

Amra Ohranović*

Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije BiH

Sadržaj

1. Uvod
2. Izmjene i dopune u odnosu na Uredbu koja je do tada bila na snazi
3. Odnos Uredbe i zakona koji su bili na snazi u vrijeme njenog donošenja
 - 3.1. Uredba i Zakon o električnoj energiji u Federaciji BiH
 - 3.2. Uredba i Zakon o plaćama i drugim materijalnim pravima članova organa upravljanja institucija Federacije BiH i javnih preduzeća u većinskom vlasništvu Federacije BiH
4. Raspad koalicije i pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Uredbe
5. Zaključak
6. Relevantni pravni akti

1. Uvod

Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine usvojena je na devetoj sjednici Vlade Federacije BiH koja je održana u Sarajevu, 4. juna 2015. godine.¹ Objavljena je u Službenim novinama Federacije BiH, broj 44/15 od 10. juna 2015. godine i stupila je na snagu narednog dana od dana objavljivanja.

Uredbom se uređuje vršenje ovlasti na osnovu učešća državnog kapitala u privrednim društvima iz nadležnosti Federacije BiH. Ovlaštenja u ovim privrednim društvima vrši Vlada Federacije BiH, neposredno ili putem federalnih organa uprave (federalnih ministarstava i federalnih uprava) i federalnih upravnih organizacija.

Ovlaštenja koja neposredno vrši Vlada su učešće u radu i odlučivanju skupštine, izbor i nominiranje kandidata za imenovanje članova nadzornih odbora i razrješenje dužnosti članova nadzornih odbora prije isteka mandata, te davanje saglasnosti za imenovanje članova uprava i razrješenje dužnosti članova uprava prije isteka mandata.

Vlada Federacije BiH putem federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija vrši poslove evidentiranja, upravnog i nadzora općih akata, praćenje rada i monitoring, uz obavezu

* Autorica je diplomirana pravica i saradnica FCJP.

¹ Dostupno na: http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/sjednica.php?sjed_id=459&col=sjed_saopcenje.

podnošenja izvještaja federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija Vladi Federacije BiH.

U praksi se međutim dešava da i druge ovlasti u ovim preduzećima vrši Vlada Federacije BiH, iako su one date u nadležnost resornim ministarstvima i to zakonskim propisima. Takav slučaj je npr. sa davanjem saglasnosti na plaće i naknade organa upravljanja preduzeća, odnosno punomoćnika za svaku održanu skupštinu, imenovanih članova nadzornih odbora i uprava ovih preduzeća.

Donošenje ovakve uredbe, pored uspostavljanja normativnih kolizija i drugih negativnih pravnih posljedica, imalo je i političke posljedice koje su rezultirale raspadom koalicije između vladajućih stranaka: Stranke demokratske akcije, Hrvatske demokratske zajednice i Demokratske fronte, te dolazak Saveza za bolju budućnost na vlast.

Postavlja se pitanje koji razlozi i argumenti su motivisali Vladu Federacije BiH da samo dva mjeseca nakon što je imenovana, donese Uredbu o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije BiH. Da li je to bilo uvođenje reda i jasno razgraničavanje ovlasti koje vrši posredno od onih koje vrši neposredno, ili je vodeća ideja bila preuzimanje ovlaštenja imenovanja upravljačkih struktura u javnim preduzećima, posebno onih, visoko profitabilnih, koji djeluju u elektroenergetskom sektoru?!

2. Izmjene i dopune u odnosu na Uredbu koja je do tada bila na snazi

Stupanjem na snagu Uredbe o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine iz 2015. godine prestala je da važi Uredba o vršenju ovlaštenja organa Federacije Bosne i Hercegovine u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala² i Odluka o utvrđivanju liste privrednih društava u kojim ovlaštenja po osnovu učešća državnog kapitala vrše organi Federacije Bosne i Hercegovine³ iz 2011. godine.

Osnovna izmjena u odnosu na prethodna rješenja odnose se na striktno propisivanje i razdvajanje ovlaštenja koje Vlada Federacije BiH vrši neposredno od onih koje vrši posredno preko federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija.

Članom 3 Uredbe iz 2015. godine propisano je da Vlada Federacije BiH neposredno vrši ovlaštenja koja se odnose na:

- učešće u radu i odlučivanju skupštine,
- izbor i nominovanje kandidata za imenovanje članova nadzornih odbora i razrješenje dužnosti članova nadzornih odbora prije isteka mandata,
- davanje saglasnosti za imenovanje članova uprava i razrješenje dužnosti članova uprava prije isteka mandata.

U pogledu posrednih ovlaštenja, Vlada Federacije putem federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija:

- vrši poslove evidentiranja, upravnog nadzora i nadzora općih akata,

² Sl. n. FBiH 35/11 i 100/13.

³ Sl. n. FBiH 35/11, 83/11, 17/12, 80/12, 55/14, 82/14, 101/14, 107/14 i 10/15.

– praćenje rada i monitoring, uz obavezu podnošenja izvještaja Vladi Federacije.⁴

Uredba koja je ranije regulisala ovu oblast propisivala je u svojim osnovnim odredbama da Vlada Federacije Bosne i Hercegovine ovlaštenja po osnovu učešća državnog kapitala u privrednim društvima vrši neposredno ili putem federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija, ne određujući Uredbom koje poslove vrši neposredno a koje posredno.

