

**INICIJATIVA ZA IZMJENU PRAVILA I POSTUPAKA
ZA IZRADU ZAKONA I DRUGIH PROPISA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE**

Član 63. u Pravilima glasi:

(Sadržaj obrazloženja)

(1) Obrazloženje propisa sadrži:

- a) ustavnopravni i zakonski osnov za donošenje propisa,
- b) razloge za donošenje propisa i objašnjenje odabrane politike,
- c) usklađenost propisa s evropskim zakonodavstvom,
- d) provedbene mehanizme i način osiguranja poštivanja propisa,
- e) opis konsultacija vođenih u procesu izrade propisa,
- f) procjenu ekonomske opravdanosti donošenja propisa,
- g) obrazloženje finansijskih sredstava za provođenje propisa i finansijske efekte propisa,
- h) raspored eventualnog ponovnog preispitivanja donesenog propisa.

AMANDMAN I

U članu 63. iza stav 1. dodaje se novi stavovi 2. i 3. koji glase:

„(2) Ukoliko se o propisu koji se donosi raspravljalo na Ekonomsko socijalnom vijeću za teritoriju FBiH, obrazloženje obavezno sadrži mišljenje Ekonomsko socijalnog vijeća za teritoriju FBiH.

(3) Ukoliko je propis od posebnog interesa za jednog ili obadva socijalna partnera, obrazloženje obavezno sadrži mišljenje i primjedbe reprezentativnih socijalnih partnera za Federaciju BiH, koji su dati u postupku konsultacija.“

Obrazloženje

Cilj predložene izmjene je da se predstavnici zakonodavne vlasti upoznaju sa mišljenjem i stavovima Ekonomsko socijalnog vijeća za teritoriju FBiH odnosno mišljenima reprezentativnih socijalnih partnera ukoliko propis nije u nadležnosti ESV FBiH.

ESV nema direktne odnose sa parlamentom FBiH i njegovim radnim tijelima, što u značajnoj mjeri ograničava njegovu ulogu u procesu donošenja propisa u oblastima u kojima ESV daje mišljenja i preporuke. Sa druge strane, neki propisi koji su od značaja za socijalne partnere ne razmatraju se na sjednicama ESV, jer prema Sporazumu o ESV-u ne postoji obaveza razmatranja.

Naš prijedlog je u skladu sa Uredbom Vlade o postupku procjene utjecaja propisa i sa Konvencijom MOR-a br. 144 o tripartitnim konsultacijama.

Prema Uredbi postoji obaveza **da se provede proces konsultacija o propisima koji se donose sa svim zainteresiranim subjektima.**

Prema Konvenciji, koju je 26. oktobra 2005. godine ratificirala BiH i koja je postala sastavni dio zakonodavstva BiH, **obavezuje se svaka država** koja ratifikuje ovu konvenciju da reguliše procedure **kojima se obezbjeđuju efikasne konsultacije sa socijalnim partnerima.**

Ugrađivanje mišljenja socijalnih partnera odnosno mišljenja ESV-a u obrazloženja propisa, osigurava da se pri usvajanju propisa uzmu u obzir informacije, iskustva i znanja o području na koje se određeni zakon odnosi, odnosno da se pitanja koja se njima žele riješiti sagledaju iz različitih perspektiva. Na taj način omogućava se donošenje kvalitetnih zakona koji će biti provodivi u praksi i koji će dovesti do rasterećenja privrede i poboljšanja poslovnog ambijenta, a što je u interesu politika svake države.

Obaveza pribavljanja mišljenja od socijalnih partnera u kreiranju propisa i politika propisana je u *osnivačkim ugovorima EU*, te su sve članice Evropske unije u svoje nacionalno zakonodavstvo inkorporirale ovu obavezu. Danas je nemoguće zamisliti da se neka politika u Evropskoj Uniji kreira, usvaja i primjenjuje bez ozbiljne uključenosti socijalnih partnera.

Predložena izmjena će u velikoj mjeri doprinijeti da aktivnosti budu usmjerene na donošenje kvalitetnijih propisa kojim će se poboljšati i unaprijediti poslovni ambijent.

