

DOI: 10.7251/GFP1303138V

UDC: 342(497.6)

Pregledni rad*Datum prijema rada:*
29. maj 2013.*Datum prihvatanja rada:*
6. jun 2013.*Doc. dr***Nevenko Vranješ***docent, Fakultet
pravnih nauka,
Panevropski
univerzitet „Apeiron“
Banja Luka*

Organizacija državne uprave u Bosni i Hercegovini

Sažetak: Podjela nadležnosti u složenim državama je kompleksno pitanje. Od ove podjele zavisi i organizacija državne uprave na svim nivoima vlasti. Budući da je Bosna i Hercegovina složena država i njena administracija je složena i razučena. Stoga, Bosna i Hercegovina ima veliki broj upravnih organa i organizacija na raznim nivoima vlasti. Između ovih organa i organizacija uspostavljen je odnos saradnje te odnos uzajamnih prava i obaveza. Dakle, ne postoji hijerarhijski odnos, osim u organima državne uprave Republike Srpske. U radu se analizira status državne uprave na svim nivoima vlasti u pogledu ključnih institucija uprave.

Ključne riječi: uprava, državna uprava, upravni organi i upravne organizacije.

POJAM I METODI PODJELE NADLEŽNOSTI U SLOŽENIM DRŽAVAMA

Podjela nadležnosti je imanentna federalnim državama. Kod konfederalnog i unitarnog oblika državnog uređenja može se govoriti o povjeravanju ili o prenosu poslova, u prvom slučaju u korist zajedničkog organa konfederacije, u drugom u korist samoupravnih jedinica.

Federacija je državno uređenje u kojem postoji, s jedne strane, teritorijalna podjela na federalne jedinice i podjela nadležnosti između federacije i tih jedinica, a

s druge, sistem dvostruke (duple) vlasti. Taj dvostruki sistem vlasti u federaciji ogleda se u sljedećem: jedna vlast je opšta, centralna, ona obavlja zajedničke poslove; druga vlast je posebna, regionalna, ona obavlja posebne poslove federalnih jedinica. U federaciji se istovremeno obavljaju ove dvije vlasti. Nezavisno i uporedo sa federalnom vlašću, federalne jedinice obavljaju svoju vlast i obrnuto. Dvojstvo ili paralelizam osnovnih državnih funkcija i organa za njihovo vršenje, bitna je odlika federalnog uređenja. Svaka od tih vlasti ima svoju posebnu organizaciju.¹

Federacija je novonastala država koja se izdiže iznad dobrovoljno udruženih državnih kolektiviteta. Broj članica (one imaju skoro sve elemente države) koje tvore federaciju može biti najmanje dvije, a može ih biti i mnogo više.²

Federacija je složena državna struktura i država u pravom smislu riječi.³

Za pojam federacije se vezuje i pojam federalizma kao oblika vladavine.⁴ Federalizam predstavlja takav sistem vladavine u kojem je vlast podjeljena između centralnog autoritativnog tijela i konstitutivnih političkih jedinica.⁵

Analizirajući navedene definicije, možemo uočiti da, federacija u svakom slučaju ima dva nivoa vlasti. Jedan, centralni (zajednički) nivo, i drugi, koji je na nivou federalnih jedinica, odnosno država članica federacije. Taj centralni nivo vlasti čini federaciju državom u njenom istupanju prema drugim državama i na međunarodnom planu.

Gljučno pitanje koje se nameće s aspekta postavljene teme je, kako podijeliti nadležnosti između ova dva nivoa vlasti u okviru federacije. Teorija ustavnog prava je u tom smislu isprofilisala dva metoda podjele nadležnosti između federacije i federalnih jedinica.

Prvi metod podrazumijeva ustavno pozitivno određivanje nadležnosti federalnoj vlasti, dok se sve ostale u Ustavu nenabrojane nadležnosti koje nisu date federalnoj vlasti ostavljaju u nadležnosti federalnih jedinica. Tada je pretpostavka nadležnosti u korist federalnih jedinica. To drugim rečima znači da se nadležnost savezne države određuje na pozitivan, a nadležnost federalnih jedinica na negativan način. U slučaju spora, tj. ako se ne može jasno utvrditi u čiju nadležnost spada neki posao, pretpostavka ide u korist nadležnosti federalnih jedinica.⁶

¹ Ratko Marković: *Ustavno pravo i političke institucije, dvanaesto osavremenjeno izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i JP „Službeni glasnik“, Beograd, 2008, str. 384.

² Rajko Kuzmanović: *Ustavno pravo, četvrto izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Fakultet poslovne ekonomije, Banjaluka, 2006, str. 381.

