

NACRT

ZAKON O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O VLADI FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Član 1.

U Zakonu o Vladi Federacije BiH („Sl. novine FBiH“ 19/03, 2/06, 8/06) iza člana 7. dodaje se član 7a. koji glasi:

Član 7a

Ovlaštenja ministra kome je prestao mandat, koji je smijenjen, ili je privremeno ili trajno neposoban da obavlja svoju dužnost do imenovanja novog ministra vrši član Vlade koga Premijer ovlasti.

Ovlaštenje iz stava 1. može se povjeriti samo članu Vlade koji je iz reda istog naroda kao i ministar kome je prestao mandat, koji je smijenjen, ili je privremeno ili trajno nesposoban da obavlja svoju dužnost.

Član 2.

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine.

I. Ustavni osnov

Ustavni osnov za donošenje Zakona predstavlja član IV.A.20.(1) d) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Prema ovoj odredbi je Parlament Federacije Bosne i Hercegovine nadležan za donošenje zakona o vršenju funkcija federalne vlasti.

II. Razlozi donošenja propisa**1. Uvod**

Aktuelni saziv Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (FBiH) je svoj mandat proveo u situaciji permanentne ustavne krize. Sam izbor Vlade bio je predmet ustavnog spora koji nije razriješen ni četiri godine nakon što je klub delegata hrvatskog naroda u Parlamentu FBiH podnio zahtjev za zaštitu vitalnog nacionalnog interesa. Rekompozicija parlamentarne većine u ljeto 2012. godine kao i neuspjeli pokušaj razrješenja predsjednika FBiH razotkrili su sve slabosti ustavnog sistema u FBiH. Kriza je kulminirala u januaru 2014. godine kada je Predsjednik FBiH razriješio ministra finansija FBiH, na osnovu ostavke koju je ovaj, kao i drugi ministri u Vladi FBiH podnio u ljeto 2012. godine. Vlada FBiH zaključila je da zbog ovakve odluke predsjednika FBiH ne postoji pravni osnov za isplate budžetskim korisnicima, kao ni isplatu duga prema Međunarodnom monetarnom fondu, jer odluke na osnovu kojih se ove isplate vrše ne može da potpiše niko osim federalnog ministra finansija. Zbog toga je premijer Vlade FBiH od Ustavnog suda zatražio donošenje privremene mjere na osnovu koje se razriješeni federalni ministar

finansija ovlašćuje da obavlja funkciju federalnog ministra finansija do konačne odluke Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine o rješavanju spora između premijera Federacije Bosne i Hercegovine i federalnog ministra finansija, sa predsjednikom Federacije Bosne i Hercegovine.¹

Činjenica je da je sve do donošenja privremene mjere Ustavnog suda FBiH bila finansijski paralizovana.² Isplata plaća, penzija i svih drugih budžetskih obaveza je zaustavljena. Također, došle su u pitanje i obaveze koje ne samo Federacija BiH, već i Bosna i Hercegovina u cjelini ima prema Međunarodnom monetarnom fondu, budući da je federalni ministar finansija jedan od supotpisnika pisma namjere koje se upućuje ovoj međunarodnoj finansijskoj instituciji. To je stvorilo veliku nesigurnost u smislu održavanja funkcija Vlade. U ovakvoj situaciji je opravdano iznalaženje rješenja koje osigurava da se pravna sigurnost i efikasno funkcionisanje izvršne vlasti i javne uprave u FBiH uobličiti u skladu sa principom pravne države. Konkretna povod je jedan aspekt ustavne krize, naime politička konstelacija u kojoj je federalni ministar spriječen da obavlja svoju dužnost zato što je razriješen, ili nije u mogućnosti da je obavlja iz drugih razloga.

