenim pravilima se zahtijeva obuka i analiza uspješnosti obuke kadrova koji učestvuju u procesu izrade propisa.
229. Učešće na godišnjim obukama je obavezno, ali državni službenici mogu da biraju koje bi željeli da pohađaju. To je lični izbor zasnovan na tome kakva je obuka dostupna, a ne nužno vođen potrebama određene jedinice. Te obuke su specijalizovane; ne fokusiraju se na opća pitanja demokratskog donošenja zakona, a njima se prenosi više teorijsko nego praktično znanje.
230. Što se tiče članova parlamenta, kako imaju različite profile, postoji stanovište da bi opća obuka o donošenju zakona bila neophodna od momenta kada uđu u parlament. U PA su postojale takve obuke, uključujući i one koje je organizirao OSCE, ali u posljednje vrijeme nije organizirana nijedna obuka. Istovremeno, kako je saopćeno ekspertima tokom intervjua sa predstavnicima organa vlasti u BiH, članovi parlamenata ponekad ne odgovaraju na prijedloge obuka.

### ***B. Federacija Bosne i Hercegovine – Izrada propisa***

231. U skladu sa ustanovljenom procedurom, nacрте propisa u FBiH izrađuju radne grupe u ministarstvima, kroz međuresornu saradnju, uz učešće Ministarstva finansija i Ministarstva pravde; održavaju se konsultacije.
232. U svakom ministarstvu rade specijalizovane jedinice za izradu propisa, koje uključuju pravne stručnjake koje je Agencija za državnu službu posebno obučila za izradu propisa. Oni također mogu dobiti podršku nezavisnih konsultanata ili prepustiti izradu nacрта političkim strankama. U načelu, na svakom ministarstvu je da priprema nacрте zakona i obrazloženja.

233. Nacrta zakona se dostavljaju Ministarstvu finansija i Ministarstvu pravde na mišljenje.
234. Prije podnošenja nacrta Vladi, Generalni sekretarijat provjerava njegovu usklađenost sa odgovarajućim pravilima o donošenju zakona. Ured za zakonodavstvo Vlade ispituje ustavnu i zakonsku osnovu, uključujući usklađenost nacrta zakona sa propisima EU, i definiše zakonske obaveze obrađivača. Mišljenja izražena u procesu međuinstitucionalnih konsultacija nisu pravno obavezujuća, a o negativnim mišljenjima obavještava se Vlada. Ured za zakonodavstvo, koji sam ne priprema nacрте propisa, provjerava obrazloženje i procjenu troškova svakog nacrta zakona i pravilnu implementaciju Pravila. Dakle, kvalitet početnog nacrta zakona može se poboljšati kroz filter Ureda za zakonodavstvo. Ovo ne važi za nacрте koji se pretresaju i usvajaju u parlamentu, jer se nacрти u velikoj mjeri mijenjaju i dopunjavaju u parlamentu.
235. Kada se prednacrt, nacrt ili prijedlog propisa razmatra na sjednici Vlade, obrađivač je dužan da ukratko predstavi dati akt nakon čega se održava opća rasprava, nakon koje slijedi rasprava o detaljima. Nakon utvrđivanja sadržaja nacrta, odnosno prijedloga zakona, obrađivač je dužan da postupi po zaključku Vlade, ugradi primjedbe Vlade u tekst zakona i izmijenjeni tekst dostavi sekretaru Vlade radi dostavljanja nacrta ili prijedloga zakona Parlamentu FBiH na razmatranje.
236. Sam proces izrade počinje definicijom politike i teza koje odražavaju osnovna opredjeljenja, sa mogućim opcijama; treba procijeniti uticaje ovih opcija, u smislu budžeta, drugih troškova i koristi, te procesa evropskih integracija. U ovoj fazi, obrađivač identifikuje moguće zainteresirane strane sa kojima bi se mogle obaviti konsultacije. Nakon usvajanja politike i teza i odabira željene opcije, priprema se prednacrt. Konsultacije o prednacrtu se organizuju na osnovu odluke organa nadležnog za izradu o pitanju da li postoji minimalna obaveza konsultacija javnosti ili da li nacrt propisa ima značajan uticaj na javnost. Ukoliko se utvrdi minimalna obaveza, organizuje se online konsultacija, pri čemu se tekst stavlja na raspolaganje putem internet stranice i mogu se dostavljati komentari najmanje 10 dana od objavljivanja teksta. Kada pravni propis ima značajan uticaj na javnost, javnost se o tome obavještava putem internet stranica ministarstva i Vlade, a konsultacije traju najmanje 30 dana.
237. Ministar odlučuje koja vrsta konsultacija se organizuje od četiri vrste utvrđene Pravilnikom (jednosmjerno informiranje; dvosmjerne konsultacije sa građanima; uključivanje predstavnika zainteresirane javnosti; partnerstvo). Prilikom donošenja ove odluke potrebno je voditi računa o vremenskom ograničenju za usvajanje pravnog propisa; mogućnosti organizacija i pojedinaca da učestvuju u konsultacijama; te novinama ili tehničkoj složenosti teme obrađene u pravnom propisu [čl. 83 (1)]. Na osnovu rezultata konsultacija, pravni propis se dorađuje i upućuje Vladi, uz izjavu koju daje rukovodilac organa o obavljenim konsultacijama, obrazloženje zašto je konsultacija održana, njenom obliku i rezultatima, uključujući i obrazloženje prihvatanja ili odbijanja komentara primljenih od strane onih koji su uključeni u konsultacije.
238. Sva pravila koja se odnose na izradu pravnih propisa opisuju sadržaj obrazloženja koje se prilaže uz prijedlog. Obrazloženje propisa mora sadržavati ustavnopravni i zakonski osnov za donošenje propisa; razloge za donošenje propisa, zasnovane na jasnim dokazima o postojećem problemu i obrazloženju odabrane opcije politike; usklađenost sa evropskim zakonodavstvom; provedbene mehanizme i način osiguranja poštivanja propisa; obrazloženje finansijskih sredstava za provođenje propisa i finansijske efekte propisa; ekonomsku opravdanost; opis konsultacija vođenih u procesu izrade propisa i raspored eventualnog ponovnog preispitivanja donesenog propisa.

239. Međutim, ovi zahtjevi nisu koherentno utvrđeni za vladinu i parlamentarnu fazu izrade i donošenja propisa, što bi moglo ometati jednoobraznu primjenu. Ljudska prava ili rodna pitanja nisu na listi tema kojima treba da se pozabave obrazloženja i o kojima se, shodno tome, treba organizovati RIA i konsultacije.
240. Članovi parlamenata, kada pišu zakone, ne traže tehničku pomoć od državne uprave.
241. Obuka članova i zaposlenih u Parlamentu je potrebna ne samo u smislu pravila izrade propisa, već i općenito, na primjer o Poslovnica. Malo je zanimanja za obuku u PD, ali postoji nada da će ih biti više kada se sazove novi parlament.

### *C. Republika Srpska – Izrada propisa*

242. U RS Vlada predlaže izradu i koordinaciju godišnjeg plana izrade zakona i drugih akata sa NSRS na osnovu svog programa rada.
243. Organi državne uprave odgovorni su za čitav proces izrade propisa, u čemu im pomaže Ministarstvo privrede i preduzetništva (metodološka uputstva o RIA i stručnjaci, po potrebi).
244. Ministarstva i organi uprave rade na izradi zakona u skladu sa smjernicama Vlade. Na osnovu Pravila normativno-pravne tehnike (2014. godina), kojima su promijenjena dotadašnja pravila, svi zakoni se izrađuju na isti način. Ministarstva izrađuju nacrt zakona. U zavisnosti od sadržaja i prirode zakona i veličine ministarstva, tekst izrađuju odjeljenja ili pojedinačni obrađivači unutar ministarstva ili među-ministarske radne grupe.
245. U skladu sa Odlukom RIA RS, priprema zakona počinje utvrđivanjem i definisanjem problema, nakon čega slijedi postavljanje ciljeva koji se želi postići predloženom regulativom. Organ javne uprave utvrđuje polazni osnov, odnosno detaljno opisuje trenutno stanje, sprovodi proces međuinstitucionalnih konsultacija, vrši obavezne konsultacije i predlaže opcije, odnosno nudi alternativna rješenja za definisani problem. Odabire potencijalne opcije, analizira i procjenjuje uticaj svake opcije, posebno sa stanovišta troškova i koristi, vrši komparativnu analizu predloženih opcija i odlučuje o najpovoljnijoj opciji. Također definiše mehanizme za praćenje, izvještavanje i evaluaciju. Izričito je potrebno da organ javne uprave putem medija pozove zainteresovane subjekte i omogući im da daju svoje komentare i sugestije u procesu izrade zakona koji regulišu pitanja prava, odgovornosti i pravnih interesa lica.
246. Smjernice također pomažu organu vlasti da odluči da li nacrt ima značajan uticaj na širu javnost. U tom slučaju, prednacrt se dijeli zainteresovanim subjektima ili se formiraju radne grupe u koje se pozivaju predstavnici zainteresovanih subjekata. Imaju 15 dana da podijele svoje stavove. Zainteresovani subjekti su pravna lica, udruženja građana, udruženja poslodavaca, advokatske komore, privredne komore i druge komore, reprezentativni sindikati, stručnjaci iz određenih oblasti, mediji, naučne i stručne zajednice. U drugim slučajevima, kada obrađivač smatra da je predmet interesantan za javnost, obrađivač i koordinator objavljuju tekst nacrta na internet stranici svog organa. Zainteresovani subjekti imaju 8 dana da dostave svoje komentare.
247. Obrađivač mora uzeti u obzir sve komentare i obrazložiti razloge za prihvatanje ili odbijanje u obrazloženju priloženom nacrtu. Ako to ne učini, Sekretarijat za zakonodavstvo je ovlašten da vrati nacrt obrađivaču, koji će imati 3 dana da dovrši objašnjenja.

248. Prema navodima sagovornika, kada se prednacrt uradi, on se postavlja na internet stranicu ministarstva, o čemu se javnost blagovremeno obavještava. Prednacrt se također šalje Ministarstvu privrede i preduzetništva radi sprovođenja RIA. Nacrt je završen kada se razmotre svi materijali na osnovu kojih je izrađeno obrazloženje.
249. Sekretarijat za zakonodavstvo RS, koji ocjenjuje da li su nacrti zakona u skladu sa Ustavom RS i da li poštuju pravila donošenja zakona, svoje mišljenje upućuje Vladi. Sekretarijat provjerava da li su obavljene sve potrebne konsultacije, a ako nisu, vraća nacrt obrađivaču.
250. Prilikom izrade zakona, članovi parlamenta mogu tražiti savjet od vladinog Sekretarijata za zakonodavstvo i od ministarstava.
251. Agencija za državnu upravu organizuje obuku obrađivača.

### ***RADNA TIJELA PARLAMENTA***

252. Parlamentarna radna tijela trebaju igrati aktivnu ulogu u procesu donošenja zakona. Nacrt zakona koji su dostavljeni parlamentu treba da ispitaju, u različitim fazama postupka, nadležna radna tijela. Eventualni izuzeci od ovog pravila moraju biti transparentni, usko definisani i vanredne prirode<sup>58</sup>. Odbori su od suštinskog značaja kako bi se osiguralo da nacrt propisa prođe odgovarajuću kontrolu prije nego što nacrt zakona bude podvrgnut detaljnom pretresu na plenarnoj sjednici, te stoga moraju imati dovoljna ovlaštenja u zakonodavnim i drugim procesima u parlamentu i resurse kako bi osigurali da mogu na odgovarajući način ispuniti ovu ulogu.

#### ***A. Opća zapažanja – Parlamentarna radna tijela***

253. Sastav radnih tijela u parlamentima na državnom i entitetskom nivou očigledno slijedi logiku srazmjerne zastupljenosti, što ima svoje demokratske prednosti. Ponekad se, međutim, savjetuje da se slijedi struktura pariteta, posebno u slučaju radnih tijela čija je glavna funkcija nadzor nad izvršnom vlasti.
254. Postoji opća obaveza objavljivanja prijedloga i drugih materijala za sjednice. Međutim, nejasno je kada tačno moraju biti objavljeni, što bi moglo ometati sadržajno učešće u raspravama na sjednicama radnih tijela. Stoga treba razmotriti rokove objavljivanja.

#### ***B. Bosna i Hercegovina – Parlamentarna radna tijela***

255. U Domu naroda PS BiH postoje tri stalne komisije: Ustavnopravna komisija, Komisija za vanjsku i trgovinsku politiku, carine, saobraćaj i komunikacije i Komisija za finansije i budžet. U DM postoje i privremene komisije koje se mogu osnovati na prijedlog delegata ili klubova za razmatranje izvršenja ili pripreme određenog akta ili pitanja; ili istražne komisije. PD PS BiH ima šest stalnih radnih tijela (Ustavnopravnu komisiju, Komisiju za vanjske poslove, Komisiju za vanjsku trgovinu i carine, Komisiju za finansije i budžet, Komisiju za saobraćaj i komunikacije, Komisiju za ostvarivanje

---

<sup>58</sup> Pogledati, na primjer, Commonwealth Parliamentary Association: Recommended Benchmarks for Democratic Legislatures, revised and updated in 2018, par 3.2.2.



ravnopravnosti spolova i Komisiju za pripremu izbora Vijeća ministara BiH), kao i ad-hoc komisije.

256. Komisije oba doma mogu osnivati potkomisije ili radne grupe, npr. za pripremu nacrtu zakona.
257. U skladu sa Poslovnica, zakonodavni postupak se obustavlja kada se negativno mišljenje Ustavno-pravne komisije ili nadležnog odbora ponovi tri puta u odnosnom domu. Shodno tome, veto komisije može praktično blokirati neophodne reforme, čak i ako bi, u teoriji, većina bila za takvu reformu na plenarnoj sjednici. Negativno mišljenje o prijedlogu zakona često može biti zasnovano na političkoj, a ne na pravnoj ili ustavnoj ocjeni. Kako bi spriječili potencijalno negativno mišljenje odbora, članovi parlamenta često traže hitne postupke. Otuda, upotreba nezadovoljavajućih proceduralnih sredstava ponekad dovodi do upotrebe drugih nezadovoljavajućih postupaka.
258. Osim toga, komisije imaju uglavnom formalnu ulogu i u komisijama se ne vode suštinske rasprave, uglavnom zbog nedostatka vremena za raspravu o nekoj tački dnevnog reda i iz političkih razloga. Komisije obično imaju jedan ili dva dana prije plenarne sjednice za diskusiju. Većina odluka, koje treba da donese komisija, donose se dogovorom između 3 ili 4 politička lidera i člana parlamenta po uputstvima političkih lidera.
259. Prema navodima sagovornika, o nacionalnim politikama raspravlja se čak i u fazi rasprave na komisijama, gdje su stručni i pravni argumenti nebitni, a bitan je samo glas (za ili protiv). Nezavisni stručnjaci se ne uključuju u rad komisija čak iako to traži poslanik, jer većina ne podržava takve zahtjeve.
260. Amandmani se podnose tokom faze rasprave na komisijama u toku parlamentarnog postupka. Rijetko se podnose u cilju poboljšanja zakona; uglavnom je cilj je da se učini neprihvatljivim tokom sljedećih koraka u postupku.
261. Uloga izvjestitelja nadležne komisije o nacrtima zakona je ograničena. Prvo, oni mogu samo braniti stav svog odbora na plenarnoj sjednici, dok Poslovnici ne pominju njihovu specifičnu ulogu prije i tokom rasprave na komisijama. Drugo, njihovo imenovanje je formalno i obično tu ulogu preuzima predsjedavajući komisije. Kako bi bolje odbranio poziciju odbora, trebalo bi da izvjestitelj ima ključnu ulogu u oblikovanju te pozicije.
262. Navodi se da su diskusije življe kada postoji medijska pažnja.
263. Zajednička komisija osnovana radi usaglašavanja teksta zakona također može blokirati zakonodavni proces zbog kvalifikovane većine potrebne za donošenje odluka.
264. Zapažanje eksperata je da tokom prve godine pandemije komisije nisu u potpunosti ispunile svoje zadatke.