³ Aleksandar Đurđev: *Ustavno pravo II, organizacija državne vlasti*, Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet, Novi Sad, 2001, str. 24.

⁴ Alfred C. Stepan: *Federalism and Democracy, Beyond the U.S. Model*, Journal of Democracy—Volume 10, Number 4, October 1999, p. 19–34.

⁵ The American Heritage Dictionary of the English Language, Fourth edition, Houghton Mifflin, Boston, 2006.

⁶ Ratko Marković: *op. cit.*, str. 385–386.

Drugi metod podrazuje da nadležnosti koje nisu Ustavom pozitivno određene kao nadležnost federalnih jedinica, pripadaju federalnoj vlasti. Tada je pretpostavka nadležnosti u korist federacije. Ovo, drugim riječima znači, da je sada nadležnost federalnih jedinica određena na pozitivan, a nadležnost federacije na negativan način. U slučaju spora, tj. kad se ne može jasno utvrditi koja je od dvije vlasti nadležna, pretpostavka je u korist nadležnosti federacije.

Prvi metod podjele nadležnosti odgovara prirodi federalnog načela podjele vlasti i on se u ustavima federacija primjenjuje kao pravilo, dok se drugi primjenjuje kao izuzetak i susrećemo ga jedino na primjeru Kanade.

PODJELA NADLEŽNOSTI IZMEĐU BOSNE I HERCEGOVINE I ENTITETA

Iznesenu metodologiju podjele nadležnosti između federacije i federalnih jedinica na primjeru Bosne i Hercegovine, možemo uzeti s izvjesnom rezervom, budući da Ustav Bosne i Hercegovine nije utvrdio oblik vladavine.

Istina, u svijetu ima još takvih primjera da se ni iz Ustava, a niti iz samog naziva države, ne može vidjeti oblik vladavine. Očit takav primjer su SAD. Ipak, detaljnijom analizom Ustava Bosne i Hercegovine, možemo uočiti da ona, iako država *sui generis*, ipak suštinski ima federalna obilježja.⁷

Ustavni pristup određivanju nadležnosti Bosne i Hercegovine je kritikovan od strane većeg broja autora. Naime, iz samog nabiranja nadležnosti Bosne i Hercegovine uočavamo upotrebu termina „politika“. Takav izraz je manjkav i neprecizan, te ne daje odgovor na pitanje kome i u kom obimu pripada zakonodavna, a kome izvršna i sudska vlast.

Postoje i mišljenja, da međusobni odnosi centralne vlasti i vlasti nižih administrativno-teritorijalnih jedinica nisu „jednosmjerna ulica“. Ustavi i zakoni složenih država, u većoj ili manjoj mjeri, propisuju mogućnost i državi da se miješa u vlast nižih administrativno-teritorijalnih jedinica. Takvi primjeri su predviđeni i u Ustavu BiH.⁸ Navedeno smatramo neprimjenjivim na slučaju Bosne i Hercegovine jer se, kod Bosne i Hercegovine, ponavljamo radi o „atipičnoj državnoj tvorevini“, koja nema centralne i necentralne organe već „zajedničke institucije“ i entitetske organe vlasti. Stoga i odnos ova dva nivoa vlasti ne može se smatrati odnosom centralnih i necentralnih organa.

Uprkos navedenom, uobzirujući divergentnost u teorijskim tumačenjima Ustava BiH, u daljnjem pokušaju razgraničenja nadležnosti između Bosne i Hercegovine i njenih entiteta, pridržavaćemo se „slova“ odredbi Ustava Bosne i Hercegovine.

⁷ Prof. Kuzmanović stavlja odrednicu federalno–konfederalna država. Vidjeti: Rajko Kuzmanović: *op. cit.*, str. 308.

⁸ Nedim Ademović, Joseph Marko, Goran Marković: *Ustavno pravo BiH*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, 2012, str. 122.

Nadležnosti Bosne i Hercegovine

Bosna i Hercegovina je Ustavom dobila enumerativno nadležnosti (taksativ- no pobrojane). Konkretno, članom III, tačka 1, Ustava uređuju se nadležnosti Bosne i Hercegovine. Te nadležnosti su: (1) spoljna politika, (2) spoljnotrgovinska po- litika; (3) carinska politika; (4) monetarna politika; (5) finansiranje ustanova i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine; (6) politika i propisi za uselja- vanje, izbjeglice i azil; (7) sprovođenje krivičnih zakona na međunarodnom planu i između entiteta, uključujući tu odnose i sa Interpolom; (8) uvođenje i rad sred- stava za međusobne i međunarodne komunikacije; (9) regulisanje saobraćaja između entiteta, i (10) kontrola vazdušnog saobraćaja.

