



P R I R U Č N I K

ZA IZRADU PRAVNIH PROPISA

Sarajevo, februar 2006.



Bosna i Hercegovina

Savjetodavni odbor za reformu zakonodavstva

P R I R U Č N I K

ZA IZRADU PRAVNIH PROPISA
(Tehnički uslovi i stil)

Sarajevo, februar 2006.

P R I R U Č N I K
ZA IZRADU PRAVNIH PROPISA

Pripremili:

Niko Grubešić,
Mirsad Čeman,

*Zamjenik ministra pravde
Predsjedavajući ustavno-pravne komisije Predstavničkog doma
Parlamentarne skupštine*

Milan Zjajić,

*Sekretar ustavno-pravne komisije Predstavničkog doma
Parlamentarne skupštine*

Gianni La Ferrara,
Sally Fleschner,

*Međunarodni konsultant
Savjetnik za zakonodavna pitanja, USAID JSDP*

Elmerina Ahmetaj Hrelja,

Pravni savjetnik, USAID JSDP

Lektor:

Lejla Nuhodžić

Štampa:

Grafički atelje OSKAR

Tiraž: 1000

Napomena:

Ova publikacija je urađena uz pomoć USAID-a u sklopu Projekta razvoja sektora pravosuđa.

PREDGOVOR

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

Ranije nisu postojala zvanično utvrđena pravila u Bosni i Hercegovini kojima se uređuje izrada pravnih propisa. Izradom pravnih propisa bavili su se stariji, iskusniji pravници koji su davali smjernice u praksi i objavili nekoliko akademskih radova. Nažalost, događaji u periodu od 1992. do 1995. i nastale promjene doveli su do toga da je veliki dio stečenog znanja izgubljen ili pasiviziran. Kako su se razvijale nove institucije Bosne i Hercegovine, samo nekoliko stručnjaka ostalo je na raspolaganju za izradu pravnih propisa te se ovaj posao u institucijama Bosne i Hercegovine često morao dodjeljivati manje iskusnom osoblju.

Velike društvene promjene: od jednopartijskog u višepartijski sistem, od rata ka miru, od jednostavne organizacije vlasti u vlast s više nivoa i od planske u tržišnu ekonomiju doveli su do porasta zakonodavnih aktivnosti i odredili prioritete. U normativno-pravnom smislu početak usklađivanja domaćih propisa sa zakonodavstvom Evropske unije (*acquis*), *uticaj stranih stručnjaka i ovlaštenja Visokog predstavnika bili* su dodatno opterećenje prilikom izrade pravnih propisa te dovodili do njihove neujednačenosti.

U ovakvim okolnostima, a s ciljem što bržeg prevazilaženja novonastalih normativno-pravnih neujednačenosti Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je 26. januara 2005. godine *Jedinstvena pravila za izradu pravnih propisa*, kojima se utvrđuju formalni kriteriji za izradu kvalitetnih pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine. *Jedinstvena pravila* pripremila je radna grupa Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, oslanjajući se na prethodne aktivnosti u okviru Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i Sekretarijata Predsjedništva Bosne i Hercegovine o tom pitanju. *Jedinstvena pravila* su, također, izrađena u skladu s odgovarajućom praksom Evropske unije.

Ovaj priručnik pripremljen je s namjerom da se pojasni i olakša primjena drugog dijela *Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa* («*Unificirana tehnika izrade propisa*»). Ostali relevantni izvori također su uzeti u obzir, uz upotrebu primjera (uključujući primjere iz postojećih pravnih propisa) kako bi se ukazalo na uobičajene probleme u izradi propisa i ponudila rješenja. Svrha ovog priručnika prvenstveno je da olakša posao pravnicima zaposlenim u državnoj upravi na normativnim poslovima i zakonodavcima (poslanicama u zakonodavnom organu itd.). Sigurni smo, međutim, da će dobro doći i drugima koje ova problematika zanima, odnosno kojima je neophodno više znanja iz ove oblasti za poslove koje obavljaju.

Pripremu Priručnika predvodio je jedan broj članova Savjetodavnog odbora za reformu zakonodavstva, uz podršku USAID/Projekta za razvoj sektora pravosuđa.

Nadamo se da ćete ga smatrati korisnim. Savjetodavni odbor bit će vam zahvalan za komentare koji će sigurno pomoći u eventualnim revizijama teksta. Očekujemo, naime, da će sadržaj Priručnika biti proširen kada se za to stvore uslovi te da će obuhvatiti i ostale aspekte zakonodavnog procesa koji se tiču nomotehnike.

SADRŽAJ	4
UVODNE NAPOMENE	6
1. STRUKTURA	6
1.1. Uvodni dio	7
1.1.1. Preambula	7
1.1.2. Naziv	8
1.1.3. Predmet	9
1.1.4. Definicije	10
1.2. Glavni dio	11
1.2.1. Opći principi	12
1.2.2. Prava i obaveze	12
1.2.3. Ovlaštenje za donošenje podzakonskih akata	12
1.2.4. Primjena odredbi	13
1.2.5. Kaznene odredbe	14
1.3. Završni dio	16
1.3.1. Prijelazne odredbe	16
1.3.1.1. Prijelazne mjere	16
1.3.1.2. Neriješena pitanja	17
1.3.2. Završne odredbe	18
1.3.2.1. Ograničena primjena	18
1.3.2.2. Odredbe o stavljanju propisa van snage	18
1.3.2.3. Objavljivanje i stupanje na snagu	19
1.3.3. Datiranje i potpisivanje	20
1.4. Aneksi	20
2. REDOSLIJED	21
2.1. Dijelovi, poglavlja i odjeljci	21
2.2. Članovi	21

2.3. Stavovi, tačke i alineje	22
3. JEZIK	23
3.1. Stil	23
3.1.1. Jasan jezik	23
3.1.2. Dosljedan jezik	24
3.1.3. Precizan jezik	24
3.1.4. Neophodan jezik	24
3.1.5. Korištenje terminologije	25
3.2. Skraćenice	25
3.2.1. Pozivanja	25
3.2.2. Citiranja	26
3.2.3. Skraćeni izrazi	26
3.3. Gramatika	27
3.3.1. Glagoli	27
3.3.2. Imenice	27
3.3.3. Brojevi	28
3.3.4. Ostale gramatičke sugestije	28
4. POSEBNE VRSTE PRAVNIH PROPISA	29
4.1. Izmjene i dopune	29
4.1.1. Naziv	29
4.1.2. Prvi član	30
4.1.3. Forma	30
4.2. Zakoni koji potvrđuju odluke Visokog predstavnika	31
4.3. Podzakonski akti	32
4.3.1. Vrsta i svrha	32
4.3.2. Struktura i redoslijed podzakonskih akata	32
JEDINSTVENA PRAVILA ZA IZRADU PRAVNIH PROPISA U INSTITUCIJAMA BIH	105

Uvodne napomene

Ovim priručnikom obuhvaćen je drugi dio Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Jedinstvena pravila) u kojem se razmatra unificirana tehnika izrade propisa. Jedinstvena pravila objavljena su u "Službenom glasniku BiH", broj 11/05, od 7. marta 2005. godine. Teme su predstavljene istim redoslijedom kao u Jedinstvenim pravilima, osim što su zakon i podzakonski akt obrađeni odvojeno. Glavni sadržaj Priručnika posvećen je zakonima, dok su posebna pravila koja se primjenjuju za podzakonske akte obrađena kasnije u tekstu. Teme su sljedeće:

- ♦ Struktura zakona sagledana kroz organiziranje teksta;
- ♦ Unutrašnja podjela pravnog propisa na članove i veće jedinice (poglavlja, dijelovi, odjeljci) ili manje jedinice (stavovi, tačke, alineje);
- ♦ Dosljedna stručna upotreba jezika, uključujući stil, gramatiku i skraćenice;
- ♦ Određeni kriteriji za posebne vrste pravnih propisa, uključujući izmjene i dopune, potvrđivanje odluka Ureda visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu (u daljnjem tekstu: Visoki predstavnik) i podzakonske akte.

Ovaj priručnik obrađuje izradu pravnih propisa na državnom nivou. Iako su uzete u obzir i posljedice zakonodavnih ovlaštenja Visokog predstavnika, Priručnik nije namijenjen Visokom predstavniku. On nije predviđen ni za lica koja se bave izradom pravnih propisa na entitetskom i nižim nivoima, iako se može pokazati korisnim i za njih.

Od njih se očekuje primjena na dobrovoljnoj osnovi, kao doprinos standardizaciji nomotehnike u Bosni i Hercegovini.

Napominjemo da termin « pravni propis » u ovom priručniku podrazumijeva zakon ali i podzakonski akt, zavisno od konteksta.

Autori pravnih propisa moraju biti u stanju da se suoče sa složenim i međusobno isprepletenim pitanjima.

Koja vrsta pitanja treba da bude obuhvaćena zakonom? Općenito, najbolje je da svi najvažniji aspekti jedne materije budu uključeni u jedan sveobuhvatan zakon, a ne u nekoliko različitih zakona. Sveobuhvatan zakon omogućava lakše pronalaženje i uvid u pravila koja se primjenjuju. U ovom kontekstu, kao loš primjer mogu se uzeti Zakon o postupku medijacije («Službeni glasnik BiH», br. 37/04) i Zakon o prijenosu poslova medijacije na Udruženje medijatora («Službeni glasnik BiH», br. 52/05). Naime, u Zakonu o medijaciji trebalo je urediti i pitanje prijenosa nadležnosti na Udruženje medijatora umjesto donošenja posebnog zakona o prijenosu poslova medijacije.

Prije izrade zakona, prvo identificirajte cilj(eve) zakona a zatim razradite glavne crte. Odlučite šta zakon treba da sadrži, a šta treba ostaviti za druge zakone i podzakonske akte.

1. STRUKTURA

Jedinstvena pravila olakšavaju ovaj posao s obzirom na to da je redoslijed opće strukture propisa objašnjen u tekstu od člana 3. do člana 24. Član 3. ukazuje na sljedeću strukturu:

- ♦ uvodni dio,
- ♦ glavni dio, i
- ♦ završni dio.

Slijedi detaljnije objašnjenje sadržaja ovih dijelova.

1.1. Uvodni dio

Uvodni dio olakšava praćenje teksta, ali ne uspostavlja nova pravila. Prema tome, uvodni dio ima indirektnu normativnu vrijednost i od njega zavisi kako će ostale odredbe zakona biti shvaćene.

U skladu s članom 4. *Jedinstvenih pravila*, uvodni dio sadrži tri obavezna dijela:

- ♦ preambulu,
- ♦ naziv propisa,
- ♦ predmet, i

dva neobavezna dijela:

- ♦ popis definicija,
- ♦ pregled sadržaja (može ali i ne mora biti sastavni dio zakona, vidi 1.1.3. u daljnjem tekstu ovog priručnika).

1.1.1. Preambula

Preambula sadrži podatke o zakonu koji donosi Parlamentarna skupština BiH (u daljnjem tekstu: PSBiH):

- ♦ Član 5.(1) nalaže da se u preambuli navede pravni osnov za usvajanje zakona. Navođenje pravnog osnova za usvajanje propisa u skladu je s tradicijom u Bosni i Hercegovini. Međutim, navođenje pravnog osnova u posljednje vrijeme izostavljano je iz tekstova većine zakona. Ta praksa ponovo je uspostavljena.
- ♦ Član 5.(2) ukazuje na potrebu da se u preambuli navede procedura usvajanja zakona tako što će se navesti broj i datum sjednice na kojoj je dom PSBiH usvojio tekst, počevši od doma koji je prvi usvojio tekst zakona.
- ♦ Član 5.(3) navodi da je organ koji donosi pravni propis prethodno obavezan da pribavi mišljenje ili saglasnost nekog drugog organa. Najčešće se radi o situaciji kada ministar donosi pravilnik kao podzakonski akt, uz prethodnu ili naknadnu saglasnost, odnosno mišljenje Vijeća ministara BiH. Naprimjer, član 62. stav 3. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH ("Sl. glasnik BiH", br. 19/02-475) navodi da "Agencijom rukovodi rukovodilac Agencije koji donosi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Agencije, uz prethodnu saglasnost Vijeća ministara BiH."

Ovo su kriteriji koji se moraju poštovati kada su u pitanju zakoni koje donosi PSBiH. Tekst treba da glasi:

"Na osnovu člana (navesti član Ustava koji sadrži materijalnu odredbu o pravnom osnovu), i u skladu s članom IV.4.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bo-

sne i Hercegovine, na (navesti redni broj) sjednici Predstavničkog doma, održanoj (datum) i (navesti redni broj) sjednici Doma naroda, održanoj (navesti datum), donijela je...”.

Preambula ne treba uključivati dodatna obrazloženja politike i okolnosti koje su uslovile donošenje zakona, kao što je slučaj s odlukama Visokog predstavnika.

Negativan primjer je *Zakon o vanjskom dugu* («Službeni glasnik BiH», br. 1/97):

« *Da bi se Bosni i Hercegovini omogućilo:*

- *da utvrdi valjanost potraživanja za otplatu onog dijela vanjskog državnog duga koji je napravila ili za koji je dala garancije bivša Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija, a za koji je Bosna i Hercegovina prihvatila svoj dio obaveza za isplatu (...);*
- *da pravovremenim usvajanjem ovog zakona osigura zakonsko uporište i procedure na koje će se Bosna i Hercegovina djelimično oslanjati u predstojećem vođenju pregovora s inozemnim kreditorima (...)*»

Ovakve uvodne informacije imaju smisla kada su u pitanju hitne mjere, koje važe sve dok traje vanredne ili posebne okolnosti zbog kojih su uspostavljene. Općenito, zakoni treba da ostanu na snazi bez obzira na okolnosti u kojima su nastali.

1.1.2. Naziv

Naziv se piše iza preambule i stavlja se u sredini kao naslov. Naziv omogućava identifikaciju i pozivanje na zakon. Dobro formuliran naziv sastoji se od sažetog opisa predmeta zakona.

Treba izbjegavati pretjerane opise: uvodni dio zakona pruža dovoljno podataka. Član 6.(3) *Jedinstvenih pravila* zahtijeva da, ako zakon obuhvata nekoliko različitih materija, naziv treba da navodi samo onu koja je najznačajnija za zakon.

Nepravilno: *Zakon o privremenim mjerama i načinu osiguranja sredstava za nabavku aviona za gašenje šumskih i drugih požara i načinu osiguravanja sredstava za upotrebu i održavanje tih aviona, a i aviona koji su za tu svrhu prije nabavljeni* («Službeni list R BiH», br. 2/92)

Pravilno: *Zakon o finansijskim mjerama za nabavku aviona za gašenje požara*

Prema članu 6.(2) *Jedinstvenih pravila*, zabranjena je upotreba znakova interpunkcije. Naziv zakona koji je dug neizbježno uključuje znakove interpunkcije. Očigledan primjer je naziv koji uključuje niz elemenata, gdje je potreban zarez.

Nepravilno: *Zakon o pravnoj pomoći i službenoj saradnji u krivičnim stvarima između Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine* («Službeni glasnik BiH», br. 19/02)

Pravilno: *Zakon o pravnoj pomoći i službenoj saradnji u krivičnim stvarima*

U nazivu treba izbjegavati nabranjanje uz upotrebu veznika "i".

Jedinstvena pravila ne dopuštaju ni upotrebu skraćenih izraza u nazivu. Njihovom upotrebom postiže se samo prividna konciznost s obzirom na to da je neophodno objasniti skraćenicu kako bi naziv bio jasan (vidi 3.2. u daljnjem tekstu).

Nepravilno:	<i>Zakon o Y2K</i> («Službeni glasnik BiH», br. 17/99 - Ovaj izraz označava godinu 2000., gdje 'Y' znači 'godina' na engleskom ('year') i '2K' predstavlja broj.
Pravilno:	<i>Zakon o problemu usklađivanja rada računara 2000. godine</i> (što je predmet zakona)

Dobro formuliran naziv ne sadrži suvišne informacije, kao što su "Bosna i Hercegovina" ili "u Bosni i Hercegovini", kojima se često naglašava ime organa koji donosi zakon i djelokrug primjene. Ovo je nepotrebno: u preambuli se navodi ime organa koji donosi zakon, a član u kojem se utvrđuje predmet ukazuje na sadržaj i obim zakona.

Također treba izbjegavati označavanje zakona kao "okvirnog", "općeg" ili "prijelaznog". Takve posebne vrste zakona ne postoje, a okvirni, opći ili prijelazni karakter zakona određuje se i precizira odgovarajućim odredbama, ne nazivom.

Nepravilno:	<i>Okvirni zakon o zalozima</i> («Službeni glasnik BiH», br. 28/04)
	<i>Opći zakon o zadrugama</i> («Službeni glasnik BiH», br. 18/03)
	<i>Prijelazni zakon o spajanju carinskih uprava i osnivanju Uprave za indirektno oporezivanje</i> («Službeni glasnik BiH», br. 18/03)

1.1.3. Predmet

Predmet je definiran jednim članom koji se nalazi neposredno iza naziva (ako nije naveden pregled sadržaja) i on upućuje na to šta se zakonom regulira.

Dobra formulacija predmeta je kratka i ne sadrži popratne informacije i detalje o sadržaju svakog dijela, poglavlja ili odjeljka zakona. Član 1. Zakona o uvozu i izvozu oružja i vojne opreme («Službeni glasnik BiH», br. 5/03) primjer je formulacije koju treba izbjegavati:

Nepravilno:	Ovim zakonom propisuje se način i uslovi pod kojima se može vršiti uvoz, izvoz i tranzit oružja i vojne opreme, definira se šta se smatra oružjem i vojnom opremom, utvrđuje organ nadležan za izdavanje dozvole za uvoz, izvoz, tranzit i posredovanje u prometu oružjem i vojnom opremom ili za promet usluga vezanih za oružje i vojnu opremu i uslovi pod kojima se mogu izdavati te dozvole, sadržaj dozvole, organi nadležni za davanje prethodne saglasnosti i mišljenja, međusobni odnosi i obaveze nadležnih organa i saradnja s međunarodnim organizacijama, mogućnost sporazumijevanja o saradnji u pogledu istraživanja, usavršavanja i tehničke razmjene u pogledu oružja i vojne opreme, ovlaštenja Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa i carinskih organa u provođenju ovog zakona i kaznene mjere koje se mogu izreći u slučaju kršenja odredbi ovog zakona.
-------------	--

Ovo je zbunjujuće i nepotrebno opširno, posebno ako imamo u vidu da ovaj zakon ima samo 21 član. Član 8.(2) *Jedinstvenih pravila* nalaže da se u formuliranju predmeta navedu samo podaci koji se odnose na cijeli sadržaj zakona. Navedeni primjer mogao je glasiti:

Pravilno:	<i>"Ovim zakonom propisuje se izdavanje dozvola za izvoz, uvoz, tranzit i posredovanje u prometu oružjem i vojnom opremom kao i za promet odgovarajućih usluga".</i>
-----------	--

Čak i ako je zakon dug, formuliranje predmeta treba da bude kratko. Član 7. *Jedinstvenih pravila* nudi bolje rješenje za duge i složene zakone. Pregled sadržaja može biti pripremljen kao dio obrazloženja i objavljen u "Službenom glasniku BiH", kao dio zakona. Pregled se nalazi između naziva i člana u kojem je formuliran predmet.

O potrebi objavljivanja odlučuje Služba za objavljivanje Doma naroda PSBiH. Međutim, ako zakon ima više od 100 članova, predlagač zakona treba predložiti objavljivanje pregleda sadržaja.

Na kraju, predmet, kao i svi ostali elementi uvodnog dijela, nema regulatorni karakter. Regulatorne odredbe treba sačuvati za glavni dio zakona. Npr., član 1. *Zakona o Vanjskotrgovinskoj komori Bosne i Hercegovine* («Službeni glasnik BiH», br. 30/01):

Nepravilno: *"Ovim zakonom osniva se Vanjskotrgovinska komora Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Komora), uređuju pitanja koja se odnose na njen status, članstvo, nadležnosti, sastav, način izbora i nadležnosti njenih organa, sudovi pri Komori, finansiranje i druga pitanja koja su od značaja za njen rad i funkcioniranje (...).*

Sjedište Komore je u Sarajevu, ulica Branislava Đurđeva broj 10."

Ovdje nije problem samo u tome što formulacija predmeta sadrži suviše detalja. Posljednji stav, zapravo, predstavlja zasebno pravilo koje je trebalo ostaviti za glavni dio zakona ali bez suvišnog detalja kao što je to i u navedenom primjeru konkretna adresa (ulica i broj).

Pravilno: *"Ovim zakonom propisuje se osnivanje Vanjskotrgovinske komore Bosne i Hercegovine i uređuju pitanja u vezi s tim."*

1.1.4. Definicije

Navođenje definicija u uvodnom dijelu zakona predstavlja relativno novu praksu i potrebno je izbjeći nepravilnosti. Obično je sasvim dovoljno upotrebljavati riječi u njihovom uobičajenom značenju. Međutim, ako postoje nedoumice o značenju nekog termina, treba ga definirati.

Definicije se upotrebljavaju kako bi se objasnili izrazi koji su (i) stručni ili (ii) dvosmisleni, što znači da imaju više od jednog značenja, te ih je potrebno razjasniti, ili imaju posebno značenje. Izraz može također da bude neodređen ako se koristi u užem ili širem smislu od uobičajenog (npr. "vozila" može se odnositi samo na automobile ili uključivati i traktore).

Važno je da ne navodite nepotrebne definicije pri izradi zakona kojim se provodi međunarodna konvencija ili koji je usklađen s pravnim propisima Evropske unije. U pravnim propisima Evropske unije postoji prilična sloboda pri upotrebi definicija kako bi se osiguralo da budu ispravno shvaćeni u različitim pravnim sistemima. Prilikom izrade zakona ne treba oponašati propise Evropske unije, ali kada se usklađuje zakon sa zakonodavstvom EU, potrebno je samo definirati određeni termin ako je on dvosmislen u jezičkoj situaciji u Bosni i Hercegovini.

Stručni izrazi specifični su za određenu naučnu disciplinu (uključujući pravo) i obično nisu poznati široj javnosti. Takve izraze treba definirati, osim u slučajevima kada je značenje izraza objašnjeno u sadržaju zakona.

Obratite pažnju na dosljednost u pravnom sistemu. Treba provjeriti da li je određeni izraz već definiran u drugima zakonima, posebno ako se radi o sličnoj materiji. Izraz treba da bude dosljedno definiran ili se potrebno pozvati na postojeću definiciju. Ako ne postoji definicija određenog

izraza u postojećim ili odgovarajućim propisima, ali je on reguliran zakonom, bolje je jednostavno pozvati se na taj zakon. Naprimjer, član 2. *Zakona o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka* («Službeni glasnik BiH», br. 21/03):

«Izrazi koji se koriste u ovom zakonu imaju značenje prema Zakonu o krivičnom postupku Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: ZKPBiH), Krivičnom zakonu Bosne i Hercegovine i Zakonu o Sudu Bosne i Hercegovine, osim ako nije drugačije predviđeno ovim zakonom».

Sve definicije navedene su u jednom članu, neposredno iza *predmeta*, koji počinje riječima *u svrhu ovog zakona*, nakon čega slijede zasebni stavovi za svaki termin koji se definira.

Definicije treba da budu kratke i konkluzivne. Član 9.(2) *Jedinstvenih pravila* upozorava da treba izbjegavati izraze koje je potrebno dalje definirati. Navođenje primjera kojima se objašnjava definicija također je neprikladno i nepotrebno opterećuje tekst.

Neppravilno: U smislu ovog zakona ... d) "plovni objekat" znači objekat za riječnu ili morsku plovidbu kao što je krstarica, podmornica, splav ili slično.

Treba napraviti razliku između definicija i skraćenih izraza. Skraćeni izrazi navode se na mjestu gdje se prvi put spominju u tekstu. (Vidi 3.2.3 u daljnjem tekstu). Naprimjer:

Neppravilno: U smislu ovog zakona ... d) "Agencija" znači Agencija za civilnu plovidbu koja je osnovana u skladu s Dijelom III. ovog zakona.

Na kraju, definicije nemaju regulatorno svojstvo. Dakle, treba se zadržati samo na definiciji.

Neppravilno: U smislu ovog zakona ... d) 'prigovor' znači svaka informacija koju daje bilo koje lice u interesu sigurnosti broda; identitet lica koje je dostavilo informacije ne smije se otkriti kapetanu ili vlasniku broda.

Posljednja rečenica nakon tačke-zareza ne predstavlja definiciju, niti dio definicije, nego zasebno pravilo koje treba smjestiti u glavni dio zakona.

1.2. Glavni dio

U glavnom dijelu nalaze se odredbe za postizanje strateških ciljeva zakona. Zavisno od njihovog rezultata, ove odredbe razvrstane su u pet osnovnih vrsta u tekstu *Jedinstvenih pravila* od člana 10. do člana 15.:

1. opći principi;
2. prava i obaveze;
3. ovlaštenje za donošenje podzakonskih akata;
4. primjene odredbi; i
5. kaznene odredbe, ako je primjenjivo.

Zakoni ne moraju sadržati svih pet navedenih vrsta odredbi. Neki zakoni, naprimjer, mogu se odnositi samo na organizaciona pitanja, kao što je slučaj sa Zakonom o Vijeću ministara BiH («Službeni glasnik BiH», br. 30/03) ili Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću («Službeni glasnik BiH», br. 9/04).

Kada su u pitanju složeniji pravni propisi, pet vrsta odredbi navedenih u *Jedinstvenim pravilima* ukazuju na pravilan redoslijed prezentiranja različitih mjera u skladu s osnovnim logičkim principima. Naprimjer:

- Opće odredbe prethode posebnim odredbama;
- Prava su navedena prije mjera koje su neophodne za njihovu primjenu;
- Važnije odredbe prethode odredbama manje važnosti;
- Odredbe trajnog karaktera prethode privremenim odredbama; i
- Tehničke odredbe ili protokolarne odredbe navode se na kraju.

1.2.1. Opći principi

Opći principi navode se na početku glavnog dijela zakona. Za razliku od uvodnog dijela, principi imaju regulatornu svrhu: upravo na osnovu ovih principa, institucije moraju primjenjivati zakon, posebno pravosuđe, u rješavanju dvosmislenosti koje autori pravnih propisa nisu izričito predvidjeli.

Primjer općeg principa ugovornog prava je:

“Da bi bio punovažan, ugovor mora biti zasnovan na uzajamnoj saglasnosti”.

U općim principima možete se pozvati na dobro poznate pravne doktrine, ali novi pravni koncepti zahtijevaju jasno objašnjenje. Naprimjer, dovoljno je samo napomenuti da radnici imaju povlašten položaj u pitanjima radnog odnosa ili da u upravnom postupku vlada princip proporcionalnosti.

Opći principi specifični su za određeni zakon i ne bi trebalo jednostavno da ponavljaju ustavne odredbe. Prepisivanjem ustavnih odredbi u zakon postoji rizik da se promijeni smisao.

Član 11.(2) Jedinostvenih pravila sugerira sažeto objašnjenje određenog koncepta. Ovo je posebno važno kada je u pitanju novi opći princip.

Naprimjer: član 3. *Zakona o državnoj službi u institucijama BiH* («Službeni glasnik BiH», br. 19/02) navodi pet principa kojima se uređuje obavljanje državne službe: *a) zakonitost; b) transparentnost i javnost; c) odgovornost; d) efikasnost i ekonomičnost, i e) profesionalna nepristranost*. Neki od ovih pojmova nisu jasni. Kakva je, naime, razlika između *transparentnosti* i *javnosti*? Šta se posebno očekuje od *efikasnosti* i *ekonomičnosti*?

1.2.2. Prava i obaveze

Dio o pravima i obavezama dolazi nakon općih principa i regulira uticaj zakona na lica ili subjekte na koje se taj zakon primjenjuje.

Odredbe mogu obuhvatati odnose između takvih lica ili subjekata, ili između njih i države. Isto tako, kada god se dodjeljuju dodatna prava, nosioce takvih prava treba jasno identificirati kao i uslove uživanja takvih prava. Ovo je preduslov za procjenu uticaja prijedloga zakona na državni budžet i budžet drugih nivoa vlasti.

U dijelu o pravima i obavezama također se mogu nametnuti druge obaveze i kada je neophodno ograničiti ustavno priznata prava ako to nije u suprotnosti s Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (koja je sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine-član II. 2.). Prava i obaveze ne mogu se uređivati podzakonskim aktima.

1.2.3. Ovlaštenje za donošenje podzakonskih akata

Dobar zakon mora obuhvatati sve važne aspekte politike predmetne materije, ali i biti fleksibilan i prilagođen promjenjivim okolnostima bez potrebe za izmjenama i dopunama. Imajući

ovo u vidu, zakonodavac daje ovlaštenje izvršnim organima da donose podzakonske akte koji se odnose na tehničke i druge detalje neophodne za provođenje zakona.

Dio o ovlaštenjima za donošenje podzakonskih akata obično dolazi nakon dijela o pravima i obavezama. Međutim, on se može nalaziti i na drugom mjestu u zakonu, kao u slučajevima kada se zakonom osniva nova institucija.

Naprimjer, ovlaštenje za usvajanje pravilnika o unutrašnjoj organizaciji nalazi se u odredbama o primjeni.

U članu 13. *Jedinstvenih pravila* navedeni su osnovni elementi koji su potrebni za dobru klauzulu o ovlaštenjima:

- ♦ Identificirajte ovlašteni organ. U praksi, Vijeće ministara BiH ima odgovornost za usvajanje podzakonskih akata, uglavnom na prijedlog ministarstava i ostalih organa uprave. Oni mogu usvajati podzakonske akte samo ako imaju izričita zakonska ovlaštenja, kao u članu 16. Zakona o upravi. Navedite ime ovlaštenog organa i izbjegavajte bezlične oblike kao što su «...podzakonski akt bit će donesen» i neodređene formulacije kao «...nadležno ministarstvo donijet će.» Ako Vijeće ministara BiH treba da usvoji podzakonski akt, navedite i organ koji je odgovoran za pripremu podzakonskog akta i njegovo dostavljanje Vijeću ministara BiH na usvajanje, kako je navedeno u sljedećem primjeru: "Vijeće ministara BiH, na prijedlog agencije/direkcije/zavoda XY, donosi". Ipak, u izuzetnim slučajevima, kada to odgovara kontekstu a pogotovo imajući u vidu dinamiku organizacionih rješenja u Bosni i Hercegovini, može se upotrijebiti i sintagma "nadležno ministarstvo."
- ♦ Precizirajte obim podzakonskog akta. Podzakonski akti predviđeni su za provođenje odabrane politike koja je već utvrđena zakonom, a ne za njeno odgađanje. To su izvedeni propisi i treba da pokrivaju organizaciona i proceduralna pitanja, a ne materiju koja podliježe temeljitoj kontroli PSBiH, kao što je uvođenje novih budžetskih korisnika, dodjeljivanje dodatnih prava, osim ako to zakonom nije izričito predviđeno, ograničenja ustavnih prava ili uvođenje krivičnih sankcija, što ne može biti predmet podzakonskih akata.
- ♦ Utvrdite rok za donošenje. Jasnim rokovima određuje se vremenski raspored za provođenje zakona i definira trajanje prijelaznog perioda tokom kojeg mogu biti potrebni posebni aranžmani. Utvrdite realne rokove kako bi se umanjila mogućnost da se oni ne ispoštuju. U protivnom javlja se potreba za izmjenom zakona što umanjuje vjerodostojnost zakonodavca. Ako instituciju nadležnu za donošenje podzakonskih akata tek treba osnovati, predvidite period od šest mjeseci do godinu dana. Kada je potrebno ovlaštenje Vijeća ministara BiH, uzmite u obzir vremenski period koji je potreban za proceduralni put dostavljenog prijedloga.

1.2.4. Primjene odredbi

Odredbe o primjeni preciziraju institucije i postupke potrebne za provođenje zakona. One se nalaze iza dijela o ovlaštenjima za donošenje podzakonskih akata.

Ovaj dio obuhvata odredbe o osnivanju novih institucija, ali prije izrade ovih odredbi, razmotrite da li se nadležnosti mogu dodijeliti postojećim institucijama. Nepotrebno povećanje broja budžetskih korisnika nije u skladu s fiskalnom disciplinom, i član 47. Zakona o upravi («Službeni glasnik BiH», br. 32/02) nalaže da takve inicijative podliježu temeljitoj kontroli zakonodavca.

Odredbe kojima se osnivaju nove institucije moraju sadržavati:

- ♦ Naziv, mandat i položaj institucije u upravi, u skladu s kriterijima navedenim čl. 48. do 51. Zakona o upravi. Ovdje se definiraju razlike između različitih vrsta organizacija (ministarstava, službi, agencija, zavoda i direkcija).
- ♦ Raspodjela rukovodećih odgovornosti u instituciji u skladu sa Zakonom o državnoj službi BiH («Službeni glasnik BiH», br. 23/02) kada su u pitanju državni službenici, ili u skladu sa Zakonom o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara BiH i drugim imenovanjima («Službeni glasnik BiH», br. 37/93) kada su u pitanju radna mjesta izvan državne službe.

U zakonu se ne navode obavezno ostali elementi koje je bolje obuhvatiti podzakonskim aktima. Naprimjer: navode se samo glavne rukovodeće pozicije.

Odredbe o primjeni također utvrđuju postupke koje institucije moraju slijediti kako bi ostvarivale prava i obaveze. Postupci koji se odnose na privatna lica (izdavanje potvrda, dodjeljivanje dozvola, rješavanje žalbi, itd.) moraju biti u skladu sa *Zakonom o upravnom postupku* («Službeni glasnik BiH», br. 29/02, prema izmjenama i dopunama). Bilo kakva odstupanja od ovog općeg propisa, kao što je određivanje kraćih ili dužih rokova, treba propisivati izuzetno.

Član 80. *Zakona o zrakoplovstvu BiH* («Službeni glasnik BiH», br. 2/04) određuje rok od osam dana za žalbu na naredbu Komisije za prekršaje, dok *Zakon o upravnom postupku* omogućava 15 dana. Član 11. istog zakona, međutim, ukazuje na suprotan smjer postupka žalbe na odluku entitetskih organa Državnoj direkciji za civilno zrakoplovstvo. U ovom slučaju dozvoljava se rok duži od 30 dana.

Ovakvi "izuzeci" česti su u praksi i nisu uvijek neophodni. Kako bi se spriječilo pretjerano korištenje izuzetaka, član 14.(3) *Jedinstvenih pravila* nalaže da se jasno ukaže na izuzetke u zakonu. To se može učiniti na sljedeći način:

"Žalba na prvostepenu odluku Komisije dostavlja se u posebno utvrđenom roku od osam dana..."

Izraz "posebno", u ovom primjeru, nedvosmisleno pokazuje da je u pitanju odstupanje od općih pravila upravnog postupka.

1.2.5. Kaznene odredbe

Kaznenim odredbama propisuje se kazna za kršenje zakona. Potrebna je umjerenost u njihovom propisivanju. Treba izbjegavati višestruko kažnjavanje iste radnje. Prethodno utvrdite da li su kaznene odredbe za određene radnje već propisane u nekom drugom zakonu. I *Krivični zakon Bosne i Hercegovine* («Službeni glasnik BiH», br. 37/03) i entitetski krivični zakoni propisuju kazne za određeno ponašanje. Član 164. državnog krivičnog zakona, naprimjer, utvrđuje kazne za odavanje državne tajne, iako se kvalifikacija državne tajne nalazi u drugim zakonima. Zato nema potrebe da se u ovim zakonima zasebno navode kazne s obzirom na to da se one već nalaze u članu 164. Krivičnog zakona.

Kada su u pitanju prekršaji, relevantni propisi mogu utvrditi kazne koje se primjenjuju prema drugim zakonima. Poglavlje XIV. *Zakona o upravi* («Službeni glasnik BiH», br. 32/02), kao i *Zakon o upravnom postupku* («Službeni glasnik BiH», br. 29/03) utvrđuju kazne za organe uprave ako ne provedu organizacione mjere ili ne okončaju određene postupke u datom roku. Zato u zakonu u kojem se zahtijeva od organa uprave da preduzmu korake u utvrđenom vremenskom periodu nije potrebno zasebno navoditi kaznenu odredbu, s obzirom na to da su takve radnje sankcionirane jednim od dva navedena zakona.

U pogledu krivičnih djela, ako primjenjive kaznene odredbe nisu sadržane u drugim zakonima, razmotrite da li ih treba uključiti u novi zakon ili treba izmijeniti ili dopuniti krivični zakon i uključiti kazne, te se pozvati na njih u novom zakonu. Bolje bi ipak bilo usvojiti izmjene i dopune krivičnog zakona nego propisati zasebne kazne u novom zakonu. Uključivanje kaznenih odredbi u nekoliko različitih zakona može dovesti do nedoumica i stvoriti mogućnost različitih posljedica za slične radnje.

Kada su u pitanju prekršaji, pravila nisu tako striktna. *Zakon o prekršajima Bosne i Hercegovine* («Službeni glasnik BiH», br. 20/04) obuhvata samo pitanja nadležnosti i postupka dok prekršajne sankcije prepušta zakonima kojima se propisuje ponašanje.

Iako je dopušteno da se kaznene odredbe drugog zakona primjenjuju za kažnjive radnje navedene i u novom zakonu, nije ispravno primjenjivati kaznene odredbe po analogiji ili reći da "slično ponašanje zahtijeva određenu sankciju".

Kaznene odredbe moraju biti napisane veoma precizno. Ako su suviše neodređene, izazvat će pravnu nesigurnost i teškoće u primjeni. U članu 15. *Jedinstvenih pravila* insistira se da kaznene odredbe budu napisane "bez mogućnosti različitog tumačenja".

Negativan primjer su odredbe stava 4. a),b) i c) člana 33. Zakona o koncesijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br.32/02):

«4. Novčanom kaznom u iznosu od 400 KM do 4.000 KM kaznit će se koncesionar, koji:

a) prekrši neku odredbu ovog zakona,

b) počini neko djelo koje ovaj zakon zabranjuje,

c) propusti ili odbije da obavi neku dužnost koja mu se povjeri, a za koju nije utvrđena kazna».

Kako bi se ovo izbjeglo, obratite pažnju na sljedeće:

- ♦ Identificirajte subjekte na koje se zakon odnosi. Koristite istu terminologiju kada ukazujete na subjekat u sadržajnim i u kaznenim odredbama. Dakle, ako zakon navodi npr. da je "svako pravno lice dužno uplatiti novčanu kaznu u iznosu od 100 KM u roku od osam dana", pogrešno je da se odgovarajuća kaznena odredba poziva na "bilo koje lice" ili na "lice navedeno u članu X". Umjesto toga upotrebljavajte isti izraz: "svako pravno lice".

Precizno definirajte kažnjivu radnju i koristite istu terminologiju u cijelom tekstu. Izbjegavajte pretjerano uopćene kaznene odredbe kojima se obuhvata sadržaj cijelog zakona, naprimjer:

Nepravilno: "Ko ne postupi na način propisan ovim zakonom, kaznit će se".

Ovakve odredbe nepraktične su za primjenu zbog nejasnoće.

Pravilno: "Kaznit će se...svako pravno lice koje u roku od osam dana ne uplati taksu u iznosu od 100 KM".

- ♦ Navedite da li određena radnja predstavlja krivično djelo ili prekršaj, jer posljedice sankcije na prava optuženog mogu se razlikovati u velikoj mjeri.
- ♦ Navedite minimalnu i maksimalnu kaznu u okviru parametara utvrđenih zakonom i ispravno je formulirajte. Nije ispravno, naprimjer, propisati kaznu za prekršaj opisan kao privredni prijestup. (Npr. "Novčanom kaznom od dvostrukog do dvadesetostrukog iznosa... kaznit će se...").

Ako tekst zakona treba uključivati višestruke kazne, one moraju biti svrstane u jedan poseban član, ili više članova koji se nalaze na kraju glavnog dijela zakona. Ako se radi o različitim vrstama kazni, treba ih navesti određenim redoslijedom, počevši od najstrožije.

1.3. Završni dio

Završni dio zakona razrađuje pravila kojima se utvrđuje prelazak sa starog sistema na novi. Ovaj dio, na različite načine, uređuje stupanje na snagu i ublažava posljedice novog zakona tokom početnog perioda važenja. On treba biti podijeljen na tri različita dijela:

- ♦ Prijelazne odredbe
- ♦ Završne odredbe
- ♦ Datiranje i potpisivanje

Zakoni mogu ali i ne moraju imati prijelazne odredbe, ali uvijek treba da sadrže završne odredbe kako bi se uredilo stupanje na snagu. Ako je u pitanju veoma mali broj prijelaznih i završnih odredbi, da bi se odvojile kao zasebne cjeline, one mogu biti svrstane u jedan dio kao "*Prijelazne i završne odredbe*" iako je njihova funkcija, na neki način, različita.

Zakoni završavaju datumom i potpisom.

Prijelazne i završne odredbe također treba da podsjetu na podzakonske akte koji su doneseni u skladu s prethodnim zakonom, izričito navodeći da li ovi propisi ostaju na snazi i do kada.

1.3.1. Prijelazne odredbe

Prijelazne odredbe obuhvataju određena pitanja koja se javljaju prelaskom sa starog na novi sistem. Ove odredbe utvrđuju mjere za početni period stupanja na snagu zakona i načine rješavanja neokončanih upravnih, sudskih i drugih postupaka.

Nerijetko se dešavalo, u posljednje vrijeme naročito na državnom nivou, da pravni propisi u Bosni i Hercegovini ne tretiraju prijelazne okolnosti niti sadrže prijelazne odredbe. Ovo dovodi do gubljenja vremena, neizvjesnosti i nepotrebnih sporova koji iziskuju troškove.

1.3.1.1. Prijelazne mjere

S obzirom na to da se novi zakoni ne mogu provesti «preko noći», autor mora predvidjeti kako će se određena pitanja rješavati do početka cjelovite primjene novih propisa.

Zato, prije nego što pristupite izradi završnog dijela zakona, razmotrite sljedeće:

- ♦ Da li politika daje prednost postepenom pristupu? Da li ima dovoljno vremena za adekvatno informiranje javnosti? Da li će iznenadne promjene dovesti do nedoumica ili štetnih posljedica? Da li je odabrano pravo vrijeme za provođenje zakona?
- ♦ Da li treba donijeti podzakonske akte i koji bi to akti bili da bi se omogućila primjena zakona? Pogrešno je ostaviti određena pitanja nereguliranim do usvajanja podzakonskih akata.
- ♦ Da li su osigurana, odnosno da li će kada zakon stupi na snagu, biti osigurana finansijska sredstva za njegovo provođenje? Zakoni odobreni bez potpunog finansijskog pokrića mogu zahtijevati rebalans budžeta ili preraspodjelu postojećih budžetskih sredstava. U tim slučajevima može biti neophodno da se finansijski aspekti rješavaju prijelaznim odredbama. To je potrebno pravovremeno uočiti i unijeti u tekst zakona.

- ♦ Da li se zakonom propisuje osnivanje novih institucija ili odjela za koje je potrebno vrijeme kako bi se angažiralo osoblje i počeo rad? Postupak izrade i izdavanja odobrenja za pravilnik o unutrašnjoj organizaciji može trajati nekoliko mjeseci; zapošljavanje osoblja i početna obuka čak i duže.

Sve ove okolnosti zahtijevaju prijelazne aranžmane. Ako oni nisu pripremljeni, zakon koji je stupio na snagu, a ne može biti proveden, stvara troškove i druge neželjene efekte kao što je već navedeno.

Postoje dvije vrste prijelaznih odredbi:

- ♦ Odredbe koje odgađaju stupanje na snagu pojedinih odredbi novog zakona, općenito ili u određenim slučajevima. Ovo nije poželjan metod.
- ♦ Odredbe kojima se utvrđuju zasebna pravila koja će se primjenjivati samo tokom prijelaznog perioda, različito i od starog i od novog zakona. Relevantne odredbe trebalo bi da se primjenjuju bez odgađanja i bez potrebe donošenja novih podzakonskih akata, osiguranja dodatnih sredstava ili osnivanja institucija, s obzirom na to da bi to zahtijevalo uvođenje novog prijelaznog perioda.

Prijelazni periodi se određuju na dva načina:

- ♦ Utvrđeni prijelazni period, s preciziranim datumom njegovog isteka (npr. "u periodu od godinu dana od stupanja na snagu ovog zakona"). Prijelazni period ne bi trebalo da se završi prije roka za usvajanje sekundarnih propisa.
- ♦ Otvoreni prijelazni period, s datumom isteka koji zavisi od nekog događaja. Ovo može biti direktno povezano s provođenjem zakona (npr. "...dok su podzakonski akti u čl. 18., 21. i 23. na snazi...") ili nezavisno od toga (npr. "...dok se ne sklope sporazumi o slobodnoj trgovini sa susjednim zemljama ...").

Treba biti posebno oprezan u određivanju prijelaznog perioda. Suviše dug rok nepotrebno odgađa primjenu zakona. S druge strane, suviše kratak rok najčešće dovodi do kašnjenja u pripremi podzakonskih akata i drugih mjera potrebnih za njegovu primjenu, što će ili nalagati izmjenu zakona u tom dijelu (produženje roka) ili će uspostaviti i zadržati faktički nezakonito stanje. I jedno i drugo, međutim, negativno utiče na kredibilitet zakonodavca.

Negativan primjer je Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 49/04) imao je nekoliko izmjena prije nego što je počela njegova primjena.

1.3.1.2. Neriješena pitanja

U završnom dijelu također se razmatraju upravni, sudski i drugi postupci koji nisu okončani. Problem obično nastaje kod procesnih zakona i može se rješavati na dva načina.

- ♦ Prethodni zakon primjenjuje se u postupcima koji su započeti prije stupanja na snagu novog zakona do njihovog okončanja. U takvim slučajevima član 18.(2) Jedinstvenih pravila nalaže sljedeću klauzulu:

«Svi slučajevi, odnosno postupci koji do dana stupanja na snagu ovog propisa nisu pravosnažno okončani završit će se po odredbama propisa koji je bio na snazi u vrijeme donošenja».

- ♦ Novi zakon primjenjuje se na postupke koji nisu okončani čim stupi na snagu. Međutim, ovaj pristup rijetko se koristi s obzirom na to da može dovesti do nepravdičnosti i neizvjesnosti. Tu je i princip primjene blažeg zakona u krivičnom zakonodavstvu.

Zbog negativnih socijalnih posljedica, materijalni propisi imaju povratno djelovanje ("retroaktivna primjena") samo u izuzetnim slučajevima. Ciljevi koji se postižu povratnim djelovanjem moraju imati znatno veći društveni značaj od garantirane pravne sigurnosti i izvjesnosti.

Krivični zakon ne može imati povratno djelovanje osim ako pruža povoljniji tretman licima na koja se primjenjuje.

1.3.2. Završne odredbe

Završne odredbe utvrđuju datum stupanja na snagu novog zakona. Mogu sadržavati i odredbu o prestanku važenja ranijeg zakona ili jednog njegovog dijela, ako je to potrebno, a uvijek moraju uključivati odredbu kojom se uređuje objavljivanje i stupanje na snagu novog zakona.

1.3.2.1. Ograničena primjena

Zakoni imaju trajan karakter, ali ponekad morate ograničiti period njihove primjene. Ovo su veoma rijetki slučajevi i tada se ograničenja rješavaju jednostavno, npr. formulacijom iz člana 19.(3) *Jedinstvenih pravila*: "Ovaj zakon važi samo do ... (datum)", ili "Ovaj zakon važi samo od ... (datum)".

Još je rjeđi slučaj da se primjena zakona ograničava u odnosu na mjesto. To se može učiniti ako se ne krše odredbe člana II.4. Ustava BiH o nediskriminaciji. Član 19.(2) *Jedinstvenih pravila* propisuje formulaciju: "Ovi propisi važe samo za ... (mjesto)".

1.3.2.2. Odredbe o stavljanju propisa van snage

Novi zakoni obično zamjenjuju prethodne, u potpunosti ili djelimično. Državni zakoni mogu staviti van snage druge državne zakone i podzakonske akte, ali ne i entitetske ili zakone donesene na nižim nivoima. Ovo se postiže na drugačiji način, i to članom III.3.(b) Ustava BiH koji glasi: "Entiteti i sve njihove niže jedinice u potpunosti će se pridržavati odluka institucija Bosne i Hercegovine".

Naime, kada se državnim zakonom uređuje određena oblast, odredbe zakona iz iste oblasti donesene na nižem nivou koje su u suprotnosti s državnim zakonom ništave su. S obzirom na to da je ovo propisano u Ustavu BiH, nije neophodno u tekstu zakona navoditi posebnu klauzulu.

Član 20. *Jedinstvenih pravila* nalaže da se u odredbama o stavljanju propisa van snage (opoziv) pojedinačno navedu svaki zakon i svaki podzakonski akt koji se više ne primjenjuju. Preporučuje se da se propisi koji se stavljaju van snage navode u skladu s njihovom pravnom snagom. Ako se radi o propisima iste pravne snage, redosljed se utvrđuje prema datumu donošenja, počevši od onoga koji je najranije donesen. Naprimjer:

«Ovim se stavljaju van snage:

- | | |
|--------------|--|
| a) Zakon | A («Službeni glasnik BiH», br. 1/04); |
| b) Zakon | B («Službeni glasnik BiH», br. 2/05); |
| c) Odluka | C («Službeni glasnik BiH», br. 1/03); |
| d) Odluka | D («Službeni glasnik BiH», br. 3/04); |
| e) Pravilnik | E («Službeni glasnik BiH», br. 2/05); |
| f) Pravilnik | F («Službeni glasnik BiH», br. 5/05)". |

Odredbama o stavljanju van snage mogu se opozvati određeni dijelovi pravnog akta (djelimičan opoziv).

Naprimjer:

«Ovim se stavljaju van snage:

- a) Zakon A članovi 10.-25., («Službeni glasnik BiH», br. 1/04);
- b) Zakon B («Službeni glasnik BiH», br. 2/05); odnosno samo Poglavlje II., Dio B navedenog zakona.

Ove odredbe također mogu sadržati klauzule o izuzeću, koje mogu imati isti učinak kao i djelimični opoziv. Naprimjer:

«Ovim se stavljaju van snage:

- a) Zakon A («Službeni glasnik BiH», br. 1/04);
- b) Zakon B («Službeni glasnik BiH», br. 2/05), osim Poglavlja II., Dijela B».

U svakom slučaju, treba odabrati formulaciju koja će omogućiti lakše razumijevanje odredbi.

