



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
BOSNA I HERCEGOVINA**

BOSNA I HERCEGOVINA

Procedure usvajanja i izmjene zakona i propisa

-Priručnik-



Ovaj dokument je pravljen uz finansijsku pomoć Evropske Unije

This document has been produced with the financial assistance of the
European Union



Centar za pružanje pravne pomoći u borbi protiv korupcije

Procedure usvajanja i izmjene zakona i propisa

-Priručnik-

B O S N A I H E R C E G O V I N A 2005



Ovaj dokument je pravljen uz finansijsku pomoć Evropske Unije

This document has been produced with the financial assistance of the
European Union



Za izdavača - Transparency International BiH

Štampa: Grafid Banja Luka

Tiraž
300

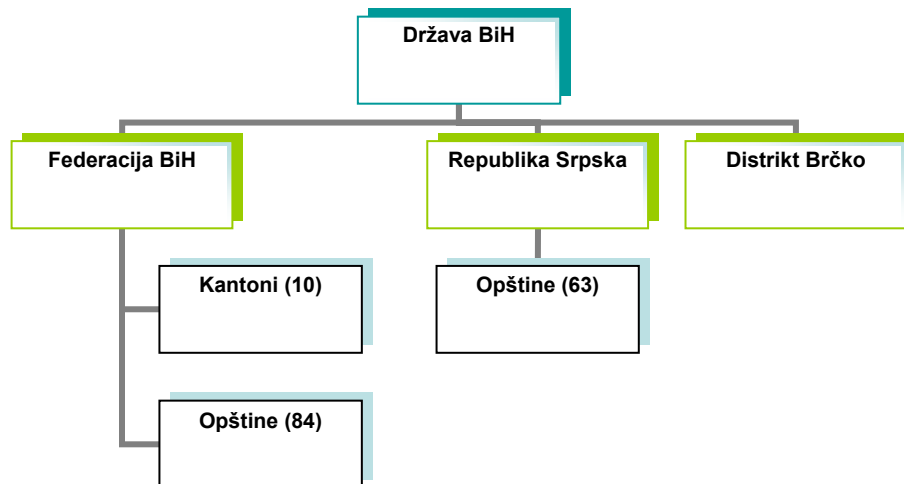
Banja Luka, maj 2005.g.

Sadržaj:

UVOD – Nivoi vlasti u BiH.....	5
Zakonodavna vlast u BiH.....	6
Izvršna vlast u BiH	6
PROCEDURA DONOŠENJA ZAKONA	8
PROCEDURA PRED VIJEĆEM MINISTARA	8
PROCEDURA PRED PARLAMENTARNOM SKUPŠTINOM BiH.....	10
ENTITETI U BiH	15
PROCEDURA DONOŠENJA ZAKONA NA NIVOU ENTITETA.....	17
1. PROCEDURA PRED VLADAMA ENTITETA.....	17
2. PROCEDURA PRED PARLAMENTIMA ENTITETA.....	18
KANTONALNI NIVO	27
OPŠTINSKI I GRADSKI NIVO	28
KANCELARIJA VISOKOG PREDSTAVNIKA U BiH (OHR) .	29
RJEČNIK POJMOVA	30
MAPA BOSNE I HERCEGOVINE.....	31

UVOD – Nivoi vlasti u BiH

Dejtonskim mirovnim sporazumom (DMS) kreirana je država Bosna i Hercegovina (BiH) kao izuzetno decentralizovana, koju čine dva konsitutivna entiteta: Republika Srpska (RS) i Federacija BiH (FBiH). U cilju nadgledanja implementacije DMS osnovana je Kancelarija visokog predstavnika (OHR) kao vrhovni autoritet u zemlji u pogledu svih civilno-ekonomskih pitanja, te interpretacije samog DMS. U martu 2000.g. Distrikt Brčko je proglašen autonomnom jedinicom sa svojom zakonodavnom i izvršnom vlasti, u kome se, pored zakona Distrikta, primjenjuju zakoni BiH. Brčko ima status kondominijuma u odnosu na entitete.



Zakonodavna vlast u BiH

Zakonodavnu vlast na nivou BiH vrši **Parlamentarna skupština BiH**. Parlamentarna skupština BiH sastoji se iz dva doma:

- Predstavničkog doma i
- Doma naroda.

Predstavnički dom ima 42 poslanika koji se biraju direktno na opštim izborima, i to: 28 poslanika iz FBiH i 14 poslanika iz RS. Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH ima stalne komisije (Ustavno- pravna komisija, Komisija za ljudska prava, imigraciju, izbjeglice i azil, Komisija za vanjske poslove, Komisija za vanjsku trgovinu i carine, Komisija za finansije i budžet, Administrativna komisija, Komisija za saobraćaj i komunikacije i Komisija za ostvarivanje ravnopravnosti polova u BiH), zatim privremene komisije i zajedničke komisije (Zajednička komisija za evropske integracije i Zajednička bezbjednosno-obavještajna komisija za nadzor nad radom Obavještajno-bezbjedonosne agencije BiH)

Dom naroda ima 15 delegata (5 Srba, 5 Hrvata i 5 Bošnjaka) i oni se biraju posredno, tj. iz entitetskih skupština. Dom naroda ima stalne komisije (Ustavno-pravna komisija, Komisija za spoljnu trgovinsku politiku i Komisija za finansijske i administrativne poslove), te privremene i zajedničke komisije (sa Predstavničkim domom). Komisije Parlamentarne skupštine BiH daju svoja mišljenja, podnose prijedloge i izvještaje domovima koji su ih formirali. Komisije odlučuju o pitanjima koje im domovi prenesu u nadležnost, ali im domovi ne mogu prenijeti nadležnost za usvajanje zakona.

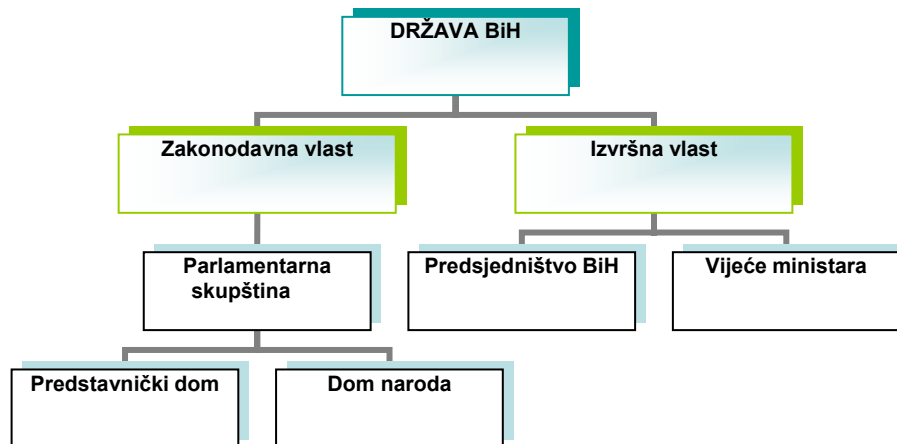
Izvršna vlast u BiH

Izvršnu vlast na nivou BiH vrše Predsjedništvo BiH i Vijeće ministara.

Predsjedništvo BiH se sastoji od tri člana, jednog Srbina koji se bira sa teritorije RS, te jednog Hrvata i jednog Bošnjaka, koji se biraju sa teritorije FBiH. Članovi Predsjedništva BiH se svakih osam mjeseci mijenjaju na poziciji Predsjedavajućeg Predsjedništva (rotacija). Mandat članovima Predsjedništva BiH traje 4 godine, a biraju se na opštim izborima, putem direktnog glasanja. Predsjedništvo BiH ima funkciju kolektivnog šefa države, tj. vodi vanjsku politiku BiH, imenuje

ambasadore i druge međunarodne predstavnike BiH, izvršava odluke Parlamentarne skupštine BiH. Pored toga, Predsjedništvo BiH imenuje predsjedavajućeg Vijeća ministara BiH. Konačno, Predsjedništvo BiH ima nadležnosti vezano za oružane snage, tj. vrši funkciju civilnog komandanta oružanih snaga u BiH kroz tzv. Stalni komitet za vojna pitanja.