Član 2 Uredbe iz 2011. godine propisivao je da se organi Federacije⁵ koji će vršiti ovlaštenja po osnovu državnog kapitala utvrđuju Odlukom Vlade Federacije Bosne i Hercegovine o utvrđivanju liste privrednih društava u kojim ovlaštenja po osnovu učešća državnog kapitala vrše organi Federacije Bosne i Hercegovine. Tačka II Odluke propisivala je da Vlada Federacije BiH neposredno vrši ovlaštenja po osnovu učešća državnog kapitala samo u privrednom društvu ArcelorMittal Zenica d.o.o. Ovlaštenja u svim ostalim privrednim društvima u kojima Vlada Federacije BiH ima učešća u kapitalu, vršila su resorna ministarstva. Od šesnaest ministarstava Vlade Federacije BiH, njih sedam je vršilo ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala. Pri tome je Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije vršilo ovlaštenja u osamnaest privrednih društava, dok je Federalno ministarstvo kulture i sporta u nadležnosti imalo samo jedno privredno društvo. Pored navedenog, Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije je putem Federalne direkcije za namjensku industriju vršilo ovlaštenja u još devet privrednih društava.

Nova Lista privrednih društava u kojima Vlada Federacije vrši ovlaštenja na osnovu državnog kapitala iz nadležnosti Federacije BiH, u tački I propisuje da Vlada Federacije BiH vrši neposredna ovlaštenja u svih 53 taksativno navedena privredna društva. Tačka II dalje propisuje koja resorna ministarstva su nadležna da vrše posredna ovlaštenja i u kojim privrednim društvima.

Odredbe koje se odnose na učešće u radu i odlučivanju skupština privrednih društava nisu pretrpjele značajnije izmjene, izuzev činjenice da su navedena ovlaštenja, umjesto resornim ministarstvima data u isključivu nadležnost Vladi Federacije BiH.

Kada je riječ o poglavlju 2 Uredbe iz 2015. godine - Izbor i nominiranje kandidata za imenovanje članova nadzornih odbora i razrješenje dužnosti prije isteka mandata članova nadzornih odbora, posebno je zanimljiv član 10 koji propisuje da: *„Izuzetno, bez provođenja postupka iz člana 9 ove uredbe, u skladu sa odredbama Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije može utvrditi prijedlog kandidata za imenovanje vršilaca dužnosti članova nadzornog odbora ispred državnog kapitala, do okončanja konkursne procedure, a najduže na vremenski period do najviše tri mjeseca, počev od dana stupanja na snagu odluke skupštine o imenovanju članova nadzornog odbora.“*

Ono što je Uredbom definisano kao izuzetak, u praksi je međutim postalo pravilo. Naime članom 9 Uredbe propisana je obaveza raspisivanja javnog konkursa pri izboru i nominovanju za imenovanje članova nadzornih odbora, i to poštujući odredbe Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije Bosne i Hercegovine⁶. Iako je Vladi Federacije BiH poznato da

⁴ Čl. 4 Uredbe iz 2015.

⁵ Organi Federacije su, shodno čl. 1 Uredbe Vlada Federacije, federalni organi uprave i federalne upravne organizacije.

⁶ Sl. n. FBiH 12/03, 34/03 i 65/13.

se imenovanje kako nadzornih odbora tako i uprava društava vrši na period od četiri godine⁷, ona nerijetko koristi ovu mogućnost privremenog imenovanja. Pa tako, nakon što članovima Nadzornih odbora i uprava (očekivano) istekne mandat, imenuju se, bez konkursne procedure, vršioci dužnosti navedenih funkcija na period od tri mjeseca. Dakle, iako Vlada zna tačan datum isteka mandata imenovanih članova nadzornih odbora i ima mogućnost da ocijeni koliko vremena joj je potrebno da provede javnu konkursnu proceduru te na taj način imenuje nove članove nadzornih odbora i uprava na zakonski period od četiri godine, ona to ne čini nego vrši privremeno imenovanje na osnovu člana 10 Uredbe.

Slično je propisano i za davanje saglasnosti za imenovanje i razrješenje dužnosti prije isteka mandata članova uprava privrednih društava sa većinskim učešćem državnog kapitala. Izuzetak od redovne procedure izbora članova uprave ovih privrednih društava propisuje član 15 Uredbe iz 2015. godine i on nije pretrpio izmjene u odnosu na prethodnu Uredbu.

Njime je propisano da, izuzetno, bez provođenja postupka iz člana 13 ove uredbe, Vlada Federacije može donijeti Odluku o davanju prethodne saglasnosti nadležnom organu društva sa većinskim učešćem državnog kapitala za razrješenje dužnosti člana uprave i Odluku o davanju prethodne saglasnosti nadležnom organu tog privrednog društva za imenovanje vršioca dužnosti člana uprave do okončanja konkursne procedure, a najduže na vremenski period do šest mjeseci, počev od dana stupanja na snagu Odluke nadležnog organa društva.

Dakle, kada je riječ o članovima uprave privremeno imenovanje koje se vrši bez javnog konkurisanja, može se izvršiti na period do šest mjeseci.

Odredba člana 15 Uredbe iz 2015. godine u sukobu je sa članom 4 Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije BiH. Naime, članom 4 navedenog Zakona propisano je da nominacije ili imenovanja na kraći period predstavljaju nominacije ili imenovanja na najviše tri mjeseca koja se ne mogu ponoviti. Dakle, suprotno zakonskim odredbama, Vlada Federacije BiH uredbom drugačije reguliše zakonsku materiju.

Vlada Federacije BiH uredbu donosi na osnovu ovlaštenja iz člana 19 stav 1 Zakona o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine⁸ koji propisuje da se uredbom uređuju najvažnija pitanja iz nadležnosti Vlade Federacije, bliže uređuju odnosi za sprovođenje zakona, osnivaju stručne i druge službe Vlade i utvrđuju načela za unutrašnje ustrojstvo federalnih organa državne uprave. Uredbom se dakle, podrobnije razrađuje materija uređena zakonom u skladu sa svrhom i ciljem zakona. Uredbom se, kao podzakonskim aktom niže pravne snage od zakona, ne mogu opozvati, ukinuti, ili mijenjati zakonski propisi.

