207

**Mr. sci. Alen Taletović**

Ministarstvo pravosuđa i uprave Tuzlanskog kantona

**ORGANIZACIJSKI I FUNKCIONALNI PROBLEMI**

**ORGANA UPRAVE U FBiH**

**Sažetak**

Rad u uvodnom dijelu daje osvrt na nastanak i povijesni razvoj organa

uprave, te sa nekoliko aspekata posmatra njihovu društvenu ulogu i značaj. U

centralnom dijelu rada, prikazan je ustavni i pozitivno-pravni osnov njihove

organizacije i funkcionisanja, uz osvrt na aktuelne probleme s kojima se

susreću. On se uglavnom fokusira na problematizaciju distribucije

nadležnosti između FBiH i kantona, odnosno na pitanja iz oblasti zajedničkih

nadležnosti između ova dva nivoa vlasti, te onih koji pripadaju kantonima. U

tom smislu, i zaključci koje autor iznosi, tiču se prijedloga kako prevazići

sadašnju situaciju.

**Ključne riječi:** organi uprave, nadležnost, efikasnost, upravni postupak

Alen Taletović: ORGANIZACIJSKI I FUNKCIONALNI PROBLEMI ORGANA UPRAVE U FBiH

208

**ORGANIZATIONAL AND FUNCTIONAL PROBLEMS OF**

**ADMINISTRATIVE AUTHORITIES IN FBIH**

**Abstract**

In the introductory part the paper provides a review of the origin and

historical development of the administrative bodies, and with several aspects

of observing their social role and significance. In the central part of the paper

we presented positive constitutional and legal basis of its organization and

functioning, with reference to the current problems faced. It focuses mainly

on the issues of the distribution of competences between the Federation and

the cantons, or the issues in the area of joint jurisdiction between the two

levels of government, as well as those belonging to the cantons. In this

respect, the conclusions presented in this paper are concerning the proposals

to overcome the current situation.

**Key words:** administrative bodies, competence, efficiency, administrative

proceedings

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

209

**UVOD**

Povijesno posmatrano, još u prvobitnim robovlasničkim državama na

području nekadašnje Mezopotamije, koje su se odlikovale potpunim

odsustvom unaprijed propisanih pravila ponašanja suverena i načinom

provođenja njegovih odluka, poznato je da je i tako strogo centralizirana, ali i

nepredvidiva vlast, imala određene organizacijske subjekte i nositelje

funkcije izvršenja odluka državnog poglavara. Da ne bi došlo do zabune u

posmatranju ovog povijesnog toka društvenog i političkog razvoja, mora se

naglasiti da ti subjekti nisu imali ni približno jasnu strukturu niti bilo kakvu

vezu sa današnjom organizacijom vlasti koju poznajemo. Zajednička im je

tek maglovita nit koja ih spaja, a odnosi se na ulogu izvršenja i provođenja

volje vladajuće klase. Kasnijim razvojem države, usvajanjem prvih pravnih

kodifikacija i prelaskom u doba ranog i razvijenog feudalizma, nastajaće

postepeno organizirani oblici subjekata javnog prava koji će na novim

osnovama provoditi odluke države i njenog suverena. Novina u njenom

organiziranju i radu zasnivaće se na unaprijed uređenom načinu postupanja i

ophođenja u odnosu na potčinjene. Uprkos tome što feudalizam u različitim

dijelovima tadašnjeg razvijenog svijeta nije ravnomjerno stvarao jedinstvene

državnopravne institucije, ipak se može zaključiti da je postojala velika

sličnost u organiziranju provođenja volje suverena. U početku su lokalni

feudalci imali pravo, pored ovlaštenja za ubiranje poreza i regrutovanje nove

vojne snage, i na vršenje sudske vlasti. Međutim, vremenom će provođenje

širih državnih politika postajati sve složenije, pa će te poslove početi

obavljati posebno organizirani i kadrovski osposobljeni organi vlasti, koji će,

u ime države, brinuti o sve većem krugu pitanja kao što su upravljanje

državnom imovinom i finansijama, izgradnja, održavanje i čuvanje javnih

objekata ( puteva, mostova, mlinova, lovišta i slično), održavanje javnog reda

i mira, sprečavanje i suzbijanje bolesti širih razmjera, organizacija i

finansiranje prvobitnih oblika socijalne zaštite u vidu javnih kuhinja i tako

dalje. Upravo u tom vremenu nastajala je i razvijala se nova i posebna

organizacijska cjelina u hijerarhijskoj strukturi državne vlasti, koja se

zahvaljujući svojoj stručnosti, osposobljenosti, efikasnosti i organiziranosti

nametala kao nezaobilazan faktor razvoja savremenih političkih sistema.

