

Pojam i značenje prečišćenog teksta zakona Bosne i Hercegovine

Milena Simović

zamjenik sekretara u Sekretarijatu za zakonodavstvo Vlade Republike Srpske i vanredni profesor na Fakultetu za bezbjednost i zaštitu Nezavisnog univerziteta u Banjoj Luci, Banjaluka, Banja Luka, Bosna i Hercegovina, vlado_s@blic.net

Mustafa Bisić

dr, pomoćnik ministra u Ministarstvu pravde Bosne i Hercegovine, Sarajevo, Bosna i Hercegovina

Almasa Zubović

dr, sekretar Ministarstva prostornog uređenja, građenja i zaštite okoline Kantona Sarajevo, Sarajevo, Bosna i Hercegovina

Amar Bisić

mr, dipl. pravnik, Federalni zavod za PIO/MIO, Bosna i Hercegovina

Sažetak: Zakon ili drugi normativni akt može biti više puta mijenjan i dopunjavan. Obimne i česte izmjene i dopune takvog akta mogu otežati njegovu primjenu, odnosno zahtijevati posjedovanje svih glasila u kojima su izvršene novele u različitim okolnostima i vremenskim razmacima. Da bi se takav jedan normativni akt pravni akt mogao lakše primjenjivati, zakonodavna praksa je predvidjela mogućnost izrade i objavljivanja njegovog prečišćenog teksta koji dobija službeni karakter objavom u odgovarajućem službenom glasniku. Prečišćeni tekst se utvrđuje na osnovu ovlaštenja koja mogu biti data generalno ili u samom zakonskom ili podzakonskom aktu - prilikom izmjena i dopuna takvih akata.

Ključne riječi: zakon, prečišćeni tekst, Bosna i Hercegovina, Parlamentarna skupština BiH, Evropska unija.

Primljen / Received: 4. juli 2016. / July 4, 2016

Prihvaćen / Accepted: 22. juli 2016. / July 22, 2016

UVODNE NAPOMENE

Nomotehnika (složenica od grčkih riječi *nomos* - νόμος, što znači *zakon* i *tehne* - τέχνη, što znači *vještina*) je tehnika izrade opštih pravnih akata ili u užem smislu, pravna nauka o strukturi pravila i opštih akata, te o njihovom sastavljanju i izradi. Izrada opštih pravnih akata poput zakona, uredbi, pravilnika, statuta, poslovnika, odluka, uputstava, naredaba i dr., složena je djelatnost koja obuhvata niz nomotehničkih načela, koncepata, metoda, pravila, smjernica i preporuka. Pravna sigurnost umnogome zavisi od pravilne izrade opštih pravnih akata, ali i od jasnoće, dorečenosti, te preciznosti u njima sadržanih pojmova i objašnjenja. Zbog svijesti o njihovoj važnosti za pravnu sigurnost i primjenu prava u pravnim porecima - oblikovana su načela, pravila i metode za izradu opštih pravnih akata (tzv. nomotehnička pravila ili nomotehničke smjernice). Oni su se tokom vremena izgrađivali, prilagođavali i unaprjeđivali, čime je postupno stvorena posebna naučna disciplina – nomotehnika (njem. *Gesetztechnik*, *Gesetzgebungstechnik*; eng. *legislative drafting*).

Kad je u pitanju prečišćeni tekst, u Jedinstvenim pravi-

lima za izradu pravnih propisa u institucijama BiH¹ nalazi se generalno ovlaštenje za sačinjavanje ovog teksta, koji je regulisan članom 54. U stavu 2 navedenog člana posebno je navedeno da članovi prečišćenog teksta u tom slučaju dobivaju novu numeraciju, a u stavu 5 da **ovaj** tekst ima službeni karakter i da se objavljuje u „Službenom glasniku BiH”. Takođe, u Poslovniku Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH² u članu 44 stav 1 (koji reguliše ovlaštenja i rad Ustavnopravne komisije) **u tački i**), u vezi sa članom 145 Poslovnika, propisano je da ova komisija utvrđuje, zajedno sa Ustavnopravnom komisijom Doma naroda, prečišćeni tekst zakona ili drugog propisa. To je potvrđeno i članom 39 stav 1 tačka i), u vezi sa članom 135

¹ „Službeni glasnik BiH“ br. 11/05,58/14 i 60/14. Donošenjem Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH pokušali su se formalno odrediti odgovarajući metodološki i nomotehnički standardi za izradu svih vrsta propisa. Uprkos nekim nedostacima iz tog akta, on predstavlja pravnu zbilju i barem okvirnu smjernicu za svaku buduću normativnu aktivnost.

