

Ervin Mujkić\*

## (Ne)zakonitost imenovanja upravnih odbora javnih ustanova u Tuzlanskom kantonu

### Sadržaj

1. Uvod
2. (Ne)zakonita imenovanja
  - 2.1. Uopšte o zakonitosti
  - 2.2. „Privremeni upravni odbori“
  - 2.3. Imenovanje kandidata koji ne ispunjavaju opće uslove za imenovanje
  - 2.4. Ostale nezakonitosti u postupku imenovanja
3. Zaključak

### 1. Uvod

Imenovanje i razrješenje članova upravnih odbora javnih ustanova u Federaciji BiH regulisano je zakonskim i podzakonskim propisima na entitetskom, kantonalnom i općinskom nivou. Odredbama Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije Bosne i Hercegovine<sup>1</sup>, koji se primjenjuje na svim nivoima vlasti u F BiH, uključujući kantone, općine i gradove, utvrđen je otvoreni postupak izbora kojim se vrši konačno imenovanje i ponovno imenovanje na pozicije u reguliranim organima<sup>2</sup>. Prema definiciji iz ovog zakona, regulirani organ, zavisno od konteksta, je organ u kojem vlada, kantonalni, gradski ili općinski organi vlasti imaju pravni interes, koji nije obuhvaćen Zakonom o državnoj službi i u kojem vlada ili vladini organi ili Parlament Federacije odnosno kantonalni, gradski ili općinski organi vlasti prema važećim zakonima, pravilima i propisima imaju zakonito pravo da vrše nominaciju, odnosno imenovanje u taj organ.

Ovim zakonom utvrđeni su samo opći uslovi za imenovanje u regulirane organe, a ostavljena je mogućnost organima vlasti nižeg nivoa da svojim propisima utvrde kriterije za izbor i imenovanje. Takvi propisi u Tuzlanskom kantonu postoje i na nivou kantona i na nivou općina, a primjenjuju se u zavisnosti od toga u čijoj je nadležnosti regulirani organ, odnosno ko ima krajnju odgovornost da osigura da postupak izbora i imenovanja bude proveden u skladu sa

\* Autor je diplomirani pravnik i saradnik FCJP.

<sup>1</sup> Sl. nov. F BiH 12/03.

<sup>2</sup> Čl. 1 Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije Bosne i Hercegovine.

principima iz člana 3 Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima i postupcima utvrđenim ovim zakonom.

U nastavku će se prikazati relevantna praksa imenovanja članova upravnih odbora javnih ustanova u Tuzlanskom kantonu, sa posebnim osvrtom na sporna pitanja koja se javljaju u postupku imenovanja, a za koja se, sasvim opravdano, može reći da rezultiraju kršenjem propisa. Prvo je pitanje imenovanja „privremenih upravnih odbora“, a drugo je pitanje imenovanja u upravne odbore kandidata koji ne ispunjavaju opće uslove za imenovanje.

## 2. (Ne)zakonita imenovanja

### 2.1. Uopšte o zakonitosti

Zakonitost je specifična pravna vrijednost, koja je u posebnom odnosu s drugim pravnim vrijednostima, a prije svega s pravednošću i pravnom sigurnošću<sup>3</sup>. U najširem smislu načelo zakonitosti je zahtjev da pravni akti i sve radnje pravnih subjekata budu usklađeni sa zakonom. Ono je u središtu različitih shvaćanja načela „vladavine prava“ širom svijeta. Ovo načelo ima dva aspekta – formalnu zakonitost, koja nalaže da niži pravni akt bude donesen od strane organa koji je višim pravnim aktom određen kao nadležan za njegovo donošenje, te da bude donesen po postupku i u formi koji su također određeni višim aktom i - materijalnu zakonitost, koja nalaže da niži pravni akt bude sadržajno usklađen s višim. U slučaju da nije ispunjen neki od ovih uslova, niži pravni akt je nezakonit – formalno i/ili materijalno<sup>4</sup>.