Vijeće ministara je organ izvršne vlasti BiH. Vijeće ministara ima svog Predsjedavajućeg i ministre. Predsjedništvo BiH imenuje Predsjedavajućeg Vijeća ministara a njegov kabinet, tj. Ministre, bira Parlamentarna skupština BiH. Trenutno, Vijeće ministara ima 9 ministarstava i to: Ministarstvo spoljnih poslova, Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa, Ministarstvo finansija i trezora, Ministarstvo komunikacija i transporta, Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Ministarstvo pravde, Ministarstvo bezbjednosti i Ministarstvo odbrane. Mandat Vijeća ministara iznosi 4 godine. Vijeće ministara ima svoja stalna tijela i to: Generalni sekretarijat, Odbor za ekonomiju, Odbor za unutrašnju politiku, Direkciju za evropske integracije i Kancelariju za zakonodavstvo. Sastav Vijeća ministara odražava trenutnu parlamentarnu većinu. Vijeće ministara za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini BiH.



Nivoi vlasti u proceduri donošenja zakona u BiH

PROCEDURA DONOŠENJA ZAKONA

Proceduru donošenja zakona na nivou BiH možemo podijeliti u dvije faze:

PROCEDURA PRED VIJEĆEM MINISTARA

U praksi, Vijeće ministara je onaj organ koji podnosi prijedloge i nacрте zakona Parlamentarnoj skupštini BiH.

Kada ocijeni da bi trebalo donijeti neki novi zakon ili promjeniti/dopuniti postojeći zakon, Vijeće ministara ima ustavna ovlaštenja da pokrene proceduru donošenja novog zakona ili promjene/dopune postojećeg zakona.

Kako Vijeće ministara zaključuje da se treba donijeti novi zakon/promjeniti postojeći zakon? U skladu sa Zakonom o Vijeću ministara, Vijeće ima obavezu da se stara o provođenju zakona u BiH i prati aktivnosti institucija vlasti u BiH.

Vijeće ministara predlaže donošenje zakona Parlamentarnoj skupštini BiH u okviru nadležnosti Vijeća ministara. S druge strane, na zahtjev Parlamentarne skupštine BiH ili Predsjedništva BiH, Vijeće ministara pripremiće nacrt traženog zakona ili drugog akta.

Kada se donese odluka da se pokrene procedura donošenja novog zakona/promjene ili dopune postojećeg, jedno od ministarstava u okviru Vijeća ministara (*OBRADIVAČ*) priprema tekst zakona. Tako na primjer ako treba donijeti neki novi zakon iz oblasti poreza, obrađivač zakona će biti Ministarstvo finansija i trezora, a ako, na primjer, treba donijeti novi zakon iz oblasti prava izbjeglica, obrađivač će biti Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice.

Pretpostavimo sada da Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice priprema jedan novi zakon i priprema izmjene drugog zakona. U slučaju novog zakona, tekst se mora napisati u obliku prijedloga zakona, tj. u onom obliku u kome treba da bude usvojen od strane Parlamentarne skupštine BiH. Sastavljači zakona ne treba da zaborave da svaki zakon mora imati svoj naziv, članove, odjeljke, glave, kaznene odredbe i završne i prelazne odredbe, zavisno od tipa i vrste zakona, tj. zavisno od materije koja se obrađuje.

U slučaju izmjene/dopune postojećeg zakona, obrađivač zakona mora Vijeću ministara dostaviti odredbe zakona koje želi da se izmjene/dopune, kao i prijedlog na koji način i u kom obimu se te odredbe žele promijeniti.

Ali, bilo da želi da donese novi zakon ili izmjeni/dopuni postojeći zakon, obrađivač, prije nego što se pojavi pred Vijećem ministara, mora obavezno da tekst koji predlaže uskladi i da traži mišljenja od drugih organa.

Ako pođemo od gornjeg primjera, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice mora da traži mišljenje Ureda za zakonodavstvo, s ciljem da provjeri da li je novi zakon, izmjene/dopune postojećeg zakona, u skladu sa Ustavom BiH, zakonima BiH, te da li je prilikom pisanja ovih prijedloga poštovana metodologija za pisanje zakona (nomotehnika). Zatim, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, u svojstvu obrađivača zakona, moralo bi da traži mišljenje Ministarstva finansija i trezora u cilju utvrđivanja „cijene koštanja“ novog zakona, tj. koliko će biti potrebno sredstava da bi se novi ili izmjenjeni/dopunjeni postojeći zakon primjenio u praksi. Dalje, ako donošenje novog zakona, izmjene/dopune postojećeg, ima dodirnih tačaka sa pitanjem procesa priključivanja BiH evropskim integracijama, treba tražiti i mišljenje od Direkcije za evropske integracije.

Pored toga, svaki prijedlog za donošenje novog zakona, izmjenu/dopunu postojećeg, treba da sadrži i obrazloženje.

Prije nego što se pojavi pred Vijećem ministara, u ovom našem slučaju, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice mora da prijedlog novog zakona, izmjena/dopuna postojećeg, iznese na sjednicu Odbora za unutrašnju politiku pri Vijeću ministara (vidi gore).

S druge strane, na primjer, pitanje uvođenja novog poreza moralo bi se razmatrati na Odboru za ekonomiju pri Vijeću ministara.

Obrazloženje novog zakona, izmjene/dopune postojećeg zakona, mora da sadrži:

- ustavni osnov za donošenje zakona (tj. objašnjenje da novi zakon spada u nadležnost BiH, a ne u nadležnost entiteta),
- razloge donošenja zakona,

- obrazloženje pojedinih predloženih pravnih rješenja i načela uređenja odnosa,
- način izvršavanja zakona, a posebno pitanje donošenja tzv. podzakonskih akata, vremena njihovog donošenja, organe koji će se starati o provođenju zakona,
- ocjenu potrebnih finansijskih sredstava potrebnih za primjenu zakona.

Moguće je predložiti određena rješenja u prijedlogu zakona alternativno, s tim da se i te alternative moraju obrazložiti.

Konačno, obrađivač je dužan Vijeću ministara dostaviti i propratno pismo, koje u našem slučaju potpisuje Ministar za ljudska prava i izbjeglice. U propratnom pismu, obrađivač obavještava Vijeće ministara da li je predloženi zakon izrađen prema programu rada Vijeća ministara ili je pripremljen po zaključku Parlamentarne skupštine BiH, Predsjedništva BiH ili samog Vijeća ministara.

Ako sada zamislimo da se Vijeće ministara usaglasilo (odluke se mogu donositi većinom glasova ili konsenzusom) da treba donijeti određeni zakon, odnosno izmjeniti/dopuniti postojeći zakon, onda možemo preći na drugu fazu.

PROCEDURA PRED PARLAMENTARNOM SKUPŠTINOM BiH

Ako pođemo od pretpostavke da se Vijeće ministara usaglasilo oko potrebe donošenja novog zakona, izmjena/dopuna postojećeg, Vijeće ministara dostavlja navedeni prijedlog zakona u zakonodavnu proceduru Parlamentarnoj skupštini BiH. Pored Vijeća ministara i Predsjedništva BiH, **prijedlog zakona može podnijeti svaki poslanik ili delegat u domovima Parlamentarne skupštine BiH, svaka komisija pri domovima, te svaki dom pojedinačno.**

Vratimo se djelimično na naš gornji primjer da je Vijeće ministara pripremlilo prijedlog jednog novog zakona u vezi položaja izbjeglica, i da ga je dostavilo u formi prijedloga zakona Predstavničkom domu Parlamentarne skupštine BiH. Ovaj prijedlog zakona mora da ima obrazloženje koje se neznatno razlikuje od obrazloženja zakona kada o njemu odlučuje Vijeće ministara. Obrazložen prijedlog zakona se dostavlja predsjedavajućem Doma (u našem slučaju Predstavničkog

doma), a predsjedavajući dostavlja prijedlog zakona Kolegiju Predstavničkog doma. Kolegij Predstavničkog doma čine predsjedavajući, prvi zamjenik predsjedavajućeg i drugi zamjenik predsjedavajućeg Doma (svaka od ove tri pozicije pripada pripadniku jednog od konstitutivnih naroda u BiH).