Dodatno je potrebno istaći da se u preambuli Uredbe pored člana 19 stav 1 Zakona o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije BiH poziva i na član 3 stav 2 istog Zakona. Navedeni član propisuje da Vlada Federacije upravlja imovinom u vlasništvu Federacije, ako zakonom nije drugačije određeno. Njegove odredbe, dakle, ne daju Vladi ovlaštenje za donošenje uredbe kako se Vlada Federacije BiH pogrešno na njega poziva kao na osnov za donošenje Uredbe.

⁷ Čl. 247 st. 2 Zakona o privrednim društvima, Sl. n. FBiH 81/15: „Članovi nadzornog odbora imenuju se istodobno na razdoblje od četiri godine, s tim da po proteku razdoblja od dvije godine od dana imenovanja skupština društva glasuje o povjerenju članovima nadzornog odbora.“ i čl. 264 st. 2: „Mandat članovima uprave je četiri godine“.

⁸ Sl. n. FBiH 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06.

Ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala koja Vlada Federacije BiH vrši posredno odnosno putem federalnih organa uprave i federalnih upravnih organizacija odnose se na evidentiranje, upravni nadzor, nadzor nad općim aktima, praćenje rada i monitoring, evidentiranje prvog sastava i evidentiranje svakog novog imenovanja i razrješenja članova nadzornih odbora i uprava privrednih društava⁹.

U pogledu kaznenih odredbi, novom Uredbom pooštrene su kazne za prekršaj člana nadležnog organa privrednog društva u kojem ovlaštenja na osnovu učešća državnog kapitala vrši Vlada Federacije, imenovan ispred državnog kapitala, koji postupi protivno Uredbi te koji glasa za razrješenje i imenovanje članova uprave bez pribavljene prethodne saglasnosti Vlade Federacije Bosne i Hercegovine¹⁰. Ranija Uredba je za ove prekršaje propisivala novčanu kaznu u rasponu od 50,00 KM do 2.000,00 KM¹¹, dok nova Uredba propisuje novčanu kaznu u rasponu od 200,00 KM do 3.000,00 KM.

Dodatna zanimljivost Vladine Uredbe predstavlja odredba člana 25 stav 2 kojom je propisano da se „stupanjem na snagu ove uredbe, poništavaju svi raspisani konkursi i oglasi za utvrđivanje prijedloga kandidata ispred državnog kapitala za članove nadzornih odbora u privrednim društvima u kojima federalna ministarstva vrše ovlaštenja po osnovu učešća državnog kapitala, a za koja imenovanja nije data prethodna saglasnost Vlade Federacije“.

Svrishodnije i racionalnije rješenje bi bilo da je Vlada Federacije BiH u prijelaznim i završnim odredbama propisala da će se postupci započeti prije stupanja na snagu ove Uredbe, a koji nisu okončani, završiti po odredbama ranije Uredbe. Ukoliko je pak Vlada imala za cilj preuzimanje ovlaštenja nad imenovanjima, što je očigledno, ta prelazna odredba bi mogla glasiti da će se postupci započeti prema odredbama ranije Uredbe, okončati u skladu sa odredbama nove Uredbe, ukoliko nisu u suprotnosti sa istim.

Vlada Federacije BiH, odredbom člana 25 stav 2 odnosno poništavanjem svih ranije započetih konkursa uvodi princip retroaktivne primjene prava. Jedan od osnovnih elemenata pravne države¹² je zabrana donošenja retroaktivnih zakona, čime se garantuje pravna sigurnost svim građanima. Ovakva praksa Vlade Federacije BiH kao državnog organa predstavlja kršenje osnovnih elemenata vladavine prava¹³ i uvodi pravnu nesigurnost.

⁹ Čl. 17 Uredbe iz 2015.

¹⁰ Čl. 20 Uredbe iz 2015.

¹¹ Čl. 18 Uredbe iz 2011.

¹² Pravna država je državni oblik u kojem se vlast mora obnašati prema ozakonjenom pravu, pravilima i procedurama; država u kojoj građanin (u slučaju kršenja njegovih prava) ima na raspolaganju pravna sredstva obrane od svih drugih subjekata prava bez obzira na njihov društveni položaj i moć i uživa zaštitu nezavisnih sudova. Detaljnije (s obzirom na njemački prvani sistem) kod E. Šarčević, *Ustavno uređenje Savezne Republike Njemačke*, Sarajevo 2005, ss. 125 i dalje.

¹³ Osnovni elementi vladavine prava su: (1) materijalna (supstancijalna) ograničenja vlasti koja se čini ustavom, kao najvišim pravnim aktom ali i međunarodnopravnim instrumentima; (2) odgovarajuća svojstva zakona, kao najvažnijih akata vlasti – opštost, određenost, jasnost, postojanost, unutrašnja moralna vrijednost (pravednost); (3) institucionalna i procesna jemstva slobode: nezavisnost sudstva odnosno suda kao institucije se ogleda u njegovoj samostalnosti prema organima zakonodavne i izvršne vlasti, kao i prema pojedincima, političkim partijama, drugim organizacijama i različitim interesnim grupama u društvu. Nezavisnost sudija kao ličnosti ogleda se u njihovoj slobodi da donose nepristrasne odluke na osnovu sopstvene ocjene činjenica i sopstvenog shvatanja zakona, bez ograničenja, uticaja, podsticaja, pritisaka, posrednih ili neposrednih intervencija, ma od koga ili iz bilo kojih razloga; zabrana donošenja retroaktivnih zakona (ex post facto); zaštita lične sloboda i sprečavanje proizvoljnosti;

Iz navedene odredbe jasno su vidljivi cilj i svrha donošenja predmetne Uredbe, a to je borba koalicijskih partnera za kontrolu nad javnim preduzećima odnosno borba za pravo imenovanja i razrješenja organa upravljanja. To se prije svega odnosi na kontrolu nad radom dvije elektroprivrede u kojima je do tada ovlaštenja po osnovu državnog kapitala vršilo Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije.