Član 73. u Pravilima glasi:

(Osnovni principi)

Osnovni principi izrade akata uključuju:

- a) politike i akti proizlaze iz strateških prioriteta Vlade Federacije tako što se planiraju i izrađuju u skladu s utvrđenim strateškim prioritetima Vlade Federacije;
- b) politike i akti moraju biti finansijski ostvarivi i izrađuju se u skladu sa finansijskim ograničenjima i u okviru trogodišnjeg ciklusa planiranja budžeta; prilikom izrade politike neophodno je obaviti procjenu finansijskih uticaja uzimajući u obzir najefikasnije opcije politike;
- c) politike i akti zasnivaju se na činjenicama tako što se svaki prijedlog nove ili izmjena postojeće politike zasniva na sveobuhvatnoj analizi postojećeg stanja u predmetnoj oblasti, definiranju problema i identifikaciji nedostataka, na osnovu čega se utvrđuju jasni ciljevi i izlažu razmotrene opcije, te obrazlažu razlozi kojima se opravdava predložena opcija;
- d) politike i akti izrađuju se putem transparentnih procedura i kroz proces konsultacija, tako što se tokom svih faza izrade politike provode konsultacije sa svim ministarstvima i drugim organima uprave

s interesom u predmetnoj oblasti, kao i nadležnim kantonalnim ministarstvima i drugim organima uprave, odgovarajućim nevladinim organizacijama, drugim interesnim stranama i nezavisnim stručnjacima;

e) politike i akti sadrže provedbene planove s jasnim projekcijama troškova, organizacijske kapacitete, ljudske potencijale, procedure nadgledanja i ocjene provođenja.

AMANDMAN II

Iza alineje d) dodaje se nova alineja e) koja glasi:

„politike i akti izrađuju se kroz proces konsultacija sa reprezentativnim socijalnim partnerima za Federaciju BiH, ukoliko je pravni propis ili drugi akt koji se donosi od posebnog interesa za socijalne partnere. Ukoliko se o propisu izjašnjava Ekonomsko socijalno vijeće za teritoriju FBiH onda se politike i akti izrađuju putem konsultacija na Ekonomsko socijalnim vijećem za teritoriju FBiH.

Dosadašnja alineja e) postaje alineja f).

Obrazloženje

Učešće socijalnih partnera u pripremi politika i akata doprinijet će donošenju propisa koji su lakše primjenjivi i provodivi u praksi, a sve s ciljem kreiranja povoljnijeg poslovnog ambijenta.

Samo oni na koje se propisi primjenjuju mogu dati realnu sliku kako će primjena propisa utjecati na poslovanje. Socijalni dijalog doprinosi ubrzanom ekonomskom rastu i razvoju države. Kao dodatni argument navodimo i činjenicu da ne postoji nijedna zemlja koja ima razvijen socijalni dijalog, a da nije među najrazvijenijim.

Također, učešćem socijalnih partnera u procesu donošenja propisa smanjuje se mogućnost njihovog nezadovoljstva usvojenim propisima, ako su njihovi zahtjevi i prijedlozi u tom procesu ozbiljno razmotreni. Time će se izbjeći društvene tenzije do kojih može da dovede nezadovoljstvo socijalnih partnera.

Naš zahtjev je u skladu sa **Sporazumom o Ekonomsko-socijalnom vijeću za teritoriju Federacije BiH, Konvencijom MOR-a br. 144 o tripartitnim konsultacijama i sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju EU.**

Prema Zakonu o radu Ekonomsko-socijalno vijeće osniva se sporazumom socijalnih partnera, a posebnim zakonom uređuje se sastav, nadležnost, ovlaštenja i druga pitanja od značaja za rad ovog vijeća. Zakonom će se propisati koji su propisi u nadležnosti Ekonomsko-socijalnog vijeća za teritoriju FBiH i za koje propise se mora pribaviti mišljenje socijalnih partnera. Dok se ne usvoji zakon o Ekonomsko-socijalnom vijeću, poštivat će se odredbe Sporazuma, prema kojem je jedna od aktivnosti

ESV-a da razmatra nacрте zakona, podzakonskih akata, programa i drugih dokumenata iz djelokruga svog rada.