Odredbe o stavljanju propisa van snage treba da budu konkretne i sveobuhvatne. Prilikom izrade zakona, autor mora izvršiti uvid u postojeće pravne propise kako bi se izbjegle kontradiktorne odredbe.

Nije ispravno opozivati uopćenom formulacijom. Negativan primjer je: "Svi zakoni i podzakonski akti koji su u suprotnosti s odredbama ovog zakona stavljaju se van snage". Ova formulacija ne pruža konkretna uputstva. Ona samo ukazuje na opći princip koji se svakako primjenjuje i prema kojem noviji zakon ukida raniji (*lex posterior derogate legi priori*).

1.3.2.3. Objavljivanje i stupanje na snagu

Član IV.3.h) Ustava BiH utvrđuje da zakoni i drugi akti PSBiH ne mogu stupiti na snagu prije njihovog objavljivanja. Razumljivo je da građani na koje se zakon odnosi budu obaviješteni prije njegovog stupanja na snagu.

U završnim odredbama navodi se da zakon stupa na snagu nakon određenog vremenskog perioda od objavljivanja (*vacatio legis*). Član 21.(2) *Jedinstvenih pravila* utvrđuje period od osam dana, iako su dozvoljeni izuzeci.

Vacatio legis može biti i duži od osam dana ako to nalažu okolnosti ili ako su u pitanju složeni zakoni i potrebno je više vremena kako bi se izvršile pripreme za primjenu novog zakona.

Ovaj period može biti kraći u hitnim slučajevima, ali mora proći najmanje jedan dan od dana objavljivanja. Isto tako, pravilo je da se nikada ne može propisati da zakon stupa na snagu "odmah" pa ga nakon toga objaviti u službenom glasilu.

Datum stupanja na snagu izražava se brojem dana od dana objavljivanja, nikada formulacijom dan /mjesec/godina, jer se postupak donošenja propisa i datum objavljivanja ne mogu predvidjeti.

Ne pokušavajte odrediti datum objavljivanja; to ne bi imalo svrhu, jer bi i takva odredba u svakom slučaju postala obavezujuća tek nakon objavljivanja zakona. Također, izbjegavajte utvrđivanje roka za objavljivanje ili zahtjeva za objavljivanje formulacijom "bez odgađanja" u završnoj odredbi.

Iz istog razloga, u propisima se ne određuje ni način objavljivanja. Prema članu 21.(4) *Jedinstvenih pravila*, državni propisi objavljuju se samo u "Službenom glasniku BiH". Zato nije potre-

bnog paralelnog objavljivanja u *entitetskim službenim glasilima i službenom glasilu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine*. Iskustvo pokazuje da različiti datumi objavljivanja u više službenih glasila dovode do ozbiljnih problema pri utvrđivanju datuma stupanja na snagu. Dakle, nepravilno je navesti:

„Ovaj zakon bit će objavljen bez odgađanja i stupa na snagu osam dana nakon objavljivanja u „Službenom glasniku BiH“, kao i u entitetskim službenim glasilima i službenom glasilu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine».

Pravilno: »Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku BiH“.

1.3.3. Datiranje i potpisivanje

Tekst zakona završava datumom i potpisom. U slučaju primarnih propisa, navodi se i referentni broj akta u skladu s internim protokolom PSBiH, i datum kada su ga potpisali predsjedavajući oba doma, čiji se potpisi stavljaju ispod teksta.

Naprimjer:

*PSBiH broj 40/03
23. aprila 2003.godine
Sarajevo*

Neophodna su dva potpisa (zbog dvodomne strukture PSBiH). Datum potpisa i datum nastanka zakona uvijek je datum održavanja sjednice doma koji je posljednji usvojio zakon. Međutim, datiranje je samo formalnost i pokazuje kada je zakon nastao. Zakon stupa na snagu datumom koji je određen zavisno od dana objavljivanja u *„Službenom glasniku BiH“*, a ne datumom potpisivanja.

1.4. Aneksi

Aneksi nemaju svrhu reguliranja, nego detaljnijeg definiranja pojmova koji se ne mogu jednostavno iskazati u glavnom tekstu zakona.

Aneksi su sastavni dio zakona te nema potrebe navoditi tu činjenicu. U skladu s članom 23.(2) *Jedinstvenih pravila*, dovoljno je pozvati se na aneks u sadržajnim odredbama zakona, naprimjer *„...na glasačkim mjestima navedenim u aneksu X...“*. Dakle, bez dodatnih detalja.

Aneksi nemaju naziv; samo se riječ *‘ANEKS’*, napisana velikim slovima, navodi na početku teksta. Ako postoji više aneksa, treba ih označiti rimskim brojevima (I, II, III, itd.).

Aneksi ne sadrže uvodnu klauzulu kojom se vrši pozivanje na glavni tekst. U slučaju dužih aneksa može se ispod riječi *«ANEKS»* navesti naziv zakona. Naprimjer: *«ANEKS I. Zakona X»* itd.

Aneksi obično sadrže duge liste riječi i/ili brojeva (lica, tarifa, vremenskog rasporeda itd.), objašnjenja tehničkih detalja kod kojih se primjenjuju odgovarajuća pravila naučne discipline (hemijske formule, matematičke jednačine, metode uzimanja uzoraka itd.) ili koncepte koji se ne iskazuju riječima i brojevima (karte, organigrami, formulari itd.).

Ne postoje određena pravila kojima se propisuje prezentacija aneksa. Može se koristiti bilo koji odgovarajući sistem označavanja brojevima ili podjele. Član 24.(1) *Jedinstvenih pravila* samo nalaže da aneksi u okviru jednog zakona imaju jednoobraznu strukturu i da budu podijeljeni tako da tehnički sadržaj bude što jasniji. Jedini uslov je upotreba jezika koji odgovara određenoj naučnoj disciplini.

2. REDOSLIJED

U zavisnosti od dužine i složenosti, materija zakona može se grupirati u dijelove, poglavlja i odjeljke, uz koje se mogu priložiti aneksi (vidi gore). Podjela složene materije na manje dijelove olakšava čitanje i razumijevanje zakona, te omogućava lakše pozivanje i citiranje. Zakon se, dalje, dijeli na članove, koji se mogu dijeliti na stavove, tačke i alineje.

2.1. Dijelovi, poglavlja i odjeljci

Član 25. (2) *Jedinstvenih pravila* nalaže da svaka unutarnja podjela sadrži najmanje dva člana: grupa u kojoj bi bio jedan član ne bi imala smisla, jer bi se on jednostavno mogao identificirati pozivanjem na član.

Odluka o podjeli zakona u grupe i način na koji se zakonska materija grupira zavisi od njihove prirode i složenosti. Vrlo kratke zakone (npr. manje od deset članova) najčešće nije potrebno dijeliti. Odredbe istog tipa se u složenim propisima mogu podijeliti na različite dijelove, kao što su kaznene odredbe u krivičnim zakonima. Unutarnja podjela zakona vrši se prema tipu odredbi, ali ako su prijelazne i završne odredbe malobrojne mogu se zajedno svrstati. Ovakav pristup je proizvod logičkog rasuđivanja jer autor pravnih propisa treba razmišljati o tome kako će lice koje bude čitalo tekst zakona to razumjeti.

Primjenom Jedinstvenih pravila imate mogućnost izvršiti unutarnju podjelu zakona na: dijelove, poglavlja i odjeljke. Na svakom nivou, grupa ima broj ili, eventualno, naslov. Ako grupa na jednom mjestu ima naslov, naslovi bi trebalo da se koriste u cijelom zakonu. Grupe nisu centrirane, tj. pišu se na lijevom dijelu stranice.

Prvo, zakoni se dijele na dva ili više dijelova. Dijelovi se pišu velikim slovom i označeni su rednim brojem u pisanoj formi. Naslov je, ako ga ima, u istom redu, u zagradi i odvojen crticom.

Dijelovi se sastoje od poglavlja. Poglavlja se pišu velikim slovima uz rimski broj. Naslov se, ako ga ima, nalazi u istom redu napisan velikim slovima u zagradi.

Poglavlja se dijele na odjeljke. Samo se početno slovo odjeljka piše velikim slovom, nakon čega slijedi veliko slovo počevši od A sa tačkom. Naslov je, ako ga ima, u istom redu u zagradi. Jedino se prvo slovo u prvj riječi naslova piše velikim slovom. Slijedi ilustracija:

DIO PRVI - (UVODNE ODREDBE)

POGLAVLJE II. (FORMA PROPISA)

Odjeljak A. (Unutrašnja podjela propisa)

2.2. Članovi

Bez obzira na izbor grupa, svi zakoni podijeljeni su na članove. Svaki član obuhvata jednu ili više misli koje se mogu zaokružiti u jednu logičku cjelinu. Član može uređivati sve aspekte jednog pitanja (npr. i pravilo i njegove moguće izuzetke) ili pak samo jedan od njih. Izbjegavajte preduge članove (nikada više od deset stavova). Ako je neki član predug, razmislite o mogućnosti da neka pitanja prenesete u drugi član.

Broj člana centriran je na stranici i obilježen arapskim rednim brojem. Ovaj standard u skladu je s članom 29. *Jedinstvenih pravila*, koji odbacuje bilo koji drugi način numeriranja. Rimski

brojevi nisu više u upotrebi, kao ni započinjanje svakog dijela novim brojem (kao što je slučaj sa *Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine* "Službeni glasnik BiH", br. 23/01 itd.).

Član 29. *Jedinstvenih pravila* zahtijeva da svaki član ima naziv. Naziv člana mora biti kratak i nagovještavati sadržaj člana. Naziv člana treba birati na isti način kao i naziv zakona.

Naziv člana piše se malim slovima, osim početnog slova, u zagradi, centriran ispod broja člana, kako bi se odvojio i razlikovao od stavova tog člana.

2.3. Stavovi, tačke i alineje

Članovi se mogu podijeliti na stavove, tačke i alineje, što je standardizirano članom 31. *Jedinstvenih pravila*. Svaki stav je jedna logička misao, najčešće sadržana u jednoj rečenici, ako je moguće ne dužoj od četiri reda. U određenim okolnostima, to može biti više od jedne rečenice, ali samo ako su misli usko povezane i ako konačni tekst nije predug. Ako član sadrži samo jedan stav, taj stav se ne numerira.

Stavovi se dalje mogu dijeliti na tačke, a tačke na alineje. Svaka od ovih dodatnih podjela predstavlja element iste logičke misli. One se koriste da "razbiju" stav i navedu uslove, zahtjeve i ostale elemente u okviru istog pravila. One ne treba da budu u formi rečenice i uvode se riječima koje završavaju dvotačkom, a odijeljene su zarezom, tačkom-zarezom i tačkom, uvijek završavajući tačkom. Nepravilno je obilježavati tačke ili alineje uvlačenjem teksta, grafičkim znacima nabiranja i crticama, jer nisu pogodni za pozivanje i citiranje. Vodite računa da jezička konstrukcija bude logičan nastavak uvodnih riječi.

Član 32. *Jedinstvenih pravila* zahtijeva da se tačke označe malim slovima abedece i budu zatvorene jednom zagradom: Npr. tačka "a)".

Član 33. *Jedinstvenih pravila* zahtijeva da alineje budu numerirane po redu koristeći arapske brojeve zatvorene jednom zagradom: Npr. alineja "1)".

Koristite tačke i alineje samo kada je to stvarno potrebno. Izbjegavajte dodatne podjele u stavovima, pogotovo ako bi tekst bio pregledniji i čitljiviji u kontinuiranoj rečenici. Naprimjer:

Nepravilno:	<i>Ako se lice: (a) povrijedi; ili (b) se razboli; i nema nikoga da: (a) se o njemu brine; ili (b) ga hrani; lice onda</i>
Pravilno:	<i>Ako se lice povrijedi ili se razboli, i nema nikoga da se o njemu brine ili ga hrani, onda .</i>

Sljedeći primjer ilustrira pravilnu formu:

Član 1.
(Naziv člana-kratak opisni sadržaj)

- (1) - Stav
 - a) - Tačka
 - 1) - Alineja

3. JEZIK

Osim sadržaja i organizacije teksta, *Jedinstvena pravila* bave se specifičnostima jezika izrade pravnih propisa. Ovaj dio Priručnika obuhvata nekoliko pravila i preporuka u vezi s terminologijom, stilom, skraćenicama i gramatikom.

3.1. Stil

Jezik u pravnom propisu mora biti jasan, dosljedan, precizan i neophodan. Pročitajte svoj nacrt nekoliko puta i provjeravajte ga dok ne budete zadovoljni izborom riječi i načinom izražavanja.

Neki primjeri kako se stil može poboljšati:

Neppravilno: «U toku perioda od 12 mjeseci počevši od 1. jula 1999 ...»

Pravilno: «U roku od 12 mjeseci od 1. jula 1999 ...»

Ponavljani i nepotrebni izrazi:

Neppravilno: «Prema odredbama 5. dijela ...».

Pravilno: «Prema 5. dijelu ...»

Odrični izrazi:

Neppravilno: «Institucija srednjoškolskog obrazovanja koja je ispoštovala 5. dio ne mora uraditi X, ako...».

Pravilno: «Institucija srednjoškolskog obrazovanja koja je ispoštovala 5. dio mora uraditi X».

Neppravilno: «Poglavlje II. ne primjenjuje se na instituciju srednjoškolskog obrazovanja koja je ispoštovala član 5. ako ...».

Pravilno: " Poglavlje II. ne primjenjuje se ako"

3.1.1. Jasan jezik

Jezik zakona treba biti jasan i što je moguće jednostavniji. Riječi se moraju koristiti u svom uobičajenom značenju. Mislite na lica kojima je zakon namijenjen, te da li će njihova prava i obaveze i njima biti jasni.

Žargon, pomodne riječi, latinske izraze ili nepotrebne stručne termine treba izbjegavati. Sasvim izvjesno će, zbog njih, razumijevanje zakona široj javnosti biti otežano. Ako je, pak, upotreba posebnih ili tehničkih termina neizbježna, treba ih definirati (vidi pod 1.1.4. ovog priručnika).

Ne koristite tradicionalne pravne izraze koji su nejasni i preopširni. Oni su rijetko potrebni i predstavljaju ostatke vremena kada je bilo popularno namjerno praviti nešto nejasnim.

Nepravilno: *"...bez obzira na sve što ukazuje na suprotno u Zakonu ABC".*

Pravilno: *"...uprkos Zakonu ABC".*

3.1.2. Dosljedan jezik

Upotreba termina treba da bude dosljedna kroz cijeli tekst zakona, srodne zakone i podzakonske akte.

Iako se upotreba sinonima može smatrati interesantnom za prozne tekstove, to nije slučaj s pravnim propisima. Upotreba različitih termina za isti pojam može biti zbunjujuća, te se propis može pogrešno protumačiti. Također, identični termini ne smiju se koristiti za izražavanje različitih pojmova. U tom slučaju treba izabrati drugi odgovarajući termin.

3.1.3. Precizan jezik

Terminologija pravnih propisa, također, treba biti precizna. Svrha zakona je propisati ili zabraniti određeno ponašanje što se neće dogoditi ako su upotrijebljeni termini nejasni. Naprimjer, član 37. (2) *Jedinstvenih pravila* ukazuje na određene vremenske izraze kao nejasne: "odmah", "bez odgađanja", "pravovremeno", "u pravilu".

Pošto se zakoni direktno primjenjuju i obavezujući su u potpunosti, treba ih pisati tako da se na umu imaju lica kojima su namijenjeni, i to tako da nemaju dilema u smislu svojih prava i obaveza. Naprimjer:

Nepravilno: *Organi za provođenje zakona su organi s mandatom koji uključuje provođenje zakona, krivične istrage, javnu i državnu sigurnost, ili pak pritvorske ili sudske aktivnosti.*

Pravilno: *U svrhu ovog zakona, "organi za provođenje zakona" su:*
 (1) *tužilaštva,*
 (2) *finasijska policija,*
 (3) *policijski organi,*
 (4) *istražni organi poreske i carinske uprave u mjeri u kojoj preduzimaju krivične istrage u okviru svojih nadležnosti, i*
 (5) *Državna granična služba BiH u mjeri u kojoj preduzima krivične istrage u okviru svojih nadležnosti.*

Također, može se javiti nesklad između potrebe za jednostavnošću i potrebe za preciznošću. Jednostavnost se često postiže nauštrb preciznosti i obrnuto. U praksi se mora postići ravnoteža tako da odredba bude što preciznija.

3.1.4. Neophodan jezik

Mora postojati razlog zašto je neka riječ upotrijebljena u zakonu. Upotreba više riječi nego što je to potrebno čini zakon dužim za čitanje i povećava mogućnost greške.

Izbjegavajte uključivati elemente koji su očiti ili nebitni i koji ništa ne pridonose pravilu. Naprimjer:

Nepravilno: *za pravilnu primjenu ovog zakona, poslovni subjekt mora ...*

Pravilno: *...poslovni subjekt mora.....*

Upotrebu složenih izraza od dvije ili više riječi za označavanje pojma, koji se može izraziti jednom riječju, treba izbjegavati. Naprimjer:

Neppravilno: *bilo koji zvaničnik koji krši ili ne poštuje ...*

Pravilno: *...bilo koji zvaničnik koji krši...*

Dobro pogledajte svaku riječ u tekstu i upitajte se da li je ona zaista neophodna ili da li bi se značenje promijenilo ako je izostavite. Gotovo svaki tekst može se znatno skratiti takvim postupkom.

3.1.5. Korištenje terminologije

Član 38. *Jedinstvenih pravila* uređuje upotrebu termina iz različitih jezika, uključujući jezike koji su u službenoj upotrebi u Bosni i Hercegovini i strane jezike. Upotrebu riječi koja ima različito značenje u različitim zvaničnim jezicima, treba izbjegavati. Koristite termine koji imaju isto značenje u sva tri jezika.

Upotreba termina iz stranih jezika dozvoljena je kada su postali sastavni dio leksike jezika koji su u službenoj upotrebi u BiH; u suprotnom, treba da se koristi odgovarajući termin iz naših jezika. Međutim, ako se stranim terminom bolje izražava željeno značenje, kao što je slučaj s međunarodnim instrumentima/izrazima koji su općepoznati samo ekspertima u ovoj oblasti, on se može pisati u zagradi nakon domaćeg termina.

3.2. Skraćenice

Pozivanja, navođenja i skraćeni izrazi su sredstva kojima se izbjegava ponavljanje dugačkih pojmova, a postiže se konciznost i ekonomičnost teksta.

3.2.1. Pozivanja

Nepotrebno je i ponekad riskantno ponavljati odredbe Ustava BiH ili drugih zakona kada je jednostavno pozivanje dovoljno. Međutim, pozivati se treba štedljivo, jer se čitalac primorava da konsultira drugi izvor kako bi razumio o čemu je riječ. Pozivajte se samo ako:

- ♦ to pojednostavljuje tekst, a ne ponavlja sadržaj odredbe na koju se pozivate;
- ♦ to ne utiče na sveobuhvatnost odredbe; i
- ♦ je tekst na koji se pozivate objavljen i dovoljno dostupan javnosti.

Članom 39. *Jedinstvenih pravila* obuhvaćene su dvije vrste pozivanja: zatvoreno i otvoreno. Ovo dvoje dovodi u ravnotežu preciznost i fleksibilnost. Preciznost - jer kvalitetno pozivanje omogućava onome ko čita da odmah identificira pravni propis koji treba konsultirati, a fleksibilnost - jer želite da vaše pozivanje ostane valjano ako se zakon promijeni.

Zatvoreno pozivanje je pozivanje na specifični zakon, uz navođenje podataka o objavljivanju. Ako je zakon pretrpio izmjene i dopune, broj i godina izdanja službenog glasila u kojem su izmjene i dopune zakona objavljene također se dodaju. Naprimjer:

“...u skladu s postupkom zapošljavanja utvrđenog u članu 33. “Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine” (“Službeni glasnik BiH”, br. 12/02; 03/03; 08/04)”.

Ovo je najprecizniji način pozivanja i najlakše se može razumjeti. Napišite predmet pozivanja na početku, kao što je slučaj sa formulacijom «*u skladu s postupkom zapošljavanja*» u prethodnom primjeru, tako da čitalac zna na šta se pozivate.

Jasno, ako se na isti zakon morate pozvati više puta, kompletna formulacija može biti prilično teška za čitanje. U tom slučaju, jedino prvo pozivanje mora biti potpuno. Ostala pozivanja mogu se skratiti (vidi 3.2.3. ovog priručnika).

Izbjegavajte lančana pozivanja, u kojima odredba u drugom pravnom propisu na koju se pozivate i sama sadrži pozivanje, te cirkularna pozivanja, u kojima se pravni propisi pozivaju jedan na drugi. Umjesto toga, ponovite odredbu na koju se pozivate.

Otvorenim pozivanjem jednostavno navedete oblast zakona. Zbog preciznosti, specificirajte predmet i vrstu zakona na koji se pozivate.

Naprimjer:

"u skladu sa zakonima koji uređuju postupke zapošljavanja u državnoj službi Bosne i Hercegovine".

Ova vrsta pozivanja je korisna, naročito ako je vjerovatno da će se oblast na koju se pozivate mijenjati, ali ne bi smjela biti zamjena za istraživački rad lica koje se bavi normiranjem. Morate provjeriti pravni propis na koji se pozivate kako biste izbjegli greške i dvosmislenosti, a pogotovo eventualnu neusklađenost pravnog propisa koji pišete sa ostalim propisima iz oblasti na koju se pozivate.

Zbog činjenice da kod otvorenih pozivanja nedostaje specifičnosti, njima se koristite oprezno, posebno ako obavezuju čitaoca na nepotrebna istraživanja.

3.2.2. Citiranje

Citat se razlikuje od pozivanja u tome što se na ovaj način pokušavaju izbjeći nepotrebna ponavljanja u jednom zakonu. Član 40. (1) *Jedinstvenih pravila* utvrđuje pravila za navođenje članova:

"u članu 6. ovog zakona",

Naime, riječi *"ovog zakona"* su obavezne i sprečavaju zabunu, pogotovo ako postoje i pozivanja na druge zakone.

Ako se navodi stav unutar člana, citat bi trebalo da glasi:

"u stavu 2. ovog člana".

Ako se citat odnosi na tačke i alineje (skupa), numerira se na sljedeći način:

"u stavu 2.(1).a) člana 6. ovog zakona".

Na kraju, član 40. (2) *Jedinstvenih pravila* upozorava da se ne koriste termini kao što su: *"u prethodnom"* ili *"u sljedećem"* članu ili stavu, te *"ispod"* ili *"iznad"*. Ovi termini ne donose ništa novo i predstavljaju problem ako zakon pretrpi izmjene i dopune i novi tekst se ubaci između prethodnog i teksta koji sadrži citat.

3.2.3. Skraćeni izrazi

Jedan od načina da se postigne sažetost je da se umjesto punih izraza koriste skraćeni izrazi kada se oni često javljaju (najmanje još jednom) u tekstu. Oni su definirani u članu 41. *Jedinstvenih pravila*.

Skraćeni izraz naziva uvodi se u zagradi, odnosno riječima: "u daljnjem tekstu", odmah nakon što se na zakon pozove prvi put. Naprimjer:

"...kako je utvrđeno u članu 33. "Zakona o državnoj službi u institucijama u Bosni i Hercegovine" ("Službeni glasnik BiH", br. 12/02; 03/03; 08/04, u daljnjem tekstu: "Zakon o državnoj službi")".

Izrazi u čestoj upotrebi se na sličan način skraćuju, npr.

"...bit će Agencija za državnu službu (u daljnjem tekstu: "Agencija")".

Skraćeni nazivi zakona pišu se velikim slovima (Zakon, Akt, Odluka, itd.) ako se radi o specifičnom - tačno određenom pravnom aktu na koji se misli.

Izraz se može skratiti upotrebom inicijala riječi od kojih se sastoji. To je čest način označavanja zemalja, stranaka, institucija, vladinih organa, itd.

Član 41. (2) *Jedinstvenih pravila* ne preporučuje takvu upotrebu, osim ako su izrazi općepoznati. U takvim slučajevima, izraz se jednostavno piše s tačkom nakon svakog inicijala (npr. "I.S.O").

3.3. Gramatika

Važno je poštovati gramatička pravila bez obzira na jezičke specifičnosti pravnog normiranja.

3.3.1. Glagoli

U skladu s članom 42. *Jedinstvenih pravila*, glagoli bi trebalo da budu upotrijebljeni u aktivu. Glagoli u pasivu mogu zbunjivati, naročito u dužim rečenicama.

Također, koristite glagole u prezentu. Ovo je najjednostavnije i najispravnije rješenje, jer iako se zakoni pišu za budućnost, oni su uvijek na snazi u momentu njihove primjene.

Obratite posebnu pažnju na efekat izabраниh glagola. To može odrediti prirodu zakona. Naprimjer, odredbe zakona mogu biti obavezne, diskrecione ili mogu sadržavati preporuku:

"Svaka firma vodit će registar ... ", primjer je obavezne odredbe.

"XX može dobiti finansijsku pomoć od...", primjer je diskrecione odredbe.

"Preporučuje se da preduzeća..." primjer je odredbe koja preporučuje, ali ne obavezuje.

3.3.2. Imenice

U skladu s članom 43. *Jedinstvenih pravila*, imenice (i odnosni pridjevi) upotrebljavaju se u jednini. Jer, ono što se odnosi na jedinku, odnosi se na sve. Član 43. (2) izričito zabranjuje upotrebu alternativnih formulacija jednine/množine, kao što su "kandidat ili kandidati" i slično.

Koristite imenice i njihove pridjeve ili u muškom ili ženskom rodu. Član II. 4. Ustava BiH zabranjuje diskriminaciju na osnovu spola; zato su odredbe koje se odnose na ženski rod (ili muški) jednako primjenljive na suprotni spol (osim, naravno, ako sama odredba nema cilj da naglasi neko pravo, obavezu itd. koja se specifično i bez diskriminacije odnosi samo na građane jednog spola. Ali, to već nije pitanje nomotehnike nego sadržaja zakona).

Slično tome, označavanje oba spola kao *ženski-kandidat/muški-kandidat* i sl. nepravilno je. Zbog dosljednosti, izaberite jedan rod/spol i koristite ga u cijelom tekstu.

U značajnim državnim pravnim propisima korišten je ovaj pristup i prije *Jedinstvenih pravila*. Naprimjer: *Krivični zakon Bosne i Hercegovine* ("Službeni glasnik BiH", br. 3/03), u članu 1. (32) propisuje da "Izražavanje u jednom gramatičkom rodu, muškom ili ženskom, uključuje oba roda fizičkih lica". Ova odredba više nije potrebna u pojedinim zakonima s obzirom na to da *Jedinstvena pravila* sada reguliraju ovo pitanje za sve pravne propise.

3.3.3. Brojevi

Član 45. *Jedinstvenih pravila* je jasan. Brojevi do, uključujući i deset uvijek se pišu pisanim slovima (npr. "*kandidati od jedan do deset*"), dok se brojevi iznad deset pišu numerički (npr. "*kandidati od 11 do 100*"). Dva izuzetka su kada brojke predstavljaju datum (npr. "*1. maj 2005. godine*") ili iznos sredstava (npr. "*naknada od 5 KM*").

Nepravilno je pokazati brojke numerički i pisane slovima u zagradi, kao npr. "*u roku od 30 (trideset) dana nakon što ovaj zakon stupi na snagu*". Ova praksa je u nomotehnici zastarjela.

3.3.4. Ostale gramatičke i stilske sugestije

Veliki dijelovi neprekidnog teksta posebno su zastrašujući za čitaoca.

Pokušajte s "pravilom od pet redova", izbjegavajući, dakle, neprekidni tekst s više od pet redova, osim ako za to ne postoji dobar razlog. Razmislite o korištenju dvije ili tri rečenice gdje odgovara, ali ne više od tri, osim ako za to imate opravdan razlog, jer višestruke rečenice mogu stvoriti probleme kod unakrsnog pozivanja.

Gramatički odnos između različitih dijelova rečenice mora biti jasan.

Jezik treba biti tečan. Naprimjer:

Nepravilno:	<i>"Tržišne cijene dobara bit će cijene franko fabrika, izuzete od plaćanja državnih poreza i dadžbina: a) proizvoda pakiranog u kutije; b) uvećane za iznos od X KM računajući neophodne transportne troškove."</i>
Pravilno:	<i>"Tržišne cijene dobara bit će cijene franko fabrika, pakiranog u kutije,, izuzete od plaćanja poreza i drugih dadžbina. Te cijene bit će uvećane za iznos od X KM računajući neophodne transportne troškove."</i>

Određene skraćenice treba izbjegavati. Njihova upotreba za prenošenje poruke, koja je tako složena da je potrebno objašnjenje, predstavlja lažno ekonomiziranje. Naprimjer:

Nepravilno:	<i>"Ako proizvodi ne zadovoljavaju kriterije navedene u članu 5., Agencija preduzima sve potrebne mjere kako bi ograničila ili zabranila reklamiranje tih proizvoda, ili osigurala njihovo povlačenje s tržišta, što će biti predmetom izricanja kazni u slučaju da Agencija odluči postupiti drugačije"</i>
Pravilno:	<i>"Ako proizvodi ne zadovoljavaju kriterije navedene u članu 5., Agencija preduzima sve potrebne mjere kako bi ograničila ili zabranila reklamiranje tih proizvoda, ili osigurala njihovo povlačenje s tržišta. Agencija utvrđuje kazne koje će se primijeniti u slučaju nepoštivanja ovih ograničenja, zabrana ili povlačenja s tržišta"</i>

Izbjegavajte upotrebu nekoliko sintagmi ili zavisnih rečenica kada je jedna dovoljna. *Naprimjer:*

Neppravilno: «U svrhu ovog (zakona, dijela, itd)...».

Pravilno: «U ovom (zakonu, dijelu, itd)...»

4. POSEBNE VRSTE PRAVNIH PROPISA

Ovaj priručnik uređuje i posebne vrste pravnih propisa, kao što su izmjene i dopune, sekundarni propisi, te pravni propisi usvojeni pod posebnim okolnostima, i sadrži pravila koja se na njih odnose.

4.1. Izmjene i dopune

Zakon se može mijenjati usvajanjem potpuno novog zakona koji ga stavlja van snage (opoziv) i zamjenjuje ili usvajanjem zakona o izmjenama i dopunama zakona.

Potpuna zamjena zakona nije toliko česta praksa u Bosni i Hercegovini, ali član 46. Jedinstvenih pravila na ovo obavezuje uvijek kada se više od pola zakona mijenja. Ako se izmjene odnose na manje od pola izvornog teksta, ispravno je izraditi zakon o izmjenama i dopunama zakona.

Bilo koji dio zakona može se izmijeniti i dopuniti, osim naziva, preambule i datuma njegovog usvajanja. Izmjene i dopune odnose se na izvorni zakon; one ne mijenjaju izmjene i dopune.

U mjeri u kojoj izmjene i dopune utiču na druge zakone, one se moraju izraditi i za te zakone posebno, ako je moguće istovremeno.

Izmjene i dopune ne smiju sadržavati materijalne odredbe koje reguliraju različitu materiju od one koju regulira zakon koji se mijenja. Jedino «stari» zakon, izmijenjen i dopunjen, ostaje na snazi i dalje uređuje cijelu materiju.

4.1.1. Naziv

Naziv izmjena i dopuna ne sadrži materijalne odredbe, već samo ukazuje na prirodu izmjena i dopuna i na zakon koji se mijenja. Oba aspekta uređena su članom 48. *Jedinstvenih pravila*.

Budite jasni da li zakon sadrži izmjene, dopune ili oboje. Zakon sa izmjenama je onaj koji modificira izvorni tekst tako da ili briše ili zamjenjuje njegove pojedine odredbe. Zakon s dodatnim materijalnim odredbama je onaj koji ne mijenja izvorni tekst već mu nešto dodaje.

Zakon koji sadrži samo izmjene ne može imati naziv "o izmjenama i dopunama" i obrnuto.

Naziv treba odražavati broj izmjena, odnosno dopuna. Ako ima jedna izmjena, naziv je u jednini i treba da glasi «*Zakon o izmjeni.....*». Ako ima više od jedne izmjene ili dopune, mora se koristiti množina, kako priliči. Član 48. (1) *Jedinstvenih pravila* daje primjere.

Nakon uvodnog dijela koji počinje sa «*Zakon o izmjeni.....*», uslijedit će puni naziv zakona koji se mijenja i dopunjava, bez skraćenica.

Naziv izmjena i dopuna ne mora odražavati sve izmjene i dopune; ovo će biti jasno iz datuma usvajanja zakona. Bez obzira na to koliko puta je zakon izmijenjen, naziv će uvijek ostati isti, samo će se datum usvajanja svake naredne izmjene mijenjati, tj. treba ga navesti. Izbjegavajte, zato, nazive kao: «*Zakon koji dalje mijenja i dopunjuje...*» ili «*Zakon o dodatnim izmjenama*

i dopunama...». Naime, iako je ovo korisno kada se izvorni zakon mijenja i dopunjava po drugi put, postavite sebi pitanje - šta ćete koristiti kao naziv u narednom krugu izmjena i dopuna?

Nepravilno bi bilo napisati «Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona x ».

4.1.2. Prvi član

Još jedna specifičnost izmjena i dopuna je struktura glavnog dijela zakona, odnosno drugog propisa koji je utvrđen u članovima 49. do 53. *Jedinstvenih pravila*. U prvom članu, odmah nakon naziva, navodi se da se zakon mijenja i dopunjuje, te se uvodi prva (i ponekad jedina) izmjena ili dopuna. Naprimjer:

Nepravilno:	«Zakon o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH», br. 15/02) u svojoj izmijenjenoj i dopunjenoj formi ("Službeni glasnik BiH», br. 26/02 i 35/02) (u daljnjem tekstu: Zakon) uvodi sljedeće nove izmjene i dopune: Član 1. U članu 66. stav 1. riječi....."»
Pravilno:	"Član 1. (naziv člana) U Zakonu o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH», br. 15/02, 26/02 i 35/02, u daljnjem tekstu: "ovaj zakon"), u članu 66. stav 1. riječi...."

Bitno je da se pozivanje uvijek uradi u potpunosti, uključujući ne samo naziv i broj službenog glasila za izvorni tekst, već i podatke o svim ostalim izmjenama i dopunama do sada. Ovo omogućava čitaocu da smjesti nove izmjene i dopune u kontekst pravnog propisa koji je trenutno na snazi.

4.1.3. Forma

Iza prvog člana, ako se mora izvršiti nekoliko izmjena i dopuna, članovi su poredani redosljedom članova zakona koji su predmet izmjene i dopune. Naime, sve izmjene i dopune prvog člana izmijenjenog i dopunjenog zakona uvrštavaju se u prvi član izmjena i dopuna; sve izmjene i dopune drugog člana uvrštavaju se u drugi član itd.

Svaka izmjena ili dopuna u istom članu pojavljuje se kao zaseban stav (*Jedinstvena pravila*, član 49.).

Članovi 50. do 53. *Jedinstvenih pravila* propisuju forme za različite vrste izmjena i dopuna. Naprimjer:

Za izmjenu čitavog člana:	U Zakonu XY član xx. mijenja se i glasi: Član x Slijedi novi tekst člana «.....».
Za izmjenu stava, tačke ili alineje:	U članu 66. stav (1) mijenja se i glasi: «(1)»
Za izmjenu samo pojedinih riječi:	U članu 66. stav (1), riječi "....." " zamjenjuju se riječima ""
Koristite ovu formulaciju za brisanje riječi, stavova ili članova:	U članu 66. stav (1), riječi "....." se brišu.

Generalno, izmjene i dopune treba da zadrže strukturu i terminologiju izvornog teksta zakona. Novi tekst treba biti besprijekorno uklopljen u prethodni. Često je ovo teško postići brisanjem ili dodavanjem riječi tako da bi bilo bolje zamijeniti cijele odredbe (članovi ili dijelovi članova).

U skladu s čl. 51. do 53. *Jedinstvenih pravila*, dopune treba vršiti na sljedeći način:

Za dopunu dijela, poglavlja ili odjeljka:	<i>U Zakonu XY, iza Poglavlja 12, dodaje se Poglavlje/Odjeljak 12a. koji glasi: Poglavlje/Odjeljak 12a. ".....".</i>
Za dopunu člana:	<i>U Zakonu XY, iza člana 66. dodaje se član 66a. koji glasi: (Član 66a) «.....».</i>
Za dopunu stava, tačke ili alineje:	<i>U članu 66. iza stava (1), dodaje se novi stav (2) koji glasi: «(2).....».</i>

Dopune se moraju pravilno numerirati. Dopune dijelova većih od člana vrše se bez mijenjanja broja članova. Dopune dijelova manjih od člana tretiraju se drugačije; njihovi brojevi ili slova se mijenjaju, osim ako je dopuna izvršena na kraju slijeda, kada se broj ili slovo jednostavno doda na kraj.

Mijenjanje brojeva mora se pokazati u izmjenama i dopunama posebnom odredbom, npr. *"Dosadašnji stav (3) postaje stav (4)".*

Brisane dijelove ne bi trebalo popunjavati drugim odredbama i njihovi brojevi treba da ostaju prazni, osim ako postoji zamjena koja se uklapa u tekst.

4.2. Zakoni koji potvrđuju odluke Visokog predstavnika

Članovi 56. i 57. *Jedinstvenih pravila* uređuju pitanje pravnih propisa koje je na privremenim osnovama proglasio Visoki predstavnik, koji, prema najčešćoj formulaciji, ostaju na snazi *"dok ih Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ne usvoji bez izmjena i dopuna i dodatnih uslova"*.

PSBiH je donedavno usvajala ("potvrđivala") zakone koje je proglasio Visoki predstavnik u identičnom tekstu. To je uzrokovalo probleme koji se tiču utvrđenih rokova kao i dodatne troškove izdavanja i štampanja.

Jedinstvenim pravilima riješen je taj problem tako što je omogućeno potvrđivanje zakona koje je proglasio Visoki predstavnik na mnogo jednostavniji način. Nova propisana forma je *"Zakon o usvajanju Zakona o... (citirati naziv zakona koji se potvrđuje)"*. Takav zakon sastoji se samo od dva člana i treba da glasi:

*"Član 1.
(Usvajanje zakona)*

(1) Ovim zakonom usvaja se Zakon... (navesti tačan i potpuni naziv zakona) koji je na privremenim osnovama donio Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, objavljen u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine (navesti broj službenog glasila).

(2) *Zakon i svi prateći propisi, doneseni u skladu s ovim zakonom, primjenjuju se od dana stupanja na snagu Zakona (navesti ranije službeno glasilo u kojem je zakon objavljen)*”.

Drugi i posljednji član predstavlja uobičajenu završnu odredbu koja propisuje objavljivanje zakona.

4.3. Podzakonski akti

Podzakonski akti podređeni su i uglavnom proizilaze iz primarnih pravnih propisa (zakona).

Kada zakon regulira predmet koji više odgovara podzakonskim aktima, često je zbog toga suviše detaljan i podložan čestim izmjenama i dopunama. Zato je bolje na početku pristupa izradi zakona razmisliti i specificirati pitanja koja će biti regulirana podzakonskim aktima, imajući na umu da se sva izvedena, sekundarna i organizaciona pitanja po svojoj prirodi bolje uređuju podzakonskim aktima.

Pošto se podzakonski akti obično izrađuju radi primjene konkretnog zakona, treba ih pripremati u isto vrijeme kada i prijedlog zakona. Na taj način, sadržaj će se uspješno i logički raščlaniti na materiju koja pripada zakonu, odnosno podzakonskim aktima. Također, to čini vjerovatnijom pretpostavku da će podzakonski akti biti doneseni odmah nakon usvajanja zakona, odnosno u zakonom predviđenim rokovima.

Podzakonske akte obično donosi nadležni organ izvršne vlasti (vlada, ministarstvo itd.) .

Pravila koja se odnose na izradu zakona uglavnom se primjenjuju i na izradu podzakonskih akata. Postoje, međutim, izuzeci i posebna pravila za izradu podzakonskih akata o čemu je riječ u nastavku.

4.3.1. Vrsta i svrha podzakonskih akata

Podzakonski akti mogu se propisati zakonom ili posebno.

Podzakonski akti koji su propisani zakonom su oni akti koji se donose za primjenu ili konkretizaciju zakona. Njih donose organi uprave (ministarstva, agencije, direkcije itd.) ili vlada, u slučaju Bosne i Hercegovine, Vijeće ministara BiH, u skladu s ovlaštenjem iz odgovarajućih zakona.

Zakon o upravi (“Službeni glasnik BiH”, br. 32/02) navodi vrste podzakonskih akata koje organi uprave donose kao što su: uputstva, instrukcije i naredbe (član 99.), te pravilnici o unutrašnjoj organizaciji (član 52.). Podzakonski akti koje donosi Vijeće ministara BiH najčešće se javljaju u formi odluke (član 17. *Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine*, “Službeni glasnik BiH”, br. 30/03).

Međutim, odluke Vijeća ministara BiH se također mogu donijeti neovisno. U skladu s članom 55. Poslovnika Vijeća ministara BiH (“Službeni glasnik BiH”, br. 22/03), svrha odluka nije samo da se reguliraju pitanja vezana za primjenu pravnih propisa ili ostalih općih akata, nego i *specifična pitanja, te preduzmu mjere u okviru prava i dužnosti Vijeća ministara BiH*. Ovo drugo, a u skladu s naslijeđenom predratnom praksom, uključuje ovlaštenja za donošenje podzakonskih akata o pitanjima koja Ustav, zakon ili dugotrajna zakonodavna politika nisu rezervirali za PSBiH. Posebni podzakonski akti su, međutim, rijetki i obično se donose u hitnim slučajevima.

4.3.2. Struktura i redoslijed podzakonskih akata

Podzakonski akt ima istu strukturu kao zakon: s uvodnim, glavnim i završnim dijelom. Međutim, obim podzakonskog akta je obično manji a sadržaj uži u odnosu na zakon i neke se nomo-

tehničke formalnosti, za razliku od tehnologije izrade zakona, mogu izostaviti. Postoji još nekoliko bitnih razlika.

Preambula propisanih podzakonskih akata mora uputiti na odgovarajuću odredbu u zakonu koji ih propisuje. Kada se traži odobrenje nekog drugog tijela (npr. od Vijeća ministara BiH za usvajanje Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji), datum davanja odobrenja također treba biti naznačen.

Glavni dio podzakonskog akta je obično jednostavniji od onog u zakonu. Neke odredbe rezervirane su za zakone i isključene iz podzakonskih akata. U skladu s čl. 3. i 47. *Zakona o upravi* ("Službeni glasnik BiH", br. 32/02), samo se zakonom mogu osnovati nove institucije. Isto važi za krivične kazne, (vidi član 3. (1) *Krivičnog zakona Bosne i Hercegovine* ("Službeni glasnik BiH", br. 37/03). Isto se odnosi i na uvođenje novih poreza ili dažbina, a što bi bilo teško zamislivo bez pune političke debate. Uvođenje prekršajnih kazni treba tretirati na isti način.

Dakle, treba biti oprezan u opredjeljenju koju materiju ili segmente treba urediti podzakonskim aktima umjesto zakonom.

Završni dio podzakonskog akta obično je ograničen na završnu odredbu o datumu stupanja na snagu. U tom smislu, član 21.(2) *Jedinstvenih pravila* uvodi opću obavezu da sekundarni propisi budu objavljeni u "Službenom glasniku BiH". Za razliku od ranije prakse, ovo uključuje i podzakonske akte koji uređuju "interna pitanja", kao što su pravilnici o unutrašnjoj organizaciji, a što je važno za javnost rada uprave.

Međutim, kako su mnogi podzakonski akti interni po svojoj prirodi, rano (što prije, blagovremeno i sl.) objavljivanje nije toliko važno za podzakonske akte kao što je to za zakone. Dok zakoni stupaju na snagu osmog dana od dana objavljivanja, podzakonski akti su izuzeti od ovog pravila.

Konačno, u skladu s članom 22. *Jedinstvenih pravila*, klauzula s datumom na kraju teksta podzakonskog akta također je formalnost. Datumom kada je podzakonski akt nastao se, zato, smatra ili datum održavanja sjednice Vijeća ministara BiH na kojoj je usvojen (član 63. *Poslovnika Vijeća ministara BiH*, "Službeni glasnik BiH", br. 22/03) ili datum kada je akt potpisao rukovodilac organa uprave.



Bosna i Hercegovina

Savjetodavni odbor za reformu zakonodavstva

P R I R U Č N I K

ZA IZRADBU PRAVNIH PROPISA
(Tehnički uvjeti i stil)

Sarajevo, veljača 2006.

PREDGOVOR

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

Ranije nisu postojala službeno utvrđena pravila u Bosni i Hercegovini kojima se uređuje izrada pravnih propisa. Izradbom pravnih propisa bavili su se stariji, iskusniji pravници koji su davali smjernice u praksi i objavili nekoliko akademskih radova. Nažalost, događaji u razdoblju od 1992. do 1995. i nastale promjene doveli su do toga da je veliki dio stečenoga znanja izgubljen ili pasiviziran. Kako su se razvijale nove institucije Bosne i Hercegovine, samo nekoliko stručnjaka ostalo je na raspolaganju za izradbu pravnih propisa te se ovaj posao u institucijama Bosne i Hercegovine često morao dodjeljivati manje iskusnom osoblju.

Velike društvene promjene: od jednopartijskog u višepartijski sustav, od rata ka miru, od jednostavnog ustroja vlasti u vlast s više razina i od planske u tržišnu ekonomiju doveli su do porasta zakonodavnih aktivnosti i odredili prioritete. U normativno-pravnom smislu početak usklađivanja domaćih propisa sa zakonodavstvom Europske unije (*acquis*), *utjecaj stranih stručnjaka i ovlasti Visokog predstavnika* bili su dodatno opterećenje prilikom izradbe pravnih propisa te doveli do njihove neujednačenosti.

U ovakvim okolnostima, a s ciljem što bržeg prevazilaženja novonastalih normativno - pravnih neujednačenosti Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila je 26. siječnja 2005. *Jedinstvena pravila za izradbu pravnih propisa*, kojima se utvrđuju formalni kriteriji za izradbu kvalitetnih pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine. *Jedinstvena pravila* pripremila je radna skupina Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, oslanjajući se na prethodne aktivnosti u okviru Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i Tajništva Predsjedništva Bosne i Hercegovine o tom pitanju. *Jedinstvena pravila* su, također, izrađena sukladno odgovarajućoj praksi Europske unije.

Ovaj priručnik pripremljen je u namjeri da se pojasni i olakša primjena drugog dijela Pravila (*«Unificirana tehnika izradbe propisa»*). Ostali relevantni izvori također su uzeti u obzir, uz uporabu primjera (uključujući primjere iz postojećih pravnih propisa) kako bi se ukazalo na uobičajene probleme u izradbi propisa i ponudila rješenja. Svrha ovoga priručnika prvenstveno je olakšati posao pravnicima zaposlenim u državnoj upravi na normativnim poslovima i zakonodavcima (zastupnicima u zakonodavnom tijelu itd.) Sigurni smo, međutim, da će dobro doći i drugima koje ova problematika zanima, odnosno kojima je nužno više znanja iz ovoga područja za poslove koje obavljaju.

Pripremu Priručnika predvodio je jedan broj članova Savjetodavnog odbora za reformu zakonodavstva, uz potporu USAID/Projekta za razvoj sektora sudstva.

Nadamo se da ćete ga smatrati korisnim. Savjetodavni odbor bit će vam zahvalan za komentare koji će sigurno pomoći u eventualnim revizijama teksta. Očekujemo, naime, da će sadržaj Priručnika biti proširen kada se za to stvore uvjeti te da će obuhvatiti i ostale aspekte zakonodavnoga procesa koji se tiču nomotehnike.

SADRŽAJ	38
UVODNE NAPOMENE	40
1. STRUKTURA	40
1.1. Uvodni dio	41
1.1.1. Preambula	41
1.1.2. Naziv	42
1.1.3. Predmet	43
1.1.4. Definicije	44
1.2. Glavni dio	45
1.2.1. Opća načela	46
1.2.2. Prava i obveze	46
1.2.3. Ovlasti za donošenje podzakonskih akata	46
1.2.4. Primjena odredaba	47
1.2.5. Kaznene odredbe	48
1.3. Završni dio	50
1.3.1. Prijelazne odredbe	50
1.3.1.1. Prijelazne mjere	50
1.3.1.2. Neriješena pitanja	51
1.3.2. Završne odredbe	52
1.3.2.1. Ograničena primjena	52
1.3.2.2. Odredbe o stavljanju propisa izvan snage	52
1.3.2.3. Objava i stupanje na snagu	53
1.3.3. Datiranje i potpisivanje	54
1.4. Aneksi	54
2. REDOSLIJED	55
2.1. Dijelovi, poglavlja i odjeljci	55
2.2. Članci	55

2.3. Stavci, točke i alineje	56
3. JEZIK	57
3.1. Stil	57
3.1.1. Jasan jezik	57
3.1.2. Dosljedan jezik	58
3.1.3. Precizan jezik	58
3.1.4. Nužan jezik	58
3.1.5. Uporaba terminologije	59
3.2. Kratice	59
3.2.1. Pozivanja	59
3.2.2. Navodi	60
3.2.3. Skraćeni izrazi	60
3.3. Gramatika	61
3.3.1. Glagoli	61
3.3.2. Imenice	61
3.3.3. Brojevi	62
3.3.4. Ostale gramatičke sugestije	62
4. POSEBNE VRSTE PRAVNIH PROPISA	63
4.1. Izmjene i dopune	63
4.1.1. Naziv	63
4.1.2. Prvi članak	64
4.1.3. Forma	64
4.2. Zakoni koji potvrđuju odluke Visokog predstavnika	65
4.3. Podzakonski akti	66
4.3.1. Vrsta i svrha	66
4.3.2. Struktura i redoslijed podzakonskih akata	67
JEDINSTVENA PRAVILA ZA IZRADBU PRAVNIH PROPISA U INSTITUCIJAMA BIH	129

Uvodne napomene

Ovim priručnikom obuhvaćen je drugi dio *Jedinstvenih pravila za izradbu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine* (u daljnjem tekstu: Jedinstvena pravila) u kojem se razmatra *unificirana tehnika izradbe propisa*. Jedinstvena pravila objavljena su u "Službenom glasniku BiH", broj 11/05, od 7. ožujka 2005. godine. Teme su predstavljene istim redoslijedom kao u *Jedinstvenim pravilima*, osim što su zakon i podzakonski akti obrađeni odvojeno. Glavni sadržaj Priručnika posvećen je zakonima, dok su posebna pravila koja se primjenjuju za podzakonske akte obrađena kasnije u tekstu. Teme su sljedeće:

- ♦ Struktura zakona sagledana kroz organiziranje teksta;
- ♦ Unutarnja podjela pravnoga propisa na članke i veće jedinice (poglavlja, dijelovi, odjeljci) ili manje jedinice (stavci, točke, alineje);
- ♦ Dosljedna stručna uporaba jezika, uključujući stil, gramatiku i kratice;
- ♦ Određeni kriteriji za posebne vrste pravnih propisa, uključujući izmjene i dopune, potvrđivanje odluka Ureda visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu (u daljnjem tekstu: Visoki predstavnik) i podzakonske akte.