Nastanak prvih oblika državnih organa uprave čija je osnovna funkcija bila

održavanje uspostavljenih društvenih odnosa, veže se za vrijeme odumiranja

feudalizma i narastanja moći građanskog društvenog sloja. Zapravo,

institucije vlasti u postfeudalnom društvu koje su imale prevashodnu funkciju

provođenja državnih politika u njihovoj primjeni na život običnog građanina i

Alen Taletović: ORGANIZACIJSKI I FUNKCIONALNI PROBLEMI ORGANA UPRAVE U FBiH

210

ostvarivanju njihovih prava garantiranih na pisanim dokumentima proisteklih

iz netom okončane revolucionarne borbe za ljudska prava i slobode sa kraja

18. i početka 19. stoljeća, posmatrano sa stanovišta osnova njihovog

postupanja te sadržaja aktivnosti koje su provodili, nisu ni mogli biti

formirani niti se razvijati bez postojanja općeprihvaćenih načela slobode i

jednakosti za sve, utemeljene na prvim pisanim ustavima. Ograničavanje

vlasti monarha, praćeno premještanjem centra političkog odlučivanja sa

dvora na parlament, omogućiće nastanak i intenzivan razvoj savremenih

organa uprave koji su, bez obzira na kasnije različite varijacije uslovljene

tipom organizacije vlasti u pojedinim zemljama, svi imali isto povijesno

izvorište. Najjednostavnije rečeno, to izvorište bili su prvi pisani ustavi,

zakoni i drugi propisi koji su građanima javno, jasno, nedvosmisleno i

neporecivo omogućili korištenje određenih prava odnosno predvidjeli

određene obaveze, uz mogućnost i garancije da će isti biti zaštićeni. Sa

nastankom prvih ustavnih monarhija, set pomenutih prava nije predstavljao

bogat katalog mogućnosti, ali je bio garant razvoju savremenih političkih

sistema i predstavlja kamen-temeljac nastanku, između ostalog, i savremenih

organa uprave.

**1. Pojam, društvena uloga i značaj organa uprave**

Organi uprave, kao subjekt javnog prava, najprostije bi se mogli

definirati kao zakonom uspostavljeni i organizirani subjekti vlasti posmatrane

društveno-političke zajednice, koji u njeno ime i za njen račun na temelju

zakonom propisanih postupaka, obavljaju različite vrste poslova od šireg

javnog interesa na unaprijed utvrđenom prostoru, a čija realizacija višestruko

određuje i utiče na sadržaj i kvalitet života građana koji tu žive. U tom

smislu, obavljajući poslove za koje su zakonom nadležni, organi uprave u

savremenim političkim sistemima mogu se posmatrati po više osnova, među

kojima se važnim mogu izdvojiti pravni, politički, ekonomski i sociološki.

Prije svih, pravni aspekt posmatranja organa uprave ukazuje na

činjenicu da su to javni subjekti organa vlasti odnosno praktična realizacija i

oživotvorenje, često suhoparnih i uopćenih ustavnih odredbi o organizaciji

državne vlasti, utemeljeni isključivo na osnovu pravnih akata, a čija su

organizacija, rad, finansiranje te općedruštvena i pojedinačna odgovornost

materija obvezujućih općih pravnih propisa, o kojima i u okviru kojih nije

moguće odlučivati na nivou saglasnosti volja stranaka. Upravo iz ovakvog

određenja organa uprave, proističu i neke od njihovih najvažnijih osobina, a

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

211

to su autoritarnost u postupanju i mogućnost primjene legalnih oblika prisile

u provođenju zacrtanih ciljeva ili donesenih odluka. Naravno, ove dvije

specifične osobine organa uprave ni slučajno ne predstavljaju mogućnost niti

pravo da se organi uprave u svom postupanju pojavljuju i djeluju sa pozicija

samovolje i neodgovornosti, već upravo suprotno. U savremenim političkim

sistemima, kao što je već predhodno pomenuto, njihov rad i djelovanje je

uređen strogim i jasnim pravilima, sa veoma jednostavnim i dostupnim

mehanizmima kontrole i preispitivanja njihovog rada, koje uključuju i sudsko

preispitivanje odluka organa uprave. Smatram važnim uzgred istaći da

mogućnost sudske kontrole rada organa uprave uvijek iznova budi onu

poznatu dilemu o međusobnom odnosu sudske i izvršne vlasti, u kontekstu

idejne i praktične primjene sistema podjele vlasti. Međutim, zbog

ograničenog sadržajnog prostora i potrebe za fokusom na nekim drugim

važnim aktuelnostima, to pitanje ovdje neće biti posebno obrađeno.

Sa političkog aspekta posmatrani, organi uprave u svom radu su

uvijek i odraz jedne političke ideje i snage odnosno mogu da budu jasan

pokazatelj opredjeljenja vodećih političkih snaga jednog društva koje u

datom vremenu, posjedujući dominantan politički legitimitet, usmjeravaju

društvene tokove i realiziraju svoje političke programe. Naprosto, nudeći svoj

politički program u borbi za osvajanje vlasti, što je i osnovna težnja svakog

političkog organiziranja, društvene snage koje dobiju povjerenje glasača u

rad organa uprave, u manjoj ili većoj mjeri, kako u kratkoročnom tako i u

dugoročnom periodu svoje vladavine, unose svoje ideje, opredjeljenja i

programe. Na taj način, bez obzira o kom obliku organizacije organa uprave

da se radi odnosno kakav je tip i stepen njene profesionalizacije, rad organa

uprave je sadržajno, mada moguće i drugačije, neodvojivo vezan za politička

kretanja u jednom društvu. Oni su, zahvaljujući pomenutim uticajima, sasvim

sigurno i politički subjekti.

Rad savremenih organa uprave, ima itekako važan uticaj i na

ekonomsko-privredna kretanja u posmatranoj društveno-političkoj zajednici.