U cilju izbjegavanja bilo kakvih nedoumica oko primjene nove Uredbe, Vlada Federacije BiH je na svojoj 13. sjednici održanoj 2. jula 2015. godine, donijela Zaključak V br. 906/2015 kojim je federalna ministarstva iz tačke II Liste privrednih društava zadužila da ažuriraju službene evidencije o podacima koji se odnose na nadzorne odbore i uprave privrednih društava. Pored Zaključka dato je uputstvo kojim je obrazložena procedura postupanja resornih ministarstava po pitanju obrade potrebne dokumentacije neophodne za održavanje sjednica Vlade Federacije BiH i kojim su ministarstva zadužena da vrše isključivo tehničko operativnu pripremu pristiglih materijala koji se odnose na održavanje skupština u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala.

3. Odnos Uredbe i zakona koji su bili na snazi u vrijeme njenog donošenja

Pored posljedica koje se odnose na prenošenje ovlaštenja po osnovu državnog kapitala u javnim preduzećima se resornih ministarstva na Vladu, donošenje Uredbe proizvelo je i nove prakse koje su u suprotnosti sa osnovnim principima vladavine prava. Svako državno tijelo, kako zakonodavno i sudsko, tako i izvršno, ograničeno je u svom djelovanju pravom odnosno ustavom i zakonom.

U vrijeme donošenja Uredbe i njenog stupanja na snagu važili su određeni zakoni čije odredbe drugačije regulišu odnose koje tretira sama Uredba. Riječ je o Zakonu o električnoj energiji u Federaciji BiH¹⁴ i Zakonu o plaćama i drugim materijalnim pravima članova organa upravljanja institucija Federacije Bosne i Hercegovine i javnih preduzeća u većinskom vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine¹⁵.

3.1. Uredba i Zakon o električnoj energiji u Federaciji BiH

Zakon o električnoj energiji u Federaciji BiH koji reguliše oblast elektroprivredne djelatnosti u Federaciji, u svom članu 116 stav 9 propisuje da će ovlaštenja po osnovu državnog kapitala u postojećim elektroprivrednim društvima, i u društvima koja nastanu nakon prestrukturiranja elektroenergetskog sektora, vršiti Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije.

Zakon je objavljen u Službenim novinama Federacije BiH od 28. augusta 2013. godine i stupio je na snagu osmog dana od dana objavljivanja odnosno 5. septembra 2013. godine.

odgovarajući pravni postupak, podrazumijeva postojanje pravila o nepristrasnom i pravičnom postupku koji omogućava rješenje nastalog spora, uz istovremena pouzdana jamstva pravne sigurnosti i individualne slobode; podjela vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku i sistem "teža i protivteža" (checks and ballances), kojim se one međusobno ograničavaju. Detaljnije Šarčević (bilj. 12), ss. 126-136.

¹⁴ Sl. n. FBiH 66/13 i 94/15.

¹⁵ Sl. n. FBiH 12/09.

Uredba koju je Vlada Federacije BiH donijela 4. juna i koja je stupila na snagu 11. juna 2015. godine u suprotnosti je sa navedenim Zakonom, koji je u vrijeme njenog donošenja bio u primjeni. Član 3 Uredbe propisuje da u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije, Vlada Federacije neposredno vrši ovlaštenja učešća u radu i odlučivanju skupštine; izbora i nominiranja kandidata za imenovanje članova nadzornih odbora i razrješenje dužnosti članova nadzornih odbora prije isteka mandata; te davanja saglasnosti za imenovanje članova uprava i razrješenje dužnosti članova uprava prije isteka mandata.

Također, članom 5 Uredbe propisano je, između ostalog, da Vlada Federacije utvrđuje listu privrednih društava u kojima vrši ovlaštenja na osnovu učešća državnog kapitala iz nadležnosti Federacije i koja je sastavni dio ove uredbe. Tačkom I Liste taksativno su navedena 53 privredna društva u kojima Vlada vrši neposredna ovlaštenja, među kojima su i JP Elektroprivreda BiH d.d. Sarajevo i JP Elektroprivreda HZ HB d.d. Mostar.

Donošenjem Uredbe sa ovakvim sadržajem, a imajući u vidu odredbu člana 116 stav 9 Zakona o električnoj energiji, Vlada krši princip hijerarhije propisa i svjesno ignoriše pravnu snagu uredbe. Uredba kao podzakonski akt niže pravne snage od zakona mora biti u skladu sa zakonima odnosno Ustavom. Njome se ne smije izmijeniti, opozvati ili ukinuti zakonski propis.

Iz navedenog je vidljivo da je Uredba Vlade donesena suprotno Zakonu. Ovakvim postupanjem Vlada se stavlja u ulogu zakonodavne vlasti, jer svjesno drugačije reguliše odnose koji su već uređeni zakonskim propisom. Da je Vlada svjesno postupala kršeći odredbe navedenog Zakona svjedoči i činjenica da je u julu 2015. godine u parlamentarnu proceduru uputila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o električnoj energiji u Federaciji BiH, kojim je predloženo da se briše stav 9 člana 116 Zakona.