### *C. Federacija Bosne i Hercegovine – Parlamentarna radna tijela*

265. U DM Parlamenta FBiH postoji 21, a u PD 26 odbora i komisija.
266. PD može, zajedno sa DM, osnivati stalne ili ad hoc zajedničke komisije sastavljene od predstavnika PD, delegata ili stručnjaka, na primjer, za pripremu i podnošenje nacrtu zakona.
267. Prema riječima zvaničnika parlamenta, funkcionisanje radnih tijela nije zadovoljavajuće. Ne postoji utvrđen kvorum, a nikakva saopćenja niti informacije o njihovim sjednicama nisu javno dostupne. Ipak, negativan izvještaj o nacrtu zakona jednog radnog tijela ne

obavezuje dom, koj je slobodan da na plenarnoj sjednici usvoji drugo mišljenje. Stoga se proces ne može blokirati.

268. Mnoga radna tijela u FBiH sastaju se jednom ili dva puta godišnje ili se uopće ne sastaju; ne daju obavezujuća mišljenja, jer imaju samo savjetodavnu ulogu.
269. Svako radno tijelo (ima ih mnogo) ima samo jednog službenika koji pruža tehničku i stručnu podršku i direktno saraduje sa predsjedavajućim dotičnog radnog tijela.
270. Prema Poslovniku PD, u izuzetnim slučajevima neki građani mogu biti birani za članove određenih komisija i/ili radnih tijela, na primjer, u slučaju Komisije za pitanja mladih, Komisije za jezička pitanja i Ustavne komisije.

#### *D. Republika Srpska – Parlamentarna radna tijela*

271. U NSRS postoje 22 odbora.
272. Prije rasprave o nacrtu zakona na plenarnoj sjednici, razmatraju ga Zakonodavni odbor i jedan od ostalih 17 stalnih odbora. Nadležni odbori mogu pozvati predstavnike zainteresovanih udruženja. Rasprava u odborima nije javno dostupna. Zakonodavni odbor donosi odluku u roku od 90 dana, što je prilično dugo.
273. Sjednice radnih tijela sazivaju se ako to zatraži većina članova. Čini se da je to prilično restriktivno pravilo s obzirom na činjenicu da pravo na predlaganje sastanka obično ostvaruje brojčana manjina grupe, što je jedno od ispoljenja poštovanja prava političke manjine (Usp. npr. čl.49 Poslovnika PD FBiH, čl.46 Poslovnika DN FBiH).
274. U RS, poziv za sjednice radnih tijela se mora uputiti tri dana prije sjednice. Samo na osnovu propisa nije jasno da li se materijali moraju poslati uz poziv. U praksi se dešava da podnesci radnim tijelima NSRS stignu neposredno prije početka sjednica.
275. U smislu otvorenosti, sjednice za predstavnike javnosti i nevladinih organizacija nisu nužno u skladu sa propisima.
276. Prema navodima, odbori raspolažu resursima koji im omogućavaju da u svom radu zatraže tehničku podršku od strane nezavisnih stručnjaka.

#### *JAVNE KONSULTACIJE*

277. Konsultacije su jedan od načina interakcije s javnošću (pored razmjene informacija i učešća, koje podrazumijeva veće uključivanje), te obuhvataju interakciju sa zainteresiranim ili pogođenim grupama radi prikupljanja informacija koje će olakšati pripremu kvalitetnijeg zakonodavstva. Konsultacije, naročito ako počnu u ranoj fazi političkog i zakonodavnog procesa, mogu ukazati i na druga stanovišta i pomoći obrađivačima da pripreme zakon koji će u idealnom slučaju uzeti u obzir (moguće sukobljene) interese različitih zainteresovanih strana. Također pomažu da se poboljša kvalitet zakona, jer se nenamjerne greške mogu otkriti i istaknuti kada pojedinci promisle o tome kako će nacrt zakona uticati na njih.

#### *A. Opća zapažanja – Javne konsultacije*

278. U toku parlamentarnog procesa mogu se organizovati javna saslušanja, javne rasprave i tematske sjednice u svrhu angažovanja javnosti i stručnjaka. Rokovi su određeni, ali cjelokupna regulativa ima tendenciju da ide u smjeru prilično restriktivnog uključivanja.

279. Ne pridaje se posebna pažnja potrebi identifikacije i odgovarajućeg dosezanja do aktera/zainteresirane javnosti koji bi potencijalno bili konsultovani u procesu javnih konsultacija ili javnih rasprava, kao što su posebno ranjive ili pogođene osobe, žene, mladi, OGD i određene etničke grupe. Na nivou entiteta, nejasno je da li su oni koji vode uključivanje javnosti dužni da daju povratnu informaciju konsultovanim subjektima, da li se za amandmane mogu organizovati konsultacije i da li se procjene uticaja mogu pravilno izvršiti i priložiti amandmanima. Angažman javnosti može se organizovati kako u fazi izrade propisa od strane vlade, tako i u parlamentarnoj fazi (kod domova parlamenata) na već usvojenoj verziji nacрта. Javna rasprava o usvojenim nacrtima bi praktično ograničila mogućnosti učešća javnosti.

### *B. Bosna i Hercegovina – Javne konsultacije*

280. Tokom procesa izrade propisa u institucijama BiH, Pravilima za konsultacije u izradi pravnih propisa definisan je proces provođenja konsultacija sa zainteresovanom javnošću, uključujući fizička i pravna lica. Pravilima se zahtijeva imenovanje koordinatora i voditelja konsultacija, opisuju minimalni standardi za konsultacije i njihove vrste (konsultacije i dodatne konsultacije), te objašnjava što znači „značajan uticaj na javnost“ koji zahtijeva obavezne konsultacije. Pravilima se također zahtijevaju izvještaji o provedenim konsultacijama i dostupnost svih informacija nastalih tokom postupka konsultacija i provjera nalaza.
281. Uprkos tome, čini se da se na proces predparlamentarnih konsultacija uglavnom gleda kao na puku formalnost, iako postoje sveobuhvatna i detaljna pravila u tom pogledu na državnom nivou. Postoji online platforma na kojoj javnost može komentirati nacрте zakona, ali se primjedbe veoma rijetko daju. Javnost nije uvijek svjesna ove mogućnosti ili smatra da stvarna moć stoji u rukama političkih stranaka, a ne vlade ili parlamenta.
282. Prije upućivanja nacрта zakona na razmatranje pred komisijama mogu se organizovati javne rasprave, koje je potrebno najaviti na web stranici PS BiH. U oba doma, nadležni odbor može odlučiti da li će ili ne održati javne rasprave u koje će se uključiti sve zainteresovane strane, relevantne institucije i pojedinci. Imaju 30 dana za takve konsultacije. Kada dostave mišljenje o prijedlogu zakona, prilažu rezultat javne rasprave.
283. Iako u poslovnici oba doma stoji da komisije mogu provoditi javna ili zatvorena saslušanja, pozivati i saslušavati svjedoke iz bilo koje institucije, zahtijevati izvještaje od bilo kojeg zvaničnika ili službenika, tražiti pomoć od nezavisnih stručnjaka, upotreba takvih instrumenata je ograničena. Nakon izmjene prijašnjih pravila, i dalje je provedeno tek nekoliko konsultacija.
284. PS BiH je u 2017. godini realizovala javnu raspravu kao zajedničku aktivnost sa nekim OGD o izmjenama i dopunama zakona o zaštiti životinja (zbog međunarodne obaveze o pristupu informacijama o pitanjima okoliša). OGD su ukazale na propust državnih organa da organizuju javne rasprave i samim tim na nepoštivanje Arhuske konvencije. Stoga je PS organizovala javnu raspravu. Za obavljanje redovnih poslova izrade zakona postoji posebna budžetska linija; tako opredijeljen novac može se slobodno koristiti u ove svrhe, uključujući organizovanje javnih rasprava.
285. Oba doma PS BiH sastavljaju listu stručnjaka na osnovu konkursa, što bi se moglo smatrati ograničenjem. Međutim, postoji i mišljenje da u praksi lista ne postoji uvijek, što otežava proces angažovanja stručnjaka.

286. Ne postoje jedinstvena pravila koja određuju ko će biti uključen u procese parlamentarnih javnih konsultacija. Nadalje, upitno je da li rokovi zaista garantuju adekvatne konsultacije, posebno ako zainteresovani akteri nisu unaprijed obaviješteni o nacrtu.
287. Kao što je već pomenuto, za izmjene i/ili dopune Ustava, javne rasprave moraju biti organizovane u oba doma, gdje važe ista pravila. Ovakvu javnu raspravu vodi Ustavno-pravna komisija, koja ne može odrediti datum u roku od 30 dana od dana podnošenja prijedloga. Javna rasprava se ne može završiti za manje od 15 dana.

### *C. Federacija Bosne i Hercegovine – Javne konsultacije*

288. U FBiH su predviđene četiri vrste konsultacija: informiranje (jednosmjerni proces); konsultacije tokom kojih se traže povratne informacije od građana (dvosmjerni proces); uključivanje predstavnika zainteresovane javnosti (dvosmjerni proces); i partnerstvo, kao najviši nivo saradnje (čl. 78). Pravilnikom FBiH se zahtijeva od vlasti FBiH da osiguraju sredstva u budžetu za obavljanje konsultacija.
289. Prema relevantnim pravilima, na internet stranicama svih ministarstava se objavljuju pozivi građanima na dostavu komentara prilikom izrade propisa i objavljuju objašnjenja o narednim aktivnostima, uključujući i razloge zbog kojih prijedlozi građana nisu prihvaćeni. Generalno, uprkos pravilima i dostupnosti tehničkih sredstava, javne konsultacije se baš i ne koriste. Iako se radni nacrti objavljuju na sajtu e-uprave ministarstava, ljudi ih rijetko komentarišu. Pretpostavlja se da treba uložiti više napora da se građanima ukaže na važnost konsultacija, jer je javnost generalno upoznata sa e-upravom. S druge strane, ljudi nisu informirani o procesu izrade propisa.
290. Rukovodilac nadležnog organa odlučuje na koji način treba obaviti konsultacije. Međutim, pri tome se moraju uzeti u obzir rokovi za donošenje zakonske regulative. Čini se da ranije određen datum usvajanja zakona, odnosno, uglavnom politički razlozi, mnogo više određuju dužinu konsultacija od želje da se konsultacije organizuju na način koji može dati značajne rezultate.
291. Rezultati konsultacija se moraju uzeti u obzir i mora se dati obrazloženje za prihvatanje i odbijanje iznesenih stavova. Obrazloženjem treba na odgovarajući način informirati o promjenama napravljenim na osnovu konsultacija, kao i o razlozima zbog kojih neki rezultati eventualno nisu uzeti u obzir.
292. Pravila koja se odnose na stvarne javne rasprave o nacrtima zakona tokom parlamentarne faze odlučuje svaki dom od slučaja do slučaja. Poslovnici ne navode nikakav okvir u vezi s tim, jer o gotovo svakoj većoj odluci o javnoj raspravi odlučuje većina članova parlamenta (čl. 174-177 Poslovnika PD i čl. 165-170 Poslovnika DN). Imaju diskreciono ovlaštenje da odlučuju o načinu objavljivanja nacrta zakona ili pojedinačnih pitanja iz nacrta i o prikupljanju i razvrstavanju mišljenja i prijedloga iz javne rasprave, obimu i nivou javne rasprave, potrebnim sredstvima i izvorima sredstava i roku u kom će se provoditi javna rasprava.
293. DN određuje više zainteresovanih strana koji bi mogli biti pozvani, uključujući predstavnike PD, privrednih društava, strukovnih organizacija, kantona i dr. Izvještaj se dostavlja nadležnom domu i predlagачu, koji dužan da u pripremi prijedloga zakona uzme u obzir rezultate javne rasprave. Predlagач također treba obrazložiti zašto su određena predložena rješenja prihvaćena.
294. Čini se da domovi parlamenata smatraju da su konsultacija pretežno posao Vlade. Određeno objašnjenje za to je činjenica da bi se, u skladu sa Poslovnicima, te rasprave

odvijale prilično kasno u zakonodavnom procesu, odnosno u trenutku kada su temeljne odluke već donesene i kada je teško postići velike promjene.

295. Postoji dobra saradnja sa OGD koje mogu konsultovati građane o nacrtima zakona, jer članovi parlamenata nemaju službenike koji bi im pomogli u pripremi nacrtu zakona ili amandmana.
296. Uključivanje građana i mehanizam povratnih informacija u PD zasniva se na ličnom kontaktu: daju se kontakt informacije jednog poslanika kome se mogu uputiti pitanja i komentari; odgovornost poslanika je da odgovori na ova pitanja. U DN se povećao broj komentara kako je javnost informiranija o načinu kontaktiranja poslanika, te može procijeniti sve materijale koji se postavljaju ili mogu pratiti događaje putem sistema za direktno online prenošenje.
297. Kada bi nacrt zakona mogao uticati na kantonalne nadležnosti, postoje javne rasprave na nivou Federacije i kantona, a naročito kada bi se moglo javiti neko ustavno pitanje koje se odnosi na vitalne interese. Konsultacije sa kantonima su također presudne, jer su, u većini slučajeva, kantoni odgovorni za primjenu i provedbu zakona koje donosi FBiH. Stoga je od suštinske važnosti znati njihovo mišljenje o izvodljivosti ili provedbi novog zakonodavstva. Međutim, u nekim slučajevima to može dovesti do blokada ili proizvesti određeni rizik od blokada. Na primjer, odustajalo se od projekata nacrtu zakona iako bi neki od njih bili neophodni, na primjer, u oblasti usklađivanja sa EU.

#### D. Republika Srpska – *Javne konsultacije*

298. U RS, Smjernice za organe uprave RS regulišu učešće građana i konsultacije u donošenju zakona. Njima se utvrđuju teme koje bi mogle biti od interesa za širu javnost, o čemu odlučuju obrađivač i koordinator, a koje imaju značajan uticaj na javnost, koje su navedene u Smjernicama. Regulisana su i tehnička pitanja izrade.
299. U zavisnosti od oblasti obuhvaćene nacrtom zakona, formiraju se međuinstitucionalne radne grupe koje uključuju predstavnike ministarstava, nezavisnih agencija, opština, preduzeća, građane, univerzitete, OGD, itd. tokom izrade prednacrtu. Prema navodima organizacija građanskog društva, oni su aktivni u predlaganju nacrtu zakona, na primjer, o invaliditetu, zapošljavanju, profesionalnoj rehabilitaciji itd.
300. Mnogi zakoni se podnose na konsultacije tokom predparlamentarnog procesa izrade propisa. Međutim, dešava se da se konsultacije suze na relativno mali krug zainteresovanih strana. Ne organizuju se konsultacije o dokumentima koja nastaju u procesu donošenja javnih politika ili prije nego što se donese bilo kakva politička odluka o sadržaju nacrtu.
301. Prema zakonu, ministarstava obrađivači moraju putem internet stranice informisati zainteresovane strane o javnim konsultacijama. Obično nema većeg interesovanja šire javnosti iako su, prema navodima CCI, mlađe generacije proaktivnije.
302. Od 2018. godine obrađivači prednacrtu moraju u pratećim dokumentima da objasne koje su sugestije prihvatili ili odbili i zašto.
303. Nacrti zakona se vraćaju obrađivaču na doradu ukoliko glavni ishod javnih konsultacija zahtijeva neke izmjene. NSRS odlučuje da li nacrt zakona treba staviti na javnu raspravu u slučaju kada se zakonom uređuju pitanja od posebnog značaja za građane i ako je potrebno konsultovati organe, organizacije, naučne i stručne institucije i zainteresovane građane. Javna rasprava može trajati 90 dana.