Za propise koji nisu u nadležnosti Ekonomsko-socijalnog vijeća za teritoriju FBiH, ali su od interesa za jedan ili oba socijalna partnera potrebno je pribaviti njihovo mišljenje. Na ovaj način rasteretiće se i rad ESV za područje FBiH, jer je praksa pokazala da se nadležnost ESV- treba redefinisati i smanjiti u korist obaveznih konsultacija u tijelima zakonodavne vlasti.

Konvencijom MOR-a br. 144 o tripartitnim konsultacijama, koju je 26. oktobra 2005. godine ratificirala BiH i koja je postala sastavni dio zakonodavstva BiH propisuje se da se svaka država koja ratifikuje ovu Konvenciju, obavezuje da reguliše procedure **kojima se obezbjeđuju efikasne konsultacije sa socijalnim partnerima.**

Također, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju EU, koji je potpisala Bosna i Hercegovina obavezuje nas da svoje zakonodavstvo uskladimo sa zakonodavstvom Evropske unije.

Obaveza pribavljanja mišljenja od socijalnih partnera u kreiranju propisa i politika propisana u **osnivačkim ugovorima EU**, te su sve članice Evropske unije u svoje nacionalno zakonodavstvo inkorporirale ovu obavezu. Dakle, sve zemlje EU prilikom usklađivanja svojih zakonodavstava sa zakonodavstvom EU morale su u svoje nacionalne sisteme ugraditi obavezu vlasti da prilikom donošenja propisa pribave mišljenje od socijalnih partnera.

Poslovníkom o radu Evropskog parlamenta definiše se obaveza parlamenta da traži mišljenje od Evropsko ekonomskog i socijalnog odbora prilikom donošenja zakona.

Uporednopravna analiza zemalja iz okruženja pokazuje da se socijalnim partnerima daje mogućnost učesća u kreiranju propisa koji su u njihovom interesu i da su konsultacije sa socijalnim partnerima ne izjednačavaju sa konsultacijama sa zainteresiranom javnosti. Tako na primjer u Hrvatskoj u Kodeksu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, definisano je da se opća načela i minimalni standardi i mjere utvrđeni Kodeksom ne odnose na postupak savjetovanja s predstavnicima sindikata i Hrvatske udruge poslodavaca.

Član 75. u Pravilima glasi:

(Priprema teza)

(1) Obradivač započinje izradu politike pripremom teza koje odražavaju osnovna opredjeljenja u vezi s pripremom normativnog akta. Teze mogu biti predstavljene u obliku ograničenog broja alternativnih opcija za reguliranje specifične materije.

(2) Teze se pripremaju prije izrade prednacrtu zakonskih akata i prijedloga podzakonskih akata i u postupku njihove pripreme u obzir se uzimaju sljedeći elementi u proporcionalnoj mjeri prema značaju pitanja koje se razmatra:

a) prioritete Vlade Federacije i specifična strategija za odgovarajuću oblast koju je usvojila Vlada Federacije, ukoliko takva postoji;

b) ocjena postojećeg stanja i formulacija problema;

c) jasno definiranje ciljeva politike i rezultata koji se namjeravaju postići;

d) moguće opcije za rješavanje definisanog problema, s tim da je obrađivač obavezan, po pravilu, prethodno uzeti u obzir i izvrši procjenu u smislu je li intervencija Vlade Federacije uopće potrebna obzirom da se može pokazati kako niti jedna intervencija ne rješava problem, ili se eventualno problem može riješiti dosljednim provođenjem postojećih akata, odnosno može se riješiti putem alternativnih formi reguliranja predmetne materije, poput ekonomskog reguliranja, neobavezujućih sporazuma, samoreguliranja, prikazivanja informacija i drugih nenormativnih načina reguliranja;

e) procjena uticaja svake od opcija iz tačke d) ovog stava, uključujući:

1) fiskalne uticaje na budžet institucija Federacije i uticaje na budžete drugih nivoa vlasti u Federaciji, ukoliko postoje, kao i administrativne uticaje, posebno u pogledu troškova za osoblje i sredstava neophodnih za provođenje politike,

2) procjenu očekivanih društvenih, ekonomskih i ekoloških troškova i dobiti,

3) implikacije na proces evropskih integracija;

f) identifikacija zainteresiranih strana unutar i van institucija Federacije s ciljem prikupljanja što je moguće više informacija iz predmetne oblasti i na taj bi se način postigla što kvalitetnija formulacija mogućih opcija politike,

g) preporučeni pristup kojim se određuje ona politika koja obećava najbolja moguća sredstva za postizanje cilja, uzimajući pri tome u obzir neželjene sporedne efekte.