Ustavom BiH, gotovo sva ključna ovlaštenja države prenesene na dva entiteta – Federaciju Bosne i Hercegovine i Republiku Srpsku. Ustav BiH, takođe efektivno onemogućava centralnu vlast da vrši ono malo, Ustavom BiH, utvrđenih nadlež- nosti. On u sebi kombinuje „minimalistički“ pristup u pogledu državne vlasti i „maksimalistički“ pristup u pogledu balansa vlasti. Centralne vlasti imaju samo nekoliko utvrđenih nadležnosti koje se moraju vršiti jedino uz dogovor svih strana, uključujući tu i entitete i konstitutivne narode. Neki od međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava, ponovno uspostavljanje infrastrukture i rješavanje sporova između entiteta su predmet posebnih sporazuma koji ne čine sastavni dio samog Ustava BiH.⁹

Na osnovu navedenog, možemo izdiferencirati četiri grupe poslova u na- dležnosti Bosne i Hercegovine, a koje najdirektnije izvršava Savjet ministara BiH kao organ izvršne vlasti. Te grupe poslova su: (1) spoljni poslovi, spoljna i spoljnotrgovinska politika; (2) novčani tokovi, novčane transakcije, monetarna politika i carine; (3) transport i komunikacije, i (4) migracije (useljavanje, is- eljavanje lica, azil i izbjeglice). Naravno, ovi poslovi su u postdejtonskoj fazi izmijenjeni, te na jedan, može se reći neustavan način, dopunjeni poslovima odbra- ne, bezbjednosti i mnogobrojnim drugim.

Nadležnosti entiteta

Na osnovu člana I, tačka 3 Ustava Bosne i Hercegovine, definisano je da: „Bos- na i Hercegovina će se sastojati od dva entiteta – Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske“.

Entitet je neuobičajen naziv i nije praksa da se države članice federacije nazivaju entitetima, mada je Ustav BiH u ovom slučaju bio eksplicitan.

U pogledu nadležnosti entiteta, prema Ustavu BiH, ovlaštenja entiteta utvrđena su opštom nadležnošću, odnosno generalnom klauzulom.¹⁰ Na osnovu

⁹ Frede L. Morrison: *The Constitution of Bosnia-Herzegovina*, Constitutional Commentary, Volume 13, Issue 2, 1996, p. 145-157.

¹⁰ Rajko Kuzmanović: *op. cit.*, str. 313. Drugačija razmišljanja vidjeti u: Jasna Bakšić-Muftić: *Razumijevanje Dejtonskog ustava 10 godina kasnije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1-2/2005, str. 67-92.

takve raspodjele nadležnosti, entiteti imaju pretežnu vlast. Na tom tragu, Ustav BiH, član III, tačka 3, glasi: „Sve funkcije vlasti i sva ovlaštenja koja nisu izričito ovim Ustavom dodjeljena institucijama Bosne i Hercegovine, pripašće njenim entitetima“.

Entiteti imaju potpunu unutrašnju suverenost. Oni imaju zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, zatim predsjednika, policiju, sudove, znamenja i obilježja i sve one druge elemente koje ih determinišu kao državu, odnosno federalnu jedinicu.

Ovlaštenja entiteta uočavamo i na spoljnopoličkom i međunarodnom planu. U tom smislu entiteti imaju nadležnost: (1) da uspostavljaju specijalne (paralelne) odnose sa susjednim državama, s tim što takve ugovore ili druge dogovorene dokumente o specijalnim odnosima mora potvrditi Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine¹¹ i (2) mogu ulaziti u sporazume sa drugim državama i međunarodnim organizacijama, opet uz odobrenje Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine.¹²

U pogledu zakonodavne nadležnosti, entiteti donose svoje zakone i druge akte, obezbjeđuju uslove da se svi zakoni, Ustav i svi pravni i državni poslovi primjenjuju i obavljaju u skladu sa principima međunarodnog prava i oni predstavljaju integralni dio prava entiteta.¹³

Ustav je, nadalje, ostavio mogućnost da se neke nadležnosti Bosne i Hercegovine (na uštrb entiteta, naravno) prošire. Tako nešto predviđa član III, tačka 5b. Po njoj su entiteti obavezni da u roku od šest mjeseci od stupanja na snagu Ustava pristupe pregovorima u cilju proširenja nadležnosti Bosne i Hercegovine, a posebno su pomenuti korišćenje zajedničkih energetske resursa i zajednički privredni projekti.