U situaciji odsutnosti široke parlamentarne većine rekonpozicija vlasti je u području važenja Ustava FBiH izuzetno složena. Kako je politički prostor u kojem važi Ustav FBiH krajnje fragmentiran izvjesno je da će se u budućnosti formirati slične ili analogne situacije. U njima će tumačenje ustavnih i zakonskih normi predstavljati političku praksu koja računa sa blokadama sistema i političkim pritiskom. Posljedica će svaki put biti visok stepen pravne nesigurnosti i ustavni vakum u kojem se ne može donijeti konačna odluka.

Ovaj prijedlog se rukovodi ustavnim rješenjem za situacije u kojima dolazi do smjene ministra ili drugog rukovodioca organa javne uprave, ili u kojoj je on onemogućen ili nesposoban da obavlja svoju dužnost. Analogno rješenje koje je Vlada Federacije BiH uputila u parlamentarnu proceduru početkom trećeg mjeseca i koje je u međuvremenu usvojeno nije potpuno i ne odgovara ustavnim rješenjima zato što se odnosi samo na situaciju u kojoj je federalni ministar finansija spriječen da vrši dužnost i to samo u dijelu koji se odnosi na izvršavanje budžeta u 2014. godini.³

Pri tom se mora imati u vidu da nisu naišli na jednoglasnu političku podršku pokušaji za unapređenje ustavnog sistem FBiH sveobuhvatnom reformom kakva je inicijativa za izmjenu Ustava koju je inicirala i finansirala ambasada Sjedinjenih Američkih Država. Ovaj prijedlog bi svojim sadržajem morao biti u interesu svih političkih opcija u FBiH. On ima izgleda na konsenzus budući da se radi o prijedlogu koji je pravno-tehnički na terenu neutralnih procedura i služi isključivo popunjavanju jedne ustavne praznine koja je upravo dovela u pitanje funkcionisanje izvršne vlasti i javne uprave u FBiH.

¹ V. odluku Ustavnog suda FBiH br. U1/14 od 15. 01. 2014.

² Ovo je stanovište i Ustavnog suda koji navodi da je pri odlučivanju o privremenoj mjeri "pošao od faktičke činjenice da je osporenim Odlukom došlo do potpune blokade rada federalnog ministarstva finansija, a i ostalih institucija Federacije Bosne i Hercegovine, pa i države Bosne i Hercegovine." Odluka Ustavnog suda FBiH, br. U-1/14 od 15. 01. 2014.

³ Prijedlog Zakona o dopuni Zakona o izvršavanju proračuna Federacije Bosne i Hercegovine za 2014. godinu, dostupno na: www.parlamentfbih.gov.ba (pristupljeno 17. 03. 2014).

III. Postojeći pravni okvir

Pravni okvir kojim su regulisani položaj, ovlaštenja, nadležnosti i funkcionisanje Vlade FBiH i njenih ministara sadržan je u Ustavu FBiH, Zakonu o Vladi FBiH, Zakonu o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, Zakonu o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine i Poslovniku o radu Vlade Federacije BiH.

Puni tekst relevantnih odredbi je u odjeljku VIII. ovog obrazloženja.

U ustavnim tekstovima europskih zemalja uočavamo različit pristup problemu funkcioniranja ministarstava. Ustav Republike Hrvatske, slično postojećem tekstu Ustava FBiH samo definiše ko čini Vladu i kako se ona bira, ne ulazeći u funkcionalnost ministarstava i njihovu organizaciju (Ustav Republike Hrvatske, čl. 108-117, Narodne Novine 85/10). Slično tome je i rješenje u francuskom ustavu koji predviđa da se prava i obaveze ministara u ovom smislu propisuju organskim zakonom. S druge strane, Ustav Republike Srbije (Službeni glasnik RS 98/06) detaljno normira do kada traje mandat ministra u slučajevima razrješenja, ili podnošenja ostavke. Članom 133 je predviđeno da "članu Vlade koji je podnio ostavku mandat prestaje danom konstatacije ostavke, a članu Vlade koji je razriješen danom donošenja odluke o razrješenju". Ipak, predviđa se da se prava i dužnosti člana Vlade koji je razriješen, ili podnio ostavku uređuju posebnim zakonom. Ustav Savezne Republike Njemačke u članu 69 (2) i (3) predviđa da se mandat saveznog ministra okonča u svakoj situaciji kada se okonča i mandat kancelara, ali propisuje i da se, na zahtjev saveznog predsjednika, ministar može obavezati da obavlja svoju funkciju do imenovanja nasljednika. Veoma detaljna ustavna rješenja predviđa Ustav Austrije, tačnije njegov član 73 kojim se propisuje postupak u slučaju privremene spriječenosti ministra za vršenje funkcije ovlasti da imenuje zamjenika ministra, odnosno da dužnost vršenja ministarske funkcije dodijeli državnom sekretaru ministarstva.