² “Službeni glasnik BiH” br. 79/14, 81/15 i 97/15.

Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH³.

Prema tome, i na nivou BiH postoje opšte pravne odredbe koje daju ovlaštenja donosiocu da sačinjava **prečišćeni** tekst određenog normativnog akta. Ove odredbe daju ovlaštenje da se prilikom izmjena i dopuna zakona, posebno kada broj izmijenjenih ili dopunjenih normi prelazi **jednu trećinu** ukupnog teksta zakona, u prelaznim i završnim odredbama može naznačiti da će se nakon usvajanja i objavljivanja izmjena i dopuna - sačiniti prečišćeni tekst zakona.

TEORIJA PRAVNOG NORMIRANJA I PRAVNA PRAKSA

Teorija pravnog normiranja, kao naučna disciplina, stala je na stanovište da ukoliko se u praksi primjene prečišćenog teksta zakona ukaže potreba za tumačenjem ili značenjem određene pravne norme - tumačenje daje na osnovu te iste norme koja je ranije naznačena u izvornom tekstu zakona ili izmjenama i dopunama takvog propisa u kojem je dato obrazloženje izvorne pravne norme. Na taj način, smisao primjene prečišćenog teksta zakona odgovara smislu izvornika zakona, odnosno namjerama zakonodavcu kada je mijenjao, dopunjavao ili ugrađivao novu normu u tekst određenog pravnog akta.

U pravnoj praksi se, uz to, pojavilo kao sporno pitanje da li će se kao pravni osnov prilikom donošenja odgovarajuće odluke na osnovu pravnog akta koji je više puta mijenjan i u vezi kojeg je sačinjen prečišćeni tekst, uzimati pravna norma iz ranijeg izvornog teksta ili istovremeno izvorna norma i norma iz prečišćenog teksta ili samo norma na osnovu prečišćenog teksta.

U ranijoj pravnoj praksi preovlađivalo je stanovište da se primjenjuje, odnosno navodi izvorna i prečišćena norma. U novijoj praksi preovlađuje mišljenje da treba primijeniti samo normu iz prečišćenog teksta jer je taj tekst dobio službeni karakter njegovom objavom u službenom glasniku, kao i zbog činjenice da se prečišćeni tekst sačinjava radi njegove lakše primjene u praksi. Pristalice ovog shvatanja smatraju da u suprotnom prečišćeni tekst nekog pravnog propisa ne bi imao svoju svrhu i opravdanje. Navedeno stanovište potvrđuje i mišljenje Ureda za zakonodavstvo BiH, broj 01-02-262/10 od 25. marta 2010. godine, u kome je dat odgovor na pitanje da li će se buduće izmjene i dopune Zakona Bosne i Hercegovine o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera vršiti s obzirom na izvorni tekst zakona objavljen u „Službenom glasniku BiH“ br. 13/05, 53/07, 97/07 i 37/09 ili u odnosu na Prečišćeni tekst Zakona Bosne i Hercegovine o izvršenju krivičnih sankcija pritvora i drugih mjera, objavljen u „Službenom glasniku BiH“ broj 12/10.

EVROPSKA PRAVNA PRAKSA

Evropska pravna praksa prihvata kao dozvoljene nave-

dene modalitete izrade prečišćenog teksta zakona koje su primjenjivale i druge zemlje ulaskom u Evropsku uniju, i to sa dodatnim pravnim specifičnostima i tradicijama pojedinih zemalja. Tako su privremeno postojala ovlaštenja da ministri pravde mogu sačiniti prečišćeni tekst zakona, kao i izvršiti izmjene i dopune zakona manjeg obima (najviše do pet pravnih normi), a sve zbog usaglašavanja unutrašnjeg zakonodavstva sa pravom Evropske unije⁴.