Ovaj priručnik obrađuje izradbu pravnih propisa na državnoj razini. Iako su uzete u obzir i posljedice zakonodavnih ovlasti Visokog predstavnika, Priručnik nije namijenjen Visokom predstavniku. On nije predviđen ni za osobe koje se bave izradbom pravnih propisa na entitetskim i nižim razinama, iako se može pokazati korisnim za njih.

Od njih se očekuje primjena na dobrovoljnoj osnovi, kao doprinos standardizaciji nomotehnike u Bosni i Hercegovini.

Napominjemo da termin «pravni propis» u ovome priručniku podrazumijeva zakon ali i podzakonski akt, zavisno od konteksta.

Autori pravnih propisa moraju biti u stanju suočiti se sa složenim i međusobno isprepletenim pitanjima.

Koja vrsta pitanja treba biti obuhvaćena zakonom? Općenito, najbolje je da svi najvažniji aspekti jedne materije budu uključeni u jedan sveobuhvatan zakon, a ne u nekoliko različitih zakona. Sveobuhvatan zakon omogućava lakše pronalaženje i uvid u pravila koja se primjenjuju. U ovom kontekstu, kao loš primjer mogu se uzeti Zakon o postupku medijacije («Službeni glasnik BiH», br. 37/04) i Zakon o prijenosu poslova medijacije na Udruženje medijatora («Službeni glasnik BiH», br.52/05).

Naime, u Zakonu o medijaciji trebalo je urediti i pitanje prijenosa nadležnosti na Udruženje medijatora umjesto donošenja posebnoga zakona o prijenosu poslova medijacije.

Prije izradbe zakona, prvo identificirajte cilj(eve) zakona a potom razradite glavne crte. Odlučite što zakon treba sadržati, a što treba ostaviti za druge zakone i podzakonske akte.

1. STRUKTURA

Jedinstvena pravila olakšavaju ovaj posao s obzirom na to da je redoslijed opće strukture propisa objašnjen u tekstu od članka 3. do članka 24. Članak 3. ukazuje na sljedeću strukturu:

- ♦ uvodni dio,
- ♦ glavni dio, i
- ♦ završni dio.

Slijedi detaljnije objašnjenje sadržaja ovih dijelova.

1.1. Uvodni dio

Uvodni dio olakšava praćenje teksta, ali ne uspostavlja nova pravila. Prema tome, uvodni dio ima posrednu normativnu vrijednost i od njega zavisi kako će ostale odredbe zakona biti shvaćene.

Sukladno članku 4. Jedinstvenih pravila, uvodni dio sadrži tri obvezna dijela:

- ♦ preambulu,
- ♦ naziv propisa,
- ♦ predmet, i

dva neobvezna dijela:

- ♦ popis definicija,
- ♦ pregled sadržaja (može ali i ne mora biti uključen u zakon, vidi dio 1.1.3 u daljnjem tekstu ovoga priručnika).

1.1.1. Preambula

Preambula sadrži podatke o zakonu koji donosi Parlamentarna skupština BiH (u daljnjem tekstu : PSBiH)

- ♦ Članak 5.(1) nalaže da se u preambuli navede pravna osnova za usvajanje zakona. Navođenje pravne osnove za usvajanje propisa sukladno je tradiciji u Bosni i Hercegovini. Međutim, navođenje pravne osnove u posljednje vrijeme izostavljano je iz tekstova većine zakona. Ta je praksa ponovno uspostavljena.
- ♦ Članak 5.(2) ukazuje na potrebu da se u preambuli navede procedura usvajanja zakona tako što će se navesti broj i nadnevak sjednice na kojoj je dom PSBiH usvojio tekst, počevši od doma koji je prvi usvojio tekst zakona.
- ♦ Članak 5.(3) navodi da je tijelo koje donosi pravni propis prethodno obvezno pribaviti mišljenje ili suglasnost nekog drugog tijela. Najčešće se radi o situaciji kada ministar donosi pravilnik kao podzakonski akt, uz prethodnu ili naknadnu suglasnost, odnosno mišljenje Vijeća ministara BiH. Naprimjer, članak 62. stavak 3. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH ("Sl. glasnik BiH", br. 19/02-475) navodi da "Agencijom rukovodi rukovoditelj Agencije koji donosi Pravilnik o unutarnjem ustroju Agencije, uz prethodnu suglasnost Vijeća ministara BiH."

Ovo su kriteriji koji se moraju poštivati kada su u pitanju zakoni koje donosi PSBiH. Tekst treba glasiti:

"Na temelju članka (navesti članak Ustava koji sadrži materijalnu odredbu o pravnom temelju), i sukladno članku IV.4.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Her-

cegovine, na (navesti redni broj) *sjednici Zastupničkog doma, održanoj* (nadnevak) i (navesti redni broj) *sjednici Doma naroda, održanoj* (navesti nadnevak), *donijela je...*''.

Preambula ne treba uključivati dodatna obrazloženja politike i okolnosti koje su uvjetovale donošenje zakona, kao što je slučaj s odlukama Visokog predstavnika.

Negativan je primjer *Zakon o vanjskom dugu* («Službeni glasnik BiH», br. 1/97):

« *Da bi se Bosni i Hercegovini omogućilo:*

da utvrdi valjanost potraživanja za otplatu onog dijela vanjskog državnog duga koji je napravila ili za koji je dala garancije bivša Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija, a za koji je Bosna i Hercegovina prihvatila svoj dio obveza za isplatu (...);

da pravodobnim usvajanjem ovoga zakona osigura zakonsko uporište i procedure na koje će se Bosna i Hercegovina djelimice oslanjati u predstojećem vođenju pregovora s inozemnim kreditorima (...)»

Ovakve uvodne informacije imaju smisla kada su u pitanju žurne mjere, koje važe sve dok traju izvanredne ili posebne okolnosti zbog kojih su uspostavljene. Općenito, zakoni trebaju ostati na snazi bez obzira na okolnosti u kojima su nastali.

1.1.2. Naziv

Naziv se navodi iza preambule i stavlja se u sredini kao naslov. Naziv omogućava identifikaciju i pozivanje na zakon. Dobro formuliran naziv sastoji se od sažetoga opisa predmeta zakona.

Treba izbjegavati pretjerane opise: uvodni dio zakona pruža dovoljno podataka. Članak 6.(3) *Jedinstvenih pravila* zahtijeva da, ako zakon obuhvaća nekoliko različitih materija, naziv treba da navodi samo onu koja je najznačajnija za zakon.

Nepravilno: *Zakon o privremenim mjerama i načinu osiguranja sredstava za nabavku zrakoplova za gašenje šumskih i drugih požara i načinu osiguravanja sredstava za uporabu i održavanje tih zrakoplova, a i zrakoplova koji su za tu svrhu prije nabavljeni* («Službeni list RBiH», br. 2/92)

Pravilno: *Zakon o finansijskim mjerama za nabavku zrakoplova za gašenje požara*

Prema članku 6.(2) *Jedinstvenih pravila*, zabranjena je uporaba znakova interpunkcije. Naziv zakona koji je dug, neizbježno uključuje znakove interpunkcije. Očigledan je primjer naziv koji uključuje niz elemenata, gdje je potreban zarez.

Nepravilno: *Zakon o pravnoj pomoći i službenoj suradnji u kaznenim stvarima između Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine* («Službeni glasnik BiH», br. 19/02)

Pravilno: *Zakon o pravnoj pomoći i službenoj suradnji u kaznenim stvarima*

U nazivu treba izbjegavati nabranjanje uz uporabu veznika "i".

Jedinstvena pravila ne dopuštaju ni uporabu skraćenih izraza u nazivu. Njihovom se uporabom postiže samo prividna konciznost s obzirom na to da je nužno objasniti kraticu kako bi naziv bio jasan (vidi 3.2 u daljnjem tekstu).

Neppravilno:	<i>Zakon o Y2K</i> («Službeni glasnik BiH», br. 17/99 - Ovaj izraz označava godinu 2000., gdje 'Y' znači 'godina' na engleskom ('year') i '2K' predstavlja broj.
Pravilno:	<i>Zakon o problemu usklađivanja rada računara 2000. godine</i> (što je predmet zakona)

Dobro formuliran naziv ne sadrži suvišne informacije, kao što su "Bosna i Hercegovina" ili "u Bosni i Hercegovini", kojima se često naglašava ime tijela koje donosi zakon i djelokrug primjene. Ovo nije nužno: u preambuli se navodi ime tijela koje donosi zakon, a članak u kojem se utvrđuje predmet ukazuje na sadržaj i opseg zakona.

Također treba izbjegavati označavanje zakona kao "okvirnoga", "općega" ili "prijelaznoga". Takve posebne vrste zakona ne postoje, a okvirni, opći ili prijelazni značaj zakona određuje se i precizira odgovarajućim odredbama, ne nazivom.

Neppravilno:	<i>Okvirni zakon o zalozima</i> («Službeni glasnik BiH», br. 28/04)
	<i>Opći zakon o zadrugama</i> («Službeni glasnik BiH», br. 18/03)
	<i>Prijelazni zakon o spajanju carinskih uprava i osnivanju Uprave za neizravno oporezivanje</i> («Službeni glasnik BiH», br. 18/03)

1.1.3. Predmet

Predmet je definiran jednim člankom koji se nalazi neposredno iza naziva (ako nije naveden pregled sadržaja) i on upućuje na to što se zakonom regulira.

Dobra je formulacija predmeta kratka i ne sadrži popratne informacije i detalje o sadržaju svakog dijela, poglavlja ili odjeljka zakona. Članak 1. Zakona o uvozu i izvozu oružja i vojne opreme («Službeni glasnik BiH», br. 5/03) primjer je formulacije koju treba izbjegavati:

Neppravilno:	Ovim zakonom propisuje se način i uvjeti pod kojima se može vršiti uvoz, izvoz i tranzit oružja i vojne opreme, definira se šta se smatra oružjem i vojnom opremom, utvrđuje tijelo nadležno za izdavanje dozvole za uvoz, izvoz, tranzit i posredovanje u prometu oružjem i vojnom opremom ili za promet usluga vezanih za oružje i vojnu opremu i uvjeti pod kojima se mogu izdavati te dozvole, sadržina dozvole, tijela nadležna za davanje prethodne suglasnosti i mišljenja, međusobni odnosi i obveze nadležnih tijela i suradnja s međunarodnim organizacijama, mogućnost sporazumijevanja o suradnji u pogledu istraživanja, usavršavanja i tehničke razmjene u pogledu oružja i vojne opreme, ovlasti Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa i carinskih tijela u provedbi ovog zakona i kaznene mjere koje se mogu izreći u slučaju kršenja odredbi ovog zakona.
--------------	--

Ovo je zbunjujuće i nepotrebno opširno, posebno ako imamo u vidu da ovaj zakon ima samo 21 članak. Članak 8.(2) *Jedinstvenih pravila* nalaže da se u formuliranju predmeta navedu samo podaci koji se odnose na cijeli sadržaj zakona. Navedeni primjer mogao je glasiti:

Pravilno:	<i>"Ovim zakonom propisuje se izdavanje dozvola za izvoz, uvoz, tranzit i posredovanje u prometu oružjem i vojnom opremom kao i za promet odgovarajućih usluga".</i>
-----------	--

Čak i ako je zakon dug, formuliranje predmeta treba biti kratko. Članak 7. *Jedinstvenih pravila* nudi bolje rješenje za duge i složene zakone. Pregled sadržaja može biti pripremljen kao dio obrazloženja i objavljen u "Službenom glasniku BiH", kao dio zakona. Pregled se nalazi između naziva i članka u kojem je formuliran predmet.

O potrebi objave odlučuje Služba za objavu Doma naroda PSBiH. Međutim, ako zakon ima više od 100 članaka, predlagač zakona treba predložiti objavu pregleda sadržaja.

Na kraju, predmet, kao i svi ostali elementi uvodnoga dijela, nema regulatorni značaj. Regulatorne odredbe treba sačuvati za glavni dio zakona. Npr., članak 1. *Zakona o Vanjskotrgovinskoj komori Bosne i Hercegovine* («Službeni glasnik BiH», br. 30/01):

Nepravilno: *"Ovim zakonom utemeljuje se Vanjskotrgovinska komora Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Komora), uređuju pitanja koja se odnose na njen status, članstvo, nadležnosti, sastav, način izbora i nadležnosti njezinih tijela, sudovi pri Komori, financiranje i druga pitanja koja su od značaja za njezin rad i funkcioniranje (...).*

Sjedište Komore je u Sarajevu, ulica Branislava Đurđeva broj 10."

Ovdje nije problem samo u tome što formulacija predmeta sadrži suviše detalja. Posljednji stavak, zapravo, predstavlja zasebno pravilo koje je trebalo ostaviti za glavni dio zakona ali bez suvišnog detalja kao što je to i u navedenom primjeru konkretna adresa (ulica i broj).

Pravilno: *"Ovim se zakonom propisuje utemeljenje Vanjskotrgovinske komore Bosne i Hercegovine i uređuju pitanja u svezi s tim."*

1.1.4. Definicije

Navođenje definicija u uvodnome dijelu zakona predstavlja relativno novu praksu i potrebno je izbjeći nepravilnosti. Obično je sasvim dovoljno upotrebljavati riječi u njihovom uobičajenom značenju. Međutim, ako postoje dvojbe o značenju nekog termina, treba ga definirati.

Definicije se upotrebljavaju kako bi se objasnili izrazi koji su (i) stručni ili (ii) dvosmisleni, što znači da imaju više od jednoga značenja, te ih je potrebno razjasniti, ili imaju posebno značenje. Izraz može također postati neodređen ako se upotrebljava u užem ili širem smislu od uobičajenoga (npr. "vozila" može se odnositi samo na automobile ili uključivati i traktore).

Važno je da ne navodite nepotrebne definicije pri izradbi zakona kojim se provodi međunarodna konvencija ili koji je usklađen s pravnim propisima Europske unije. U pravnim propisima Europske unije postoji prilična sloboda pri uporabi definicija kako bi se osiguralo da budu ispravno shvaćeni u različitim pravnim sustavima. Prilikom izradbe zakona ne treba oponašati propise Europske unije, ali kada se usklađuje zakon sa zakonodavstvom EU, potrebno je samo definirati određeni termin ako je on dvosmislen u jezičnoj situaciji Bosne i Hercegovine.

Stručni su izrazi specifični za određenu znanstvenu disciplinu (uključujući pravo) i obično nisu poznati široj javnosti. Takve izraze treba definirati, osim u slučajevima kada je značenje izraza objašnjeno u sadržaju zakona.

Obratite pozornost na dosljednost u pravnom sustavu. Treba provjeriti je li određeni izraz već definiran u drugim zakonima, posebno ako se radi o sličnoj materiji. Izraz treba biti dosljedno definiran ili se potrebno pozvati na postojeću definiciju. Ako ne postoji definicija određenoga izraza u postojećim ili odgovarajućim propisima, ali je on reguliran zakonom, bolje je jednostavno

vno pozvati se na taj zakon. Naprimjer, članak 2. *Zakona o zaštiti svjedoka pod prijetnjom i ugroženih svjedoka* («Službeni glasnik BiH», br. 21/03):

«Izrazi koji se u ovome zakonu koriste imaju značenje po Zakonu o kaznenom postupku Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: ZKPBiH), Kaznenom zakonu Bosne i Hercegovine i Zakonu o Sudu Bosne i Hercegovine, osim ako ovim zakonom nije drukčije propisano».

Sve su definicije navedene u jednom članku, neposredno iza *predmeta*, koji počinje riječima *u svrhu ovoga zakona*, nakon čega slijede zasebni stavci za svaki termin koji se definira.

Definicije trebaju biti kratke i konkluzivne. Članak 9.(2) *Jedinstvenih pravila* upozorava da treba izbjegavati izraze koje je potrebno dalje definirati. Navođenje primjera kojima se objašnjava definicija također je neprikladno i nepotrebno opterećuje tekst.

Neppravilno: U smislu ovoga zakona ... d) "plovni objekt" znači objekt za riječnu ili morsku plovidbu kao što je krstarica, podmornica, splav ili slično.

Treba napraviti razliku između definicija i skraćenih izraza. Skraćeni izrazi navode se na mjestu gdje se prvi put spominju u tekstu. (Vidi 3.2.3 u daljnjem tekstu). Naprimjer:

Neppravilno: U smislu ovoga zakona ... d) "Agencija" znači Agencija za civilnu plovidbu koja je osnovana sukladno Dijelu III. ovoga zakona.

Na kraju, definicije nemaju regulatorno svojstvo. Dakle, treba se zadržati samo na definiciji.

Neppravilno: U smislu ovoga zakona ... d) "prigovor" znači svaka informacija koju daje bilo koja osoba u interesu sigurnosti broda; identitet osobe koja je dostavila informacije ne smije se otkriti kapetanu ili vlasniku broda.

Posljednja rečenica nakon točke-zareza ne predstavlja definiciju, niti dio definicije, nego zasebno pravilo koje treba smjestiti u glavni dio zakona.

1.2. Glavni dio

U glavnom se dijelu nalaze odredbe za postizanje strateških ciljeva zakona. Zavisno od njihovog rezultata, ove odredbe razvrstane su u pet osnovnih vrsta u tekstu *Jedinstvenih pravila* od članka 10. do članka 15.:

1. opća načela;
2. prava i obveze;
3. ovlasti za donošenje podzakonskih akata;
4. primjene odredaba; i
5. kaznene odredbe, ako je primjenjivo.

Zakoni ne moraju sadržati svih pet navedenih vrsta odredaba. Neki zakoni, naprimjer, mogu se odnositi samo na organizacijska pitanja, kao što je slučaj sa Zakonom o Vijeću ministara BiH («Službeni glasnik BiH», br. 30/03) ili Zakonom o Visokom sudskom i tužiteljskom vijeću («Službeni glasnik BiH», br. 9/04).

Kada su u pitanju složeniji pravni propisi, pet vrsta odredaba navedenih u *Jedinstvenim pravilima* ukazuju na pravilan redoslijed prezentiranja različitih mjera sukladno osnovnim logičnim načelima. Naprimjer:

- Opće odredbe prethode posebnim odredbama;
- Prava su navedena prije mjera koje su nužne za njihovu primjenu;
- Važnije odredbe prethode odredbama manje važnosti;
- Odredbe trajnoga značaja prethode privremenim odredbama; i
- Tehničke odredbe ili protokolarne odredbe navode se na kraju.

1.2.1. Opća načela

Opća načela navode se na početku glavnoga dijela zakona. Za razliku od uvodnoga dijela, načela imaju regulatornu svrhu: upravo na temelju ovih načela, institucije moraju primjenjivati zakon, posebno sudstvo, u rješavanju dvosmislenih slučajeva koje autori pravnih propisa nisu izričito predvidjeli.

Primjer općega načela ugovornoga prava je:

“Da bi bio pravomoćan, ugovor mora biti utemeljen na uzajamnoj suglasnosti”.

U općim načelima možete se pozvati na dobro poznate pravne doktrine, ali novi pravni koncepti zahtijevaju jasno objašnjenje. Naprimjer, dovoljno je samo napomenuti da zaposlenici imaju povlašten položaj u pitanjima radnoga odnosa ili da u upravnom postupku vlada načelo razmjernosti.

Opća načela specifična su za određeni zakon i ne bi trebalo jednostavno da ponavljaju ustavne odredbe. Prepisivanjem ustavnih odredbi u zakon postoji rizik da se promijeni smisao.

Članak 11.(2) Jedinostvenih pravila sugerira sažeto objašnjenje određenoga koncepta. Ovo je posebno važno kada je u pitanju novo opće načelo.

Naprimjer: članak 3. *Zakona o državnoj službi u institucijama BiH* («Službeni glasnik BiH», br. 19/02) navodi pet načela kojima se uređuje obavljanje državne službe: *a) zakonitost; b) transparentnost i javnost; c) odgovornost; d) učinkovitost i ekonomičnost, i e) profesionalna nepristrasnost*. Neki od ovih pojmova nisu jasni. Kakva je, naime, razlika između *transparentnosti* i *javnosti*? Što se posebno očekuje od *učinkovitosti* i *ekonomičnosti*?

1.2.2. Prava i obveze

Dio o pravima i obvezama dolazi nakon općih načela i definira utjecaj zakona na osobe ili subjekte na koje se taj zakon primjenjuje.

Odredbe mogu obuhvaćati odnose između takvih osoba ili subjekata, ili između njih i države. Kada god se dodjeljuju dodatna prava, nositelje takvih prava treba jasno identificirati kao i uvjete uživanja takvih prava. Ovo je preduvjet za procjenu utjecaja prijedloga zakona na državni proračun i proračun drugih razina vlasti.

U dijelu o pravima i obvezama također se mogu nametnuti druge obveze i kada je nužno ograničiti ustavno priznata prava ako to nije u suprotnosti s Europskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (koja je sastavni dio Ustava Bosne i Hercegovine-članak II. 2.). Prava i obveze ne mogu se uređivati podzakonskim aktima.

1.2.3. Ovlasti za donošenje podzakonskih akata

Dobar zakon mora obuhvaćati sve važne aspekte politike predmetne materije, ali i biti fleksibilan i prilagođen promjenjivim okolnostima bez potrebe za izmjenama i dopunama. Imajući

ovo u vidu, zakonodavac daje ovlasti izvršnim tijelima da donose podzakonske akte koji se odnose na tehničke i druge detalje nužne za provedbu zakona.

Dio o ovlastima za donošenje podzakonskih akata obično dolazi nakon dijela o pravima i obvezama. Međutim, on se može nalaziti i na drugom mjestu u zakonu, kao u slučajevima kada se zakonom osniva nova institucija.

Naprimjer, ovlasti za usvajanje pravilnika o unutarnjem ustroju nalazi se u odredbama o primjeni.

U članku 13. *Jedinstvenih pravila* navedeni su osnovni elementi koji su potrebni za dobru klauzulu o ovlastima:

- ♦ Identificirajte ovlašteno tijelo. U praksi, Vijeće ministara BiH ima odgovornost za usvajanje podzakonskih akata, uglavnom na prijedlog ministarstava i ostalih tijela uprave. Oni mogu usvajati podzakonske akte samo ako imaju izričite zakonske ovlasti, kao u članku 16. Zakona o upravi. Navedite ime ovlaštenog tijela i izbjegavajte različite oblike kao što su «...podzakonski akt bit će donesen» i neodređene formulacije kao «...nadležno ministarstvo donijet će.» Ako Vijeće ministara BiH treba usvojiti podzakonski akt, navedite i tijelo koje je odgovorno za pripremu podzakonskog akta i njegovu dostavu Vijeću ministara na usvajanje, kako je navedeno u sljedećem primjeru: "Vijeće ministara BiH, na prijedlog agencije/direkcije/zavoda XY, donosi". Ipak, u izuzetnim slučajevima, kada to odgovara kontekstu a pogotovo imajući u vidu dinamiku organizacijskih rješenja u Bosni i Hercegovini, može se upotrijebiti i sintagma "nadležno ministarstvo."
- ♦ Precizirajte opseg podzakonskoga akta. Podzakonski akti predviđeni su za provedbu odabrane politike koja je već utvrđena zakonom, a ne za njezino odgađanje. To su izvedeni propisi i trebaju pokrivati organizacijska i proceduralna pitanja, a ne materiju koja podliježe temeljitoj kontroli PSBiH, kao što je uvođenje novih proračunskih korisnika, dodjeljivanje dodatnih prava, osim ako to zakonom nije izričito predviđeno, ograničenja ustavnih prava ili uvođenje kaznenih sankcija, što ne može biti predmet podzakonskih akata.
- ♦ Utvrdite rok za donošenje. Jasnim rokovima određuje se vremenski raspored za provedbu zakona i definira trajanje prijelaznog razdoblja tijekom kojeg mogu biti potrebni posebni aranžmani. Utvrdite realne rokove kako bi se umanjila mogućnost da se oni ne ispoštuju. U protivnom javlja se potreba za izmjenom zakona što umanjuje vjerodostojnost zakonodavca. Ako instituciju nadležnu za donošenje podzakonskih akata tek treba osnovati, predvidite razdoblje od šest mjeseci do godinu dana. Kada je potrebna ovlast Vijeća ministara BiH, uzmite u obzir vremensko razdoblje koje je potrebno za proceduralni put dostavljenoga prijedloga.

1.2.4. Primjene odredaba

Odredbe o primjeni preciziraju institucije i postupke potrebne za provedbu zakona. One se nalaze iza dijela o ovlastima za donošenje podzakonskih akata.

Ovaj dio obuhvaća odredbe o osnivanju novih institucija, ali prije izradbe ovih odredaba, razmotrite mogu li se nadležnosti dodijeliti postojećim institucijama. Nepotrebno povećanje broja proračunskih korisnika nije sukladan fiskalnoj disciplini, i članak 47. Zakona o upravi («Službeni glasnik BiH», br. 32/02) nalaže da takve inicijative podliježu temeljitoj kontroli zakonodavca.

Odredbe kojima se osnivaju nove institucije moraju sadržavati:

- ♦ Naziv, mandat i položaj institucije u upravi, sukladno kriterijima navedenim čl. 48. do 51. Zakona o upravi. Ovdje se definiraju razlike između različitih vrsta organizacija (ministarstava, službi, agencija, zavoda i direkcija).
- ♦ Raspodjela rukovodećih odgovornosti u instituciji sukladno *Zakonu o državnoj službi BiH* («Službeni glasnik BiH», br. 23/02) kada su u pitanju državni službenici, ili sukladno *Zakonu o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara BiH i drugim imenovanjima* («Službeni glasnik BiH», br. 37/93) kada su u pitanju radna mjesta izvan državne službe.

U zakonu se ne navode obvezatno ostali elementi koje je bolje obuhvatiti podzakonskim aktima. Naprimjer: navode se samo glavne rukovodeće pozicije

Odredbe o primjeni također utvrđuju postupke koje institucije moraju slijediti kako bi ostvarivale prava i obveze. Postupci koji se odnose na privatne osobe (izdavanje potvrda, dodjeljivanje dozvola, rješavanje priziva, itd.) moraju biti sukladni *Zakonu o upravnom postupku* («Službeni glasnik BiH», br. 29/02, prema izmjenama i dopunama). Bilo kakva odstupanja od ovoga općega propisa, kao što je određivanje kraćih ili duljih rokova, treba propisivati iznimno.

Članak 80. *Zakona o zrakoplovstvu BiH* («Službeni glasnik BiH», br. 2/04) određuje rok od osam dana za priziv na naredbu Povjerenstva za prekršaje, dok *Zakon o upravnom postupku* omogućava 15 dana. Članak 11. istog zakona, međutim, ukazuje na suprotan smjer postupka priziva na odluku entitetskih tijela Državnoj direkciji za civilno zrakoplovstvo. U ovom se slučaju dopušta rok dulji od 30 dana.

Ovakve su "iznimke" česte u praksi i nisu uvijek nužne. Kako bi se spriječila pretjerana uporaba iznimki, članak 14.(3) *Jedinstvenih pravila* nalaže da se jasno ukaže na iznimke u zakonu. To se može učiniti na sljedeći način:

"Priziv na prvostupanjsku odluku Povjerenstva dostavlja se u posebno utvrđenom roku od osam dana..."

Izraz "posebno", u ovom primjeru, nedvosmisleno pokazuje da je u pitanju odstupanje od općih pravila upravnoga postupka".

1.2.5. Kaznene odredbe

Kaznenim se odredbama propisuje kazna za kršenje zakona. Potrebna je umjerenost u njihovom propisivanju. Treba izbjegavati višestruko kažnjavanje iste radnje. Prethodno utvrdite jesu li kaznene odredbe za određene radnje već propisane u nekom drugom zakonu. I *Kazneni zakon Bosne i Hercegovine* («Službeni glasnik BiH», br. 37/03) i entiteski kazneni zakoni propisuju kazne za određeno ponašanje. Članak 164. državnoga kaznenog zakona, naprimjer, utvrđuje kazne za odavanje državne tajne, iako se kvalifikacija državne tajne nalazi u drugim zakonima. Stoga nema potrebe da se u ovim zakonima zasebno navode kazne s obzirom na to da se one već nalaze u članku 164. Kaznenog zakona.

Kada su u pitanju prekršaji, relevantni propisi mogu utvrditi kazne koje se primjenjuju prema drugim zakonima. Poglavlje XIV. *Zakona o upravi* («Službeni glasnik BiH», br. 32/02), kao i *Zakon o upravnom postupku* («Službeni glasnik BiH», br. 29/03) utvrđuju kazne za tijela uprave ako ne provedu organizacijske mjere ili ne okončaju određene postupke u danom roku. Stoga u zakonu u kojem se zahtijeva od tijela uprave da poduzmu korake u utvrđenom vremenskom razdoblju nije potrebno zasebno navoditi kaznenu odredbu, s obzirom na to da su takve radnje sankcionirane jednim od dva navedena zakona.

Glede kaznenih djela, ako primjenjive kaznene odredbe nisu sadržane u drugim zakonima, razmotrite treba li ih uključiti u novi zakon ili treba izmijeniti ili dopuniti kazneni zakon i uključiti kazne, te se pozvati na njih u novom zakonu. Bolje bi ipak bilo usvojiti izmjene i dopune kaznenoga zakona nego propisati zasebne kazne u novom zakonu. Uključivanje kaznenih odredaba u nekoliko različitih zakona može dovesti do dvojbi i stvoriti mogućnost različitih posljedica za slične radnje.

Kada su u pitanju prekršaji, pravila nisu tako striktna. *Zakon o prekršajima Bosne i Hercegovine* («Službeni glasnik BiH», br. 20/04) obuhvaća samo pitanja ovlasti i postupka dok prekršajne sankcije prepušta zakonima kojima se propisuje ponašanje.

Iako je dopušteno da se kaznene odredbe drugoga zakona primjenjuju za kažnjive radnje navedene i u novom zakonu, nije ispravno primjenjivati kaznene odredbe po analogiji ili reći da "slično ponašanje zahtijeva određenu sankciju".

Kaznene odredbe moraju biti napisane veoma precizno. Ako su suviše neodređene, izazvat će pravnu nesigurnost i teškoće u primjeni. U članku 15. *Jedinstvenih pravila* inzistira se da kaznene odredbe budu napisane "bez mogućnosti različitoga tumačenja".

Negativan su primjer odredbe stavka 4. a),b) i c) članka 33. Zakona o koncesijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br.32/02):

«4. Novčanom kaznom u iznosu od 400 KM do 4.000 KM kaznit će se koncesionar, koji:

- a) prekrši neku odredbu ovoga zakona;
- b) počini neko djelo koje ovaj zakon zabranjuje;
- c) propusti ili odbije obnašati dužnost koja mu se povjeri, a za koju nije utvrđena kazna».

Kako bi se ovo izbjeglo, obratite pozornost na sljedeće:

- ♦ Identificirajte subjekte na koje se zakon odnosi. Primjenjujte istu terminologiju kada ukazujete na subjekt u sadržajnim odredbama i u kaznenim odredbama. Dakle, ako zakon navodi npr. da je "svaka pravna osoba dužna uplatiti novčanu kaznu u iznosu od 100 KM u roku od osam dana", pogrešno je da se odgovarajuća kaznena odredba poziva na "bilo koju osobu" ili na "osobu navedenu u članku X". Umjesto toga rabite isti izraz: "svaka pravna osoba".

Precizno definirajte kažnjivu radnju i primjenjujte istu terminologiju u cijelom tekstu. Izbjegavajte pretjerano uopćene kaznene odredbe kojima se obuhvaća sadržaj cijeloga zakona, na primjer:

Nepravilno: "Tko ne postupi na način propisan ovim zakonom, kaznit će se"

Ovakve odredbe nepraktične su za primjenu zbog nejasnoće.

Pravilno: "Kaznit će se...svaka pravna osoba koja u roku od osam dana ne uplati pristojbu u iznosu od 100 KM".

- ♦ Navedite predstavlja li određena radnja kazneno djelo ili prekršaj, jer posljedice sankcije na prava optuženoga mogu se razlikovati u velikoj mjeri.
- ♦ Navedite minimalnu i maksimalnu kaznu u okviru parametara utvrđenih zakonom i ispravno je formulirajte. Nije ispravno, naprimjer, propisati kaznu za prekršaj opisan kao gospodarski prijestup. (Npr. "Novčanom kaznom od dvostrukoga do dvadesetostrukoga iznosa... kaznit će se...").

Ako tekst zakona treba uključivati višestruke kazne, one moraju biti svrstane u jedan poseban članak, ili više članaka koji se nalaze na kraju glavnog dijela zakona. Ako se radi o različitim vrstama kazni, treba ih navesti određenim redoslijedom, počevši od najstrožije.

1.3. Završni dio

Završni dio zakona razrađuje pravila kojima se utvrđuje prelazak sa staroga sustava na novi. Ovaj dio, na različite načine, uređuje stupanje na snagu i ublažava posljedice novoga zakona tijekom početnoga razdoblja valjanosti. On treba biti podijeljen na tri različita dijela:

- ♦ Prijelazne odredbe
- ♦ Završne odredbe
- ♦ Datiranje i potpisivanje

Zakoni mogu ali i ne moraju imati prijelazne odredbe, ali uvijek trebaju sadržavati završne odredbe kako bi se uredilo stupanje na snagu. Ako je u pitanju veoma mali broj prijelaznih i završnih odredaba, da bi se odvojile kao zasebne cjeline, one mogu biti svrstane u jedan dio kao "*Prijelazne i završne odredbe*" iako je njihova funkcija, na neki način, različita.

Zakoni završavaju nadnevkom i potpisom.

Prijelazne i završne odredbe također treba da podsjetite na podzakonske akte koji su doneseni sukladno prethodnom zakonu, izričito navodeći ostaju li ovi propisi na snazi i do kada.

1.3.1. Prijelazne odredbe

Prijelazne odredbe obuhvaćaju određena pitanja koja se javljaju prelaskom sa staroga na novi sustav. Ove odredbe utvrđuju mjere za početno razdoblje stupanja na snagu zakona i načine rješavanja neokončanih upravnih, sudbenih i drugih postupaka.

Nerijetko se dešavalo, u posljednje vrijeme posebno na državnoj razini, da pravni propisi u Bosni i Hercegovini ne tretiraju prijelazne okolnosti niti sadrže prijelazne odredbe. Ovo dovodi do gubljenja vremena, neizvjesnosti i nepotrebnih sporova koji iziskuju troškove.

1.3.1.1. Prijelazne mjere

S obzirom na to da se novi zakoni ne mogu provesti «preko noći», predlagač mora predvidjeti kako će se određena pitanja rješavati do početka cjelovite primjene novih propisa.

Zato, prije nego što pristupite izradbi završnoga dijela zakona, razmotrite sljedeće:

- ♦ Daje li politika prednost postupnom pristupu? Ima li dovoljno vremena za adekvatno informiranje javnosti? Hoće li iznenadne promjene dovesti do dvojbi ili štetnih posljedica? Je li odabrano pravo vrijeme za provedbu zakona?
- ♦ Treba li donijeti podzakonske akte i koji bi to akti bili da bi se omogućila primjena zakona? Pogrešno je ostaviti određena pitanja nereguliranim do usvajanja podzakonskih akata.
- ♦ Jesu li osigurana, odnosno hoće li i kada zakon stupiti na snagu, financijska sredstva za njegovu provedbu? Zakoni odobreni bez potpunog financijskog pokrića mogu zahtijevati rebalans proračuna ili preraspodjelu postojećih proračunskih sredstava. U tim slučajevima može biti nužno da se financijski aspekti rješavaju prijelaznim odredbama. To je potrebno pravodobno uočiti i unijeti u tekst zakona.

- ♦ Propisuje li se zakonom osnivanje novih institucija ili odjela za koje je potrebno vrijeme kako bi se angažiralo osoblje i počeo rad? Postupak izradbe i izdavanja odobrenja za pravilnik o unutarnjem ustroju može trajati nekoliko mjeseci; zapošljavanje osoblja i početna obuka čak i dulje.

Sve ove okolnosti zahtijevaju prijelazne aranžmane. Ako oni nisu pripremljeni, zakon koji je stupio na snagu, a ne može biti proveden, stvara troškove i druge neželjene učinke kao što je već navedeno.

Postoje dvije vrste prijelaznih odredbi:

- ♦ Odredbe koje odgađaju stupanje na snagu pojedinih odredaba novoga zakona, općenito ili u određenim slučajevima. Ovo nije poželjna metoda.
- ♦ Odredbe kojima se utvrđuju zasebna pravila koja će se primjenjivati samo tijekom prijelaznoga razdoblja, različito i od staroga i od novoga zakona. Relevantne odredbe trebalo bi da se primjenjuju bez odgađanja i bez potrebe donošenja novih podzakonskih akata, osiguranja dodatnih sredstava ili osnivanja institucija, s obzirom na to da bi to zahtijevalo uvođenje novoga prijelaznog razdoblja.

Prijelazna se razdoblja određuju na dva načina:

- ♦ Utvrđeno prijelazno razdoblje, s preciziranim nadnevkom njegova isteka (npr. " u razdoblju od godinu dana od stupanja na snagu ovoga zakona"). Prijelazno se razdoblje ne bi trebalo završiti prije roka za usvajanje podzakonskih akata.
- ♦ Otvoreno prijelazno razdoblje, s nadnevkom isteka koji zavisi od nekoga događaja. Ovo može biti izravno povezano s provedbom zakona (npr. "...dok su podzakonski akti u člancima 18., 21. i 23. na snazi...") ili nezavisno od toga (npr. "...dok se ne sklope sporazumi o slobodnoj trgovini sa susjednim zemljama ...").

Treba biti posebno oprezan u određivanju prijelaznoga razdoblja. Suvviše dug rok nepotrebno odgađa primjenu zakona. S druge strane suviše kratak rok najčešće dovodi do kašnjenja u pripremi podzakonskih akata i drugih mjera potrebnih za njegovu primjenu, što će ili nalagati izmjenu zakona u tom dijelu (produženje roka) ili će uspostaviti i zadržati faktički nezakonito stanje. I jedno i drugo, međutim, negativno utječu na kredibilitet zakonodavca.

Negativan je primjer Zakon o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 49/04) imao je nekoliko izmjena prije nego što je počela njegova primjena.

1.3.1.2. Neriješena pitanja

U završnom se dijelu također razmatraju upravni, sudbeni i drugi postupci koji nisu okončani. Problem obično nastaje kod procesnih zakona i može se rješavati na dva načina.

- ♦ Prethodni zakon primjenjuje se u postupcima koji su započeti prije stupanja na snagu novog zakona do njihova okončanja. U takvim slučajevima članak 18.(2) Jedinstvenih pravila nalaže sljedeću klauzulu:
- ♦ «Svi slučajevi, odnosno postupci koji do dana stupanja na snagu ovog propisa nisu pravomoćno okončani završit će se po odredbama propisa koji je bio na snazi u vrijeme donošenja».

- ♦ Novi zakon primjenjuje se na postupke koji nisu okončani čim stupi na snagu. Međutim, ovaj se pristup rijetko primjenjuje s obzirom na to da može dovesti do nepravichnosti i nezvjesnosti. Tu je i načelo primjene blažeg zakona u kaznenom zakonodavstvu.

Zbog negativnih socijalnih posljedica, materijalni propisi imaju povratno djelovanje ("retroaktivna primjena") samo u iznimnim slučajevima. Ciljevi koji se postižu povratnim delovanjem moraju imati znatno veći društveni značaj od garantirane pravne sigurnosti i izvjesnosti.

Kazneni zakon ne može imati povratno djelovanje osim ako pruža povoljniji tretman osoba-ma na koja se primjenjuje.

1.3.2. Završne odredbe

Završne odredbe utvrđuju nadnevak stupanja na snagu novoga zakona. Mogu sadržavati i odredbu o prestanku važenja ranijega zakona ili jednoga njegova dijela, ako je to potrebno, a uvijek moraju uključivati odredbu kojom se uređuje objava i stupanje na snagu novoga zakona.

1.3.2.1. Ograničena primjena

Zakoni imaju trajan značaj, ali ponekad morate ograničiti razdoblje njihove primjene. Ovo su veoma rijetki slučajevi i tada se ograničenja rješavaju jednostavno, npr. formulacijom iz članka 19.(3) *Jedinstvenih pravila*: "Ovaj zakon važi samo do ... (nadnevak)", ili "Ovaj zakon važi samo od ... (nadnevak)".

Još je rjeđi slučaj da se primjena zakona ograničava u odnosu na mjesto. To se može učiniti ako se ne krše odredbe članka II.4 Ustava BiH o nediskriminaciji. Članak 19.(2) *Jedinstvenih pravila* propisuje formulaciju: "Ovi propisi važe samo za ... (mjesto)".

1.3.2.2. Odredbe o stavljanju propisa izvan snage

Novi zakoni obično zamjenjuju prethodne, u potpunosti ili djelomice. Državni zakoni mogu staviti izvan snage druge državne zakone i podzakonske akte, ali ne i entitetske ili zakone done-sene na nižim razinama. Ovo se postiže na drukčiji način, i to člankom III.3.(b) Ustava BiH koji glasi: "Entiteti i sve njihove niže jedinice u potpunosti će se pridržavati odluka institucija Bosne i Hercegovine".

Naime, kada se državnim zakonom uređuje određeno područje, odredbe zakona iz istoga po-dručja donesene na nižoj razini koje su u suprotnosti s državnim zakonom ništave su. S obzirom na to da je ovo propisano u Ustavu BiH, nije nužno u tekstu zakona navoditi posebnu klauzulu.

Članak 20. *Jedinstvenih pravila* nalaže da se u odredbama o stavljanju propisa izvan snage (opoziv) pojedinačno navedu svi zakoni i svi podzakonski akti koji se više ne primjenjuju. Pre-poručuje se da se propisi koji se stavljaju izvan snage navode sukladno njihovoj pravnoj snazi. Ako se radi o propisima iste pravne snage, redosljed se utvrđuje prema nadnevku donošenja, po-čevši od onoga koji je najranije donesen. Naprimjer:

«Ovim se stavljaju izvan snage:

- | | |
|--------------|--|
| a) Zakon | A («Službeni glasnik BiH», br. 1/04); |
| b) Zakon | B («Službeni glasnik BiH», br. 2/05); |
| c) Odluka | C («Službeni glasnik BiH», br. 1/03); |
| d) Odluka | D («Službeni glasnik BiH», br. 3/04); |
| e) Pravilnik | E («Službeni glasnik BiH», br. 2/05); |
| f) Pravilnik | F («Službeni glasnik BiH», br. 5/05)". |

Odredbama o stavljanju izvan snage mogu se opozvati određeni dijelovi pravnoga akta (djelomice opoziv).

Naprimjer:

«Ovim se stavljaju izvan snage:

- a) Zakon A članci 10.-25, («Službeni glasnik BiH», br. 1/04);
- b) Zakon B («Službeni glasnik BiH», br. 2/05); odnosno samo Poglavlje II., Dio B navedenoga zakona.

Ove odredbe također mogu sadržati klauzule o izuzeću, koje mogu imati isti učinak kao i djelomični opoziv. Naprimjer:

«Ovim se stavljaju izvan snage:

- a) Zakon A («Službeni glasnik BiH», br. 1/04);
- b) Zakon B («Službeni glasnik BiH», br. 2/05), izuzev Poglavlja II., Dijela B».

U svakom slučaju, treba odabrati formulaciju koja će omogućiti lakše razumijevanje odredaba.

Odredbe o stavljanju propisa izvan snage trebaju biti konkretne i sveobuhvatne. Prilikom izrade zakona, autor mora izvršiti uvid u postojeće pravne propise kako bi se izbjegle kontradiktorne odredbe.

Nije ispravno opozivati uopćenom formulacijom. Negativan opoziv naprimjer je "Svi zakoni i podzakonski akti koji su u suprotnosti s odredbama ovoga zakona stavljaju se izvan snage". Ova formulacija ne pruža konkretne upute. Ona samo ukazuje na opća načela koja se svakako primjenjuje i prema kojem noviji zakon ukida raniji (*lex posterior derogate legi priori*).

1.3.2.3. Objava i stupanje na snagu

Članak IV.3.h) Ustava BiH utvrđuje da zakoni i drugi akti PSBiH ne mogu stupiti na snagu prije njihove objave. Razumljivo je da građani na koje se zakon odnosi budu obaviješteni prije njegova stupanja na snagu.

U završnim se odredbama navodi da zakon stupa na snagu nakon određenoga vremenskog razdoblja od objave; (*vacatio legis*). Članak 21.(2) *Jedinstvenih pravila* utvrđuje razdoblje od osam dana, iako su dopuštene iznimke.

Vacatio legis može biti i dulji od osam dana ako to nalažu okolnosti ili ako su u pitanju složeni zakoni i potrebno je više vremena kako bi se obavile pripreme za primjenu novoga zakona.

Ovo razdoblje može biti kraće u žurnim slučajevima, ali mora proći najmanje jedan dan od dana objave. Isto tako, pravilo je da se nikada ne može propisati da zakon stupa na snagu "odmah" pa ga nakon toga objaviti u službenom glasilu.

Nadnevak stupanja na snagu izražava se brojem dana od dana objave, nikada formulacijom dan /mjesec/godina, jer se postupak donošenja propisa i nadnevak objave najčešće ne mogu predividjeti.

Ne pokušavajte određivati nadnevak objave; to ne bi imalo svrhu, jer bi i takva odredba u svakom slučaju postala obvezujuća tek nakon objave zakona. Također, izbjegavajte utvrđivanje roka za objavu ili zahtjeva za objavu formulacijom "bez odgađanja" u završnoj odredbi.

Iz istoga razloga, u propisima se ne određuje ni način objave. Prema članku 21.(4) *Jedinstvenih pravila*, državni propisi objavljuju se samo u "Službenom glasniku BiH". Zato nije potrebna

usporedna objava u *entitetskim službenim glasilima i službenom glasilu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine*. Iskustvo pokazuje da različiti nadnevnici objave u više službenih glasila dovode do ozbiljnih problema pri utvrđivanju nadnevnika stupanja na snagu. Dakle, nepravilno je navesti:

"Ovaj zakon bit će objavljen bez odgode i stupa na snagu osam dana nakon objave u "Službenom glasniku BiH", kao i u entitetskim službenim glasilima i službenom glasilu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine».

Pravilno: »Ovaj zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u "Službenom glasniku BiH".

1.3.3. Datiranje i potpisivanje

Tekst zakona završava nadnevkom i potpisom. U slučaju primarnih propisa, navodi se i referentni broj akta sukladno internom protokolu PSBiH, i nadnevnik kada su ga potpisali predsjedatelji obaju domova, čiji se potpisi stavljaju ispod teksta.

Naprimjer:

*PSBiH broj 40/03
23. travnja 2003.
Sarajevo*

Nužna su dva potpisa (zbog dvodomne strukture PSBiH). Nadnevnik potpisa i nadnevnik nastanka zakona uvijek je nadnevnik održavanja sjednice doma koji je posljednji usvojio zakon. Međutim, datiranje je samo formalnost i pokazuje kada je zakon nastao. Zakon stupa na snagu nadnevkom koji je određen zavisno od dana objave u "Službenom glasniku BiH", a ne nadnevkom potpisivanja.

1.4. Aneksi

Aneksi nemaju svrhu reguliranja, nego detaljnijeg definiranja pojmova koji se ne mogu jednostavno iskazati u glavnom tekstu zakona.

Aneksi su sastavni dio zakona te nema potrebe navoditi tu činjenicu. Sukladno članku 23.(2) *Jedinstvenih pravila*, dovoljno je pozvati se na aneks u sadržajnim odredbama zakona, naprimjer "...na glasačkim mjestima navedenim u aneksu X...". Dakle, bez dodatnih detalja.

Aneksi nemaju naziv; samo se riječ 'ANEKS', napisana velikim slovima, navodi na početku teksta. Ako postoji više aneksa, treba ih označiti rimskim brojevima (I, II, III, itd.).

Aneksi ne sadrže uvodnu klauzulu kojom se poziva na glavni tekst. U slučaju dužih aneksa može se ispod riječi «ANEKS» navesti naziv zakona. Naprimjer: «ANEKS I Zakona X» itd.

Aneksi obično sadrže duge liste riječi i/ili brojeva (osoba, tarifa, vremenskoga rasporeda itd.), objašnjenja tehničkih detalja kod kojih se primjenjuju odgovarajuća pravila znanstvene discipline (kemijske formule, matematičke jednadžbe, metode uzimanja uzoraka itd.) ili koncepte koji se ne iskazuju riječima i brojevima (karte, organigrami, obrazci itd.).

Ne postoje određena pravila kojima se propisuje prezentacija aneksa. Može se rabiti bilo koji odgovarajući sustav označavanja brojevima ili podjele. Člank 24.(1) *Jedinstvenih pravila* samo nalaže da aneksi u okviru jednog zakona imaju jednoobraznu strukturu i da budu podijeljeni tako da tehnički sadržaj bude što jasniji. Jedini je uvjet uporaba jezika koji odgovara određenoj znanstvenoj disciplini.

2. REDOSLIJED

U zavisnosti od duljine i složenosti, materija zakona može se svrstati u dijelove, poglavlja i odjeljke, uz koje se mogu priložiti aneksi (vidi gore). Podjela složene materije na manje dijelove olakšava čitanje i razumijevanje zakona, te omogućava lakše pozivanje i navođenje. Zakon se dalje dijeli na članke, koji se mogu dijeliti na stavke, točke i alineje.

2.1. Dijelovi, poglavlja i odjeljci

Članak 25. (2) *Jedinstvenih pravila* nalaže da svaka unutarnja podjela sadrži najmanje dva članka: skupina u kojoj bi bio jedan članak ne bi imala smisla, jer bi se on jednostavno mogao identificirati pozivanjem na članak.

Odluka o podjeli zakona u skupine i način na koji se zakonska materija svrstava u skupine zavisi od njihove prirode i složenosti. Vrlo kratke zakone (npr. manje od deset članaka) najčešće nije potrebno dijeliti. Odredbe istoga tipa u složenim propisima mogu se podijeliti na različite dijelove, kao što su kaznene odredbe u kaznenim zakonima. Unutarnja podjela zakona obavlja se prema tipu odredbi, ali ako su prijelazne i završne odredbe malobrojne mogu se zajedno svrstati. Ovakav je pristup proizvod logičnog rasuđivanja jer autor pravnih propisa treba razmišljati o tome kako će osoba koja bude čitala tekst zakona to razumjeti.