Kolegij Predstavničkog doma obrazložen prijedlog zakona dostavlja Komisiji za ustavno-pravna pitanja Predstavničkog doma, te komisiji Predstavničkog doma kojoj materija o kojoj se razmatra spada u nadležnost (u našem slučaju to bi bila Komisija za ljudska prava, imigraciju, izbjeglice i azil). Pored toga, Kolegij Predstavničkog doma dostavlja obrazložen prijedlog zakona i svim poslanicima Predstavničkog doma, Domu naroda Parlamentarne skupštine BiH, a ako Vijeće ministara ili Predsjedništvo BiH nisu bili predlagači zakona, onda i njima.

Nakon toga, ulazi se u tzv. „komisijsku fazu“ procedure donošenja zakona pred Parlamentarnom skupštinom BiH.

Komisija za ustavno-pravna pitanja je dužna da u roku od 15 dana dostavi svoje mišljenje predsjedavajućem Predstavničkog doma, vezano za usklađenost prijedloga zakona sa Ustavom BiH. Komisija za ljudska prava, imigraciju, izbjeglice i azil je u ovom slučaju dužna da dostavi svoj izvještaj predsjedavajućem Predstavničkog doma u roku od trideset dana (ovaj rok se može produžiti na zahtjev Komisije).

Pored toga, i svaki poslanik i neka druga komisija Predstavničkog doma, može da dostavi nadležnoj komisiji amandmane u pisanoj formi.

U samoj Komisiji za ljudska prava, imigraciju, izbjeglice i azil (u našem slučaju) se raspravlja prvo o načelima predloženog zakona, pa nakon toga o amandmanima. Pretpostavimo da je Komisija za ljudska prava, imigraciju, izbjeglice i azil prihvatila neke amandmane i izglasala prijedlog zakona koji namjerava uputiti u dalju proceduru. Pored samog teksta prijedloga zakona, Komisija za ljudska prava, izbjeglice i azil treba da podnese i izvještaj o svom radu povodom konkretnog zakona. Konačno, Komisija za ljudska prava, izbjeglice i azil treba da izabere jednog od svojih članova koji će braniti prijedlog komisije pred Domom (*IZVJESTILAC*).

Ako Komisija za ljudska prava, izbjeglice i azil (u našem slučaju) smatra da o prijedlogu zakona o kome raspravlja treba da daju mišljenje i druga zainteresovana tijela, stručne institucije i pojedinci (tj. javnost - opšta ili

stručna), može naložiti javno saslušanje ili javnu raspravu o prijedlogu zakona u pitanju. Ova javna rasprava može trajati 15 dana, a i 30 dana ukupno, po potrebi. U toku javne rasprave zainteresovana javnost izraziće svoja mišljenja o pitanjima vezano za prijedlog zakona u pitanju. Konačno, Komisija će u svoj izvještaj Predstavničkom domu uključiti i rezultate javne rasprave.

Ovim se završava tzv. „komisijska faza“ i prelazi se u tzv. **„plenarnu fazu“**

Kada primi izvještaj od Komisije za ljudska prava, izbjeglice i azil, Kolegij Predstavničkog doma je dužan da u roku od 15 dana uvrsti prijedlog zakona u dnevni red Predstavničkog doma. U ovom roku, poslanici i klubovi poslanika (klubovi poslanika formiraju se kao oblik djelovanja poslanika u domu i minimalan broj u klubu je tri poslanika. U praksi, poslanici iz iste političke partije pripadaju istom klubu poslanika), mogu predlagati amandmane na prijedlog zakona, i to najkasnije do 48 sati prije početka plenarne sjednice Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH. To mogu biti isti oni amandmani koji su predlagani u komisijskoj fazi, pa nisu usvojeni, ili potpuno novi amandmani. Kada počne plenarna sjednica Predstavničkog doma, novi amandmani se mogu predlagati samo pod posebnim okolnostima.

Rasprava na plenarnoj sjednici Predstavničkog doma počinje tzv. **„prvim čitanjem“** prijedloga zakona, a ovo čitanje se odnosi na pitanja neophodnosti i principa na kojima je prijedlog zakona zasnovan. Nakon toga, raspravlja se o članovima prijedloga zakona, onako kako ih je predložila nadležna komisija.

„Drugo čitanje“ prijedloga zakona se sastoji od rasprave i glasanja o predloženim amandmanima. Ako su, na primjer, uloženi amandmani na član 12, pa na član 21 prijedloga zakona, u našem slučaju prvo se raspravlja o amandmanima na član 12, pa naknadno na član 21, tj. prati se raspored predloženih članova. Isto tako, moguće je da na isti član bude uloženo više amandmana. Ovde važi pravilo da se prvo raspravlja o amandmanu koji „traži“ veću modifikaciju predloženog člana, prema manjim modifikacijama. Ako se pojavi spor šta je to veća a šta manja modifikacija člana u pitanju, o tome će odlučiti predsjedavajući Predstavničkog doma. Naravno, u toku rasprave, predlagač zakona, izvještač nadležne komisije i Vijeće ministara uvijek će dobiti riječ kada to zatraže, a s ciljem da daju dodatna objašnjenja vezano za prijedlog zakona.

Ako sada pođemo od pretpostavke da se Predstavnički dom usaglasio o prijedlogu zakona i o amandmanima, i da je o njemu pozitivno glasao, smatra se da je prijedlog zakona usvojen u Predstavničkom domu. Odluke u Predstavničkom domu se donose većinom glasova poslanika koji prisustvuju sjednici i koji glasaju, s tim da bi se odluka donijela, za nju mora da glasa najmanje jedna trećina poslanika sa područja svakog entiteta. (da bi se donijela odluka u Domu naroda, za nju moraju da glasaju najmanje tri delegata iz svakog konstitutivnog naroda u Bosni i Hercegovini).

Ako sada zamislimo da je Vijeće ministara podnijelo prijedlog zakona o izbjeglicama prvo Domu naroda, procedura u Domu naroda je identična proceduri pred Predstavničkim domom.

Kako se prema poslovnici oba doma Parlamentarne skupštine BiH smatra da je prijedlog zakona donešen samo onda kada ga oba doma Parlamentarne skupštine BiH usvoje u **ISTOVJETNOM TEKSTU**, to je sada, u našem slučaju, predsjedavajući Predstavničkog doma dužan da u roku od tri dana usvojeni prijedlog zakona dostavi Domu naroda.

Dom naroda može usvojiti prijedlog zakona u istovjetnom tekstu kako ga je usvojio i Predstavnički dom, i time je zakonodavna procedura završena. To zvuči dobro, ali nije tako uvijek u praksi.

Ako Dom naroda usvoji neke amandmane na prijedlog zakona usvojen u Predstavničkom domu, takav prijedlog sa amandmanima Doma naroda biće vraćen Predstavničkom domu, odnosno u našem slučaju, Komisiji za ljudska prava, imigraciju, azil i izbjeglice. Ako sada Predstavnički dom prihvati amandmane Doma naroda, prijedlog zakona se smatra usvojenim. Ali ako Komisija ne prihvati amandmane Doma naroda, predsjedavajući Predstavničkog doma će obavjestiti Dom naroda o tome, s ciljem da bi se uspostavila zajednička komisija, sačinjena od po tri člana iz oba doma, a koja ima zadatak da se postigne sporazum o istovjetnom tekstu prijedloga zakona. Ako zajednička komisija postigne sporazum, prijedlog zakona se smatra usvojenim.

U slučaju da zajednička komisija ne postigne sporazum, ili ako postigne sporazum a da oba ili jedan dom ne prihvate prijedlog zajedničke komisije, prijedlog zakona se smatra odbijenim.

Potpuno je ista procedura u slučaju da Dom naroda usvoji prijedlog nekog zakona, a Predstavnički dom usvoji amandmane na tako usvojen prijedlog zakona.

Ovo o čemu je gore bilo govora, zove se „**redovna procedura usvajanja zakona**“. Pored redovne procedure, postoji tzv. „**hitni postupak**“ usvajanja prijedloga zakona.