Pristup ovoj materiji nije ujednačen u evropskim ustavima. Niti jedan ustav ne propisuje punu proceduru smjene i zamjene, izuzev austrijskog. Ali, ovdje samo u slučajevima koji se odnose na privremenu spriječenost ministra da obavlja dužnost. Očigledno je da, ako se i opredijelimo za rješenja kojima se zadire u materiju Ustava FBiH, unatoč tome moramo izvršiti i zakonske izmjene. Svjesni da je u sadašnjoj konstelaciji odnosa izmjene Ustava nisu realna opcija ovdje se usmjeravamo na izmjene zakona, a postojeći tekst Ustava FBiH ostavljamo nepromijenjenim.

Zakoni kojima je uređeno funkcionisanje federalnih ministarstava, prava i obaveze ministara i njihov položaj su: Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine FBiH 19/03, 2/06, 8/06), Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH (Službene novine FBiH 35/05) i Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave (Službene novine FBiH 19/03, 38/05, 2/06, 8/06, 61/06). Nijedan od ovih zakona ne predviđa odredbe koje cjelovito regulišu prava i dužnosti ministra koji je smijenjen ili razriješen. Jedino Zakon o organizaciji organa uprave BiH u članu 59 predviđa način podnošenja ostavke i ostanak ministra na dužnosti do prihvatanja ostavke. U nastavku razmatramo rješenja u komparativnom pravu iz susjednih zemalja, budući da sa njima baštinimo zajedničku pravnu tradiciju, kao i iz nekih europskih zemalja.

U susjednim zemljama ova materija je uređena različito. Zakon o Vladi Republike Hrvatske (Narodne Novine 150/11) ne predviđa odredbe u ovom smislu. Zakon o Vladi Republike Srbije (Službeni glasnik Republike Srbije 55/2005, 71/2005, 101/2007), kao i Zakon o Vladi Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske 118/08) predviđaju da ovlaštenja ministra koji je

razriješen, ili je u nemogućnosti da vrši dužnost do izbora novog ministra vrši ministar kojem premijer povjeri tu dužnost.⁴ Zakon o Vladi Republike Srpske u ovom smislu predviđa ograničenje u vršenju funkcije u trajanju od 90 dana.

U Ujedinjenom Kraljevstvu i zemljama Commonwealtha, ministra privremeno spriječenog da obavlja svoju dužnost mijenja stalni sekretar ministarstva, a u Austriji se, kao što smo vidjeli sekretar ministarstva može pojaviti kao osoba koju predsjednik vlade ovlašćuje da vrši poslove ministra. Međutim, usvajanje ovakvog rješenja u našem pravnom sistemu vodilo bi nužno do strukturnih intervencija i u Zakon o državnoj službi, kao i u način organizacije rada u ministarstvima. Jer, sekretari u našem ministarstvu, s obzirom na kompetencije, nemaju tako značajnu ulogu kao u ministarstvima u Austriji ili zemljama Commonwealtha. Pored toga, prilikom sastavljanja Vlade FBiH vodi se računa i o etničkom kriteriju. Tako je propisano da je osam ministara iz reda bošnjačkog, pet iz reda hrvatskog, a tri iz reda srpskog naroda, s tim što je ostavljena mogućnost da jedan ministar ne bude pripadnik nijednog od konstitutivnih naroda. Ovo se mjesto delegira iz kvote najbrojnijeg naroda. Zato bi svako rješenje u kojem bi osoba koja bi zamijenila ministra dolazila iz reda konstitutivnog naroda kojem ne pripada ministar, dovelo do narušavanja etničkog balansa u Vladi FBiH.

Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH sadrži odredbe koje govore o odgovornosti ministra. Njima se propisuje da ministar može podnijeti ostavku i kome je podnosi. No, ovaj zakon se primjenjuje na sve organe uprave u FBiH, kako kantonalne, tako i federalne. Zbog toga nam nije cjelishodno rješenje koje je specifično za problem sa federalnog nivoa vlasti "ugraditi" u ovaj zakon.

Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave je zakon kojim se definiše djelokrug rada federalnih ministarstava, uprava i samostalnih upravnih organizacija. Komparativna praksa pokazuje da se i u Austriji, kao i u zemljama regiona s kojima baštinitimo zajedničku tradiciju organizacije uprave ovim zakonom samo propisuje djelokrug rada ministarstava i drugih upravnih organizacija pa smatramo da intervencija u ovaj zakonski tekst nije neophodna.

Zbog toga je cjelishodno izmijeniti Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine tako što će se definisati procedura po kojoj premijer Vlade, u slučaju da je ministar razriješen, ili je privremeno spriječen da obavlja ovu funkciju, određuje osobu koja će obavljati ovu dužnost do imenovanja novog ministra. Da ne bi došlo do narušavanja jednom uspostavljenog, inače, delikatnog etničkog balansa u Vladi, opravdano je da ova osoba bude imenovana iz istog konstitutivnog naroda iz kojeg je i ministar.

IV. Uskladenost propisa s evropskim zakonodavstvom

Pravo Europske unije u ovom smislu ne nudi norme koje se mogu direktno transponirati u pravni sistem FBiH. No, iskustvo zemalja EU u oblasti funkcionisanja javne uprave pozitivizirano je u Evropskim principima javne uprave⁵, dokumentu kojeg su zajednički izradili EU i OECD. On se

⁴ Zakon o Vladi Republike Srbije, čl. 25(Službeni glasnik Republike Srbije 55/2005, 71/2005 - ispr, 101/2007 i 65/2008); Zakon o Vladi Republike Srpske, čl. 14 (Službeni glasnik Republike Srpske 118/08).

⁵ Organization for Economic Co-operation and Development, Sigma working papers No. 27, European Principles for Public Administration (1999), dostupno na:

smatra jednom od polaznih tačaka u reformi javne uprave u zemljama kandidatima za članstvo u EU. Ovaj prijedlog u skladu sa osnovnim principima koji se tiču organizacije javne uprave u ovoj oblasti, a to su principi *pravne sigurnosti (predvidivosti), efektivnosti i efikasnosti*. Komparativno-pravna analiza prezentirana u odjeljku II ovog obrazloženja demonstrira raznorodnost pristupa rješavanju ovog problema, ali i to da je problem funkcionalnosti ministarstava riješen u svim zemljama koje su navedene.

V. Provedbeni mehanizam

U slučaju da predložene izmjene budu usvojene svako djelovanje suprotno ovim izmjenama imalo bi za posljedicu poremećaj u funkcionisanju Vlade. Ako unutar Vlade ili parlamentarne većine ne bi bilo moguće postići konsenzus, ili imati većinu koja bi podržala aktivnosti u skladu sa ovim prijedlogom, Ustavni sud Federacije bi, u skladu sa svojim poslovníkom i Zakonom o postupku pred Ustavnim sudom FBiH imao konačnu riječ, kao što je slučaj i sa postojećim zakonskim okvirom.