(3) Obradivač procjenjuje uticaje opcija na osnovu sljedećih kriterija:

a) "postizanje cilja" predstavlja kriterij koji obrađivač koristi kako bi procijenio zadovoljava li prednacrt akta postavljene ciljeve u najvećoj mogućoj mjeri;

b) "provedivost" predstavlja kriterij koji obrađivač koristi radi procjene u kojoj se mjeri prednacrt akta može efikasno primijeniti kroz postojeću strukturu javne uprave u Federacije;

c) "jasnoća" predstavlja kriterij koji obrađivač koristi kako bi procijenio drugi koncept primjenjivosti, odnosno moguće poteškoće za ciljne grupe (npr. privatni sektor) da na pravi način razumiju akt i pridržavaju se istog na propisan način;

d) "troškovi primjene" predstavljaju kriterij koji obrađivač koristi kako bi procijenio troškove i moguće uštede koje se direktno odnose na provođenje akta;

e) "usklađenost" predstavlja kriterij koji obrađivač koristi kako bi procijenio stvara li novi akt konfliktne međuzavisnosti s drugim aktima, što može dovesti do neželjenih pratećih efekata, u smislu da, npr. oni na koje se akt ne odnosi ostvaruju određenu korist ili trpe određene štete;

f) "integralni pristup" predstavlja kriterij koji obrađivač koristi kako bi na uravnotežen način primijenio među-sektorski pristup u postupku procjene društvenih, ekonomskih, ekoloških i drugih uticaja.

(3) Rezultati procjene iz stava (2) ovog člana, do kojih se došlo na najobjektivniji mogući način, sistemski se dokumentuju i predstavljaju u dokumentu o tezama uz jasne procjene i preporuke i dostavljaju se na razmatranje na stručni kolegij ministarstva i odobrenje ministra.

AMANDMAN III

U stavu 2) iza alineje f) dodaje se nova alineja g) koja glasi:

„preporuke reprezentativnih socijalnih partnera za Federaciju BiH, za rješavanje definisanog problema ukoliko je propis koji se donosi od posebnog značaja za socijalne partnere“

Dosadašnjaj alineja g) postaje alineja h).

Obrazloženje

Obrazloženje kao za Amandman II.

AMANDMAN IV

Iza člana 82. dodaje se novi član 82a

(Konsultacije o pravnim propisima koji su od posebnog interesa za socijalne partnere)

(1) Svaki federalni organ obavezan je obaviti konsultacije sa reprezentativnim socijalnim partnerima za Federaciju BiH, ukoliko je propis koji se donosi od posebnog značaja za socijalne partnere te ukoliko o tom propisu nije raspravljalo Ekonomsko socijalno vijeće za teritoriju FBiH.

(2) Konsultacije iz stav 1. ovog člana federalni organ će vršiti u svim fazama izrade pravnog propisa.

(3) Svaki federalni organ, u svim fazama izrade pravnog propisa, utvrđeni teksta pravnog propisa iz stava 1., obavezan je dostaviti reprezentativnim socijalnim partnerima za Federaciju BiH i zatražiti da dostave svoje primjedbe i mišljenja.

- (4) Federalni organ ostavlja reprezentativnim socijalnim partnerima period od najmanje 30 dana za dostavu prijedbi i mišljenja, od dana dostavljanja pravnog propisa ili drugog akta;
- (5) Ukoliko federalni organ formira radnu grupu za izradu pravnog propisa iz stava 1., u radnu grupu se obavezno imenuje po jedan predstavnik reprezentativnih socijalnih partnera u Federaciji BiH.

Obrazloženje

Naš prijedlog je u skladu sa Uredbom Vlade o postupku procjene utjecaja propisa i sa Konvencijom Međunarodne organizacije br. 144 - Tripartitne konsultacije (Međunarodni standardi rada), 1976.