U hitnom postupku, predlagač zakona mora tražiti od doma kome se obraća, da se prijedlog zakona razmatra po hitnom postupku, ali mora posebno da obrazloži razloge koji opravdavaju hitnost postupka. Ako dom prihvati da razmatra prijedlog zakona po hitnom postupku, svi gore navedeni rokovi od 15 i 30 dana skraćuju se na pola. Ako dom ne prihvati da se prijedlog zakona razmatra po hitnom postupku, prijedlog zakona će se razmatrati u redovnom postupku.

Pored toga, predlagač zakona može tražiti od doma da se prijedlog zakona usvoji **samo u jednom čitanju (skraćeni postupak)**, ali samo u slučajevima kada je prijedlog zakona visokog stepena hitnosti ili ako prijedlog zakona nije tako složen da se samo može usvojiti ili odbaciti u potpunosti. Ako dom kome je podnešen ovaj prijedlog odluči da je moguća ovakva procedura, prijedlog zakona biće stavljen na glasanje, i o prijedlogu će se odmah odlučivati. Na ovakav prijedlog amandmani se ne mogu podnositi.

Ako, naprotiv, dom ne prihvati prijedlog za ovakvim načinom donošenja zakona, prijedlog zakona biće razmatran u redovnoj proceduri.

Da bi stupili na snagu, zakoni se objavljuju u Službenom listu BiH, na jezicima koji se kao službeni smatraju u BiH. Kao pravilo vezano za dan stupanja zakona na snagu važi da zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja. Taj rok je poznat pod latinskim terminom „*vacatio legis*“. Istina, neki zakoni zbog hitnosti mogu da stupe na snagu danom objavljivanja, dok neki zakoni, ako se radi o važnijim zakonima vezano za funkcionisanje pravnog sistema, mogu da stupe na snagu, recimo, sa šest ili devet mjeseci od dana objavljivanja.

ENTITETI U BiH

UVOD

U BiH, prema njenom Ustavu, postoje dva entiteta: Republika Srpska (RS) i Federacija Bosne i Hercegovine (FBiH). U oba entiteta važi princip podjele vlasti.

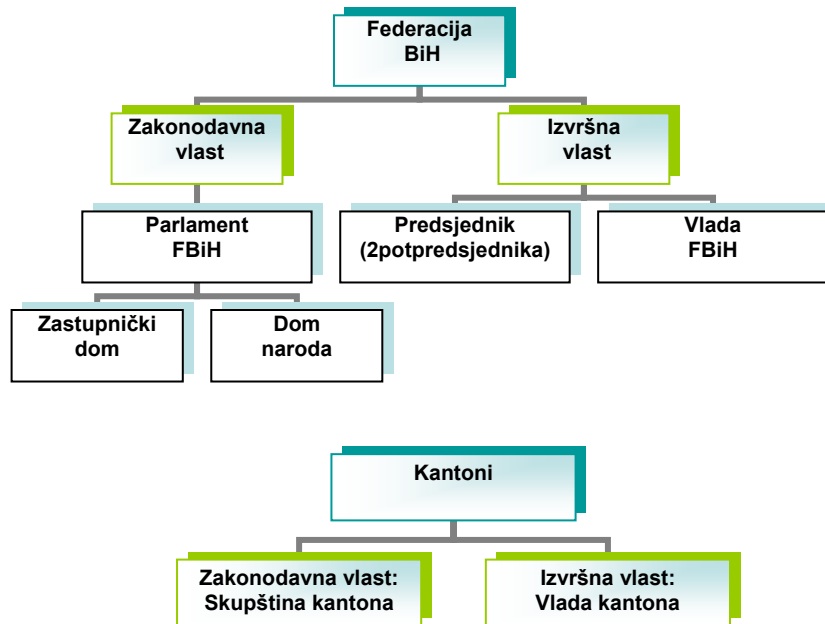
U RS zakonodavnu vlast vrši Narodna skupština RS i Vijeće naroda, a izvršnu vlast vrše predsjednik RS (i dva potpredsjednika) i Vlada RS.

U FBiH zakonodavnu vlast vrši Parlament FBiH koji se sastoji od Predstavničkog doma i Doma naroda. Izvršnu vlast vrše predsjednik FBiH (i dva potpredsjednika) i Vlada FBiH.

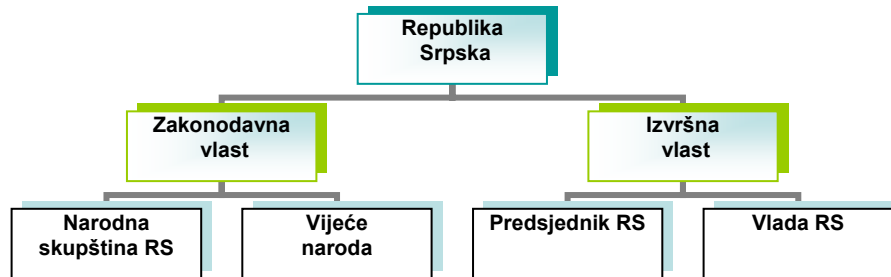
Kao i na nivou BiH, zakonodavna procedura se može podijeliti na dvije faze: faza pred vladama entiteta i faza pred parlamentima entiteta.

Funkcije vlada entiteta su da se staraju o funkcionisanju izvršne vlasti na području entiteta u okviru svoje nadležnosti. Ne smijemo zaboraviti da postoje i niži nivoi vlasti u entitetima koji, isto tako, vrše vlast. Tako u RS imamo gradove i opštine, a u FBiH kantone, gradove i opštine.

Na čelu entitetskih vlada nalaze se predsjednici vlada ili premijeri, koji su predloženi na tu funkciju od strane predsjednika entiteta, a koji su na tu funkciju izabrani od strane entitetskih parlamenata. Vlade se sastoje od ministarstava, uprava, direkcija, sekretarijata, ureda, te imaju svoje odbore i radna tijela. Tako, na primjer, Vlada FBiH ima 6 komisija (Komisija za odbranu i sigurnost, Komisija za ekonomski razvoj, Komisija za pitanja ljudskih prava, nacionalnih manjina, civilnog društva, pravosuđa i uprave, Komisija za društvene djelatnosti, Komisija za strategiju razvoja i sigurnost prometa i Komisija za administrativna pitanja). S druge strane, Vlada RS ima slijedeće odbore: Odbor za unutrašnju politiku, Odbor za privredu i finansije, Odbor za društvene djelatnosti i Komisiju za kadrovska pitanja.



Nivoi vlasti u proceduri donošenja zakona u FBiH



Nivoi vlasti u proceduri donošenja zakona u RS

PROCEDURA DONOŠENJA ZAKONA NA NIVOU ENTITETA

1. PROCEDURA PRED VLADAMA ENTITETA

Slično proceduri pred Vijećem ministara, vlade entiteta imaju ustavno pravo da predlažu nacрте novih zakona ili da predlažu promjenu/dopunu važećih zakonskih propisa. U tom slučaju, resorna ministarstva predstavljaju podnosiocе prijedlogа (obrađivače) i vladi dostavljaju npr. nacrt zakona u onom tekstu u kome obrađivač smatra da treba da bude usvojen na vladi, a naknadno i usvojen od strane entitetskih parlamenata.

Ako uzmemo kao primjer da vlade entiteta žele da donesu novi zakon, ili izmjene/dopune postojeći iz oblasti radnih odnosa (npr. zakon o zapošljavanju ili zakon o radu), jer te oblasti spadaju u nadležnost entiteta, onda će resorna ministarstva u vladama koja su zadužena za ovu oblast, pripremiti **nacrt zakona** o zapošljavanju ili zakona o radu. Kada obrađivač napiše tekst, prije nego što ga iznese pred vladu, mora obavezno da uskladi tekst nacрта zakona sa nadležnim ministarstvom, zatim sa Sekretarijatom za zakonodavstvo RS (u FBiH sa Uredom za zakonodavstvo Vlade FBiH), u pogledu usklađenosti nacрта sa ustavima entiteta, pravnim propisima i metodološkim jedinstvom u izradi propisa (pravno normiranje ili nomotehnika), sa entitetskim ministarstvima pravde u pogledu usklađenosti propisa sa kaznenom politikom, te odredaba koje se odnose na organizaciju organa uprave i sa ministarstvima finansija entiteta u pogledu finansijskih sredstava potrebnih za izvršenje propisa.