Primjenom Jedinstvenih pravila imate mogućnost izvršiti unutarnju podjelu zakona na: dijelove, poglavlja i odjeljke. Na svakoj razini, skupina ima broj ili, eventualno, naslov. Ako skupina na jednom mjestu ima naslov, naslovi bi trebalo da se rabi u cijelom zakonu. Skupine nisu stavljene u središte, tj. pišu se na lijevom dijelu stranice.

Prvo, zakoni se dijele na dva ili više dijelova. Dijelovi se pišu velikim slovima i označeni su rednim brojem u pisanom obliku. Naslov je, ako ga ima, u istom retku, u zagradi i odvojen crticom.

Dijelovi se sastoje od poglavlja. Poglavlja se pišu velikim slovima uz rimski broj. Naslov se, ako ga ima, nalazi u istom retku napisan velikim slovima u zagradi.

Poglavlja se dijele na odjeljke. Samo se početno slovo odjeljka piše velikim slovom, nakon čega slijedi veliko slovo počevši od A s točkom. Naslov je, ako ga ima, u istom retku u zagradi. Jedino se prvo slovo u prvom riječi naslova piše velikim slovom. Slijedi ilustracija:

DIO PRVI - (UVODNE ODREDBE)

POGLAVLJE II. (FORMA PROPISA)

Odjeljak A. (Unutarnja podjela propisa)

2.2. Članci

Bez obzira na odabir skupina, svi zakoni podijeljeni su na članke. Svaki članak obuhvaća jednu ili više misli koje se mogu zaokružiti u jednu logičnu cjelinu. Članak može uređivati sve aspekte jednog pitanja (npr. i pravilo i njegove moguće iznimke) ili pak samo jedan od njih. Izbjegavajte preduge članke (nikada više od deset stavaka). Ako je neki članak predug, razmislite o mogućnosti da neka pitanja prenesete u drugi članak.

Broj članka stavljen je u središte stranice i obilježen arapskim rednim brojem. Ovaj standard sukladan je članku 29. *Jedinstvenih pravila*, koji odbacuje bilo koji drugi način numeriranja. Rim-

ski brojevi nisu više u uporabi, kao ni započinjanje svakog dijela novim brojem (kao što je slučaj s *Izbornim zakonom Bosne i Hercegovine* "Službeni glasnik BiH", br. 23/01 itd.).

Članak 29. *Jedinstvenih pravila* zahtijeva da svaki članak ima naziv. Naziv članka mora biti kratak i nagovještavati sadržaj članka. Naziv članka treba birati na isti način kao i naziv zakona.

Naziv članka piše se malim slovima, osim početnoga slova, u zagradi, u središtu ispod broja članka, kako bi se odvojio i razlikovao od stavaka toga članka.

2.3. Stavci, točke i alineje

Članci se mogu podijeliti na stavke, točke i alineje, što je standardizirano člankom 31 *Jedinstvenih pravila*. Svaki je stavak jedna logična misao, najčešće sadržana u jednoj rečenici, ako je moguće ne duljoj od četiri retka. U određenim okolnostima, to može biti više od jedne rečenice, ali samo ako su misli usko povezane i ako konačni tekst nije predug. Ako članak sadrži samo jedan stavak, taj stavak se ne numerira.

Stavci se dalje mogu dijeliti na točke, a točke na alineje. Svaka od ovih dodatnih podjela predstavlja element iste logične misli. One se rabe da "razbiju" stavak i navedu uvjete, zahtjeve i ostale elemente u okviru istoga pravila. One ne trebaju biti u obliku rečenice i uvode se riječima koje završavaju dvotočkom, a odijeljene su zarezima, točkom-zarezom i točkama, uvijek završavajući točkom. Nepravilno je obilježavati točke ili alineje uvlačenjem teksta, grafičkim znacima nabravanja i crticama, jer nisu pogodni za pozivanje i navođenje. Vodite računa da jezična konstrukcija bude logičan nastavak uvodnih riječi.

Članak 32. *Jedinstvenih pravila* zahtijeva da se točke označe malim slovima abedece i budu zatvorene jednom zagradom: Npr. točka "a)".

Članak 33. *Jedinstvenih pravila* zahtijeva da alineje budu numerirane po redu koristeći arapske brojeve zatvorene jednom zagradom: Npr. alineja "1)".

Rabite točke i alineje samo kada je to stvarno potrebno. Izbjegavajte dodatne podjele u stavcima, pogotovo ako bi tekst bio pregledniji i čitljiviji u kontinuiranoj rečenici. Naprimjer:

Nepravilno:	<i>Ako se osoba: (a) ozlijedi; ili (b) se razboli; i nema nikoga da: (a) se o njoj skrbi; ili (b) je hrani; osoba onda</i>
Pravilno:	<i>Ako se osoba ozlijedi ili se razboli, i nema nikoga da se o njoj skrbi ili je hrani, onda ...</i>

Sljedeći primjer ilustrira pravilnu formu:

Članak 1.
(Naziv članka-kratak opisni sadržaj)

(1) - Stavak

a) - Točka

1) - Alineja

3. JEZIK

Osim sadržaja i organizacije teksta, *Jedinstvena pravila* bave se specifičnostima jezika izradbe pravnih propisa. Ovaj dio Priručnika obuhvaća nekoliko pravila i preporuka u vezi s terminologijom, stilom, kraticama i gramatikom.

3.1. Stil

Jezik u pravnom propisu mora biti jasan, dosljedan, precizan i nužan. Pročitajte svoj nacrt nekoliko puta i provjeravajte ga dok ne budete zadovoljni svojim izborom riječi i načinom izražavanja.

Neki primjeri kako se stil može poboljšati:

Neppravilno: «*Tijekom razdoblja od 12 mjeseci počevši od 1.srpnja 1999 ...*».
Pravilno: «*U roku od 12 mjeseci od 1. srpnja 1999 ...*».

Ponavljani i nepotrebni izrazi:

Neppravilno: *Prema odredbama 5. dijela ...*».
Pravilno: *Prema 5. dijelu ...*».

Niječni izrazi:

Neppravilno: «*Institucija srednjoškolskog obrazovanja koja je ispoštovala 5. dio ne mora uraditi X, ako...*».
Pravilno: «*Institucija srednjoškolskog obrazovanja koja je ispoštovala 5. dio mora uraditi X*».

Neppravilno: «*Poglavlje II. ne primjenjuje se na instituciju srednjoškolskog obrazovanja koja je ispoštovala članak 5. ako ...*».
Pravilno: " *Poglavlje II. ne primjenjuje se ako*"

3.1.1. Jasan jezik

Jezik zakona treba biti jasan i što je moguće jednostavniji. Riječi se moraju rabiti u svom uobičajenom značenju. Mislite na osobe kojima je zakon namijenjen, te hoće li njihova prava i obveze i njima biti jasni.

Žargon, pomodne riječi, latinske izraze ili nepotrebne stručne termine treba izbjegavati. Sasvim izvjesno će, zbog njih, razumijevanje zakona široj javnosti biti otežano. Ako je, pak, uporaba posebnih ili tehničkih termina neizbježna, treba ih definirati (vidi pod 1.1.4. ovog priručnika).

Ne rabite tradicionalne pravne izraze koji su nejasni i preopširni. Oni su rijetko nužni i predstavljaju ostatke vremena kada je bilo popularno namjerno činiti nešto nejasnim.

Neppravilno: *"...bez obzira na sve što ukazuje na suprotno u Zakonu ABC".*

Pravilno: *"...usprkos Zakonu ABC".*

3.1.2. Dosljedan jezik

Uporaba termina treba biti dosljedna kroz cijeli tekst zakona, srodne zakone i podzakonske akte.

Iako se uporaba sinonima može smatrati interesantnom za prozne tekstove, to nije slučaj s pravnim propisima. Uporaba različitih termina za isti pojam može biti zbunjujuća, te se propis može pogrešno protumačiti. Također, istovjetan termini ne smiju se rabiti za izražavanje različitih pojmova. U tom slučaju treba izabrati drugi odgovarajući termin.

3.1.3. Precizan jezik

Terminologija pravnih propisa ,također, treba biti precizna. Svrha je zakona propisati ili zabraniti određeno ponašanje što se neće dogoditi ako su upotrijebljeni termini nejasni. Naprimjer, članak 37. (2) *Jedinstvenih pravila* ukazuje na određene vremenske izraze kao nejasne: *"odmah", "bez odgađanja", "pravodavno", "u pravilu".*

Pošto se zakoni izravno primjenjuju i obvezujući su u potpunosti, treba ih pisati tako da se na umu imaju osobe kojima su oni namijenjeni, i to tako da nemaju dvojbi u smislu svojih prava i obveza. Naprimjer:

Neppravilno: *Tijela za provedbu zakona su tijela s mandatom koja uključuju provedbu zakona, kaznene istrage, javnu i državnu sigurnost, ili pak pritvorske ili sudske aktivnosti.*

Pravilno: *U svrhu ovoga zakona, "tijela za provedbu zakona" su:*
(1) tužiteljstvo,
(2) finacijska policija,
(3) policijska tijela,
(4) istražna tijela porezne i carinske uprave u mjeri u kojoj poduzimaju kaznene istrage u okviru svojih nadležnosti, i
(5) Državna granična služba BiH u mjeri u kojoj poduzima kaznene istrage u okviru svojih nadležnosti.

Također, može se javiti nesklad između potrebe za jednostavnošću i potrebe za preciznošću. Jednostavnost se često postiže nauštrb preciznosti i obrnuto. U praksi se mora postići ravnoteža tako da odredba bude što je moguće preciznija.

3.1.4. Nužan jezik

Mora postojati razlog zašto je neka riječ upotrijebljena u zakonu. Uporaba više riječi nego što je to potrebno čini zakon duljim za čitanje i povećava mogućnosti za pogrešku.

Izbjegavajte uključivati elemente koji su očiti ili nevažni i koji ništa ne pridonose pravilu. Naprimjer:

Neppravilno: *...za pravilnu primjenu ovoga zakona, poslovni subjekt mora ...*

Pravilno: *...poslovni subjekt mora.....*

Uporabu složenih izraza od dvije ili više riječi za označavanje pojma, koji se može izraziti jednom riječju, treba izbjegavati. Naprimjer:

Neppravilno: ... bilo koji dužnosnik koji krši ili ne poštiva ...

Pravilno: ...bilo koji dužnosnik koji krši...

Dobro pogledajte svaku riječ u tekstu i upitajte se je li ona zaista nužna ili da li bi se značenje promijenilo ako je izostavite. Skoro se svaki tekst može znatno skratiti takvim postupkom.

3.1.5. Uporaba terminologije

Članak 38. *Jedinstvenih pravila* uređuje uporabu termina iz različitih jezika, uključujući jezike koji su u službenoj uporabi u Bosni i Hercegovini i strane jezike. Uporabu riječi koja ima različito značenje ili nijanse u različitim službenim jezicima, treba izbjegavati. Služite se terminima koji imaju isto značenje u sva tri jezika.

Uporaba termina iz stranih jezika dopuštena je kada su postali sastavni dio leksika jezika koji su u službenoj uporabi u BiH; u suprotnom, treba se rabiti odgovarajući termin iz naših jezika. Međutim, ako se stranim terminom bolje izražava željeno značenje, kao što je slučaj s međunarodnim instrumentima/izrazima koji su općepoznati samo ekspertima u ovom području, on se može pisati u zagradi nakon domaćega termina.

3.2. Skraćenice

Pozivanja, navođenja i skraćeni izrazi su sredstva kojima se izbjegava ponavljanje dugačkih pojmova, a postiže se konciznost i ekonomičnost teksta.

3.2.1. Pozivanja

Nepotrebno je i ponekad riskantno ponavljati odredbe Ustava BiH ili drugih zakona kada je jednostavno pozivanje dovoljno. Međutim, pozivati se treba štedljivo, jer se čitatelj primorava da konzultira drugi izvor kako bi razumio o čemu je riječ. Pozivajte se samo:

- ♦ ako to pojednostavljuje tekst, a ne ponavlja sadržaj odredbe na koju se pozivate;
- ♦ ako to ne utječe na sveobuhvatnost odredbe; i
- ♦ ako je tekst na koji se pozivate objavljen i dovoljno dostupan javnosti.

Člankom 39. *Jedinstvenih pravila* obuhvaćene su dvije vrste pozivanja: zatvoreno i otvoreno. Ovo dvoje dovodi u ravnotežu preciznost i fleksibilnost. Preciznost - jer kvalitetno pozivanje omogućava onome tko čita da odmah identificira pravni propis koji treba konzultirati, a fleksibilnost - jer želite da vaše pozivanje ostane valjano ako se zakon promijeni.

Zatvoreno pozivanje je pozivanje na specifični zakon, uz navođenje podataka o objavi. Ako je zakon pretrpio izmjene i dopune, broj i godina izdanja službenog glasila u kojem su izmjene i dopune zakona objavljene također se dodaju. Naprimjer:

"...sukladno postupku zapošljavanja utvrđenoga u članku 33. "Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine" ("Službeni glasnik BiH", br. 12/02; 03/03; 08/04)".

Ovo je najprecizniji način pozivanja i najlakše se može razumjeti. Napišite predmet poziva-

nja na početku, kao što je slučaj s formulacijom «*sukladno postupku zapošljavanja*» u prethodnom primjeru, tako da čitatelj zna na što se pozivate.

Jasno, ako se na isti zakon morate pozvati više puta, kompletna formulacija može biti prilično teška za čitanje. U tom slučaju, jedino prvo pozivanje mora biti potpuno. Ostala se pozivanja mogu skratiti (vidi 3.2.3. ovoga priručnika).

Izbjegavajte lančana pozivanja, u kojima odredba u drugom pravnom propisu na koju se pozivate i sama sadrži pozivanje, te cirkularna pozivanja, u kojima se pravni propisi pozivaju jedan na drugi. Namjesto toga, ponovite odredbu na koju se pozivate.

Otvorenim pozivanjem jednostavno navedete područje zakona. Zbog preciznosti, specificirajte predmet i vrstu zakona na koji se pozivate.

Naprimjer:

"sukladno zakonima koji uređuju postupke zapošljavanja u državnoj službi Bosne i Hercegovine".

Ova je vrsta pozivanja korisna, posebno ako je vjerojatno da će se područje na koje se pozivate mijenjati, ali ne bi smjela biti zamjena za istraživački rad osoba koje se bave normiranjem. Morate provjeriti pravni propis na koji se pozivate kako biste izbjegli greške i dvosmislenosti, a pogotovo eventualnu neusklađenost propisa koji pišete sa ostalim propisima iz područja na koji se pozivate.

Zbog činjenice da kod otvorenih pozivanja nedostaje specifičnosti, njima se koristite oprežno, posebno ako obvezuju čitatelja na nepotrebna istraživanja.

3.2.2. Navođenje

Navod se razlikuje od pozivanja u tome što se na ovaj način pokušavaju izbjeći nepotrebna ponavljanja u jednom zakonu. Članak 40. (1) *Jedinstvenih pravila* utvrđuje pravila za navođenje članaka:

"u članku 6. ovoga zakona",

Naime, riječi *"ovoga zakona"* su obvezatne i sprečavaju zabunu, pogotovo ako postoje i pozivanja na druge zakone.

Ako se navodi stavak unutar članka, navod bi trebao glasiti:

"u stavku 2. ovoga članka".

Ako se navod odnosi na točke i alineje (skupa), numerira se na sljedeći način:

"u stavku 2.(1).a) članka 6. ovoga zakona".

Na kraju, članak 40. (2) *Jedinstvenih pravila* upozorava da se ne rabe termini kao što su: *"u prethodnom"* ili *"u sljedećem"* članku ili stavku, te *"ispod"* ili *"iznad"*. Ovi termini ne donose ništa novo i predstavljaju problem ako zakon pretrpi izmjene i dopune i novi tekst ubaci između prethodnoga i teksta koji sadrži navod.

3.2.3. Skraćeni izrazi

Jedan od načina da se postigne sažetost je da se umjesto punih izraza koriste skraćeni izrazi

kada se oni često javljaju (najmanje još jednom) u tekstu. Oni su definirani u članku 41. *Jedinstvenih pravila*.

Skraćeni izraz naziva uvodi se u zagradi, odnosno riječima: "u daljnjem tekstu", odmah nakon što se na zakon pozove prvi put. Naprimjer:

"...kako je utvrđeno u članku 33. "Zakona o državnoj službi u institucijama u Bosni i Hercegovine" ("Službeni glasnik BiH", br. 12/02; 03/03; 08/04, u daljnjem tekstu: "Zakon o državnoj službi")".

Izrazi se u čestoju uporabi na sličan način skraćuju, npr.

"...bit će Agencija za državnu službu (u daljnjem tekstu: "Agencija")".

Skraćeni nazivi zakona pišu se velikim slovima (Zakon, Akt, Odluka, itd.) ako se radi o specifičnom -točno određenom pravnom aktu na koji se misli.

Izraz se može skratiti uporabom inicijala riječi od kojih se sastoji. To je čest način označavanja zemalja, stranaka, institucija, vladinih tijela, itd.

Članak 41. (2) *Jedinstvenih pravila* ne preporučuje takvu uporabu, osim ako su izrazi općepoznati. U takvim slučajevima, izraz se jednostavno piše s točkom nakon svakog inicijala (npr. "I.S.O").

3.3. Gramatika

Važno je poštivati gramatička pravila bez obzira na jezične specifičnosti pravnog normiranja.

3.3.1. Glagoli

Sukladno članku 42. *Jedinstvenih pravila*, glagoli bi trebalo biti upotrijebljeni u aktivu. Glagoli u pasivu mogu zbunjivati, posebno u duljim rečenicama.

Također, koristite glagole u prezentu. Ovo je najjednostavnije i najispravnije rješenje, jer iako se zakoni pišu za budućnost, oni su uvijek na snazi u momentu njihove primjene.

Obratite posebnu pozornost na učinak izabраниh glagola. To može odrediti priroda zakona. Naprimjer, odredbe zakona mogu biti obvezne, diskrecijske ili mogu sadržavati preporuku:

-*"Svaka tvrtka vodit će registar ... "*, primjer je obvezne odredbe.

-*"XX može dobiti financijsku pomoć od..."*, primjer je diskrecijske odredbe.

-*"Preporučuje se da poduzeća..."* primjer je odredbe koja preporučuje, ali ne obvezuje.

3.3.2. Imenice

Sukladno članku 43. *Jedinstvenih pravila*, imenice (i odnosni pridjevi) upotrijebljavaju se u jednini. Jer, ono što se odnosi na jedinku, odnosi se na sve. Članak 43. (2) izričito zabranjuje uporabu alternativnih formulacija jednine/množine, kao što su "kandidat ili kandidati" i slično.

Rabite imenice i njihove pridjeve ili u muškom ili ženskom rodu. Članak II. 4. Ustava Bosne i Hercegovine zabranjuje diskriminaciju na osnovi spola; stoga su odredbe koje se odnose na ženski rod (ili muški) jednako primjenljive na suprotni spol. (Osim, naravno, ako sama odredba nema cilj da naglasi neko pravo, obvezu itd. koja se specifično i bez diskriminacije odnosi samo na građane jednog spola. Ali, to već nije pitanje nomotehnike nego sadržaja zakona).

Slično tome, označavanje oba spola kao *ženski-kandidat/muški-kandidat* i sl. Nepravilno je. Zbog dosljednosti, izaberite jedan rod/spol i rabite ga u cijelom tekstu.

U značajnim državnim pravnim propisima korišten je ovaj pristup i prije *Jedinstvenih pravila*. Naprimjer: *Kazneni zakon Bosne i Hercegovine* ("Službeni glasnik BiH", br. 3/03), u članku 1. (32) propisuje da "Izražavanje u jednom gramatičkom rodu, muškom ili ženskom, uključuje oba roda fizičkih osoba". Ova odredba više nije potrebna u pojedinim zakonima s obzirom na to da *Jedinstvena pravila* sada reguliraju ovo pitanje za sve pravne propise.

3.3.3. Brojevi

Članak 45. *Jedinstvenih pravila* je jasan. Brojevi do, uključujući i deset uvijek se pišu pisanim slovima (npr. "kandidati od jedan do deset"), dok se brojevi iznad deset pišu numerički (npr. "kandidati od 11 do 100"). Dvije iznimke su kada brojke predstavljaju nadnevak (npr. "1. svibnja 2005. godine") ili iznos sredstava (npr. "naknada od 5 KM").

Nepravilno je pokazati brojke numerički i pisane slovima u zagradi, kao npr. "u roku od 30 (trideset) dana nakon što ovaj zakon stupi na snagu". Ova je praksa u nomotehnici zastarjela.

3.3.4. Ostale gramatičke i stilske sugestije

Veliki dijelovi neprekidnog teksta posebno su zastrašujući za čitatelja.

Pokušajte s "pravilom od pet redaka", izbjegavajući, dakle, neprekidni tekst s više od pet redaka, osim ako za to ne postoji dobar razlog. Razmislite o uporabi dvije ili tri rečenice gdje odgovara, ali ne više od tri, osim ako za to imate opravdan razlog, jer višestruke rečenice mogu stvoriti probleme kod unakrsnog pozivanja.

Gramatički odnos između različitih dijelova rečenice mora biti jasan.

Jezik treba biti tečan. Naprimjer:

Nepravilno:	<i>"Tržišne cijene dobara bit će cijene franko tvornica, izuzete od plaćanja državnih porezai daća: a) proizvoda pakiranoga u kartone; b) uvećane za iznos od X KM računajući nužne transportne troškove."</i>
Pravilno:	<i>"Tržišne cijene dobara bit će cijene franko tvornica, pakiranoga u kartone, izuzete od plaćanja poreza i drugih daća. Te cijene bit će uvećane za iznos od X KM računajući nužne transportne troškove."</i>

Određene skraćenice treba izbjegavati. Njihova uporaba za prenošenje poruke, koja je tako složena da je potrebno objašnjenje, predstavlja lažno ekonomiziranje. Naprimjer:

Nepravilno:	<i>“Ako proizvodi ne zadovoljavaju kriterije navedene u članku 5., Agencija poduzima sve potrebne mjere kako bi ograničila ili zabranila reklamiranje tih proizvoda, ili osigurala njihovo povlačenje s tržišta, što će biti predmetom izricanja kazni u slučaju da Agencija odluči postupiti drukčije”.</i>
Pravilno:	<i>“Ako proizvodi ne zadovoljavaju kriterije navedene u članku 5., Agencija poduzima sve potrebne mjere kako bi ograničila ili zabranila reklamiranje tih proizvoda, ili osigurala njihovo povlačenje s tržišta. Agencija utvrđuje kazne koje će se primijeniti u slučaju nepoštovanja ovih ograničenja, zabrana ili povlačenja s tržišta”.</i>

Izbjegavajte uporabu nekoliko sintagmi ili zavisnih rečenica kada je jedna dovoljna. *Na primjer:*

Nepravilno:	«U svrhu ovog (zakona, dijela, itd)...».
Pravilno:	«U ovom (zakonu, dijelu, itd)...»

4. POSEBNE VRSTE PRAVNIH PROPISA

Ovaj priručnik uređuje i posebne vrste pravnih propisa, kao što su izmjene i dopune, sekundarni propisi, te pravni propisi usvojeni pod posebnim okolnostima, i sadrži pravila koja se na njih odnose.

4.1. Izmjene i dopune

Zakon se može mijenjati usvajanjem potpuno novog zakona koji ga stavlja izvan snage (opoziv) i zamjenjuje ili usvajanjem zakona o izmjenama i dopunama zakona.

Potpuna zamjena zakona nije toliko česta praksa u Bosni i Hercegovini, ali članak 46. Jedinstvenih pravila na ovo obvezuje uvijek kada se više od pola zakona mijenja. Ako se izmjene odnose na manje od pola izvornoga teksta, ispravno je izraditi zakon o izmjenama i dopunama zakona.

Bilo koji dio zakona može se izmijeniti i dopuniti, osim naziva, preambule i nadnevkva njegova usvajanja. Izmjene i dopune odnose se na izvorni zakon; one ne mijenjaju izmjene i dopune.

U mjeri u kojoj izmjene i dopune utječu na druge zakone, one se moraju izraditi i za te zakone posebno, ako je moguće istodobno.

Izmjene i dopune ne smiju sadržavati materijalne odredbe koje reguliraju različitu materiju od one koju regulira zakon koji se mijenja. Jedino «stari» zakon, izmijenjen i dopunjen, ostaje na snazi i dalje uređuje cijelu materiju.

4.1.1. Naziv

Naziv izmjena i dopuna ne sadrži materijalne odredbe, već samo ukazuje na prirodu izmjena i dopuna i na zakon koji se mijenja. Oba aspekta uređena su člankom 48. *Jedinstvenih pravila.*

Budite jasni sadrži li zakon izmjene, dopune ili oboje. Zakon sa izmjenama je onaj koji modificira izvorni tekst tako da ili briše ili zamjenjuje njegove pojedine odredbe. Zakon s dodatnim materijalnim odredbama je onaj koji ne mijenja izvorni tekst već mu nešto dodaje.

Zakon koji sadrži samo izmjene ne može imati naziv "o izmjenama i dopunama" i obrnuto.

Naziv treba odražavati broj izmjena, odnosno dopuna. Ako ima jedna izmjena, naziv je u jednini i treba glasiti «*Zakon o izmjeni.....*». Ako ima više od jedne izmjene ili dopune, mora se rabiti množina, kako priliči. Članak 48. (1) *Jedinstvenih pravila* daje primjere.

Nakon uvodnoga dijela koji počinje sa «*Zakon o izmjeni.....*», uslijedit će puni naziv zakona koji se mijenja i dopunjava, bez kratica.

Naziv izmjena i dopuna ne mora odražavati sve izmjena i dopuna; ovo će biti jasno iz nadnevnika usvajanja zakona. Bez obzira na to koliko puta je zakon izmijenjen, naziv će uvijek ostati isti, samo će se nadnevnici usvajanja svake sljedeće izmjene mijenjati, tj. treba ga navesti. Izbjegavajte, stoga, nazive kao «*Zakon koji dalje mijenja i dopunjuje...*» ili «*Zakon o dodatnim izmjenama i dopunama...*». Naime, iako je ovo korisno kada se izvorni zakon mijenja i dopunjava po drugi put, postavite sebi pitanje-što ćete rabiti kao naziv u sljedećem krugu izmjena i dopuna?

Nepravilno bi bilo napisati «*Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona x* ».

4.1.2. Prvi članak

Još jedna specifičnost izmjena i dopuna je struktura glavnog dijela zakona, odnosno drugoga propisa koji je utvrđen u člancima 49. do 53. *Jedinstvenih pravila*. U prvom članku, odmah nakon naziva, navodi se da se zakon mijenja i dopunjuje, te se uvodi prva (i ponekad jedina) izmjena ili dopuna. Naprimjer:

Nepravilno:	« <i>Zakon o Visokom sudskom i tužiteljskom vijeću Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 15/02) u svojem izmijenjenom i dopunjenom obliku ("Službeni glasnik BiH", br. 26/02 i 35/02) (u daljnjem tekstu: Zakon) uvodi sljedeće nove izmjene i dopune: Članak 1. U članku 66. stavak 1. riječi.....</i> »
Pravilno:	<i>"Članak 1. (naziv članka) U Zakonu o Visokom sudskom i tužiteljskom vijeću Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br. 15/02, 26/02 i 35/02, u daljnjem tekstu: "ovaj zakon"), u članku 66. stavak 1. riječi...."</i>

Važno je da se pozivanje uvijek uradi u potpunosti, uključujući ne samo naziv i broj službenoga glasila za izvorni tekst, već i podatke o svim ostalim izmjenama i dopunama do sada. Ovo omogućava čitatelju da smjesti nove izmjene i dopune u kontekst pravnoga propisa koji je trenutno na snazi.

4.1.3. Forma

Iza prvoga članka, ako se mora izvršiti nekoliko izmjena i dopuna, članci su poredani redoslijedom članaka zakona koji su predmet izmjene i dopune. Naime, sve izmjene i dopune prvoga članka izmijenjenoga i dopunjenoga zakona uvrštavaju se u prvi članak izmjena i dopuna; sve izmjene i dopune drugog članka uvrštavaju se u drugi članak itd.

Svaka izmjena ili dopuna u istom članku pojavljuje se kao zaseban stavak (*Jedinstvena pravila*, članak 49.).

Članci 50. do 53. *Jedinstvenih pravila* propisuju formu za različite vrste izmjena i dopuna. Naprimjer:

- Za izmjenu članka u cjelosti: *U Zakonu XY članak xx. mijenja se i glasi:
Članak x
Slijedi novi tekst članka «.....».*
- Za izmjenu stavka, točke ili alineje: *U članku 66. stavak (1) mijenja se i glasi:
«(1)»*
- Za izmjenu samo pojedinih riječi: *U članku 66. stavak (1), riječi "....."
" zamjenjuju se riječima ""*
- Rabite ovu formulaciju za brisanje riječi, stavaka ili članaka: *U članku 66. stavak (1), riječi "....." se brišu.*

Generalno, izmjene i dopune trebaju zadržati strukturu i terminologiju izvornoga teksta zakona. Novi tekst treba biti besprijekorno uklopljen u prethodni. Često je ovo teško postići brisanjem ili dodavanjem riječi tako da bi bilo bolje zamijeniti cijele odredbe (članci ili dijelovi članaka).

U skladu s čl. 51. do 53. *Jedinstvenih pravila*, dopune treba obaviti na sljedeći način:

- Za dopunu dijela, poglavlja ili odjeljka: *U Zakonu XY, iza Poglavlja 12, dodaje se
Poglavlje/Odjeljak 12a. koji glasi:
Poglavlje/Odjeljak 12a.
".....".*
- Za dopunu članka: *U Zakonu XY, iza članka 66. dodaje se
članak 66a. koji glasi:
(Članak 66a) «.....».*
- Za dopunu stavka, točke ili alineje: *U članku 66. iza stavka (1), dodaje se novi
stavak (2) koji glasi:
«(2).....».*

Dopune se moraju pravilno numerirati. Dopune dijelova većih od članka vrše se bez mijenjanja broja članaka. Dopune dijelova manjih od članka tretiraju se drukčije; njihovi brojevi ili slova se mijenjaju, osim ako je dopuna izvršena na kraju slijeda, kada se broj ili slovo jednostavno doda na kraj.

Mijenjanje brojeva mora se pokazati u izmjenama i dopunama posebnom odredbom, npr. *"Dosadašnji stavak (3) postaje stavak (4)"*.

Brisane dijelove ne bi trebalo popunjavati drugim odredbama i njihovi brojevi trebaju ostati prazni, osim ako postoji zamjena koja se uklapa u tekst.

4.2. Zakoni koji potvrđuju odluke Visokog predstavnika

Članci 56. i 57. *Jedinstvenih pravila* uređuju pitanje pravnih propisa koje je na privremenim osnovama proglasio Visoki predstavnik, koji, prema najčešćoj formulaciji, ostaju na snazi *"dok ih Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ne usvoji bez izmjena i dopuna i dodatnih uvjeta"*.

PSBiH je donedavno usvajala ("potvrđivala") zakone koje je proglasio Visoki predstavnik u istovjetnom tekstu. To je uzrokovalo probleme koji se tiču zacrtnih rokova kao i dodatne troškove izdavanja i tiskanja.

Jedinstvenim pravilima riješen je taj problem tako što je omogućeno potvrđivanje zakona koje je usvojio Visoki predstavnik na mnogo jednostavniji način. Nova propisana forma je "Zakon o usvajanju Zakona o ... (navesti naziv zakona koji se potvrđuje)". Takav se zakon sastoji samo od dva članka i treba glasiti:

*"Članak 1.
(Usvajanje zakona)*

(1) Ovim se zakonom usvaja Zakon...(navesti točan i potpuni naziv zakona) koji je na privremenim osnovama donio Visoki predstavnik, objavljen u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine (navesti broj službenog glasila).

(2) Zakon i svi prateći propisi, doneseni u skladu s ovim zakonom, primjenjuju se od dana stupanja na snagu Zakona (navesti ranije službeno glasilo u kojem je zakon objavljen)".

Drugi i posljednji članak predstavlja uobičajenu završnu odredbu koja propisuje objavu zakona.

4.3. Podzakonski akti

Podzakonski akti podređeni su i uglavnom proizlaze iz primarnih pravnih propisa (zakona).

Kada zakon regulira predmet koji više odgovara podzakonskim aktima, često je zbog toga suviše detaljan i podlozan čestim izmjenama i dopunama. Stoga je bolje na početku pristupa izradi zakona razmisliti i specificirati pitanja koja će biti regulirana podzakonskim aktima, imajući na umu da se sva izvedena, sekundarna i organizacijska pitanja po svojoj prirodi bolje uređuju podzakonskim aktima.

Pošto se podzakonski akti obično izrađuju radi primjene konkretnog zakona, treba ih pripremati u isto vrijeme kada i prijedlog zakona. Na taj način, sadržaj će se uspješno i logično raščlaniti na materiju koja pripada zakonu, odnosno podzakonskim aktima. Također, to čini vjerovatnijom pretpostavku da će podzakonski akti biti doneseni odmah nakon usvajanja zakona, odnosno u zakonu predviđenim rokovima.

Podzakonske akte obično donosi nadležno tijelo izvršne vlasti (vlada, ministarstvo itd.) .

Pravila koja se odnose na izradbu zakona uglavnom se primjenjuju i na izradbu podzakonskih akata. Postoje, međutim, iznimke i posebna pravila za izradbu podzakonskih akata o čemu je riječ u nastavku.

4.3.1. Vrsta i svrha podzakonskih akata

Podzakonski akti mogu se propisati zakonom ili posebno .

Podzakonski akti koji su propisani zakonom su oni akti koji se donose za primjenu ili konkretizaciju zakona. Njih donose tijela uprave (ministarstva, agencije, direkcije itd.) ili vlada, u slučaju Bosne i Hercegovine, Vijeće ministara BiH, sukladno ovlastima iz odgovarajućih zakona .

Zakon o upravi ("Službeni glasnik BiH", br. 32/02) navodi vrste podzakonskih akata koje tijela uprave donose kao što su: upute, instrukcije i naredbe (članak 99.), te pravilnici o unutarnjem ustroju (članak 52.). Podzakonski akti koje donosi Vijeće ministara BiH najčešće se javljaju u formi odluke (članak 17. Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik BiH", br. 30/03).

Međutim, odluke Vijeća ministara BiH se također mogu donijeti neovisno. Sukladno članku 55. Poslovnika Vijeća ministara BiH ("Službeni glasnik BiH", br. 22/03), svrha odluka nije samo da se reguliraju pitanja vezana za primjenu pravnih propisa ili ostalih općih akata, nego i specifična pitanja, te poduzmu mjere u okviru prava i dužnosti Vijeća ministara BiH. Ovo drugo, sukladno naslijedenoj predratnoj praksi, uključuje ovlasti za donošenje podzakonskih akata o pitanjima koja Ustav, zakon ili dugotrajna zakonodavna politika nisu rezervirali za PSBiH. Posebni podzakonski akti su, međutim, rijetki i obično se donose u žurnom slučajevima.

4.3.2. Struktura i redoslijed podzakonskih akata

Podzakonski akt ima istu strukturu kao zakon: s uvodnim, glavnim i završnim dijelom. Međutim, opseg podzakonskoga akta je obično manji a sadržaj uži u odnosu na zakon i neke se notehničke formalnosti, za razliku od tehnologije izradbe zakona, mogu izostaviti. Postoji još nekoliko važnih detalja i razlika.

Preambula propisanih podzakonskih akata mora uputiti na odgovarajuću odredbu u zakonu koji ih propisuje. Kada se traži odobrenje nekog drugog tijela (npr. od Vijeća ministara BiH za usvajanje Pravilnika o unutarnjem ustroju), nadnevak davanja odobrenja također treba biti naznačen.

Glavni je dio podzakonskog akta obično jednostavniji od onoga u zakonu. Neke odredbe rezervirane su za zakone i isključene iz podzakonskih akata. U skladu s čl. 3. i 47. Zakona o upravi ("Službeni glasnik BiH", br. 32/02), samo se zakonom mogu osnovati nove institucije. Isto važi za kaznene sankcije, (vidi članak 3. (1) Kaznenog zakona Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 37/03). Isto se odnosi i na uvođenje novih poreza ili daća, a što bi bilo teško zamislivo bez pune političke rasprave. Uvođenje prekršajnih kazni treba tretirati na isti način.

Dakle, treba biti oprezan u opredjeljenju koju materiju ili segmente treba urediti podzakonskim aktima umjesto zakonom.

Završni je dio podzakonskog akta obično ograničen na završnu odredbu o nadnevku stupanja na snagu. U tom smislu, članak 21.(2) Jedinstvenih pravila uvodi opću obvezu da podzakonski akti budu objavljeni u "Službenom glasniku BiH". Za razliku od ranije prakse, ovo uključuje i podzakonske akte koji uređuju "interna pitanja", kao što su pravilnici o unutarnjem ustroju, a što je važno za javnost uprave.

Međutim, kako su mnogi podzakonski akti interni po svojoj prirodi, rana (što prije, pravodobno i sl.) objava nije toliko važna za podzakonske akte kao što je to za zakone. Dok zakoni stupaju na snagu osmoga dana od dana objave, podzakonski akti su izuzeti od ovoga pravila.

Konačno, sukladno članku 22. Jedinstvenih pravila, klauzula s nadnevkom na kraju teksta podzakonskog akta također je formalnost. Nadnevkom kada je podzakonski akt nastao se, stoga, smatra ili nadnevak održavanja sjednice Vijeća ministara BiH na kojoj je usvojen (članak 63. Poslovnika Vijeća ministara BiH, "Službeni glasnik BiH", br. 22/03) ili nadnevak kada je akt potpisao rukovoditelj tijela uprave.



Босна и Херцеговина

Савјетодавни одбор за реформу законодавства

П Р И Р У Ч Н И К

ЗА ИЗРАДУ ПРАВНИХ ПРОПИСА
(Технички услови и стил)

Сарајево, фебруар 2006.

ПРЕДГОВОР

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

Раније нису постојала званично утврђена правила у Босни и Херцеговини којима се уређује израда правних прописа. Израдом правних прописа бавили су се старији, искуснији правници који су давали смјернице у пракси и објавили неколико академских радова. Нажалост, догађаји у периоду од 1992. до 1995. и настале промјене довели су до тога да је велики дио стеченог знања изгубљен или пасивизиран. Како су се развиле нове институције Босне и Херцеговине, само неколико стручњака остало је на располагању за израду правних прописа те се овај посао у институцијама Босне и Херцеговине често морао додјељивати мање искусном особљу.

Велике друштвене промјене: од једнопартијског у вишепартијски систем, од рата ка миру, од једноставне организације власти у власт с више нивоа и од планске у тржишну економију довели су до пораста законодавних активности и одредили приоритете. У нормативно-правном смислу, почетак усклађивања домаћих прописа са законодавством Европске уније (*acquis*), *утицај страних стручњака и овлашћења Високог представника били су додатно оптерећење приликом израде правних прописа те доводили до њихове неуједначености.*

У оваквим околностима, а с циљем што бржег превазилажења новонасталних нормативно-правних неуједначености Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине усвојила је 26. јануара 2005. године *Јединствена правила за израду правних прописа*, којима се утврђују формални критеријуми за израду квалитетних правних прописа у институцијама Босне и Херцеговине. *Јединствена правила* припремила је радна група Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, ослањајући се на претходне активности у оквиру Савјета министара Босне и Херцеговине и Секретаријата Предсједништва Босне и Херцеговине о том питању. *Јединствена правила су, такође, израђена у складу с одговарајућом праксом Европске уније.*

Овај приручник припремљен је с намјером да се појасни и олакша примјена другог дијела *Јединствених правила за израду правних прописа («Унификована техника израде прописа»)*. Остали релевантни извори такође су узети у обзир, уз употребу примјера (укључујући примјере из постојећих правних прописа) како би се указало на уобичајене проблеме у изради прописа и понудила рјешења. Сврха овог приручника првенствено је да олакша посао правницима запосленим у државној управи на нормативним пословима и законодавцима (посланицима у законодавном органу итд.). Сигурни смо, међутим, да ће добро доћи и другима које ова проблематика занима, односно којима је неопходно више знања из ове области за послове које обављају.

Припрему Приручника предводио је један број чланова Савјетодавног одбора за реформу законодавства, уз подршку USAID/Пројекта за развој сектора правосуђа.

Надамо се да ћете га сматрати корисним. Савјетодачни одбор биће вам захвалан за коментаре који ће сигурно помоћи у евентуалним ревизијама текста. Очекујемо, наиме, да ће садржај Приручника бити проширен када се за то створе услови те да ће да обухвати и остале аспекте законодавног процеса који се тичу номотехнике.

Сарајево, 1. децембра 2005. године

САДРЖАЈ	72
УВОДНЕ НАПОМЕНЕ	74
1. СТРУКТУРА	75
1.1. Уводни дио	75
1.1.1. Преамбула	75
1.1.2. Назив	76
1.1.3. Предмет	77
1.1.4. Дефиниције	79
1.2. Главни дио	80
1.2.1. Општи принципи	80
1.2.2. Права и обавезе	81
1.2.3. Овлашћење за доношење подзаконских аката	81
1.2.4. Примјена одредаба	82
1.2.5. Казнене одредбе	83
1.3. Завршни дио	85
1.3.1. Прелазне одредбе	85
1.3.1.1. Прелазне мјере	85
1.3.1.2. Неријешена питања	87
1.3.2. Завршне одредбе	87
1.3.2.1. Ограничена примјена	87
1.3.2.2. Одредбе о стављању прописа ван снаге	88
1.3.2.3. Објављивање и ступање на снагу	89
1.3.3. Датирање и потписивање	89
1.4. Анекси	90
2. РЕДОСЛИЈЕД	90
2.1. Дијелови, главе и одјељци	90
2.2. Чланови	91

2.3. Ставови, тачке и алинеје	92
3. ЈЕЗИК	93
3.1. Стил	93
3.1.1. Јасан језик	93
3.1.2. Досљедан језик	94
3.1.3. Прецизан језик	94
3.1.4. Неопходан језик	94
3.1.5. Коришћење терминологије	95
3.2. Скраћенице	95
3.2.1. Позивања	95
3.2.2. Цитирање	96
3.2.3. Скраћени изрази	97
3.3. Граматика	97
3.3.1. Глаголи	97
3.3.2. Именице	98
3.3.3. Бројеви	98
3.3.4. Остале граматичке сугестије	98
4. ПОСЕБНЕ ВРСТЕ ПРАВНИХ ПРОПИСА	99
4.1. Измјене и допуне	99
4.1.1. Назив	100
4.1.2. Први члан	100
4.1.3. Форма	101
4.2. Закони који потврђују одлуке Високог представника	102
4.3. Подзаконски акти	103
4.3.1. Врста и сврха	103
4.3.2. Структура и редослијед подзаконских аката	104
ЈЕДИНСТВЕНА ПРАВИЛА ЗА ИЗРАДУ ПРАВНИХ ПРОПИСА У ИНСТИТУЦИЈАМА БИХ ..	153

Уводне напомене

Овим приручником обухваћен је други дио *Јединствених правила за израду правних прописа у институцијама Босне и Херцеговине* (у даљем тексту: *Јединствена правила*) у којем се разматра *унификована техника израде прописа*. *Јединствена правила* објављена су у "Службеном гласнику БиХ", број 11/05, од 7.марта 2005. године. Теме су представљене истим редослиједом као у *Јединственим правилима*, осим што су закон и подзаконски акти обрађени одвојено. Главни садржај Приручника посвећен је законима, док су посебна правила која се примјењују за подзаконске акте обрађена касније у тексту. Теме су сљедеће:

- ♦ Структура закона сагледана кроз организовање текста;
- ♦ Унутрашња подјела правног прописа на чланове и веће јединице (поглавља, дијелови, одјелјци) или мање јединице (ставови, тачке, алинеје);
- ♦ Доследна стручна употреба језика, укључујући стил, граматику и скраћенице;
- ♦ Одређени критеријуми за посебне врсте правних прописа, укључујући измене и допуне, потврђивање одлука Канцеларије високог представника за Босну и Херцеговину (у даљем тексту: *Високи представник*) и подзаконске акте.

Овај приручник обрађује израду правних прописа на државном нивоу. Иако су узете у обзир и посљедице законодавних овлаштења *Високог представника*, Приручник није намијењен *Високом представнику*. Он није предвиђен ни за лица која се баве израдом правних прописа на ентитетском и нижим нивоима, иако се може показати корисним и за њих.

Од њих се очекује примјена на добровољном основу, као допринос стандардизацији номотехнике у Босни и Херцеговини.

Напомињемо да термин «правни пропис» у овом приручнику подразумијева закон али и подзаконски акт, зависно од контекста.

Аутори правних прописа морају да буду у стању да се суоче са сложеним и међусобно испреплетеним питањима.

Која врста питања треба да буде обухваћена законом? Уопштено гледано, најбоље је да сви најважнији аспекти једне материје буду укључени у један свеобухватан закон, а не у неколико различитих закона. Свеобухватан закон омогућава лакше проналажење и увид у правила која се примјењују. У овом контексту, као лош примјер могу се узети Закон о поступку медијације («Службени гласник БиХ», бр. 37/04) и Закон о преносу послова медијације на Удружење медијатора («Службени гласник БиХ», бр.52/05).

Наиме, у Закону о медијацији требало је да се уреде и питање преноса надлежности на Удружење медијатора умјесто доношења посебног закона о преносу послова медијације.

Прије израде закона, прво идентификујте циљ(еве) закона а затим разрадите главне црте. Одлучите шта закон треба да садржи, а шта треба оставити за друге законе и подзаконске акте.

1. СТРУКТУРА

Јединствена правила олакшавају овај посао с обзиром на то да је редослијед опште структуре прописа објашњен у тексту од члана 3. до Члана 24. члан 3. указује на сљедећу структуру:

- ♦ уводни дио,
- ♦ главни дио, и
- ♦ завршни дио.

Слиједи детаљније објашњење садржаја ових дијелова.

1.1. Уводни дио

Уводни дио олакшава праћење текста, али не успоставља нова правила. Према томе, уводни дио има индиректну нормативну вриједност и од њега зависи како ће остале одредбе закона бити схваћене.

У складу с чланом 4. *Јединствених правила*, уводни дио садржи три обавезна дијела:

- ♦ преамбулу,
- ♦ назив прописа,
- ♦ предмет, и

два необавезна дијела:

- ♦ списак дефиниција,
- ♦ преглед садржаја (може али и не мора да буде укључен у закон, види дио 1.1.3 у даљем тексту овог приручника).

1.1.1. Преамбула

Преамбула садржи податке о закону који доноси Парламентарна скупштина БиХ (у даљем тексту: ПСБиХ)

- ♦ Члан 5.(1) налаже да се у преамбули наведе правни основ за усвајање закона. Навођење правног основа за усвајање прописа у складу је с традицијом у Босни и Херцеговини. Међутим, навођење правног основа у посљедње вријеме изостављано је из текстова већине закона. Та пракса поново је успостављена.
- ♦ Члан 5.(2) указује на потребу да се у преамбули наведе процедура усвајања закона, тако што ће се навести број и датум сједнице на којој је дом ПСБиХ усвојио текст, почевши од дома који је први усвојио текст закона.
- ♦ Члан 5.(3) наводи да је орган који доноси правни пропис претходно обавезан да прибави мишљење или сагласност неког другог органа. Најчешће се ради о ситуацији када министар доноси правилник као подзаконски акт, уз претходну или накнадну сагласност, односно мишљење Савјета министара БиХ. Напримјер,

чланак 62. ставак 3. Закона о државној служби у институцијама БиХ ("Сл. гласник БиХ", бр. 19/02 – 475) наводи да "Агенцијом руководи руководилац Агенције који доноси Правилник о унутрашњој организацији Агенције, уз претходну сагласност Савјета министара БиХ."

Ово су критеријуми који се морају поштовати када су у питању закони које доноси ПСБиХ. Текст треба да гласи:

"На основу члана (навести члан Устава који садржи материјалну одредбу о правном основу), и у складу с чланом IV4.а) Устава Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине, на (навести редни број) сједници Представничког дома, одржаној (датум) и (навести редни број) сједници Дома народа, одржаној (навести датум), донијела је..."

Преамбула не треба да укључује додатна образложења политике и околности које су условиле доношење закона, као што је случај с одлукама Високог представника.

Негативан примјер је *Закон о спољном дугу* («Службени гласник БиХ», бр. 1/97):

« Да би се Босни и Херцеговини омогућило:

- *да утврди ваљаност потраживања за отплату оног дијела спољног државног дуга који је направила или за који је дала гаранције бивша Социјалистичка Федеративна Република Југославија, а за који је Босна и Херцеговина прихватила свој дио обавеза за исплату (...);*
- да благовременим усвајањем овог закона обезбиједи законско упориште и процедуре на које ће се Босна и Херцеговина дјелимично ослањати у предстојећем вођењу преговора са иностраним кредиторима (...)*»

Овакве уводне информације имају смисла када су у питању хитне мјере, које важе све док трају ванредне или посебне околности због којих су успостављене. Уопштено, закони треба да остану на снази без обзира на околности у којима су настали.

1.1.2. Назив

Назив се наводи иза преамбуле и ставља се у средини као наслов. Назив омогућава идентификацију и позивање на закон. Добро формулисан назив састоји се од сажетог описа предмета закона.

Треба да се избјегавају претјерани описи: уводни дио закона пружа довољно података. Члан 6.(3) *Јединствених правила* захтијева да, ако закон обухвата неколико различитих материја, назив треба да наводи само ону која је најзначајнија за закон.

Неправилно: *Закон о привременим мјерама и начину обезбјеђења средстава за набавку авиона за гашење шумских и других пожара и начину обезбјеђивања средстава за употребу и одржавање тих авиона, а и авиона који су за ту сврху прије набављени* («Службени лист РБиХ», бр. 2/92)

Правилно: *Закон о финансијским мјерама за набавку авиона за гашење пожара*

Према члану 6.(2) *Јединствених правила*, забрањена је употреба знакова интер-

пункције. Назив са знаковима интерпункције неминовно је дуг. Очигледан примјер је назив који укључује низ елемената, гдје је потребан зарез.