U svom obrazloženju resorno ministarstvo energije rudarstva i industrije navodi da je „na 12. sjednici, održanoj 25.06.2015.g., Vlada Federacije BiH razmatrala dostavljeni Nacrt zakona, te su, tokom rasprave, predložene dodatne izmjene Zakona, na način da se izvršilo brisanje stava 9 u članu 116 Zakona, kako isti ne bi bio u suprotnosti sa novom Uredbom o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine, (...)“.

Vlada Federacije ovim potpuno ignoriše hijerarhiju prava, te usklađuje viši pravni akt sa nižim navodeći upravo to kao pravni argument predlaganja izmjene zakona. Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama sa ovakvim obrazloženjem njenog predlagača razmatran je na Četvrtoj redovnoj sjednici Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH, održanoj 17. novembra i 1. decembra 2015. godine. Na toj sjednici je sa 55 glasova za, uz 17 glasova protiv i uz dva suzdržana glasa, usvojeno da se u dnevni red uvrsti i razmatra Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o električnoj energiji u Federaciji BiH i to po hitnom postupku. Nakon izjašnjavanja poslanika Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o električnoj energiji u Federaciji BiH usvojen je sa 50 glasova, uz 26 glasova protiv i uz jedan suzdržani glas.¹⁶

¹⁶ Zapisnik 4. Redovne sjednice Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH, br. 01-02-3-1540/15 od 02. 12. 2015.

Dom naroda je na svojoj petoj sjednici održanoj 19. novembra 2015. godine, razmatrao i usvojio, također po hitnom postupku, Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o električnoj energiji u Federaciji Bosne i Hercegovine¹⁷.

Isti je objavljen u Službenim novinama Federacije BiH, br. 94/15 od 9. decembra 2015. godine i stupio na snagu narednog dana. Njime je provedena namjera Vlade Federacije BiH da resorna federalna ministarstva više nemaju nadležnosti da vrše ovlaštenja u javnim preduzećima u elektroenergetskom sektoru, a koja se prije svega odnose na imenovanja i razrješenja upravljačkih struktura u javnim preduzećima.

Pored činjenice da je Vlada Federacije BiH uputila u parlamentarnu proceduru Prijedlog uz ovakvo obrazloženje, poražavajuća je činjenica da su kako poslanici u Predstavničkom domu tako i delegati Doma naroda Parlamenta Federacije BiH prihvatili da se navedeni Prijedlog zakona razmatra po hitnom postupku.

Član 191 Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine¹⁸ kao i član 186 Poslovnika Doma naroda Parlamenta Federacije BiH¹⁹ propisuju da se Zakoni po pravilu ne mogu donositi po hitnom postupku, kao i da se po hitnom postupku može donijeti samo zakon kojim se uređuju odnosi i pitanja za čije uređivanje postoji neodložna potreba i ako bi donošenje zakona u redovnom postupku moglo izazvati štetne posljedice za Federaciju. Poslovnici je dalje uređeno da prijedlog za donošenje zakona po hitnom postupku može podnijeti ovlašćeni podnosilac prijedloga zakona, uz posebno navođenje razloga zbog kojih je neophodno da se zakon donese po hitnom postupku.²⁰

Uvidom u Prijedlog Zakona koji je dostavljen domovima Parlamenta Federacije BiH vidljivo je da se kao razlozi za njegovo donošenje navodi usklađivanje kaznenih odredbi Zakona sa odredbama Zakona o prekršajima te „usklađivanje“ Zakona sa novom Uredbom o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine. Jasno je iz navedenog da Parlament Federacije BiH, nije imao osnova da o navedenom Prijedlogu odlučuje po hitnom postupku s obzirom da Vlada Federacije BiH, kao predlagač, nije opravdala postojanje uslova iz člana 191 Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH.

Donošenje zakona po hitnom postupku, bez mogućnosti uključivanja šire demokratske i stručne javnosti u zakonodavni postupak, postala je česta praksa Parlamenta Federacije BiH²¹. Njome se narušava princip transparentnosti najvišeg organa ustavotvorne i zakonodavne vlasti u FBiH, čime se dolazi u situaciju da se ruglu izvrgava osnovni postulat demokratije, a to je da

¹⁷ Dostupno na: http://www.parlamentfbih.gov.ba/dom_naroda/bos/parlament/info/saopcenja_stara_2015g.html, očitavanje 03. 03. 2016.

¹⁸ Sl. n. FBiH 69/07 i 02/08.

¹⁹ Sl. n. FBiH 27/03 i 21/09.

²⁰ Čl. 192 Poslovnika Predstavničkog doma (bilj. 18), te čl. 187 Poslovnika Doma naroda (bilj. 19).

²¹ Primjetna je učestala praksa ovog saziva zakonodavnog tijela Federacije BiH da donosi zakonske propise po hitnom postupku. Posljednji primjer, koji je osporen pred Ustavnim sudom FBiH zbog kršenja proceduralnih pravila, je Zakon o radu Federacije BiH, koji je objavljen u Sl. n. FBiH 62/15. Ustavni sud FBiH je Presudom br. U-29/15 od 24. 02. 2016, rješavajući o zahtjevu grupe delegata Doma naroda Parlamenta FBiH utvrdio da je Zakon o radu donijet suprotno odredbama Poslovnika Doma naroda i Ustavu FBiH te ga vratio u fazu predlaganja u Dom naroda Parlamenta FBiH. S tim u vezi, Ustavni sud FBiH je odredio da se odredbe o postupku donošenja zakona koje su propisane Poslovníkom Doma naroda moraju doslovno ispoštovati.

predstavnicu u predstavničkom tijelu trebaju na javan i transparentan način donositi odluke koje se tiču svih nas, i da omoguće široj javnosti, uključujući i stručnu javnost, da uzme učešće u zakonodavnom postupku.²²

3.2. Uredba i Zakon o plaćama i drugim materijalnim pravima članova organa upravljanja institucija Federacije Bosne i Hercegovine i javnih preduzeća u većinskom vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine

Dodatni zakonski propis koji reguliše odnose koje je Vlada Federacije BiH Uredbom drugačije uredila, jeste Zakon o plaćama i drugim materijalnim pravima članova organa upravljanja institucija Federacije Bosne i Hercegovine i javnih preduzeća u većinskom vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine.