Kada dobije sva potrebna mišljenja, obrađivač se pojavljuje pred vladom entiteta, sa nacrtom zakona i sa obrazloženjem. Elementi obrazloženja su isti kao oni koje ministarstva na nivou BiH moraju predočiti Vijeću ministara BiH (vidi gore).

2. PROCEDURA PRED PARLAMENTIMA ENTITETA

Ovdje treba objasniti da su parlamenti oba entiteta dvodomni. Međutim, procedura donošenja zakona nije identična. Naime, Parlament FBiH, kako smo gore naveli, sastoji se od dva doma: Zastupničkog doma i Doma naroda. Da bi se jedan zakon usvojio, **NEOPHODNO JE DA SE USVOJI U OBA DOMA U IDENTIČNOM TEKSTU**. Znači, svaki zakon u Parlamentu FBiH **mora** „proći“ kroz oba doma.

Parlament RS sastoji se takođe iz dva doma: Narodne skupštine i Vijeća naroda. Nije nužno potrebno da svaki zakon koji usvoji Narodna skupština bude i na dnevnom redu Vijeća naroda. Naime, kada Narodna Skupština donese zakon, dostavlja ga Vijeću naroda. Ako Vijeće naroda ne pokrene postupak „zaštite vitalnog nacionalnog interesa“, zakon će stupiti na snagu i bez odluke Vijeća naroda.

Parlamenti entiteta, isto kao i Parlament BiH, imaju svoje predsjednike i potpredsjednike, kolegij, klubove poslanika, klubove naroda i odbore.

Inicijativu za donošenje zakona mogu pokrenuti skupštine (vijeća) opština, preduzeća, udruženja građana, političke stranke i građani.

Inicijativa za donošenje novog zakona, izmjenu/dopunu postojećeg zakona, dostavlja se predsjedniku parlamenta entiteta. Ovu inicijativu predsjednik ili predsjedavajući doma dostavlja nadležnom radnom tijelu (npr odboru za rad, zdravstvo i socijalnu politiku), zakonodavo-pravnoj komisiji i vladi entiteta. Poslije pribavljenih mišljenja ovih organa, parlament donosi odluku kojom odlučuje o inicijativi. Ako parlament ili dom prihvati inicijativu, donosi se zaključak kojim se određuje način pripremanja nacrt zakona i nosilac izrade nacrt zakona.

U pravilu, vlade entiteta nadležne su za podnošenje **NACRTA zakona**. Pored toga, nacrt zakona mogu podnijeti i svaki poslanik/delegat, radna tijela parlamenta i, naravno, vlada.

Nacrt zakona treba da bude tako formulisan da rješenja koja se predlažu budu u obliku pravnih odredbi. Nacrt zakona treba da sadrži, pored teksta zakona, i ustavni osnov za donošenje zakona, razloge zašto se

predlaže donošenje zakona, obrazloženje u kome će se navesti kako će navedeni zakon uticati na materijalni i drugi položaj građana, preduzeća i drugih organizacija, te ocjenu potrebnih sredstava za implementaciju zakona.

Nacrt zakona dostavlja se predsjedniku ili predsjedavajućem entitetskog parlamenta ili doma parlamenta. Predsjednik ili predsjedavajući parlamenta ili doma dostavlja nacrt zakona poslanicima/delegatima i nadležnim tijelima parlamenta.

Prije razmatranja nacrta zakona na parlamentu, na plenarnoj sesiji, nacrt se razmatra na zakonodavnoj (zakonodavno-pravnoj) komisiji parlamenta i na nadležnom odboru parlamenta, kome prema prirodi materije sadržane u nacrtu zakona, spada u nadležnost ta oblast. Pored radnog tijela kome je dodjeljeno da se očituje o nacrtu zakona, i druga radna tijela parlamenta mogu razmatrati nacrt zakona.

Nakon toga, nadležna i zainteresovana radna tijela, kao i zakonodavna komisija, dostavljaju svoje izvještaje parlamentu, a stručne službe parlamenta dostavljaju ove izvještaje poslanicima/delegatima.

Plenarna faza: Kada se završi rasprava o nacrtu zakona u parlamentarnim komisijama, nacrt se stavlja na dnevni red parlamenta.

Podnosilac nacrta zakona, na početku plenarne sjednice parlamenta, daje obrazloženje nacrta zakona, a na kraju sesije daje objašnjenja vezana za primjedbe date u toku rasprave pred parlamentom. Pored podnosioca zahtjeva, i predstavnici nadležne i drugih komisija prezentuju svoje izvještaje. Konačno, i vlada, ako nije podnosilac nacrta zakona, može dati svoj stav povodom rješenja predviđenih u nacrtu zakona.

Nacrt zakona se razmatra **u načelu i pojedinostima**, tj. pretres opšteg interesa vezanog za zakon i pretres po pojedinim odredbama nacrta zakona. Razmatranje nacrta zakona se u načelu odnosi na pitanja da li je potrebno donijeti zakon, o načelima na kojima zakon treba da se zasniva, da li su ta načela dobro razrađena u nacrtu, kao i o potrebnim finansijskim sredstvima za implementaciju zakona i o izvorima tih sredstava. Naravno, podnosilac nacrta uvijek može povući nacrt, ali samo do završetka rasprave o načelima.

Isto tako, može se dogoditi da parlament ocijeni da nije potrebno donijeti zakon koji je predložen, ili se može dogoditi da zakonodavna

komisija smatra da nacrt zakona nije u skladu sa ustavom entiteta. Ako u načelnom raspravljanju nisu osporeni ustavni osnov nacrta zakona i razlozi za donošenje zakona, prelazi se na raspravljanje u pojedinostima. U pojedinostima se raspravlja tako što se razmatra sam tekst zakona, tj. pojedini članovi nacrta zakona.

Po završenom pretresu nacrta zakona, i u slučaju da parlament odluči da je potrebno donijeti zakon, parlament zaključkom određuje da se prihvata nacrt zakona i da nacrt može poslužiti kao osnova za izradu prijedloga zakona, sa stavovima i primjedbama na nacrt zakona iznesenim na plenarnoj sjednici parlamenta. S druge strane, ako su primjedbe na nacrt zakona većeg obima, parlament može odlučiti da nacrt vrati podnosiocu zahtjeva radi dorade nacrta ili izrade potpuno novog nacrta zakona.

Ako se radi o nacrtu zakona koji obrađuje posebno značajna pitanja za građane, privredna društva i opštine, i ako je potrebno da se konsultuju zainteresovani organi i stručna javnost, parlament može odlučiti da se nacrt ili pojedina pitanja iz nacrta zakona stave na **javnu raspravu**. U tom slučaju, parlament donosi zaključak o načinu objavljivanja nacrta i roku do kog treba da traje javna rasprava. Izvještaj o obavljenoj javnoj raspravi sa mišljenjima i zaključcima ponovo se dostavlja parlamentu entiteta.

Kada se završi javna rasprava, koja kako smo naveli, nije uvijek obavezna već predstavlja fakultativnu fazu, predlagač zakona treba da sačini **PRIJEDLOG zakona**. Prijedlog zakona se podnosi parlamentu u obliku u kome se donosi zakon. Uz prijedlog zakona dostavlja se i obrazloženje koje sadrži, pored elementa koje mora da sadrži nacrt zakona, i pitanja koja se prijedlogom zakona rješavaju, objašnjenje važnih pravnih instituta, izmjene i dopune koje su izvršene u odnosu na nacrt zakona, druge izmjene i dopune koje se predlažu, koje primjedbe i koji prijedlozi na nacrt zakona nisu prihvaćeni i iz kojih razloga, kao i druge značajne okolnosti u vezi pitanja koja se zakonom uređuju.

Prijedlog zakona se upućuje predsjedniku parlamenta ili doma, a isti ih dostavlja poslanicima/delegatima najmanje 10 dana prije plenarne sjednice parlamenta na kojoj će prijedlog biti na dnevnom redu. Sada se ponovno ponavlja procedura kao i kod nacrta zakona. Naime, radna tijela ponovo raspravljaju o prijedlogu zakona, a svoje mišljenje daje i zakonodavna komisija.