Неправилно: *Закон о правној помоћи и службеној сарадњи у кривичним стварима између Федерације Босне и Херцеговине, Републике Српске и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине («Службени гласник БиХ», бр. 19/02)*

Правилно: *Закон о правној помоћи и службеној сарадњи у кривичним стварима*

У називу треба да се избјегава набрајање уз употребу везника “и”.

Јединствена правила не дозвољавају ни употребу скраћених израза у називу. Њиховом употребом постиже се само привидна концизност с обзиром на то да је неопходно објаснити скраћеницу како би назив био јасан (види 3.2 у даљем тексту).

Неправилно: *Закон о Y2K («Службени гласник БиХ», бр. 17/99 – Овај израз означава годину 2000., гдје 'Y' значи 'година' на енглеском ('year') и '2K' представља број.*

Правилно: *Закон о проблему усклађивања рада рачунара 2000. године (што је предмет закона)*

Добро формулисан назив не садржи сувишне информације, као што су “Босна и Херцеговина” или “у Босни и Херцеговини”, којима се често наглашава име органа који доноси закон и дјелокруг примјене. Ово је непотребно: у преамбули се наводи име органа који доноси закон, а члан у којем се утврђује предмет указује на садржај и обим закона.

Такође треба избјежавати означавање закона као “оквирног”, “општег” или “прелазног”. Такве посебне врсте закона не постоје, а оквирни, општи или прелазни карактер закона одређује се и прецизира одговарајућим одредбама, не називом.

Неправилно: *Оквирни закон о залозима («Службени гласник БиХ», бр. 28/04)*

Општи закон о задругама («Службени гласник БиХ», бр. 18/03)

Прелазни закон о спајању царинских управа и оснивању Управе за индиректно опорезивање («Службени гласник БиХ», бр. 18/03)

1.1.3. Предмет

Предмет је дефинисан у једном члану који се налази непосредно иза назива (ако није наведен преглед садржаја) и он упућује на то шта се законом регулише.

Добра формулација предмета је кратка и не садржи попутне информације и детаље о садржају сваког дијела, поглавља или одјељка закона. Члан 1. Закона о увозу и извозу оружја и војне опреме («Службени гласник БиХ», бр. 5/03) примјер је формулације коју треба избјежавати:

Неправилно: Овим законом прописује се начин и услови под којима се може вршити увоз, извоз и транзит оружја и војне опреме, дефинише се шта се сматра оружјем и војном опремом, утврђује орган надлежан за издавање дозволе за увоз, извоз, транзит и посредовање у промету оружјем и војном опремом или за промет услуга везаних за оружје и војну опрему и услови под којима се могу издавати те дозволе, садржај дозволе, органи надлежни за давање претходне сагласности и мишљења, међусобни односи и обавезе надлежних органа и сарадња с међународним организацијама, могућност споразумијевања о сарадњи у погледу истраживања, усавршавања и техничке размјене у погледу оружја и војне опреме, овлашћења Министарства спољне трговине и економских односа и царинских органа у спровођењу овог закона и казнене мјере које се могу изрећи у случају кршења одредаба овог закона.

Ово је збуњујуће и непотребно опширно, посебно ако имамо у виду да овај закон има само 21 члан. Члан 8.(2) *Јединствених правила* налаже да се у формулисању предмета наведу само подаци који се односе на цијели садржај закона. Наведени примјер могао је да гласи:

Правилно: *“Овим законом прописује се издавање дозвола за извоз, увоз, транзит и посредовање у промету оружјем и војном опремом као и за промет одговарајућих услуга”.*

Чак и ако је закон дуг, формулисање предмета треба да буде кратко. Члан 7. *Јединствених правила* нуди боље рјешење за дуге и сложене законе. Преглед садржаја може да буде припремљен као дио образложења и објављен у “Службеном гласнику БиХ”, као дио закона. Преглед се налази између назива и члана у којем је формулисан предмет.

О потреби објављивања одлучује Служба за објављивање Дома народа ПСБиХ. Међутим, ако закон има више од 100 чланова, предлагач закона требало би да предложи објављивање прегледа садржаја.

На крају, предмет, као и сви остали елементи уводног дијела, нема регулаторни карактер. Регулаторне одредбе треба да се сачувају за главни дио закона. Нпр., члан 1. *Закона о Спољнотрговинској комори Босне и Херцеговине* («Службени гласник БиХ», бр. 30/01):

Неправилно: *“Овим законом оснива се Спољнотрговинска комора Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Комора), уређују питања која се односе на њен статус, чланство, надлежности, састав, начин избора и надлежности њених органа, судови при Комори, финансирање и друга питања која су од значаја за њен рад и функционисање (...).*

Сједиште Коморе је у Сарајеву, улица Бранислава Ђурђева број 10.”

Овдје није проблем само у томе што формулација предмета садржи сувише детаља. Посљедњи став, заправо, представља посебно правило које је требало оставити за главни дио закона али без сувишног детаља као што је то у наведеном примјеру конкретна адреса (улица и број)

Правилно: *Овим законом прописује се оснивање Спољнотрговинске коморе Босне и Херцеговине и уређују питања у вези с тим.”*

1.1.4. Дефиниције

Навођење дефиниција у уводном дијелу закона представља релативно нову праксу и потребно је избјећи неправилности. Обично је сасвим довољно употребљавати ријечи у њиховом уобичајеном значењу. Међутим, ако постоје недоумице о значењу неког термина, треба га дефинисати.

Дефиниције се употребљавају како би се објаснили изрази који су (и) стручни или (и) двосмислени, што значи да имају више од једног значења, те их је потребно разјаснити, или имају посебно значење. Израз може такође да буде неодређен ако се користи у ужем или ширем смислу од уобичајеног (нпр. “возила” може да се односи само на аутомобиле или да укључује и тракторе).

Важно је да не наводите непотребне дефиниције при изради закона којим се спроводи међународна конвенција или који је усклађен с правним прописима Европске уније. У правним прописима Европске уније постоји прилична слобода при употреби дефиниција како би се обезбиједило да буду исправно схваћени у различитим правним системима. Приликом израде закона не треба опонашати прописе Европске уније, али када се усклађује закон са законодавством ЕУ, потребно је само дефинисати одређени термин ако је он двосмислен у језичкој ситуацији у Босни и Херцеговини.

Стручни изрази специфични су за одређену научну дисциплину (укључујући право) и обично нису познати широј јавности. Такве изразе треба дефинисати, осим у случајевима када је значење израза објашњено у садржају закона.

Обратите пажњу на досљедност у правном систему. Треба провјерити да ли је одређени израз већ дефинисан у другима законима, посебно ако се ради о сличној материји. Израз треба да буде досљедно дефинисан или се потребно позвати на постојећу дефиницију. Ако не постоји дефиниција одређеног израза у постојећим или одговарајућим прописима, али је он регулисан законом, боље је једноставно позвати се на тај закон. На примјер, члан 2. *Закон о заштити свједока под пријетњом и угрожених свједока* («Службени гласник БиХ», бр. 21/03):

«Изрази који се користе у овом закону имају значење према Закону о кривичном поступку Босне и Херцеговине (у даљем тексту: ЗКПБиХ), Кривичном закону Босне и Херцеговине и Закону о Суду Босне и Херцеговине, осим ако није другачије предвиђено овим законом».

Све дефиниције наведене су у једном члану, непосредно иза предмета, који почиње ријечима у сврху овог закона, након чега слиједе засебни ставови за сваки термин који се дефинише.

Дефиниције треба да буду кратке и конклузивне. Члан 9.(2) *Јединствених правила упозорава* да треба избјежавати изразе које је потребно даље дефинисати. Навођење примјера којима се објашњава дефиниција такође је неприкладно и непотребно оптерећује текст.

Неправилно: У смислу овог закона ... д) ”пловни објекат” значи објекат за ријечну или морску пловидбу као што је крстарица, подморница, сплав или слично.

Треба направити разлику између дефиниција и скраћених израза. Скраћени изрази

наводе се на мјесту гдје се први пут спомињу у тексту. (Види 3.2.3 у даљем тексту). На примјер:

Неправилно: У смислу овог закона ... д) “Агенција” значи Агенција за цивилну пловидбу која је основана у складу с Дијелом III овог закона.

На крају, дефиниције немају регулаторно својство. Дакле, треба се задржати само на дефиницији.

Неправилно: У смислу овог закона ... д) ‘приговор’ значи свака информација коју даје било које лице у интересу безбједности брода; идентитет лица које је доставило информације не смије се открити капетану или власнику брода.

Последња реченица након тачке-запете не представља дефиницију, ни дио дефиниције, него засебно правило које треба смјестити у главни дио закона.

1.2. Главни дио

У главном дијелу налазе се одредбе за постизање стратешких циљева закона. Зависно од њиховог резултата, ове одредбе разврстане су у пет основних врста у тексту *Јединствених правила* од члана 10. до члана 15.:

1. општи принципи;
2. права и обавезе;
3. овлашћење за доношење подзаконских аката;
4. примјене одредаба; и
5. казнене одредбе, ако је примјењиво.

Закони не морају да садрже свих пет наведених врста одредаба. Неки закони, на примјер, могу да се односе само на организациона питања, као што је случај са Законом о Савјету министара БиХ («Службени гласник БиХ», бр. 30/03) или Законом о Високом судском и тужилачком савјету («Службени гласник БиХ», бр. 9/04).

Када су у питању сложенији правни прописи, пет врста одредаба наведених у *Јединственим правилима* указују на правилан редослијед презентовања различитих мјера у складу с основним логичким принципима. На примјер:

- Опште одредбе претходе посебним одредбама;
- Права су наведена прије мјера које су неопходне за њихову примјену;
- Важније одредбе претходе одредбама мање важности;
- Одредбе трајног карактера претходе привременим одредбама; и
- Техничке одредбе или протоколарне одредбе наводе се на крају.

1.2.1. Општи принципи

Општи принципи наводе се на почетку главног дијела закона. За разлику од уводног дијела, принципи имају регулаторну сврху: управо на основу ових принципа, институције морају да примјењују закон, посебно правосуђе, у рјешавању двосмислености које аутори правних прописа нису изричито предвидјели.

Примјер општег принципа уговорног права је:

“Да би био пуноважан, уговор мора да буде заснован на узајамној сагласности”.

У општим принципима можете да се позовете на добро познате правне доктрине, али нови правни концепти захтијевају јасно објашњење. Напримјер, довољно је само напоменути да радници имају повлаштен положај у питањима радног односа или да у управном поступку влада принцип пропорционалности.

Општи принципи специфични су за одређени закон и не би требало једноставно да понављају уставне одредбе. Преписивањем уставних одредаба у закон постоји ризик да се промијени смисао.

Члан 11.(2) Јединствених правила сугерише сажето објашњење одређеног концепта. Ово је посебно важно када је у питању нови општи принцип.

Напримјер: члан 3. *Закона о државној служби у институцијама БиХ* («Службени гласник БиХ», бр. 19/02) наводи пет принципа којима се уређује обављање државне службе: а) законитост; б) транспарентност и јавност; ц) одговорност; д) ефикасност и економичност, и е) професионална непристрасност. Неки од ових појмова нису јасни. Каква је, наиме, разлика између транспарентности и јавности? Шта се посебно очекује од ефикасности и економичности?

1.2.2. Права и обавезе

Дио о правима и обавезама долази након општих принципа и регулише утицај закона на лица или субјекте на које се тај закон примјењује.

Одредбе могу да обухвате односе између таквих лица или субјеката, или између њих и државе. Исто тако, када год се додјељују додатна права, носиоце таквих права треба јасно идентификовати као и услове уживања таквих права. Ово је предуслов за процјену утицаја нацрта закона на државни буџет и буџет других нивоа власти.

У дијелу о правима и обавезама такође могу да се наметну друге обавезе и када је неопходно ограниче уставно призната права ако то није у супротности с Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода (која је саставни дио Устава Босне и Херцеговине-члан II 2.). Права и обавезе не могу да се уређују подзаконским актима.

1.2.3. Овлашћење за доношење подзаконских аката

Добар закон мора да обухваћа све важне аспекте политике предметне материје, али и да буде флексибилан и прилагођен промјењивим околностима без потребе за измјенама и допунама. Имајући ово у виду, законодавац даје овлашћење извршним органима да доносе подзаконске акте који се односе на техничке и друге детаље неопходне за спровођење закона.

Дио о овлашћењима за доношење подзаконских аката обично долази након дијела о правима и обавезама. Међутим, он може да се налази и на другом мјесту у закону, као у случајевима када се законом оснива нова институција.

Напримјер, овлашћење за усвајање правилника о унутрашњој организацији налази се у одредбама о примјени.

У члану 13. *Јединствених правила* наведени су основни елементи који су потребни за добру клаузулу о овлашћењима:

- ♦ *Идентификујте овлашћени орган.* У пракси, Савјет министара БиХ има одговорност за усвајање подзаконских аката, углавном на предлог министарстава и осталих органа управе. Они могу да усвајају подзаконске акте само ако имају изричито законска овлашћења, као у члану 16. Закона о управи. Наведите име овлашћеног органа и избегавајте безличне облике као што су «...подзаконски акт биће донесен» и неодређене формулације као «...надлежно министарство донијеће.» Ако Савјет министара БиХ треба да усвоји подзаконски акт, наведите и орган који је одговоран за припрему подзаконског акта и његово достављање Савјету министара БиХ на усвајање, како је наведено у сљедећем примјеру: “Савјет министара БиХ, на предлог агенције/дирекције/завода ХУ, доноси”. Ипак, у изузетним случајевима, када то одговара контексту а поготово имајући у виду динамику организационих рјешења у Босни и Херцеговини, може се употријебити и синтагма “надлежно министарство.”
- ♦ *Прецизирајте обим подзаконског акта.* Подзаконски акти предвиђени су за спровођење одабране политике која је већ утврђена законом, а не за њено одгађање. То су изведени прописи и треба да покривају организациона и процедурална питања, а не материју која подлијеже темељитој контроли ПСБиХ, као што је увођење нових буџетских корисника, додјељивање додатних права, осим ако то законом није изричито предвиђено, ограничења уставних права или увођење кривичних санкција, што не може бити предмет подзаконских аката.
- ♦ *Утврдите рок за доношење.* Јасним роковима одређује се временски распоред за спровођење закона и дефинише трајање прелазног периода током којег могу да буду потребни посебни аранжмани. Утврдите реалне рокове како би се умањила могућност да се они не испоштују. У противном јавља се потреба за измјеном закона што умањује вјеродостојност законодавца. Ако институцију надлежну за доношење подзаконских аката тек треба основати, предвидите период од шест мјесеци до годину дана. Када је потребно овлашћење Савјету министара БиХ, узмите у обзир временски период који је потребан за процедурални пут достављеног предлога.

1.2.4. Примјене одредаба

Одредбе о примјени прецизирају институције и поступке потребне за спровођење закона. Оне се налазе иза дијела о овлашћењима за доношење подзаконских аката.

Овај дио обухваћа одредбе о оснивању нових институција, али прије израде ових одредаба, размотрите да ли надлежности могу да се додијеле постојећим институцијама. Непотребно повећање броја буџетских корисника није у складу с фискалном дисциплином, и члан 47. Закона о управи («Службени гласник БиХ», бр. 32/02) налаже да такве иницијативе подлијежу темељитој контроли законодавца.

Одредбе којима се оснивају нове институције морају да садрже:

- ♦ Назив, мандат и положај институције у управи, у складу с критеријумима наведеним чл. 48. до 51. Закона о управи. Овдје се дефинишу разлике између различитих врста организација (министарстава, служби, агенција, завода и дирекција).
- ♦ Расподјела руководећих одговорности у институцији у складу са *Законом о државној служби БиХ* («Службени гласник БиХ», бр. 23/02) када су у питању

државни службеници, или у складу са *Законом о министарским именованима, именованима Савјета министара БиХ и другим именованима* («Службени гласник БиХ», бр. 37/93) када су у питању радна мјеста ван државне службе.

У закону се не наводе обавезно остали елементи које је боље обухватити подзаконским актима. Напримјер: наводе се само главне руководеће позиције.

Одредбе о примјени такође утврђују поступке које институције морају да слиједу како би остваривале права и обавезе. Поступци који се односе на приватна лица (издавање потврда, додјелјивање дозвола, рјешавање жалби, итд.) морају да буду у складу са *Законом о управном поступку* («Службени гласник БиХ», бр. 29/02, према измјенама и допунама). Било каква одступања од овог општег прописа, као што је одређивање краћих или дужих рокова, треба прописивати изузетно.

Члан 80. *Закон о ваздухопловству БиХ* («Службени гласник БиХ», бр. 2/04) одређује рок од осам дана за жалбу на наредбу Комисије за прекршаје, док *Закон о управном поступку* омогућава 15 дана. Члан 11. истог закона, међутим, указује на супротан правац поступка жалбе на одлуку ентитетских органа Државној дирекцији за цивилно ваздухопловство. У овом случају дозвољава се рок дужи од 30 дана.

Овакви “изузетци” чести су у пракси и нису увијек неопходни. Како би се спријечило претјерано кориштење изузетака, члан 14.(3) *Јединствених правила* налаже да се јасно укаже на изузетке у закону. То се може учинити на сљедећи начин:

“Жалба на првостепену одлуку Комисије доставља се у посебно утврђеном року од осам дана...”

Израз “посебно”, у овом примјеру, недвосмислено показује да је у питању одступање од општих правила управног поступка.

1.2.5. Казнене одредбе

Казненим одредбама прописује се казна за кршење закона. Потребна је умјереност у њиховом прописивању. Треба да се избјегава вишеструко кажњавање исте радње. Претходно утврдите да ли су казнене одредбе за одређене радње већ прописане у неком другом закону. И *Кривични закон Босне и Херцеговине* («Службени гласник БиХ», бр. 37/03) и ентитески кривични закони прописују казне за одређено понашање. Члан 164. државног кривичног закона, напримјер, утврђује казне за одавање државне тајне, иако се квалификација државне тајне налази у другим законима. Зато нема потребе да се у овим законима засебно наводе казне с обзиром на то да се оне већ налазе у члану 164. Кривичног закона.

Када су у питању прекршаји, релевантни прописи могу да утврде казне које се примјењују према другим законима. Поглавље XIV *Закон о управи* («Службени гласник БиХ», бр. 32/02), као и *Закон о управном поступку* («Службени гласник БиХ», бр. 29/03) утврђују казне за органе управе ако не спроведу организационе мјере или не заврше одређене поступке у датом року. Зато у закону у којем се захтијева од органа управе да предузму кораке у утврђеном временском периоду није потребно засебно наводити казнену одредбу, с обзиром на то да су такве радње санкционисане једним од два наведена закона.

У погледу кривичних дјела, ако примјењиве казнене одредбе нису садржане у другим законима, размотрите да ли их треба укључити у нови закон или треба измијенити или допунити кривични закон и укључити казне, те се позвати на њих у новом закону. Боље би ипак било усвојити измјене и допуне кривичног закона него прописати засебне казне у новом закону. Укључивање казненних одредаба у неколико различитих закона може да доведе до недоумица и створи могућност различитих посљедица за сличне радње.

Када су у питању прекршаји, правила нису тако стриктна. *Закон о прекршајима Босне и Херцеговине* («Службени гласник БиХ», бр.20/04) обухваћа само питања надлежности и поступка док прекршајне санкције препушта законима којима се прописује понашање.

Иако је дозвољено да се казнене одредбе другог закона примјењују за кажњиве радње наведене и у новом закону, није исправно примјењивати казнене одредбе по аналогији или рећи да “слично понашање захтијева одређену санкцију”.

Казнене одредбе морају да буду написане веома прецизно. Ако су сувише неодређене, изазваће правну несигурност и тешкоће у примјени. У члану 15. *Јединствених правила* инсистира се да казнене одредбе буду написане “без могућности различитог тумачења”.

Негативан примјер су одредбе става 4. а),б) и ц) члана 33. Закона о концесијама Босне и Херцеговине (“Службени гласник БиХ”, бр.32/02):

«4. Новчаном казном у износу од 400 КМ до 4.000 КМ казниће се концесионар, који:

а) прекрши неку одредбу овог закона,

б) почини неко дјело које овај закон забрањује,

ц) пропусти или одбије да обави неку дужност која му се повјери, а за коју није утврђена казна.»

Како би се ово избјегло, обратите пажњу на сљедеће:

- ♦ Идентификујте субјекте на које се закон односи. Користите исту терминологију када указујете на субјекат у садржајним и у казним одредбама. Дакле, ако закон наводи нпр. да је “*свако правно лице дужно да уплати новчану казну у износу од 100 КМ у року од осам дана*”, погрешно је да се одговарајућа казнена одредба позива на “*било које лице*” или на “*лице наведено у члану X*”. Умјесто тога употребљавајте исти израз: “*свако правно лице*”.

Прецизно дефинишите кажњиву радњу и користите исту терминологију у цијелом тексту. Избјегавајте претјерано уопштене казнене одредбе којима се обухваћа садржај цијелог закона, на примјер:

Неправилно: “*Ко не поступи на начин прописан овим законом, казниће се*”.

Овакве одредбе непрактичне су за примјену због нејасноће.

Правилно: “*Казниће се...свако правно лице које у року од осам дана не уплати таксу у износу од 100 КМ*”.

- ♦ Наведите да ли одређена радња представља кривично дјело или прекршај, јер посљедице санкције на права оптуженог могу се разликовати у великој мјери.
- ♦ Наведите минималну и максималну казну у оквиру параметара утврђених законом и исправно је формулишите. Није исправно, на примјер, прописати казну за прекршај описан као привредни преступ . (Нпр. “Новчаном казном од двоструког до двадесетоструког износа... казниће се...”).

Ако текст закона треба да укључује вишеструке казне, оне морају да буду сврстане у један посебан члан, или више чланова који се налазе на крају главног дијела закона. Ако се ради о различитим врстама казни, треба их навести одређеним редослиједом, почевши од најстроже.

1.3. Завршни дио

Завршни дио закона разрађује правила којима се утврђује прелазак са старог система на нови. Овај дио, на различите начине, уређује ступање на снагу и ублажава посљедице новог закона током почетног периода важења. Он треба да буде подијељен на три различита дијела:

- ♦ Прелазне одредбе
- ♦ Завршне одредбе
- ♦ Датирање и потписивање

Закони могу али и не морају да имају прелазне одредбе, али увијек треба да садрже завршне одредбе како би се уредило ступање на снагу. Ако је у питању веома мали број прелазних и завршних одредаба, да би се одвојиле као засебне цјелине, оне могу да буду сврстане у један дио као “Прелазне и завршне одредбе” иако је њихова функција, на неки начин, различита.

Закони завршавају датумом и потписом.

Прелазне и завршне одредбе такође треба да подсјете на подзаконске акте који су донесени у складу с претходним законом, изричито наводећи да ли ови прописи остају на снази и до када.

1.3.1. Прелазне одредбе

Прелазне одредбе обухваћају одређена питања која се јављају преласком са старог на нови систем. Ове одредбе утврђују мјере за почетни период ступања на снагу закона и начине рјешавања неокончаних управних, судских и других поступака.

Неријетко се дешавало, у посљедње вријеме нарочито на државном нивоу, да правни прописи у Босни и Херцеговини не третирају прелазне околности нити садрже прелазне одредбе. Ово доводи до губљења времена, неизвјесности и непотребних спорова који изискују трошкове.

1.3.1.1. Прелазне мјере

С обзиром на то да се нови закони не могу спровести «преко ноћи», аутор мора да предвиди како ће се одређена питања рјешавати до почетка цјеловите примјене нових прописа.

Зато, прије него што приступите изради завршног дијела закона, размотрите сљедеће:

- ♦ Да ли политика даје предност постепеном приступу? Да ли има довољно времена за адекватно информисање јавности? Да ли ће изненадне промјене довести до недоумица или штетних посљедица? Да ли је одабрано право вријеме за спровођење закона?
- ♦ Да ли треба донијети подзаконске акте и који би то акти били да би се омогућила примјена закона? Погрешно је оставити одређена питања нерегулисаним до усвајања подзаконских аката.
- ♦ Да ли су обезбијеђена, односно да ли ће и када закон ступи на снагу, бити обезбијеђена финансијска средства за његово спровођење? Закони одобрени без потпуног финансијског покрића могу захтијевати ребаланс буџета или прерасподјелу постојећих буџетских средстава. У тим случајевима може бити неопходно да се финансијски аспекти рјешавају прелазним одредбама. То је потребно благовремено уочити и унијети у текст закона.
- ♦ Да ли се законом прописује оснивање нових институција или одјељења за које је потребно вријеме како би се ангажовало особље и почео рад? Поступак израде и издавања одобрења за правилник о унутрашњој организацији може да траје неколико мјесеци; запошљавање особља и почетна обука чак и дуже.

Све ове околности захтијевају прелазне аранжмане. Ако они нису припремљени, закон који је ступио на снагу, а не може да буде спроведен, ствара трошкове и друге нежељене ефекте као што је већ наведено.

Постоје двије врсте прелазних одредаба:

- ♦ Одредбе које одгађају ступање на снагу појединих одредаба новог закона, уопште или у одређеним случајевима. Ово није пожељан метод.
- ♦ Одредбе којима се утврђују засебна правила која ће се примјењивати само током прелазног периода, различито и од старог и од новог закона. Релевантне одредбе требало би да се примјењују без одгађања и без потребе доношења нових подзаконских аката, обезбјеђења додатних средстава или оснивања институција, с обзиром на то да би то захтијевало увођење новог прелазног периода.

Прелазни периоди се одређују на два начина:

- ♦ Утврђени прелазни период, с прецизираним датумом његовог истека (нпр. “ у периоду од годину дана од ступања на снагу овог закона”). Прелазни период не би требало да се заврши прије рока за усвајање подзаконских аката.
- ♦ Отворени прелазни период, с датумом истека који зависи од неког догађаја. Ово може бити директно повезано са спровођењем закона (нпр. “...док су подзаконски акти у чл. 18, 21. и 23. на снази...”) или независно од тога (нпр. “...док се не склопе споразуми о слободној трговини са сусједним земљама ...”).

Треба бити посебно опрезан у одређивању трајања прелазног периода. Сувише дуг рок непотребно одгађа примјену закона. С друге стране сувише кратак рок најчешће доводи до кашњења у припреми подзаконских аката и других мјера потребних за

његову примјену, што ће или налагати измјену закона у том дијелу (продужење рока) или ће успоставити и задржати фактички незаконито стање. И једно и друго, међутим, негативно утиче на кредибилитет законодавца.

Негативан примјер је Закон о јавним набавкама Босне и Херцеговине (“Службени гласник БиХ”, бр. 49/04) имао је неколико измјена прије него што је почела његова примјена.

1.3.1.2. Неријешена питања

У завршном дијелу такође се разматрају управни, судски и други поступци који нису окончани. Проблем обично настаје код процесних закона и може да се ријеша на два начина.

- ♦ Претходни закон примјењује се у поступцима који су започети прије ступања на снагу новог закона до њиховог окончања. У таквим случајевима члан 18.(2) *Јединствених правила* налаже сљедећу клаузулу:

«Сви случајеви, односно поступци који до дана ступања на снагу овог прописа нису правоснажно окончани завршиће се по одредбама прописа који је био на снази у вријеме доношења».

- ♦ Нови закон примјењује се на поступке који нису окончани чим ступи на снагу. Међутим, овај приступ ријетко се користи с обзиром на то да може довести до неправичности и неизвјесности. Ту је и принцип примјене блажег закона у кривичном законодавству.

Због негативних социјалних посљедица, материјални прописи имају повратно дејство (“ретроактивна примјена”) само у изузетним случајевима. Циљеви који се постижу повратним дејством морају имати знатно већи друштвени значај од гарантоване правне сигурности и извјесности.

Кривични закон не може имати повратно дејство осим ако пружа повољнији третман лицима на која се примјењује.

1.3.2. Завршне одредбе

Завршне одредбе утврђују датум ступања на снагу новог закона. Могу да садрже и одредбу о престануку важења ранијег закона или једног његовог дијела, ако је то потребно, а увијек морају да укључују одредбу којом се уређује објављивање и ступање на снагу новог закона.

1.3.2.1. Ограничена примјена

Закони имају трајан карактер, али понекад морате да ограничите временски период њихове примјене. Ово су веома ријетки случајеви и тада се ограничења рјешавају једноставно, нпр. формулацијом из члана 19.(3) *Јединствених правила*: “Овај закон важи само до ... (датум)”, или “ Овај закон важи само од ... (датум)”.

Још је рјеђи случај да се примјена закона ограничава у односу на мјесто. То се може учинити ако се не крше одредбе члана II 4. Устава БиХ о недискриминацији. Члан 19.(2) *Јединствених правила* прописује формулацију: “Ови прописи важе само за ... (мјесто)”.

1.3.2.2. Одредбе о стављању прописа ван снаге

Нови закони обично замјењују претходне, у потпуности или дјелимично. Државни закони могу да ставе ван снаге друге државне законе и подзаконске акте, али не и ентитетске или законе донесене на нижим нивоима. Ово се постиже на другачији начин, и то чланом III 3.(б) Устава БиХ који гласи: *“Ентитети и све њихове ниже јединице у потпуности ће се придржавати одлука институција Босне и Херцеговине”*.

Наиме, када се државним законом уређује одређена област, одредбе закона из исте области донесене на нижем нивоу које су у супротности с државним законом ништаве су. С обзиром на то да је ово прописано у Уставу БиХ, није неопходно у тексту закона наводити посебну клаузулу.

Члан 20. *Јединствених правила* налаже да се у одредбама о стављању прописа ван снаге (опозив) појединачно наведу сви закони и сви подзаконски акти који се више не примјењују. Препоручује се да се прописи који се стављају ван снаге наводе у складу с њиховом правном снагом. Ако се ради о прописима исте правне снаге, редослијед се утврђује према датуму доношења, почевши од онога који је најраније донесен. Напримјер:

«Овим се стављају ван снаге:

- а) Закон А («Службени гласник БиХ», бр. 1/04);*
- б) Закон Б («Службени гласник БиХ», бр. 2/05);*
- ц) Одлука Ц («Службени гласник БиХ», бр. 1/03);*
- д) Одлука Д («Службени гласник БиХ», бр. 3/04);*
- е) Правилник Е («Службени гласник БиХ», бр. 2/05);*
- ф) Правилник Ф («Службени гласник БиХ», бр. 5/05)».*

Одредбама о стављању ван снаге могу да се опозову одређени дијелови правног акта (дјелимичан опозив).

Напримјер:

«Овим се стављају ван снаге:

- а) Закон А чланови 10-25, («Службени гласник БиХ», бр. 1/04);*
- б) Закон Б («Службени гласник БиХ», бр. 2/05); односно само Поглавље II, Дио Б наведеног закона.*

Ове одредбе такође могу да садрже клаузуле о изузећу, које могу да имају исти учинак као и дјелимични опозив. Напримјер:

«Овим се стављају ван снаге:

- а) Закон А («Службени гласник БиХ», бр. 1/04);*
- б) Закон Б («Службени гласник БиХ», бр. 2/05), осим Поглавља II, Дијела Б».*

У сваком случају, треба одабрати формулацију која ће да омогући лакше разумијевање одредаба.

Одредбе о стављању прописа ван снаге треба да буду конкретне и свеобухватне. Приликом израде закона, аутор мора да изврши увид у постојеће правне прописе како би се избјегле контрадикторне одредбе.

Није исправно опозвати уопћеном формулацијом. Негативан опозив на примјер је: *“Сви закони и подзаконски акти који су у супротности с одредбама овог закона стављају се ван снаге”*. Ова формулација не пружа конкретна упутства. Она само указује на општи принцип који се свакако примјењује и према којем новији закон укида ранији (*lex posterior derogate legi priori*).

1.3.2.3. Објављивање и ступање на снагу

Члан IV 3.х) Устава БиХ утврђује да закони и други акти ПСБиХ не могу да ступе на снагу прије њиховог објављивања. Разумљиво је да грађани на које се закон односи буду обавијештени прије његовог ступања на снагу.

У завршним одредбама наводи се да закон ступа на снагу након одређеног временског периода од објављивања (*vacatio legis*). Члан 21.(2) *Јединствених правила* утврђује период од осам дана, иако су дозвољени изузеци.

Вацатио легис може да буде и дужи од осам дана ако то налажу околности или ако су у питању сложени закони и потребно је више времена како би се извршиле припреме за примјену новог закона.

Овај период може да буде краћи у хитним случајевима, али мора да прође најмање један дан од дана објављивања. Исто тако, правило је да се никада не може прописати да закон ступа на снагу “одмах” па га након тога објавити у службеном гласилу.

Датум ступања на снагу изражава се бројем дана од дана објављивања, никада формулацијом дан /мјесец/година, јер поступак доношења прописа и датум објављивања најчешће не могу да се предвиде.

Не покушавајте да одређујете датум објављивања; то не би имало сврху, јер би и таква одредба у сваком случају постала обавезујућа тек након објављивања закона. Такође, избегавајте утврђивање рока за објављивање или захтјева за објављивање формулацијом “без одгађања” у завршној одредби.

Из истог разлога, у прописима се не одређује ни начин објављивања. Према члану 21.(4) *Јединствених правила*, државни прописи објављују се само у “Службеном гласнику БиХ”. Зато није потребно паралелно објављивање у *ентитетским службеним гласилима и службеном гласилу Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине*. Искуство показује да различити датуми објављивања у више службених гласила доводе до озбиљних проблема при утврђивању датума ступања на снагу. Дакле, неправилно је навести:

“Овај закон биће објављен без одгађања и ступа на снагу осам дана након објављивања у “Службеном гласнику БиХ”, као и у ентитетским службеним гласилима и службеном гласилу Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине».

Правилно: »Овај закон ступа на снагу осмог дана од дана објављивања у “Службеном гласнику БиХ”.

1.3.3. Датирање и потписивање

Текст закона завршава датумом и потписом. У случају примарних прописа, наводи се и референтни број акта у складу с интерним протоколом ПСБиХ, и датум када су га потписали предсједавајући оба дома, чији се потписи стављају испод текста.

Напримјер:

ПСБиХ број 40/03
23. априла 2003.године
Сарајево

Неопходна су два потписа (због дводомне структуре ПСБиХ). Датум потписа и датум настанка закона увијек је датум одржавања сједнице дома који је посљедњи усвојио закон. Међутим, датирање је само формалност и показује када је закон настао. Закон ступа на снагу датумом који је одређен зависно од дана објављивања у "Службеном гласнику БиХ", а не датумом потписивања.

1.4. Анекси

Анекси немају сврху регулисања, него детаљнијег дефинисања појмова који се не могу једноставно исказати у главном тексту закона.

Анекси су саставни дио закона те нема потребе наводити ту чињеницу. У складу с чланом 23.(2) *Јединствених правила*, довољно је позвати се на анекс у садржајним одредбама закона, напримјер "...на гласачким мјестима наведеним у анексу Ц...". Дакле, без додатних детаља.

Анекси немају назив; само се ријеч 'АНЕКС', написана великим словима, наводи на почетку текста. Ако постоји више анекса, треба их означити римским бројевима (I, II, III, итд.).

Анекси не садрже уводну клаузулу којом се врши позивање на главни текст. У случају дужих анекса може се испод ријечи «АНЕКС» навести назив закона. Напримјер: «АНЕКС I Закона X» итд.

Анекси обично садрже дуге листе ријечи и/или бројева (лица, тарифа, временског распореда итд.), објашњења техничких детаља код којих се примјењују одговарајућа правила научне дисциплине (хемијске формуле, математичке једначине, методе узимања узорака итд.) или концепте који се не исказују ријечима и бројевима (карте, органиграми, формулари итд.).

Не постоје одређена правила којима се прописује презентација анекса. Може се користити било који одговарајући систем означавања бројевима или подјеле. Члан 24.(1) *Јединствених правила* само налаже да анекси у оквиру једног закона имају једнообразну структуру и да буду подијелени тако да технички садржај буде што јаснији. Једини услов је употреба језика који одговара одређеној научној дисциплини.

2. РЕДОСЛИЈЕД

У зависности од дужине и сложености, материја закона може се груперати у дијелове, поглавља и одјелке, уз које се могу приложити анекси (види горе). Подјела сложене материје на мање дијелове олакшава читање и разумијевање закона, те омогућава лакше позивање и цитирање. Закон се даље дијели на чланове, који се могу дијелити на ставове, тачке и алинеје.

2.1. Дијелови, главе и одјелци

Члан 25. (2) *Јединствених правила* налаже да свака унутрашња подјела садржи

најмање два члана: група у којој би био један члан не би имала смисла, јер би се он једноставно могао идентификовати позивањем на члан.

Одлука о подјели закона у групе и начин на који се законска материја групише зависи од њихове природе и сложености. Врло кратке законе (нпр. мање од десет чланова) најчешће није потребно дијелити. Одредбе истог типа у сложеним прописима могу да се подијеле на различите дијелове, као што су казнене одредбе у кривичним законима. Унутрашња подјела закона врши се према типу одредби, али ако су прелазне и завршне одредбе малобројне могу се заједно сврстати. Овакав приступ је производ логичког расуђивања јер аутор правних прописа треба да размишља о томе како ће лице које буде читало текст закона то разумјети.

Примјеном Јединствених правила имате могућност да извршите унутрашњу подјелу закона на: дијелове, поглавља и одјељке. На сваком нивоу, група има број или, евентуално, наслов. Ако група на једном мјесту има наслов, наслови би требало да се користе у цијелом закону. Групе нису центриране, тј. пишу се на лијевом дијелу странице.

Прво, закони се дијеле на два или више дијелова. Дијелови се пишу великим словима и означени су редним бројем у писаној форми. Наслов је, ако га има, у истом реду, у загради и одвојен цртицом.

Дијелови се састоје од поглавља. Поглавља се пишу великим словима уз римски број. Наслов се, ако га има, налази у истом реду написан великим словима у загради.

Поглавља се дијеле на одјељке. Само се почетно слово одјељка пише великим словом, након чега слиједи велико слово почевши од А са тачком. Наслов је, ако га има, у истом реду у загради. Једино се прво слово у првој ријечи наслова пише великим словом. Слиједи илустрација:

ДИО ПРВИ - (УВОДНЕ ОДРЕДБЕ)

ГЛАВА II (ФОРМА ПРОПИСА)

Одјељак А. (Унутрашња подјела прописа)

2.2. Чланови

Без обзира на избор група, сви закони подијељени су на чланове. Сваки члан обухваћа једну или више мисли које могу да се заокруже у једну логичку цјелину. Члан може да уређује све аспекте једног питања (нпр. и правило и његове могуће изузетке) или пак само један од њих. Избјегавајте предуге чланове (никада више од десет ставова). Ако је неки члан предуг, размислите о могућности да нека питања пренесете у други члан.

Број члана центриран је на страници и обиљежен арапским редним бројем. Овај стандард у складу је с чланом 29. *Јединствених правила*, који одбацује било који други начин нумерисања. Римски бројеви нису више у употреби, као ни започињање сваког дијела новим бројем (као што је случај с *Изборним законом Босне и Херцеговине* “Службени гласник БиХ”, бр. 23/01 итд.).

Члан 29. *Јединствених правила* захтијева да сваки члан има назив. Назив члана мора да буде кратак и да наговјештава садржај члана. Назив члана треба бирати на исти начин као и назив закона.

Назив члана пише се малим словима, осим почетног слова, у загради, центриран испод броја члана, како би се одвојио и разликовао од ставова тог члана.

2.3. Ставови, тачке и алинеје

Чланови могу да се подијеле на ставове, тачке и алинеје, што је стандардизовано чланом 31. *Јединствених правила*. Сваки став је једна логичка мисао, најчешће садржана у једној реченици, ако је могуће не дужи од четири реда. У одређеним околностима, то може да буде више од једне реченице, али само ако су мисли уско повезане и ако коначни текст није предуг. Ако члан садржи само један став, тај став се не нумерише.

Ставови даље могу да се дијеле на тачке, а тачке на алинеје. Свака од ових додатних подјела представља елемент исте логичке мисли. Оне се користе да “разбију” став и наведу услове, захтјеве и остале елементе у оквиру истог правила. Оне не треба да буду у форми реченице и уводе се ријечима које завршавају двотачком, а одијељене су запетама, тачком-запетом и тачкама, увијек завршавајући тачком. Неправилно је обиљежавати тачке или алинеје увлачењем текста, графичким знацима набрајања и цртицама, јер нису погодни за позивање и цитирање. Водите рачуна да језичка конструкција буде логичан наставак уводних ријечи.

Члан 32. *Јединствених правила* захтијева да се тачке означе малим словима абецеде и буду затворене једном заградом: нпр. тачка “а” .

Члан 33. *Јединствених правила* захтијева да алинеје буду нумерисане по реду користећи арапске бројеве затворене једном заградом: Нпр. алинеја “1”).

Користите тачке и алинеје само када је то стварно потребно. Избјегавајте додатне подјеле у ставовима, поготово ако би текст био прегледнији и читљивији у континуираној реченици. На примјер:

Неправилно: *Ако се лице:
(а) повриједи; или
(б) се разболи;
и нема никога да:
(а) се о њему брине; или
(б) га храни;
лице онда*

Правилно: *Ако се лице повриједи или разболи, и нема никога да се о њему брине или га храни, онда ...*

Сљедећи примјер илуструје правилну форму:

Члан 1.
(Назив члана-кратак описни садржај)

- (1) - Став
- а) - Тачка
- 1) - Алинеја

3. ЈЕЗИК

Осим садржаја и организације текста, *Јединствена правила* баве се специфичношћима језика израде правних прописа. Овај дио Приручника обухваћа неколико правила и препорука који су у вези с терминологијом, стилем, скраћеницама и граматицом.

3.1. Стил

Језик у правном пропису мора да буде јасан, досљедан, прецизан и неопходан. Прочитајте свој нацрт неколико пута и провјеравајте га док не будете задовољни избором ријечи и начином изражавања.

Неки примјери како се стил може побољшати:

Неправилно: *У току периода од 12 мјесеци почевши од 1. јула 1999 ...».*

Правилно: *«У року од 12 мјесеци од 1. јула 1999 ...».*

«Понављани и непотребни изрази:

Неправилно: *«Према одредбама 5. дијела ...».*

Правилно: *«Према 5. дијелу ...».*

Одрични изрази:

Неправилно: *«Институција средњошколског образовања која је испоштовала 5. дио не мора урадити X, ако...».*

Правилно: *«Институција средњошколског образовања која је испоштовала 5. дио мора урадити X».*

Неправилно: *«Поглавље II не примјењује се на институцију средњошколског образовања која је испоштовала члан 5. ако ...».*

Правилно: *“ Глава II не примјењује се ако”*

3.1.1. Јасан језик

Језик закона треба да буде јасан и што је могуће једноставнији. Ријечи морају да се користе у свом уобичајеном значењу. Мислите на лица којима је закон намијењен, те да ли ће њихова права и обавезе и њима бити јасни.

Жаргон, помодне ријечи, латинске изразе или непотребне стручне термине треба избјегавати. Сасвим извјесно ће, због њих, разумијевање закона широј јавности бити отежано. Ако је, пак, употреба посебних или техничких термина неизбјежна, треба их дефинисати (види под 1.1.4. овог приручника).

Не користите традиционалне правне изразе који су нејасни и преопширни. Они су

ријетко потребни и представљају остатке времена када је било популарно намјерно правити нешто нејасним.

Неправилно: “...без обзира на све што указује на супротно у Закону АБЦ”.

Правилно: “...упркос Закону АБЦ”.

3.1.2. Досљедан језик

Употреба термина треба да буде досљедна кроз цијели текст закона, сродне законе и подзаконске акте.

Иако употреба синонима може да се сматра интересантном за прозне текстове, то није случај с правним прописима. Употреба различитих термина за исти појам може бити збуњујућа, те пропис може погрешно да се протумачи. Такође, идентични термини не смију да се користе за изражавање различитих појмова. У том случају треба изабрати други одговарајући термин.

3.1.3. Прецизан језик

Терминологија правних прописа, такође, треба да буде прецизна. Сврха закона је да пропише или забрани одређено понашање што се неће догодити ако су употријебљени термини нејасни. На примјер, члан 37. (2) *Јединствених правила* указује на одређене временске изразе као нејасне: “одмах”, “без одгађања”, “благовремено”, “у правилу”.

Пошто се закони директно примјењују и обавезујући су у потпуности, треба их писати тако да се на уму имају лица којима су намијењени, и то тако да немају дилема у смислу својих права и обавеза. На примјер:

Неправилно:

Неправилно: *Органи за спровођење закона су органи с мандатом који укључује спровођење закона, кривичне истраге, јавну и државну безбједност, или пак притворске или судске активности.*

Правилно: *У сврху овог закона, “органи за спровођење закона” су:*

- (1) тужилаштва,*
- (2) финасијска полиција,*
- (3) полицијски органи,*
- (4) истражни органи пореске и царинске управе у мјери у којој предузимају кривичне истраге у оквиру својих надлежности, и*
- (5) Државна гранична служба БиХ у мјери у којој предузима кривичне истраге у оквиру својих надлежности.*

Такође, може се јавити несклад између потребе за једноставношћу и потребе за прецизношћу. Једноставност се често постиже науштрб прецизности и обрнуто. У пракси се мора постићи равнотежа тако да одредба буде што прецизнија.

3.1.4. Неопходан језик

Мора да постоји разлог зашто је нека ријеч употријебљена у закону. Употреба више ријечи него што је то потребно чини закон дужим за читање и повећава могућност грешке.

Избјегавајте да укључујете елементе који су очигледни или неважни и који ништа не придоносе правилу. Напримјер:

Неправилно: ...*за правилну примјену овог закона, пословни субјект мора* ...

Правилно: ...*пословни субјект мора*.....

Употребу сложених израза од двије или више ријечи за означавање појма, који се може изразити једном ријечју, треба избјегавати. Напримјер:

Неправилно: ... *било који функционер који крши или не поштује* ...

Правилно: ...*било који функционер који крши*...

Добро погледајте сваку ријеч у тексту и упитајте се да ли је она заиста неопходна или да ли би се значење промијенило ако је изоставите. Готово сваки текст може се знатно скратити таквим поступком.

3.1.5. Коришћење терминологије

Члан 38. *Јединствених правила* уређује употребу термина из различитих језика, укључујући језике који су у службеној употреби у Босни и Херцеговини и стране језике. Употребу ријечи која има различито значење у различитим званичним језицима, треба избјегавати. Користите термине који имају исто значење у сва три језика.

Употреба термина из страних језика дозвољена је када су постали саставни дио лексике језика који су у службеној употреби у Босни и Херцеговини; у супротном, треба да се користи одговарајући термин из наших језика. Међутим, ако се страним термином боље изражава жељено значење, као што је случај с међународним инструментима/изразима који су општепознати само експертима у овој области, он може да се пише у загради након домаћег термина.

3.2. Скраћенице

Позивања, навођења и скраћени изрази су средства којима се избјегава понављање дугачких појмова, а постиже се концизност и економичност текста.

3.2.1. Позивања

Непотребно је и понекад ризично понављати одредбе Устава БиХ или других закона када је једноставно позивање довољно. Међутим, позивати се треба штедљиво, јер се читалац приморава да консултује други извор како би разумио о чему је ријеч. Позивајте се само ако:

- ♦ то поједностављује текст, а не понавља садржај одредбе на коју се позивате;
- ♦ то не утиче на свеобухватност одредбе; и
- ♦ је текст на који се позивате објављен и довољно доступан јавности.

Чланом 39. *Јединствених правила* обухваћене су двије врсте позивања: затворено и отворено. Ово двоје доводи у равнотежу прецизност и флексибилност. Прецизност - јер квалитетно позивање омогућава ономе ко чита да одмах идентификује правни пропис који треба консултовати, а флексибилност - јер желите да ваше позивање остане ваљано ако се закон промијени.

Затворено позивање је позивање на специфични закон, уз навођење података о објављивању. Ако је закон претрпио измјене и допуне, број и година издања службеног гласила у којем су измјене и допуне закона објављене такође се додају. Напримјер:

“...у складу с поступком запошљавања утврђеног у члану 33. “Закона о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине” (“Службени гласник БиХ”, бр. 12/02; 03/03; 08/04)”.

Ово је најпрецизнији начин позивања и најлакше се може разумјети. Напишите предмет позивања на почетку, као што је случај са формулацијом «у складу с поступком запошљавања» у претходном примјеру, тако да читалац зна на шта се позивате.

Јасно, ако на исти закон морате да се позовете више пута, комплетна формулација може да буде прилично тешка за читање. У том случају, једино прво позивање мора да буде потпуно. Остала позивања могу да се скрате (види дио 3.2.3. овог приручника).

Избјегавајте ланчана позивања, у којима одредба у другом правном пропису на коју се позивате и сама садржи позивање, те циркуларна позивања, у којима се правни прописи позивају један на други. Умјесто тога, поновите одредбу на коју се позивате.

Отвореним позивањем једноставно наведете област закона. Због прецизности, спецификујте предмет и врсту закона на који се позивате.

Напримјер:

“у складу са законима који уређују поступке запошљавања у државној служби Босне и Херцеговине”.

Ова врста позивања је корисна, нарочито ако је вјероватно да ће се област на коју се позивате мијењати, али не би смјела бити замјена за истраживачки рад лица које се бави нормирањем. Морате да провјерите правни пропис на који се позивате како бисте избјегли грешке и двосмислености, а поготово евентуалну неусклађеност правног прописа који пишете са осталим прописима из области на коју се позивате.

Због чињенице да код отворених позивања недостаје специфичности, њима се користитите опрезно, посебно ако обавезују читаоца на непотребна истраживања.

3.2.2. Цитирање

Цитат се разликује од позивања у томе што се на овај начин покушавају избјећи непотребна понављања у једном закону. Члан 40. (1) Јединствених правила утврђује правила за навођење чланова:

“у члану 6. овог закона”,

Наиме, ријечи “овог закона” су обавезне и спречавају забуну, поготово ако постоје и позивања на друге законе.

Ако се наводи став унутар члана, цитат би требало да гласи:

“у ставу 2. овог члана”.

Ако се цитат односи на тачке и алинеје (скупа), нумерише се на сљедећи начин:

“у ставу 2.(1).а) члана 6. овог закона”.

На крају, члан 40. (2) *Јединствених правила* упозорава да се не користе термини као што су: “у претходном” или “у сљедећем” члану или ставу, те “испод” или “изнад”. Ови термини не доносе ништа ново и представљају проблем ако закон претрпи измјене и допуне и нови текст се убаци између претходног и текста који садржи цитат.

3.2.3. Скраћени изрази

Један од начина да се постигне сажетост је да се умјесто пуних израза користе скраћени изрази када се они често јављају (најмање још једном) у тексту. Они су дефинисани у члану 41. *Јединствених правила*.

