

**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 funkcionalnosti, 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

## **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

## 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 strog centralizirana, ali i nepredvidiva vlast, imala određene organizacijske subjekte i nositelje funkcije izvršenja odluka državnog poglavarja. 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, nastajuće 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 njihovoј primjeni na život običnog građanina i

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 predstavlja 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 oživotvorene, 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

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 pozicijama 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 sudske 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 aktualnostima, to pitanje neće biti posebno obradeno.

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. Naprsto, 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 mjerjenja 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

smislu, sistem organa uprave posmatrane društveno-političke zajednice koji ima obilježja složenog, tromog i korumpiranog aparata, svakako da stvara i direktnе 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 jasnjim shvatanjem o identitetu pojedinca u posmatranom društvu. Pojednostavljeni rečeno, u onim društveno-političkim zajednicama koje su od svojih organa uprave uspjeli 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 jednakaših ljudi u kojoj se svima pruža jednakaka 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 potečlih 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 potписанog 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.

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 ekonomске 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 državljanja 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 pojmove 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

je stvaranje efikasnog i operativno sposobnog sistema organa uprave.<sup>1</sup> To je sistem koji funkcioniра 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 međukantonalm savjetu za koordinaciju rješavanja međukontonalnih pitanja i za dosljedno rješavanje pitanja koja se tiču interesa van njihovih kontonalnih 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 kontonalni 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

---

<sup>1</sup> 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)<sup>1</sup> 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***“

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. Naprsto, 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.<sup>2</sup> 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,<sup>3</sup> 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.

---

<sup>2</sup> Situacija je istovjetna i u oblasti obezbjedivanja 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.

<sup>3</sup> 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 sporu, 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.

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 svršishodnosti 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 uređilo 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 inspeksijski 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

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 mjeseta 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 inspeksijskom 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 radno-pravnih odnosa državnih službenika u kantonima, gradovima i općinama suprotan odredbama Ustava FBiH. Na taj način, osim u oblasti inspeksijskog 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,

gradskih i općinskih vlasti. Iako su nakon toga, da bi prevazišli nastalu pravnu prazninu, pojedini kantoni donijeli različite vrste propisa<sup>4</sup> kojim su preuzeli Zakon o državnoj službi FBiH kao sopstveni, neki drugi kantoni<sup>5</sup> su donijeli sopstvene zakone kojim su uredili ovu materiju. Njima su, nastojeći sačuvati jedinstvo organizacije i funkcioniranja organa uprave u FBiH, predviđjeli 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 donezenom 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 podnositelj 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.<sup>6</sup> 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 njihovoј primjeni na posmatranim nivoima vlasti, s obzirom da istovremeno regulišu istovjetnu materiju odnosno radno-pravni status

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

<sup>5</sup> npr. Unsko-sanski kanton

<sup>6</sup> Izdvajeni dio presude Ustavnog suda FBiH br. U-27/09 glasi: „Zahtjev je usmjerjen 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.“

zaposlenih u organima uprave u FBiH.<sup>7</sup> 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 mesta i uloge Ustavnog suda FBiH, te osporavati ili raspravljati o stepenu pravednosti ili svrshishodnosti 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 funkciranja 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 pride sistematicno 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-

---

<sup>7</sup> 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.

pravnim normama.<sup>8</sup> 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 društveno-političkih 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;

---

<sup>8</sup> 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.

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;

„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.