Sve ovo samo potvrđuje da je tendencije ustavotvorca bila da se nadležnosti Bosne i Hercegovine šire smanjenjem nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske.¹⁴

ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI

Državna uprava predstavlja sistem državnih organa i organizacija koje se Ustavom i zakonom jedne zemlje određuju i osnivaju kao organi državne uprave. Da je neki državni organ organ državne uprave, a njegova djelatnost upravna funkcija, taj sud je moguć samo na osnovu nekog postojećeg pravnog akta.¹⁵

¹¹ Član III, tačka 2a Ustava Bosne i Hercegovine.

¹² Član III, tačka 2d Ustava Bosne i Hercegovine.

¹³ Član III, tačka 3b Ustava Bosne i Hercegovine.

¹⁴ Aleksandar Fira: Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja, IV tom, Agencija Mir, Novi Sad, 2004, str. 76.

¹⁵ Hans Kelzen: *Glavni problemi teorije državnog prava*, Službeni list SRJ, Beograd, 2001, str. 376.

Državnu upravu u Bosni i Hercegovini moramo posmatrati na više nivoa, imajući u vidu složenost njenog državnog uređenja. Sudbinu podjele vlasti i ras- podjele nadležnosti u Bosni i Hercegovini dijeli i državna uprava.

Tako, razlikujemo državnu upravu na nivou Bosne i Hercegovine (nivo drža- ve Bosne i Hercegovine, uslovno rečeno ili nivo zajedničkih institucija Bosne i Hercegovine, preciznije rečeno), zatim entitetski nivo, koji obuhvata državnu upravu Republike Srpske i državnu upravu Federacije Bosne i Hercegovine. Bu- dući da je Federacija Bosne i Hercegovine složena „država– entitet“, onda raz- matramo federalni i kantonalni nivo državne uprave. Najzad, potrebno je uobzi- riti i poslove državne uprave koji se obavljaju na nivou Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Iz ustavnog prava može se uočiti sva složenost strukture državne vlasti, što dolazi do izražaja kako u odnosu na zakonodavnu, političko– izvršnu vlast, tako i u odnosu na upravno–izvršnu vlast.¹⁶

Organizacija državne uprave na nivou Bosne i Hercegovine

Kao što je već napomenuto, Ustav Bosne i Hercegovine nije *explicite* determi- nisao vrstu poslova uprave u nadležnosti države, niti entiteta. U sklopu podjele nadležnosti između zajedničkih institucija BiH i entiteta formirani su organi uprave na nivou zajedničkih institucija i organi uprave na entitetskom nivou, kao i na nivou distrikta Brčko. Među tim organima nema nikakvog hijerarhijskog od- nosa, budući da jasno prevladava princip isključive nadležnosti. Konkretnije, njihovi odnosi su odnosi zasnovani na međusobnim pravima i obavezama i odnosi saradnje.

Ustavnom koncepcijom organizacije vlasti BiH, Parlamentarna skupština BiH, sa svoja dva doma (Predstavnički dom i Dom naroda), nosilac je ustavotvorne i zakonodavne vlasti. S druge strane, Predsjedništvo BiH i Savjet ministara BiH, nosioci su izvršne vlasti u BiH.

U upravnom pogledu, Parlamentarna skupština BiH, kao organ zakono- davne vlasti, prvenstveno donosi zakone, te zakonom donosi i ukida ministarstva, kao i posebne upravne organizacije. Uprava na nivou zajedničkih institucija BiH ne uspostavlja sa skupštinom direktne odnose, ali to radi posredno preko Savjeta ministara davanjem naknadne saglasnosti na imenovanje Savjeta ministara od stra- ne Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH. Prethodno, mandatar Savjeta ministara imenuje Predsjedništvo BiH. Sama Parlamentarna skupština BiH nema mogućnost da neposredno obavlja političku kontrolu nad radom zajed- ničkih organa uprave, jer nema ovlašćenja da neposredno razriješi ministra kao starješinu ministarstva i člana Savjeta ministara. Parlamentarna skupština, svakako, ima finansijsku vlast nad državnim upravom, budući da razmatra, donosi i usvaja budžet i rebalans budžeta, te samim tim odlučuje i o finansijskim sredstvi-

¹⁶ Sead Dedić: *Upravno pravo Bosne i Hercegovine*, Pravni fakultet Univerziteta u Bihacu i Magistrat Sarajevo, Bihać/Sarajevo, 2001, str. 124.

ma za rad pojedinih ministarstava. Na tom fonu, Savjet ministara je dužan da jednom godišnje podnese Parlamentarnoj skupštini izvještaj o radu, kao i izvještaj o izvršenju budžeta.