Скраћени израз назива уводи се у загради, односно ријечима: “у даљем тексту”, одмах након што се на закон позове први пут. Напримјер:

“...како је утврђено у члану 33. “Закон о државној служби у институцијама у Босни и Херцеговине” (“Службени гласник БиХ”, бр. 12/02; 03/03; 08/04, у даљем тексту: “Закон о државној служби”)”.

Изрази у честој употреби се на сличан начин скраћују, нпр.

“...биће Агенција за државну службу (у даљем тексту: “Агенција”)”.

Скраћени називи закона пишу се великим словима (Закон, Акт, Одлука, итд.) ако се ради о специфичном -тачно одређеном правном акту на који се мисли.

Израз може да се скрати употребом иницијала ријечи од којих се састоји. То је чест начин означавања земаља, партија, институција, владиних органа, итд.

Члан 41. (2) *Јединствених правила* не препоручује такву употребу, осим ако су изрази општепознати. У таквим случајевима, израз се једноставно пише с тачком након сваког иницијала (нпр. “И.С.О”).

3.3. Граматика

Важно је поштовати граматичка правила без обзира на језичке специфичности правног нормирања.

3.3.1. Глаголи

У складу с чланом 42. *Јединствених правила*, глаголи би требало да буду употријебљени у активу. Глаголи у пасиву могу да збуњују, нарочито у дужим реченицама.

Такође, користите глаголе у презенту. Ово је најједноставније и најисправније рјешење, јер иако се закони пишу за будућност, они су увијек на снази у моменту њихове примјене.

Обратите посебну пажњу на ефекат изабраних глагола. То може да одреди природу закона. Напримјер, одредбе закона могу да буду обавезне, дискреционе или могу да садрже препоруку:

-“Свака фирма водиће регистар ...”, примјер је обавезне одредбе.

-“ЦЦ може добити финансијску помоћ од...”, примјер је дискреционе одредбе.

-“Препоручује се да предузећа...” примјер је одредбе која препоручује, али не обавезује.

3.3.2. Именице

У складу с чланом 43. *Јединствених правила*, именице (и односни придјиви) употребљавају се у једнини. Јер, оно што се односи на јединку, односи се на све. Члан 43. (2) изричито забрањује употребу алтернативних формулација јединине/множине, као што су “кандидат или кандидати” и слично.

Користите именице и њихове придјеве или у мушком или женском роду. Члан ИИ 4. Устава БиХ забрањује дискриминацију на основу пола; зато су одредбе које се односе на женски род (или мушки) једнако примјенљиве на супротни пол. (Осим, наравно, ако сама одредба нема циљ да нагласи неко право, обавезу итд., која се специфично и без дискриминације односи само на грађане једног пола. Али, то већ није питање номотехнике него садржаја закона).

Слично томе, означавање оба пола као *женски-кандидат/мушки-кандидат* и сл. неправилно је. Због досљедности, изаберите један род/пол и користите га у цијелом тексту.

У значајним државним правним прописима коришћен је овај приступ и прије *Јединствених правила*. Напримјер: *Кривични закон Босне и Херцеговине* (“Службени гласник БиХ”, бр. 3/03), у члану 1. (32) прописује да “Изражавање у једном граматичком роду, мушком или женском, укључује оба рода физичких лица”. Ова одредба више није потребна у појединим законима с обзиром на то да *Јединствена правила* сада регулишу ово питање за све правне прописе.

3.3.3. Бројеви

Члан 45. *Јединствених правила* је јасан. Бројеви до, укључујући и десет, увијек се пишу писаним словима (нпр. “кандидати од један до десет”), док се бројеви изнад десет пишу нумерички (нпр. “кандидати од 11 до 100”). Два изузетка су када бројке представљају датум (нпр. “1. мај 2005. године”) или износ средстава (нпр. “накнада од 5 КМ”).

Неправилно је показати бројке нумерички и писане словима у загради, као нпр. “у року од 30 (тридесет) дана након што овај закон ступи на снагу”. Ова пракса је у номотехници застарјела.

3.3.4. Остале граматичке и стилске сугестије

Велики дијелови непрекидног текста посебно су застрашујући за читаоца.

Покушајте с “правилном од пет редова”, избјегавајући, дакле, непрекидни текст с више од пет редова, осим ако за то не постоји добар разлог. Размислите о кори-

шћењу двије или три реченице гдје одговара, али не више од три, осим ако за то имате оправдан разлог, јер вишеструке реченице могу створити проблеме код унакрсног позивања.

Граматички однос између различитих дијелова реченице мора да буде јасан.

Језик треба бити течан. Напримјер:

Неправилно: *“Тржишне цијене добара биће цијене франко фабрика, изузете од плаћања државних пореза и дажбина:
а) производа пакованог у картоне;
б) увећане за износ од ХКМ рачунајући неопходне транспортне трошкове.”*

Правилно: *“Тржишне цијене добара биће цијене франко фабрика, пакованог у картоне, изузете од плаћања пореза и других дажбина.
Те цијене биће увећане за износ од Х КМ рачунајући неопходне транспортне трошкове.”*

Одређене скраћенице треба избјегавати. Њихова употреба за преношење поруке, која је тако сложена да је потребно објашњење, представља лажно економисање. Напримјер:

Неправилно: *“Ако производи не задовољавају критеријуме наведене у члану 5, Агенција предузима све потребне мјере како би ограничила или забранила рекламирање тих производа, или обезбиједила њихово повлачење с тржишта, што ће бити предмет изрицања казни у случају да Агенција одлучи да поступи другачије”.*

Правилно: *“Ако производи не задовољавају критеријуме наведене у члану 5, Агенција предузима све потребне мјере како би ограничила или забранила рекламирање тих производа, или обезбиједила њихово повлачење с тржишта.
Агенција утврђује казне које ће да се примијене у случају непоштовања ових ограничења, забрана или повлачења с тржишта”.*

Избјегавајте употребу неколико синтагми или зависних реченица када је једна довољна. Напримјер:

Неправилно: *«У сврху овог (закона, дијела, итд)…».*

Правилно: *«У овом (закону, дијелу, итд)…».*

4. ПОСЕБНЕ ВРСТЕ ПРАВНИХ ПРОПИСА

Овај приручник уређује и посебне врсте правних прописа, као што су измјене и допуне, секундарни прописи, те правни прописи усвојени под посебним околностима, и садржи правила која се на њих односе.

4.1. Измјене и допуне

Закон може да се мијења усвајањем потпуно новог закона који га ставља ван снаге (опозив) и замјењује или усвајањем закона о измјенама и допунама закона.

Потпуна замјена закона није толико честа пракса у Босни и Херцеговини, али члан 46. Јединствених правила на ово обавезује увијек када се више од пола закона мијења. Ако се измјене односе на мање од пола изворног текста, исправно је изградити закон о измјенама и допунама закона.

Било који дио закона може да се измијени и допуни, осим назива, преамбуле и датума његовог усвајања. Измјене и допуне односе се на изворни закон; оне не мијењају измјене и допуне.

У мјери у којој измјене и допуне утичу на друге законе, оне морају да се израде и за те законе посебно, ако је могуће истовремено.

Измјене и допуне не смију да садрже материјалне одредбе које регулишу различиту материју од оне коју регулише закон који се мијења. Једино «стари» закон, измијењен и допуњен, остаје на снази и даље уређује цијелу материју.

4.1.1. Назив

Назив измјена и допуна не садржи материјалне одредбе, већ само указује на природу измјена и допуна и на закон који се мијења. Оба аспекта уређена су чланом 48. *Јединствених правила*.

Будите јасни да ли закон садржи измјене, допуне или обоје. Закон са измјенама је онај који модификује изворни текст тако да или брише или замјењује његове поједине одредбе. Закон с додатним материјалним одредбама је онај који не мијења изворни текст већ му нешто додаје.

Закон који садржи само измјене не може имати назив “о измјенама и допунама” и обрнуто.

Назив треба да одражава број измјена, односно допуна. Ако има једна измјена, назив је у једнини и треба да гласи «*Закон о измјени.....*». Ако има више од једне измјене или допуне, мора се користити множина, како приличи. Члан 48. (1) *Јединствених правила* даје примјере.

Након уводног дијела који почиње са «*Закон о измјени.....*», услиједиће пуни назив закона који се мијења и допуњава, без скраћеница.

Назив измјена и допуна не мора да одражава све измјене и допуне; ово ће бити јасно из датума усвајања закона. Без обзира на то колико пута је закон измијењен, назив ће увијек остати исти, само ће се датум усвајања сваке наредне измјене мијењати, тј. треба га навести. Избјегавајте, зато, називе као: «*Закон који даље мијења и допуњује...*» или «*Закон о додатним измјенама и допунама...*». Наиме, иако је ово корисно када се изворни закон мијења и допуњава по други пут, поставите себи питање-шта ћете користити као назив у наредном кругу измјена и допуна?

Неправилно би било написати «Закон о измјенама и допунама Закона о измјенама и допунама Закона х ».

4.1.2. Први члан

Још једна специфичност измјена и допуна је структура главног дијела закона, односно другог прописа који је утврђен у члановима 49. до 53. *Јединствених правила*. У првом члану, одмах након назива, наводи се да се закон мијења и допуњује, те се уводи прва (и понекад једина) измјена или допуна. На примјер:

Неправилно:	«Закон о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине (“Службени гласник БиХ», бр. 15/02) у својој измијењеној и допуњеној форми (“Службени гласник БиХ», бр. 26/02 и 35/02) (у даљем тексту: Закон) уводи сљедеће нове измјене и допуне: Члан 1. У члану 66. став 1. ријечи.....”
Правилно:	“Члан 1. (назив члана) У Закону о Високом судском и тужилачком савјету Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ», бр. 15/02, 26/02 и 35/02, у даљем тексту: “овај закон”), у члану 66. став 1. ријечи....”.

Важно је да се позивање увијек уради у потпуности, укључујући не само назив и број службеног гласила за изворни текст, већ и податке о свим осталим измјенама и допунама до сада. Ово омогућава читаоцу да смјести нове измјене и допуне у контекст правног прописа који је тренутно на снази.

4.1.3. Форма

Иза првог члана, ако мора да се изврши неколико измјена и допуна, чланови су поредани редослиједом чланова закона који су предмет измјене и допуне. Наиме, све измјене и допуне првог члана измијењеног и допуњеног закона уврштавају се у први члан измјена и допуна; све измјене и допуне другог члана уврштавају се у други члан итд.

Свака измјена или допуна у истом члану појављује се као засебан став (*Јединствена правила, члан 49.*).

Чланови 50. до 53. *Јединствених правила* прописују форму за различите врсте измјена и допуна. Напримјер:

За измјену читавог члана:	У Закону ХУ члан хх. мијења се и гласи: Члан х Слиједи нови текст члана «.....».
За измјену става, тачке или алинеје:	У члану 66. став (1) мијења се и гласи: «(1)»
За измјену само појединих ријечи:	У члану 66. став (1), ријечи “.....” замјењују се ријечима “.....”
Користите ову формулацију за брисање ријечи, ставова или чланова:	У члану 66. став (1), ријечи “.....” се бришу.

Генерално, измјене и допуне треба да задрже структуру и терминологију изворног текста закона. Нови текст треба да буде беспријекорно уклопљен у претходни. Често је ово тешко постићи брисањем или додавањем ријечи тако да би било боље замијенити цијеле одредбе (чланови или дијелови чланова).

У складу с чл. 51. до 53. *Јединствених правила*, допуне треба вршити на сљедећи начин:

- За допуну дијела, поглавља или одјељка: *У Закону ХУ, иза Поглавља 12, додаје се Поглавље/Одјељак 12а. који гласи; Поглавље/Одјељак 12а.*
“.....”.
- За допуну члана: *У Закону ХУ, иза члана 66, додаје се члан 66а. који гласи:*
(Члан 66а) «.....».
- За допуну става, тачке или алинеје: *У члану 66. иза става (1), додаје се нови став (2) који гласи:*
«(2).....».

Допуне морају правилно да се нумеришу. Допуне дијелова већих од члана врше се без мијењања броја чланова. Допуне дијелова мањих од члана третирају се другачије; њихови бројеви или слова се мијењају, осим ако је допуна извршена на крају слиједа, када се број или слово једноставно дода на крај.

Мијењање бројева мора се показати у измјенама и допунама посебном одредбом, нпр. “*Досадашњи став (3) постаје став (4)*”.

Брисане дијелове не би требало попуњавати другим одредбама и њихови бројеви треба да остану празни, осим ако постоји замјена која се уклапа у текст.

4.2. Закони који потврђују одлуке Високог представника

Чланови 56. и 57. *Јединствених правила* уређују питање правних прописа које је на привременим основама прогласио Високи представник, који, према најчешћој формулацији, остају на снази “*док их Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине не усвоји без измјена и допуна и додатних услова*”.

ПСБиХ је донедавно усвајала (“потврђивала”) законе које је прогласио Високи представник у идентичном тексту. То је узроковало проблеме који се тичу зацртаних рокова као и додатне трошкове издавања и штампања.

Јединственим правилима ријешен је тај проблем тако што је омогућено потврђивање закона које је прогласио Високи представник на много једноставнији начин. Нова прописана форма је “Закон о усвајању Закона о ... (цитирати назив закона који се потврђује)”. Такав закон састоји се само од два члана и треба да гласи:

“Члан 1.
(Усвајање закона)

- ♦ *Овим законом усваја се Закон... (навести тачан и потпуни назив закона) који је на привременим основама донио Високи представник за Босну и Херцеговину, објављен у “Службеном гласнику Босне и Херцеговине” (навести број службеног гласила).*
- ♦ *Закон и сви пратећи прописи, донесени у складу с овим законом, примјењују се од дана ступања на снагу Закона (навести раније службено гласило у којем је закон објављен)”.*

Други и посљедњи члан представља уобичајену завршну одредбу која прописује објављивање закона.

4.3. Подзаконски акти

Подзаконски акти подређени су и углавном произилазе из примарних правних прописа (закона).

Када закон регулише предмет који више одговара подзаконским актима, често је због тога сувише детаљан и подложен честим измјенама и допунама. Зато је боље на почетку приступа изради закона размислити и спецификовати питања која ће бити регулисана подзаконским актима, имајући на уму да се сва изведена, секундарна и организациона питања по својој природи боље уређују подзаконским актима.

Пошто се подзаконски акти обично израђују ради примјене конкретног закона, треба их припремати у исто вријеме када и приједлог закона. На тај начин, садржај ће се успјешно и логички рашчланити на материју која припада закону, односно подзаконским актима. Такође, то чини вјероватнијом претпоставку да ће подзаконски акти да буду донесени одмах након усвајања закона, односно у законом предвиђеним роковима.

Подзаконске акте обично доноси надлежни орган извршне власти (влада, министарство итд.) .

Правила која се односе на израду закона углавном се примјењују и на израду подзаконских аката. Постоје, међутим, изузеци и посебна правила за израду подзаконских аката о чему је ријеч у наставку.

4.3.1. Врста и сврха подзаконских аката

Подзаконски акти могу да се пропишу законом или посебно .

Подзаконски акти који су прописани законом су они акти који се доносе за примјену или конкретизацију закона. Њих доносе органи управе (министарства, агенције, дирекције итд.) или влада, у случају Босне и Херцеговине, Савјет министара БиХ, у складу с овлашћењем из одговарајућих закона .

Закон о управи ("Службени гласник БиХ", бр. 32/02) наводи врсте подзаконских аката које органи управе доносе као што су: упутства, инструкције и наредбе (члан 99.), те правилници о унутрашњој организацији (члан 52.). Подзаконски акти које доноси Савјет министара БиХ најчешће се јављају у форми одлуке (члан 17. *Закона о Савјету министара БиХ*, "Службени гласник БиХ", бр. 30/03).

Међутим, одлуке Савјета министара БиХ такође могу да се донесу независно. У складу с чланом 55. Пословника Савјета министара БиХ ("Службени гласник БиХ", бр. 22/03), сврха одлука није само да се регулишу питања везана за примјену правних прописа или осталих општих аката, него и специфична питања, те предузму мјере у оквиру права и дужности Савјета министара БиХ. Ово друго, а у складу с наслијеђеном предратном праксом, укључује овлашћења за доношење подзаконских аката о питањима која Устав, закон или дуготрајна законодавна политика нису резервисали за ПСБиХ. Посебни подзаконски акти су, међутим, ријетки и обично се доносе у хитним случајевима.

4.3.2. Структура и редослијед подзаконских аката

Подзаконски акт има исту структуру као закон: с уводним, главним и завршним дијелом. Међутим, обим подзаконског акта је обично мањи а садржај ужи у односу на закон и неке се номотехничке формалности, за разлику од технологије израде закона, могу изоставити. Постоји још неколико битних разлика.

Преамбула прописаних подзаконских аката мора да упути на одговарајућу одредбу у закону који их прописује. Када се тражи одобрење неког другог тијела (нпр. од Савјета министара БиХ за усвајање Правилника о унутрашњој организацији), датум давања одобрења такође треба да буде назначен.

Главни дио подзаконског акта је обично једноставнији од оног у закону. Неке одредбе резервисане су за законе и искључене из подзаконских аката. У складу с чл. 3. и 47. *Закона о управи* ("Службени гласник БиХ", бр. 32/02), само се законом могу основати нове институције. Исто важи за кривичне казне, (види члан 3. (1) *Кривичног закона Босне и Херцеговине* ("Службени гласник БиХ", бр. 37/03). Исто се односи и на увођење нових пореза или дажбина, а што би било тешко замисливо без пуне политичке дебате. Увођење прекршајних казни треба третирати на исти начин.

Дакле, треба бити опрезан у одређивању коју материју или сегменте треба уредити подзаконским актима умјесто законом.

Завршни дио подзаконског акта обично је ограничен на завршну одредбу о датуму ступања на снагу. У том смислу, Члан 21.(2) *Јединствених правила* уводи општу обавезу да подзаконски акти буду објављени у "Службеном гласнику БиХ". За разлику од раније праксе, ово укључује и подзаконске акте који уређују "интерна питања", као што су правилници о унутрашњој организацији, а што је важно за јавност рада управе.

Међутим, како су многи подзаконски акти интерни по својој природи, рано (што прије, благовремено и сл.) објављивање није толико важно за подзаконске акте као што је то за законе. Док закони ступају на снагу осмог дана од дана објављивања, подзаконски акти су изузети од овог правила.

Коначно, у складу с чланом 22. *Јединствених правила*, клаузула с датумом на крају текста подзаконског акта такође је формалност. Датумом када је подзаконски акт настао се, зато, сматра или датум одржавања сједнице Савјета министара БиХ на којој је усвојен (члан 63. *Пословника Савјета министара БиХ*, "Службени гласник БиХ", бр. 22/03) или датум када је акт потписао руководилац органа управе.



**JEDINSTVENA PRAVILA ZA IZRADU PRAVNIH PROPISA
U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE**

Sarajevo 2005.

Bosanski jezik



Na osnovu tačke 1. Zaključka o potrebi izrade Kodeksa Jedinstvenih nomotehničkih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", broj 46/04) i člana IV/4 a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine na sjednici Predstavničkog doma, održanoj 12. januara 2005. godine, i sjednici Doma naroda, održanoj 26. januara 2005. godine, usvojila je

**JEDINSTVENA PRAVILA ZA IZRADU PRAVNIH PROPISA
U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE ***

DIO PRVI - UVODNE NAPOMENE

Član 1.

(Obim primjene u odnosu na subjekte)

- (1) Jedinstvenim pravilima za izradu propisa u institucijama Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: pravila) određuju se pravila kojih će se pridržavati nosioci normativnih poslova prilikom pripreme propisa u institucijama Bosne i Hercegovine.
- (2) Preporučuje se i drugim nosiocima normativnih poslova na nižim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini kao i Uredu visokog predstavnika u BiH da se pridržavaju ovih pravila.
- (3) Ako se pravni propisi donose po hitnom postupku i u slučaju kada reguliraju specifična pitanja na koja se, zbog svoje hitnosti, različitog sadržaja i posebnosti u odnosu na druge propise, ne mogu primijeniti ova pravila, nosioci izrade pravnih propisa nisu obavezni pridržavati ih se.

Član 2.

(Obim primjene u odnosu na objekat)

- (1) Pod propisom, u smislu ovih pravila, podrazumijeva se:
 - a) ustav,
 - b) sporazum (ako je druga strana saglasna),
 - c) zakon,
 - d) poslovnik,
 - e) odluka,
 - f) uputstvo,
 - g) pravilnik, i
 - h) drugi opći pravni akti.
- (2) Ova pravila mogu se primjenjivati i na pojedinačne akte, kao i na međunarodne sporazume, rezolucije te na druge akte deklarativne prirode, ako priroda akta to dozvoljava.

DIO DRUGI - UNIFICIRANA TEHNIKA IZRADA PROPISA

POGLAVLJE I. SADRŽAJ PROPISA

Član 3.

(Struktura propisa)

- (1) Propis ima sljedeću strukturu:

* "Službeni glasnik BiH", broj 11/05

- a) uvodni dio,
- b) glavni dio, i
- c) završni dio.

(2) Ako priroda propisa to zahtijeva, propis može imati i anekse.

Odjeljak A. Sadržaj uvodnog dijela propisa

Član 4. (Uvodni dio)

(1) Uvodni dio pravnog propisa sadrži:

- a) preambulu,
- b) naziv propisa,
- c) predmet.

(2) Uvodni dio pravnog propisa može uključivati definicije.

Član 5. (Preambula)

(1) Preambula je dio propisa koji se nalazi na početku propisa, a sadrži informacije o pravnom osnovu za usvajanje propisa, odnosno odredbe iz kojih proizilazi ovlaštenje za njegovo donošenje.

(2) Preambula pravnog propisa predstavlja proceduralni put kojim propis dolazi do svoje pravne snage, pozivajući se na propise više pravne važnosti, ime organa koji donosi propis, broj sjednice na kojoj je organ usvojio propis, kao i datum usvajanja.

(3) Kada je organ koji donosi pravni propis prethodno obavezan da pribavi mišljenje ili saglasnost nekog drugog organa, preambula treba sadržavati i naziv organa koji je dao mišljenje, odnosno saglasnost za donošenje pravnog propisa.

(4) U preambuli se ne koriste skraćenice.

(5) Stavovi (1) i (2) ovog člana ne odnose se na ustavne akte.

Član 6. (Naziv propisa)

(1) Naziv je dio propisa koji se stavlja iza preambule, a sadrži osnovne informacije o materiji koju propis uređuje i na osnovu kojih se on identificira.

(2) Naziv se mora ispisati bez skraćenica i bez znakova interpunkcije.

(3) Naziv treba da bude izraz koji je sintetičan, a opet adekvatan sadržaju pravnog propisa. Ako to nije moguće, jer su u propisu sadržane razne materije, onda se u naziv unosi sintetični sadržaj one materije koja je za propis najznačajnija.

Član 7. **(Pregled sadržaja)**

- (1) Pregled sadržaja je dio obrazloženja, a sadrži informacije o strukturi propisa.
- (2) U formuliranju sadržaja koristi se lista ili tabela, u kojima se sve podjele propisa i njegovih članova označavaju brojevima i nazivima.
- (3) Pregled sadržaja potreban je naročito onda kad se propisom regulira neka nova materija ili kad se radi o reguliranju složene materije.
- (4) O eventualnoj potrebi objavljivanja pregleda sadržaja u "Službenom glasniku BiH" odlučuje Služba za objavljivanje Doma naroda.

Član 8. **(Predmet)**

- (1) Predmet je dio propisa koji se stavlja iza naziva ili ispod pregleda sadržaja, a sadrži informacije o cilju propisa.
- (2) U formuliranju predmeta trebalo bi spomenuti osnovni sadržaj propisa koji važi za cijeli sadržaj pravnog propisa.

Član 9. **(Definicija)**

- (1) Definicija je dio propisa koji se stavlja iza predmeta, a sadrži informaciju o značenju izraza korištenog u propisima.
- (2) U formuliranju definicije važno je koristiti zajedničke i nedvosmislene izraze koje nije potrebno dalje definirati.

Odjeljak B. Sadržaj glavnog dijela propisa

Član 10. **(Glavni dio)**

U glavnom dijelu pravnog propisa sadržana je normativna snaga propisa i utvrđena pravila koja će služiti za ostvarivanje postavljenih ciljeva, i može uključiti:

- a) opće principe,
- b) prava i obaveze,
- c) ovlaštenja,
- d) primjene odredbi,
- e) kaznene odredbe.

Član 11. **(Opći principi)**

- (1) Opći principi su dio propisa koji se stavlja na početak glavnog dijela propisa, a sadrži informacije o ključnim vrijednostima koje propis regulira.

(2) Osim kada principi odgovaraju dobro poznatom pravnom konceptu, njihov sadržaj treba biti jasno objašnjen.

Član 12. **(Prava i obaveze)**

(1) Prava i obaveze su dio propisa koji se stavlja iza općih principa, ako postoje, a sadrži informacije o uticaju propisa na subjekte.

(2) Odredbe koje se tiču prava i obaveza trebalo bi definirati što je jasnije moguće, s posebnim osvrtom na njihov uticaj na budžet.

Član 13. **(Ovlaštenja)**

(1) Ovlaštenja su dio propisa koji se stavlja iza prava i obaveza, ako postoje, a sadrži informacije o dodatnim podzakonskim aktima koje treba da usvoje različiti organi u sklopu implementacije propisa.

(2) Ovlaštenje za donošenje propisa:

- a) upućuje na organ odgovoran za donošenje podzakonskog akta,
- b) upućuje na obim podzakonskog akta,
- c) uključuje vremensko ograničenje i može sadržavati i klauzulu da podzakonski akti poslije izvjesnog vremena automatski prestaju važiti.

Član 14. **(Primjene odredbi)**

(1) Primjene odredbi su dio propisa koji se stavlja iza ovlaštenja, ako postoji, a sadrži informacije o institucijama i procedurama potrebnim pri primjeni propisa.

(2) Odredbe kojim se uspostavljaju nove institucije moraju tačno odrediti njihovu odgovornost, rukovodnu strukturu i obaveze.

(3) Odredbe kojim se uspostavljaju procedure moraju tačno odrediti situacije u kojim se opća pravila upravnog postupka ne primjenjuju.

Član 15. **(Kaznene odredbe)**

(1) Kaznene odredbe su dio propisa koji se stavlja iza odredbi o primjeni, ako postoje, a sadrži informacije o sankcijama u slučaju kršenja određene odredbe propisa.

(2) Svaka kaznena odredba ukazuje na kažnjive radnje i sankcije, uzimajući u obzir da se:

- a) definicija kažnjive radnje određuje bez mogućnosti različitog tumačenja,
- b) definicija sankcije određuje u granicama minimuma i maksimuma.

Odjeljak C. Sadržaj završnog dijela propisa

Član 16. (Završni dio)

U završnom dijelu pravnog propisa sadržana je informacija o vremenu kada propis stupa na snagu i početni period njegove primjene, i može uključiti:

- a) prijelazne odredbe,
- b) završne odredbe,
- c) datiranje i potpisivanje.

Član 17. (Prijelazne odredbe)

(1) Prijelazne odredbe su dio propisa koji se stavlja na početak završnog dijela propisa, a sadrži informacije i o posebnim okolnostima predviđenim za period početka primjene propisa.

(2) U prijelazne odredbe ugrađuju se odredbe o prelasku na novi sistem koji uređuje određeni odnos na različit način.

Član 18. (Slučajevi, odnosno postupci koji čekaju pravosnažno rješenje)

Prijelazne odredbe reguliraju slučajeve, odnosno postupke koji do dana stupanja na snagu propisa nisu pravosnažno okončani:

- a) određivanjem roka poslije kojeg će se primjenjivati novi način za uređivanje slučajeva odnosno postupaka,
- b) dopuštanjem da se slučajevi, odnosno postupci započeti na osnovu ranije odredbe dovrše, koristeći sljedeću formulaciju:

"Svi slučajevi, odnosno postupci koji do dana stupanja na snagu ovog propisa nisu pravosnažno okončani završit će se po odredbama propisa koji je bio na snazi u vrijeme donošenja".

Član 19. (Ograničavajuće odredbe)

(1) Ograničavajuće odredbe su dio propisa koji se stavlja iza prijelaznih odredbi, ako postoje, a sadrži informacije o posebnim ograničenjima pri primjeni propisa u odnosu na mjesto i vrijeme.

(2) Ograničenja pri primjeni propisa u odnosu na mjesto moguće je riješiti formulacijom:

"ovi propisi važe samo za...".

(3) Ograničenja pri primjeni propisa u odnosu na vrijeme moguće je riješiti formulacijom:

"ovi propisi važe samo do... ili od...".

Član 20.
(Odredbe o stavljanju propisa van snage)

- (1) Odredbe o stavljanju propisa van snage dio su propisa koji se stavlja poslije ograničavajućih odredbi, ako postoje, a sadrže informacije o propisima koji se stavljaju van snage stupanjem na snagu novog propisa.
- (2) Odredbe o stavljanju propisa van snage moraju jasno navesti svaki propis koji se stavlja van snage.

Član 21.
(Završne odredbe)

- (1) Završne odredbe dio su propisa koji se stavlja iza prijelazne odredbe, a sadrži informacije o tome kada propis stupa na snagu.
- (2) Propis, u smislu ustavnih principa, stupa na snagu nakon isteka određenog roka nakon objavljivanja, i tako mora biti označeno. U slučaju zakona, to je period od osam dana, ali nikada prije jednog dana od dana objavljivanja.
- (3) Postojanje vremenske distance između dana stupanja na snagu propisa i početka primjene pojedinih odredbi propisa moguće je riješiti formulacijom:

“Ovaj propis stupa na snagu ____ dana od dana objavljivanja, a primjenjivat će se od ____ godine.”

- (4) U propisima se ne određuje vrijeme njihovog objavljivanja. Propisi koje donose institucije na koje se ova pravila odnose objavljuju se:
 - a) samo u “Službenom glasniku Bosne i Hercegovine” (zakoni i drugi propisi koji se tiču javnosti),
 - b) u internim glasilima ili na oglasnoj ploči (pojedinačni akti).

Član 22.
(Datiranje)

- (1) Datiranje je posebna vremenska klauzula koja se nalazi ispod teksta propisa i pokazuje dan kada je propis nastao.
- (2) Datiranje je formalan akt i može se izraziti na sljedeći način:
 - a) izvorni način - gdje kao datum nastanka propisa važi onaj dan koji je naznačen ispod objavljenog teksta propisa. To važi za sve propise osim za zakone.
 - b) neizvorni način - ako datum nastanka propisa nije označen, kao datum propisa važi dan objavljivanja službenog glasnika u kome je propis bio objavljen.

Odjeljak D. Sadržaj aneksa propisa

Član 23.
(Svrha i vrijednost aneksa)

- (1) Ako postoje praktični razlozi, zbog obimnosti ili posebnog načina iskazivanja tehničkih pravila ili podataka u normativnom dijelu propisa, ta pravila normiraju se kao aneksi.

(2) Aneksi su, u svakom slučaju, integralni dio propisa uz koji se donose, s tim da se u tekstu zakona pozove na anekse.

Član 24. **(Struktura aneksa)**

(1) Aneksi moraju imati jednoobraznu strukturu i biti tako sačinjeni da sadržaj bude jasan, uz poštivanje pravila naučne discipline kojoj pripadaju.

(2) Ako ima više aneksa, označavaju se rimskim (rednim) brojevima.

POGLAVLJE II. FORMA PROPISA

Odjeljak A. Unutrašnja podjela propisa

Član 25. **(Vrste unutrašnjih podjela)**

(1) Unutrašnja podjela propisa s obzirom na formu ide za tim da se dobije pregled materije koja se regulira propisom s ciljem što lakše upotrebe. Unutrašnja podjela propisa može se vršiti na:

- a) dio,
- b) poglavlje,
- c) odjeljak.

(2) Propis i svaka unutrašnja podjela propisa ne mogu imati manje od dva člana.

Član 26. **(Dio)**

(1) Propis može biti podijeljen najmanje na dva dijela. Dijelom je obuhvaćena tematska cjelina pravnog propisa.

(2) Dio se označava rednim brojem prema redoslijedu od broja jedan. Brojevi se pišu velikim slovima. Primjer: DIO PRVI.

(3) Dio može imati naziv. Ako se jedan dio naslovljava, naziv moraju imati svi dijelovi propisa.

Član 27. **(Poglavlje)**

(1) Dio može biti podijeljen najmanje na dva poglavlja. Poglavlje nastaje dijeljenjem jedne na više funkcionalnih ili smisaonih cjelina.

(2) Poglavlje se označava rimskim brojem koji se piše iza riječi "POGLAVLJE". Primjer: POGLAVLJE I.

(3) Poglavlje može imati naziv. Ako se naslovljava jedno, onda sva poglavlja u propisu moraju imati naziv.

Član 28.
(Odjeljak)

- (1) Odjeljak je sastavni dio poglavlja, kao jedan od elemenata cjeline.
- (2) Odjeljak se označava velikim slovom abecede iza kojeg se stavlja interpunkcijski znak "tačka". Primjer: Odjeljak A.
- (3) Odjeljak može imati naziv. Ako jedan odjeljak ima naziv, i svi ostali odjeljci moraju imati nazive.

Odjeljak B. Član i unutrašnja podjela**Član 29.**
(Član)

- (1) Član sadrži jednu ili više misli koje se mogu zaokružiti u jednu logičku cjelinu.
- (2) Član se označava arapskim brojem, počinjući od broja jedan, a zatim po redoslijedu brojevima do posljednjeg člana u propisu.
- (3) Član ima naziv koji se upisuje ispod bročane oznake i stavlja se u zagradu.

Član 30.
(Unutrašnja podjela člana)

- (1) Član se dijeli na:
 - a) stavove,
 - b) stavovi na tačke,
 - c) tačke na alineje.
- (2) Odredbe člana, stava, tačke i alineje sastoje se od jedne rečenice. Samo ako to interesi razumljivosti zahtijevaju, odredba se može izuzetno sastojati od dvije ili više rečenica.
- (3) Odredbe člana i stava uvijek se završavaju interpunkcijskim znakom "tačka", a odredbe tačke i alineje interpunkcijskim znakom "zarez", "tačka zarez" ili "tačka" i na kraju se uvijek stavlja tačka.

Član 31.
(Stav)

- (1) Član se može sastojati od jednog ili više stavova.
- (2) Stav se označava arapskim brojem, s otvorenom zagradom ispred i zatvorenom zagradom iza broja. Primjer: (1). Ako se član sastoji samo od jednog stava, taj stav se bročano ne označava.

Član 32.
(Tačka)

- (1) Stav se može sastojati od dvije ili više tačaka.

(2) Tačka se označava malim slovom abecede ispred teksta odredbe po redosljedju slova. Iza slova se stavlja zagrada. Primjer: a).

Član 33.
(Alineja)

(1) Tačka se može sastojati od dvije ili više alineja.

(2) Alineja se označava arapskim brojem, počinjući od broja jedan, sa zatvorenom zagradom iza. Primjer: 1).

POGLAVLJE III. STIL PROPISA

Odjeljak A. Terminologija

Član 34.
(Opći principi terminologije)

(1) Propis se piše jasnim stilom, jednostavnim riječima i precizno izraženim namjerama zakonodavca.

(2) Terminologija korištena u propisima mora biti:

- a) jasna,
- b) dosljedna,
- c) precizna,
- d) potrebna.

Član 35.
(Jasna terminologija)

(1) U propisu se koristi terminologija uz što je moguće manje odstupanja od značenja u svakodnevici, u odnosu na pravni i stručni smisao.

(2) Korištenje terminologije koja ima dva ili više značenja trebalo bi izbjegavati . Ako to nije moguće, željeno značenje treba definirati posebnom odredbom koja se nalazi u uvodnom dijelu propisa.

Član 36.
(Dosljedna terminologija)

(1) Upotreba terminologije u cijelom tekstu propisa treba biti dosljedna , kao i u odnosu na propise koji su na snazi.

(2) Kada se izraz u propisu upotrijebi u jednom značenju , mora se u istom značenju upotrebljavati kroz cijeli propis.

Član 37.
(Precizna terminologija)

(1) U propisu se koristi precizna terminologija, čije pravne posljedice mogu biti nesumnjivo jasne.

(2) Korištenje uobičajenih, a nepreciznih odrednica "odmah", "bez odgađanja", "pravovremeno", "u pravilu" i slično, trebalo bi, u određivanju vremenskih rokova, što je moguće više izbjegavati.

Član 38. **(Terminologija)**

(1) U propisu se koristi samo terminologija koja ima isto značenje na jezicima u službenoj upotrebi u Bosni i Hercegovini.

(2) Upotrebu dva ili više izraza istog značenja, koji se mogu izraziti samo jednim izrazom istog značenja, kao i strane izraze, treba izbjegavati.

(3) Strani izrazi (tuđice) mogu se upotrebljavati u onom značenju koji strani izraz ima na jezicima u službenoj upotrebi u Bosni i Hercegovini.

(4) Upotrijebljeni strani izraz u propisu stavlja se u zagradu iza domaćeg izraza istog značenja.

Odjeljak B. Pozivanje, navođenje i skraćnice

Član 39. **(Pozivanje)**

(1) Ukazivanje u propisu na odredbe iz drugih propisa vrši se pozivanjem, a ne ponavljanjem same odredbe.

(2) Pozivanje na druge propise vrši se na zatvoren i otvoren način:

- a) zatvoreno pozivanje vrši se pozivanjem na naziv propisa, označavajući u zagradi podnavodnicima naziv, broj i godinu objavljivanja službenog glasila u kojem je objavljen propis na koji se poziva sa svim izmjenama i dopunama,
- b) otvoreno pozivanje vrši se navođenjem generičkog pojma za određenu vrstu propisa, npr. odluka ili zakon, i oblasti koja se regulira.

(3) U slučaju zatvorenog pozivanja na više propisa različitog naziva, značaja i nomotehničkog porijekla, redosljed navođenja je prema njihovoj važnosti: ustav, sporazum, zakon, poslovnik, odluka, uputstvo, pravilnik i dr. Ako se mora pozvati na propis iste važnosti (npr. dva zakona), prvo se navodi propis koji je ranije objavljen.

Član 40. **(Navođenje)**

(1) Ukazivanje u propisu na dijelove istog propisa vrši se navođenjem. Navođenje je moguće riješiti formulacijama:

- a) *"iz člana x. ovog propisa", ako se poziva na odredbu člana, ili*
- b) *"iz stava (y) ovog člana", ako se poziva na odredbu stava.*

(2) Korištenje izraza kao što su prethodni, sljedeći, naredni i sl., u svrhu navođenja, trebalo bi izbjegavati.

Član 41.
(Skraćenice)

- (1) U slučaju ponavljanja skraćenica naziva ili drugih izraza kroz isti propis koristi se samo uopćeni naziv propisa riječju "u daljnjem tekstu", koja se navodi u zagradi nakon interpunkcijskog znaka "dvotačka".
- (2) U slučaju ponavljanja, trebalo bi izbjegavati skraćenice u kojima se početna slova pojedinačne riječi poprate tačkom , osim kada je skraćenica uobičajena.

Odjeljak C. Gramatika

Član 42.
(Upotreba glagola)

Glagoli se u propisu upotrebljavaju u sadašnjem vremenu i u aktivnom obliku.

Član 43.
(Upotreba jednine)

- (1) Riječi se u propisu upotrebljavaju u jednini.
- (2) Nije ispravno alternativno određivanje (u jednini i množini) kao što su: "dodjeljuje(ju)", "kandidatu(ima)", "relevantnog(ih)", "konstitutivnog(ih)", "vlasti(ima)".

Član 44.
(Upotreba muškog ili ženskog roda)

Riječi se u propisu upotrebljavaju samo u muškom ili ženskom rodu.

Član 45.
(Pisanje brojeva)

- (1) Brojevi upotrijebljeni u propisu pišu se slovima, osim kada su određuju datum i suma novca.
- (2) Navođenje brojeva u tekstu do broja 10 piše se slovima, a preko 10 brojevima.

POGLAVLJE IV. IZMJENE I POTVRĐIVANJE PROPISA

Odjeljak A. Izmjene i dopune

Član 46.
(Svrha i obim izmjena i dopuna)

- (1) Izmjene i dopune rade se u slučajevima kada propisi ne odgovaraju izmjenama u pravnom sistemu ili izmjenama u politici u određenoj oblasti ili ih treba prilagoditi stvarnim potrebama.
- (2) Osnovni propis može biti izmijenjen u potpunosti, osim naziva propisa i datuma.
- (3) Ako se više od polovine članova osnovnog propisa mijenja, odnosno dopunjuje, potrebno je pristupiti donošenju novog propisa.

Član 47.
(Način vršenja izmjena i dopuna)

- (1) Izmjene i dopune propisa mogu se vršiti samo propisom iste važnosti i u istom postupku kao i propis koji se mijenja.
- (2) Izmjenama i dopunama jednog propisa ne mogu se vršiti promjene u propisu koji uređuje drugu oblast.
- (3) Izmjena propisa vrši se tako da se jednim amandmanom obuhvataju sve izmjene i dopune koje se odnose na jedan član, a ako se radi o izmjenama i dopunama koje sadrži različite ciljeve, odnosno svrhu, izmjena propisa vrši se kroz više amandmana na jedan član.

Član 48.
(Naziv izmjena i dopuna)

- (1) Naziv izmjena i dopuna u propisu treba odgovarati njegovom sadržaju . Ako se vrši:
 - a) samo jedna izmjena ili dopuna, propis se naziva "o izmjeni" ili "o dopuni",
 - b) jedna izmjena i više dopuna, propis se naziva "o izmjeni i dopunama", odnosno "o izmjenama i dopuni",
 - c) najmanje dvije izmjene i najmanje dvije dopune, propis se naziva "o izmjenama i dopunama".
- (2) U nazivu propisa o izmjenama i dopunama treba se u cjelini pozvati na naziv propisa koji se mijenja.

Član 49.
(Pozivanje na osnovni propis)

- (1) Kada se mijenja izvorni tekst propisa, onda treba stajati "osnovni tekst", a kada se vrši izmjena već izmijenjenog i dopunjenog propisa, onda treba stajati "ovog propisa".
- (2) Propis o izmjenama i dopunama treba u prvom članu sadržavati pozivanje na osnovni propis i oznaku prvog člana koji se mijenja ili dopunjuje, a ostali članovi prate redosljed teksta.

Član 50.
(Formulacija izmjena propisa)

- (1) Izmjenu propisa moguće je riješiti formulacijama:
 - a) ako se mijenja čitav član,
"U propisu (naziv) član x. mijenja se i glasi:

*Član x.
a,b,c";*

- b) ako se mijenja jedan dio, kao što je stav,
"U članu x. stav (1) mijenja se i glasi:

(1) a,b,c";

- c) ako se mijenja jedna ili više riječi unutar jednog člana,

"U članu x. stavu (1) riječi 'a,b,c' zamjenjuju se riječima 'd,e,f'."

- (2) Ako se briše neka odredba ili dio odredbe, izmjenu je moguće riješiti formulacijom :

"U članu x. u stavu (1) riječi 'a,b,c' se brišu."

- (3) Istim formulacijama brišu se druge vrste odredbi višeg oblika organiziranosti (rečenica, alineja, tačaka), s tim što se umjesto izraza "riječi" upotrebljava termin za sadržaj koji se izostavlja.

Član 51. (Formulacija dopuna dijela propisa)

Ako se dopunjuje odredba u propisu dodavanjem dijela propisa, kao npr. poglavlja, dopunjeni dio označava se istim brojem kao i prethodni dio iste vrste popraćen progresivnim slovom. Formulacija dopune glasi:

"Iza (poslije, nakon) Poglavlja 12. dodaje se Odjeljak 12a koji glasi: pogrešan primjer

*Poglavlje 12a
Član xa'."*

Član 52. (Formulacija dopune članova)

Ako se dopuna propisa vrši dodavanjem člana ili članova, novi član označava se istim brojem kao i prethodni, popraćen progresivnim slovom. Formulacija dopune glasi:

"U propisu (naziv) iza člana x. dodaje se član koji glasi:

*Član xa.
a,b,c'."*

Član 53. (Formulacija dopune dijela članova)

- (1) Ako se dopuna propisa vrši dodavanjem , kao na primjer stava ili stavova, formulacija je sljedeća:

*"U članu x. iza stava (2) dodaje se novi stav (3) koji glasi
(3) a,b,c'."*

- (2) U slučaju iz stava (2), konsekvenca dopune može biti dvojaka:

- a) ako se član x. sastoji od dva stava, onda je predložena formulacija konačna, novi stav se jednostavno dodaje uz progresivni broj ili slovo.
- b) ako se član x. sastoji od tri ili više stavova, tada se odredba nastavlja još jednim stavom koji glasi:

"Dosadašnji stav (3) postaje stav (4)."

Odjeljak B. Prečišćeni tekst i ispravka propisa

Član 54. (Prečišćeni tekst)

- (1) Kad institucija u kojoj se ova pravila primjenjuju zatraži od svoje službe da pripremi prečišćeni tekst, tome će se pristupiti na način iz člana 53.ovih pravila tako što će se formulacijom: "prečišćeni tekst" ispod naziva propisa to označiti.
- (2) Članovi prečišćenog teksta u tom slučaju dobivaju novu numeraciju.
- (3) Dopušteno je da su u prečišćenom tekstu sadržane ispravke.
- (4) Prečišćeni tekst propisa ne upućuje se u redovnu zakonodavnu proceduru i dostavlja se na daljnji postupak u skladu s Poslovníkom.
- (5) Prečišćeni tekst ima službeni karakter i objavljuje se u službenom glasilu.

Član 55. (Ispravka)

- (1) Ispravkom se nakon objavljivanja vrši promjena u propisu kojom se ispravljaju očite greške, odnosno razlike između potpisane i objavljene verzije propisa.
- (2) Institucija nadležna za usvajanje propisa nadležna je za ispravke u jednom od narednih brojeva službenog glasila.
- (3) U ispravci se uporedo navode pogrešan i ispravljeni tekst propisa, kao i mjesto, vrijeme i organ koji je izvršio ispravku.

Odjeljak C. Potvrđivanje odluka Visokog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu

Član 56. (Zakon o potvrđivanju zakona)

Kada se radi o usvajanju odluka kojima je Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu proglasio zakon na privremenim osnovama, u skladu sa svojim ovlaštenjima, nadležni zakonodavni organ donosi zakon o njegovom usvajanju, bez izmjena i dopuna i dodatnih uslova.

Član 57. (Sadržaj zakona)

Zakon o usvajanju sadrži: naziv odluke kojom je Visoki predstavnik za BiH proglasio zakon na privremenim osnovama, broj službenog glasila u kojem je objavljena odluka i datum njenog stupanja na snagu, bez objavljivanja teksta zakona, na primjer:

«ZAKON O USVAJANJU ZAKONA ...(citirati naziv zakona)
Član I.

- (1) Ovim zakonom usvaja se Zakon ... (citirati) koji je na privremenim osnovama donio Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu ,objavljen u... (navesti službeno glasilo i broj.....).

(2) *Zakon i svi prateći propisi doneseni u skladu s ovim zakonom primjenjuju se od dana stupanja na snagu Zakona (navesti ranije službeno glasilo u kojem je propis objavljen.)*

Član 2.

Ovaj zakon objavit će se u "službenom glasilu..."»

DIO TREĆI - UNIFICIRANA TEHNIKA IZRADJE OBRAZLOŽENJA

POGLAVLJE I. FORMA OBRAZLOŽENJA

Član 58.

(Obaveza dostavljanja obrazloženja)

(1) Prilikom pripreme nacrtu ili prijedloga propisa u institucijama Bosne i Hercegovine, predlagač je dužan uz nacrt ili prijedlog propisa dostaviti obrazloženje.

(2) Propisi uz koje se podnosi obrazloženje su: ustav, nacrti i prijedlozi zakona, nacrti i prijedlozi sporazuma, odluke, uputstva, zaključci, deklaracije, rezolucije i svi drugi propisi iz nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine, uključujući i amandmane podnesene u parlamentarnoj proceduri.

Član 59.

(Struktura obrazloženja)

Obrazloženje se, u formi dodatka, podnosi kao poseban dokument uz nacrt ili prijedlog propisa i ne smatra se aneksom datog nacrtu ili prijedloga propisa.

POGLAVLJE II. STRUKTURA I SADRŽAJ OBRAZLOŽENJA

Član 60.

(Sadržaj obrazloženja)

(1) Obrazloženje propisa sadrži:

- a) ustavnopravni i zakonski osnov za uvođenje propisa,
- b) razloge za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane politike,
- c) usklađenost propisa s evropskim zakonodavstvom,
- d) provedbene mehanizme i način osiguravanja poštivanja propisa,
- e) obrazloženje finansijskih sredstava za provođenje propisa i finansijske efekte zakona,
- f) opis konsultacija vođenih u procesu izrade propisa,
- g) raspored eventualnog ponovnog preispitivanja uvedenog propisa .

(2) Ako se ocijeni da priroda pojedinog propisa ne zahtijeva obrazloženje prema nekoj od tačaka iz stava (1) ovog člana, moguća su odstupanja. Nadležna institucija za donošenje propisa može odlučiti da obrazloženje nije potpuno i zahtijevati dodatna pojašnjenja od obrađivača.

Član 61.

(Ustavna i pravna provjera)

(1) Ustavnopravni i zakonski osnov za uvođenje propisa sadrži provjeru:

- a) ustavnih i zakonskih ovlaštenja za reguliranje pojedine materije i za donošenje propisa,
- b) usklađenosti prema postojećem zakonodavstvu uključujući i međunarodne sporazume.

(2) Ukoliko je potrebno, ustavnopravni i zakonski osnov uključuje i usklađenost propisa prema obavezujućim pravnim principima poput pravne sigurnosti, srazmjernosti i jednakosti pred zakonom, kao i s proceduralnim zahtjevima.

Član 62. **(Razlog uvođenja propisa)**

(1) Razlozi za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane politike moraju biti zasnovani na jasnim dokazima da je problem u odabranoj materiji postojao i da je uvođenje propisa opravdano, navodeći naročito:

- a) analizu sadašnjeg stanja,
- b) vrijednosti kojima se obrađivač vodio i trenutnu politiku date institucije u vezi s njima, i
- c) vjerovatnoću dobiti od uvođenja propisa, zasnovanu na realnoj procjeni djelotvornosti date institucije.

(2) Kad god je to moguće, razlozi za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane politike također bi trebalo da budu zasnovani na dokazima da se vodila rasprava i o alternativnim formama reguliranja date materije, poput ekonomskog reguliranja, neobavezujućih sporazuma, samoreguliranja, prikazivanja informacija i drugih nenormativnih načina reguliranja.