Naime, ovaj Zakon, u svom III poglavlju – Javna preduzeća, reguliše pitanje naknada članova uprave te članova nadzornog odbora javnog preduzeća. Članom 8 Zakona propisan je maksimalni iznos mjesečne neto plaće za članove uprave preduzeća koju čini direktor, ili direktor i jedan ili više izvršnih direktora preduzeća. U stavu 2 istog člana propisano je da se: „Mjesečna plaća članova uprave reguliše ugovorom koji se zaključuje na period imenovanja uz pisanu saglasnost federalnog ministra resornog ministarstva koje vrši ovlašćenja Federacije u preduzećima sa učešćem državnog kapitala“.

Nadalje, član 9 Zakona reguliše maksimalni iznos mjesečne naknade za predsjednika i članove nadzornog odbora, te propisuje da se ona također reguliše ugovorom uz prethodnu pisanu saglasnost federalnog ministra resornog ministarstva koje vrši ovlašćenja Federacije u preduzećima sa učešćem državnog kapitala.

Obavezu pribavljanja pisane saglasnosti federalnog ministra resornog ministarstva koje vrši ovlašćenja Federacije u preduzećima sa učešćem državnog kapitala, Zakon je predvidio i u slučaju određivanja naknade punomoćniku skupštine²³ te mjesečne neto plaće za članove uprave supsidijarnog preduzeća²⁴.

Iako je Zakon propisao da se naknada za organe upravljanja može odrediti uz prethodnu pisanu saglasnost resornog ministarstva, Vlada Federacije u praksi je preuzela tu nadležnost te ona, na osnovu Uredbe koju je donijela, daje navedene saglasnosti.

U Službenim novinama Federacije BiH vidljivi su brojni slučajevi u kojima je umjesto resornog ministarstva Vlada F BiH davala saglasnosti. Poražavajuća je činjenica da se Vlada Federacije BiH u odlukama kojima daje prethodnu saglasnost poziva upravo na navedeni Zakon. Tako na primjer u preambuli Odluke o davanju prethodne saglasnosti na mjesečnu neto plaću vršilaca dužnosti članova uprave privrednog društva JP Elektroprivreda BiH d. d. Sarajevo, V broj 1281/2015 od 23. septembra 2015. godine²⁵, stoji da: „Na osnovu člana 19 stav (2) Zakona o

²² Dostupno na: <http://www.klix.ba/vijesti/bih/profesor-zlatan-begic-o-presudi-ustavnog-suda-fbih-ruglu-se-izvrgava-osnovni-postulat-demokratije/160224166>, očitavanje 09. 03. 2016.

²³ Čl. 9 st. 4 i 5 Zakona o plaćama i drugim materijalnim pravima članova organa upravljanja institucija Federacije BiH i javnih preduzeća u većinskom vlasništvu Federacije BiH (bilj. 15).

²⁴ Čl. 10 Zakona o plaćama i drugim materijalnim pravima članova organa upravljanja institucija Federacije BiH i javnih preduzeća u većinskom vlasništvu Federacije BiH (bilj. 15).

²⁵ Sl. n. FBiH 76/15 od 02. 10. 2015.

Vladi Federacije Bosne i Hercegovine, a u vezi sa članom 8 stav (1) Zakona o plaćama i drugim materijalnim pravima članova organa upravljanja institucija Federacije Bosne i Hercegovine i javnih preduzeća u većinskom vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, na 23. sjednici održanoj 23.9.2015. godine, donosi ...“ I takvih primjera ima nebrojeno mnogo.

Evidentno je da je Vlada Federacije BiH svojom Uredbom preuzela i neka ovlaštenja koja su zakonskim propisima stavljena u nadležnost resornim ministarstvima. Pored činjenice da je pravnim aktom niže pravne snage drugačije regulisala materiju koja je već regulisana zakonskim propisima, Vlada Federacije ide i korak dalje u svojim protupravnim postupcima, te zakonske propise usklađuje sa uredbom kao nižim pravnim aktom.

4. Raspad koalicije i pokretanje postupka za ocjenu ustavnosti Uredbe

Vlada Federacije BiH je na svojoj sjednici od 4. juna 2015. godine usvojila Uredbu o vršenju ovlasti u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti FBiH i to većinom glasova članova Vlade FBiH, uz glasove protiv sva tri prisutna ministra iz Demokratske fronte²⁶. Izglasavanje donošenja ove Uredbe od strane Stranke demokratske akcije i Hrvatske demokratske zajednice, izazvalo je raspad koalicionih partnera SDA - DF - HDZ jer su nakon što je Vlada FBiH usvojila spornu Uredbu, četiri ministra iz Demokratske fronte podnijela ostavke²⁷.

Pet dana nakon donošenja Uredbe, potpredsjednik Federacije uputio je zahtjev Ustavnom sudu FBiH za ocjenu ustavnosti Uredbe kojom je pravo imenovanja nadzornih odbora i uprava javnih poduzeća prebačeno sa federalnih ministarstava na Vladu.

Zahtjev se odnosio na utvrđivanje ustavnosti Uredbe o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije BiH i to u dijelu Lista privrednih društava u kojima Vlada Federacije BiH vrši ovlaštenja na osnovu državnog kapitala iz nadležnosti Federacije BiH tačka I podtačke 2 i 3 i tačka II podnaslov Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije podtačke 2 i 3.