Pored toga što imenuje predsjedavajućeg Savjeta ministara, Predsjedništvo BiH nema nikakvih ovlaštenja prema organima državne uprave iz okvira zajedničkih institucija BiH. S druge strane, Savjet ministara je obavezan informisati Predsjedništvo o svojim odlukama i drugim aktivnostima.

Na osnovu Zakona o upravi BiH¹⁷ i Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH¹⁸, poslove uprave obavljaju ministarstva, upravne organizacije u sastavu ministarstva ili samostalne upravne organizacije i druge institucije BiH.

Prema Zakonu, ministarstva su organi državne uprave koji obavljaju upravne i stručne poslove iz nadležnosti BiH, u jednom ili više srodnih područja. Ministarstva neposredno obezbjeđuju primjenu zakona i drugih propisa, te odgovaraju za njihovo sprovođenje. Na čelu ministarstva se nalazi ministar koji rukovodi ministarstvom. Pored toga, ministar saraduje sa zamjenikom i sekretarom, a postoji i određen broj pomoćnika ministra u zavisnosti od unutrašnjeg ustrojstva ministarstva i broja njegovih resora, odnosno sektora. Za svoj rad ministar odgovara Savjetu ministara.

U dijelu u kome se govori o strukturi Savjeta ministara BiH, Ustavom je predviđeno postojanje svega dva (eventualno po potrebi više) ministarstva. Međutim, danas je taj broj devet i obuhvata sljedeća ministarstva: (1) Ministarstvo spoljnih poslova; (2) Ministarstvo finansija; (3) Ministarstvo komunikacija i transporta; (4) Ministarstvo civilnih poslova; (5) Ministarstvo spoljne trgovine i ekonomskih odnosa; (6) Ministarstvo pravde; (7) Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice; (8) Ministarstvo bezbjednosti, i (9) Ministarstvo odbrane.

Pored ministarstava, organe uprave na nivou Bosne i Hercegovine čine i upravne organizacije, samostalne upravne organizacije, direkcije, kancelarije, određene stručne, tehničke i druge službe, kao zajedničke ili samostalne službe koje mogu imati status pravnog lica.

Upravne organizacije su organizacije koje se osnivaju za obavljanje upravnih i drugih poslova, čija priroda i način izvršavanja zahtijevaju posebnu organizovanost i samostalnost u radu. Upravne organizacije se mogu osnovati unutar nekog ministarstva, kada su hijerarhijski podređene tom ministarstvu, iz čijeg budžetskog razreza se i finansiraju ili se mogu osnovati kao samostalne organizacije kada su odgovorne direktno Savjetu ministara. Upravne organizacije imaju status pravnog lica i njima rukovode direktori, a finansiraju se iz budžeta.

¹⁷ Zakon o upravi BiH, Službeni glasnik BiH, broj 32/02.

¹⁸ Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH, Službeni glasnik BiH, broj 05/03.

U samostalne upravne organizacije na nivou Bosne i Hercegovine ubrajaju se: (1) Agencija za statistiku; (2) Agencija za razvoj visokog obrazovanja; (3) Agencija za državnu službu; (4) Agencija za rad i zapošljavanje; (5) Agencija za označavanje životinja; (6) Agencija za sigurnost hrane; (7) Agencija za promociju stranih investicija u BiH; (8) Agencija za nadzor nad tržištem; (9) Regulatorna agencija za komunikacije; (10) Uprava za indirektno oporezivanje; (11) Uprava za zaštitu bilja; (12) Institut za nestale osobe BiH; (13) Institut za mjeriteljstvo; (14) Institut za standarde; (15) Institut za akreditovanje BiH; (16) Centar za razvoj visokog obrazovanja i osiguravanje kvaliteta; i (17) Centar za informisanje i priznavanje dokumenata.

U upravne organizacije na nivou Bosne i Hercegovine, koje se nalaze u sastavu ministarstava, ubrajaju se: (1) Direkcija za civilno vazduhoplovstvo Bosne i Hercegovine (u sastavu Ministarstva komunikacija i transporta BiH); (2) Direkcija za implementaciju CIPS projekta (u sastavu Ministarstva civilnih poslova BiH); (3) Granična policija BiH (u sastavu Ministarstva bezbjednosti BiH); (4) Agencija za istrage i zaštitu (u sastavu Ministarstva bezbjednosti BiH); (5) Služba za poslove sa strancima (u sastavu Ministarstva bezbjednosti BiH); (6) Agencija za policijsku podršku BiH (u sastavu Ministarstva bezbjednosti BiH); (7) Direkcija za koordinaciju policijskih tijela (u sastavu Ministarstva bezbjednosti BiH); (8) Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja BiH (u sastavu Ministarstva bezbjednosti BiH); (9) Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova (u sastavu Ministarstva bezbjednosti BiH); (10) Biro za saradnju sa Interpolom (u sastavu Ministarstva bezbjednosti BiH) i (11) Kancelarija za veterinarstvo BiH (u sastavu Ministarstva spoljne trgovine i ekonomskih odnosa BiH).