Posebno je pitanje kontrole zakonitosti u slučajevima kada određena postupanja nisu nikako, ili nisu na odgovarajući način definirana u propisima. U razmatranju ovog pitanja, neizbježno se dolazi do klasične dileme iz pravne teorije i prakse: riječ je o pitanju da li je dozvoljeno samo ono što je propisano ili je dozvoljeno sve što nije izričito zabranjeno. Uobičajeno je da se princip „dozvoljeno je sve što nije zabranjeno“ smatra jednom od osnovnih građanskih sloboda. Obrnut princip „zabranjeno je sve što nije dozvoljeno“ odnosi se na organe javne vlasti, čiji su postupci ograničeni ovlaštenjima koja su im zakonom izričito utvrđena. Kada je riječ o građaninu, sam ideal slobode diktira prirodu njegovog potčinjavanja zakonu: njegovi postupci ne zahtijevaju opravdavanje pred sudovima, osim kad se radi o kršenju izričitih zakonskih zabrana. S druge strane, kada su u pitanju organi javne vlasti, ideal demokratske vlasti potčinjene zakonu, gdje nema mjesta bilo kakvom arbitrarnom ili samovoljnom postupanju, diktira da svaka odluka koju takva vlast donosi mora biti u skladu sa pozitivnopravnim normama čija ograničenja ne smije prekoračiti<sup>5</sup>.

### 2.2. „Privremeni upravni odbori“

U posljednjih par godina, Vlada Tuzlanskog kantona je u nekim javnim ustanovama imenovala tzv. privremene upravne odbore na period do šezdeset dana. To bi prošlo i nezapaženo da se

<sup>3</sup> Ž. Harašić, *Zakonitost kao pravno načelo i pravni argument*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split 3/2010, s. (745-767) 766.

<sup>4</sup> Ibid, ss. 754-746.

<sup>5</sup> M. T. Andens / D. Fairgrieve, *Judicial Review in International Perspective Volume II*, Kluwer Law International, The Hague, 2000, s. 256.

ovakav izuzetak vremenom nije pretvorio u pravilo. Tako su neke od najvažnijih kantonalnih javnih ustanova, poput Univerziteta u Tuzli, Univezitetkog kliničkog centra ili Zavoda zdravstvenog osiguranja, u godini dana imale po nekoliko ovakvih „privremenih upravnih odbora“. Javni oglasi za izbor i imenovanje u upravne odbore ovih ustanova više puta su raspisivani i isto toliko puta poništavani bez bilo kakvog obrazloženja, a mandati „privremenih upravnih odbora“ u pravilu su produžavani svaki put za novih 60 dana. Npr. Vlada Tuzlanskog kantona je, samo u vezi sa upravnim odborom Univerzitetskog kliničkog centra Tuzla, u nešto više od godinu dana, donijela šest rješenja o imenovanju „privremenih upravnih odbora“<sup>6</sup>.

Ništa drugačija situacija u ovom periodu nije bila ni sa upravnim odborima ostalih javnih ustanova i drugih institucija čije organe upravljanja imenuje Vlada Tuzlanskog kantona<sup>7</sup>.

Pored toga što je ovo bio jasan znak pokušaja da se uspostavi politička, pa i stranačka kontrola nad resursima javnih ustanova, neizbježno se postavlja i pitanje zakonitosti takve prakse. To iziskuje posebnu pažnju budući da ni jedan propis bilo kojeg nivoa vlasti koji regulira pitanja izbora i imenovanja članova upravnih odbora javnih ustanova ne poznaje institut „privremenog upravnog odbora“, niti „privremenog člana upravnog odbora“.