Nakon toga, prijedlog zakona se razmatra na plenarnoj sjednici parlamenta. Ovoga puta se rasprava o prijedlogu zakona vodi samo u pojedinostima, a ne i u načelu. U toku rasprave poslanici/delegati raspravljaju o podnesenim amandmanima na prijedlog zakona.

Amandman je u stvari prijedlog za izmjenu ili dopunu prijedloga zakona, i on se mora podnijeti predsjedniku parlamenta ili doma, obavezno u pismenom obliku, te biti obrazložen.

Amandman se predaje u roku od tri, odnosno jedan dan prije održavanja sjednice parlamenta ili doma. Pravo na podnošenje amandmana imaju svi ovlašteni predlagači zakona (vidi gore), kao i radna tijela parlamenta. O podnesenim amandmanima mora se izjasniti predlagač zakona i vlada entiteta, čak i kada nije predlagač zakona.

Ako amandmani bitno mijenjaju suštinu zakona, parlament može odlučiti da se razmatranje o predloženim amandmanima odloži za narednu sjednicu parlamenta ili doma. Isto tako, ako se amandmanom bitnije mijenja tekst prijedloga zakona, o amandmanu se ne može odlučiti dok se o njemu ne izjasne nadležna radna tijela parlamenta ili doma, zakonodavna komisija i vlada entiteta.

O svakom amandmanu na prijedlog zakona glasa se posebno. Ako je podnijeto više amandmana na isti član, prvo se glasa o amandmanu kojim je predloženo brisanje tog člana. Moguća je situacija da se podnese amandman na amandman. U takvoj situaciji, prvo se glasa o amandmanu koji je podnesen na već postojeći amandman.

Amandman usvojen na sjednici parlamenta ili doma postaje sastavni dio prijedloga zakona. Naravno, da bi jedan amandman bio usvojen, o njemu treba da glasa većina poslanika/delegata prisutnih na sjednici. Uzećemo za primjer Narodnu skupštinu RS. Narodna skupština RS ima 83 poslanika. Da bi skupština mogla da radi mora da ima kvorum, a to je većina poslanika, tj. 42 poslanika. Da bi se usvojio neki zakon ili amandman, kao u našem slučaju, treba za njega da glasa obična većina ili 22 poslanika.

Kao i kod Parlamenta BiH i Parlamenta FBiH, zakon se može donijeti po **skraćenom postupku**. Da napomenemo, to je slučaj kada je programom rada parlamenta predviđeno donošenje nekog zakona po skraćenom postupku, ili kada nije u pitanju složen i obiman zakon. Tada podnosilac prijedloga zakona može, umjesto nacрта zakona, odmah podnijeti prijedlog zakona, te zatražiti od parlamenta da se zakon

pretresa po skraćenom postupku. Domovi Parlamenta FBiH mogu prihvatiti ovakav način donošenja zakona, i u tom slučaju odmah se prelazi na raspravu o prijedlogu zakona. Ako se ne prihvati da se o zakonu raspravlja u skraćenoj proceduri, onda se ovako podnesen prijedlog zakona smatra nacrtom zakona i za njega važi redovna procedura donošenja zakona.

U oba entitetska parlamenta predviđena je mogućnost donošenja zakona **po hitnom postupku**. Ovo je izuzetna procedura i može se primjeniti samo u slučaju kada predlagač zakona obrazloži parlamentu da postoji neodložna potreba da se donese zakon i da bi donošenje zakona u redovnoj proceduri moglo da izazove štetne posljedice po život i zdravlje ljudi, kao i štetne posljedice za entitete. U tom slučaju, uz prijedlog da se zakon donese u hitnoj proceduri, mora se parlamentu dostaviti i prijedlog teksta zakona.

Prilikom utvrđivanja dnevnog reda, parlament odlučuje da li će zakon razmatrati po hitnom postupku. Ako parlament tako odluči, prijedlog zakona se odmah dostavlja poslanicima/delegatima i vladi, ako ona nije predlagač zakona. Isto tako, parlament će tražiti od nadležnog odbora i zakonodavne komisije da podnesu izvještaj, a isto tako zatražiće od vlade, ako ona nije predlagač zakona, da da svoje mišljenje o prijedlogu zakona. Kada ovi organi podnesu svoje izvještaje parlamentu, parlament može odlučiti da započne sa raspravom o zakonu odmah. I u ovoj proceduri se mogu ulagati amandmani, o kojima treba da se izjasne po pravilu nadležna radna tijela parlamenta i vlada entiteta.

Ako sada pođemo od pretpostavke da je zakon izglasan u, recimo, Predstavničkom domu FBiH i Narodnoj skupštini RS sa potrebnom većinom, proces donošenja zakona još nije završen.

Kako smo gore naveli, Parlament FBiH ima dva doma (Predstavnički i Dom naroda), a Narodna skupština RS ima i Vijeća naroda. Kako je procedura različita po entitetima, sada ćemo dati opis dalje procedure pojedinačno.

Federacija BiH: da bi se zakon usvojio, potrebno je da je usvojen u oba doma Parlamenta FBiH u istovjetnom tekstu. Znači, Predstavnički dom, u našem slučaju, dostavlja Domu naroda tekst zakona onako kako je usvojen na Predstavničkom domu. Ako Dom naroda na svojoj sjednici usvoji identičan tekst kako ga je usvojio Predstavnički dom, može se smatrati da je zakonodavna procedura završena. Međutim, ako Dom naroda usvoji amandmane na tekst zakona koji je usvojio

Predstavnički dom, takav tekst zakona se zajedno sa amandmanima vraća Predstavničkom domu. Ako sada Predstavnički dom prihvati amandmane na zakon koje je usvoio Dom naroda, opet se procedura može smatrati završenom. Ali, ako Predstavnički dom ne prihvati amandmane Doma naroda, na ponovnom pretresu, domovi obrazuju zajedničku komisiju (po pet članova iz svakog doma), kojoj se povjerava utvrđivanje prijedloga za rješenje spornog pitanja.

Može se dogoditi da zajednička komisija ne postigne saglasnost, i tada se prijedlog zakona skida sa dnevnog reda oba doma. Ako zajednička komisija postigne saglasnost, ali sada jedan od domova ne usvoji sporni tekst koji je predložila zajednička komisija, opet se prijedlog zakona skida sa dnevnog reda, o čemu domovi obavještavaju jedan drugog, kao i predsjednika Vlade FBiH. Konačno, ako se ne postigne saglasnost među domovima po gore opisanoj proceduri, to se može smatrati da zakon nije usvojen, i isti se vraća predlagачu na novi postupak. U novom postupku predlagач ne može ponovo podnijeti isti tekst zakona na usvajanje Parlamentu FBiH.

Može se dogoditi da predsjedavajući ili potpredsjedavajući Doma naroda Parlamenta FBiH smatra da zakon spada u pitanja od vitalnog nacionalnog interesa jednog od konstitutivnih naroda. U tom slučaju, takav se zakon uvrštava u dnevni red Doma naroda kao pitanje od vitalnog nacionalnog interesa. Tada se formira zajednička komisija oba doma Parlamenta FBiH. Ako se ne postigne saglasnost oko teksta spornog zakona pred zajedničkom komisijom, vezano za pitanje vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda, pitanje se prosljeđuje Ustavnom sudu FBiH, odnosno Vijeću za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pri Ustavnom sudu, koje je dužno u roku od sedam dana donijeti odluku o prihvatljivosti zahtjeva za utvrđivanje postojanja vitalnog nacionalnog interesa, a u roku od mjesec dana donijeti odluku o meritumu. Ako Ustavni sud donese pozitivnu odluku o vitalnom nacionalnom interesu, tj. da zakon vrijedi vitalni nacionalni interes jednog (ili više) od konstitutivnih naroda FBiH, zakon se smatra neusvojenim. U suprotnom, ako Ustavni sud odluči da se predmetni zakon ne odnosi na vitalni nacionalni interes, smatra se da je zakon usvojen, odnosno za njegovo izglasavanje biće potrebna prosta većina.