Pored navedenih, postoje i stalna tijela Savjeta ministara u koja spadaju: Direkcija za evropske integracije, Generalni sekretarijat, Kancelarija za zakonodavstvo, Odbor za unutrašnju politiku i Odbor za ekonomiju.¹⁹

Iz navedene enumeracije uočavamo jedan veoma mnogobrojan, raznolik i različit državni upravni aparat na nivou Bosne i Hercegovine.

Organizacija državne uprave Republike Srpske

U Republici Srpskoj ključni zakon koji reguliše državnu upravu je Zakon o republičkoj upravi.²⁰

Naravno, pomenuti zakon je proistekao iz Ustava Republike Srpske, konkretnije amandmana LXXXIV na Ustav Republike Srpske, kojim je dopunjen član 92 Ustava.

¹⁹ Član 22 Zakona o Savjetu ministara BiH, Službeni glasnik BiH, br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07 i 24/08. Takođe, pogledati autentično tumačenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Savjetu ministara BiH, Službeni glasnik BiH, br. 94/07.

²⁰ Zakon o republičkoj upravi, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10 i 121/12.

Zakon o republičkoj upravi je ishod reforme uprave, a u kontekstu evropskih integracija, i, kao takav, posebnu pažnju pridaje strateškoj ulozi republičke uprave u oblikovanju i vođenju politike razvoja, koja podrazumijeva utvrđivanje razvojnih strategija i podsticanje privrednog, socijalnog, ekološkog, kulturnog u svakog drugog razvoja.

Posebnu pažnju Zakon o republičkoj upravi posvećuje normativnoj djelatnosti. U tom smislu, normativni poslovi organa uprave imaju primat nad izvršnim i podrazumijevaju donošenje podzakonskih akata, za čije donošenje su izričito ovlašćeni zakonom ili propisom Vlade. Tako, organi uprave mogu donositi samo one propise koji imaju za cilj izvršenje zakona ili drugih akata Narodne skupštine ili Vlade. Oni ne mogu donositi spontane ili generalne propise, kao što to može činiti Vlada. Pravilo da organ uprave može donositi samo one propise za čije donošenje je izričito ovlašćen zakonom ili drugim propisom parlamenta ili vlade, veoma je značajno.

Značaj se ogleda u sljedećem: njime se štite ljudska prava i slobode od zloupotrebe vlasti; čuva se jedinstvo izvršne vlasti, sa posebnom ulogom Vlade kao nosioca izvršne vlasti, i potvrđuje načelo podjele vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, s tim da parlament ima pravo na izvorno uređivanje društvenih odnosa.²¹

Normativna djelatnost organa uprave obuhvata izradu teksta prednacrtu, nacrtu i predloga zakona i drugih propisa i donošenje podzakonskih akata, na način kojim se obezbjeđuje poštovanje nomotehničkih pravila i usklađenost sa ustavno-pravnim poretkom Republike Srpske.

U domenu podzakonskih akata upravni organi donose pravilnike, naredbe i uputstva.

Shodno ustavnim i zakonskim odredbama za poslove republičke uprave Republike Srpske, uspostavljeno je 16 ministarstava, koji zajedno sa republičkim upravama i republičkim upravnim organizacijama obavljaju poslove republičke uprave. Broj i djelokrug republičkih uprava i republičkih upravnih organizacija je promjenjiv i zavisi od društvenih potreba i stalnih reformskih zahvata. Broj ministarstava je utvrđen Ustavom i ne može se mijenjati zakonom.

Ministarstva su osnovni vršioци upravnih poslova republičke uprave. Ministarstva vrše i druge stručne poslove iz nadležnosti republike za koje su obavezani. Mogu vršiti i poslove iz nadležnosti Bosne i Hercegovine, ako je to zakonom predviđeno. Ministarstva su najviši samostalni organi državne uprave, jer nisu pod kontrolom nijednog drugog organa uprave, već su neposredno potčinjeni Vladi. Nemaju svojstvo pravnog lica.²²

²¹ Ostoja Kremenović: *Prikaz zakona o republičkoj upravi*, Zbirka zakona o Vladi, Republičkoj upravi, Državnim službenicima i Upravnoj inspekciji, Agencija za državnu upravu Republike Srpske i JU Službeni glasnik Republike Srpske, Banjaluka, 2007, str. 59.