Prvi propis sa odredbama koje bi omogućavale imenovanje „privremenih upravnih odbora“ je Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o preuzimanju prava osnivača prema RO Zavod za zdravstvenu zaštitu<sup>8</sup>. Nacrt je trenutno na javnoj raspravi nakon čega će ga Ministarstvo zdravstva Tuzlanskog kantona, u formi prijedloga, uputiti Vladi i Skupštini u dalju proceduru. Odredbom člana 5 Nacrta predviđeno je da se u Zakon o preuzimanju prava osnivača prema RO Zavod za zdravstvenu zaštitu<sup>9</sup> unese izmjena kojom bi se Vladi Kantona omogućilo da, u slučaju da dođe do prijevremenog razrješenja predsjednika i/ili člana Upravnog odbora, istovremeno imenuje novog predsjednika, odnosno člana Upravnog odbora na kraći period, a najviše na dva mjeseca, dok se ne provede zakonom propisan postupak konačnog imenovanja. Također, predviđeno je da će, ukoliko se prije isteka mandata utvrdi osnov za razrješenje više od polovine članova Upravnog odbora, Vlada Kantona razriješiti cjelokupan sastav Upravnog odbora i imenovati privremeni Upravni odbor na kraći period, a najviše dva mjeseca, dok se ne provede zakonom propisan postupak konačnog imenovanja.

---

<sup>6</sup> Rješenje o imenovanju privremenog Upravnog odbora Javne zdravstvene ustanove Univerzitetski klinički centar Tuzla, broj: 02/1-34-17230/11 od 08. 09. 2011. godine (Sl. nov. TK 13/11); Rješenje o imenovanju privremenog Upravnog odbora Javne zdravstvene ustanove Univerzitetski klinički centar Tuzla, broj: 02/1-34-17230-2/11 od 04.11.2011. godine (Sl. nov. TK 16/11); Rješenje o imenovanju Upravnog odbora Javne zdravstvene ustanove Univerzitetski klinički centar Tuzla, broj: 02/1-37-2673/12 od 20. 01. 2012. godine (Sl. nov. TK 1/12); Rješenje o imenovanju privremenog Upravnog odbora JZU Univerzitetski klinički centar Tuzla, broj: 02/1-34-40828/12 od 24.08.2012. godine (Sl. nov. TK 11/12); Rješenje o imenovanju privremenog Upravnog odbora JZU Univerzitetski klinički centar Tuzla, broj: 02/1-34-53409/12 od 18.10.2012. godine (Sl. nov. TK 12/12); Rješenje o imenovanju privremenog Upravnog odbora JZU Univerzitetski klinički centar Tuzla, broj: 02/1- 34-002357/13 od 01.02.2013. godine (Sl. nov. TK 2/13).

<sup>7</sup> Riječ je o desetinama ustanova, javnih preduzeća i drugih institucija, među kojima su najznačajniji Univerzitet u Tuzli, Zavod zdravstvenog osiguranja, JP Šume TK, Kantonalna agencija za privatizaciju, itd.

<sup>8</sup> Dostupno na:

<http://vladat.kim.ba/Ministarstva/MZ/2013/FEBRUAR/Z%20%20A%20%20K%20%20O%20%20N%20O%20I%20M%20JENAMA%20I%20DOPUNAMA%20ZAKONA.doc> (posljednji pristup: 07.04.2013).

<sup>9</sup> Sl. nov. TPK 3/97.

U obrazloženju ovakvog rješenja, navedeno je da je odredbom člana 26 Zakona o ustanovama<sup>10</sup> regulisano da vlada može razriješiti predsjednika ili članove upravnog odbora i prije vremena za koje su imenovani, ako utvrdi da su odgovorni za neuspješan ili nezakonit rad ustanove, na lični zahtjev i u drugim slučajevima utvrđenim zakonom i pravilima. Ovakvo obrazloženje uvođenja sasvim novog pravnog instituta, privremenog upravnog odbora, u propis je manjkavo i neuvjerljivo. Naime, mogućnost prijevremenog razrješenja upravnog odbora postojala je i ranije i mogla se izvršiti direktnom primjenom pomenute odredbe Zakona o ustanovama<sup>11</sup>, kao propisa više pravne snage u odnosu na Zakon o preuzimanju prava osnivača prema RO Zavod za zdravstvenu zaštitu Tuzlanskog kantona. Naravno, mora se voditi računa o tome da Zakon o ustanovama niti u jednom svom dijelu ne govori o mogućnosti imenovanja „privremenog upravnog odbora“, niti uopće poznaje taj pojam i taj institut.