VI. Finansijski efekti zakona

Predloženi zakon nema direktnih finansijskih efekata u smislu poskupljenja ili pojeftinjenja javne uprave. On će posredno, budući da ovaj prijedlog čini javnu upravu efikasnijom i djelotvornijom, voditi ka sprečavanju eventualnih šteta koje mogu proizići iz kašnjenja u djelovanju ministarstava.

VII. Opis konsultacija vođenih u izradi propisa

Kao što je vidljivo u odjeljku II ovog obrazloženja, prijedlog je izrađen uz konsultaciju sa praksom zemalja u Evropi i regionu. Predlažemo da Predstavnički dom Parlamenta FBiH u skladu sa članom 174 Poslovníka Doma, zaduži zakonodavnoppravne komisije oba doma Parlamenta Federacije BiH i/ili Odbor za pravdu i opću upravu Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH, da organizuju javnu raspravu, ili javno saslušanje na kojem bi se, uz učešće eksperata iz oblasti javne uprave, kao i predstavnika javne uprave u Bosni i Hercegovini predložena rješenja ponovno razmotrila.

VIII. Raspored ponovnog preispitivanja propisa

Predlažemo da četiri godine nakon usvajanja ovog propisa, Vlada Federacije BiH podnese Odboru za pravdu i opću upravu Predstavničkog doma Parlamenta Federacije BiH izvještaj o provođenju ovog zakona, te da se prilikom usvajanja ovoga Zakona, a u skladu sa poslovnícima domova usvoji zaključak kojim će se Vlada obvezati na ovakvo postupanje.

<http://www.oecdilibrary.org/docserver/download/5kml60zwd7h.pdf?expires=1395136321&id=id&accname=guest&checksum=E2EE3F85A6D63C14CBAA45917382774C>

IX. Pregled odredbi koje se mijenjaju i koje su relevantne za ovu zakonsku izmjenu

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Član IV B 2. (6) c, e

c) premijer je nadležan za: (I) provođenje politike i izvršavanje zakona federalne vlasti, uključujući osiguranje izvršavanja odluka sudova Federacije;

(...)

e) svaki ministar nadležan je za:

(I) provođenje federalne politike i izvršavanje federalnih zakona iz okvira nadležnosti svog ministarstva ili izvršavanja zadataka koje mu odredi premijer;

(II) predlaganje i davanje preporuka u vezi sa propisima iz okvira nadležnosti svog ministarstva ili prema zadatku koji mu odredi premijer;

(III) rukovođenje, koordiniranje i nadziranje aktivnosti svog ministarstva;

(IV) izdavanje uputstava, instrukcija, naredaba i donošenje propisa u cilju omogućavanja izvršavanja zakona iz nadležnosti njegovog ministarstva i onih koje mu povjeri premijer u skladu sa ovim Ustavom i zakonima Federacije;

(V) pripremanje, objašnjavanje i analiziranje budžetskih prijedloga iz nadležnosti svog ministarstva ili obavljanje drugih zadataka na zahtjev premijera;

(VI) odgovaranje na pitanja bilo kojeg doma Parlamenta Federacije iz nadležnosti svog ministarstva ili izvršavanje svakog drugog zadatka koji mu povjeri premijer; i

(VII) pomaganje premijeru u provođenju politike i izvršavanju zakona Federacije.

Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine

Član 10.

Zamjenici premijera/predsjednika Vlade Federacije pomažu premijeru/predsjedniku Vlade Federacije u obavljanju njegovih poslova.

U slučaju odsutnosti premijera/predsjednika Vlade Federacije ili u drugim slučajevima kada premijer/predsjednik Vlade Federacije nije u mogućnosti da obavlja dužnost zamjenjuje ga jedan od zamjenika premijera/predsjednika Vlade Federacije kojeg on odredi.