Član 63. **(Usklađenost sa zakonodavstvom EU)**

(1) Kada se, s ciljem usklađivanja zakonodavstva BiH sa zakonodavstvom EU, vrši izmjena i dopuna postojećeg propisa ili se donosi novi propis, institucija koja priprema nacrt ili prijedlog propisa nastoji osigurati i pregled usaglašenosti propisa s pravnim naslijeđem EU (*acquis communautaire*).

(2) Institucije BiH preuzimaju obavezu iz stava (1) ovog člana postepeno i sukcesivno do trenutka kada BiH, u postupku izvršavanja ugovora s EU, počne s obaveznim usklađivanjem zakonodavstva, kada pregled usaglašenosti propisa s pravnim naslijeđem EU postaje obavezujući za svaku instituciju, u punom obimu.

Član 64. **(Provjera provođenja)**

(1) Provedbeni mehanizmi i način osiguravanja poštivanja propisa tiču se metoda provođenja zakona i drugih propisa ili akata, odnosno mehanizama koji se koriste kako bi osobe na koje se propisi odnose ispoštovale njegove odredbe.

(2) Metode i strategije iz stava (1) ovog člana omogućuju da se utvrdi sljedeće:

- a) mjere i akcije za provođenje i poštivanje propisa, a naročito osiguranje punih administrativnih kapaciteta za izvršenje zadataka i obaveza,
- b) organi nadležni za provođenje i rokovi koje oni treba da ispoštuju, i
- c) aktivnosti pomoću kojih se treba izbjeći moguće sukobljavanje i nesporazumi sa osobama na koje se propis odnosi.

Član 65.
(Procjena finansijskih sredstava i dobiti)

- (1) Obrazloženje finansijskih sredstava sadrži procjenu potrebnih sredstava, izvora i metoda osiguranja tih sredstava za provođenje propisa.
- (2) Predlagač obavezno iznosi procjenu očekivanih troškova i dobiti od uvođenja propisa i od mogućih alternativa uvođenju propisa.
- (3) Procjena iz stava (2) ovog člana treba biti na raspolaganju u dostupnom formatu upravnim, izvršnim i zakonodavnim organima u kojima se donose odluke.
- (4) Procjene najvažnijih propisa uključuju i procjenu troškova i dobiti glavnih podelemenata propisa kako bi se razvrstali elementi koji su opravdani od onih koji nisu.
- (5) Ako je potrebno, procjena također treba obuhvatiti:
 - a) sve ekonomske troškove koje snose preduzeća, građani i drugi nivoi vlasti koji su nadležni za provođenje propisa,
 - b) troškove odabira politike i administrativnih formalnosti;
 - c) administrativne i fiskalne troškove uvođenja propisa kao i vanregulatornih alternativa, uključujući i troškove provođenja propisa.
- (6) U svakom slučaju, obrađivač treba prikazati razumnu procjenu o tome da su troškovi uvođenja propisa opravdani njihovim dobitima prije samog započinjanja uvođenja propisa.

Član 66.
(Konsultacije među institucijama)

- (1) Svaki put kad proces uvođenja propisa zahtijeva učešće više od jedne institucije ili nivoa vlasti, obrazloženje sadrži prikaz obavljenih konsultacija među institucijama.
- (2) Obrađivač obrazlaže mehanizme koji su korišteni kako bi se provele sve potrebne konsultacije, uključujući, u zavisnosti od slučaja, horizontalnu i vertikalnu koordinaciju i saradnju među institucijama i nivoima vlasti.

Član 67.
(Revizije postojećih propisa)

- (1) Da bi se izbjegle situacije u kojima propisi postaju zastarjeli, nedosljedni ili loše izrađeni, institucije Bosne i Hercegovine uspostaviti će sistemske i periodične revizije postojećih propisa.
- (2) U obrazloženju, uz nacrt ili prijedlog propisa, obrađivač navodi vremenski raspored revizije donesenog propisa, na način naveden u stavu (1) ovog člana.
- (3) Predlagač navodi i obavezu izvještavanja i odgovornosti.
- (4) Predlagač propisa može napraviti ponovno preispitivanje potrebe za uvođenjem propisa i prije vremenskog rasporeda iz stava (2) ovog člana, ako nastane promjena uslova nakon donošenja propisa. U tom slučaju, preduzimaju se sve potrebne mjere za revidiranjem ili ukidanjem postojećih propisa.

DIO ČETVRTI- ORGANIZACIJA POSLOVA ZA NORMATIVNE DJELATNOSTI**poglavlje i. nadležne jedinice ili specijalizirano osoblje****Član 68.****(Uspostavljanje jedinica ili specijaliziranog radnog mjesta)**

(1) U skladu s Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i na precizan način, svaka institucija uključena u proces izrade i obrade normativnih akata uspostavlja:

- a) jedinicu za "normativne poslove", koju čine dva ili više službenika sa specijalnom nadležnošću za pripremu i obradu normativnih akata, ili
- b) radno mjesto specijaliste za "normativne poslove", izričito nadležnog za pripremu normativnih akata.

(2) Ako obim poslova na pripremi normativnih akata ne opravdava uspostavljanje jedinice ili radnog mjesta isključivo posvećenog "normativnim poslovima", odgovarajući opis radnog mjesta može sadržavati i dodatne poslove, kao što su upravno-pravni poslovi.

Član 69.**(Stručni poslovi)**

(1) Jedinica ili specijalizirano osoblje nadležno za pripremu normativnih akata posjeduju odgovarajuću visoku stručnu spremu i specijalistička znanja i iskustva u svim pitanjima koja se tiču provođenja ovih jedinstvenih pravila.

(2) S ciljem razvoja i usavršavanja njihove stručnosti, nadležne jedinice ili specijalizirano osoblje imaju pravo na povremenu stručnu obuku, koju zajednički organiziraju i nadgledaju šef jedinice i nadležni rukovodeći radnici u institucijama.

POGLAVLJE II. POSTUPAK IZRADA PROPISA**Član 70.****(Ovlaštenje za pripremu propisa)**

(1) Inicijativa organa vlasti za pripremanje normativnog akta počinje uvrštavanjem tog akta u plan rada tog organa.

(2) Prilikom formuliranja inicijative organ koji donosi plan:

- a) zadužuje jednu od institucija kao i druge koje će učestvovati pod njegovim nadzorom za pripremu normativnog akta,
- b) pojašnjava dovoljno jasno cilj normativnog akta koji se priprema,
- c) određuje rok za podnesak nacrtu normativnog akta.

Član 71.**(Sastav tima za izradu propisa)**

(1) Zadužena institucija priprema normativni akt s jedinicom ili specijaliziranim osobljem nadležnim za normativne poslove, uz učešće tima stručnjaka koji rade u datoj instituciji ili u okviru njenih unutrašnjih organizacionih jedinica.

(2) Ako se stručnost ne može osigurati unutar institucije, rukovodilac institucije može podnijeti predlagaču, u zavisnosti od slučaja, zahtjev za uspostavu savjetodavne radne grupe koju čine eksperti iz drugih institucija BiH. Radom radne grupe koordinira jedinica ili specijalizirano osoblje nadležno za normativne poslove u okviru institucije koja je dobila zaduženje za pripremu propisa.

(3) Ako se stručnost ne može osigurati u okviru institucija BiH, rukovodilac institucije može osigurati usluge eksperata van institucija. Ti eksperti, koji mogu biti domaći i strani, djeluju pod nadzorom jedinice ili specijaliziranog osoblja nadležnog za normativne poslove u okviru institucije koja je dobila zaduženje za izradu propisa.

Član 72. **(Priprema teza)**

(1) Tim za izradu propisa priprema teze koje ocrtavaju osnovna opredjeljenja u vezi s pripremom normativnog akta.

(2) Teze mogu biti predstavljene u obliku ograničenog broja alternativnih opcija za reguliranje specifične materije.

Član 73. **(Odobrenje teza)**

(1) Tim za izradu propisa dostavlja teze rukovodiocu institucije radi odobrenja.

(2) U slučaju da postoje alternative u vezi sa specifičnom materijom, odobrenje treba naznačiti koja će se od opcija razmatrati u daljnjem postupku.

Član 74. **(Priprema prednacrt)**

(1) U skladu s odobrenim tezama, tim za izradu propisa priprema prednacrt normativnog akta.

(2) U pripremi prednacrt primjenjuju se kriteriji koji su postavljeni u poglavljima od I. do III. ovih jedinstvenih pravila. Jedinica ili specijalizirano osoblje nadležno za normativne poslove u datoj instituciji održava stalni protok informacija s nadležnim jedinicama predlagača, u odnosu na slučaj.

Član 75. **(Proces konsultacije)**

(1) Na osnovu prednacrt, tim za izradu propisa konsultira se sa:

a) jedinicom ili osobom zaduženom za pripremu normativnih poslova u nadležnom ministarstvu Bosne i Hercegovine, s ciljem osiguravanja potrebnih budžetskih sredstava za provođenje normativnog akta u pripremi,

b) jedinicom ili osobom zaduženom za pripremu normativnih poslova u nadležnoj instituciji za evropske integracije, s ciljem potvrde da je normativni akt u pripremi u skladu sa zahtjevima Evropske unije.

(2) Isto osoblje, što je moguće više, konsultira se sa:

- a) drugim institucijama Bosne i Hercegovine na koje se odnosi materija normativnog akta u pripremi,
- b) javnim organima na koje se odnosi materija normativnog akta u pripremi, uključujući nadležne entitetske institucije i sve njihove administrativne jedinice,
- c) privatnim osobama predstavljenim od registriranih udruženja građana,
- d) međunarodnim institucijama na koje se odnosi materija normativnog akta u pripremi.

Član 76.
(Priprema nacрта)

- (1) Na osnovu ishoda konsultacija, tim za izradu propisa priprema nacrt normativnog akta.
- (2) U pripremi nacрта normativnog akta primjenjivat će se kriteriji određeni u poglavljima od I. do III. ovih jedinstvenih pravila. Jedinica ili osoba zadužena za pripremu normativnih poslova u datoj instituciji osigurava konstantan protok informacija prema nadležnim jedinicama Vijeća ministara Bosne i Hercegovine ili Predsjedništva Bosne i Hercegovine.

Član 77.
(Odobrenje nacрта)

- (1) Tim za izradu propisa podnosi nacrt na odobrenje rukovodiocu institucije.
- (2) U slučaju da je nacrt odobren, on će biti proslijeđen Vijeću ministara Bosne i Hercegovine ili Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, u odnosu na slučaj, popraćen:
 - a) obrazloženjem koji ispunjava kriterije iz Poglavlja II. ovih jedinstvenih pravila,
 - b) tezama za izradu propisa, odobrenim od rukovodioca institucije,
 - c) prednacrtom normativnog akta korištenog kroz konsultacije,
 - d) dokumentacijom o obavljenim konsultacijama.

POGLAVLJE III. OSIGURANJE IDENTIČNOSTI PROPISA U SLUŽBENIM JEZICIMA

Član 78.
(Identičnost propisa na trima službenim jezicima)

- (1) Odredbe propisa moraju biti identične na sva tri službena jezika u Bosni i Hercegovini.
- (2) Zahtjev za identičnošću propisa na trima službenim jezicima primjenjuje se na propis u trenutku predlaganja.

Član 79.
(Interna jezička provjera)

- (1) U cilju osiguravanja jezičke identičnosti propisa u procesu razmatranja i odlučivanja, nadležne službe predlagača propisa osigurat će profesionalnog lektora.
- (2) Lektor će se savjetovati i asistirati stručnjacima iz člana 72. ovih pravila.
- (3) Lektori su odgovorni za provjeru identičnosti teksta propisa u skladu s trima službenim jezicima.

Član 80.
(Konačna jezička provjera)

Prije službenog objavljivanja u "Službenom glasniku BiH", sve usvojene propise jezički će provjeriti Služba za objavljivanje Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, u cilju osiguravanja tačnosti i identičnosti propisa na trima službenim jezicima.

Član 81.
(Komisija za jezičku politiku u zakonodavstvu BiH)

- (1) Uspostavlja se Komisija za jezičku politiku u zakonodavstvu BiH, kojoj će Služba za objavljivanje Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH biti sekretarijat.
- (2) Komisija za jezičku politiku u zakonodavstvu BiH je tijelo koje se okuplja po potrebi i sastoji se od šest istaknutih pravnika, kao i šest istaknutih stručnjaka za jezik, koje imenuje Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH. U Komisiji će biti isti broj članova iz reda tri konstitutivna naroda .
- (3) Komisija za jezičku politiku u zakonodavstvu BiH sastajat će se najmanje jednom godišnje da:
 - a) odlučuje na osnovu žalbi o pitanju jezičke ispravnosti i identičnosti izraza u propisima koji su na snazi,
 - b) sastavlja i ažurira trojezički službeni leksikon izraza korištenih u propisima,
 - c) odlučuje o rječnicima i gramatičkim pravilima koji će se koristiti u narednoj godini.

DIO PETI - ZAVRŠNE ODREDBE

Član 82.
(Provjera ovih pravila)

- (1) U roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovih pravila, nadležne institucije iz člana 1.(1) ovih pravila ugradit će rješenja iz ovih pravila u svoja akta (poslovnici o radu, pravilnici i sl.).
- (2) Institucije iz člana 1. stava (1) ovih pravila će najmanje jednom godišnje sagledati sadržaj ovih pravila i njihovu prilagođenost praksi, s ciljem njihovog ažuriranja i konstantnog dopunjavanja.

Član 83.
(Stupanje na snagu)

Ova pravila stupaju na snagu osmog dana od dana objavljivanja u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine".

PSBiH broj: 151/05
26. januara 2005.godine
Sarajevo

Predsjedavajući
Predstavničkog doma
Parlamentarne skupštine BiH
Šefik Džaferović

Predsjedavajući
Doma naroda
Parlamentarne skupštine BiH
Velimir Jukić



**JEDINSTVENA PRAVILA ZA IZRADBU PRAVNIH PROPISA
U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE**

Sarajevo 2005.

Hrvatski jezik

Na temelju točke 1. Zaključka o potrebi izradbe Kodeksa Jedinstvenih nomotehničkih pravila za izradbu pravnih propisa u institucijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", broj 46/04) i članka IV/4 a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine na sjednici Zastupničkog doma, održanoj 12. siječnja 2005., i sjednici Doma naroda, održanoj 26. siječnja 2005., usvojila je

JEDINSTVENA PRAVILA ZA IZRADBU PRAVNIH PROPISA U INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE *

DIO PRVI - UVODNE NAPOMENE

Članak 1.

(Opseg primjene u odnosu na subjekte)

- (1) Jedinstvenim pravilima za izradbu propisa u institucijama Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: pravila) određuju se pravila kojih će se pridržavati nositelji normativnih poslova prigodom pripreme propisa u institucijama Bosne i Hercegovine.
- (2) Preporučuje se i drugim nositeljima normativnih poslova na nižim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini kao i Uredu visokoga predstavnika u BiH pridržavati se ovih pravila.
- (3) Ako se pravni propisi donose po **žurnom** postupku i u slučaju kada reguliraju specifična pitanja na koja se, zbog svoje žurnosti, različitog sadržaja i posebnosti u odnosu na druge propise, ne mogu primijeniti ova pravila, nositelji izradbe pravnih propisa nisu obvezni pridržavati ih se.

Članak 2.

(Opseg primjene u odnosu na objekt)

- (1) Pod propisom, u smislu ovih pravila, podrazumijeva se:
 - a) ustav,
 - b) sporazum (ako je druga strana suglasna),
 - c) zakon,
 - d) poslovnik,
 - e) odluka,
 - f) uputa,
 - g) pravilnik, i
 - h) drugi opći pravni akti.
- (2) Ova se pravila mogu primjenjivati i na pojedinačne akte, kao i na međunarodne sporazume, rezolucije te na druge akte deklarativne naravi, ako to narav akta dopušta.

DIO DRUGI- UNIFICIRANA TEHNIKA IZRADBE PROPISA

POGLAVLJE I. SADRŽAJ PROPISA

Članak 3.

(Struktura propisa)

- (1) Propis ima sljedeću strukturu:

* "Službeni glasnik BiH", broj 11/05

- a) uvodni dio,
- b) glavni dio, i
- c) završni dio.

(2) Ako narav propisa to zahtijeva, propis može imati i anekse.

Odjeljak A. Sadržaj uvodnoga dijela propisa

Članak 4. (Uvodni dio)

(1) Uvodni dio pravnoga propisa sadrži:

- a) preambulu,
- b) naziv propisa,
- c) predmet.

(2) Uvodni dio pravnoga propisa može uključivati definicije.

Članak 5. (Preambula)

(1) Preambula je dio propisa koji se nalazi na početku propisa, a sadrži informacije o pravnom temelju za usvajanje propisa, odnosno odredbe iz kojih proizlazi ovlast za njegovo donošenje.

(2) Preambula pravnoga propisa predstavlja proceduralni put kojim propis dolazi do svoje pravne snage, pozivajući se na propise više pravne važnosti, ime tijela koje donosi propis, broj sjednice na kojoj je tijelo usvojilo propis, kao i nadnevak usvajanja.

(3) Kada je tijelo koje donosi pravni propis prethodno obvezno pribaviti mišljenje ili suglasnost nekog drugog tijela, preambula treba sadržati i naziv tijela koje je dalo mišljenje, odnosno suglasnost za donošenje pravnoga propisa.

(4) U preambuli se ne rabe kratice.

(5) Stavci (1) i (2) ovoga članka ne odnose se na ustavne akte.

Članak 6. (Naziv propisa)

(1) Naziv je dio propisa koji se stavlja iza preambule, a sadrži temeljne informacije o materiji koju propis uređuje i na temelju kojih se on identificira.

(2) Naziv se mora ispisati bez kratica i bez znakova interpunkcije.

(3) Naziv treba biti izraz koji je sintetičan, a opet adekvatan sadržaju pravnoga propisa. Ako to nije moguće, jer su u propisu sadržane razne materije, onda se u naziv unosi sintetičan sadržaj one materije koja je za propis najznačajnija.

Članak 7. **(Pregled sadržaja)**

- (1) Pregled sadržaja dio je obrazloženja, a sadrži informacije o strukturi propisa.
- (2) U formuliranju sadržaja rabi se lista ili tablica, u kojima se sve podjele propisa i njegovih članaka označavaju brojevima i nazivima.
- (3) Pregled sadržaja potreban je osobito onda kad se propisom regulira neka nova materija ili kada se radi o reguliranju složene materije.
- (4) O eventualnoj potrebi objave pregleda sadržaja u "Službenom glasniku BiH" odlučuje Služba za objavu Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.

Članak 8. **(Predmet)**

- (1) Predmet je dio propisa koji se stavlja iza naziva ili ispod sadržaja, a sadrži informacije o cilju propisa.
- (2) U formuliranju predmeta trebalo bi spomenuti temeljni sadržaj propisa koji važi za cijeli sadržaj pravnoga propisa.

Članak 9. **(Definicija)**

- (1) Definicija je dio propisa koji se stavlja iza predmeta, a sadrži informaciju o značenju izraza uporabljenog u propisima.
- (2) U formuliranju definicije važno je rabiti zajedničke i nedvosmislene izraze koje nije potrebno dalje definirati.

Odjeljak B. Sadržaj glavnoga dijela propisa

Članak 10. **(Glavni dio)**

U glavnom dijelu pravnoga propisa sadržana je normativna snaga propisa i utvrđena pravila koja će služiti za ostvarivanje postavljenih ciljeva, i može uključiti:

- a) opća načela,
- b) prava i obveze,
- c) ovlasti,
- d) primjene odredaba,
- e) kaznene odredbe.

Članak 11. **(Opća načela)**

- (1) Opća su načela dio propisa koji se stavlja na početak glavnoga dijela propisa, a sadrži informacije o ključnim vrijednostima koje propis regulira.

(2) Osim kada načela odgovaraju dobro poznatom pravnom konceptu, njihov sadržaj treba biti jasno objašnjen.

Članak 12. **(Prava i obveze)**

(1) Prava i obveze dio su propisa koji se stavlja iza općih načela, ako postoje, a sadrži informacije o utjecaju propisa na subjekte.

(2) Odredbe koje se tiču prava i obveza trebalo bi definirati što je jasnije moguće, s posebnim osvrtom na njihov utjecaj na proračun.

Članak 13. **(Ovlasti)**

(1) Ovlasti su dio propisa koji se stavlja iza prava i obveza, ako postoje, a sadrži informacije o dodatnim podzakonskim aktima koje trebaju usvojiti različita tijela u sklopu implementiranja propisa.

(2) Ovlast za donošenje propisa:

- a) upućuje na tijelo odgovorno za donošenje podzakonskog akta,
- b) upućuje na opseg podzakonskog akta,
- c) uključuje vremensko ograničenje i može sadržati i klauzulu da podzakonski akti nakon izvjesnoga vremena automatski prestaju vrijediti.

Članak 14. **(Primjene odredaba)**

(1) Primjene odredaba dio su propisa koji se stavlja iza ovlasti, ako postoji, a sadrži informacije o institucijama i procedurama potrebnim pri primjeni propisa.

(2) Odredbe kojima se osnivaju nove institucije moraju točno odrediti njihovu odgovornost, rukovodnu strukturu i obveze.

(3) Odredbe kojima se uspostavljaju procedure moraju točno odrediti situacije u kojima se opća pravila upravnog postupka ne primjenjuju.

Članak 15. **(Kaznene odredbe)**

(1) Kaznene su odredbe dio propisa koji se stavlja iza odredaba o primjeni, ako postoje, a sadrži informacije o sankcijama u slučaju kršenja određene odredbe propisa.

(2) Svaka kaznena odredba ukazuje na kažnjive radnje i sankcije, uzimajući u obzir da se:

- a) definicija kažnjive radnje određuje bez mogućnosti različitog tumačenja,
- b) definicija sankcije određuje u granicama minimuma i maksimuma.

Odjeljak C. Sadržaj završnoga dijela propisa

Članak 16. (Završni dio)

U završnom dijelu pravnoga propisa sadržana je informacija o vremenu kada propis stupa na snagu te početno razdoblje njegove primjene, i može uključiti:

- a) prijelazne odredbe,
- b) završne odredbe,
- c) datiranje i potpisivanje.

Članak 17. (Prijelazne odredbe)

(1) Prijelazne odredbe dio su propisa koji se stavlja na početak završnoga dijela propisa, a sadrži informacije i o posebnim okolnostima predviđenim za razdoblje početka primjene propisa.

(2) U prijelaze se odredbe ugrađuju odredbe o prelasku na novi sustav koji uređuje određeni odnos na različit način.

Članak 18. (Slučajevi, odnosno postupci koji čekaju pravomoćno rješenje)

Prijelazne odredbe reguliraju odnose koji do dana stupanja na snagu propisa nisu pravomoćno okončani:

- a) određivanjem roka nakon kojeg će se primjenjivati novi način za uređivanje slučajeva, odnosno postupaka ,
- b) dopuštanjem da se odnosi započeti na temelju ranije odredbe dovrše, uz uporabu sljedeće formulacije:

"Svi slučajevi, odnosno postupci koji do dana stupanja na snagu ovoga propisa nisu pravomoćno okončani završit će se po odredbama propisa koji je bio na snazi u vrijeme donošenja".

Članak 19. (Ograničavajuće odredbe)

(1) Ograničavajuće odredbe dio su propisa koji se stavlja iza prijelaznih odredaba , ako postoje, a sadrži informacije o posebnim ograničenjima pri primjeni propisa u odnosu na mjesto i vrijeme.

(2) Ograničenja pri primjeni propisa u odnosu na mjesto moguće je riješiti formulacijom :

"ovi propisi važe samo za... ."

(3) Ograničenja pri primjeni propisa u odnosu na vrijeme moguće je riješiti formulacijom :

"ovi propisi važe samo do... ili od."

Članak 20. **(Odredbe o stavljanju propisa izvan snage)**

- (1) Odredbe o stavljanju propisa izvan snage dio su propisa koji se stavlja nakon ograničavajućih odredaba, ako postoje, a sadrže informacije o propisima koji se stavlja izvan snage stupanjem na snagu novoga propisa.
- (2) Odredbe o stavljanju propisa izvan snage moraju jasno navesti svaki propis koji se stavlja izvan snage.

Članak 21. **(Završne odredbe)**

- (1) Završne odredbe dio su propisa koji se stavlja iza prijelazne odredbe, a sadrži informacije o tome kada propis stupa na snagu.
- (2) Propis, u smislu ustavnih načela, u pravilu stupa na snagu poslije isteka određenoga roka poslije objave, i tako mora biti označeno. U slučaju zakona, to je razdoblje od osam dana, ali nikada prije jednoga dana od dana objave.
- (3) Postojanje vremenske distance između dana stupanja na snagu propisa i početka primjene pojedinih odredaba propisa moguće je riješiti formulacijom:

“Ovaj propis stupa na snagu ____ dana od dana objave, a primjenjivat će se od ____ godine.”

- (4) U propisima se ne određuje vrijeme njihove objave. Propisi koje donose institucije na koje se ova pravila odnose objavljuju se:
 - a) samo u “Službenom glasniku Bosne i Hercegovine” (zakoni i drugi propisi koji se tiču javnosti),
 - b) u internim glasilima ili na oglasnoj ploči (pojedinačni akti).

Članak 22. **(Datiranje)**

- (1) Datiranje je posebna vremenska klauzula koja se nalazi ispod teksta propisa i pokazuje dan kada je propis nastao.
- (2) Datiranje je formalan akt i može se izraziti na sljedeći način:
 - a) izvorni način - gdje kao nadnevak nastanka propisa važi onaj dan koji je naznačen ispod objavljenog teksta propisa. To vrijedi za sve propise osim za zakone.
 - b) neizvorni način - ako nadnevak nastanka propisa nije označen, kao nadnevak propisa važi dan objave službenoga glasnika u kome je propis bio objavljen.

Odjeljak D. Sadržaj priloga - aneksa propisa

Članak 23. **(Svrha i vrijednost aneksa)**

- (1) Ako postoje praktični razlozi, zbog opsežnosti ili posebnog načina iskazivanja tehničkih pravila ili podataka u normativnom dijelu propisa, ta se pravila normiraju kao prilozi-aneksi.

(2) Aneksi su, u svakom slučaju, integralni dio propisa uz koji se donose, s tim da se u tekstu zakona pozove na anekse.

Članak 24.
(Struktura aneksa)

(1) Aneksi moraju imati jednoobraznu strukturu i biti tako sačinjeni da sadržaj bude jasan, uz poštivanje pravila znanstvene discipline kojoj pripadaju.

(2) Ako ima više aneksa, označavaju se rimskim (rednim) brojevima.

POGLAVLJE II. OBLIK PROPISA

Odjeljak A. Unutarnja podjela propisa

Članak 25.
(Vrste unutarnjih podjela)

(1) Unutarnja podjela propisa, s obzirom na oblik, ide za tim da se dobije pregled materije koja se regulira propisom s ciljem što lakše uporabe. Unutarnja podjela propisa može se činiti na :

- a) dio,
- b) poglavlje,
- c) odjeljak.

(2) Propis i svaka unutarnja podjela propisa ne mogu imati manje od dva članka.

Članak 26.
(Dio)

(1) Propis može biti podijeljen najmanje na dva dijela. Dijelom je obuhvaćena tematska cjelina pravnoga propisa .

(2) Dio se označava rednim brojem prema redoslijedu od broja jedan. Brojevi se pišu velikim slovima. Primjer: DIO PRVI.

(3) Dio može imati naziv. Ako se jedan dio naslovljava, naziv moraju imati svi dijelovi propisa.

Članak 27.
(Poglavlje)

(1) Dio može biti podijeljen najmanje na dva poglavlja. Poglavlje nastaje dijeljenjem jedne na više funkcionalnih ili smisaonih cjelina.

(2) Poglavlje se označava rimskim brojem koji se piše iza riječi "POGLAVLJE". Primjer: POGLAVLJE I.

(3) Poglavlje može imati naziv. Ako se naslovljava jedno, onda sva poglavlja u propisu moraju imati naziv.

**Članak 28.
(Odjeljak)**

- (1) Odjeljak je sastavni dio poglavlja, kao jedan od elemenata cjeline.
- (2) Odjeljak se označava velikim slovom abecede iza kojeg se stavlja interpunkcijski znak "točka". Primjer: Odjeljak A.
- (3) Odjeljak može imati naziv. Ako jedan odjeljak ima naziv, i svi ostali odjeljci moraju imati nazive.

Odjeljak B. Članak i unutarnja podjela**Članak 29.
(Članak)**

- (1) Članak sadrži jednu ili više misli koje se mogu zaokružiti u jednu logičnu cjelinu.
- (2) Članak se označava arapskim brojem, počinjući od broja jedan, a zatim po redosljedju brojevima do posljednjeg članka u propisu.
- (3) Članak ima naziv koji se upisuje ispod brojčane oznake i stavlja se u zagradu.

**Članak 30.
(Unutarnja podjela članka)**

- (1) Članak se dijeli na:
 - a) stavke,
 - b) stavci na točke,
 - c) točke na alineje.
- (2) Odredbe članka, stavka, točke i alineje sastoje se od jedne rečenice. Samo ako to interesu razumljivosti zahtijevaju, odredba se može iznimno sastojati od dvije ili više rečenica.
- (3) Odredbe članka i stavka uvijek se završavaju interpunkcijskim znakom "točka", a odredbe točke i alineje interpunkcijskim znakom "zarez", "točka zarez" ili "točka" i na kraju se uvijek stavlja točka.

**Članak 31.
(Stavak)**

- (1) Članak se može sastojati od jednog ili više stavaka.
- (2) Stavak se označava arapskim brojem, s otvorenom zagradom ispred i zatvorenom zagradom iza broja. Primjer: (1). Ako se članak sastoji od samo jednog stavka, taj se stavak brojčano ne označava.

**Članak 32.
(Točka)**

- (1) Stavak se može sastojati od dvije ili više točaka.

(2) Točka se označava malim slovom abecede ispred teksta odredbe po redoslijedu slova. Iza slova se stavlja zagrada. Primjer: a).

Članak 33.
(Alineja)

(1) Točka se može sastojati od dvije ili više alineja.

(2) Alineja se označava arapskim brojem, počinjući od broja jedan, sa zatvorenom zagradom iza . Primjer: 1).

POGLAVLJE III. STIL PROPISA

Odjeljak A. Terminologija

Članak 34.
(Opća načela terminologije)

(1) Propis se piše jasnim stilom, jednostavnim riječima i precizno izraženim namjerama zakonodavca.

(2) Terminologija uporabljena u propisima mora biti:

- a) jasna,
- b) dosljedna,
- c) precizna,
- d) potrebna.

Članak 35.
(Jasna terminologija)

(1) U propisu se rabi terminologija uz što je moguće manje odstupanja od značenja u svakodnevici, u odnosu na pravni i stručni smisao.

(2) Uporabu terminologije koja ima dva ili više značenja trebalo bi izbjegavati. Ako to nije moguće, željeno značenje treba definirati posebnom odredbom koja se nalazi u uvodnom dijelu propisa.

Članak 36.
(Dosljedna terminologija)

(1) Uporaba terminologije u cijelom tekstu propisa treba biti dosljedna, kao i u odnosu na propise koji su na snazi.

(2) Kada se izraz u propisu uporabi u jednom značenju, mora se u istom značenju rabiti kroz cijeli propis.

Članak 37.
(Precizna terminologija)

U propisu se rabi precizna terminologija, čije pravne posljedice mogu biti nedvojbeno jasne.

(2) Uporaba uobičajenih, a nepreciznih odrednica "odmah", "bez odgode", "pravodobno", "u pravilu" i slično, trebalo bi, u određivanju vremenskih rokova, što je moguće više izbjegavati.

Članak 38. **(Terminologija)**

(1) U propisu se rabi samo terminologija koja ima isto značenje na jezicima u službenoj uporabi u Bosni i Hercegovini.

(2) Uporabu dva ili više izraza istoga značenja, koji se mogu izraziti samo jednim izrazom istoga značenja, kao i strane izraze, treba izbjegavati.

(3) Strani izrazi (tuđice) mogu se rabiti u onom značenju koje strani izraz ima na jezicima u službenoj uporabi u Bosni i Hercegovini.

(4) Uporabljeni strani izraz u propisu stavlja se u zagradu iza domaćeg izraza istoga značenja.

Odjeljak B. Pozivanje, navođenje i kratice

Članak 39. **(Pozivanje)**

(1) Ukazivanje u propisu na odredbe iz drugih propisa obavlja se pozivanjem, a ne ponavljanjem same odredbe.

(2) Pozivanje na druge propise obavlja se na zatvoren i otvoren način:

a) zatvoreno pozivanje obavlja se pozivanjem na naziv propisa, označavajući u zagradi pod navodnicima naziv, broj i godinu objave službenog glasila u kojem je objavljen propis na koji se poziva sa svim izmjenama i dopunama,

b) otvoreno pozivanje obavlja se navođenjem generičkog pojma za određenu vrstu propisa, npr. odluka ili zakon, i područja koje se regulira.

(3) u slučaju zatvorenog pozivanja na više propisa različitog naziva, značaja i nomotehničkog podrijetla, redosljed je navođenja prema njihovoj važnosti: ustav, sporazum, zakon, poslovnik, odluka, uputa, pravilnik i dr. Ako se mora pozvati na propis iste važnosti (npr. dva zakona), prvo se navodi propis koji je ranije objavljen.

Članak 40. **(Navođenje)**

(1) Ukazivanje u propisu na dijelove istoga propisa obavlja se navođenjem. Navođenje je moguće riješiti formulacijama:

a) "iz članka x. ovoga propisa", ako se poziva na odredbu članka, ili

b) "iz stavka (y) ovoga članka", ako se poziva na odredbu stavka.

(2) Uporabu izraza kao što su prethodni, sljedeći, idući i sl., s ciljem navođenja, trebalo bi izbjegavati.

Članak 41.
(Kratice)

- (1) U slučaju ponavljanja kratica naziva ili drugih izraza kroz isti propis rabi se samo uopćeni naziv propisa riječju "u daljnjem tekstu", koja se navodi u zagradi nakon interpunkcijskog znaka "dvotočka".
- (2) U slučaju ponavljanja, trebalo bi izbjegavati kratice u kojima se početna slova pojedinačne riječi poprate točkom , osim kada je kratica uobičajena.

Odjeljak C. Gramatika

Članak 42.
(Uporaba glagola)

Glagoli se u propisu rabe u sadašnjem vremenu i u aktivnom obliku.

Članak 43.
(Uporaba jednine)

- (1) Riječi se u propisu rabe u jednini.
- (2) Nije ispravno alternativno određivanje (u jednini i množini) kao što su: "dodjeljuje(ju)", "kandidatu(ima)", "relevantnog(ih)", "konstitutivnog(ih)", "vlasti(ima)".

Članak 44.
(Uporaba muškog ili ženskog roda)

Riječi se u propisu rabe samo u muškom ili ženskom rodu.

Članak 45.
(Pisanje brojeva)

Brojevi uporabljeni u propisu pišu se slovima, osim kada se određuje nadnevak i iznos novca. Navođenje brojeva u tekstu do broja 10 piše se slovima, a preko 10 brojevima.

POGLAVLJE IV. IZMJENE I POTVRĐIVANJE PROPISA

Odjeljak A. Izmjene i dopune

Članak 46.
(Svrha i opseg izmjena i dopuna)

- (1) Izmjene i dopune rade se u slučajevima kada propisi ne odgovaraju izmjenama u pravnom sustavu ili izmjenama u politici u određenom području ili ih treba prilagoditi stvarnim potrebama.
- (2) Temeljni propis može biti izmijenjen u potpunosti, osim naziva propisa i nadnevka.
- (3) Ako se više od polovice članaka temeljnoga propisa mijenja, odnosno dopunjuje, potrebno je pristupiti donošenju novoga propisa.

Članak 47. **(Način izmjena i dopuna)**

- (1) Izmjene i dopune propisa mogu se činiti samo propisom iste važnosti i u istom postupku kao i propis koji se mijenja.
- (2) Izmjenama i dopunama jednog propisa ne mogu se činiti promjene u propisu koji uređuje drugo područje.
- (3) Izmjena propisa radi se tako da se jednim amandmanom obuhvataju sve izmjene i dopune koje se odnose na jedan članak, a ukoliko se radi o izmjenama i dopunama koje sadrže različite ciljeve, odnosno svrhu, izmjena propisa radi se kroz više amandmana na jedan članak.

Članak 48. **(Naziv izmjena i dopuna)**

- (1) Naziv izmjena i dopuna u propisu treba odgovarati njegovom sadržaju . Ako se čini:
 - a) samo jedna izmjena ili dopuna, propis se naziva "o izmjeni" ili "o dopuni",
 - b) jedna izmjena i više dopuna, propis se naziva "o izmjeni i dopunama", odnosno "o izmjenama i dopuni",
 - c) najmanje dvije izmjene i najmanje dvije dopune, propis se naziva "o izmjenama i dopunama".
- (2) U nazivu propisa o izmjenama i dopunama treba se u cjelini pozvati na naziv propisa koji se mijenja.

Članak 49. **(Pozivanje na temeljni propis)**

- (1) Kada se mijenja izvorni tekst propisa, onda treba stajati "temeljni tekst", a kada se radi izmjena već izmijenjenog i dopunjenog propisa , onda treba stajati "ovoga propisa".
- (2) Propis o izmjenama i dopunama treba u prvom članku sadržavati pozivanje na temeljni propis i oznaku prvoga članka koji se mijenja ili dopunjuje, a ostali članci prate redosljed teksta.

Članak 50. **(Formulacija izmjena propisa)**

- (1) Izmjenu propisa moguće je riješiti formulacijama:
 - a) ako se mijenja cijeli članak,
"U propisu (naziv) članak x. mijenja se i glasi

Članak x.
a,b,c";

- b) ako se mijenja jedan dio, kao što je stavak,
"U članku x. stavak (1) mijenja se i glasi

(1) a,b,c";

- c) ako se mijenja jedna ili više riječi unutar jednoga članka,

“U članku x. stavku (1) riječi ‘a,b,c’ zamjenjuju se riječima ‘d,e,f’.”

(2) Ako se briše neka odredba ili dio odredbe, izmjenu je moguće riješiti formulacijom :

“U članku x. u stavku (1) riječi ‘a,b,c’ brišu se.”

(3) Istim se formulacijama brišu druge vrste odredaba višeg oblika ustrojstva (rečenica, alineja, točaka), s tim što se umjesto izraza “riječi” rabi termin za sadržaj koji se izostavlja.

Članak 51. **(Formulacija dopuna dijela propisa)**

Ako se dopunjuje odredba u propisu dodavanjem dijela propisa, kao npr. poglavlja, dopunjeni se dio označava istim brojem kao i prethodni dio iste vrste popraćen progresivnim slovom. Formulacija dopune glasi:

“Iza (poslije, nakon) Poglavlja 12 dodaje se Odjeljak 12a koje glasi:- pogrešan primjer

*‘Poglavlje 12a
Članak xa’.”*

Članak 52. **(Formulacija dopune članka)**

Ako se dopuna propisa čini dodavanjem članka ili članaka, novi se članak označava istim brojem kao i prethodni, popraćen progresivnim slovom. Formulacija dopune glasi:

“U propisu (naziv) iza članka x. dodaje se članak koji glasi:

*‘Članak xa.
a,b,c’.”*

Članak 53. **(Formulacija dopune dijela članka)**

(1) Ako se dopuna propisa čini dodavanjem , kao na primjer stavka ili stavaka, formulacija je sljedeća:

*“U članku x. iza stavka (2) dodaje se novi stavak (3) koji glasi
(3) a,b,c’.”*

(2) U slučaju iz stavka (2), konsekvenca dopune može biti dvojaka:

- a) ako se članak x. sastoji od dva stavka, onda je predložena formulacija konačna, novi se stavak jednostavno dodaje uz progresivni broj ili slovo.
- b) ko se članak x. sastoji od tri ili više stavaka, tada se odredba nastavlja još jednim stavkom koji glasi:

“Dosadašnji stavak(3) postaje stavak (4).”

Odjeljak B. Pročišćeni tekst i ispravak propisa

Članak 54. (Pročišćeni tekst)

- (1) Kad institucija u kojoj se ova pravila primjenjuju zatraži od svoje službe da pripremi pročišćeni tekst, tome će se pristupiti na način iz članka 53. ovih pravila tako što će se formulacijom: "pročišćeni tekst" ispod naziva propisa to označiti.
- (2) Članci pročišćenoga teksta u tom slučaju dobivaju novu numeraciju.
- (3) Dopušteno je da su u pročišćenom tekstu sadržani ispravci.
- (4) Pročišćeni tekst propisa ne upućuje se u redovitu zakonodavnu proceduru i dostavlja se na daljnji postupak sukladno Poslovniku.
- (5) Pročišćeni tekst ima službenu narav i objavljuje se u službenom glasilu.

Članak 55. (Ispravak)

- (1) Ispravkom se nakon objave čini promjena u propisu kojom se ispravljaju očite pogreške, odnosno razlike između potpisane i objavljene verzije propisa.
- (2) Institucija mjerodavna za usvajanje propisa mjerodavna je za ispravke u jednom od idućih brojeva službenoga glasila.
- (3) U ispravku se usporedo navode pogrešan i ispravljen tekst propisa, kao i mjesto, vrijeme i tijelo koje je izvršilo ispravak.

Odjeljak C. Potvrđivanje odluka Visokoga predstavnika za Bosnu i Hercegovinu

Članak 56. (Zakon o potvrđivanju zakona)

Kada se radi o usvajanju odluka kojima je Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu proglasio zakon na privremenim osnovama, sukladno svojim ovlastima, mjerodavno zakonodavno tijelo donosi zakon o njegovu usvajanju, bez izmjena i dopuna i dodatnih uvjeta.

Članak 57. (Sadržaj zakona)

Zakon o usvajanju sadrži: naziv odluke kojom je Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu proglasio zakon na privremenim osnovama, broj službenog glasila u kojem je objavljena odluka i nadnevak njezina stupanja na snagu, bez objave teksta zakona, na primjer:

“ ZAKON O USVAJANJU ZAKONA(citirati naziv zakona)

Članak 1.

- (1) *Ovim se zakonom usvaja se Zakon.....(citirati) koji je na privremenim osnovama donio Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, objavljen u... (navesti službeno glasilo i broj.....).*

(2) *Zakon i svi prateći propisi doneseni sukladno ovome zakonu primjenjuju se od dana stupanja na snagu Zakona (navesti ranije službeno glasilo u kojem je propis objavljen).*

Članak 2.

Ovaj će se zakon objaviti u "službenom glasilu..."

DIO TREĆI - UNIFICIRANA TEHNIKA IZRADBE OBRAZLOŽENJA

poglavlje i. oblik obrazloženja

Članak 58.
(Obveza dostave obrazloženja)

(1) Prigodom pripreme nacrtu ili prijedloga propisa u institucijama Bosne i Hercegovine predlagatelj je dužan uz nacrt ili prijedlog propisa dostaviti obrazloženje.

(2) Propisi uz koje se podnosi obrazloženje su: ustav, nacrti i prijedlozi zakona, nacrti i prijedlozi sporazuma, odluke, upute, zaključci, deklaracije, rezolucije i svi drugi propisi iz mjerodavnosti institucija Bosne i Hercegovine, uključujući i amandmane podnesene u parlamentarnoj proceduri.

Članak 59.
(Struktura obrazloženja)

Obrazloženje se, u obliku dodatka, podnosi kao poseban dokument uz nacrt ili prijedlog propisa i ne smatra se aneksom danog nacrtu ili prijedloga propisa.

POGLAVLJE II. STRUKTURA I SADRŽAJ OBRAZLOŽENJA

Članak 60.
(Sadržaj obrazloženja)

(1) Obrazloženje propisa sadrži:

- a) ustavnopravni i zakonski temelj za uvođenje propisa,
- b) razloge za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane politike,
- c) usklađenost propisa s europskim zakonodavstvom,
- d) provedbene mehanizme i način osiguravanja poštivanja propisa,
- e) obrazloženje finansijskih sredstava za provedbu propisa i finansijske učinke zakona,
- f) opis konzultacija vođenih u procesu izradbe propisa,
- g) raspored eventualnog ponovnog preispitivanja uvedenog propisa.

(2) Ukoliko se ocijeni da narav pojedinoga propisa ne zahtijeva obrazloženje prema nekoj od točaka iz stavka (1) ovoga članka, moguća su odstupanja. Mjerodavna institucija za donošenje propisa može odlučiti da obrazloženje nije potpuno i zahtijevati dodatna pojašnjenja od obrađivača.

Članak 61.
(Ustavna i pravna provjera)

(1) Ustavnopravni i zakonski temelj za uvođenje propisa sadrži provjeru:

- a) ustavnih i zakonskih ovlasti za reguliranje pojedine materije i za donošenje propisa,
- b) usklađenosti prema postojećem zakonodavstvu uključujući i međunarodne sporazume.

(2) Ukoliko je potrebno, ustavnopravni i zakonski temelj uključuje i usklađenost propisa prema obvezujućim pravnim načelima poput pravne sigurnosti, razmjernosti i jednakosti pred zakonom, kao i s proceduralnim zahtjevima.

Članak 62. **(Razlog uvođenja propisa)**

(1) Razlozi za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane politike moraju biti utemeljeni na jasnim dokazima da je problem u odabranoj materiji postojao i da je uvođenje propisa opravdano, navodeći osobito:

- a) analizu sadašnjega stanja,
- b) vrijednosti kojima se obrađivač vodio i trenutnu politiku dane institucije u svezi s njima, i
- c) vjerojatnost dobiti od uvođenja propisa, utemeljenu na realnoj procjeni djelotvornosti dane institucije.

(2) Kada god je to moguće, razlozi za uvođenje propisa i objašnjenje odabrane politike također bi trebali biti utemeljeni na dokazima da se vodila rasprava i o alternativnim oblicima reguliranja dane materije, poput ekonomskog reguliranja, neobvezujućih sporazuma, samoreguliranja, prikazivanja informacija i drugih nenormativnih načina reguliranja.

Članak 63. **(Usklađenost sa zakonodavstvom EU)**

(1) Kada se, s ciljem usklađivanja zakonodavstva BiH sa zakonodavstvom EU, mijenja i dopunjuje postojeći propis ili se donosi novi propis, institucija koja priprema nacrt ili prijedlog propisa nastoji osigurati i pregled usuglašenosti propisa s pravnim naslijeđem EU (*acquis communautaire*).

(2) Institucije BiH preuzimaju obvezu iz stavka (1) ovoga članka postupno i sukcesivno do trenutka kada BiH, u postupku izvršavanja ugovora s EU, otpočne s obveznim usklađivanjem zakonodavstva, kada pregled usuglašenosti propisa s pravnim naslijeđem EU postaje obvezujući za svaku instituciju, u punom opsegu.

Članak 64. **(Provjera provedbe)**

(1) Provedbeni mehanizmi i način osiguravanja poštivanja propisa tiču se metoda provedbe zakona i drugih propisa ili akata, odnosno mehanizama koji se rabe kako bi osobe na koje se propisi odnose poštivale njegove odredbe.

(2) Metode i strategije iz stavka (1) ovoga članka omogućuju da se utvrdi sljedeće:

- a) mjere i akcije za provedbu i poštivanje propisa, a osobito osiguranje punih administrativnih kapaciteta za izvršenje zadaća i obveza,
- b) ijela mjerodavna za provedbu i rokovi koje oni trebaju poštivati, i
- c) aktivnosti pomoću kojih se treba izbjeći moguće sukobljavanje i nesporazumi sa osobama na koje se propis odnosi.

Članak 65.
(Procjena financijskih sredstava i dobiti)

- (1) Obrazloženje financijskih sredstava sadrži procjenu potrebnih sredstava, izvora i metoda osiguranja tih sredstava za provedbu propisa.
- (2) Predlagatelj obvezno iznosi procjenu očekivanih troškova i dobiti od uvođenja propisa i od mogućih alternativa uvođenju propisa.
- (3) Procjena iz stavka (2) ovoga članka treba biti na raspolaganju u dostupnom obliku upravnim, izvršnim i zakonodavnim tijelima u kojima se donose odluke.
- (4) Procjene najvažnijih propisa uključuju i procjenu troškova i dobiti glavnih podelemenata propisa kako bi se razvrstali elementi koji su opravdani od onih koji nisu.
- (5) Ukoliko je potrebno, procjena također treba obuhvatiti:
 - a) sve ekonomske troškove koje snose poduzeća, građani i druge razine vlasti koje su mjerodavne za provedbu propisa,
 - b) troškove odabira politike i administrativnih formalnosti,
 - c) administrativne i fiskalne troškove uvođenja propisa kao i izvanregulatornih alternativa, uključujući i troškove provedbe propisa.
- (6) U svakom slučaju, obrađivač treba prikazati razumnu prosudbu o tome da su troškovi uvođenja propisa opravdani njihovim dobitima prije samog započinjanja uvođenja propisa.

Članak 66.
(Konzultacije među institucijama)

- (1) Svaki put kada proces uvođenja propisa zahtijeva sudjelovanje više od jedne institucije ili razine vlasti, obrazloženje sadrži prikaz obavljenih konzultacija među institucijama.
- (2) Obrađivač obrazlaže mehanizme koji se rabe kako bi se provele sve potrebne konzultacije, uključujući, ovisno o slučaju, horizontalnu i vertikalnu koordinaciju i suradnju među institucijama i razinama vlasti.

Članak 67.
(Revizije postojećih propisa)

- (1) Kako bi se izbjegle situacije u kojima propisi postaju zastarjeli, nedosljedni ili loše izrađeni, institucije Bosne i Hercegovine uspostaviti će sustavne i periodične revizije postojećih propisa.
- (2) U obrazloženju, uz nacrt ili prijedlog propisa, obrađivač navodi vremenski raspored revizije donesenog propisa, na način naveden u stavku (1) ovoga članka.
- (3) Predlagatelj navodi i obvezu izvješćivanja i odgovornosti.
- (4) Predlagatelj propisa može napraviti ponovno preispitivanje potrebe za uvođenjem propisa i prije vremenskog rasporeda iz stavka (2) ovoga članka, ukoliko nastane promjena uvjeta nakon donošenja propisa. U tom se slučaju poduzimaju sve potrebne mjere za revidiranjem ili ukidanjem postojećih propisa.