Svakako da manjkavost obrazloženja predloženih izmjena ne znači da su te izmjene loše, niti da je zbog toga nemoguće u propis unijeti i sasvim novi pravni institut. Međutim, opravdano se postavlja pitanje da li je definiranje mogućnosti da se imenuje „privremeni upravni odbor“, u zakonu koji će biti primjenljiv na samo jednu instituciju, zaista prihvatljivo i ispravno rješenje? Ukoliko se već želi kroz izmjene propisa legalizirati uhodana praksa, nije li onda bolje rješenje inicirati izmjene Zakona o ustanovama koji bi se primjenjivao na sve javne ustanove? Ovakvim pokušajem parcijalnog rješavanja problema stanje se može dodatno iskomplikirati. Ako Nacrt Zakona o preuzimanju prava osnivača prema RO Zavod za zdravstvenu zaštitu Tuzlanskog kantona bude usvojen, to bi bila jedina institucija u kojoj bi bilo moguće na zakonit način imenovati „privremeni upravni odbor“. Imenovanja „privremenih upravnih odbora“ u drugim javnim ustanovama i dalje bi bilo nezakonito.

Međutim, ako bi se prihvatio stav da ovdje postoji određen prostor za različita tumačenja, a samim tim i kakvo-takvo opravdanje za postupanje vlasti prilikom imenovanja „privremenih upravnih odbora“, jer u propisima ne postoji izričita zabrana takvog postupanja, ovdje nije kraj sporovima o pitanju zakonitosti ovakvih imenovanja. Naime, ovo se pitanje sve češće postavlja i u vezi sa određenim brojem lica koja su imenovana u upravne odbore javnih ustanova, iako ona ne ispunjavaju uslove za imenovanje.

### *2.3. Imenovanje kandidata koji ne ispunjavaju opće uslove za imenovanje*

U Tuzlanskom kantonu, Odlukom kantonalne Vlade o utvrđivanju uslova i kriterija za imenovanja u regulirane organe<sup>12</sup> (Odluka) utvrđeni su opći i posebni uslovi i kriteriji u vezi sa procedurom utvrđivanja prijedloga kandidata, kao i konačnih imenovanja na sve pozicije u skladu sa Zakonom o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije Bosne i Hercegovine, a koje nisu obuhvaćene Zakonom o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>13</sup>. Navedenom Odlukom propisano je da postupak utvrđivanja kandidata, kao i konačnih imenovanja, mora biti proveden putem javnog oglašavanja u Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine i jednom od dnevnih listova.

<sup>10</sup> Sl. list R BiH 6/92, 8/93 i 13/94.

<sup>11</sup> Zakon o ustanovama (vidi bilj. 10) primjenjuje se kao federalni zakon na osnovu čl. IX/5 st. 1 Ustava F BiH.

<sup>12</sup> Sl. nov. TK 9/03, 12/03, 7/09, 4/10, 10/10, 14/11, 1/12 i 6/12.

<sup>13</sup> Sl. nov. F BiH 29/03.

Također, odluka okvirno propisuje sadržaj javnog oglasa, te utvrđuje nadležnost Vlade da odlučuje o raspisivanju javnog oglasa i utvrđivanju njegovog teksta, a predviđa da postupak oglašavanja i imenovanja komisije za izbor i provođenje postupka vrši nadležno ministarstvo u čijem resoru se nalazi regulirani organ u okviru koga se vrši imenovanje. Konačan izbor kandidata po provedenom oglasu, prema odredbama Odluke, vrši Vlada kantona na prijedlog komisije za izbor i mišljenja nadležnog ministarstva, izuzev u slučajevima kada je konačan izbor nakon provedenog oglasa, po posebnom propisu, u nadležnosti ministarstva ili drugog nadležnog organa. Naprijed opisana procedura se, između ostalog, primjenjuje na konačna imenovanja predsjednika i članova upravnih odbora javnih ustanova.