304. U praksi radna tijela NSRS organizuju stručne rasprave/saslušanja, čiji zaključak se upućuje na plenarnu sjednicu na razmatranje. Pozivi za stručne rasprave se objavljuju na internet stranicama. Sjednici mogu prisustvovati samo pozvane organizacije i stručnjaci, izabrani sa liste akreditovanih zainteresovanih strana. Izvještaj i zaključak o stručnim raspravama naknadno se objavljuju na internet stranici NSRS. Zaključci konsultacije se također objavljuju u Službenom glasniku.
305. Također, javne rasprave mogu organizovati i odbori NSRS nakon prvog čitanja radi dobijanja informacija o prijedlogu akta u skupštinskoj proceduri.
306. Ipak, javna rasprava se organizuje nakon usvajanja nacrt zakona i prije podnošenja prijedloga zakona. To teoretski omogućava predlagaču da na osnovu konsultacija poboljša kvalitet nacrt zakona, a ove rezultate poslanici mogu koristiti prilikom podnošenja amandmana na prijedlog zakona. Međutim, treba napomenuti i da se konsultacije koje se organizuju u parlamentarnoj fazi sprovode kada su najvažnije odluke već donesene.
307. Za javnu raspravu, Pravilnikom se određuje rok od 90 dana. U poređenju sa drugim odredbama koje se tiču takvih rokova za različite korake zakonodavnog postupka, ova se čini prilično velikodušnom.
308. Uključivanje drugih vanparlamentarnih aktera u rad plenuma i radnih tijela zasniva se na akreditaciji koja se daje na godinu dana. Međutim, razlozi za takvo restriktivno rješenje nisu u potpunosti jasni.
309. Što se tiče povratnih informacija, transkript sastanka se šalje učesnicima; u izvještaju se navodi koji su prijedlozi i mišljenja stručnjaka ili drugih pozvanih prihvaćeni i zašto. NSRS nastavlja stručnu raspravu kada se tokom sjednice pokrene neko novo pitanje koje zahtijeva dalje razmatranje.
310. Nejasno je i da li javnost uopće može efikasno učestvovati u radu radnih grupa jer, prema pravilima, predsjednik NSRS izuzetno može pozvati predstavnike organizacija i sl. U praksi se građani mogu informirati sa internet stranicama NSRS, gdje mogu pronaći nacрте zakona i svu prateću dokumentaciju sa kontakt informacijama. Mogu stupiti u kontakt putem elektronske pošte [nisu dostavljene detaljnije informacije o tome kako ljudi zapravo mogu sudjelovati u ovom procesu, na primjer, da li primaju povratne informacije i koje vrste].
311. Ne postoji posebna budžetska stavka, ali sredstva koja se pojavljuju u drugim budžetskim linijama mogu se koristiti za stručnu raspravu. Timu za procjenu je rečeno da ne postoje budžetski razlozi za neorganiziranje stručnih rasprava.

### ***PROVJERA***

312. Obično, nakon što se nacrt zakona pripremi, on prvo prolazi kroz različite provjere i kanale za odobrenje unutar tijela zaduženog za izradu nacrt, a zatim se distribuira među različitim ministarstvima, kao i uredu premijera. U većini slučajeva, inicijatori nacrt zakona treba da konsultuju, u najmanju ruku, ministarstvo finansija o budžetskim pitanjima i ministarstvo pravde o pravnim pitanjima, kako bi osigurali realnu dodjelu sredstava za kasniju implementaciju zakona, nakon usvajanja, te usklađenost sa ustavom i drugim zakonima.

### A. *Bosna i Hercegovina* – Provjera

313. Kako Vlada nije aktivna u predlaganju zakona, aktivnost provjere koju vrši rukovodilac institucije i drugi organi (Ministarstvo finansija i trezora, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Ministarstvo civilnih poslova, MLJPI, Ministarstvo pravde, ARS, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije i Agencija za zaštitu ličnih podataka, Ured za zakonodavstvo Vijeća ministara) i njen značaj u predparlamentarnoj fazi donošenja zakona je zanemarljiv.
314. U oba doma, Ustavnopravna komisija ima važnu ulogu u zakonodavnom procesu (čl. 108 Poslovnika PD; čl. 99 Poslovnika DN). One ispituju da li su nacrti zakona u skladu sa Ustavom i pravnim sistemom tokom parlamentarne faze. Treba napomenuti da često provjera od strane Ustavnopravne komisije može blokirati proces.

### B. *Federacija Bosne i Hercegovine* – Provjera

315. Iako postoji mnogo tijela koja se bave koherentnošću i dosljednošću nacrtu sa različitim pravilima i sa pravnom tečevinom EU, aktivnost provjere se ne provodi u dovoljnoj mjeri. Ured za zakonodavstvo i Sekretarijat provjeravaju podneske koje pripremi ministarsko osoblje ili nezavisni stručnjaci u smislu njihove zakonitosti, poštivanja pravila izrade i usklađenosti sa propisima EU.
316. Za razliku od državnog nivoa, na nivou FBiH postoje dvije odvojene komisije: Ustavna komisija/Komisija za ustavna pitanja i Zakonodavno-pravna komisija odbor (čl. 56 Poslovnika PD i čl. 54 Poslovnika DN). Zakonodavno-pravna komisija je važan akter u zakonodavnom procesu, jer razmatra sve nacрте i prijedloge zakona i pitanja zakonodavne metodologije i utvrđuje prečišćene tekstove zakona. Njeno negativno mišljenje o nacrtu zakona razmatra PD, koji daje preliminarno mišljenje u vezi s tim. Poslovnik DN ne sadrži takvo pravilo.
317. Ustavna komisija/komisija za ustavna pitanja može podnijeti prijedloge Ustavnom sudu na razmatranje, što se rijetko dešava. Dodatno, Ustavni sud može konsultovati 1/3 članova svakog doma o bilo kom zakonu ili prijedlogu zakona. Ako Ustavni sud odluči da nacrt nije ustavan, što je često, Skupština mora uskladiti zakon kako bi bio usaglašen sa Ustavom.
318. Što se tiče procesa EU integracija, primjećuje se da Komisija za evropske integracije nije eksplicitno uključena u proces provjere.

### C. *Republika Srpska* – Provjera

319. Kao i u FBiH, postoji mnogo tijela koja se bave usaglašenošću nacrtu sa različitim pravilima i pravnom tečevinom EU. Sekretarijat za zakonodavstvo provjerava nacрте koje je izradilo ministarsko osoblje ili nezavisni stručnjaci u smislu njihove zakonitosti, poštivanja pravila izrade propisa i usklađenosti sa propisima EU.
320. U NSRS provjeru vrši Zakonodavni odbor. Nacrt se vraća obrađivaču ili predlagaču ako je tekst ili obrazloženje loše. Zakonodavni odbor ima 11 članova, uključujući predsjednika i zamjenika predsjednika. Sedam članova bira se iz reda poslanika NSRS; druga dva člana su spoljni članovi. Odbor razmatra prijedlog zakona i nacrt zakona sa stanovišta usaglašenosti sa Ustavom i pravnim sistemom. U slučaju negativnog mišljenja Zakonodavnog odbora o nacrtu, predlagač i Zakonodavni odbor moraju pokušati da riješe to pitanje; ako ne uspiju, svoj izvještaj dostavljaju NSRS.

321. Odbor za evropske integracije i regionalnu saradnju razmatra usaglašenost nacrtu i prijedloga zakona sa pravnim sistemom EU na osnovu tabele usklađenosti.

### *PARLAMENTARNI NADZOR*

322. Nadzor u donošenju zakona, sensu lato, obuhvata sistem stalne kontrole i rasprave, od donošenja politike do ex-post evaluacije zakona, koju vrše mnogi akteri, uključujući one koji direktno učestvuju u zakonodavnoj aktivnosti (parlamenti, vlade) i one koji indirektno daju ulazne podatke za nacрте politika/zakona ili prijedloga zakona i provjeravaju njihovu usklađenost sa pravilima za donošenje zakona i ustavnost i usaglašenost sa međunarodnim obavezama. To ujedno osigurava da nadležni organi prilikom izrade politika i nacrtu propisa ne prelaze svoj djelokrug rada i ovlaštenja. To također podrazumijeva određenu kontrolu kvaliteta koja pomaže da se osigura da regulatorni alati koje države imaju stvarno funkcionišu u praksi.
323. Parlamenti također imaju ključnu ulogu u nadzoru, uglavnom zbog svoje ustavne uloge kao krajnjeg organa za odobravanje zakona i opće kontrolne funkcije nad izvršnom vlašću. Ovaj potonji oblik nadzora, sensu stricto, jedna je od centralnih uloga parlamenta i redovno se sprovodi u dnevnim zadacima parlamenata tokom pitanja, interpelacija, saslušanja istražnih odbora itd. Tokom zakonodavne aktivnosti parlamenta, dok raspravlja i podnosi amandmane na vladine nacрте zakona, vrši i neku vrstu nadzora, uglavnom nad političkim sadržajem nacrtu. Taj parlamentarni nadzor u vezi sa donošenjem zakona ima dvije glavne funkcije: osigurava da su zakoni o kojima se raspravlja u parlamentima pravilno pripremljeni i da u pravnom sistemu ostanu samo oni zakoni koji su zaista neophodni. Ova aktivnost pomaže naknadnoj evaluaciji zakona, što zauzvrat doprinosi zakonodavstvu zasnovanom na dokazima.

#### *A. Opća zapažanja – Parlamentarni nadzor*

324. U BiH i njenim entitetima nakon usvajanja zakona, parlamentarna radna tijela obično imaju ovlaštenja da prate njegovo izvršenje i implementaciju. Kao rezultat ove aktivnosti, oni mogu tražiti od vlade ili organa uprave da dostave izvještaj ili novi prijedlog. Na ovaj način se formalno poštiva cikličnost procesa donošenja zakona. Iako je važno da parlamentarna radna tijela ovaj zadatak provode transparentno, osiguravajući da javnost ima informacije o njihovim nadzornim aktivnostima, parlamentarne baze podataka ne nude nikakav relevantan pregled.

#### *B. Bosna i Hercegovina – Parlamentarni nadzor*

325. Zakon o Parlamentarnom nadzoru Bosne i Hercegovine usvojen je u aprilu 2018. godine i objavljen u Službenom glasniku BiH broj 25/58. Ovaj zakon ima za cilj uvođenje sadržajne i provedive političke odgovornosti, ali njegova primjena se suočava s političkim i budžetskim izazovima.
326. Na osnovu Zakona o nadzoru iz 2018. godine, osnovana je istražna komisija. Povodom istraga ove komisije o pravosuđu održane su javne rasprave. Bio je to prvi slučaj primjene ovog zakona. Prema riječima predsjednika ove komisije, u ovom test slučaju ostvarena je zadovoljavajuća saradnja između komisije i organa ili lica koja su dužna svjedočiti.



327. Parlamentarna radna tijela PS BiH su provodila brojne aktivnosti parlamentarnog nadzora kako kroz stalne, tako i kroz ad hoc istražne komisije. Njih oko 24 osnovano je za pripremu nekih imenovanja i zakonskih tekstova, ali je 13 bilo čisto istražne prirode.<sup>59</sup>
328. U PS BiH održano je ukupno 27 javnih rasprava u periodu od 2006. do 2010. godine, 7 od 2010. do 2014. godine, također sedam od 2014. do 2018. godine, a od 2018. godine nijedna.<sup>60</sup>

### *C. Federacija Bosne i Hercegovine Parlamentarni nadzor*

329. Za PS FBiH je mnogo teže utvrditi broj i obim nadzornih aktivnosti zbog činjenice da se relevantne informacije ne objavljuju na konzistentan način na parlamentarnim internet stranicama, ali su i tu održana neka saslušanja. Na primjer, u 2011. godini, PD FBiH je održao niz sjednica posvećenih sektorskim politikama, npr. volontiranju, omladinskim politikama; u to vrijeme i u tom konkretnom pitanju uspjeli su ubrzati proces usvajanja zakona.<sup>61</sup> Nadalje, zajednička parlamentarna komisija zadužena za Izvještaje o reviziji već neko vrijeme dosljedno organizuje javna saslušanja sa javnim preduzećima kako bi se raspravljalo o revizorskim izvještajima.

### *D. Republika Srpska – Parlamentarni nadzor*

330. Nadzorna funkcija radnih tijela NSRS opisana je kao formalna i nesistematska; ipak, ispitanici iz NSRS su zadovoljni svojom nadzornom funkcijom.
331. Baza podataka NSRS<sup>62</sup> (koja pokriva samo period 2018-2021. godina) navodi samo javne i stručne rasprave održane u tom periodu, ukupno njih devet.

### *EVROPSKE INTEGRACIJE*

332. BiH nije članica Evropske unije; učestvuje u procesu stabilizacije i pridruživanja (u daljem tekstu „PSP). Vijeće EU je u decembru 2019. godine usvojilo zaključke po mišljenju Evropske komisije iz maja 2019. godine kojim se podržavaju ključni prioriteti u tom dokumentu (kao što su demokratija i funkcionalnost države, vladavina prava, temeljna prava i reforma javne uprave) kao uslovi koje BiH treba ispuniti kako bi bila preporučena za otvaranje pristupnih pregovora.
333. U junu 2022. godine, Evropsko vijeće je također pozvalo sve političke lidere Bosne i Hercegovine da brzo provedu obaveze navedene u političkom sporazumu postignutom

---

<sup>59</sup> <https://www.parlament.ba/Content/Read/72?title=Privremene/Adhockomisije>. Također, vrijedna je pomena uloga Komisije za odbranu i sigurnost i Komisije za nadzor nad obavještajnom agencijom koji su, na primjer, u 2016. godini obavili 40 terenskih posjeta različitim policijskim i sigurnosnim agencijama (njihove izvještaje za protekle godine pogledajte na <https://www.parlament.ba/committee/read/42?mandateId=8&committeeMandate=212> i <https://www.parlament.ba/committee/read/43>). Osim toga, Misija OSCE-a u BiH je podržala i pratila niz aktivnosti koje provode komisije za ljudska prava sva tri parlamenta i pripremila interni, neobjavljeni izvještaj o tom pitanju.

<sup>60</sup> <https://www.parlament.ba/Event/Category/6?MandateId=7&CategoryId=3>

<sup>61</sup> Parlamentarna komisija odgovorna za reviziju prati izvještaje Ureda za reviziju FBiH nastojeći postupiti po njihovim preporukama, te je održala osamnaest sjednica u proteklih godinu i po dana i saslušala neke od predstavnika institucija subjekata revizije (pogledati <https://predstavnickidom-pfbih.gov.ba/bs/page.php?id=326>).

<sup>62</sup> <https://www.narodnaskupstinars.net/?q=ci/%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8/%D1%98%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B5-%D1%80%D0%B0%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B5>

12. juna 2022. i da finaliziraju ustavnu i izbornu reformu kako bi se zemlji omogućilo napredovanje na evropskom putu u skladu s prioritetima navedenim u mišljenju Evropske komisije. U decembru 2022. Vijeće je podvuklo hitnost da zemlja krene naprijed na svom putu prema EU, posebno kroz ispunjavanje prioriteta iz mišljenja. Šefovi vlada država članica EU potvrdili su 15. decembra 2022. preporuku Evropske komisije i BiH dodijelili status kandidata na putu ka EU. U tom kontekstu, BiH mora preuzeti obaveze članstva u EU<sup>63</sup>.