Republika Srpska: Kada Narodna skupština izglasa zakon, on se dostavlja Vijeću naroda. U Vijeću naroda može se pokrenuti inicijativa utvrđivanja tzv. vitalnog nacionalnog interesa jednog (ili više) od konstitutivnih naroda RS. Ako se ovaj postupak ne pokrene (a mogu ga pokrenuti klubovi naroda u Vijeću naroda (Vijeće naroda Narodne

skupštine RS ima 28 delegata i to: 8 Srba, 8 Hrvata, 8 Bošnjaka i 4 predstavnika ostalih naroda), zakon se smatra usvojenim.

Ako se pokrene procedura za utvrđivanje vitalnog nacionalnog interesa u Vijeću naroda, tada Narodna skupština i Vijeće naroda formiraju zajedničku komisiju. Ova komisija ima zadatak da usagласi tekst spornog zakona, sastavljena je na paritetnom osnovu i odluke donosi konsenzusom. Ako se postigne sporazum u zajedničkoj komisiji, zakonodavni proces je završen. Ako se i poslije usaglašavanja stavova u zajedničkoj komisiji ne postigne konsenzus, sporno pitanje se dostavlja Ustavnom sudu RS, odnosno Vijeću za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa pri Ustavnom sudu. Vijeće za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa će donijeti konačnu odluku po pitanju da li je zakonom povrijeđen vitalni nacionalni interes jednog od konstitutivnih naroda. Ako Ustavni sud RS smatra da nije povrijeđen vitalni nacionalni interes jednog ili više konstitutivnih naroda RS, zakon se smatra usvojenim. Ako je, naprotiv, odluka Ustavnog suda pozitivna, tj. da je spornim zakonom povrijeđen vitalni nacionalni interes jednog ili više konstitutivnih naroda RS, zakon se smatra neusvojenim.

Šta se podrazumijeva pod vitalnim nacionalnim interesom?

Imajući u vidu Odluku Ustavnog suda BiH o konstitutivnosti naroda, kojom su sva tri naroda u BiH proglašena konstitutivnim na cijeloj teritoriji BiH (i naravno, u oba entiteta), smatra se da se pod ovim pojmom podrazumijeva ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti, identitet jednog konstitutivnog naroda, ustavni amandmani, organizacija organa javne vlasti, jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka, obrazovanje, vjeroispovjest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturnog naslijeđa, teritorijalna organizacija, sistem javnog informisanja i druga pitanja.

Pod pretpostavkom da je prijedlog zakona prošao sve gore navedene procedure, slijedeći korak čini predsjednik parlamenta ili domova, na taj način što dostavlja zakon predsjedniku entiteta na proceduru proglašavanja zakona (**Promulgacija**). Prema ustavima entiteta, predsjednici entiteta imaju pravo ako smatraju da pojedini zakon nije u skladu sa osnovnim principima funkcionisanja države, da traže od parlamenta da ponovo odlučuje o zakonu. Ako parlament ne prihvati sugestije predsjednika entiteta i usvoji zakon identičan kako je usvojen i prije traženja predsjednika entiteta, predsjednik entiteta je dužan da proglasi zakon onako kako je zakon usvojen u parlamentu. Predsjednik entiteta zakon proglašava aktom koji se naziva **UKAZ**.

Kada se zakon usvoji poslije proglašavanja od strane predsjednika entiteta, zakon se **objavljuje** u službenom listu/glasniku entiteta. Protekom roka predviđenog u prelaznim i završnim odredbama (*vacatio legis*), zakon stupa na snagu i dolazi do njegove primjene u praksi.

Tokom primjene zakona, organi koji ga primjenjuju mogu se suočiti sa nepreciznošću formulacija u usvojenom zakonu, te imaju pravo da od donosioca zakona, tj. od parlamenta, zatraže tumačenje zakona. Postoji više tumačenja zakona, ali samo tumačenje zakona od strane donosioca tj. parlamenta (koje se naziva **AUTENTIČNO tumačenje zakona**) ima obaveznu snagu i svi organi koji primjenjuju zakon moraju ga se pridržavati.

Prijedlog za autentično tumačenje može da podnese ovlašteni predlagač zakona po sopstvenoj inicijativi ili na zahtjev drugih organa entiteta (sudovi, tužilaštva, organi uprave, ombudsmeni, pravobranilaštvo).

Inače, inicijativu za davanje autentičnog tumačenja mogu dati građani, privredna društva i druga pravna lica. Prijedlog se dostavlja predsjedniku/predsjedavajućem parlamenta/doma, koji prijedlog dostavlja zakonodavnoj komisiji i vladi entiteta radi davanja mišljenja.

U slučaju da zakonodavna komisija/odbor ocijeni da je potrebno dati tumačenje spornog zakona ili neke njegove odredbe, utvrđuje prijedlog autentičnog tumačenja. Autentično tumačenje se objavljuje u službenom glasniku/listu entiteta.

Isto tako, može se dogoditi da se poslije usvajanja zakona u parlamentu i njegovog objavljivanja u službenom listu/glasniku entiteta, primjeti da su se potkrale određene tehničke pogreške u samom tekstu zakona, a odnose se na imena, brojeve i slično. Kako se radi samo o tehničkim greškama, stručna služba parlamenta ili sekretar parlamenta ima ovlaštenje da izvrši **sravnjivanje** teksta i da objavi u službenom glasniku/listu entiteta **ispravku zakona**. Ova ispravka se, isto tako, objavljuje u službenom listu/glasniku entiteta. Ovde treba posebno naglasiti da nije moguće da se vrše bilo kakve izmjene u tekstu zakona, kroz proceduru ispravke, koje na bilo koji način mijenjaju suštinu ili bilo koje odredbe zakona koje se tiču rješenja predviđenih u zakonu. Iz tog razloga, stručne službe parlamenta, odnosno sekretar parlamenta, moraju biti veoma pažljivi kada koriste svoja ovlaštenja prilikom procedure ispravke zakona. Inače, stručne službe bi se morale obratiti

predlagaču zakona, s ciljem da se predlože izmjene/dopune usvojenog zakona, jer se samo kroz ovu proceduru zakon može suštinski mijenjati.

Može se dogoditi da se jedan zakon često mijenja i da ima dosta izmjena i dopuna, pa se ove izmjene i dopune opet kasnije amandmanima mijenjaju, a što sve može dovesti do problema u tumačenju zakona, pogotovo vezano za pitanja vremenskog važenja zakona, odnosno pojedinih njegovih odredbi. U tom slučaju, kada parlament usvoji poslednji put izmjene i dopune nekog zakona, onda se u prelaznim i završnim odredbama naloži zakonodavnoj komisiji parlamenta da sačini **PREČIŠĆENI tekst zakona**. Prečišćeni tekst zakona sadrži samo integralni tekst zakona čiji se prečišćeni tekst utvrđuje. Kao i kod ispravke zakona i u prečišćenom tekstu zakona zakonodavna komisija ne može utvrđivati nove norme materijalnog sadržaja. Prečišćeni tekst zakona se primjenjuje od dana objavljivanja u službenom listu/glasniku, a važnost pojedinih odredbi je utvrđena u ranijim izmjenama i dopunama zakona za koga je sada izrađen prečišćen tekst.

Kako smo gore naveli, usvajanje jednog zakona prati složena i ponekad dugotrajna procedura. Pored navedenog, može se dogoditi i da određeni **zakon nije u saglasnosti sa ustavom entiteta**. Razlog zašto neki zakon nije u saglasnosti sa ustavom entiteta može biti u brzini procedure donošenja zakona, nepoznavanju ustavnih principa koji regulišu materiju koju zakon obrađuje, a ponekad i činjenica da tumačenje ustavnih normi nije jednostavan i lak proces i traži dosta pravnčkog i drugog znanja i edukacije.

Prema zakonima o ustavnim sudovima entiteta, proceduru ocjene ustavnosti nekog zakona mogu pokrenuti samo državni organi u FBiH, a u RS državni organi i građani. Ustavni sud entiteta, kada zaprimi prijedlog za pokretanje ustavnosti nekog zakona ili neke njegove odredbe, ovaj prijedlog dostavlja parlamentu entiteta na izjašnjenje. U toku procedure pred parlamentom, o prijedlogu za ocjenu ustavnosti se izjašnjava nadležno radno tijelo parlamenta, zakonodavna komisija i vlada entiteta.