Efikasnost ili tromost u radu organa uprave, uvijek ostavlja efekte i na

privredu, s obzirom da organi uprave, između ostalog, trebaju i da kreiraju

društveni i privredni ambijent u kojem će novčana ulaganja biti sigurna,

isplativa i korisna. Prema savremenim postupcima mjerenja konkurentnosti

privreda u svijetu, nezaobilazan segment ocjene ekonomskog ambijenta

jednog političkog sistema jeste i nivo organizacije, efikasnosti i sposobnosti

organa uprave, uz obaveznu procjenu njegove imunosti na korupciju. U tom

Alen Taletović: ORGANIZACIJSKI I FUNKCIONALNI PROBLEMI ORGANA UPRAVE U FBiH

212

smislu, sistem organa uprave posmatrane društveno-političke zajednice koji

ima obilježja složenog, tromog i korumpiranog aparata, svakako da stvara i

direktne posljedice na ukupan ekonomski ambijent, pa stoga o organima

uprave možemo govoriti i sa pozicija ekonomskih kategorija.

Najzad, organi uprave u svom svakodnevnom radu mogu postati i

nezaobilazan faktor i odrednica kretanja stanja socijalne kohezije te poticaj za

jasnijim shvatanjem o identitetu pojedinca u posmatranom društvu.

Pojednostavljeno rečeno, u onim društveno-političkim zajednicama koje su

od svojih organa uprave uspjele stvoriti istinski javni servis građanima koji u

njoj žive, te ga staviti u službu ekonomskog prosperiteta i postizanja stanja

društvenog blagostanja, očekivano je da će kod njenih građana probuditi i

osnažiti društvenu svijest o pripadnosti zajednici jednakih ljudi u kojoj se

svima pruža jednaka šansa, bez bilo kakve diskriminacije. Ova socijalna

kohezija i stvaranje novih oblika zajedništva kroz jednak pristup efikasnim i

nepristrasnim javnim službama, jedina može da utemeljuje savremeno

poimanje identiteta, lišeno zastarjelih, ali još uvijek prisutnih oblika

društvenog poistovjećivanja poteklih sa pozicija rase, boje kože, pola,

geografskog porijekla, religije i slično. Ovaj socijalni aspekt posmatranja

funkcionisanja organa uprave nikako ne smije biti zaobiđen u ukupnoj analizi

stanja i projekcijama budućeg razvoja jedne društveno-političke zajednice.

**2. Organizacija organa uprave u federaciji Bosne i Hercegovine**

Politički sistem Federacije Bosne i Hercegovine uspostavljen je na

osnovu Vašingtonskog sporazuma potpisanog 1994. godine, a kojim je na

teritoriji pod vojnom i političkom kontrolom tadašnje Armije BiH i HVO

uspostavljena današnja struktura vlasti. Ona je kasnije svakako, kroz

amandmanske izmjene Ustava FBiH, te kroz donošenje brojnih zakonskih

propisa, strukturno i tehnički preciznije definirana, ali je suština unutrašnje

teritorijalne organizacije i raspodjele političke moći, te nadležnosti ostala

skoro u potpunosti ista. Ona se zasniva na tome da je FBiH sastavljena od 10

kantona kao federalnih jedinica, unutar kojih funkcioniraju općine kao

jedinice lokalne samouprave, te da raspodjela nadležnosti između nivoa

FBiH, kantona i općina ni ranije niti danas ne odgovara savremenim

izazovima koje se nalaze pred našom zemljom. Ovaj rad upravo je posvećen

problematizaciji nekih pitanja iz domena organizacije i praktičnog

funkcionisanja organa uprave na svim nivoima vlasti u FBiH.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

213

Prema odredbama iz člana III.1 Ustava FBiH (“Sl. novine F BiH”, br.

1/94, 13/97, 16/02, 22/02, 52/02, 18/03, 63/03, 33/04, 71/05, 72/05 i 88/08 ),

raspodjela nadležnosti između FBiH i kantona uređena je na način da je FBiH

data grupa isključivih nadležnosti i to u oblastima državljanstva, utvrđivanja

ekonomske politike, uključujući planiranje i obnovu, te politiku korišćenja

zemljišta na federalnom nivou, zatim donošenja propisa o finansijama i

finansijskim institucijama federacije i fiskalna politika federacije, suzbijanja

terorizma, međukantonalnog kriminala, neovlašćene trgovine drogom i

organiziranog kriminala, dodjele elektronskih frekvencija za radio, tv i druge

svrhe (u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine), te utvrđivanja energetske

politike, uključujući raspodjelu između kantona, kao i osiguranje i održavanje

potrebne infrastrukture, finansiranja djelatnosti federalnih vlasti, ustanova i

institucija koje federalne vlasti osnivaju oporezivanjem, zaduživanjem ili

drugim sredstvima.

Međutim, već u odredbama iz člana III.2 Ustava FBiH uvedena je

zajednička nadležnost FBiH i kantona u oblastima jamčenja i provođenja

ljudskih prava, zdravstva, politike zaštite čovjekove okoline, komunikacijske

i transportne infrastrukture (u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine),

socijalne politike, provođenja zakona i drugih propisa o državljanstvu i

putnim ispravama državljana Bosne i Hercegovine sa teritorije Federacije,

politike boravka i kretanja stranaca te korišćenja prirodnih bogatstava.

Upravo definirajući na izrazito fleksibilan i nejasan način provođenje grupe

zajedničkih nadležnosti između FBiH i kantona „...*zajednički ili odvojeno, ili*

*od strane kantona koordinirano od federalne vlasti*.“...pri čemu i o čemu se

“...*kantoni i federalna vlast dogovaraju se na trajnoj osnovi*.“, ustavotvorac

je omogućio nastanak mnogih nejasnoća i praktičnih poteškoća u dnevnom

funkcioniranju organa uprave u FBiH. Pored navedenih odredbi, posebnu

težinu ovom problemu daju preostale odredbe iz člana III.3 Ustava FBiH,

koje u stavovima 3. i 4. dodatno zamagljuju razgraničenje nadležnosti i

odgovornost za njihovo provođenje između federalnih i kantonalnih vlasti.