DIO ČETVRTI- USTROJSTVO POSLOVA ZA NORMATIVNE DJELATNOSTI***poglavlje i. mjerodavne jedinice ili specijalizirano osoblje*****Članak 68.****(Osnivanje jedinica ili specijaliziranog radnog mjesta)**

(1) Sukladno Pravilniku o unutarnjem ustrojstvu i na precizan način, svaka institucija uključena u proces izradbe i obradbe normativnih akata osniva:

- a) jedinicu za "normativne poslove", koju čine dva ili više službenika sa specijalnom mjerodavnošću za pripremu i obradbu normativnih akata, ili
- b) radno mjesto specijalista za "normativne poslove", izričito mjerodavnoga za pripremu normativnih akata.

(2) Ukoliko opseg poslova na pripremi normativnih akata ne opravdava osnivanje jedinice ili radnog mjesta isključivo posvećenog "normativnim poslovima", odgovarajući opis radnoga mjesta može sadržavati i dodatne poslove, kao što su upravno-pravni poslovi.

Članak 69.**(Stručni poslovi)**

(1) Jedinica ili specijalizirano osoblje mjerodavno za pripremu normativnih akata posjeduju odgovarajuću visoku stručnu spremu i specijalistička znanja i iskustva u svim pitanjima koja se tiču provedbe ovih jedinstvenih pravila.

(2) S ciljem razvoja i usavršavanja njihove stručnosti, mjerodavne jedinice ili specijalizirano osoblje imaju pravo na povremenu stručnu obuku, koju zajednički organiziraju i nadgledaju šef jedinice i mjerodavni rukovoditelji u institucijama.

POGLAVLJE II. POSTUPAK IZRADBE PROPISA**Članak 70.****(Ovlasti za pripremu propisa)**

(1) Inicijativa tijela vlasti za pripremanje normativnog akta počinje uvrštavanjem tog akta u plan rada tog tijela.

(2) Prigodom formuliranja inicijative tijelo koji donosi plan:

- a) zadužuje jednu od institucija kao i druge koje će sudjelovati pod njegovim nadzorom za pripremu normativnog akta,
- b) objašnjava dovoljno jasno svrhu normativnog akta koji se priprema;
- c) određuje rok za podnesak nacрта normativnog akta.

Članak 71.**(Sastav tima za izradbu propisa)**

(1) Zadužena institucija priprema normativni akt s jedinicom ili specijaliziranim osobljem mjerodavnim za normativne poslove, uz sudjelovanje tima stručnjaka koji rade u danoj instituciji ili u okviru njezinih unutarnjih organizacijskih jedinica.

(2) Ukoliko se stručnost ne može osigurati unutar institucije, rukovoditelj institucije može podnijeti predlagatelju, ovisno o slučaju, zahtjev za osnivanje savjetodavne radne skupine koju čine stručnjaci iz drugih institucija BiH. Radom radne skupine koordinira jedinica ili specijalizirano osoblje mjerodavno za normativne poslove u okviru institucije koja je dobila zaduženje za pripremu propisa.

(3) Ukoliko se stručnost ne može osigurati u okviru institucija BiH, rukovoditelj institucije može osigurati usluge stručnjaka izvan institucija. Ti stručnjaci, koji mogu biti domaći i strani, djeluju pod nadzorom jedinice ili specijaliziranog osoblja mjerodavnog za normativne poslove u okviru institucije koja je dobila zaduženje za izradbu propisa.

Članak 72. **(Priprema teza)**

(1) Tim za izradbu propisa priprema teze koje ocrtavaju temeljna opredjeljenja u svezi s pripremom normativnog akta.

(2) Teze mogu biti predstavljene u obliku ograničenog broja alternativnih opcija za reguliranje specifične materije.

Članak 73. **(Odobrenje teza)**

(1) Tim za izradbu propisa dostavlja teze rukovoditelju institucije radi odobrenja.

(2) U slučaju da postoje alternative u svezi sa specifičnom materijom, odobrenje treba naznačiti koja će se od opcija razmatrati u daljnjem postupku.

Članak 74. **(Priprema prednacrt)**

(1) Sukladno odobrenim tezama, tim za izradbu propisa priprema prednacrt normativnog akta.

(2) U pripremi prednacrt primjenjuju se kriteriji koji su postavljeni u poglavljima od I. do III. ovih jedinstvenih pravila. Jedinica ili specijalizirano osoblje mjerodavno za normativne poslove u danoj instituciji održava stalni protok informacija s mjerodavnim jedinicama predlagatelja, u odnosu na slučaj.

Članak 75. **(Proces konzultacije)**

(1) Na temelju prednacrt, tim za izradbu propisa konzultira se s:

- a) jedinicom ili osobom zaduženom za pripremu normativnih poslova u mjerodavnom ministarstvu Bosne i Hercegovine, s ciljem osiguravanja potrebnih proračunskih sredstava za provedbu normativnog akta u pripremi,
- b) jedinicom ili osobom zaduženom za pripremu normativnih poslova u mjerodavnoj instituciji za europske integracije, s ciljem potvrde da je normativni akt u pripremi sukladan zahtjevima Europske unije.

(2) Isto se osoblje, što je moguće više, konzultira s :

- a) drugim institucijama Bosne i Hercegovine na koje se odnosi materija normativnog akta u pripremi,
- b) javnim tijelima na koje se odnosi materija normativnog akta u pripremi, uključujući mjerodavne entitetske institucije i sve njihove administrativne jedinice,
- c) privatnim osobama predstavljenim od registriranih udruga građana,
- d) međunarodnim institucijama na koje se odnosi materija normativnog akta u pripremi.

Članak 76.
(Priprema nacрта)

- (1) Na temelju ishoda konzultacija, tim za izradbu propisa priprema nacrt normativnog akta.
- (2) U pripremi nacрта normativnog akta primjenjivat će se kriteriji određeni u poglavljima od I. do III. ovih jedinstvenih pravila. Jedinica ili osoba zadužena za pripremu normativnih poslova u danoj instituciji osigurava konstantan protok informacija prema mjerodavnim jedinicama Vijeća ministara Bosne i Hercegovine ili Predsjedništva Bosne i Hercegovine.

Članak 77.
(Odobrenje nacрта)

- (1) Tim za izradbu propisa podnosi nacrt na odobrenje rukovoditelju institucije.
- (2) U slučaju da je nacrt odobren, on će biti proslijeđen Vijeću ministara Bosne i Hercegovine ili Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, u odnosu na slučaj, popraćen:
 - a) obrazloženjem koji ispunjava kriterije iz Poglavlja II. ovih jedinstvenih pravila,
 - b) ezama za izradbu propisa, odobrenih od rukovoditelja institucije,
 - c) prednacrtom normativnog akta uporabljenog kroz konzultacije,
 - d) dokumentacijom o obavljenim konzultacijama.

POGLAVLJE III. OSIGURANJE ISTOVJETNOSTI PROPISA U SLUŽBENIM JEZICIMA

Članak 78.
(Istovjetnost propisa na trima službenim jezicima)

- (1) Odredbe propisa moraju biti istovjetne na sva tri službena jezika u Bosni i Hercegovini.
- (2) Zahtjev za istovjetnošću propisa na trima službenim jezicima primjenjuje se na propis u trenutku predlaganja.

Članak 79.
(Interna jezična provjera)

- (1) S ciljem osiguravanja jezične istovjetnosti propisa u procesu razmatranja i odlučivanja, mjerodavne službe predlagatelja propisa osigurat će profesionalnog lektora.
- (2) Lektor će se savjetovati i asistirati stručnjacima iz članka 72. ovih pravila.
- (3) Lektori su odgovorni za provjeru istovjetnosti teksta propisa sukladno trima službenim jezicima.

Članak 80.
(Konačna jezična provjera)

Prije službene objave u "Službenom glasniku BiH", sve će usvojene propise jezično provjeriti Služba za objavu Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, s ciljem osiguravanja točnosti i istovjetnosti propisa na trima službenim jezicima.

Članak 81.
(Povjerenstvo za jezičnu politiku u zakonodavstvu BiH)

- (1) Osniva se Povjerenstvo za jezičnu politiku u zakonodavstvu BiH, kojem će Služba za objavu Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH biti tajništvo.
- (2) Povjerenstvo za jezičnu politiku u zakonodavstvu BiH je tijelo koje se okuplja po potrebi i sastoji se od šest istaknutih pravnikâ, kao i šest istaknutih stručnjaka za jezik, koje imenuje Dom naroda BiH. U Povjerenstvu će biti jednak broj članova iz reda tri konstitutivna naroda.
- (3) Povjerenstvo za jezičnu politiku u zakonodavstvu BiH sastajat će se najmanje jednom godišnje:
 - a) da odlučuje, na temelju priziva, o pitanju jezične ispravnosti i istovjetnosti izraza u propisima koji su na snazi,
 - b) da sastavlja i ažurira trojezični službeni leksikon izraza uporabljenih u propisima,
 - c) da odlučuje o rječnicima i gramatičkim pravilima koji će se rabiti u sljedećoj godini.

DIO PETI - ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 82.
(Provjera ovih pravila)

- (1) U roku od šest mjeseci od dana stupanja na snagu ovih pravila, mjerodavne institucije iz članka 1.(1) ugradit će rješenja iz teksta ovih pravila u svoja akta (poslovnici o radu, pravilnici i sl.).
- (2) Institucije iz članka 1.(1) ovih pravila najmanje će jednom godišnje sagledati sadržaj ovih pravila i njihovu prilagodbu praksi, s ciljem njihova ažuriranja i konstantne dopune.

Članak 83.
(Stupanje na snagu)

Ova pravila stupaju na snagu osmog dana od dana objave u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine".

PSBiH broj: 151/05
26. siječnja 2005.
Sarajevo

Predsjedatelj
Zastupničkog doma
Parlamentarne skupštine BiH
Šefik Džaferović

Predsjedatelj
Doma naroda
Parlamentarne skupštine BiH
Velimir Jukić



**ЈЕДИНСТВЕНА ПРАВИЛА ЗА ИЗРАДУ ПРАВНИХ ПРОПИСА
У ИНСТИТУЦИЈАМА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ**

Сарајево 2005.

Српски језик

На основу тачке 1. Закључка о потреби израде Кодекса Јединствених номотехничких правила за израду правних прописа у институцијама Босне и Херцеговине ("Службени гласник Босне и Херцеговине", број 46/04) и члана IV/4 а) Устава Босне и Херцеговине, Парламентарна скупштине Босне и Херцеговине на сједници Представничког дома, одржаној 12. јануара 2005. године, и сједници Дома народа, одржаној 26. јануара 2005. године, усвојила је

ЈЕДИНСТВЕНА ПРАВИЛА ЗА ИЗРАДУ ПРАВНИХ ПРОПИСА* У ИНСТИТУЦИЈАМА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

ДИО ПРВИ – УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Члан 1.

(Обим примјене у односу на субјекте)

(1) Јединственим правилима за израду прописа у институцијама Босне и Херцеговине (у даљем тексту: правила) одређују се правила којих ће се придржавати носиоци нормативних послова приликом припреме прописа у институцијама Босне и Херцеговине.

(2) Препоручује се и другим носиоцима нормативних послова на нижим нивоима власти у БиХ као и Канцеларији високог представника у БиХ да се придржавају ових правила.

(3) Ако се правни прописи доносе по **хитном** поступку и у случају када регулишу специфична питања на која се, због своје хитности, различите садржине и посебности у односу на друге прописе, не могу примијенити ова правила, носиоци израде правних прописа нису обавезни да их се придржавају.

Члан 2.

(Обим примјене у односу на објекат)

(1) Под прописом, у смислу ових правила, подразумијева се:

- а) устав,
- б) споразум (уколико је друга страна сагласна),
- ц) закон,
- д) пословник,
- е) одлука,
- ф) упутство,
- г) правилник, и
- х) други општи правни акти.

(2) Ова правила могу се примјењивати и на појединачне акте, као и на међународне споразуме, резолуције те на друге акте декларативне природе, ако природа акта то дозвољава.

* "Службени гласник БиХ", број 11/05

ДИО ДРУГИ- УНИФИКОВАНА ТЕХНИКА ИЗРАДЕ ПРОПИСА**ГЛАВА I - САДРЖАЈ ПРОПИСА****Члан 3.
(Структура прописа)**

- (1) Пропис има сљедећу структуру:
 - а) уводни дио,
 - б) главни дио, и
 - ц) завршни дио.
- (2) Уколико природа прописа то захтијева, пропис може да има и анексе.

Одјељак А. Садржај уводног дијела прописа**Члан 4.
(Уводни дио)**

- (1) Уводни дио правног прописа садржи:
 - а) преамбулу,
 - б) назив прописа,
 - ц) предмет.
- (2) Уводни дио правног прописа може да укључује дефиниције.

**Члан 5.
(Преамбула)**

- (1) Преамбула је дио прописа који се налази на почетку прописа, а садржи информације о правном основу за усвајање прописа, односно одредбе из којих произилази овлашћење за његово доношење.
- (2) Преамбула правног прописа представља процедурални пут којим пропис долази до своје правне снаге, позивајући се на прописе више правне важности, име органа који доноси пропис, број сједнице на којој је орган усвојио пропис, као и датум усвајања.
- (3) Када је орган који доноси правни пропис претходно обавезан да прибави мишљење или сагласност неког другог органа, преамбула треба да садржи и назив органа који је дао мишљење, односно сагласност за доношење правног прописа.
- (4) У преамбули се не користе скраћенице.
- (5) Ставови (1) и (2) овог члана не односе се на уставне акте.

Члан 6.
(Назив прописа)

- (1) Назив је дио прописа који се ставља иза преамбуле, а садржи основне информације о материји коју пропис уређује и на основу којих се он идентификује.
- (2) Назив се мора исписати без скраћеница и без знакова интерпункције.
- (3) Назив треба да буде израз који је синтетичан, а опет адекватан садржају правног прописа. Ако то није могуће, јер су у пропису садржане разне материје, онда се у назив уноси синтетични садржај оне материје која је за пропис најзначајнија.

Члан 7.
(Преглед садржаја)

- (1) Преглед садржаја је дио образложења, а садржи информације о структури прописа.
- (2) У формулисању садржаја користи се листа или табела, у којима се све подјеле прописа и његових чланова означавају бројевима и називима.
- (3) Преглед садржаја потребан је нарочито онда кад се прописом регулише нека нова материја или кад се ради о регулисању сложене материје.
- (4) О евентуалној потреби објављивања прегледа садржаја у "Службеном гласнику БиХ" одлучује Служба за објављивање Дома народа .

Члан 8.
(Предмет)

- (1) Предмет је дио прописа који се ставља иза назива или испод прегледа садржаја, а садржи информације о циљу прописа.
- (2) У формулисању предмета требало би споменути основни садржај прописа који важи за цијели садржај правног прописа.

Члан 9.
(Дефиниција)

- (1) Дефиниција је дио прописа који се ставља иза предмета, а садржи информацију о значењу израза коришћеног у прописима.
- (2) У формулисању дефиниције важно је користити заједничке и недвосмислене изразе које није потребно даље дефинисати.

Одјељак Б. Садржај главног дијела прописа

Члан 10.
(Главни дио)

У главном дијелу правног прописа садржана је нормативна снага прописа и утврђена правила која ће служити за остваривање постављених циљева, и може укључити:

- а) опште принципе,
- б) права и обавезе,
- ц) овлашћења,
- д) примјене одредаба,
- е) казнене одредбе.

Члан 11. (Општи принципи)

(1) Општи принципи су дио прописа који се ставља на почетак главног дијела прописа, а садржи информације о кључним вриједностима које пропис регулише.

(2) Осим када принципи одговарају добро познатом правном концепту, њихов садржај треба да буде јасно објашњен.

Члан 12. (Права и обавезе)

(1) Права и обавезе су дио прописа који се ставља иза општих принципа, ако постоје, а садржи информације о утицају прописа на субјекте.

(2) Одредбе које се тичу права и обавеза требало би дефинисати што је јасније могуће, с посебним освртом на њихов утицај на буџет.

Члан 13. (Овлашћења)

(1) Овлашћења су дио прописа који се ставља иза права и обавеза, ако постоје, а садржи информације о додатним подзаконским актима које треба да усвоје различити органи у склопу имплементације прописа.

(2) Овлашћење за доношење прописа:

- а) упућује на орган одговоран за доношење подзаконског акта,
- б) упућује на обим подзаконског акта,
- ц) укључује временско ограничење и може да садржава и клаузулу да подзаконски акти послје извјесног времена аутоматски престају да важе.

Члан 14. (Примјене одредаба)

(1) Примјене одредаба су дио прописа који се ставља иза овлашћења, ако постоји, а садржи информације о институцијама и процедурама потребним при примјени прописа.

(2) Одредбе којим се успостављају нове институције морају тачно одредити њихову одговорност, руководну структуру и обавезе.

(3) Одредбе којим се успостављају процедуре морају тачно одредити ситуације у којим се општа правила управног поступка не примјењују.

Члан 15.
(Казнене одредбе)

- (1) Казнене одредбе су дио прописа који се ставља иза одредаба о примјени, ако постоје, а садржи информације о санкцијама у случају кршења одређене одредбе прописа.
- (2) Свака казнена одредба указује на кажњиве радње и санкције, узимајући у обзир да се:
- а) дефиниција кажњиве радње одређује без могућности различитог тумачења,
 - б) дефиниција санкције одређује у границама минимума и максимума.
- (3) Кривичне санкције утврђују се само законом.

Одјељак Ц. Садржај завршног дијела прописа

Члан 16.
(Завршни дио)

У завршном дијелу правног прописа садржана је информација о времену када пропис ступа на снагу и почетни период његове примјене, и може укључити:

- а) прелазне одредбе,
- б) завршне одредбе,
- ц) датирање и потписивање.

Члан 17.
(Прелазне одредбе)

- (1) Прелазне одредбе су дио прописа који се ставља на почетак завршног дијела прописа, а садржи информације и о посебним околностима предвиђеним за период почетка примјене прописа.
- (2) У прелазне одредбе уграђују се одредбе о преласку на нови систем који уређује одређени однос на различит начин.

Члан 18.
(Случајеви, односно поступци који чекају правоснажно рјешење)

Прелазне одредбе регулишу односе који до дана ступања на снагу прописа нису правоснажно окончани:

- а) одређивањем рока послје којег ће се примјењивати нови начин за уређивање случајева, односно поступака,
- б) допуштањем да се односи започети на основу раније одредбе доврше, користећи сљедећу формулацију:

“Сви случајеви, односно поступци који до дана ступања на снагу овог прописа нису правоснажно окончани завршиће се по одредбама прописа који је био на снази у вријеме доношења”.

Члан 19. (Ограничавајуће одредбе)

(1) Ограничавајуће одредбе су дио прописа који се ставља иза прелазних одредаба, ако постоје, а садржи информације о посебним ограничењима при примјени прописа у односу на мјесто и вријеме.

(2) Ограничења при примјени прописа у односу на мјесто могуће је ријешити формулацијом:

“ови прописи важе само за....”.

(3) Ограничења при примјени прописа у односу на вријеме могуће је ријешити формулацијом:

“ови прописи важе само до... или од... ”.

Члан 20. (Одредбе о стављању прописа ван снаге)

(1) Одредбе о стављању прописа ван снаге су дио прописа који се ставља последице ограничавајућих одредаба, ако постоје, а садрже информације о прописима који се стављају ван снаге ступањем на снагу новог прописа.

(2) Одредбе о стављању прописа ван снаге морају јасно навести сваки пропис који се ставља ван снаге.

Члан 21. (Завршне одредбе)

(1) Завршне одредбе су дио прописа који се ставља иза прелазне одредбе, а садржи информације о томе када пропис ступа на снагу.

(2) Пропис, у смислу уставних принципа, ступа на снагу након истека одређеног рока након објављивања, и тако мора бити означено. У случају закона, то је период од осам дана, али никада прије једног дана од дана објављивања.

(3) Постојање временске дистанце између дана ступања на снагу прописа и почетка примјене појединих одредаба прописа могуће је ријешити формулацијом:

“Овај пропис ступа на снагу ____ дана од дана објављивања, а примјењиваће се од ____ године.”

(4) У прописима се не одређује вријеме њиховог објављивања. Прописи које доносе институције на које се ова правила односе објављују се:

а) само у “Службеном гласнику Босне и Херцеговине” (закони и други прописи који се тичу јавности),

б) у интерним гласилима или на огласној табли (појединачни акти).

Члан 22.
(Датирање)

(1) Датирање је посебна временска клаузула која се налази испод текста прописа и показује дан када је пропис настао.

(2) Датирање је формалан акт и може се изразити на сљедећи начин:

а) изворни начин – гдје као датум настанка прописа важи онај дан који је назначен испод објављеног текста прописа. То важи за све прописе осим за законе.

б) неизворни начин – ако датум настанка прописа није означен, као датум прописа важи дан објављивања службеног гласника у коме је пропис био објављен.

Одјељак Д. Садржај анекса прописа

Члан 23.
(Сврха и вриједност анекса)

(1) Ако постоје практични разлози, због обимности или посебног начина исказивања техничких правила или података у нормативном дијелу прописа, та правила нормирају се као анекси.

(2) Анекси су у сваком случају интегрални дио прописа уз који се доносе, с тим да се у тексту закона позове на анексе.

Члан 24.
(Структура анекса)

(1) Анекси морају имати једнообразну структуру и бити тако сачињени да садржај буде јасан, уз поштивање правила научне дисциплине којој припадају.

(2) Ако има више анекса, означавају се римским (редним) бројевима.

ГЛАВА II - ФОРМА ПРОПИСА

Одјељак А. Унутрашња подјела прописа

Члан 25.
(Врсте унутрашњих подјела)

(1) Унутрашња подјела прописа, с обзиром на форму, иде за тим да се добије преглед материје која се регулише прописом с циљем што лакше употребе. Унутрашња подјела прописа може се вршити на:

- а) дио,
- б) главу,
- ц) одјељак.

(2) Пропис и свака унутрашња подјела прописа не могу имати мање од два члана.

**Члан 26.
(Дио)**

- (1) Пропис може бити подијељен најмање на два дијела. Дијелом је обухваћена тематска цјелина правног прописа.
- (2) Дио се означава редним бројем према редослиједу од броја један. Бројеви се пишу великим словима. Примјер: ДИО ПРВИ.
- (3) Дио може имати назив. Ако се један дио насловљава, назив морају имати сви дијелови прописа.

**Члан 27.
(Глава)**

- (1) Дио може бити подијељен најмање на двије главе. Глава настаје дијељењем једне на више функционалних или смисаоних цјелина.
- (2) Глава се означава римским бројем који се пише иза ријечи "ГЛАВА". Примјер: ГЛАВА I.
- (3) Глава може имати назив. Ако се насловљава једна, онда све главе у пропису морају имати назив.

**Члан 28.
(Одјељак)**

- (1) Одјељак је саставни дио главе, као један од елемената цјелине.
- (2) Одјељак се означава великим словом абецеде иза којег се ставља интерпункцијски знак "тачка". Примјер: Одјељак А.
- (3) Одјељак може имати назив. Ако један одјељак има назив, и сви остали одјељци морају имати називе.

Одјељак Б. Члан и унутрашња подјела**Члан 29.
(Члан)**

- (1) Члан садржи једну или више мисли које се могу заокружити у једну логичку цјелину.
- (2) Члан се означава арапским бројем, почињући од броја један, а затим по редослиједу бројевима до посљедњег члана у пропису.
- (3) Члан има назив који се уписује испод бројчане ознаке и ставља се у заграду.

**Члан 30.
(Унутрашња подјела члана)**

- (1) Члан се дијели на:
 - а) ставове,

- б) ставови на тачке,
- ц) тачке на алинеје.

(2) Одредбе члана, става, тачке и алинеје састоје се од једне реченице. Само ако то интереси разумљивости захтијевају, одредба се може изузетно састојати од двије или више реченица.

(3) Одредбе члана и става увијек се завршавају интерпункцијским знаком “тачка”, а одредбе тачке и алинеје интерпункцијским знаком “запета”, “тачка запета” или “тачка” и на крају се увијек ставља тачка.

Члан 31. **(Став)**

(1) Члан се може састојати од једног или више ставова.

(2) Став се означава арапским бројем, са отвореном заградом испред и затвореном заградом иза броја. Примјер: (1). Ако се члан састоји само од једног става, тај став се бројчано не означава.

Члан 32. **(Тачка)**

(1) Став се може састојати од двије или више тачака.

(2) Тачка се означава малим словом абецеде испред текста одредбе по редослиједу слова. Иза слова се ставља заграда. Примјер: а).

Члан 33. **(Алинеја)**

(1) Тачка се може састојати од двије или више алинеја.

(2) Алинеја се означава арапским бројем, почињући од броја један, са затвореном заградом иза. Примјер: 1).

ГЛАВА III - СТИЛ ПРОПИСА

Одјељак А.Терминологија

Члан 34. **(Општи принципи терминологије)**

(1) Пропис се пише јасним стилем, једноставним ријечима и прецизно израженим намјерама законодавца.

(2) Терминологија коришћена у прописима мора да буде:

- а) јасна,
- б) досљедна,
- ц) прецизна,
- д) потребна.

Члан 35. (Јасна терминологија)

- (1) У пропису се користи терминологија уз што је могуће мање одступања од значења у свакодневници, у односу на правни и стручни смисао.
- (2) Коришћење терминологије која има два или више значења требало би избјегавати. Ако то није могуће, жељено значење треба дефинисати посебном одредбом која се налази у уводном дијелу прописа.

Члан 36. (Досљедна терминологија)

- (1) Употреба терминологије у цијелом тексту прописа треба да буде досљедна, као и у односу на прописе који су на снази.
- (2) Кад се израз у пропису употреби у једном значењу, мора се у истом значењу употребљавати кроз цијели пропис.

Члан 37. (Прецизна терминологија)

- (1) У пропису се користи прецизна терминологија, чије правне посљедице могу да буду несумњиво јасне.
- (2) Коришћење уобичајених, а непрецизних одредница "одмах", "без одгађања", "благовремено", "у правилу" и слично, требало би, у одређивању временских рокова, што је могуће више избјегавати.

Члан 38. (Терминологија)

- (1) У пропису се користи само терминологија која има исто значење на језицима у службеној употреби у Босни и Херцеговини.
- (2) Употребу два или више израза истог значења, који се могу изразити само једним изразом истог значења, као и стране изразе, треба избјегавати.
- (3) Страни изрази (туђице) могу се употребљавати у оном значењу које страни израз има на језицима у службеној употреби у Босни и Херцеговини.
- (4) Употребу страни израз у пропису ставља се у заграду иза домаћег израза истог значења.

Одјељак Б. Позивање, навођење и скраћенице

Члан 39. (Позивање)

- (1) Указивање у пропису на одредбе из других прописа врши се позивањем, а не понављањем саме одредбе.
- (2) Позивање на друге прописе врши се на затворен и отворен начин:

а) затворено позивање врши се позивањем на назив прописа, означавајући у загради под наводницима назив, број и годину објављивања службеног гласила у којем је објављен пропис на који се позива са свим измјенама и допунама,

б) отворено позивање врши се навођењем генеричког појма за одређену врсту прописа, нпр. одлука или закон, и области која се регулише.

(3) У случају затвореног позивања на више прописа различитог назива, значаја и номотехничког поријекла, редослијед навођења је према њиховој важности: устав, споразум, закон, пословник, одлука, упутство, правилник и др. Ако се мора позвати на пропис исте важности (нпр. два закона), прво се наводи пропис који је раније објављен.

Члан 40. (Навођење)

(1) Указивање у пропису на дијелове истог прописа врши се навођењем. Навођење је могуће ријешити формулацијама:

а) *“из члана х овог прописа”*, ако се позива на одредбу члана, или

б) *“из става (у) овог члана”*, ако се позива на одредбу става.

(2) Коришћење израза као што су: претходни, слједећи, наредни и сл., у сврху навођења, требало би избјегавати.

Члан 41. (Скраћенице)

(1) У случају понављања скраћеница назива или других израза кроз исти пропис, користи се само уопштени назив прописа ријечју “у даљем тексту”, која се наводи у загради након интерпункцијског знака “двотачка”.

(2) У случају понављања, требало избјегавати скраћенице у којима се почетна слова појединачне ријечи поправе тачком, осим када је скраћеница уобичајена.

Одјељак Ц. Граматика

Члан 42. (Употреба глагола)

Глаголи се у пропису употребљавају у садашњем времену и у активном облику.

Члан 43. (Употреба једнине)

(1) Ријечи се у пропису употребљавају у једнини.

(2) Није исправно алтернативно одређивање (у једнини и множини) као што су: “додјељује(ју)”, “кандидату(има)”, “релевантног(их)”, “конститутивног(их)”, “власти(има)”.

Члан 44.
(Употреба мушког или женског рода)

Ријечи се у пропису употребљавају само у мушком или женском роду.

Члан 45.
(Писање бројева)

- (1) Бројеви употребљени у пропису пишу се словима, осим када се одређују датуми и сума новца.
- (2) Навођење бројева у тексту до броја 10 пише се словима, а преко 10 бројевима.

ГЛАВА IV - ИЗМЈЕНЕ И ПОТВРЂИВАЊЕ ПРОПИСА

Одјељак А. Измјене и допуне

Члан 46.
(Сврха и обим измјена и допуна)

- (1) Измјене и допуне врше се у случајевима када прописи не одговарају измјенама у правном систему или измјенама у политици у одређеној области или их треба прилагодити стварним потребама.
- (2) Основни пропис може да буде измијењен у потпуности, осим назива прописа и датума.
- (3) Ако се више од половине чланова основног прописа мијења, односно допуњује, потребно је приступити доношењу новог прописа.

Члан 47.
(Начин вршења измјена и допуна)

- (1) Измјене и допуне прописа могу се вршити само прописом исте важности и у истом поступку као и пропис који се мијења.
- (2) Измјенама и допунама једног прописа не могу се вршити промјене у пропису који уређује другу област.
- (3) Измјена прописа врши се тако да се једним амандманом обухваћају све измјене и допуне које се односе на један члан, а уколико се ради о измјенама и допунама које садрже различите циљеве, односно сврху, измјена прописа врши се кроз више амандмана на један члан.

Члан 48.
(Назив измјена и допуна)

- (1) Назив измјена и допуна у пропису треба да одговара његовом садржају .Ако се врши:
 - а) само једна измјена или допуна, пропис се назива “о измјени” или “о допуни”,
 - б) једна измјена и више допуна, пропис се назива “о измјени и допунама”, односно “о измјенама и допуни”,

ц) најмање двије измјене и најмање двије допуне, пропис се назива “о измјенама и допунама”.

(2) У називу прописа о измјенама и допунама треба се у цјелини позвати на назив прописа који се мијења.

Члан 49.
(Позивање на основни пропис)

(1) Када се мијења изворни текст прописа, онда треба да стоји ” основни текст”, а када се врши измјена већ измијењеног и допуњеног прописа, онда треба да стоји ” овог прописа”.

(2) Пропис о измјенама и допунама треба у првом члану да садржи позивање на основни пропис и ознаку првог члана који се мијења или допуњује, а остали чланови прате редослијед текста.

Члан 50.
(Чормулација измјена прописа)

(1) Измјену прописа могуће је ријешити формулацијама:

а) ако се мијења читав члан,

“У пропису (назив) члан х. мијења се и гласи:

*’Члан х.
а,б,ц’”;*

б) ако се мијења један дио, као што је став,

“У члану х. став (1) мијења се и гласи:

’(1) а,б,ц’”;

ц) ако се мијења једна или више ријечи унутар једног члана,

”У члану х. ставу (1) ријечи ’а,б,ц’ замјењују се ријечима ’д,е,ф’.”

(2) Ако се брише нека одредба или дио одредбе, измјену је могуће ријешити формулацијом :

“У члану х. у ставу (1) ријечи ’а,б,ц’ се бришу.”

(3) Истим формулацијама бришу се друге врсте одредаба вишег облика организованости (реченица, алинеја, тачака), с тим што се умјесто израза “ријечи” употребљава термин за садржај који се изоставља.

Члан 51.
(Чормулација допуна дијела прописа)

Ако се врши допуна одредбе у пропису додавањем дијела прописа, као нпр. главе , допуњени дио означава се истим бројем као и претходни дио исте врсте попраћен прогресивним словом. Чормулација допуне гласи:

“Иза (послије, након)Главе 12 додаје се Одјељак 12а који гласи:- погрешан примјер

Глава 12а
Члан ха’.

Члан 52.
(Чормулација допуне чланова)

Ако се допуна прописа врши додавањем члана или чланова, нови члан означава се истим бројем као и претходни члан попраћен прогресивним словом. Чормулација допуне гласи:

“У пропису (назив) иза члана х. додаје се члан који гласи:

*’Члан ха.
а,б,ц’.*”

Члан 53.
(Чормулација допуне дијела чланова)

(1) Ако се допуна прописа врши додавањем , као нпр. става или ставова, формулација је сљедећа:

*“У члану х. иза става (2) додаје се нови став (3) који гласи
(3) а,б,ц’.*”

(2) У случају из става (2), консеквенца допуне може да буде двојака:

- а) ако се члан х. састоји од два става, онда је предложена формулација коначна, нови став се једноставно додаје уз прогресивни број или слово,
- б) ако се члан х. састоји од три или више ставова, тада се одредба наставља још једним ставом који гласи:

“Досадашњи став (3) постаје став (4).”

Одјељак Б. Пречишћени текст и исправка прописа

Члан 54.
(Пречишћени текст)

(1) Кад институција у којој се ова правила примјењују затражи од своје службе да припреми пречишћени текст, томе ће се приступити на начин из члана 53.ових правила тако што ће се формулацијом: “пречишћени текст” испод назива прописа то означити.

(2) Чланови пречишћеног текста у том случају добивају нову нумерацију.

(3) Допуштено је да су у пречишћеном тексту садржане исправке.

(4) Пречишћени текст прописа не упућује се у редовну законодавну процедуру и доставља се на даљи поступак у складу с Пословником.

(5) Пречишћени текст има службени карактер и објављује се у службеном гласилу.

Члан 55.
(Исправка)

- (1) Исправком се након објављивања врши промјена у пропису којом се исправљају очите грешке, односно разлике између потписане и објављене верзије прописа.
- (2) Институција надлежна за усвајање прописа надлежна је за исправке у једном од наредних бројева службеног гласила.
- (3) У исправци се упоредо наводе погрешан и исправљени текст прописа, као и мјесто, вријеме и орган који је извршио исправку.

**Одјељак Ц. Потврђивање одлука Високог представника
за Босну и Херцеговину**

Члан 56.
(Закон о потврђивању закона)

Када се ради о усвајању одлука којима је Високи представник за Босну и Херцеговину прогласио закон на привременим основама, у складу с његовим овлашћењима, надлежни законодавни орган доноси закон о његовом усвајању, без измјена и допуна и додатних услова.

Члан 57.
(Садржај закона)

Закон о усвајању садржи: назив одлуке којом је Високи представник за БиХ прогласио закон на привременим основама, број службеног гласила у којем је објављена одлука и датум њеног ступања на снагу, без објављивања текста закона, нпр:

”ЗАКОН О УСВАЈАЊУ ЗАКОНА” (цитирати назив закона)
Члан 1.

- (1) *Овим законом усваја се Закон...(цитирати) који је донио Високи представник за Босну и Херцеговину, објављен у (навести службено гласило и број....).*
- (2) *Закон и сви пратећи прописи донесени у складу с овим законом примјењују се од дана ступања на снагу Закона (навести раније службено гласило у којем је пропис објављен).*

Члан 2.
Овај закон објавиће се у ” службеном гласилу.... ”

ДИО ТРЕЋИ – УНИФИКОВАНА ТЕХНИКА ИЗРАДЕ ОБРАЗЛОЖЕЊА

ГЛАВА I - ФОРМА ОБРАЗЛОЖЕЊА

Члан 58.
(Обавеза достављања образложења)

- (1) Приликом припреме нацрта или предлога прописа у институцијама Босне и Херцеговине, предлагач је дужан, уз нацрт или предлог прописа, доставити образложење.

(2) Прописи уз које се подноси образложење су: устав, нацрти и предлози закона, нацрти и предлози споразума, одлуке, упутства, закључци, декларације, резолуције и сви други прописи из надлежности институција Босне и Херцеговине, укључујући и амандмане поднесене у парламентарној процедури.

Члан 59.
(Структура образложења)

Образложење се, у форми додатка, подноси као посебан документ уз нацрт или предлог прописа и не сматра се анексом датог нацрта или предлога прописа.

ГЛАВА II - СТРУКТУРА И САДРЖАЈ ОБРАЗЛОЖЕЊА

Члан 60.
(Садржај образложења)

(1) Образложење прописа садржи:

- а) уставно-правни и законски основ за увођење прописа,
- б) разлоге за увођење прописа и објашњење одабране политике,
- ц) усклађеност прописа с европским законодавством,
- д) спроведбене механизме и начин осигуравања поштивања прописа,
- е) образложење финансијских средстава за спровођење прописа и финансијске ефекте закона,
- ф) опис консултација вођених у процесу израде прописа,
- г) распоред евентуалног поновног преиспитивања уведеног прописа.

(2) Уколико се оцијени да природа појединог прописа не захтијева образложење по некој од тачака из става (1) овог члана, могућа су одступања. Надлежна институција за доношење прописа може одлучити да образложење није потпуно и захтијевати додатна појашњења од обрађивача.

Члан 61.
(Уставна и правна провјера)

(1) Уставно-правни и законски основ за увођење прописа садржи провјеру:

- а) уставних и законских овлашћења за регулисање поједине материје и за доношење прописа,
- б) усклађености према постојећем законодавству укључујући и међународне споразуме.

(2) Уколико је потребно, уставно-правни и законски основ укључује и усклађеност прописа према обавезујућим правним принципима попут правне сигурности, сразмјерности и једнакости пред законом, као и с процедуралним захтјевима.

Члан 62.
(Разлог увођења прописа)

(1) Разлози за увођење прописа и објашњење одабране политике морају да буду засновани на јасним доказима да је проблем у одабраној материји постојао и да је увођење прописа оправдано, наводећи нарочито:

- а) анализу садашњег стања,
- б) вриједности којима се обрађивач водио и тренутну политику дате институције у вези с њима, и
- ц) вјероватноћу добити од увођења прописа, засновану на реалној процјени дјелотворности дате институције.

(2) Кад год је то могуће, разлози за увођење прописа и објашњење одабране политике такође би требало да буду засновани на доказима да се водила расправа и о алтернативним формама регулисања дате материје, попут економског регулисања, необавезујућих споразума, саморегулисања, приказивања информација и других ненормативних начина регулисања.

Члан 63. **(Усклађеност са законодавством ЕУ)**

(1) Када се, с циљем усклађивања законодавства БиХ са законодавством ЕУ, врши измјена и допуна постојећег прописа или се доноси нови пропис, институција која припрема нацрт или предлог прописа настоји обезбиједити и преглед усаглашености прописа са правним наслеђем ЕУ (*acquis communautaire*).

(2) Институције БиХ преузимају обавезу из става (1) овог члана постепено и сукцесивно до тренутка када БиХ, у поступку извршавања уговора с ЕУ, отпочне с обавезним усклађивањем законодавства, када преглед усаглашености прописа с правним наслеђем ЕУ постаје обавезујући за сваку институцију, у пуном обиму.

Члан 64. **(Провјера спровођења)**

(1) Спроведбени механизми и начин обезбјеђивања поштивања прописа тичу се метода спровођења закона и других прописа или аката, односно стратегија које се користе како би лица на која се прописи односе испоштовала његове одредбе.

(2) Методе и стратегије из става (1) овог члана омогућују да се утврди слjedeће:

- а) мјере и акције за спровођење и поштивање прописа, а нарочито обезбјеђење пуних административних капацитета за извршење задатака и обавеза,
- б) органи надлежни за спровођење и рокови које они треба да испоштују, и
- ц) активности помоћу којих се треба избјећи могуће сукобљавање и неспоразуми са лицима на која се пропис односи.

Члан 65. **(Процјена финансијских средстава и добити)**

(1) Образложење финансијских средстава садржи процјену потребних средстава, извора и метода обезбјеђења тих средстава за спровођење прописа.

(2) Предлагач обавезно износи процјену очекиваних трошкова и добити од увођења прописа и од могућих алтернатива увођења прописа.

(3) Процјена из става (2) овог члана треба да буде на располагању у доступном формату управним, извршним и законодавним органима у којима се доносе одлуке.

(4) Процјене најважнијих прописа укључују и процјену трошкова и добити главних поде-лемената прописа како би се разврстали елементи који су оправдани од оних који нису.

(5) Уколико је потребно, процјена такође треба да обухвати:

- а) све економске трошкове које носе предузећа, грађани и други нивои власти који су надлежни за спровођење прописа,
- б) трошкове одабира политике и административних формалности,
- ц) административне и фискалне трошкове увођења прописа као и ванрегулаторних алтернатива, укључујући и трошкове спровођења прописа.

(6) У сваком случају, обрађивач треба да прикаже разумну процјену о томе да су трошкови увођења прописа оправдани њиховим добитима прије самог започињања увођења прописа.

Члан 66. **(Консултације међу институцијама)**

(1) Сваки пут када процес увођења прописа захтијева учешће више од једне институције или нивоа власти, образложење садржи приказ обављених консултација међу институцијама.

(2) Обрађивач образлаже механизме који су коришћени како би се спровеле све потребне консултације, укључујући, у зависности од случаја, хоризонталну и вертикалну координацију и сарадњу међу институцијама и нивоима власти.

Члан 67. **(Ревизије постојећих прописа)**

(1) Да би се избјегле ситуације у којима прописи постају застарјели, недоследни или лоше израђени, институције Босне и Херцеговине успоставиће систем системске и периодичне ревизије постојећих прописа.

(2) У образложењу, уз нацрт или предлог прописа, обрађивач наводи временски распоред ревизије донесеног прописа, на начин наведен у ставу (1) овог члана.

(3) Предлагач наводи и обавезу извјештавања и одговорности.

(4) Предлагач прописа може поново преиспитати потребу за увођењем прописа и прије временског распореда из става (2) овог члана, уколико настане промјена услова након доношења прописа. У том случају предузимају се све потребне мјере за ревидирање или укидање постојећих прописа.

ДИО ЧЕТВРТИ– ОРГАНИЗАЦИЈА ПОСЛОВА ЗА НОРМАТИВНЕ ДЈЕЛАТНОСТИ

ГЛАВА II - НАДЛЕЖНЕ ЈЕДИНИЦЕ ИЛИ СПЕЦИЈАЛИЗОВАНО ОСОБЉЕ

Члан 68. **(Успостављање јединица или специјализованог радног мјеста)**

(1) У складу с Правилником о унутрашњој организацији и на прецизан начин, свака институција укључена у процес израде и обраде нормативних аката успоставља:

- а) јединицу за “нормативне послове”, коју чине два или више службеника са специјалном надлежношћу за припрему и обраду нормативних аката, или
- б) радно мјесто специјалисте за “нормативне послове”, изричито надлежног за припрему нормативних аката.

(2) Уколико обим послова на припреми нормативних аката не оправдава успостављање јединице или радног мјеста искључиво посвећеног “нормативним пословима”, одговарајући опис радног мјеста може да садржава и додатне послове, као што су управно-правни послови.

Члан 69. (Стручни послови)

(1) Јединица или специјализовано особље надлежно за припрему нормативних аката посједују одговарајућу високу стручну спрему и специјалистичка знања и искуства у свим питањима која се тичу спровођења ових јединствених правила.

(2) С циљем развоја и усавршавања њихове стручности, надлежне јединице или специјализовано особље имају право на повремену стручну обуку, коју заједнички организују и надгледају шеф јединице и надлежни руководиоци радници у институцијама.

ГЛАВА II - ПОСТУПАК ИЗРАДЕ ПРОПИСА

Члан 70. (Овлашћење за припрему прописа)

(1) Иницијатива органа власти за припремање нормативног акта почиње уврштавањем тог акта у план рада тог органа.

(2) Приликом формулисања иницијативе орган који доноси план:

- а) задужује једну од институција као и друге које ће учествовати под његовим надзором за припрему нормативног акта,
- б) појашњава довољно јасно циљ нормативног акта који се припрема,
- ц) одређује рок за поднесак нацрта нормативног акта.

Члан 71. (Састав тима за израду прописа)

(1) Задужена институција припрема нормативни акт с јединицом или специјализованим особљем надлежним за нормативне послове, уз учешће тима стручњака који раде у датој институцији или у оквиру њених унутрашњих организационих јединица.

(2) Уколико се стручност не може обезбиједити унутар институције, руководиоца институције може поднијети предлагачу, у зависности од случаја, захтјев за формирање савјетодавне радне групе коју чине експерти из других институција БиХ. Радом радне групе координира јединица или специјализовано особље надлежно за нормативне послове у оквиру институције која је добила задужење за припрему прописа.

(3) Уколико се стручност не може обезбиједити у оквиру институција БиХ,

руководилац институције може обезбиједити услуге експерата ван институција. Ти експерти, који могу бити домаћи и страни, дјелују под надзором јединице или специјализованог особља надлежног за нормативне послове у оквиру институције која је добила задужење за израду прописа.

Члан 72. (Припрема теза)

- (1) Тим за израду прописа припрема тезе које оцртавају основна одређења у вези с припремом нормативног акта.
- (2) Тезе могу да буду представљене у облику ограниченог броја алтернативних опција за регулисање специфичне материје.

Члан 73. (Одобрење теза)

- (1) Тим за израду прописа доставља тезе руководиоцу институције ради одобрења.
- (2) У случају да постоје алтернативе у вези са специфичном материјом, одобрење треба назначити која ће се од опција разматрати у даљем поступку.

Члан 74. (Припрема преднацрта)

- (1) У складу с одобреним тезама, тим за израду прописа припрема преднацрт нормативног акта.
- (2) У припреми преднацрта примјењују се критеријуми који су постављени у главама од I до III ових јединствених правила. Јединица или специјализовано особље надлежно за нормативне послове у датој институцији одржава стални проток информација с надлежним јединицама предлагача, у односу на случај.

Члан 75. (Процес консултације)

- (1) На основу преднацрта, тим за израду прописа консултује се са:
 - а) јединицом или лицем задуженим за припрему нормативних послова у надлежном министарству Босне и Херцеговине, с циљем обезбјеђења потребних буџетских средстава за спровођење нормативног акта у припреми,
 - б) јединицом или лицем задуженим за припрему нормативних послова у надлежној институцији за европске интеграције, с циљем потврде да је нормативни акт у припреми у складу са захтјевима Европске уније,
- (2) Исто особље, што је могуће више, консултује се са :
 - а) другим институцијама Босне и Херцеговине на које се односи материја нормативног акта у припреми,
 - б) јавним органима на које се односи материја нормативног акта у припреми, укључујући надлежне ентитетске институције и све њихове административне јединице;

- ц) приватним лицима представљеним од регистрованих удружења грађана;
- д) међународним институцијама на које се односи материја нормативног акта у припреми.

Члан 76.
(Припрема нацрта)

(1) На основу исхода консултација, тим за израду прописа припрема нацрт нормативног акта.

(2) У припреми нацрта нормативног акта примјењиваће се критеријуми одређени у главама од I до III ових јединствених правила. Јединица или лице задужено за припрему нормативних послова у датој институцији обезбјеђује константан проток информација према надлежним јединицама Савјета министара Босне и Херцеговине или Предсједништва Босне и Херцеговине.

Члан 77.
(Одобрење нацрта)

(1) Тим за израду прописа подноси нацрт на одобрење руководиоцу институције.

(2) У случају да је нацрт одобрен, он ће бити прослијеђен Савјету министара Босне и Херцеговине или Предсједништву Босне и Херцеговине, у односу на случај, попраћен:

- а) образложењем који испуњава критеријуме из Главе II ових јединствених правила,
- б) тезама за израду прописа, одобрених од руководиоца институције,
- ц) преднацртом нормативног акта коришћеног кроз консултације,
- д) документацијом о обављеним консултацијама.

ГЛАВА III - ОБЕЗБЈЕЂЕЊЕ ИДЕНТИЧНОСТИ ПРОПИСА У СЛУЖБЕНИМ ЈЕЗИЦИМА

Члан 78.
(Идентичност прописа на трима службеним језицима)

(1) Одредбе прописа морају да буду идентичне на сва три службена језика у Босни и Херцеговини.

(2) Захтјев за идентичношћу прописа на трима службеним језицима примјењује се на пропис у тренутку предлагања.

Члан 79.
(Интерна језичка провјера)

(1) С циљем обезбјеђивања језичке идентичности прописа у процесу разматрања и одлучивања, надлежне службе предлагача прописа обезбиједиће професионалног лектора.

(2) Лектор ће се савјетовати и асистирати стручњацима из члана 72. ових правила.

(3) Лектори су одговорни за провјеру идентичности текста прописа у складу с трима службеним језицима.

Члан 80.
(Коначна језичка провјера)

Прије службеног објављивања у “Службеном гласнику БиХ”, све усвојене прописе језички ће провјерити Служба за објављивање Дома народа Парламентарне скупштине БиХ, с циљем обезбјеђивања тачности и идентичности прописа на трима службеним језицима.

Члан 81.
(Комисија за језичку политику у законодавству БиХ)

(1) Успоставља се Комисија за језичку политику у законодавству БиХ, којој ће Служба за објављивање Дома народа Парламентарне скупштине БиХ бити секретаријат.

(2) Комисија за језичку политику у законодавству БиХ је тијело које се окупља по потреби и састоји се од шест истакнутих правника, као и шест истакнутих стручњака за језик, које именује Дом народа БиХ. У Комисији ће бити исти број чланова из реда три конститутивна народа.

(3) Комисија за језичку политику у законодавству БиХ састајаће се најмање једном годишње да:

- а) одлучује на основу жалби о питању језичке исправности и истовјетности израза у прописима који су на снази,
- б) саставља и ажурира тројезички службени лексикон израза коришћених у прописима,
- ц) одлучује о рјечницима и граматичким правилима који ће се користити у наредној години.

ДИО ПЕТИ – ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 82.
(Провјера ових правила)

(1) У року од шест мјесеци од дана ступања на снагу ових правила, надлежне институције из члана 1. (1) уградиће рјешења из ових правила у своја акта (пословници о раду, правилници и сл.).

(2) Институције из члана 1. става (1) ових правила ће најмање једном годишње сагледати садржај ових правила и њихову прилагођеност пракси, с циљем њиховог ажурирања и константног допуњавања.

Члан 83.
(Ступање на снагу)

Ова правила ступају на снагу осмог дана од дана објављивања у “Службеном гласнику Босне и Херцеговине”.

ПСБиХ број: 151/05
26. јануара 2005.године
Сарајево

Предсједавајући
Представничког дома
Парламентарне скупштине БиХ
Шефик Џаферовић

Предсједавајући
Дома народа
Парламентарне скупштине БиХ
Велимир Јукић