Parlament može zauzeti stav da je zakon u skladu sa ustavom. U tom slučaju ustavni sud entiteta ima konačnu riječ. Ako ustavni sud entiteta odluči da određeni zakon ili odredba zakona nije u skladu sa ustavom entiteta, donijeće odluku kojom će sporne odredbe zakona staviti van snage. Odluke ustavnog suda su opšteobavezujuće i objavljuju se u službenom listu/glasniku entiteta.

S druge strane, ako nadležno radno tijelo ili zakonodavna komisija parlamenta entiteta ocijene da ima osnova za izmjenu ili dopunu zakona za koga je tražena ocjena ustavnosti, predložiće parlamentu da pristupi izmjeni ili dopuni zakona u pitanju, ili donošenju odluke kojom će sporni zakon prestati da važi. U tom slučaju, parlament određuje organ ili radno tijelo koje će pripremiti prijedlog novog zakona ili amandmana na postojeći zakon, kao i rok pripreme prijedloga zakona. Dalje se primjenjuje procedura o kojoj smo ranije govorili.

KANTONALNI NIVO

Ustavom FBiH izvršena je podjela zakonodavne nadležnosti između FBiH kao entiteta i 10 kantona u njegovom sastavu. Nadležnosti su tako podjeljene da neke od njih isključivo pripadaju FBiH, neke nadležnosti FBiH i kantoni zajednički vrše, a neke nadležnosti pripadaju isključivo kantonima. Tako su, na primjer, kantoni isključivo nadležni za obrazovanje, kulturnu politiku, socijalnu politiku, socijalnu zaštitu, javne službe, stambenu politiku, korištenje lokalnog zemljišta i drugo.

Kantoni imaju svoje zakonodavne, izvršne i sudske organe, i po tome se ne razlikuju od entiteta. Zakonodavnu vlast vrši skupština kantona, izvršnu vlast vrši vlada kantona a sudsku kantonalni i opštinski sudovi.

Slično entitetskim parlamentima i skupštine kantona imaju svoje komisija i radna tijela. **Inicijativu** za donošenje zakona može pokrenuti svaki poslanik skupštine, radna tijela skupštine, vlada, ministarstva i ostali kantonalni organi, kantonalna javna preduzeća i druga pravna lica, opštinska vijeća, kao i građani i njihova udruženja.

Dalja procedura koja se tiče prethodnog postupka, nacрта zakona, javne diskusije, prijedloga zakona, amandmana, donošenja zakona po skraćenom postupku, donošenja zakona po hitnom postupku, vršenje ispravki u zakonu, davanja autentičnog tumačenja zakona i prečišćenog teksta zakona je, *mutatis mutandis*, ista kao kod gore objašnjene procedure u entitetima.

OPŠTINSKI I GRADSKI NIVO

Iako prema ustavima entiteta opštine i gradovi nemaju mogućnost donošenja zakona, one ipak imaju određene aktivnosti koje se tiču donošenja drugih opštih akata kojima se uređuju odnosi na teritoriji odnosne opštine, odnosno grada.

Tako u nadležnost opština/gradova spadaju pitanja kao što su korištenje gradskog građevinskog zemljišta i poslovnih prostora, komunalna policija, komunalne djelatnosti, lokalni putevi, lokalno informisanje, kultura, sport i fizička kultura i druge djelatnosti više lokalnog karaktera.

U principu, opštine/gradovi imaju svoje skupštine koje su na neki način «zakonodavni» organi, te načelnike opština i gradonačelnike gradova koji vrše izvršnu vlast. Skupština opštine donosi odluke, statut i budžet.

KANCELARIJA VISOKOG PREDSTAVNIKA U BiH (OHR)

Da se u bilo kojoj državi u Evropi piše ovakva ili slična brošura, ovde bi bio kraj. Međutim, uzevši u obzir ne samo specifičnost ustavnog uređenja BiH, već i značajnu ulogu međunarodne zajednice u postratnom periodu, objašnjenja procedure donošenja zakona moramo ovde nastaviti.

Opštim okvirnim sporazumom za mir u BiH, poznatijim kao Dejtonski sporazum, odnosno njegovim Aneksom V, uspostavljena je funkcija Visokog predstavnika koji predstavlja konačni autoritet u zemlji u pogledu tumačenja Dejtonskog sporazuma, odnosno Sporazuma o civilnoj implementaciji. Visoki predstavnik u BiH za svoj rad odgovara Savjetu za implementaciju mira. Pored toga, Savjet za implementaciju mira daje uputstva i smjernice za rad Visokog predstavnika. Tako je Savjet za implementaciju mira još 1997. g. na sjednici u Bonu, SR Njemačka, ovlastio Visokog predstavnika u BiH da može „donositi obavezujuće odluke“ kada to visoki predstavnik bude smatrao neophodnim.

U praksi to znači da Visoki predstavnik ima ovlaštenje da donese odluku kojom će nametnuti novi zakon ili izmjeniti ili dopuniti postojeći. Visoki predstavnik nameće zakon na privremenoj osnovi, a parlament koji bi inače imao nadležnost da usvoji taj zakon (Parlamentarna skupština BiH, entitetski parlamenti i kantonalne skupštine, ali ne i gradske i opštinske valsti), je dužan da usvoji nametnuti novi ili izmjenjeni/dopunjeni zakon u istom obliku kako ga je nametnuo Visoki predstavnik, bez izmjena i dopuna i bez dodatnih uslova. Ovako nametnuti zakoni stupaju na snagu odmah.

Tek nakon usvajanja nametnutog zakona i njegovog objavljivanja u službenom glasniku/listu države, entiteta ili kantona, kao i njegovog stupanja na snagu, parlamenti imaju ovlaštenje da vrše dalje izmjene ili dopune tako nametnutog zakona.

RJEČNIK POJMOVA

- Amandman - prijedlog za dopunu ili izmjenu nekog zakonskog prijedloga ili već postojećeg zakona;
- Autentično tumačenje - tumačenje norme koju vrši sopstveni stvaralac. U praksi se pod ovim pojmom smatra tumačenje koje daje zakonodavac – parlament;
- Ministarstvo - državni upravni organ na čijem je čelu ministar i koji upravlja cijelom upravnom granom;
- Nadležnost (djelokrug, kompetencija) - skup poslova koje vrši neki subjekt vlasti, odnosno državni organ;
- Objavljivanje zakona - stavljanje na pogodan način cijeloj javnosti do znanja postojanje zakona, putem objavljivanja u službenom listu/glasniku;
- Odluke (opštinskih i gradskih skupština) su najviši opšti pravni akti kojima se uređuju najvažnija pitanja iz nadležnosti opštine ili grada;
- Parlament - vrhovno predstavničko tijelo u savremenim državama koje vrši zakonodavnu vlast;
- Poslovnik (skupštine, parlamenta, doma) - akt koji reguliše unutrašnje uređenje skupštine, parlamenta, doma i postupak njenog rada. Svaka skupština (parlament, dom) donosi svoj poslovnik;
- Prelazne odredbe - odredbe zakona kojima se uređuje kako će se izvršiti prelaz sa postojećih pravnih normi na nove pravne norme;
- Promulgacija (proglašenje) zakona - akt kojim šef države utvrđuje obavezno da je zakon donešen po određenom postupku i da je postao zakonom;
- Statut (opštine, grada) – osnovni akt skupštine opštine ili grada kojim se uređuju osnovna pitanja u vezi sa vršenjem prava i dužnosti opštine i grada, njihovom organizacijom i načinom rada;
- Vacatio legis (čekanje zakona) - vrijeme koje obavezno protiče između objavljivanja zakona i njegovog stupanja na snagu;
- Zakon - pisani pravni akt sa najvišom pravnom snagom koji donose zakonodavni organi po posebnom postupku.

MAPA BOSNE I HERCEGOVINE





Sjedište:

Gajeva 2, 78000 Banja Luka
Tel/Fax: 051 216 369

Kancelarija u Sarajevu:
Mis Irbina 18, 71000 Sarajevo
Tel/Fax: 033 220 049

<http://www.ti-bih.org/>
e-mail: info@ti-bih.org

**BESPLATNA LINIJA ZA PRIJAVLJIVANJE
KORUPCIJE**

0800 55555