### *A. Bosna i Hercegovina – Evropske integracije*

334. Bosna i Hercegovina je generalno u prilično ranoj fazi kada je u pitanju nivo pripremljenosti i sposobnosti da preuzme obaveze iz članstva u EU i treba značajno ubrzati usklađivanje sa pravnom tečevinom EU i implementirati i provoditi relevantno zakonodavstvo<sup>64</sup>.
335. Mišljenje Direkcije za evropske integracije o usaglašenosti nacrtu zakona sa zakonodavstvom EU se traži od predlagača nacrtu zakona, a od Vlade ga pribavlja Kolegij Doma kada je predlagač član parlamenta. EU Twinning projekat za PS BiH (2014-2016) predložio je „mapu puta za usmjeravanje i unapređenje aktivnosti parlamenata (uključujući i entitetske) u narednom periodu procesa evropskih integracija“.
336. Obaveza je konsultovati Direkciju za evropske integracije radi provjere usklađenosti svakog nacrtu zakona sa pravnom tečevinom EU. Obzirom na ograničen broj usvojenih zakona, Evropska komisija (6.10.2020. godine) je uspostavila prilično dugu listu domena u kojima nema napretka u usaglašavanju.<sup>65</sup>
337. Tokom online intervjuja su identifikovani neki od vodećih uzroka blokada, uključujući nedostatak političke volje glavnih političkih stranaka na državnom nivou, kao i na nivou dva entiteta i kantona. Ponovili su da ne postoji dovoljna pravna usaglašenost sa EU niti provođenja odluka Ustavnog suda BiH i Evropskog suda za ljudska prava. Slijedom navedenog, Vijeće ministara nije usvojilo nijedan nacrt zakona u posljednjih godinu dana (Vlada je većinu vremena bila u tehničkom mandatu), a na parlamentu je, posebno na opozicionim poslanicima, da inicira nacrt zakona. U takvom kontekstu blokade, pitanje formalne procedure donošenja zakona i njihovog kvaliteta čini se manje presudnim. Postoji značajan jaz između prilično sveobuhvatnih formalnih pravila Poslovnika domova parlamenta i njihove praktične implementacije.
338. Nacrti koji potiču od Vijeća ministara i koji su označeni kao sadržaj koji se odnosi na pristupanje EU razmatraju se po skraćenom postupku. Takav regulatorni pristup (skraćeni postupak) izaziva sumnju da li se o prijedlogu zakona može pravilno raspravljati. Mišljenje ispitanika je da ovdje nije problem sam skraćeni postupak, već činjenica da se sjednice zakazuju na svakih 15 dana i način na koji je organizovan proces podnošenja amandmana. Stoga, da bi se dobio smisao skraćenog postupka, trebalo bi

---

<sup>63</sup> To znači da se mora uskladiti sa pravnom tečevinom EU i implementirati i provoditi pripadajuće zakonodavstvo. Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2021. godinu, 19.10.2021. Evropska komisija.

<sup>64</sup> Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2021. godinu, 19.10.2021. Evropska komisija

<sup>65</sup> Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2021. godinu, 19.10.2021. Evropska komisija

organizirati češće sjednice. Novi amandmani bi trebalo da se podnose prije zasijedanja da se omogući dostavljanje amandmana Direkciji za evropske integracije.

### ***B. Federacija Bosne i Hercegovine – Evropske integracije***

339. Ne postoji program pravnog usaglašavanja FBiH sa pravnom tečevinom EU<sup>66</sup>.
340. Mišljenje Ureda za zakonodavstvo sa o usklađenosti sa EU dostavlja se parlamentu zajedno sa nacrtom zakona. Ured također savjetuje predlagачe zakona o tome što bi bilo u skladu sa pravnom tečevinom EU. Planirano je da uskoro bude objavljen priručnik o ovoj aktivnosti.
341. U oba doma postoje Komisije za evropske integracije koje, međutim, nemaju nikakvu odgovornost da provjeravaju nivo usklađenosti, prema navodima DM. U PD, ova komisija popunjava upitnik o stepenu usklađenosti predloženog zakona koristeći kategorije „ne“, „donekle“ ili „potpuno“ usklađen. Prema poslovnica, ove komisije prate usklađivanje zakona sa pravnom tečevinom EU i daju informacije u vezi sa ovim aspektom.

### ***C. Republika Srpska – Evropske integracije***

342. Obrađivači zakona u RS su dužni da svoj nacrt pošalju nadležnom ministarstvu da ga provjeri u skladu sa zahtjevima usklađenosti sa *acquis-em* EU, pravnim aktima Vijeća Evrope i godišnjim planom. U ministarstvu se popunjavaju tabele predviđene odgovarajućim pravnim aktom.
343. Prema podacima Sekretarijata za zakonodavstvo, planirano je da se mnogi nacrti zakona usklade sa *acquis-em* EU, ali implementacija zakona predstavlja izazov zbog odsustva usvajanja potrebnih podzakonskih akata. Prema informacijama dobijenim tokom intervjua sa predstavnicima organa vlasti, institucije RS su proaktivnije u usklađivanju svog zakonodavstva sa zakonodavstvom Srbije nego sa pravnom tečevinom EU.

### ***OBJAVLJIVANJE I DOSTUPNOST USVOJENIH ZAKONA, OTVORENOST PARLAMENTA***

344. Zakonski propisi moraju biti javno dostupno svima. Stoga je važno da propisi budu objavljeni i dostupni, te da ljudi znaju gdje ih pronaći. Zakoni također moraju biti lako pristupačni i dostupni besplatno putem interneta ili službenog lista.

### ***A. Bosna i Hercegovina – Objavljivanje i dostupnost usvojenih zakona, otvorenost parlamenta***

345. Iako ne postoji poseban Zakon o objavljivanju u BiH, ova tema je generalno pokrivena Jedinstvenim pravilima (BiH). Ova pravila, međutim, nemaju posebne odredbe za objavljivanje.

---

<sup>66</sup> U godišnjem planu rada Vlade FBiH navodi se da li zakoni koje Vlada namjerava predložiti u narednoj godini zahtijevaju usklađivanje sa EU. Ipak, godišnji plan rada Vlade FBiH nije isto što i Program usklađivanja sa pravnom tečevinom EU.

346. Generalno, svi materijali koji su nastali u parlamentarnoj fazi zakonodavnog procesa na državnom nivou dostupni su na web stranici PS BiH, osim materijala komisije za nadzor obavještajne agencije.
347. Oba Poslovnika daju ovlaštenje ustavnopravnim komisijama, ako ih za to ovlasti dom na plenarnoj sjednici, da usvajaju prečišćene tekstove zakona. Potvrđena službena prečišćena verzija zakona i drugog akta objavljuje se u Službenom glasniku BiH. Nezvanične ispravljene verzije priprema Stručna služba Sekretarijata PS BiH svaki put kada se usvoje izmjene i dopune zakona ili drugog akta. Oni se objavljuju na internet stranicama PS BiH.
348. U toku ove procjene nije bilo moguće jasno utvrditi tačan pravni izvor za objavljivanje Službenog glasnika. Službeni glasnik dostupan je na internetu besplatno. Nakon što se usvojeni zakon tamo objavi, na internet stranici PS se upućuje na broj Službenog glasnika u kojem je zakon objavljen. Zakoni usvojeni prije 2013. godine nisu dostupni besplatno na internetu, jer navodno, kako se tvrdi, ne mogu biti dostupni retroaktivno.
349. Prečišćena verzija zakona dostupna je na internet stranici PS, u skladu sa Jedinostvenim pravilima. Ipak, u praksi, ustavnopravne komisije ne izrađuju prečišćene verzije zakona onoliko često koliko bi trebalo, jer njihovo osoblje tvrdi da bi im organi uprave u tome trebali pomoći.

#### ***B. Federacija Bosne i Hercegovine – Objavljivanje i dostupnost usvojenih zakona, otvorenost parlamenta***

350. Eksperti su obaviješteni da u FBiH ne postoji poseban Zakon o objavljivanju, ali je ova tema općenito obuhvaćena Pravilnikom (FBiH). Ova pravila, međutim, nemaju posebne odredbe za objavljivanje.
351. Što se tiče objavljivanja dokumenata koji nastanu u parlamentarnom procesu, Poslovnici sadrže manje-više identična pravila. Program rada PD se objavljuje kao posebna publikacija i postavlja na internet stranici doma, dok se u slučaju DN objavljuje samo kao posebna publikacija.
352. Nacrti, prijedlozi i doneseni akti mogu se u cijelosti objavljivati u dnevnoj štampi (PD), elektronski ili u štampanom obliku (DN) ili kao posebne publikacije.
353. Ako se odluči da se nacrt zakona ili pojedinačno pitanje iz nacrta zakona stavi na javnu raspravu, zaključcima doma mora se odrediti način objavljivanja ovih dokumenata. Zakoni, drugi akti, prečišćeni tekstovi akata i autentična tumačenja objavljuju se u Službenim novinama FBiH.
354. Web stranica DN obavještava javnost u kojem se službenom listu pojedini zakon može naći. Službene novine FBiH nisu besplatno dostupne, ali je online pristup usvojenim zakonima besplatan.
355. Ako je zakonom ili drugim aktom propisano da Zakonodavno-pravna komisija (u slučaju oba doma) treba da izradi prečišćeni tekst zakona, nadležni organ uprave Federacije dostavlja prijedlog prečišćenog teksta Zakonodavno-pravnoj komisiji u roku koji ona odredi. Tokom ovog procesa, zakonodavno-pravne komisije oba doma sarađuju kako bi se došlo do ispravno prečišćenog istovjetnog teksta.
356. Eksperti su utvrdili da postoji problem sa pristupom prečišćenim verzijama zakona. Prečišćene verzije zakona nisu dostupne osim ako se ne zatraži proces utvrđivanja

prečišćene verzije, a prečišćeni tekstovi se usvajaju u prilično dugom postupku. Stoga je teško pronaći takav zakon.

357. Noćna zasijedanja su dozvoljena na entitetskom nivou, što otežava kako članovima parlamenata, tako i javnosti da prate pretres.

### *C. Republika Srpska – Objavljivanje i dostupnost usvojenih zakona, otvorenost parlamenta*

358. Objavljivanje zakona u RS je obuhvaćeno Zakonom o objavljivanju zakona i drugih propisa RS, koji se uglavnom odnose na Službeni glasnik RS.
359. Na internet stranicama NSRS objavljuju se sljedeći dokumenti: program rada; nacrti zakona za konsultacije; te prijedlozi i dokumenti o kojima se raspravlja na sjednicama NSRS.
360. Na internet stranicama NSRS nalaze se svi novousvojeni i drugi zakoni [u rubrici „arhiva“] i dostupni su besplatno. Nakon objavljivanja zakona u Službenom glasniku, na web stranici NSRS uz usvojeni tekst zakona pojavljuju se svi podaci o objavljivanju u Službenom glasniku.
361. U Službenom glasniku RS objavljuju se sljedeći dokumenti: zakoni; autentična tumačenja; odluke prema kojima se nacrt zakona stavlja na javnu raspravu (također se objavljuje u dnevnim novinama) i prečišćeni tekstovi zakona.
362. Službeni glasnik nije dostupan besplatno [sagovornici navode da su neki od njih besplatni].
363. Kako NSRS raspolaže svim potrebnim informacijama o zakonu (tekst i detalji o objavljivanju), građani traže od NSRS da im pošalje propise koji ih zanimaju ili su im potrebni.
364. U medijima u RS moraju se saopćiti sljedeće informacije: odluka o upućivanju nacrta zakona na javnu raspravu (dnevne novine) i nacrt amandmana, ukoliko se upućuje na javnu raspravu. Prijedlozi i akti Vijeća naroda RS dostupni su medijima u skladu sa Zakonom o slobodi pristupa informacijama.
365. Akti Vijeća naroda RS su dostupni na internet stranicama NS, na oglasnoj tabli i u Službenom glasniku RS.
366. Prečišćene tekstove zakona izrađuje Zakonodavni odbor NS kada dobije ovlaštenje. Ne postoji pravilo koje definiše kada se mora ovlastiti. Međutim, treba napomenuti da prečišćene verzije zakona nisu dostupne na internet stranicama.
367. Iako su sjednice kolegija NSRS otvorene, ne postoji takvo pravilo za sastanke i rasprave Predsjedništva. Međutim, za ove sastanke se moraju voditi zapisnici. Ostaje nejasno kako se vodi zapisnik u slučaju razgovora preko telefona, koji su dozvoljeni.
368. Bilo bi relativno lako imati zatvorene sjednice radnih grupa obzirom na prilično šture uslove za iniciranje takvih sjednica (čl. 51).
369. Prekid zasijedanja može trajati do 60 dana. Nejasno je čime se može opravdati prekid i ko odlučuje o nastavku (samo predsjednik Narodne skupštine ili i drugi akteri uključeni u proces donošenja odluka, čl. 126). Nadalje, 60 dana je prekomjerno dug rok.
370. Podzakonske akte je teže pronaći online na internet stranicama ministarstava.

### *ULOGA USTAVNIH SUDOVA*

371. Uloga ustavnih sudova u donošenju zakona je generalno da utvrde da li je dati zakon u skladu sa ustavom, na osnovu zahtjeva nižih sudova, ustavnih organa ili pojedinaca. Ustavni sudovi mogu utvrditi nedostatke u zakonodavstvu, proglasiti zakone nevažećim ili ih vratiti parlamentu na opoziv i reviziju, u zavisnosti od njihovog mandata. Čini se da BiH nerado provodi neke odluke Ustavnog suda.<sup>67</sup> Do 2017. godine nije provedeno više od 80 odluka ustavnog suda.<sup>68</sup> Prema navodima sagovornika u intervjuima, situacija se nije popravila.
372. Ustavni sudovi BiH i FBiH mogu preispitivati proceduralnu ispravnost zakona. Međutim, u svojoj praksi Ustavni sud BiH nije odlučivao ni o jednom predmetu u kojem se navodilo da nisu ispoštovana pravila zakonodavnog postupka.
373. Ograničen broj zahtjeva ovlaštenih predlagača podnosi se Ustavnom sudu FBiH za preispitivanje postupka donošenja zakona. Sud je u svojim odlukama istakao da se Poslovnici domova parlamenta i kantonalnih zakonodavnih tijela u suštini bave organizacijom zakonodavnih tijela i propisuju rad tih zakonodavnih tijela na način koji im omogućava da obavljaju funkcije koje su im povjerene Ustavom. Iz ovih razloga, eventualne radnje (aktivnost ili akt) organa vlasti u FBiH koje nisu u skladu sa propisanim i usvojenim procedurama nesumnjivo i sljedstveno dovode do kršenja Ustava FBiH.<sup>69</sup> Stavovi Suda izneseni u odlukama se uvažavaju kada je u pitanju ponovljeni postupak donošenja zakona, postupak imenovanja i razrješenja pojedinih članova zakonodavnih tijela, te donošenje novih odluka koje su donesene na sjednici sazvanoj suprotno odredbama Poslovnika. Na primjer, u slučaju rasprave o Zakonu o radu u PD (2015. godine) nisu ispoštovani rokovi i Ustavni sud je ovaj zakon proglasio neustavnim.

## **III. PREPORUKE**

---

374. Postupci donošenja propisa u BiH (na državnom i entitetskom nivou) ne razlikuju se u osnovi od proceduralnih pravila koja postoje u brojnim drugim državama. Obzirom na njihov kapacitet da zakonodavni proces organizuju blagovremeno i adekvatno, kao i u interesu građana, ti zakonodavni postupci nisu suštinski nekompatibilni sa demokratskim standardima donošenja zakona. Istovremeno, složeni ustavni okvir, politički kontekst, kao i pravna i/ili zakonodavna kultura i tradicija su glavni izazovi za donošenje kvalitetnih zakona u BiH.
375. U tom smislu, ocjena zakonodavnih procedura u BiH pokazuje da glavni nedostaci nisu uslovljeni postojećim pravilima, već su uzrokovani načinom na koji se provode (ili ne provode) u praksi u datom složenom kontekstu. Stoga se preporuke fokusiraju i na

---

<sup>67</sup> Danijel Kovacevic, Bosnia's Long History of Ignoring Constitutional Court Rulings, dostupno na: <https://balkaninsight.com/2020/02/19/bosnias-long-history-of-ignoring-constitutional-court-rulings/>

<sup>68</sup> Emina Dizdarevic and Nedim Dervisbegovic, Bosnia's Constitutional Court to Rule on Movement Restrictions, BalkanInsight 14. april 2020, dostupno na: <https://balkaninsight.com/2020/04/14/bosnias-constitutional-court-to-rule-on-movement-restrictions/>

<sup>69</sup> Presuda broj: U-19/12 od 28.08.2012.godine, objavljena u Službenim novinama FBiH, br. 93/12; Presuda broj: U-29/15 od 17.02.2016. godine, objavljena u Službenim novinama FBiH, broj: 20/16 i Ispravak presude, objavljen u Službenim novinama FBiH, br. 24/16; Presuda broj U-58/17 od 23.10.2018.godine, objavljena u Službenim novinama FBiH, broj: 96/18; Odluka broj U-8/19 od 27.02.2019. godine, objavljena u Službenim novinama FBiH, br. 16/19; Mišljenje broj U-30/19 od 24.09.2019.godine, objavljeno u Službenim novinama FBiH, br. 73/19; Mišljenje broj U-3/20 od 11.02.2020.godine, objavljeno u Službenim novinama FBiH, br. 15/20; i Presuda broj U-56/20 od 24.02.2021.

praktična poboljšanja. Iz ovih razloga, relevantne i sveobuhvatne informacije o praktičnoj implementaciji postojećih formalnih pravila su od najveće važnosti za procjenu. Kako takve informacije djelimično nedostaju, neke od preporuka se daju uz određene ograde. Potrebno im je dodatno ispitivanje.