Odlukom su propisani opći i posebni uslovi koje su dužni ispunjavati kandidati za upražnjene pozicije. Konačan izbor između kandidata koji u potpunosti ispunjavaju opće i posebne uslove, vrši se primjenom kriterija među kojima su dužina radnog iskustva na poslovima iz djelatnosti reguliranog organa, veći stepen stručne spreme srodnog zanimanja, komunikativne i organizatorske sposobnosti, minimum znanja o organizaciji i djelatnosti reguliranog organa, sposobnost savjesnog i odgovornog obavljanja upražnjene pozicije, sposobnost nepristrasnog donošenja odluka, sposobnost upravljanja finansijskim i ljudskim resursima, naklonjenost timskom radu i rezultati rada tokom karijere.

U praksi se kao najspornije pokazalo tumačenje odredbe iz tačke V alineja 8 Odluke kojom je utvrđeno da su kandidati za upražnjene pozicije dužni ispunjavati opći uslov da nisu izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija ili savjetnici u smislu Zakona o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine<sup>14</sup>.

Ako se ima u vidu topografski argument u tumačenju (razlog *sedes materiae*), koji nalaže da se značenje pravne odredbe izvodi iz njenog mjesta u pravnom aktu<sup>15</sup>, a imajući u vidu da se ovaj uslov nalazi unutar tačke kojom su propisani opći uslovi, te da normotvorac koristi sintagmu „opći uslovi koje su *dužni* ispunjavati kandidati za upražnjene pozicije“, nameće se zaključak da se radi o *conditio sine qua non*, odnosno da kandidat koji ne ispunjava ovaj uslov ni u kojem slučaju ne može biti imenovan u upravni odbor reguliranog organa. Bilo kakvo tumačenje značenja ove norme, s obzirom na njenu jasnost i jednoznačnost jezičkih pojmova kojima je izražena, počinje i završava primjenom metode jezičkog tumačenja i dovodi do nespornih rezultata koji ne ostavljaju nikakvog prostora za bilo kakvo drugačije tumačenje, niti potrebu za primjenom neke druge metode tumačenja.

Naime, Zakon o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine u članu 3 propisuje da se izabranim dužnosnicima smatraju, između ostalih, i vijećnici u gradskim i općinskim vijećima. Dakle, lice koje je vijećnik u općinskom vijeću ne ispunjava jedan od općih uslova za imenovanje u upravne odbore reguliranih organa u Tuzlanskom kantonu.

Nezakonito postupanje Vlade TK ogleda se u tome što su u upravne odbore nekih javnih ustanova imenovana upravo lica koja su vijećnici u općinskim vijećima. To je na nesporn način moguće utvrditi na primjeru Univerzitetskog kliničkog centra Tuzla, uvidom u rješenja o imenovanju<sup>16</sup> upravnog odbora ove ustanove, te uvidom u Odluku o potvrđivanju i objavi

<sup>14</sup> Sl. nov. F BiH 70/08.

<sup>15</sup> Ž. Harašić, *Dometi sistematskog tumačenja u pravu*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 46, 2/2009, s. (315-335) 324.

<sup>16</sup> Vidi bilj. 6.

rezultata lokalnih izbora u Bosni i Hercegovini 2012. godine<sup>17</sup>, iz kojih se vidi da su predsjednik i jedan od članova upravnog odbora ove ustanove istovremeno i vijećnici u općinskim vijećima.