Navedene odredbe Liste propisuju da Vlada Federacije BiH vrši neposredna ovlaštenja, između ostalih, u Javnom preduzeću Elektroprivreda BiH d. d. – Sarajevo i Javnom preduzeću "Elektroprivreda HZ HB" d. d. Mostar, odnosno da ovlaštenja koja se odnose na praćenje rada, upravni nadzor, nadzor nad općim aktima, monitoring i podnošenje izvještaja Vladi Federacije kada su u pitanju ova dva privredna društva, vrši Federalno ministarstva energije, rudarstva i industrije.

U toku postupka ocjene ustavnosti, potpredsjednik Federacije Bosne i Hercegovine podnio je i zahtjev za izdavanje privremene mjere kojom se traži obustava primjene Uredbe o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine, i to u gore navedenim dijelovima Liste.

²⁶ Dostupno na: http://www.fbihvlada.gov.ba/bosanski/sjednica.php?sjed_id=459&col=sjed_saopcenje, očitavanje 04. 03. 2016.

²⁷ Federalni ministar energije, rudarstva i industrije, federalni ministar za rad i socijalnu politiku, federalni ministar turizma i okoliša i federalni ministar trgovine.

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine je na sjednici bez javne rasprave održanoj 10. jula 2015. godine, donio Rješenje, broj: U-18/15 od 10. jula 2015. godine²⁸, kojim je odbio zahtjev za izdavanje privremene mjere. Svoju odluku obrazložio je činjenicom da podnosilac zahtjeva, izuzev generalnih i uopćenih konstatacija o značaju ovog predmeta i posebno političkih posljedica u odnosima koalicionih partnera u vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, nije ničim konkretizovao nužnost donošenja privremene mjere, te koje su to eventualno neotklonjive štetne posljedice koje bi nastupile po Federaciju BiH ukoliko se ne bi udovoljilo njihovom zahtjevu za njeno donošenje.

19. januara 2016. godine je u postupku ocjene ustavnosti Uredbe izvršeno javno objavljivanje presude, koja je donesena nakon provedene javne rasprave, na sjednici održanoj 3. novembra 2015. godine²⁹. Presudom je utvrđeno da Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima s učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije BiH u osporavanim dijelovima, nije u skladu s Ustavom Federacije BiH.

Prema članu 61 Poslovnika Ustavnog suda Federacije BiH³⁰ izvršenje odluka Suda, koje su konačne i obavezujuće, osigurava premijer Federacije BiH. Istim članom je propisano da su svi organi vlasti u Federaciji dužni da, u okviru svojih nadležnosti utvrđenih Ustavom i zakonom provode odluke Suda, te da u roku koji mu Sud odredi dostavi obavještenje o preduzetim mjerama sa ciljem izvršenja odluke Suda.

U slučaju nepostupanja, odnosno kašnjenja u izvršavanju ili obavještanju Suda o preduzetim mjerama, Sud donosi rješenje kojim se utvrđuje da odluka Suda nije izvršena koje se zatim dostavlja nadležnom tužilaštvu, odnosno drugom organu nadležnom za izvršenje kojeg odredi Sud.

Izmjenama i dopunama Poslovnika koje su stupile na snagu 10. marta 2016. godine, dodatno je propisano da u slučaju kada nadležna tijela vlasti u Federaciji BiH ne osiguraju izvršenje odluka Ustavnog suda u razumnom roku, odnosno u roku koji je odredio Ustavni sud svojom presudom, Sud će posebnim aktom obavijestiti Parlament Federacije BiH. Sud će od Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, zatražiti razmatranje nastale situacije, kao i donošenje mjera kojima će se osigurati izvršenje odluka Ustavnog suda.

S ciljem izvršenja presude Ustavnog suda Federacije BiH, Vlada Federacije BiH je na svojoj 44. sjednici održanoj 10. marta 2016. godine utvrdila i Parlamentu FBiH uputila Prijedlog zakona o upravljanju državnim kapitalom u privrednim društvima u FBiH.

Vlada FBiH je na istoj sjednici donijela novu Uredbu o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije BiH kojom se uređuje vršenje ovlaštenja na osnovu učešća državnog kapitala u privrednim društvima iz nadležnosti FBiH, upravni nadzor, nadzor nad općim aktima i posebne odredbe o postupku u registrima. Uredba će se primjenjivati do donošenja Zakona o upravljanju državnim kapitalom u privrednim društvima u Federaciji BiH.

²⁸ Sl. n. FBiH 57/15.

²⁹ U vrijeme pisanja ovog rada (početak marta 2016. godine), Presuda Ustavnog suda FBiH još nije bila objavljena u Službenim novinama FBiH.

³⁰ Sl. n. FBiH 40/10 i 18/16.

Pitanje je međutim, kako će se proglašenje neustavnim navedenih odredbi odraziti na imenovanja koja su se u međuvremenu izvršila. Takav je, na primjer, slučaj sa JP Elektroprivreda HZHB d.d. Mostar, u kojem je na osnovu neustavnih odredbi Vlada Federacije BiH izvršila smjene tadašnjih upravljačkih struktura a zatim i nova imenovanja, prvo vršilaca dužnosti upravljačkih struktura a potom i imenovanja na mandatni period od četiri godine. Dodatno je pitanje kakve posljedice neustavnost odredbi može proizvesti na odluke koje su tako imenovani organi upravljanja donosili.