Naime, njima je predviđeno da će u oblasti zajedničkih nadležnosti

„...*federalna vlast će postupiti uzimajući u obzir kantonalne nadležnosti,*

*različite situacije u pojedinim kantonima i potrebu za fleksibilnošću u*

*provođenju*.“. Na ovaj način, uvođenjem nedovoljno određenih pravnih

pojmova u definiranju ključnih ustavnih odredbi koje govore o nadležnostima

različitih nivoa vlasti kao što su kontekstualno posmatranje kantonalnih

nadležnosti u svjetlu procjene situacije u pojedinim kantonima te potrebe za

fleksibilnošću u njihovom provođenju, u samom svom začetku onemogućeno

Alen Taletović: ORGANIZACIJSKI I FUNKCIONALNI PROBLEMI ORGANA UPRAVE U FBiH

214

je stvaranje efikasnog i operativno sposobnog sistema organa uprave.1 To je

sistem koji funkcionira i provodi utvrđene politike u unaprijed određenom

prostornom i funkcionalnom krugu nadležnosti, sa jasno utvrđenim

granicama odgovornosti, uz posjedovanje unaprijed poznatih mehanizama za

efikasnu primjenu zakona. Pored navedenih problematičnih odredbi,

situacija u organizaciji i funkcioniranju organa uprave u FBiH se dodatno

usložnjava u kontekstu tumačenja ustavne odredbe da će se za vršenje grupe

zajedničkih nadležnosti kantoni obraćati međukantonalnom savjetu za

koordinaciju rješavanja međukantonalnih pitanja i za dosljedno rješavanje

pitanja koja se tiču interesa van njihovih kantonalnih granica. Kao što je

poznato u praksi, pomenuti savjet nije nikada formiran niti na trajnoj osnovi

postoji neko koordinaciono tijelo između FBiH i kantona, kao ni između

kantona koje bi rješavalo ova i slična pitanja. U tom smislu, pravne

konstrukcije u ustavnom tekstu kao što su procjena situacije u pojedinim

kantonima i potreba za fleksibilnošću u provođenju navedenih nadležnosti,

postaju neprovodive u praksi. Umjesto toga, one u svojoj primjeni stvaraju

situacije koje vrlo često rezultiraju nepostojanju jasnog zakonskog okvira za

pojedine oblasti kao što su npr. šumska dobra te radnopravni status

zaposlenih u organima uprave u FBiH. Na taj način, zahvaljujući čestim

improvizacijama, mnogi propisi koji nastaju u nastojanju da se prevaziđu

pravne praznine ili nejasnoće u praksi, postaju predmetom rasprava pred

Ustavnim sudom FBiH te vrlo često proglašavani kao neskladni sa Ustavom

FBiH.

Osim istaknutih problema u definiranju razgraničenja između FBiH i

kantona u pogledu nadležnosti, važnim smatram istaći i drugu vrstu problema

s kojim se susreću kantonalni organi uprave, a koji ozbiljno ograničavaju

njihovu efikasnost u radu. Radi se o tome da je sama priroda i složenost nekih

poslova iz grupe zajedničkih nadležnosti te onih koje kantoni samostalno

obavljaju na osnovu Ustava FBiH, takva da ih većina kantona zbog svojih

ograničenih finansijskih, demografskih, ekonomskih i profesionalnih

kapaciteta, nije u mogućnosti izvršavati na očekivanom nivou. Ovdje se

1 Koliko su u svojoj primjeni nejasno određene i teško primjenjive citirane odredbe Ustava FBiH može

se pročitati iz dijela presude Ustavnog suda FBiH, br. U-27/09 od 20.04.2010. godine („Sl.novine

FBiH“, br. 34/10)1 koji glasi: „*Napominjemo da ustavne odredbe iz zajedničke nadležnosti Federacije i*

*kantona promovišu* ***duh saradnje*** *između navedenih nivoa vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine*

*(član III.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine*). *Imajući u vidu značaj materije koju reguliše*

*Zakon o državnoj službi,* ***izvjesno je da bi upravo dogovor između ovih nivoa vlasti*** *u Federaciji Bosne*

*i Hercegovine****, polučio najkvalitetnija, harmonizovana zakonska rješenja predmetne oblasti***“