Postavlja se pitanje kako Vlada opravdava ovako očito kršenje propisa? U istraživanju koje je prethodilo ovoj analizi, nekoliko lica iz Vlade i Ministarstva zdravstva Tuzlanskog kantona, odnosno iz upravnog odbora Univerzitetskog kliničkog centra Tuzla, potvrdilo je da su sporni kandidati, kao dokaz o ispunjavanju uslova „*da nisu izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija ili savjetnici u smislu Zakona o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine*“, uz prijavu na javni oglas za imenovanje članova upravnog odbora, priložili potvrde Centralne izborne komisije BiH kojima ovaj organ potvrđuje da oni „*nisu u sukobu interesa*“, što je bilo dovoljno za ocjenu da oni ispunjavaju traženi uslov.

Pod uslovom da su ove informacije tačne, onda se nesumnjivo radi o nezakonitom postupanju, jer je Odlukom propisano da je opći uslov kojeg je kandidat dužan ispunjavati taj *da nije izabrani zvaničnik, nosilac izvršnih funkcija ili savjetnik u smislu Zakona o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine*, a ne *da nije u sukobu interesa*. Stoga, dokaz da kandidat nije u sukobu interesa, nikako ne može biti dokaz da kandidat nije izabrani zvaničnik, nosilac izvršnih funkcija ili savjetnik u smislu Zakona o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine. Dakle, potvrda Centralne izborne komisije BiH ne može biti prihvaćena kao valjan dokaz o ispunjavanju traženog uslova.

Dokaz da je to tako je i činjenica da se u tekstu javnog oglasa za izbor kandidata za pozicije članova upravnog odbora JZU Univerzitetski klinički centar Tuzla<sup>18</sup>, u tački 3 u kojoj su navedeni opći uslovi iz Odluke, uz uslov da kandidati nisu izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija ili savjetnici u smislu Zakona o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, navodi da se kao dokaz ispunjenosti ovog uslova prilaže ovjerena izjava kandidata.

Imajući u vidu formulaciju, jasno je da se ovjerenom izjavom mora dokazati da je ispunjen traženi uslov. Drugim riječima, predmetna izjava bi trebala glasiti: „*Izjavljujem da nisam izabrani zvaničnik, nosilac izvršnih funkcija ili savjetnik u smislu Zakona o sukobu interesa u organima vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine*“. Odnosno izjava nikako ne bi mogla glasiti: „*Izjavljujem da nisam u sukobu interesa*“. Isto tako je jasno da tu izjavu ne može zamijeniti potvrda Centralne izborne komisije BiH da kandidat nije u sukobu interesa i to iz dva razloga. Prvi je formalne prirode i izvodi se iz činjenice da je tekstom javnog oglasa utvrđeno da kandidat mora dostaviti ovjerenu izjavu, a ne potvrdu Centralne izborne komisije BiH, dok je drugi razlog materijalnopravne prirode i posljedica je činjenice da kandidat mora dokazati da nije izabrani zvaničnik, nosilac izvršnih funkcija ili savjetnik, a ne da nije u sukobu interesa, jer to i nije uslov za imenovanje.

#### 2.4. Ostale nezakonitosti u postupku imenovanja

Pored navedenih propusta u postupcima imenovanja u upravne odbore javnih ustanova u Tuzlanskom kantonu, dešavaju se i druga, manje očita i teže dokaziva, kršenja propisa. Tako se dešavalo da u upravni odbor javne ustanove bude imenovano lice koje je predsjednik općinskog odbora ili lice koje je član glavnog odbora političke stranke, iako je odredbom tačke VI alineja 3

<sup>17</sup> Sl. gl. BiH 88/12.

<sup>18</sup> Sl. nov. F BiH 90/12.