Slična je situacija i sa JP Elektroprivreda BiH d.d. – Sarajevo. Naime, Elektroprivreda je na 36. Skupštini društva koja je održana 26. augusta 2015. godine donijela Odluku o izboru i imenovanju članova Nadzornog odbora JP EP BiH u svojstvu vršilaca dužnosti³¹, i to na period do najviše tri mjeseca. Nakon isteka tog perioda, Vlada Federacije BiH ponovo vrši privremeni izbor i imenovanje na period do najviše tri mjeseca.³² Navedena imenovanja su vršena na osnovu neustavnih odredbi Uredbe. Pored toga, ponovno privremeno imenovanje protivno je odredbama člana 4 Zakona o ministarskim, vladinim i drugim imenovanjima Federacije Bosne i Hercegovine³³, koji propisuje da su nominacije ili imenovanja na kraći period nominacije ili imenovanja na najviše tri mjeseca koja se ne mogu ponoviti.

Odluka Ustavnog suda Federacije BiH je javno objavljena nakon što je na snagu stupio Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o električnoj energiji³⁴ kojim su brisane odredbe koje su u propisivale da ovlaštenja po osnovu državnog kapitala u ovim privrednim društvima vrši resorno ministarstvo. Stoga je pitanje da li će ona suštinski bilo šta promijeniti s obzirom da su imenovanja u javnim preduzećima elektroenergetskog sektora već izvršena.

5. Zaključak

Donošenjem Uredbe o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine, Vlada Federacije BiH prenijela je na sebe ovlaštenja koja su shodno ranijoj Uredbi po osnovu državnog kapitala u privrednim društvima, vršila nadležna resorna ministarstva. Donošenje takve Uredbe prouzrokovalo je niz posljedica, među kojima je raspad dotadašnje koalicije na vlasti u većem bosanskohercegovačkom entitetu.

Stupanjem na snagu ove uredbe, poništeni su svi raspisani konkursi i oglasi za utvrđivanje prijedloga kandidata u ime državnog kapitala za članove nadzornih odbora u privrednim društvima u kojima federalna ministarstva vrši ovlaštenja po osnovu učešća državnog kapitala.

Donošenje Uredbe izazvalo je pokretanje postupka ocjene ustavnosti Uredbe, kojim je osporavana mogućnost da se na listi preduzeća u kojima ovlaštenja vrši Vlada nađu i dvije elektroprivrede, jer je ovo pitanje već bilo regulisano Zakonom o električnoj energiji Federacije

³¹ Odluka, SD-22466/15-36/4 od 26. 08. 2015. godine,

dostupno na: <http://www.elektroprivreda.ba/upload/documents/tacka4izbor.pdf>, očitavanje 09. 03. 2016.

³² Odluka o izboru i imenovanju članova Nadzornog odbora JP EP BiH d. d. Sarajevo ispred državnog kapitala, SD-34769/15-37/3 od 29. 12. 2015,

dostupno na: http://www.elektroprivreda.ba/upload/documents/tacka3Odluka_imenovanje37.pdf, 09. 03. 2016.

³³ Supra (bilj. 6).

³⁴ Zakon je stupio na snagu narednog dana od dana njegovog objavljivanja u Službenim novinama FBiH, odnosno 10. 12. 2015.

BiH. Uvidjevši i sama svoj propust, Vlada Federacije BiH „uskladila“ je zatim zakon sa nižim pravnim aktom - uredbom, što je navela kao razlog predlaganja izmjena zakona.

Ustavni sud Federacije BiH je u navedenom postupku donio presudu kojom je odredbe Uredbe koje se odnose na vršenje ovlaštenja po osnovu državnog kapitala u privrednim društvima u elektroenergetskom sektoru proglasio neustavnim. Pitanje je međutim, da li će presuda Ustavnog suda Federacije BiH u praksi proizvesti bilo kakve posljedice, s obzirom da je u međuvremenu stupio na snagu Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o električnoj energiji.

Vlada Federacije BiH je i prije njegovog stupanja na snagu, a na osnovu Uredbe, razriješila sa dužnosti članove upravnih i nadzornih odbora prije isteka mandata na koji su bili imenovani, a umjesto njih na ta mjesta postavila nove upravljačke strukture. Ova odluka Ustavnog suda može predstavljati osnov da se zatraži utvrđivanje ustavnosti svih odluka federalne Vlade od trenutka kada je počela da donosi odluke na osnovu neustavnih odredbi. Pitanje je također da li će ona i kako uticati na odluke koje su ovako imenovane upravljačke strukture donosile?

Mnogo ozbiljnije posljedice ogledaju se u činjenici da je svojom Uredbom Vlada Federacije prekršila zakonske odredbe, odnosno njenim je odredbama drugačije regulisala pitanja koja su već regulisana zakonskim propisima.

Dakle, umjesto da se u svom djelovanju vodi pravilom da je bolje do kraja ne iskoristiti svoje ovlasti nego ih prekoračiti, Vlada Federacije BiH je ocijenila da je bolje da ih prekorači. S ciljem izvršenja Presude Ustavnog suda Federacije BiH, Vlada Federacije je donijela novu Uredbu koja će se privremeno primjenjivati, a sve do donošenja Zakona o upravljanju državnim kapitalom u privrednim društvima u Federaciji BiH, kojeg je Vlada uputila u parlamentarnu proceduru.

Ovakva praksa izvršnih organa države pokazatelj je nedostatka zaštite osnovnih principa vladavine prava kao i nedostatka pravne države koja bi svojim građanima u svakom trenutku garantirala pravnu sigurnost. Čineći ovakve formalne i materijalne propuste Vlada Federacije BiH jasno pokazuje da se svojevrijem ne kreće u granicama ustavnih ovlaštenja, te da joj sve češće Ustavni sud mora davati smjernice za djelovanje u vidu svojih odluka, odnosno presuda.