Prema Uredbi postoji obaveza da se provede proces konsultacija o propisima koji se donose sa svim zainteresiranim subjektima.

Prema Konvenciji, koju je 26. oktobra 2005. godine ratificirala BiH i koja je postala sastavni dio zakonodavstva BiH, obavezuje se svaka država koja ratifikuje ovu konvenciju da reguliše procedure kojim se obezbjeđuju efikasne konsultacije između predstavnika vlade, poslodavaca i radnika.

Prijedlog je u skladu s aktom Evropske komisije „Opća načela i minimalni standardi savjetovanja Evropske komisije sa zainteresiranim strankama.

Također, uporednopravna analiza propisa iz zemalja Evropske unije pokazuje da se socijalnim partnerima daju mnogo veća prava nego je to slučaj u Federaciji. Ne samo da evropski socijalni partneri učestvuju u procesu konsultacija, već učestvuju u radu sjednica parlamenta i odbora, braneći svoje interese kroz proces redovnih zakonodavnih procedura. Također, pregovaraju i kreiraju svoje sporazume koji postaju sastavni dio EU legislative.

Pravo da socijalni partneri budu konsultovani o nizu socijalnih i ekonomskih pitanja dato je i u ugovorima Evropske unije (Rimski, Amsterdamski, Lisabonski).

Shodno navedenom, predlažemo da se usvoji prijedlog UP FBiH i time ispuni obaveza propisana Uredbom Vlade i ratifikovanim konvencijama.

Propisivanjem obaveze konsultacija sa socijalnim partnerima u svim fazama izrade propisa i drugih akata omogućit će se donošenje kvalitetnijih propisa koji će biti prihvatljivi i lakše primjenljivi u praksi, a sve s ciljem kreiranja povoljnijeg poslovnog ambijenta. Dakle, stvorit će se odgovarajući zakonski okvir koji će omogućiti rasterećenje privrede, nove investicije, ekonomski razvoj, privredni rast i povećanje zaposlenosti, a samim tim bolje punjenje budžeta i vanbudžetskih fondova.

Napominjemo, prijedlog Udruženje poslodavaca FBiH podrazumijeva manja prava za socijalne partnere, nego što ih imaju u drugim zemljama, jer smo svjesni da je to proces koji zavisi od razvoja drugih društvenih odnosa, ali je to minimum koji se u ovom trenutku može prihvatiti.

Ratifikacijom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju preuzeli smo obavezu da svoje zakonodavstvo uskladimo sa zakonodavstvom Evropske unije, pa shodno tome predlažemo da se u obzir uzmu naši prijedlozi i izmjenom Pravila i postupaka za izradu zakona i drugih propisa u FBiH, socijalni partneri definišu kao bitan faktor u procesu konsultacija prilikom izrade propisa.

Član 84. u Pravilima glasi:

(Izjava koju federalni organ podnosi Vladi Federacije)

Prilikom podnošenja pravnog propisa ili drugog akta Vladi Federacije, rukovodilac federalnog organa dostavlja izjavu kojom:

- a) izjavljuje da su ispunjene minimalne obaveze u pogledu konsultacija;
- b) izjavljuje da propis ili drugi akt ima značajan uticaj na javnost, te obrazlaže svoj zaključak;
- c) obrazlaže odluku o obliku konsultacija koju je donio i opisuje konsultacije koje su izvršene;
- d) izjavljuje kako je postupio s primljenim komentarima datim u postupku konsultacija,
- e) obrazlaže razloge zbog kojih nije prihvatio prijedloge koji su dati u procesu konsultacija.

AMANDMAN V

Iza alineje c) dodaje se nova alineja d) koja glasi:

„ prezentira mišljenje reprezentativnih socijalnih partnera za Federaciju BiH i obrazlaže razloge zbog kojih nije prihvatio prijedloge socijalnih partnera, ukoliko je o propisu ili drugom aktu bio obavezan provesti konsultacije u skladu sa članom 82a.“

Dosadašnje alineje d) i e) postaju alineje e) i f).

Obrazloženje

Obrazloženje kao za Amandman I.