Odluke utvrđeno da kandidati, pored propisanih općih uslova trebaju ispunjavati i posebne uslove i kriterije, među kojima je i uslov da nisu članovi upravnog, izvršnog ili drugog organa političke stranke. Tako je predsjednik upravnog odbora Univerziteta u Tuzli<sup>19</sup> istovremeno član Glavnog odbora političke stranke<sup>20</sup>, predsjednik upravnog odbora Univerzitetskog kliničkog centra Tuzla<sup>21</sup> bio je, u vrijeme imenovanja i nekoliko mjeseci nakon toga, predsjednik Općinskog odbora političke stranke<sup>22</sup>, a jedan od članova upravnog odbora Univerzitetskog kliničkog centra Tuzla je potpredsjednik Kantonalnog odbora političke stranke<sup>23</sup>. Ovakvih primjera ima na desetine. Nezakonito postupanje u ovom smislu moguće je utvrditi, s obzirom da su podaci o licima koja su članovi upravnih, izvršnih ili drugih organa političkih stranaka relativno lako dostupni javnosti, uglavnom putem web stranica političkih stranaka.

Međutim, ono što je problematično, ali i sa aspekta prava još zanimljivije, jeste činjenica da se u upravne odbore javnih ustanova, skoro bez izuzetka i isključivo, imenuju članovi političkih stranaka koji se ne nalaze u upravnim, izvršnim ili drugim organima stranaka, pa je skoro nemoguće na nesporn način utvrditi radi li se zaista o članovima političkih stranaka. Ipak, o tome se u javnosti sasvim otvoreno govori i političke stranke koje obnašaju vlast, u javnosti, bez ikakvog ustezanja, iznose međusobne dogovore o podjeli mjesta u upravnim odborima<sup>24</sup>.

Ne bi se moglo reći da ovakvo ponašanje predstavlja direktno kršenje zakona, ali svakako obesmišljava provođenje procedure izbora i imenovanja članova upravnih odbora putem javnog oglašavanja. S tim u vezi, može se postaviti i pitanje diskriminacije kandidata koji se prijavljuju na javne oglase, a koji nisu članovi političkih stranaka, zbog čega praktično i nemaju nikakve šanse da budu imenovani u upravne odbore javnih ustanova. Jasno je da ovo može predstavljati i direktno kršenje ustavne zabrane diskriminacije<sup>25</sup>.

Pored navedenog, sporno je da li Vlada Tuzlanskog kantona, prilikom imenovanja upravnih odbora reguliranih organa, poštuje odredbu tačke VII Odluke, kojom je propisano da će se za sve kandidate koji u potpunosti ispunjavaju opće i posebne uslove, u postupku konačnog izbora, uzeti u obzir i kriteriji među kojima su dužina radnog iskustva na poslovima iz djelatnosti reguliranog organa i veći stepen stručne spremljenosti zanimanja. Imajući u vidu da je zabilježeno da npr. u upravne odbore zdravstvenih ustanova budu imenovani inžinjeri

<sup>19</sup> Vidi: <http://www.untz.ba/index.php?page=upravni-odbor> (posljednji pristup: 07.04.2013).

<sup>20</sup> Vidi: <http://www.sbbbh.ba/organi/glavni-odbor-sbb-bih> (posljednji pristup: 07.04.2013).

<sup>21</sup> Vidi: [http://www.bportal.ba/index.php?option=com\\_content&id=12059:vlada-tk-imenovan-novi-upravni-odbor-ukc-a-tuzla-&Itemid=66](http://www.bportal.ba/index.php?option=com_content&id=12059:vlada-tk-imenovan-novi-upravni-odbor-ukc-a-tuzla-&Itemid=66) (posljednji pristup: 07.04.2013).

<sup>22</sup> Vidi: <http://tuzlalive.ba/previranja-u-sbb-tuzla-smijenjen-enes-huseinagic-neka-se-pripremi-emir-kabil-29725/> (posljednji pristup: 07.04.2013).

<sup>23</sup> Vidi: <http://www.sbbbh.ba/organi/kantonalni-odbori-sbbbih?id=619:kantonalni-odbor-sbb-tuzla&catid=58> (posljednji pristup: 07.04.2013).