Uporedno pravo poznaje institut prečišćenog teksta zakona koji se samo pravno izražava drugim terminima, zavisno od pravne tradicije i kulture pojedinih zemalja. U tom pravcu npr. u Engleskoj i Irskoj prečišćeni tekst zakona se označava kao „konsolidacija zakonskih propisa“ koja se sastoji od objedinjavanja različitih zakona koji obrađuju istu materiju tako da se dobije jedna racionalna struktura i razumljivije kumulativno dejstvo različitih vrsta izmjena i dopuna. Obično se to radi tako što se pripremi jedan pisani dokument.

Evropska komisija poznaje tri metodologije uređivanja zakonskih propisa, i to:

- konsolidaciju (prečišćeni tekst),
- prerađivanje i
- kodifikacija.

Konsolidacija legislative (prema evropskom pravu) znači kombinovanje osnovnog instrumenta i potonjih izmjena i dopuna u jedan tekst tako da nema izmjena i dopuna sadržaja ili forme postojećeg teksta. U evropskoj pravnoj teoriji se često kaže da konsolidacija odgovara simplifikaciji zakona i ne dovodi do novog obavezujućeg akta. Inkorporisanje amandmana u osnovni tekst ne podrazumijeva usvajanje novog teksta zakona po redovnoj zakonodavnoj proceduri. Konsolidacija služi za lakšu primjenu zakonskih akata, odnosno da jedan zakonodavni okvir učini dostupnijim i transparentnijim i da ga bilo koji građanin može lakše pročitati u njegovom punom tekstu. Kod konsolidacije nadležni organi uglavnom dobijaju ovlaštenje da izrade renumeraciju konsolidovanog teksta ili da unesu ispravke (manjih) pravopisnih grešaka. Aktivnosti na konsolidaciji zakonskih akata Evropske zajednice započeti su 1996. godine.

Prerađivanje objedinjuje jedan zakonski akt i sve njegove izmjene i dopune u novom zakonskom aktu. Takav

⁴ Struktura opštih pravnih akata Evropske unije prije svega zavisi od vrste pravnog akta. U svakom slučaju, struktura opšteg pravnog akta prilagođena je i njegovom sadržaju i obimu. U principu, struktura opštih pravnih akata Evropske unije sadrži slijedeće elemente: naziv, preambulu, normativni dio i anekse. Propisi Evropske unije objavljuju se u „Službenom glasniku Evropskih zajednica“ (OJ – Official Journal), koji ima tri serije: Zakonodavstvo (L), Informacije i objave (C) i Dopune „Službenog glasnika Evropskih zajednica“ (S). Struktura opštih pravnih akata Evropske unije ima velikog uticaja na strukturu opštih pravnih akata država članica, a značajna je i za države koje se nalaze u različitim fazama pristupanja Evropskoj uniji. Formiranje evropskog pravnog sistema ide u pravcu unifikacije i harmonizacije prava, a to ima uticaj na sva nomotehnička pitanja izrade propisa: na strukturu propisa, pravnu terminologiju, na metode i tehnike obrade propisa, kao i na procedure kod njihove obrade i usvajanja.

³ „Službeni glasnik BiH“ br. 58/14, 88/15 i 96/15.

novi akt prolazi cjelokupni zakonodavni proces i stavlja van snage sve zakone koji su prerađeni, ali za razliku od kodifikacije, prerađivanje uključuje nove materijalne promjene jer se u stvari tokom pripreme prerađenog teksta vrše izmjene i dopune prvobitnog zakona. Ovakva vrsta postupanja u evropskom pravu započela je 2001. godine, s tim da su prvi primjeri direktive Evropskog parlamenta i Evropske komisije, objavljene 2006. godine.

Kodifikacija je proces objedinjavanja jednog zakonskog akta i svih njegovih izmjena i dopuna u jedan novi zakonski akt. Ovakav novi zakonski akt prolazi cjelokupni zakonodavni proces i zamjenjuje sve zakone koji su kodifikovani, tj. podrazumijeva stavljanje van snage ranijih akata i njihovu zamjenu novim pravnim aktom koji usvaja zakonodavna vlast. Kodifikacija u ovom smislu obuhvata objavljivanje novog pravnog akta u službenom glasniku.