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

215

prevashodno misli na oblasti zdravstva, komunikacijske i transportne

infrastrukture, socijalne politike, zatim srednjeg i visokog obrazovanja te

unutrašnjih poslova. Osim Kantona Sarajevo i Tuzlanskog kantona, kao dva

najveća i najrazvijenija kantona u FBiH, te Hercegovačko-neretvanskog i

Zeničko-dobojskog kantona, preostalih 6 kantona teško da zbog već

istaknutih razloga mogu izvršavati sve svoje ustavne nadležnosti. Naprosto,

sadržaj tih poslova je uglavnom istovrsan i podjednako složen, jer za istu

bolest valja pružiti podjednako isti medicinski tretman kako u Sarajevu ili

Tuzli, tako i u Goraždu ili Orašju kao sjedištima manjih kantona. Nadalje, i

kriminal protiv kojeg se organiziraju i bore kantonalna ministarstva i uprave

policije, je istovrstan i složen, mada su upitni kapaciteti pojedinih kantona u

ovoj i sličnim oblastima. Da stvar bude gora, organizacija, odgovornosti i

odnos kantonalnih ministarstava naspram kantonalnih uprava policije je

različita od kantona do kantona.2 Dakle, odgovornost za njihovo provođenje

je, kao što je već istaknuto, prilično nejasna s obzirom da je prema važećim

zakonima u tim oblastima postavljena na nelogičan način. Npr. u oblasti

zdravstva, zakonodavna vlast u FBiH je donijela Zakon o zdravstvenoj zaštiti

(“Sl.novine FBiH”, 46/10 i 75/13), a kojim je između ostalog, uredila i

pitanja odgovornosti za provođenje pojedinih vidova zdravstvene zaštite, te

upravljanja zdravstvenim ustanovama. Međutim, iako su kantoni prema

Ustavu FBiH i pomenutim zakonom odgovorni za oblast zdravstva i

provođenje zdravstvene zaštite na svom području, praksa pokazuje da

kantonalni ministar zdravstva nema efikasne mehanizme kontrole

zdravstvenih ustanova na području općina. Analizom odredaba iz člana 64.

pomenutog zakona dolazi se do spoznaje da upravljanje domovima zdravlja

vode općinski,3 a ne kantonalni organi vlasti, što je nedopustivo, ne samo u

odnosu na navedene odredbe Ustava FBiH i Zakona o zdravstvenoj zaštiti,

već i u odnosu na odredbe iz člana 11. Zakona o pripadnosti javnih prihoda u

FBiH (“Sl.novine FBiH”, 22/06 i 22/09) kojim je propisano da kantoni iz

svojih budžeta finansiraju, između ostalog i zdravstvenu zaštitu.

2 Situacija je istovjetna i u oblasti obezbjeđivanja uslova za nesmetan rad pravosudnih institucija na

području kantona, koje u skladu sa odredbama Ustava FBiH i Zakona o pripadnosti javnih prihoda u

FBiH, finansiraju kantonalne vlasti. Međutim, zbog fokusiranja ovog rada na organizaciju i

funkcioniranje organa uprave u FBiH, ovdje nećemo detaljnije obrazlagati ovo pitanje.

3 U dvije općine na području Tuzlanskog kantona tokom 2012. godine zabilježeni su slučajevi u kojima

su općinske vlasti ignorisale prijedlog za imenovanje člana upravnog odbora iz reda predstavnika

kantonalnog ministarstva zdravstva. Nakon što su i kantonalne i federalne inspekcije odbile da vrše

nadzor u ovim slučajevima, na kraju je i Kantonalni sud odbacio zahtjev za vođenjem upravnog spora,

jer se radilo o situacijama u kojima se ne može voditi upravni spor. Ovi slučajevi pokazuju svu

složenost pravnog okvira i njegove praktične primjene u stvarnosti.

Alen Taletović: ORGANIZACIJSKI I FUNKCIONALNI PROBLEMI ORGANA UPRAVE U FBiH

216

Pored navedene pravne nedosljednosti u kreiranju, održavanju,

provođenju i finansiranju jedne društvene oblasti koju smo naveli kao

primjer, navedene nadležnosti su i u pogledu svoje svrsishodnosti u ustavnoj

raspodjeli neprikladne. Ovdje mislimo, pored zdravstva, i na oblasti srednjeg

i visokog obrazovanja te unutrašnjih poslova. Po svojoj sadržini i složenosti,

te po društvenoj važnosti, ovi poslovi se smatraju veoma važnim za svaku

društveno-političku zajednicu, pa je stoga jako važno da njihova organizacija,

rad i kontrola budu podignuti na viši nivo odnosno da budu jedinstveno

vođeni sa višeg nivoa vlasti. Na osnovu pozitivnih iskustava savremenih

zemalja, od kojih su neke i sa određenim stepenom složene unutrašnje

strukture, uočljivo je da oblasti unutrašnjih poslova, srednjeg i visokog

obrazovanja, te zdravstvene zaštite uglavnom spadaju u nadležnosti viših

odnosno državnog nivoa vlasti. Iz domena unutrašnjih poslova, na nižim

nivoima društveno-političkih zajednica te na nivou općina kao jedinica

lokalne samouprave, vrše se poslovi javnog reda i mira te poslovi saobraćajne

policije. Takođe, ti i slični nivoi vlasti, u oblasti zdravstva nadležni su za

obavljanje nekih od poslova iz oblasti primarne zdravstvene zaštite kao što su

hitna medicinska pomoć, kućna njega, zdravstveno-socijalna njega, razna

savjetovališta i slično. Isto tako, u oblasti obrazovanja, tek je predškolsko i

osnovno obrazovanje u domenu nadležnosti nižih nivoa vlasti, dok je srednje

i visoko obrazovanje redovno u nadležnosti državnih organa vlasti.

Posmatrano sa aspekta pozitivnog zakonodavstva, predviđeno je da su

organi uprave u FBiH na svim nivoima vlasti uniformni, da djeluju

jedinstveno, te da radno-pravni status zaposlenika u organima uprave bude

uređen na jedinstven način. Prevashodno, prvi od suštinski važnih zakona za

rad i funkcioniranje organa uprave u FBiH bio je Zakon o upravnom

postupku („Sl.novine FBiH“, br. 2/98 i 48/99) kojim se na jedinstven način

uredilo pitanje postupanja organa uprave u FBiH na svim nivoima vlasti kada

rješavaju u upravnim stvarima o pravima, obavezama ili pravnim interesima

stranaka u upravnom postupku. Međutim, najvažniji organizacijski propis

koji uređuje pitanje položaja, uloge, ustrojstva, ovlaštenja, obaveza te drugih

važnih pitanja za rad organa uprave u FBiH je Zakon o organizaciji organa

uprave u FBiH („Sl.novine FBiH“, br. 35/05). S tim u vezi, i inspekcijski

nadzor, kao jedan od najvažnijih oblasti rada organa uprave uređen je

odredbama Zakona o inspekcijama u FBiH („Sl.novine FBiH“, br. 69/05).