<sup>24</sup> Vidi npr. <http://www.klix.ba/vijesti/bih/amer-odobasic-predsjednik-upravnog-odbora-ukc-tuzla/120120079> (posljednji pristup: 06.04.2013) ili [http://www.bportal.ba/index.php?option=com\\_content&id=3981%3Aupravni-odbor-ukc-tuzla-19-kandidata-za-sedam-stolica&Itemid=66](http://www.bportal.ba/index.php?option=com_content&id=3981%3Aupravni-odbor-ukc-tuzla-19-kandidata-za-sedam-stolica&Itemid=66) (posljednji pristup: 06.04.2013) ili [http://www.bportal.ba/index.php?option=com\\_content&id=4169%3Avlada-tk-donijela-odluku-ko-su-novi-lanovi-upravnog-odbora-ukc-a-tuzla&Itemid=66](http://www.bportal.ba/index.php?option=com_content&id=4169%3Avlada-tk-donijela-odluku-ko-su-novi-lanovi-upravnog-odbora-ukc-a-tuzla&Itemid=66) (posljednji pristup: 06.04.2013) ili <http://www.slobodna-bosna.ba/vijest/2111/nusreta-djonlagic-supruga-potpredsjednika-sbb-bih-mimo-procedure-imenovana-u-uo-uni-verziteta-u-tuzli.html> (posljednji pristup: 06.04.2013).

<sup>25</sup> Čl. II/2 Ustava Bosne i Hercegovine.

elektrotehnike ili prosvjetni radnici, može se zaključiti da se ni o ovim kriterijima ne vodi previše računa<sup>26</sup>.

### 3. Zaključak

Analiza pokazuje da se u postupcima imenovanja članova upravnih odbora javnih ustanova u Tuzlanskom kantonu očigledno krši zakon. To je u najmanju ruku zabrinjavajuće bar zbog tri razloga. *Prvo*, zbog toga što zakon krše organi vlasti ne poštujući propise koje su sami donijeli, niti propise koje su donijeli organi vlasti višeg nivoa. *Drugo*, zbog toga što je članstvo ili neka druga vrsta pripadnosti političkoj stranci postala primarni, ako ne i jedini, kriterij za imenovanje u upravne odbore tako da se stručni kriteriji uglavnom zanemaruju. To će neminovno dovesti do pada kvaliteta rada organa upravljanja u javnim ustanovama. Zanemarivanje struke bi moglo imati nesagledive posljedice na ionako loše finansijsko i poslovno ili stručno stanje u javnim ustanovama, zbog čega će štetu trpjeti cijela društvena zajednica. Naime, ne samo da se rad ovih ustanova finansira javnim sredstvima, nego je riječ o ustanovama od posebnog društvenog interesa koje su npr. osnovane za oblast obrazovanja i zdravstvene zaštite. Konačno, *treći*, ali ne i najmanje važan razlog za zabrinutost jeste činjenica da na sve ovo nema nikakve reakcije stručne javnosti niti akademske zajednice. Zbog čega je taj dio javnosti nijem, ili nedovoljno glasan, teško je odgonetnuti. No, bez obzira na razloge, ne postoji opravdanje da se ne stane u odbranu društvenih interesa i ne osudi kršenje zakona i stvaranje pravne nesigurnosti.

#### *Summary*

*The focus of this article is the appointment of board members of public institutions in the Tuzla Canton, with emphasis on certain controversial issues that arise in this process, for which could be said, quite reasonably, that they result in a violation of the law. First of them is the appointing of “temporary boards” or “temporary board members”, and the second is the issue of appointing candidates who do not meet the general criteria for appointment to the boards. The author of this analysis points out the illegal practice, indicates its negative effects, and draws attention to the attempt to establish a political and even party control over the resources of public institutions.*

---

<sup>26</sup> Vidi npr. [http://www.bhdani.com/default.asp?kat=fok&broj\\_id=799&tekst\\_rb=2](http://www.bhdani.com/default.asp?kat=fok&broj_id=799&tekst_rb=2) (posljednji pristup: 06.04.2013).