Kodifikacija u smislu pravila koja važe u Evropskoj uniji, kao novi način sačinjavanja prečišćenog teksta zakona, predstavlja pravni akt koji usvaja zakonodavna vlast. Bosna i Hercegovina je novelom Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH i usvajanjem novih poslovnika oba doma Parlamentarne skupštine BiH prihvatila pravila Evropske unije u pogledu sačinjavanja prečišćenih tekstova zakona koji predstavlja kombinaciju procesa konsolidacije i kodifikacije, tj. mješovitog sistema.

Da se radi o mješovitom sistemu ukazuju i odredbe člana 44 Poslovnika Predstavničkog doma, odnosno člana 39 Poslovnika Doma naroda, koje utvrđuju da kada ih zato ovlaste oba doma, prijedlog službene verzije prečišćenog teksta zakona i drugih propisa usvajaju domovi Parlamentarne skupštine BiH. Prema čl. 145 i 135 poslovnika oba doma, propisano je da domovi Parlamentarne skupštine BiH utvrđuju službeni prečišćeni tekst zakona i da se takav tekst objavljuje u „Službenom glasniku BiH“.

U izmjenama i dopunama Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa u institucijama BiH⁵ mijenjani su st. 4 i 5 člana 54, tako da se službena verzija prečišćenog teksta upućuje domovima Parlamentarne skupštine BiH na usvajanje, kao i da se objavljuje u „Službenom glasniku BiH“. To dalje znači da takav tekst zakona ima službeni karakter i kao takav služi kao pravni osnov za njegovu primjenu od strane organa državne uprave i drugih pravnih subjekata. Izričito navođenje da se ovakav tekst zakona objavljuje u „Službenom glasniku BiH“ dalje ukazuje da nakon što se zakon objavi - može se i primjenjivati jer se smatra da se javnost upoznala sa njegovim sadržajem i da svako ko je ovlašten za postupanje po navedenom propisu, može postupiti ili zahtijevati da se postupi po njemu.

Utvrđivanje i usvajanje prečišćenog teksta zakona od strane Parlamentarne skupštine BiH daje ovom zakonu jači karakter jer je prošao određenu zakonodavnu proceduru. Takav način rada sprečava da zakoni koji se mogu međusobno razlikovati po određenim elementima (npr. pravnoj proceduri donošenja iz čega mogu da proizilaze i eventu-

alne razlike u njihovom značenju ili proceduri usvajanja prečišćenih tekstova), imaju manju pravnu snagu. Drugim riječima, cilj je da razlike u njihovim usvajanju ne utiču na primjenu i pravno značenje u neposrednoj praksi i da kao takvi ulaze u strukturu zakonskih pravnih akata.

Za kodifikaciju je karakteristično da kao polaznu osnovu uzima konsolidovani tekst zakona koji prolazi zakonodavnu proceduru. Zbog zakonodavne procedure prečišćeni tekst dobija karakter autentičnog teksta zakona.

Evropska komisija je raspravljajući kako na što bolji način upravljati korpusom zakonskih propisa, u svojim zaključcima, između ostalog, istakla da kada je za izvršenje jednog zakonodavnog zadatka neophodna konsolidacija, odnosno sačinjavanje prečišćenog teksta zakona, treba da postoji specijalna procedura u parlamentu koja se zove *ubrzeni postupak*. Na taj način se obezbjeđuje donošenje konsolidovanog teksta zakona, u kome se čak mogu ispraviti manje greške ili omaške. Kod konsolidacije obično posebna komisija parlamenta vrši objedinjavanje teksta zakona koji ima službeni karakter, s tim da ranije zakonske akte ne stavlja van snage.

Kodifikacijom se priprema potpuno novi zakonski tekst koji predstavlja kombinaciju prvobitnog - originalnog teksta zakona i naknadnih izmjena i dopuna, ali za razliku od konsolidacije prolazi zakonodavnu proceduru i tom prilikom se raniji tekstovi zakona stave van snage. Sličnu proceduru za konsolidaciju zakonskih propisa i postojanje specijalne procedure za utvrđivanje prečišćenog teksta zakona predviđaju i izmjene i dopune Jedinstvenih pravila i novi poslovnici Predstavničkog i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH.