### *GENERALNO O PRAVILIMA ZA DONOŠENJE ZAKONA*

#### *A. Opće preporuke – Pravila o donošenju zakona*

376. Preporučuje se, uglavnom entitetima, izmjena propisa koji regulišu različite aspekte procesa donošenja zakona, te da u u tom kontekstu razmotre međunarodne standarde. To se odnosi na pravila koja se tiču saradnje između vlada i parlamenata na državnom i entitetskom nivou i između države i njenih entiteta, kao i između samih entiteta; što je više aspekata RIA moguće; smislene konsultacije; i ex-post evaluacija zakona, koja bi metodološki trebala biti povezana sa ex-ante procjenom. Međutim, poboljšanja formalnih pravila neće automatski dovesti do značajnih i trenutnih promjena sve dok institucionalni i politički kontekst ostanu nepromijenjeni. Stoga je važno pozabaviti se ne samo formalnim pravilima već i njihovom praktičnom primjenom.
377. Kako dva Poslovnika PD i DN u BiH i FBiH sadrže veliki dio identičnih ili skoro identičnih pravila, bilo bi moguće, sa stanovišta zakonodavne tehnike, objediniti ove identične odredbe u jedan akt koji pokriva oba doma, te da se zajedničke odredbe ovog akta dopune sa dva različita poglavlja koja se bave posebnim pravilima za oba doma. Umjesto ta dva odvojena poglavlja, također bi bilo moguće imati i dva akta koja se bave samo odredbama specifičnim za jedan od dva doma.
378. Savjetuje se da se preispitaju pravila i prakse u vezi sa zakonima o vanrednim situacijama u svjetlu općih iskustava razrađenih i korištenih tokom pandemije Covid-19 širom svijeta u smislu organizovanja sjednica, sastanaka, diskusija, procedura glasanja i nadzora.
379. Što se tiče formalnih pravila za izradu propisa, online nomotehnički priručnik, koji se po potrebi ažurira, mogao bi poboljšati formalni kvalitet nacrt propisa. Također bi mogao poslužiti i kao instrument za provjeru kvaliteta nacrt zakona i, što je još važnije, podzakonskih akata. Radi podizanja svijesti i pružanja sveobuhvatnih informacija o procesima donošenja zakona, ova vrsta priručnika bi mogla uključivati i informacije o predparlamentarnom procesu izrade zakona, odnosno uputstva o obaveznim konsultacijama, RIA, itd.
380. Jasna i detaljna pravila vezana za javne konsultacije su, nesumnjivo, od najveće važnosti. Trebaju se pozabaviti, između ostalog, sljedećim pitanjima, imajući u vidu da modaliteti moraju biti poznati svim zainteresovanim političkim akterima, državnim službenicima, učesnicima u konsultacijama itd.: O kojoj temi se provode konsultacije? Ko se mora konsultovati? Ko se može konsultovati? Ko odlučuje? U kom obliku se konsultacije održavaju i zašto? Koji su rokovi za koju aktivnost? Ko dijeli koju vrstu informacija, kako i s kim? Kakve će posljedice imati konsultacije i zašto (prilagođavanje prijedloga propisa, razlozi zašto se određena mišljenja ne uzimaju u obzir ili ne unose u prijedlog)? Sažetak pravila dostupan online mogao bi biti od pomoći u svrhu informisanja i podizanja svijesti.
381. Radi sagledavanja zakonodavne aktivnosti, preporučuje se prikupljanje i objavljivanje statističkih podataka o broju nacrt zakona, izglasanim zakonima, prosječnom kašnjenju između prijedloga zakona i njegovog usvajanja itd.

### ***B. Preporuke za Federaciju Bosne i Hercegovine - Pravila o donošenju zakona***

382. Savjetuje se da se Poslovnica ne prepušta odlučivanje o detaljima javnih konsultacija diskrecionim ovlastima članova parlamenata/većine doma, već da se utvrde posebna pravila o javnoj raspravi koja pružaju osnovu za predvidljivu i koherentnu praksu konsultacija.
383. Zarad razumljivosti, pristupačnosti i transparentnosti, preporučuje se da se ispita mogućnost povlačenja jasne razlike između pravila „tvrdog“ i „mekog“ prava unutar jednog konsolidovanog dokumenta.

## ***SARADNJA***

### ***A. Opće preporuke - Saradnja***

384. Treba promovirati saradnju između izvršne vlasti i parlamenata države i njena dva entiteta kako bi se obavezali na zajednički program reformi u okviru opredjeljenosti BiH za pripremu za članstvo u EU. Parlamenti bi trebali provoditi svoje opredjeljenje (u okviru EU Twinninga za PS BiH i šire) da imaju redovne sastanke predsjednika parlamenata i sektorskih radnih tijela kako bi razmjenjivali informacije i koordinirali svoje zakonodavne aktivnosti u vezi, posebno, zahtjeva za članstvo u EU.

### ***B. Preporuke za Bosnu i Hercegovinu – Saradnja***

385. Na državnom nivou savjetuje se povećanje saradnje između dva doma Parlamenta, između Vlade i Parlamenta, te između Parlamenta i Ustavnog suda.
386. Postojeći primjeri za rješavanje neopravdanih kašnjenja u procesu donošenja zakona (pogledati FBIH) bi se mogli razmotriti i slijediti, ali bi to zahtijevalo i ustavnu promjenu.
387. Trenutni oblik dvodomnosti bi se mogao preispitati: bilo je prijedloga da se uloga DN fokusira na učešće u postupcima po pitanjima od vitalnog interesa. Takva promjena bi, međutim, zahtijevala ustavnu reformu koja mora biti zasnovana na širokom društvenom i političkom konsenzusu.

### ***C. Preporuke za Federacije Bosne i Hercegovine – Saradnja***

388. Autonomija i saradnja se međusobno ne isključuju. Autonomija parlamentarnih domova ne znači da dva doma ne bi mogla ili ne bi trebala blisko sarađivati u praksi i da Poslovnici ne bi mogli i ne bi trebali biti organizirani na način koji omogućava intenzivnu saradnju. U suprotnom, dvodomni parlament ne može efikasno obavljati svoje ustavne zadatke.
389. Saradnja između različitih parlamentarnih radnih tijela i uloga zajedničkih komisija oba doma bi se mogla ojačati. To se odnosi i na saradnju između PD i DN, između PD i Vlade, te između domova parlamenta i kantona.
390. OGD su do sada bezuspješno predlagale da se zakonodavni proces u FBIH skрати, na primjer, uvođenjem više jasnijih rokova u postupku. Ovaj prijedlog bi se mogao uzeti u obzir, ali treba obratiti pažnju na činjenicu da praktični rad institucija (Vlade i Parlamenta) u velikoj mjeri zavisi od političke kulture i tradicije jedne zemlje, a samo u ograničenoj mjeri od formalnih odredbi – bilo da su one ustavne ili zakonske. Što se



trajanja zakonodavnog procesa tiče, ni pretjerana brzina ni nepotrebno kašnjenje ne idu u prilog kvalitetu (naravno, hitni postupci moraju biti mogući u slučaju stvarnih vanrednih situacija, a potrebno je osigurati vrijeme za smislenu i inkluzivnu diskusiju i pretres).

391. Trebalo bi odrediti rokove za dobijanje mišljenja kantona. Ovi rokovi bi trebali biti praćeni pravnim posljedicama ukoliko kantoni ne reaguju na vrijeme. Nedostatak odgovora kantona na nacrt zakona, uključujući pitanja koja se odnose na vitalne interese, trebalo bi da omogući nastavak izrade nacrta zakona. Na taj način se postupak može nastaviti, a blokade se mogu izbjeći. S druge strane, izbjegavanje ovakvih „blokada“ može imati i negativne efekte (nedovoljno pažnje posvećeno praktičnoj implementaciji). Odabrano rješenje treba pažljivo razmotriti. To bi moglo zahtijevati i ustavnu promjenu (čl. III-3 i V Ustava države). Dodatne odgovornosti navedene u čl. III 5. Ustava BiH nije preuzela. Ta ustavna odredba bi se mogla preispitati u cilju rješavanja ovog suštinskog pitanja.
392. Kako bi se spriječilo blokiranje zakonodavnog procesa, treba izraditi nova pravila. Na primjer, mogu se odrediti rokovi za proceduralne korake. Ako se ovi rokovi ne poštuju, trebalo bi biti moguće dobiti zeleno svjetlo za nastavak zakonodavnog procesa. To bi također zahtijevalo promjene u načinu razmišljanja izabranih zvaničnika, kako bi tražili mogućnosti za izbjegavanje blokiranja zakonskih procedura, te svijest o potrebi praktične primjene pravila.
393. Predloženo rješenje je optimiziranje nadležnosti njihovim prenošenjem između državnog i entitetskog nivoa u skladu sa onim čime se doista treba baviti na državnom nivou, a o čemu bi se doista trebalo odlučivati na entitetskom nivou. Za to je potrebno jednako razumijevanje i saglasnost u FBiH i RS (oba entiteta treba da se saglase u vezi nadležnosti koje će se prenijeti). Izgleda da to, barem djelimično, do sada nije učinjeno zbog činjenice da je FBiH spremna prenijeti više nadležnosti od RS. Osnovni problem koji se odnosi na nadležnosti je taj što Ustav BiH, za razliku od ustava većine federalnih država, sadrži vrlo ograničena pravila ili principe za raspodjelu zakonodavnih ovlaštenja (čl. III).
394. Sadašnji oblik dvodomnosti bi se mogao preispitati: bilo je prijedloga da se uloga DN svede na učešće u postupcima vitalnih interesa. Ipak, to bi zahtijevalo ustavnu reformu koja se mora zasnivati na širokom društvenom i političkom konsenzusu. Kao druga opcija, u zakonodavnom procesu između domova treba uspostaviti pravilan protok informacija, saradnju i koordinaciju. Možda bi se također moglo razmotriti da se procedure po pitanjima od vitalnog interesa jasnije odvoje od redovnog zakonodavnog procesa kako bi se izbjeglo da obični proces bude previše politiziran.
395. Također bi moglo biti od koristi preispitati praksu ponovnog pokretanja procedura za donošenje zakona nakon blokade. Odgovarajuća saradnja i suštinsko preispitivanje blokada stvorenih u procesu donošenja zakona mogli bi doprinijeti otklanjanju takvih prepreka.
396. Ustav FBiH predviđa instrumente za rješavanje kašnjenja u procesu donošenja zakona, na primjer, davanjem ovlaštenja premijeru da sazove zajedničku konferenciju. Aktiviranje ove klauzule je zasnovano na političkoj odluci, ali bi se moglo češće razmatrati kada kvalitet zakonodavstva ili funkcionisanje pravnog sistema u cjelini zahtijevaju takav korak.

#### *D. Preporuke za Republiku Srpsku – Saradnja*

397. Institucije RS bi trebale bolje saradivati sa državom i FBiH kako bi uskladile svoje zakone sa njihovim i otvorile pregovore o mogućem prenošenju dodatnih nadležnosti na državu u skladu sa Ustavom BiH (čl. III 5 b) kako bi usvajali potrebne zakone u interesu građana, a u svjetlu mogućeg članstva u EU i bolje implementacije sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava.

#### *ODGOVARAJUĆE VRIJEME ZA ZAKONODAVNE POSTUPKE*

398. Savjetuje se da se preispitaju rokovi i njihovo precizno propisivanje u parlamentarnim procedurama kako bi se olakšalo informirano donošenje odluka i uključenost. Ako su formalni rokovi fiksirani, oni moraju biti urađeni na način koji omogućava smislenu saradnju. Oni također moraju biti praćeni jasnim i značajnim proceduralnim sankcijama u slučaju nepoštivanja.
399. Trebalo bi odrediti rokove tamo gdje nedostaju kako bi se uspostavio zakonski standard za različite postupke.

#### *HITNI/SKRAĆENI POSTUPAK*

400. Općenito, vanredna stanja podrazumijevaju situaciju obilježenu potrebom za brzim reagovanjem na okolnosti koje ugrožavaju život, bilo da se radi o pandemiji, prirodnoj katastrofi, velikoj ekonomskoj krizi, ili okolnostima koje su nastale usljed rata ili oružanog sukoba ili istovremenih terorističkih napada velikih razmjera. Na početku, kada se proglašava vanredno stanje, treba objaviti kako će određena situacija uticati na uobičajeni proces donošenja zakona. Dok različiti oblici ubrzanog donošenja zakona, preskakanje nekih elemenata normalnog zakonodavnog ciklusa, ponekad mogu biti potrebni, izuzeci od uobičajenih pravila trebali bi biti svedeni na minimum. Uzimajući u obzir i izazove koje je pandemija COVID-19 izazvala u zakonodavnom procesu, definiciju „hitne situacije“, koja je jedan od zakonskih osnova za skraćeni postupak, treba preispitati kako bi se izbjegla zloupotreba takvih postupaka. Također se preporučuje odgovarajuće kvalifikovana većina za korištenje hitnih postupaka.
401. Suštinski elementi zakonodavnog ciklusa mogu se ograničiti ili ukinuti samo u slučajevima kada je to apsolutno neophodno, a takvi slučajevi moraju biti na odgovarajući način obrazloženi. S tim u vezi, preporučuje se da se u zakonodavstvu na državnom i nivou FBiH postave jasni kriterijumi na osnovu kojih će Vlada ili drugi organi ovlašteni da iniciraju donošenje zakona biti obavezani da detaljno obrazlože potrebu za skraćenim postupkom donošenja zakona, uz eksplicitno navođenje razloga zbog kojih bi preskakanje nekih bitnih elemenata normalnog zakonodavnog ciklusa bilo dozvoljeno. Imajući u vidu postojeću formulaciju koja dozvoljava hitni zakonodavni postupak u FBiH (može se koristiti samo ako postoji neodložna potreba za uređivanjem odnosa i pitanja ili ako bi nedostatak regulative imao štetne posljedice), treba imati na umu da je uobičajena situacija da je svaki zakon koji se dostavi na usvajanje osmišljen zato što bi nedostatak zakonske regulative u određenoj oblasti imao štetne posljedice, te to stoga teško može biti odgovarajuća argumentacija za korištenje hitnog postupka.

### *INICIJATIVA ZA DONOŠENJE ZAKONA*

#### *A. Opće preporuke – Inicijativa za donošenje zakona*

402. Dodatni ljudski resursi i stručnjaci treba da budu dodijeljeni članovima i radnim tijelima parlamenata, između ostalog, kroz podršku državnih organa i Zakonodavno-pravnog sektora PS BiH i drugih institucija BiH.
403. Treba podići svijest članova parlamenata o mogućnosti pristupa stručnoj podršci sa strane organa uprave i Zakonodavno-pravnog sektora PS, a stručnjaci treba da prođu odgovarajuću obuku kako bi na proaktivan način dali adekvatnu stručnu podršku članovima parlamenta. Percepcija javne uprave kao neutralne i profesionalne bila bi temeljni oslonac.
404. OGD treba podsticati da Vladi i poslanicima predlažu nacрте zakona na proaktivan način.