U slučaju kada premijer/predsjednik Vlade Federacije nije u mogućnosti da odredi koji od zamjenika premijera/predsjednika Vlade Federacije će ga zamjenjivati, kao i u slučaju upražnjenja mjesta premijera/predsjednika Vlade Federacije, dok novi premijer/predsjednik Vlade Federacije ne preuzme dužnost, predsjednik Federacije, uz saglasnost oba potpredsjednika Federacije, odredit će jednog od dva zamjenika premijera/predsjednika Vlade Federacije koji će obavljati dužnost premijera.

Premijer/predsjednik Vlade Federacije, u okviru svojih ovlaštenja, može pojedina svoja ovlaštenja prenijeti na zamjenike premijera/predsjednika Vlade Federacije.

Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave⁶

Član 2.

Poslove uprave iz okvira nadležnosti Federacije vrše federalna ministarstva, federalne uprave i federalne ustanove predviđene ovim zakonom.

Sva ministarstva su dužna obavljati svoje poslove u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH

V. RUKOVOĐENJE ORGANIMA UPRAVE I UPRAVNIM ORGANIZACIJAMA

1. Rukovođenje federalnim i kantonalnim ministarstvom

Član 56.

Federalnim, odnosno kantonalnim ministarstvom rukovodi ministar.

Ministar predstavlja i zastupa ministarstvo, organizira i osigurava zakonito i efikasno obavljanje svih poslova iz nadležnosti ministarstva, donosi podzakonske propise i druge opće i pojedinačne akte za koje je zakonom ovlašten i preduzima druge mjere za obavljanje poslova iz nadležnosti ministarstva, te odlučuje, u skladu sa zakonom, o pravima, obavezama i odgovornostima državnih službenika i namještenika iz radnog odnosa i obavlja druge poslove za koje je zakonom i drugim propisima ovlašten.

Član 57.

Ministar je obavezan, na osnovu i u okviru ustava, zakona i drugih propisa, savjesno i odgovorno vršiti povjerenu mu funkciju i lično je odgovoran za njeno vršenje, kao i za rad ministarstva kojim rukovodi.

Ministar je obavezan obavještavati organ izvršne vlasti o stanju u oblasti za koju je ministarstvo osnovano i o izvršavanju zakona, i drugih propisa, i uputa, i smjernica koje utvrdi taj organ, kao i o preduzetim mjerama i o radu ministarstva kojim rukovodi, s tim da o tim pitanjima može obavještavati i organ zakonodavne vlasti ako on to zatraži.

2. Odgovornost federalnog, odnosno kantonalnog ministra

Član 58.

Ministar je odgovoran ako se u izvršavanju svojih ovlaštenja i obaveza ne pridržava ustava, zakona i drugih propisa i općih akata, ili ako u okviru svojih nadležnosti ne osigurava provođenje zakona i drugih propisa i općih akata, ili ako iz drugih razloga postane nedostojan vršenja funkcije ministra.

Ako se utvrdi da postoji odgovornost iz stava 1. ovog člana, ministar se smjenjuje sa funkcije, a smjenjivanje ne isključuje krivično gonjenje, niti odgovornost u građanskom postupku, ako ustavom i zakonom nije drugačije određeno.

Smjenjivanje ministra sa funkcije vrši organ koji ga je, u skladu sa Ustavom Federacije, odnosno ustavom kantona, imenovao na funkciju ministra, a vrši se na način uređen posebnim zakonom.

⁶ Službene novine Federacije BiH 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 8/06, 61/06.

Član 59.

Ako ministar smatra da nije u mogućnosti da uspješno vrši povjerena ovlaštenja i obaveze, odnosno da ne može preuzeti odgovornost za njihovo vršenje, ima pravo podnijeti ostavku koja se podnosi u pisanoj formi.

Federalni ministar ostavku podnosi predsjedniku Federacije Bosne i Hercegovine, a kantonalni ministar ostavku podnosi premijeru vlade kantona.

Ministar koji je podnio ostavku ostaje na dužnosti do dana kada organ iz stava 2. ovog člana prihvati ostavku.