Važeća procedura u BiH je kombinacija elemenata konsolidacije i kodifikacije u kojoj ipak preovlađuju elementi konsolidacije jer prečišćeni tekst zakona ne stavlja van snage ranije zakonske propise, s tim da prijedlog službenog prečišćenog teksta zakona utvrđuju ustavnopravne komisije oba doma Parlamentarne skupštine BiH i nakon toga ga usvajaju, Predstavnički dom i Dom naroda poslije čega dobija službeni karakter - značenje (danom objave u „Službenom glasniku BiH“).

Prema iskazanim pravnim principima utvrđen je i Službeni prečišćeni tekst Zakona Bosne i Hercegovine o izvršenju krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera, i to na sjednici Predstavničkog doma, održanoj 17. marta 2016. godine i na sjednici Doma naroda, održanoj 22. marta 2016. godine. Nakon toga, ovaj tekst je objavljen u „Službenom glasniku BiH“ broj 22/16 od 29. marta 2016. godine, kada je počeo da se primjenjuje u praksi rada iz oblasti sistema izvršenja krivičnih sankcija.

ZAKLJUČAK

Na nivou BiH postoje posebna pravila koja regulišu način kako se priprema i objavljuje prečišćeni tekst određenog propisa. Bosna i Hercegovina prihvata konsolidovanu verziju sistematizacije zakonskih propisa, i to na osnovu

⁵ „Službeni glasnik BiH“ broj 60/14 od 4. avgusta 2014. godine.

ovlašćenja i po posebnoj proceduri na osnovu Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa i poslovnika Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH. To podrazumijeva postojanje posebne - specijalne pravne procedure u izradi sistematizovanog teksta zakona, njegovog objavljivanja i sticanja službenog karaktera za redovnu upotrebu.

LITERATURA

Borković, I. (2000). *Nomotehnika*. Split: Pravni fakultet u Splitu.

Ivančević, V. (1988). *Nomotehnika: Oglеди*. Zagreb: Narodne novine.

Livaja, A., Milotić, I. (2015). *Komentar jedinstvenih nomotehničkih pravila*. Zagreb: RRiF-plus d.o.o. za nakladništvo i poslovne usluge, Pravna biblioteka.

Milotić, I., Peranić, D. (2015). *Nomotehnika, izrada opštih akata sa praktičnim primjerima*. Zagreb: RRiF-plus d.o.o. za nakladništvo i poslovne usluge, Pravna biblioteka.

Vuković, M. (1969). *Izrada pravnih propisa*. Zagreb: Nomotehnika, Informator.

Vuković, M., Vuković, Đ. (1997). *Znanost o izradi pravnih propisa: nomotehnika, 4. izmijenjeno i dopunjeno izd.* Zagreb: Informator.

The Term and Meaning of Consolidated Text of the Laws of Bosnia and Herzegovina

Milena Simović

Ph. D., Deputy Director in Secretariat for Legislation of the Government of Republika Srpska and Associate Professor at the Faculty of Security and Protection Independent University in Banja Luka, Banja Luka, Bosnia and Herzegovina, vlado_s@blic.net

Mustafa Bisić

Ph. D., Assistant Minister in the Ministry of Justice of Bosnia and Herzegovina, Sarajevo, Bosnia and Herzegovina

Almasa Zubović

Ph. D., Secretary of the Ministry of Physical Planning, Construction and Environmental Protection of Canton Sarajevo, Sarajevo, Bosnia and Herzegovina

Amar Bisić

master, BSc. Lawyer, Federal Bureau of PIO/MIO, Bosnia and Herzegovina

Abstract: The Law and other normative acts may be changed and amended more than just a couple of times. Comprehensive and often changes and amendments of such an act may make its application more difficult, which means it may require possession of all Gazettes in which novelties have been published, in different circumstances and time periods. In order one such normative act may be applied more easily, legislative practice has foreseen a possibility of making and publishing its consolidated text, which becomes official by its publication in adequate Official Gazette. Consolidated text is established on the basis of authorizations that may be given in general or in the legal act or bylaw itself - when making changes and amendments to such acts.

Key words: Law, Consolidated text, Bosnia and Herzegovina, the Parliamentary Assembly of BiH, the European Union.