Takođe, vrlo važan segment ukupnog funkcioniranja organa uprave je i

pitanje radno-pravnog statusa njenih zaposlenika. On je na jedinstven način

prvobitno bio regulisan odredbama Zakona o radnim odnosima i plaćama

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

217

službenika organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (“Službene

novine Federacije BiH“, broj 13/98), da bi od 2003. godine bio stavljen van

snage početkom važenja Zakona o državnoj službi u FBiH („Sl.novine

FBiH“, br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 08/06 i 4/12) i Zakona o

namještenicima u organima državne službe u FBiH (“Službene novine

Federacije BiH“, broj 49/05). Zakon o državnoj službi u FBiH, okarakterisan

kao reformski propis, doprinio je velikim promjenama u strukturi i

unutrašnjoj organizaciji organa uprave na svim nivoima vlasti u FBiH.

Prevashodno, uvedena je potpuna profesionalizacija radnih mjesta u

organima uprave s ciljem njene depolitizacije, osnovana je Agencija za

državnu službu FBiH te Odbor za žalbe. S tim u vezi, Vlada FBiH je donijela

niz važnih uredbi kojima se na jedinstven način uređuju mnoga unutrašnja

organizacijska pitanja te statusna prava zaposlenika.

Međutim, nakon prvobitnog jačanja strukture i funkcionalnosti organa

uprave u FBiH, donošenjem presude Ustavnog suda FBiH br. U-18/05 od

16.06.2006. godine (“Sl.novine FBiH”, br. 17/06) kojom je utvrđeno da je

Zakon o inspekcijama u FBiH u nesaglasnosti sa Ustavom FBiH u pogledu

odredaba koje se tiču organizacije, djelokruga, te prava, dužnosti i

odgovornosti kantonalnih inspekcija, započeo je period slabljenja

jedinstvenosti organizacije i funkcionalnosti organa uprave u FBiH, a koji

traje do danas. Na ovaj način, unutrašnja struktura i način rada inspekcija, a

svakako i oblasti koje su praćene i kontrolisane u inspekcijskom nadzoru,

postali su zakonodavna materija kantonalnih i općinskih nivoa vlasti. Drugi

ključni događaj koji je dodatno poremetio jedinstvo organa uprave u FBiH u

pogledu njene organizacije i funkcionisanja bio je donošenje već pomenute

presude Ustavnog suda FBiH br. U-27/09 kojom je utvrđeno da je Zakon o

državnoj službi u FBiH u dijelu svojih odredaba koje uređuju materiju radnopravnih