#### *B. Preporuke za Republiku Srpsku – Inicijativa za donošenje zakona*

405. Svi akteri, uključujući organizacije građanskog društva i građane, treba da budu bolje informisani o svom pravu da budu uključeni u zakonodavne inicijative i donošenje zakona. RS bi mogla podržati podizanje svijesti i izgradnju kapaciteta.

### *DONOŠENJE POLITIKA I RIA*

#### *A. Opće preporuke – Donošenje politika i RIA*

406. RIA pomaže da se osigura kvalitetno zakonodavstvo zasnovano na znanju tokom čitavog ciklusa donošenja politika i zakona. Provođenje RIA prvenstveno bi trebalo da bude zadatak vlada, sa mogućim izuzetkom RIA za (važne) amandmane koji se podnose tokom procesa u parlamentu i za važne zakone koje podnose članovi parlamenta.
407. Procjene uticaja ne uključuju samo procjenu troškova već i društveni uticaj, uticaj na okoliš ili antikorupcijski uticaj, ispitivanje koristi i drugih posljedica. Vladavina prava i ljudska prava, uključujući procjenu uticaja u smislu roda i različitosti, također su važni elementi RIA. Usvojeno zakonodavstvo treba procijeniti i ocijeniti kako bi se vidjelo da li adekvatno odgovara svom namjeravanom cilju. Rezultati RIA treba da budu objavljeni zajedno sa nacrtom zakona na zvaničnim internet stranicama. S obzirom na moguće članstvo u EU, RIA bi također trebalo da procijeni uticaj politika i nacрта zakona na proces evropskih integracija i njihovu kompatibilnost sa međunarodnim obavezama.
408. Potrebno je upodobiti pravila o obrazloženjima koja se zahtijevaju u predparlamentarnoj i parlamentarnoj fazi zakonodavstva.
409. Naknadnoj evaluaciji zakona treba posvetiti više pažnje. Takva evaluacija bi se mogla vršiti kroz vladin izvještaj parlamentu nakon određenog vremena implementacije. O ovom izvještaju bi potom mogla raspravljati nadležna radna tijela u parlamentu.

#### *B. Preporuke za Bosnu i Hercegovinu – Donošenje politika i RIA*

410. Preporučuje se da se troškovi nacрта zakona detaljnije predstavljaju.

411. Finansijska sredstva za RIA treba planirati u budžetu, a moglo bi se razmotriti stvaranje istraživačkog centra, uz specifičnu obuku, povećanje osoblja i strateško promišljanje o RIA.

### *C. Preporuke za Federaciju Bosne i Hercegovine – Donošenje politika i RIA*

412. RIA se ne treba smatrati samo formalnom aktivnošću „popunjavanja“ u vladinom dijelu zakonodavnog postupka.
413. Trebalo bi dodijeliti sredstva domovima Parlamenta za provođenje RIA za amandmane na prijedloge zakona i nacрте zakona koje predlažu članovi parlamenta. Moglo bi se razmotriti i učešće državnih organa. To bi, međutim, pretpostavljalo dobru međusobnu saradnju (što nije svuda slučaj) i da se RIA pravilno sprovodi tokom predparlamentarne faze.
414. Tokom pretresa, više težine treba dati obrazloženjima.

### *D. Preporuka za Republiku Srpsku – Donošenje politika i RIA*

415. U RS, RIA se treba koristiti prvenstveno za procjenu uticaja nacрта zakona na harmonizaciju unutar BiH, proces evropskih integracija i implementaciju Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama (u daljem tekstu “EKLjP”) i odnosne sudske prakse.

## *ROD I RAZLIČITOST*

### *A. Opće preporuke o rodu i različitosti i drugim srodnim pitanjima*

416. Savjetuje se da se osigura da se zakoni bave i problemima žena i manjinskih grupa, kao i ranjivih ili marginaliziranih grupa. Neophodno je da aspekti roda i različitosti budu uključeni u cjelokupni zakonodavni proces. MLJPI, ARS i entitetski Gender centri mogli bi igrati značajnu ulogu u ovom pogledu.

#### *Vitalni nacionalni interesi*

417. Ne dovodeći u pitanje adekvatnost pravnog okvira u pogledu vitalnih nacionalnih interesa, zakonodavci trebaju razmotriti uspostavljanje nekog funkcionalnog mehanizma koji osigurava učinkovitu zaštitu vitalnog nacionalnog interesa uz istovremeno sprječavanje moguće zloupotrebe odnosnih postupaka za blokiranje redovnog procesa donošenja zakona.
418. Rješenje bi moglo biti da RIA procjenjuje uticaj nacрта zakona na vitalne interese konstitutivnih naroda, drugih manjina i ravnopravnost spolova kako bi taj proces bio manje politizovan, a više vođen principima jednakosti i pravičnosti. „Međuetničke ili neetničke“ OGD bi se mogle ohrabriti da se angažuju kada su vlade ili poslanici u procesu izrade zakona. Na taj način bi se mogli uzeti u obzir i interesi građana, proces evropskih integracija, EKLjP i odnosna sudska praksa, a ne samo vitalni nacionalni interesi.

#### *Rodna ravnopravnost*

419. Potrebni su kontinuirani naponi da se poveća zastupljenost žena, gdje je to potrebno.

420. Ljudske, tehničke i finansijske resurse institucionalnih gender mehanizama (prvenstveno ARS BiH, entitetskih Gender centara, MLJPI BiH) treba ojačati, posebno za implementaciju GAP, uključujući praćenje i procjenu uticaja zakonodavstva na ravnopravnost spolova.
421. Treba razmotriti povećano učešće OGD, posebno ženskih organizacija, u izradi propisa, politika i programa o ravnopravnosti spolova, na nivou države, entiteta, distrikta i kantona.
422. Obzirom na razlike i provođenju zakonodavstva o ravnopravnosti spolova u decentraliziranoj strukturi zemlje, potrebno je u potpunosti uskladiti zakonodavstvo i politike za postizanje ravnopravnosti žena i muškaraca na nivou države, entiteta, distrikta i kantona.

#### *Rodno neutralni jezik*

423. U svim službenim jezicima, naglasak treba staviti na ispravnu upotrebu rodno neutralnog jezika u zakonodavnim aktima i drugim službenim publikacijama. Treba podići svijest o uticaju rodno pristrasnog jezika na društvene strukture i strukture moći. U tom cilju, moglo bi se razmotriti usvajanje i implementacija odgovarajućih pravila u vezi sa upotrebom roda u zakonskim tekstovima.

#### *Donošenje zakona na više jezika*

424. Treba poduzeti mjere kako bi se osiguralo da se koristi ispravna i tačna pravna terminologija kako bi se garantovala profesionalna komunikacija i pravna sigurnost. Terminološko znanje i obuka, kao i šira upotreba terminoloških alata, kao što su terminološke baze podataka, imale bi pozitivan efekat i dovele bi do boljeg jezičkog kvaliteta zakona.
425. Treba omogućiti stručnim službama parlamenata da adekvatno odgovore jezičkim potrebama.

### ***B. Preporuke za Bosna i Hercegovina – Rod i različitost***

426. Čini se da integracija aspekata roda i različitosti nije pravilno ugrađena u postupke donošenja propisa. Jedna od praktičnih realizacija tog pristupa je korištenje RIA. U tu svrhu, ljudska prava ili rodna pitanja moraju se uzeti u obzir, između ostalog, prilikom ponovnog razmatranja pravila o RIA i uključenih organa i tijela, kao i kada se zaista provodi RIA.
427. Također se savjetuje da se Vijeću nacionalnih manjina pri PS BiH dodijeli značajnija uloga u zakonodavnom procesu.
428. Obzirom na izazov različitosti s kojim se BiH suočava, potrebno je učiniti daljnje pokušaje da se provede presuda u slučaju Sejdić i Finci u vezi sa ograničenjima na etničkoj osnovi kod mogućnosti kandidovanja i biračkog prava kako bi se potakle reforme demokratizacije u predpristupnom i pristupnom procesu BiH.<sup>70</sup> U tom smislu

---

<sup>70</sup> Dana 22. decembra 2009. godine, Evropski sud za ljudska prava (ESLJP) donio je odluku u kojoj se navodi da je etnička nepodobnost da se kandiduje "...nespojiva sa opštim principima Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda," Pogledati Sejdić i Finci protiv

bi se mogao koristiti postupak propisan Protokolom br. 16 uz EKLJP, koji uključuje mogućnost najviših sudova BiH da zatraže od Evropskog suda za ljudska prava savjetodavno mišljenje o načelnim pitanjima koja se odnose na primjenu ili tumačenje prava i sloboda definisanih u Evropskoj konvenciji ili njenim protokolima<sup>71</sup>.

### *C. Preporuka za Federaciju Bosne i Hercegovine and Republika Srpska – Rod i različitost*

429. Čini se da integracija aspekata roda i različitosti nije pravilno ugrađena u postupke donošenja propisa. Jedna od praktičnih realizacija tog pristupa je korištenje RIA. U tu svrhu, ljudska prava ili rodna pitanja moraju se uzeti u obzir, između ostalog, prilikom ponovnog razmatranja pravila o RIA i uključenih organa i tijela, kao i kada se stvarno provodi RIA.

## *PLANIRANJE ZAKONODAVNE AKTIVNOSTI*

### *A. Opće preporuke – Planiranje zakonodavne aktivnosti*

430. Jedan od ključnih elemenata pravilnog donošenja zakona je adekvatno dugoročnije planiranje zakonodavnih aktivnosti. Umjesto da se reaguje na specifične kratkoročne probleme i time nepotrebno ubrzava zakonodavni proces (što dovodi do neujednačenih rezultata u pogledu kvaliteta propisa), dugoročno planiranje ključnih zakonodavnih inicijativa rezultira kvalitativno boljim, održivijim propisima.

### *B. Preporuke za Bosnu i Hercegovinu - Planiranje zakonodavne aktivnosti*

431. BiH bi trebala iskoristiti iskustva drugih država članica OSCE-a u planiranju donošenja javnih politika i normativnih akata i razviti dugoročnije planiranje ključnih zakonodavnih inicijativa.

432. Jedno od praktičnih rješenja moglo bi biti da Vlada BiH predloži program javnih politika na mandatnoj osnovi (višegodišnjoj) zasnovan na izbornim obećanjima i predizbornom koalicionom sporazumu između političkih stranaka, uključujući njegove troškove i procjenu uticaja na okoliš, ekonomski i socijalni razvoj, proces evropskih integracija, rod i različitost, ljudska prava, itd. Nakon imenovanja, vlada bi mogla tražiti od PS da raspravlja i možda glasa o njenom višegodišnjem programu javnih politika. Ova metoda bi mogla značiti ustavnu promjenu ili izmjene Poslovnika, ali bi svakako zahtijevala posvećenost oblikovanju prakse u ovom smjeru.

### *C. Preporuka za Federacija Bosne i Hercegovine – Planiranje zakonodavne aktivnosti*

433. FBiH bi mogla razmotriti razvoj dugoročnog planiranja ključnih zakonodavnih inicijativa, slično onom koji se navodi za državni nivo.

---

Bosne i Hercegovine (ECtHR 2009). Pogledati na: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-96491>. Pogledati također: <https://www.coe.int/en/web/execution/-/sejdic-and-finci-after10-years-of-absence-of-progress-new-hopes-for-a-solution-for-the-2022-elections>

<sup>71</sup> Bosna i Hercegovina je 9. marta 2021. godine ratificirala Protokol broj 16 uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda čime je broj ratifikacija porastao na 16. Protokol će za Bosnu i Hercegovinu stupiti na snagu 1. jula 2021.

#### *D. Preporuka za Republiku Srpsku – Planiranje zakonodavne aktivnosti*

434. RS treba poštivati svoje planove, a kada se oni ne mogu ispoštovati važno je razumjeti i objasniti razloge povremenih neuspjeha u tome. Ako razlog nije političke prirode, metodologija planiranja bi se mogla preispitati.

#### *IZRADA PROPISA*

##### *A. Opće preporuke – Izrada propisa*

435. Potrebno je upodobiti pravila o obrazloženjima koja se zahtijevaju u predparlamentarnoj i parlamentarnoj fazi izrade i donošenja propisa. Ljudska prava i rodna pitanja moraju se navesti među stavkama koje zahtijevaju procjenu.
436. Trebalo bi unaprijediti inicijalnu i kontinuiranu obuku u ministarstvima i parlamentima po pitanju izrade propisa, kako za državne službenike, tako i za članove parlamenata. Važnost kvaliteta zakona ne treba potcijeniti; princip bi trebao biti da, u slučaju složene materije, teret za tumačenje i razumijevanje značenja zakona treba snositi administracija kada sastavlja nacrt zakona, a ne javnost nakon što se zakon objavi i počne provoditi.
437. Istovremena priprema zakona i odnosnih podzakonskih akata mogla bi biti od koristi za prevazilaženje izazova zakona koji se ne provode. To ne znači nužno da se podzakonski akti podnose i usvajaju istovremeno sa odgovarajućim zakonima. Istovremena priprema mogla bi uključivati samo pripremu suštinskog sadržaja podzakonskih akata i davanje informacija o tome bez podnošenja nacrta.

##### *B. Preporuka za Bosnu i Hercegovinu – Izrada propisa*

438. Više pažnje treba posvetiti važnosti dobro pripremljenih nacrta i stručnosti u oblasti izrade propisa. Stoga, obrađivači moraju biti adekvatno obučeni. Jedan od mogućih načina da se to učini je da članovi parlamenata dobiju podršku stručnjaka i pravnika iz organa uprave (čl. 27 Zakon o upravi BiH iz 2002. godine) i Zakonodavno-pravnog sektora PS. Treba podići svijest poslanika o takvoj pomoći, a državni službenici u organima uprave ili Zakonodavno-pravnom sektoru treba da budu proaktivniji u pružanju podrške obrađivačima. Relevantne OGD treba ohrabriti da daju svoj doprinos obrađivačima zakona, bilo unutar vlade ili među članovima parlamenta.

##### *C. Preporuka za Federaciju Bosne i Hercegovine – Izrada propisa*

439. Upotreba crte prilikom navođenja nečega u tekstu zakona ometa pravilno upućivanje. Treba preispitati upotrebu crta u ovom kontekstu (pogledati i paragrafe 412-414 koji se odnose na obrazloženja, RIA, itd.).

#### *RADNA TIJELA PARLAMENTA*

##### *A. Opće preporuke – Radna tijela parlamenata*

440. Uloga i rad parlamentarnih radnih tijela na svim nivoima bi se mogli unaprijediti. Uz potrebnu važnost i kompetentnost, mogli bi bolje doprinosti rješavanju konflikata i prevazilaženju nekih od postojećih političkih podjela.

441. Preporučuje se preispitivanje sastava parlamentarnih radnih tijela. Proporcionalna zastupljenost svakako ima svoju demokratsku prednost, ali bi mogla biti štetna za prava manjina (tj. parlamentarne opozicije). Ponekad se savjetuje da se slijedi paritetna struktura, posebno u slučaju odbora čija je glavna funkcija nadzor nad izvršnom vlašću.
442. Moglo bi se razmotriti i jačanje statusa izvjestitelja. Njihovo imenovanje i uloga se rijetko pominju iako u mnogim parlamentima (usp. EU parlament ili Francusku) izvjestitelj radnog tijela ima glavnu ulogu u parlamentarnoj fazi donošenja propisa. Izvjestitelje bi mogla imenovati odgovarajuća nadležna radna tijela i oni bi bili zaduženi za izvještavanje o nacrtu zakona i organizovanje odgovarajućih konsultacija, te predstavljanje stava svojih radnih tijela (usvojenih nacrtu zakona) na plenarnom zasijedanju.
443. Državni i entitetski nivoi bi mogli imati koristi od preispitivanja kako povećati efikasnost i transparentnost, što bi također moglo povećati učešće i demokratiju. Na primjer, mogli bi odrediti rokove koje treba poštovati za objavljivanje prijedloga i drugih materijala za sjednice radnih tijela i plenarna zasijedanja. Konkretna uloga izvjestitelja o nacrtu zakona na radnom tijelu također bi mogla biti prepoznata u odnosnim Poslovnica.
444. Treba obezbjediti dovoljno vremena da radna tijela raspravljaju o nacrtima zakona, kao i dovoljno vremena između pretresa na radnim tijelima i u plenumu kako bi članovi parlamenta na plenarnom zasijedanju (koji nisu članovi nadležnog radnog tijela) mogli pročitati preporuke radnog tijela i nacrt teksta uključujući i predložene amandmane.
445. Bilo bi od koristi za kvalitet donošenja zakona u parlamentarnom procesu kada bi se ljudski resursi (uključujući pravne stručnjake, bilo interne ili vanjske) mogli dodijeliti radnim tijelima. Oni bi mogli pomagati članovima da poboljšaju nacрте putem amandmana, te davati izvjestitelju i članovima radnog tijela dodatne informacije o relevantnim pitanjima u vezi sa nacrtom. Oni bi također mogli da olakšaju korištenje prava na amandman, uključujući i za opoziciju, i prava na iniciranje nacrtu zakona.
446. Radna tijela parlamenata trebaju organizirati javne rasprave i konsultovati zainteresovane aktere, uključujući organizacije građanskog društva, prilikom razmatranja nacрте zakona ili vršenja nadzor nad sprovođenjem izglasanih zakona.