odnosa državnih službenika u kantonima, gradovima i općinama

suprotan odredbama Ustava FBiH. Na taj način, osim u oblasti inspekcijskog

nadzora, jedinstvo organa uprave je dramatično poremećeno, s obzirom da je

ovo jedno od najvažnijih organizacijskih, statusnih i socijalnih pitanja koji se

direktno tiču ljudi koji obavljaju poslove unutar organa uprave. Istovremeno,

prepuštajući kantonalnom zakonodavstvu ovu važnu materiju, omogućava se

i izvjestan nastanak situacije nejednakog statusa i tretmana državnih

službenika, pa samim tim i nastanka pravne nesigurnosti. Nadalje, kao njen

rezultat Agencija za državnu službu i Odbor za žalbe su izgubili svoj

prvobitni smisao. U takvoj situaciji ova dva organa federalne vlasti,

onemogućena su da postupaju po predmetima koji se tiču kantonalnih,

Alen Taletović: ORGANIZACIJSKI I FUNKCIONALNI PROBLEMI ORGANA UPRAVE U FBiH

218

gradskih i općinskih vlasti. Iako su nakon toga, da bi prevazišli nastalu

pravnu prazninu, pojedini kantoni donijeli različite vrste propisa4 kojim su

preuzeli Zakon o državnoj službi FBiH kao sopstveni, neki drugi kantoni5 su

donijeli sopstvene zakone kojim su uredili ovu materiju. Njima su, nastojeći

sačuvati jedinstvo organizacije i funkcioniranja organa uprave u FBiH,

predvidjeli da sva statusna i druga pitanja koja se tiču državnih službenika i

dalje obavljaju pomenuti agencija i odbor. Međutim, iz jednostavne pravne

logike, postavlja se pitanje pravnog osnova njihovog postupanja s obzirom da

se istim obaveze nameću kantonalnim propisom, a ne federalnim kojim su i

osnovani. Već je zabilježen slučaj da je odbor odbio postupiti po žalbi jednog

državnog službenika sa kantonalnog nivoa vlasti, pozivajući se na gornje

pravilo. Takođe, vrijedno je navesti da su donesenom presudom Ustavnog

suda FBiH dodatno usložnjeni ukupni odnosi u oblasti radno-pravnog statusa

zaposlenih u organima uprave. Naime, iako je tadašnja Predsjednica

Federacije Bosne i Hercegovine, kao podnosilac zahtjeva, zatražila od

Ustavnog suda FBiH ocjenu ustavnosti odredaba Zakona o državnoj službi u

FBiH koje se tiču isključivo njihove primjene u kantonima, ovaj sud je

vodeći se logikom analogije svojom odlukom obuhvatio i gradove i općine.6

Uprkos tome što je, u kontekstu odredaba Evropske povelje o lokalnoj

samoupravi i odredaba Ustava FBiH te odredaba Zakona o lokalnoj

samoupravi u FBiH, nemoguće ove nivoe vlasti posmatrati sa pozicija

„akcesorne prirode“ ustavnom položaju kantona koji su federalne jedinice u

FBiH, postavlja se očekivano pitanje šta je sa važenjem pomenutog Zakona o

namještenicima u organima državne službe u FBiH u okviru kantona,

gradova i općina. Primjenom gore navedene logike, jednostranim i

ekstenzivnim širenjem zahtjeva za ocjenu ustavnosti jednog propisa, mogla

se cijeniti i ustavnost Zakona o namještenicima u organima državne službe u

FBiH u njihovoj primjeni na posmatranim nivoima vlasti, s obzirom da

istovremeno regulišu istovjetnu materiju odnosno radno-pravni status

4 Tuzlanski kanton je to učinio zakonom, ali u drugim kantonima to je urađeno čak i uredbama.

5 npr. Unsko-sanski kanton

6 Izdvojeni dio presude Ustavnog suda FBiH br. U-27/09 glasi: „Zahtjev je usmjeren na dio odredbe

člana 1. stav 1. Zakona o državnoj službi koji se odnosi na radno-pravni status državnih službenika u

organima kantonalne vlasti, no imajući u vidu **akcesornu prirodu ustavnog položaja** "grada" i

"općine" za regulisanje statusa državnih službenika, Ustavni sud Federacije je odlučio da dio člana 1.

stav 1. Zakona o državnoj službi koji se odnosi na sve nivoe vlasti izuzev federalne obuhvati izrekom

ove Presude.“

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

219

zaposlenih u organima uprave u FBiH.7 Međutim, do toga nije došlo i

zahvaljujući tome, sada je pravna situacija potpuno različita u pogledu prava i

obaveza zaposlenika u organima uprave. Dok namještenici svoja prava i

obaveze temelje na federalnom propisu, dotle su državni službenici u

neizvjesnijoj i nesigurnijoj situaciji, s obzirom da su njihova prava

utemeljena na kantonalnim propisima i, vrlo moguće, različita od kantona do

kantona.

Na kraju, ne želeći ostaviti dojam osporavanja mjesta i uloge

Ustavnog suda FBiH, te osporavati ili raspravljati o stepenu pravednosti ili

svrsishodnosti njegovih odluka, od kojih sam neke i citirao u kontekstu

problematizacije istaknutih pitanja u ovom radu, ističem da su one ipak

rezultat već navedenih ustavnih nejasnoća u razgraničenju funkcioniranja i

nadležnosti između nivoa vlasti u FBiH.

**ZAKLJUČAK**

Zaključujući ovaj rad, smatramo važnim prevashodno istaći da je

neophodno da se pitanjima budućeg preuređenja FBiH i neminovne

redistribucije nadležnosti između FBiH i kantona priđe sistematično i sa

jasnom vizijom budućeg funkcioniranja organa vlasti na svim njenim

nivoima. Dakle, umjesto dosadašnjeg načina rada koji se uglavnom zasnivao

na ad hoc rješenjima koja su bila vezana za probleme koji su se pojavljivali u

praksi, potreban je pristup u kojem će se rješenja graditi sa dugoročno

očekivanim efektima, a u kojem će se obezbijediti raspodjela društvene moći

na jasniji način, uz predviđene jednostavnije mehanizme organiziranja i

izvršavanja te efikasnijeg nadzora nad oblastima društvenog života koje su u

nadležnosti posmatranog nivoa vlasti. Na bazi predhodnih realnih procjena

finansijskih, demografskih, prostornih i profesionalnih kapaciteta

posmatranog nivoa vlasti, to bi drugim riječima značilo da onaj koji je

nadležan za određenu oblast ima osigurane mehanizme i alate za utvrđivanje i

provođenje određenih politika, ali i izvjesne izvore finansiranja. Uzimajući za

primjer oblast radno-pravnih odnosa zaposlenih u organima uprave, možemo

zaključiti da je ova oblast dobar primjer nesistematičnog i neplanskog

normativnog djelovanja, uslovljenog nedovoljno definiranim ustavno-

7 Bez obzira što se ovim zakonom regulišu prava i obaveze zaposlenika sa srednjom stručnom

spremom, ipak je to materija koja spada u istu posmatranu oblast koju je imao na umu Ustavni sud

FBiH donoseći pomenutu odluku.

Alen Taletović: ORGANIZACIJSKI I FUNKCIONALNI PROBLEMI ORGANA UPRAVE U FBiH

220

pravnim normama.8 Osim toga, očigledno je da će morati neminovno, prije ili

kasnije, doći i do redistribucije nadležnosti između FBiH i kantona u pogledu

nastojanja da one navedene važnije i složenije oblasti društvenog života budu

stavljene u nadležnost federalnog nivoa vlasti, kako bi se postiglo njihovo

organizovanije, efikasnije i jedinstveno izvršavanje koje će svim građanima u

FBiH donijeti kvalitetniji i sigurniji život. U ovom pogledu, i potrebna

politička volja nositelja vlasti u FBiH bila bi izvjesnija.