### ***B. Preporuke za Bosnu i Hercegovinu – Radna tijela parlamenata***

447. Blokade u procesu donošenja zakona mogle bi se bolje izbjeći ako bi se ponovo razmotrila uloga negativnih mišljenja komisija i većine potrebne za donošenje odluke u Zajedničkoj komisiji. Parlamentarna tijela treba da se uzdrže od zloupotrebe svojih ovlaštenja, a i procedure treba da prestanu da se zloupotrebljavaju. To je, međutim, više pitanje političke i zakonodavne kulture i interesa nego formalno-pravnih pravila.
448. Ustavno-pravna komisija ili nadležna radna tijela parlamenta imaju važan posao u obezbjeđivanju koherentnosti pravnog sistema. Pravila o njihovom negativnom mišljenju, ako se ne zloupotrebljavaju, mogla bi podržati njihovu ulogu prema poslovniku i mogla bi biti u skladu sa principima demokratskog donošenja zakona i načinom na koji se zakoni donose kroz zakonski propisan politički proces. BiH bi također mogla imati koristi od iskustava drugih parlamenata vezano za rad tokom pandemije (na primjer, video konferencije, posebne nadzorne komisije za provjeru implementacije vanrednih ovlaštenja dodijeljenih Vladi itd.)<sup>72</sup>. Istovremeno, posebno treba izbjegavati

---

<sup>72</sup>Za više informacija pogledati: OSCE Human Dimension Commitments and State Responses to the COVID-19 Pandemic, available at: <https://www.osce.org/odihr/human-rights-states-of-emergency-covid19>



slučajeve kada je došlo do zloupotreba pandemije za ograničavanje zakonodavne i nadzorne funkcije parlamenata.

### *C. Preporuke za Federaciju Bosne i Hercegovine – Radna tijela parlamenata*

449. Savjetuje se da informacije i materijali sa sjednica radnih tijela u oba doma, kao i materijali o projektima donošenja zakona budu javno dostupni. Takođe bi se moglo razmotriti, radi transparentnosti, da li će zapisnici sa sastanaka biti objavljeni ili ne. U tom pogledu, međutim, prevagu nad transparentnošću bi moglo odnijeti razmišljanje da bi obično neobjavljivanje moglo ići u prilog postizanju kompromisa i konsenzusa između različitih političkih stranaka.
450. Za pravilno provođenje rasprava i uključivanje stručnjaka u proces donošenja zakona u parlamentu, posebno kada član parlamenta inicira prijedlog zakona, potrebno je napraviti posebni razdjel u budžetu Parlamenta.

### *D. Preporuka za Republiku Srpsku – Radna tijela parlamenata*

451. Savjetuje se da informacije o zakazanim sjednicama radnih tijela NSRS, kao i materijali sa zasjedanja budu javno dostupni. Treba se pozabaviti praksom nepoštovanja rokova utvrđenih u Poslovniku, te osigurati prava poslanika i opozicionih grupa.

## **JAVNE KONSULTACIJE**

### *A. Opće preporuke – Javne konsultacije*

452. Vlade treba da objave jasnu politiku o tome kako će se odvijati otvorene i uravnotežene konsultacije, te mogu razmotriti mogućnost uspostavljanja centralnog ureda odgovornog za koordinaciju ili podršku javnim konsultacijama u vladinim organima<sup>73</sup>. Ti organi bi također mogli provjeravati da li su resorna ministarstva zaista organizovala konsultacije prilikom pripreme javnih politika ili nacрта zakona.
453. Transparentnost krajnjeg rezultata procesa također bi se mogla povećati. Način da se to postigne mogao bi biti objavljivanje sinteze mišljenja dobijenih tokom javne rasprave o nacrtu politike ili zakona, uključujući nacрте obrazloženja i RIA, na vladinoj ili parlamentarnoj platformi. Treba objaviti i odgovor Vlade ili Skupštine (izvjestitelja ili radnog tijela), uključujući i razloge zašto se pojedini prijedlozi ne prihvataju.
454. Konsultacije bi mogle biti neophodne i tokom parlamentarnog procesa. Savjetuje se da se u tom pogledu iskoriste njihovi Poslovnici i aktivnije organiziraju konsultacije.
455. Savjetuje se da se preispita proces konsultacija i da se on provodi i za prednacрте, jer je u zakonodavnom procesu potrebno organizirati konsultacije u predparlamentarnoj fazi tokom kreiranja politika, što je ranije moguće o svakoj opciji politike. Konsultacije treba planirati, koordinirati i provoditi pravovremeno.
456. U parlamentarnoj fazi konsultacije imaju svoja ograničenja zbog načina na koji se nacрти obično pripremaju, ali su i dalje važne. Njihov potencijal se može povećati kada vlada oklijeva da organizira značajne konsultacije ili kada je pitanje kontroverzno. Masovna podrška donošenju zakona (eng. *crowdsourcing legislation*) je praksa koju često koriste

---

<sup>73</sup>OECD: *Background Document on Public Consultations*, 2006, 1, 2, OECD: *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, 2012, Annex, 2.1.

vlade u brojnim jurisdikcijama, koja bi mogla biti od koristi na državnom i entitetskom nivou. Uglavnom, u takvim slučajevima, kao rezultat ovog procesa, ishod proizlazi iz ispravnog predstavljanja svih mogućih stavova o istom pitanju, a ne samo iz ispravnog demokratskog predstavljanja.

457. Stoga, prilikom regulisanja konsultacija i implementacije ovih pravila, inkluzivnije učešće treba da bude prioritet. Postojeći odnosi moći moraju se uravnotežiti. Također treba omogućiti uključivanje, na primjer, ranjivih i marginaliziranih grupa; tokom tog procesa treba koristiti jezik bez administrativnog žargona. Prilikom organiziranja konsultacija, potreban je pristup prilagođen djeci/mladima, primjeren uzrastu, a pažnju treba posvetiti korištenju sigurnosnih mehanizama, kao što su zaštita podataka i sigurni i pristupačni prostori, itd. U tu svrhu, sadržajne konsultacije također zahtijevaju, na primjer, početno istraživanje učesnika konsultacija i zainteresovanih strana i pokušaj njihovog razumijevanja. Sadržajne konsultacije mogu rezultirati informiranim odgovorom i pretpostavljaju pouzdaniji odgovor vlade, koji bi trebao uključivati mnogo više od puke potvrde prijema. Trebalo bi zaista uključiti analizu i ocjenu dostavljenih stavova. Organizacija online konsultacija mora biti vođena istim pristupom i principima koji su prilagođeni specifičnostima online sfere. S obzirom na digitalni jaz, online konsultacije ne bi trebale povećavati postojeće nejednakosti.
458. Otvaranje konsultacija za javnost što je prije moguće, naročito za organizacije građanskog društva, uključujući i one čiji interesi nisu u skladu s interesima vlade, ostaje izazov.<sup>74</sup> Stoga je potrebno podići svijest političkih stranaka o ulozi i poziciji civilnog sektora, uključujući sindikate, predstavnike poslovne zajednice, lokalne samouprave, akademske zajednice i dr. u ovim procesima. Uključeni akteri moraju dobiti odgovarajuću obuku i informacije o utvrđivanju budžeta i donošenju zakona.

### ***B. Preporuke za Bosnu i Hercegovinu – Javne konsultacije***

459. Trebalo bi dati više publiciteta online platformi kako bi se dobijalo više komentara.
460. Također se savjetuje uspostavljanje mehanizma povratnih informacija.
461. Preporučuje se proširenje grupe subjekata uključenih u konsultacije.

### ***C. Preporuke za Federaciju Bosne i Hercegovine – Javne konsultacije***

462. Treba podići svijest o konsultacijama i njihovoj važnosti u procesu donošenja zakona.
463. Saradnja sa kantonima, uz adekvatno postavljene rokove, mogla bi se unaprijediti, čime bi se otklonile blokade u procesu.
464. Savjetuje se preispitivanje način na koji se organiziraju konsultacije poštujući međunarodne standarde. Na primjer, pravila koja omogućavaju konsultacije u parlamentarnoj fazi tek nakon prvog čitanja kada je nacrt zakona već razmatran i kada su temeljne odluke već donesene, a velike promjene je teško postići. Bilo bi dobro rešenje kada bi se vladine konsultacije pravilno vodile i dokumentirale i kada bi se konsultovani mogli obavezno kontaktirati tokom parlamentarnog procesa ako amandman utiče na pravila o kojima su iznesena mišljenja<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> NDI BiH Izvještaj o procjeni stanja demokratije, 26.

<sup>75</sup> Trebalo bi posvetiti dužnu pažnju zaštiti ličnih podataka u slučaju da/kada su neki od konsultovanih eventualno zatražili anonimnost.

#### *D. Preporuka za Republiku Srpsku – Javne konsultacije*

465. Izuzev preporuke o saradnji sa kantonima, preporuke za RS su iste kao i za FBiH.

#### *PROVJERA*

##### *A. Preporuka za Bosnu i Hercegovinu – Provjera*

466. Savjetuje se izvršiti određene reforme postojeće posebne jedinice (sada je to Sekretarijat Vijeća ministara) za provjeru ustavnosti nacrtu izrađenih u ministarstvima i njihovu zakonitost, poštivanje pravila izrade propisa i usklađenost sa EU propisima, itd. Mogla bi se razmotriti i određena koordinacija između ministarstava i ove jedinice.

##### *B. Preporuka za Federaciju Bosne i Hercegovine – Provjera*

467. Savjetuje se preispitati nadležnosti i praktično funkcioniranje nadležnih radnih tijela, posebno onog koje se bavi EU integracijama, kako bi im se obezbijedila mogućnost da provjere usklađenost nacrtu sa zakonima (lato senso).

#### *PARLAMENTARNI NADZOR*

##### *A. Opće preporuke – Parlamentarni nadzor*

468. Parlamentarni nadzor, u smislu praćenja primjene zakona i aktivnosti na kreiranju politika ministarstava, te u nadležnim parlamentarnim radnim tijelima mogao bi se ojačati primjenom sadržajnijeg pristupa ovoj aktivnosti.

469. Za entitete se preporučuje da razmotre uvođenje vlastitih zakona o nadzoru. Zakon o nadzoru na državnom nivou mogao bi poslužiti kao primjer kada se njegovi izazovi riješe<sup>76</sup>.

##### *B. Preporuke za Bosnu i Hercegovinu – Parlamentarni nadzor*

470. Treba razmotriti odgovarajući zakonodavni okvir za podnošenje pritužbi u okviru Zakona o nadzoru iz 2018. godine. Prioritet treba dati obezbjeđivanju pristupa informacijama o mogućem kršenju Zakona o nadzoru iz 2018. godine onim institucijama i licima koja vrše nadzorne funkcije. Zauzvrat, moraju biti obvezani i zakonom o tajnim informacijama. Treba afirmisati punu implementaciju Zakona o nadzoru iz 2018. godine. Moglo bi se razmotriti jačanje položaja sekretara (na primjer, kao državnih službenika), tako da oni mogu biti smijenjeni samo na osnovu razloga. Jedna mogućnost bi mogla biti da osoblje Sekretarijata budu državni službenici umjesto politički imenovanih lica. Alternativno, može se razmotriti i mogućnost podnošenja žalbe od strane pojedinačnih predstavnika.

---

<sup>76</sup> Pogledati i [OSCE/ODIHR Mišljenje o Nacrtu Zakona o parlamentarnom nadzoru Bosne i Hercegovine, Varšava](#), 29. mart 2017.

### *C. Preporuka za Federaciju Bosne i Hercegovine – Parlamentarni nadzor*

471. Preporučuje se da se razmotri uvođenje vlastitog zakona o nadzoru.

### *D. Preporuka za Republiku Srpska – Parlamentarni nadzor*

472. Radi odgovarajućeg provođenja nadzora, pravila i rokovi bi se mogli ponovo razmotriti. Preporučuje se da se razmotri uvođenje vlastitog zakona o nadzoru.

## **EVROPSKE INTEGRACIJE**

### *A. Preporuke za Bosnu i Hercegovinu – Evropske integracije*

473. Usklađivanje sa pravnom tečevinom EU (i drugim međunarodnim zahtjevima, kao što je odluka Evropskog suda za ljudska prava) na državnom nivou zaostaje. Sugestije EU u vezi s tim i nedostatak kapaciteta za rješavanje ovih pitanja trebalo bi pravilno razmotriti. To bi moglo rezultirati situacijom u kojoj bi se poboljšalo trenutno stanje i saradnja između izvršne i zakonodavne vlasti, odnosno parlamenata države i njenih entiteta, a više zakona usaglašeno. Ovo bi također zahtijevalo odgovarajuće planiranje i provedive zakonodavne programe.

474. U parlamentarnom procesu, obzirom da se do završetka sjednice mogu podnijeti novi amandmani, što jednostavno onemogućava dostavljanje amandmana Direkciji za evropske integracije, moglo bi se razmotriti da se od članova Direkcije za evropske integracije traži da budu prisutni tokom rasprava u parlamentarnim radnim tijelima.

### *B. Preporuke za Federaciju Bosne i Hercegovine – Evropske integracije*

475. FBiH se savjetuje da izradi program usklađivanja na entitetskom nivou, uzimajući u obzir listu od oko 14 ključnih prioriteta, koji pokrivaju oblasti demokratije/funkcionalnosti, vladavine prava, temeljnih prava i reforme javne uprave, a koju je utvrdila Evropska komisija u svom izvještaju za 2021. godinu.<sup>77</sup>

476. Savjetuje se i preispitivanje nadležnosti nadležnih radnih tijela parlamenta kako bi oni mogli provjeravati stepen usklađenosti.

### *C. Preporuke za Republiku Srpsku - Evropske integracije*

477. Radi usklađivanja zakona i osiguranja njihovog provođenja, uz zakone treba pripremiti podzakonske i provedbene propise.

478. Također se savjetuje da se preispita trenutna faza usklađivanja i postupi u skladu s tim u smislu planiranja daljnjih zakonodavnih radnji kako bi se riješio nedostatak napretka u oblastima koje je utvrdila Evropska komisija.

---

<sup>77</sup> Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2021. godinu, 19.10.2021. Evropska komisija, dostupno na: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/bosnia-and-herzegovina-report-2021\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/bosnia-and-herzegovina-report-2021_en)

*OBJAVLJIVANJE I DOSTUPNOST USVOJENIH ZAKONA, OTVORENOST PARLAMENTA*

*A. Opće preporuke – Objavljivanje i dostupnost usvojenih zakona, otvorenost parlamenta*

479. Kako bi se osigurala dostupnost zakona, preporučuje se da se izmjene i dopune zakona unesu u prečišćeni tekst (idealno sa osvrtom na to što je promijenjeno i kada), kako bi svi bili upoznati sa novom verzijom zakona.
480. Da bi se dodatno jačalo povjerenje javnosti i pojedinaca u proces, i samim tim u zakon, donosiocima odluka i javne institucije koje predstavljaju, također se predlaže da cijeli proces donošenja zakona bude što otvoreniji i transparentniji, a učesnici što je moguće bolje informirani.<sup>78</sup>
481. Objavljivanje zakona je uslov za njegovu primjenjivost i opredijeljenost da se pravni tekstovi učine dostupnim svima.<sup>79</sup> Online verzije svih zakona na snazi bez obzira na datum usvajanja, trebale bi biti dostupne besplatno na pouzdanim, idealno službenim online izvorima, koji bi trebali koristiti nedavna tehnološka dostignuća kako bi korisnicima omogućili pristup povezanim pravnim informacijama.<sup>80</sup>
482. Cjelokupni proces tokom kojeg vlade i parlamenti raspravljaju o politikama i nacrtima zakona treba biti transparentan. Važno je da ljudi vide kako se zakoni donose i da rano budu upoznati sa tim što će za njih pojedinačno značiti usvajanje određenih zakona. Stoga treba javno objaviti različite faze zakonodavnog procesa u vladi i parlamentu, kao i informacije o kontekstu u kom se zakon donosi i istraživanja, procjene, provjere i konsultacije koje se odvijaju prije njegovog usvajanja. Interesne grupe i zainteresovane strane treba da znaju kako i gdje da dostave povratne informacije. Tokom i nakon konsultacija o politikama i nacrtima zakona, oni koji učestvuju u takvim konsultacijama također moraju biti adekvatno informisani o tome koje su njihove preporuke unijete u nacrt zakona, a koje nisu (i zašto ne).
483. Stoga se preporučuje da se obezbijedi veća transparentnost tokom procesa i besplatan online pristup svim informacijama koje bi mogle biti potrebne za pravilno izvršavanje uloga u procesu donošenja zakona i u pogledu nadzora.
484. Potrebno je uspostaviti online forum za autentične verzije službenih listova i zakona na snazi (u prečišćenim verzijama).
485. Upotreba tehnologije mogla bi povećati otvorenost i transparentnost i omogućiti veće učešće. Stoga bi se mogla preporučiti i snažnija upotreba tehnologije.
486. Jedan od načina da se ove preporuke praktično primijene je uspostavljanje zvanične online platforme, koja se može koristiti za objavljivanje izglasanih zakona i usvojenih podzakonskih akata, uključujući obrazloženja i RIA, gdje je primjenljivo, rezultate i povratne informacije sa konsultacija. Pristup ovoj platformi trebao bi biti besplatan.

---

<sup>78</sup> Evropska komisija za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) Vijeća Evrope: Kontrolna lista za vladavinu prava, 18. mart 2016., mjerilo A.5. Procedure donošenja zakona. Relevantna pitanja koja postavlja Kontrolna lista kako bi se utvrdilo da li su procedure donošenja zakona transparentne, odgovorne, inkluzivne i demokratske su:

i. Postoje li jasna ustavna pravila o zakonodavnoj proceduri?

ii. Da li je parlament vrhovni u odlučivanju o sadržaju zakona?

iii. Da li se o predloženom zakonu raspravlja javno u parlamentu i da li je adekvatno obrazložen (npr. izvještaji s objašnjenjima)

iv. Da li javnost ima pristup nacrtima zakona, barem kada se podnose parlamentu? Ima li javnost suštinsku priliku da pruži svoj doprinos?

v. Gdje je to prikladno, da li se procjene uticaja vrše prije usvajanja zakona (npr. uticaj zakona na ljudska prava i na budžet)?

vi. Da li parlament učestvuje u procesu izrade, odobravanja, inkorporiranja i implementacije međunarodnih ugovora?

<sup>79</sup> Paragraf 5.8, Dokument sa sastanka u Kopenhagenu konferencije o ljudskoj dimenziji CSCE, 1990.

<sup>80</sup> Irish Law Reform Commission: *Accessibility, Consolidation and Online Publication of Legislation*, 2016, par 3.02.; dostupno na: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.lawreform.ie/\\_fileupload/Access%20to%20Legislation%20Issue%20Paper%202016.pdf](https://www.lawreform.ie/_fileupload/Access%20to%20Legislation%20Issue%20Paper%202016.pdf)

Prečišćene verzije mogle bi se objavljivati i na zvaničnoj internet platformi sa osvrtom na uzastopne zakone koji su mijenjali originalni tekst radi boljeg pristupa sadržaju zakona i podzakonskih akata građanima i drugim adresatima, npr. preduzećima. To bi također pomoglo provođenju i sudskoj kontroli. Slična metodologija za postizanje istog cilja mogla bi se koristiti za osiguranje transparentnosti u parlamentarnom procesu. Izvještaji radnih tijela i izvjestitelja o nacrtima zakona, nacrti amandmana i zapisnici sa plenarnih pretresa mogli bi se objavljivati na internet platformi parlamenta.

487. Prečišćene verzije pravnih akata, kako zakona, tako i podzakonskih akata, treba pripremati neposredno nakon usvajanja amandmana.
488. Noćne sjednice ometaju transparentnost i pristupačnost jer onemogućavaju kako članovima parlamenta, tako i široj javnosti da prate pretrese. Stoga ih treba izbjegavati u najvećoj mogućoj mjeri.

### ***B. Preporuka za Republiku Srpsku – Objavljivanje i dostupnost usvojenih zakona, otvorenost parlamenta***

489. Više pažnje treba posvetiti posvećenosti demokratskom procesu donošenja zakona u smislu prava parlamentarne manjine, transparentnosti i otvorenosti u NSRS. Predlaže se izrada pravila za sastanke i rasprave Predsjedništva, uključujući i način vođenja zapisnika. Potrebno je preispitati propise o zatvorenim sjednicama, uključujući i pokretanje ovakve sjednice, prekid sjednice (ko odlučuje, koliko će trajati). Preporučuje se da podzakonski akti na web stranicama ministarstava budu dostupniji.

### ***ULOGA USTAVNIH SUDOVA***

490. Kada je zakonski moguće da neko radno tijelo, predsjednik ili član parlamenta ili vlada konsultuju ustavni sud u slučaju sumnji u pogledu nacrta zakona, tu mogućnost treba podsticati kako bi se poboljšala ustavnost zakona, uključujući njihovo poštivanje ustava, EKLJP i relevantne sudske prakse, kao i zahtjeva koje postavlja proces evropskih integracija. Takva kontrola od strane ustavnog suda također bi se mogla pojačati u slučaju bilo kakve ustavne promjene i amandmana na Poslovnike. Štoviše, kako je međunarodno pravo sastavni dio prava BiH i entiteta, prevladava i princip primata ratificiranih međunarodnih ugovora nad domaćim pravom. Budući da je BiH ratificirala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, kojim se predviđa “usklađivanje zakona Bosne i Hercegovine sa pravnom tečevinom EU”, ustavni sud bi trebao imati nadležnost da rješava sporove koji nastanu između entiteta, kao i između države i njenih entiteta o usklađenosti entitetskih zakona sa ustavima.
491. Treba osigurati da odluke ustavnog suda ne budu zanemarene i ostanu neprovedene od strane političke grane vlasti. To bi se moglo uraditi utvrđivanjem finansijskih ili drugih mjera, ali onda njihovo provođenje treba da osigura, opet, politička grana. U ustavnim demokratijama, konačna i obavezujuća priroda odluke ustavnog suda se ne osporava. Politička grana treba da pokaže jasnu posvećenost ovoj ideji konstitucionalizma i vladavine prava.
492. Ustavni sudovi bi mogli imati koristi od prakse drugih ustavnih sudova, Suda pravde EU i ESLJP, u vezi sa poluprocenim ispitivanjem zakona. To znači da ustavni sud provjerava da li je zakon usvojen u „propisanom postupku“, kako to propisuje zakon o donošenju zakona, odnosno da li su organizovane konsultacije, sprovedena RIA, drugi

akteri uključeni itd. Ustavni sud ne bi ocjenjivao sadržaj do kojeg je došla politička grana, već sam proces. Dakle, ovo poluprocesno ispitivanje ne predstavlja samo utvrđivanje valjanosti zakona. Sama provjera valjanosti zakona obično uključuje ispitivanje da li je nadležni organ objavio zakon, da li je zakon usvojen u propisanom postupku (uglavnom fokusirajući se na parlamentarnu fazu i postojanje potrebne većine glasova) i objavljen u službenom listu i da nije u suprotnosti sa drugim zakonom višeg reda u pravnoj hijerarhiji.

## ANEKS 1: SKRAĆENICE

---

BiH: Bosna i Hercegovina

PS BiH: Parlamentarna skupština, Bosna i Hercegovina

PD BiH: Predstavnički dom, Bosna i Hercegovina

DN BiH: Dom naroda, Bosna i Hercegovina

FBiH: Federacija Bosne i Hercegovine

PD FBiH: Predstavnički dom, Federacija Bosne i Hercegovine

DN FBiH: Dom naroda, Federacija Bosne i Hercegovine

Uredba FBiH: Pravila i postupci za izradu zakona i drugih propisa FBiH

RS: Republika Srpska

NSRS: Narodna skupština, Republika Srpska

Vijeće naroda: Vijeće naroda, Republika Srpska

Odluka o RIA RS: Odluka o procjeni uticaja propisa

VE: Vijeće Evrope

CJEU: Sud pravde Evropske unije

OGD: organizacija građanskog društva

EKLjP: Evropska konvencija o ljudskim pravima i temeljnim slobodama

ESLjP: Evropski sud za ljudska prava

GAP: Gender akcioni plan

ARS: Agencija za ravnopravnost spolova

ZRS: Zakon o ravnopravnosti spolova

MLjPI: Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice

pSs: države učesnice

RIA: procjena uticaja propisa

Poslovnik: poslovnik o radu

PSP: Proces stabilizacije i pridruživanja

SAB: organi državne uprave



## **ANEKS 2: ANALIZIRANI ZAKONI I PROPISI O ZAKONODAVNIM STVARIMA**

---

- Ustav Bosne i Hercegovine
- Ustav Federacije Bosne i Hercegovine
- Ustav Republike Srpske
- Zakon o republičkoj upravi Republike Srpske
- Odluka o postupku planiranja, praćenja i izvještavanja o realizaciji usvojenih strategija i planova Vlade Republike Srpske i republičkih organa uprave
- Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa (BiH)
- Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa i institucijama Bosne i Hercegovine (Jedinstvena pravila BiH)
- Uredba FBiH: Pravila i postupci za izradu zakona i drugih propisa FBiH (Uredba FBiH)
- Smjernice za postupanje republičkih organa uprave o učešću javnosti i konsultacijama u izradi zakona RS
- Pravila o prestanku primjene pravila normativno-pravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske Odluka o procjeni uticaja propisa Republike Srpske
- Pravila normativno-pravne tehnike za izradu zakona i drugih propisa Republike Srpske
- Uredba o postupku usklađivanja zakonodavstva Federacije Bosne i Hercegovine s pravnom tečevinom Evropske unije
- Odluka o postupku usklađivanja zakonodavstva Republike Srpske sa pravnom tekovinom Evropske unije i praksom i standardima Savjeta Evrope
- Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa BiH („Službeni glasnik BiH" br. 5/17)
- Poslovnici oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
- Poslovnici oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine
- Poslovnik Narodne Skupštine Republike Srpske
- Poslovnik Vijeća naroda Republike Srpske
- Zakon o objavljivanju zakona i drugih propisa Republike Srpske
- Zakon o parlamentarnom nadzoru Bosne i Hercegovine
- Zakon o upravi Bosne i Hercegovine
- Zakon o republičkoj upravi Republike Srpske
- Zakon o finansiranju političkih stranaka BiH, 2012

## **ANEKS 3: POPIS SAGOVORNIKA**

---

**Online intervjui su vođeni sa sledećim sagovornicima:**

### **BiH**

#### **Sagovornici iz PS BiH:**

G-đa Alma Čolo, SDA, predsjedavajuća Ustavno-pravne komisije PD

G-din Damir Arnaut, NS, predsjednik Privremene istražne komisije za utvrđivanje stanja u pravosuđu BiH

G-đa Gordana Živković, sekretarka DN

Mirza Imamović, sekretar Zajedničke službe

G-din Dževad Mahmutović, zamjenik ministra, Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, član Vijeća ministara BiH

G-đa Alma Salkić-Mijić, stručna savjetnica za zakonodavno-pravna pitanja i pravo EU (zamjenjuje Mirjanu Kutanjac, rukovoditeljice Sektora)

G-đa Aida Kreho, sekretarica Zajedničke komisije za ljudska prava

G-din Igor Bajić, sekretar Ustavno-pravne komisije PD

G-din Zijad Hasić, sekretar Ustavno-pravne komisije

G-din Amar Bešlija, stručni saradnik u Zajedničkoj komisiji za evropske integracije

G-din Ante Batarilo, pomoćnika generalnog sekretara u Administrativnoj službi Generalnog sekretarijata Vijeća ministara BiH

### **FBiH**

#### **Sagovornici iz DN FBiH:**

G-din Aner Žuljević, delegat

G-din Damir Džeba, delegat

G-din Izmir Hadžiavdić, sekretar DN

G-din Ivan Buda, šef kabineta predsjedavajućeg DN

G-din Mirsad Talić, šef Ureda, pomoćnik sekretara DN

G-din Aldin Avdić, šef službe radnih tijela i pomoćnik sekretara DN

G-đa Aida Hadžić-Salkić, šefica Jedinice za evropske integracije

G-đa Alma Varaki, sekretarka Komisije za informiranje

#### **Sagovornici iz PD FBiH:**

G-din Ivan Milićević, sekretar PD Parlamenta FBiH

G-din Ismet Osmanović, zastupnik, predsjednik Ustavne komisije

G-din Adnan Efendić, zastupnik

G-đa Delfa Dejanović, zastupnica

#### **Sagovornici iz Generalnog sekretarijata Vlade FBiH:**

G-đa Edita Kalajdžić, sekretarka Vlade FBiH

G-đa Kristina Marić, viša stručna saradnica, Ured za zakonodavstvo Vlade FBiH

G-đa Andrea Merkez, stručna saradnica, Ured za zakonodavstvo Vlade FBiH

## **RS**

### **Sagovornici iz Službe NSRS:**

G-đa Ljiljana Timotija, pomoćnica generalnog sekretara i rukovoditeljka Zakonodavno-pravnog odjeljenja

G-đa Dragana Marković, rukovoditeljka Odsjeka za normativne poslove i rad radnih tijela i sekretarka Odbora za ustavna pitanja NSRS.

### **Sagovornici iz Vijeća naroda:**

G-đa Jovana Čarkić, generalna sekretarka Vijeća naroda

G-đa Aleksandra Dalšašo-Lepir, sekretarka Zakonodavno-pravne komisije

### **Sagovornici sa strane Vlade RS:**

G-đa Radana Daljević, direktorka Sekretarijata za zakonodavstvo RS

G-đa Vesna Pilipović, pomoćnica direktorke Sekretarijata za zakonodavstvo RS

G-đa Jelena Babić, pomoćnica generalnog sekretara Vlade RS, zadužena za sjednice

G-đa Smilja Ružičić, stručna saradnica za saradnju sa NSRS

## **OGD**

### **Sagovornici iz CCI (Centar civilnih inicijativa):**

G-đa Lejla Dugonja Suljić, menadžerka projekta, pratila rad Parlamenta FBiH

G-din Željko Ninković, pratio rad NSRS i Vlade RS

### **Međunarodna zajednica:**

G-đa Biljana Dragoje, politička savjetnica, predstavnica Misije SAD-a u BiH

G-đa Sanja Stanojević, politička savjetnica u Delegaciji EU /EUSR

### **Odgovore u pisanom obliku na naknadna pitanja smo dobili od sljedećih sagovornika:**

Vijeće ministara BiH

PS BiH

Ustavni sud BiH

Parlament FBiH

Generalni sekretarijat Vlade FBiH

Ustavni sud FBiH

NSRS

## **ANEKS 4: UPITNICI**

---

Upitnik korišten za intervju (u odvojenom dokumentu)