Na kraju, čini se očekivanim da bi, uz širenje nadležnosti Ustavnog

suda FBiH u pogledu njegovih mogućnosti za rješavanjem i drugih vrsta

sporova kao što su oni unutar i između institucija kantonalnih i općinskih

vlasti, sigurno došli za korak bliže idealu vladavine prava i pravne sigurnosti.

**LITERATURA**

B. Smerdel i S.Sokol, „Ustavno pravo“, Informator, Zagreb, 1995. godina;

„Determinante evolucije sistema međusobnih odnosa organa društvenopolitičkih

zajednica“, G. Mijanović, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu,

1982. godina, str. 69-80;

I. Festić, „Upravno pravo“, Sarajevo, 1974. godina;

I. Krbek, „Osnovi upravnog prava FNRJ“, Zagreb, 1950. godina;

J. Đorđević, „Ustavno pravo“, Savremena administracija, Beograd, 1976.

godina;

8 Prvo je 2003. godine usvojen Zakon o državnoj službi u FBiH, pa je tek dvije godine usvojen Zakon o

namještenicima. U međuvremenu, formirana je Agencija za državnu službu FBiH i Odbor za žalbe.

Nakon toga, 2005. godine donesen je Opći kolektivni ugovor, koji je na drugačijim osnovama regulirao

prava iz radnog odnosa i po osnovu radnog odnosa nego što je to bio slučaj sa odredbama predhodnih

Općeg kolektivnog ugovora i Kolektivnog ugovora za zaposlenike u organima uprave i sudske vlasti u

FBiH, oba iz 2000. godine. Nakon toga je u 2010. godini usvojen Zakon o plaćama u organima vlasti

Federacije Bosne i Hercegovine (“Sl.novine FBiH”, br. 45/10 i 111/12) kojim su stavljene van snage,

između ostalog, i sve odredbe navedenih zakona koje regulišu plaće i naknade zaposlenih u organima

uprave. Na kraju, već navedena presuda Ustavnog suda br. U-27/09 dokinula je u potpunosti sistem

jedinstva u organizaciji radnih odnosa u organima uprave u FBiH.

ZBORNIK RADOVA - Međunarodna naučna konferencija „Javni i privatni aspekti nužnih pravnih

reformi u BiH: Koliko daleko možemo ići?“

221

J. Đorđević, „Politički sistem“, Savremena administracija, Beograd, 1985.

godina;

K. Trnka, „Ustavno pravo“, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Sarajevo,

2006. godina;

M. Jovičić, „O ustavu“, Savremena administracija, Beograd, 1977. godina;

M. Jovičić, „Savremeni federalizam“, Savremena administracija, Beograd,

1973. godina;

M. Kamarić i I.Festić, „Upravno pravo“, Pravni fakultet Univerziteta u

Sarajevu, Sarajevo, 2009. godina;

„Mjesto propisa organa uprave u našem pravnom sistemu“, I. Festić,

Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 1974. godina, str. 89-102;

N. Miličević, A.Štitić, H.Pašić, Z.Zlokapa, D.Milidragović, M.Pejanović i

S.Kukić, „Lokalna i regionalna samouprava u Bosni i Hercegovini“, Centar

za promociju civilnog društva, Sarajevo, 2001. godina;

„Neki aspekti federalizma u donošenju provedbenih propisa u SFRJ“, N.

Duvnjak, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 1988. godina, str. 53-70;

„Normativna djelatnost organa narodne vlasti u BiH tokom NOB“, H.

Čemerlić, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 1974. godina, str. 383-

396.,

„Neka pitanja međusobnih odnosa društveno-političkih zajednica“, G.

Mijanović, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 1984. godina, str. 71-88;

„Neka načelna pitanja federalizma, posebno sa stanovišta raspodjele

zakonodavne funkcije“, I. Festić, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu,

1998. godina, str. 121-131;

„Neki aspekti normativne funkcije uprave“, I. Borković, Godišnjak Pravnog

fakulteta u Sarajevu, 1974. godina, str. 57-72;

Alen Taletović: ORGANIZACIJSKI I FUNKCIONALNI PROBLEMI ORGANA UPRAVE U FBiH

222

„Primat egzekutive i široka ovlaštenja“, M. Kamarić, Godišnjak Pravnog

fakulteta u Sarajevu, 1956. godina, str. 139-160;

R. Marković, „Izvršna vlast“, Savremena administracija, Beograd, 1980.

godina;

„Razgraničenje područja zakona i uredbe“, M. Kamarić, Godišnjak Pravnog

fakulteta u Sarajevu, 1960. godina, str. 127-143;

„Odnosi između federacije i federalnih jedinica u SFRJ“, H. Čemerlić,

Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 1963. godina, str. 13-29., „Položaj i

funkcije Saveznog savjeta u Švicarskoj“, I. Festić, Godišnjak Pravnog

fakulteta u Sarajevu, 1970. godina, str. 213-223;

„Opšti pogled na sudsku kontrolu uprave u nordijskim zemljama“, I. Festić,

Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 1971. godina, str. 179-189;

„Odnos podzakonskih propisa republika i pokrajina prema zakonima i drugim

saveznim propisima“, I. Festić, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu,

1975. godina, str. 255-264;

„Osnovne karakteristike razvoja uprave u BiH“, I. Festić, Godišnjak Pravnog

fakulteta u Sarajevu, 1987. godina, str. 73-88;

„Saglasnost i nesuprotnost opštih akata sa ustavom i zakonom“, G.

Mijanović, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 1979. godina, str. 49-60.