²² Petar Kunić: *Upravno pravo—drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u

Vlada Republike Srpske ima sljedeća ministarstva: (1) Ministarstvo uprave i lokalne samouprave; (2) Ministarstvo pravde; (3) Ministarstvo finansija; (4) Ministarstvo prosvjete i kulture; (5) Ministarstvo unutrašnjih poslova; (6) Ministarstvo zdravlja i socijalne zaštite; (7) Ministarstvo porodice, omladine i sporta; (8) Ministarstvo industrije, energetike i rudarstva; (9) Ministarstvo trgovine i turizma; (10) Ministarstvo rada i boračko–invalidske zaštite; (11) Ministarstvo saobraćaja i veza; (12) Ministarstvo nauke i tehnologije; (13) Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede; (14) Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju; (15) Ministarstvo za izbjeglice i raseljena lica, i (16) Ministarstvo za ekonomske odnose i regionalnu saradnju.

Republičke uprave su organi državne uprave koji djeluju samostalno ili u sastavu ministarstava kao samostalnih organa uprave. Status republičke uprave imaju šest organa uprave, i to: (1) Republička uprava za geodetske i imovinsko–pravne poslove (u sastavu Ministarstva pravde Republike Srpske); (2) Poreska uprava (u sastavu Ministarstva finansija Republike Srpske); (3) Republički devizni inspektorat (u sastavu Ministarstva finansija Republike Srpske); (4) Republička uprava za igre na sreću (u sastavu Ministarstva finansija Republike Srpske); (5) Republička uprava civilne zaštite (u sastavu Ministarstva unutrašnjih poslova Republike Srpske) i (6) Republička uprava za inspekcijske poslove (kao samostalan organ uprave).

Ovde uočavamo specifičnost da, iako su u sastavu ministarstva, republičke uprave imaju status pravnog lica, što je pravno neuobičajeno, a praktično nepotrebno.

Republičke upravne organizacije obavljaju prvenstveno stručne poslove i sa njima povezane poslove državne uprave. Iako prema ranijem jugoslovenskom pravu nije bilo predviđeno da upravne organizacije obavljaju poslove u kojima preovlađavaju poslovi autoritativnog karaktera. Zakon o republičkoj upravi ipak je svrtao republičke upravne organizacije u organe državne uprave.²³ Zakonodavac se je rovatno rukovodio činjenicom da upravne organizacije u krajnjoj liniji obavljaju i upravne poslove, dakle poslove vršenja vlasti, istina u daleko manjem obimu, da se finansiraju iz budžeta, te da mogu biti u sastavu ministarstava ili relativno samostalne, u kom slučaju su odgovorna Vladi, te da kadrovi u upravnim organizacijama potpadaju pod isti pravni režim kao i kadrovi državne uprave.²⁴

Kao republičke upravne organizacije, osnovane su: (1) Republički sekretarijat za zakonodavstvo, kao samostalan organ uprave; (2) Agencija za državnu upravu, kao samostalan organ uprave sa svojstvom pravnog lica; (6) Agencija za pružanje stručnih usluga u poljoprivredi (u sastavu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske); (7) Agencija za agrarna praćenja (u sastavu

Banjaluci i Uprava za policijsko obrazovanje MUP–a Republike Srpske, Banjaluka, 2010, str. 171.

²³ Član 12 Zakona o republičkoj upravi, Službeni glasnik Republike srpske, br. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10 i 121/12.

²⁴ Petar Kunić: *op. cit.*, str. 173.

Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske); (9) Agencija za oduzimanje nezakonito stečene imovine (u sastavu Ministarstva pravde Republike Srpske); (10) Republički sekretarijat za vjere (u sastavu Ministarstva prosvjete i kulture Republike Srpske); (11) Republički zavod za statistiku (u sastavu Ministarstva prosvjete i kulture Republike Srpske); (12) Republički pedagoški zavod (u sastavu Ministarstva prosvjete i kulture Republike Srpske); (13) Republički zavod za standardizaciju i meteorologiju (u sastavu Ministarstva industrije, energetike i rudarstva Republike Srpske); (14) Republički centar za istraživanje rata, ratnih zločina i traženje nestalih lica (u sastavu Ministarstva pravde Republike Srpske); (15) Republička direkcija za robne rezerve (u sastavu Ministarstva trgovine i turizma Republike Srpske); (16) Republička direkcija za promet naoružanja i vojne opreme (u sastavu Ministarstva trgovine i turizma Republike Srpske); (18) Republička direkcija za obnovu i izgradnju (u sastavu Ministarstva za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju Republike Srpske); (19) Republički zavod za zaštitu kulturno–istorijskog i prirodnog nasljeđa (u sastavu Ministarstva prosvjete i kulture Republike Srpske); (20) Republički hidrometeorološki zavod (u sastavu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede Republike Srpske); (21) Arhiv Republike Srpske (u sastavu Ministarstva prosvjete i kulture Republike Srpske); (24) Republički zavod za geološka istraživanja (u sastavu Ministarstva industrije, energetike i rudarstva Republike Srpske); (25) Centar za pružanje besplatne pravne pomoći (u sastavu Ministarstva pravde Republike Srpske) i (26) Zavod za obrazovanje odraslih (u sastavu Ministarstva prosvjete i kulture Republike Srpske).

Organizacija državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine

Uređenje državne uprave u Federaciji BiH izvršeno je na osnovu Zakona o upravi u Federaciji BiH²⁵ i Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave.²⁶ Shodno navedenim zakonima, poslove državne uprave iz okvira nadležnosti Federacije BiH vrše: (1) Federalna ministarstva; (2) Federalne uprave, i (3) Federalne upravne ustanove.

Prema istim propisima, Federalna ministarstva su strukturirana na sljedeći način: (1) Federalno ministarstvo unutrašnjih poslova; (2) Federalno ministarstvo pravde; (3) Federalno ministarstvo finansija; (4) Federalno ministarstvo energije, rudarstva i industrije; (5) Federalno ministarstvo prometa i komunikacija; (6) Federalno ministarstvo rada i socijalne politike; (7) Federalno ministarstvo raseljenih osoba; (8) Federalno ministarstvo za pitanje boraca i invalida rata; (9) Federalno ministarstvo zdravstva; (10) Federalno ministarstvo obrazovanja i nauke; (11) Federalno ministarstvo kulture i sporta; (12) Federalno ministarstvo trgovine; (13) Federalno ministarstvo razvoja, poduzetništva i obrta; (14) Federalno ministarstvo prostornog uređenja i okoliša; (15) Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i (16) Federalno ministarstvo okoliša i turizma.

²⁵ Službene novine Federacije BiH, br. 28/97 i 26/02.

²⁶ Službene novine Federacije BiH, br. 28/97 i 26/02.

Federalne uprave organizaciono se postavljaju u sastav ministarstava ili samostalno. Tako postoje: (1) Poreska uprava (u sastavu Federalnog ministarstva finansija); (2) Finansijska policija (u sastavu Federalnog ministarstva finansija); (3) Zavod za standardizaciju, meriteljstvo i patente (u sastavu Federalnog ministarstva energetike, rudarstva i industrije); (4) Pedagoški zavod (u sastavu Federalnog ministarstva obrazovanja i nauke); (5) Federalni zavod za statistiku; (6) Federalni meteorološki zavod; (7) Arhiv Federacije; (8) Federalni zavod za programiranje; (9) Federalna direkcija robnih rezervi; (10) Federalni zavod za agropedologiju; (11) Federalni zavod za poljoprivredu Sarajevo; (12) Federalni agromediterranski zavod Mostar i (16) Federalni zavod za geologiju.

Samostalne uprave su: Federalna uprava civilne zaštite i Federalna uprava za geodetske i imovinsko – pravne poslove.

Federalne upravne ustanove se obrazuju kao zavodi, direkcije i agencije.

Budući da se Federacija Bosne i Hercegovine, kao složen entitet (država), sastoji od federalnih jedinica (kantona), nužno je pomenuti organe uprave na kantonalnom nivou.

Kantoni su ustrojani prema nacionalnom, ekonomsko–funkcionalnom, prirodno–geografskom i komunikacijskom principu.²⁷ Svaki od kantona (ima ih deset) ima svoju vladu, ministarstva i druge organe uprave koji se obrazuju, kako za obavljanje upravnih i stručnih poslova koji spadaju u isključivu nadležnost kantona, tako i za obavljanje upravnih i stručnih poslova u zajedničkoj nadležnosti federalnih vlasti i kantona. Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave kantoni utvrđuju broj ministarstava i drugih organa uprave, te određuju njihov djelokrug, pravni položaj i oblik upravljanja. Suštinski, na kantonalnom nivou postoje tri oblika uprave, i to: ministarstva, kantonalne uprave i kantonalne upravne organizacije.

Sagledavajući strukturu državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, a imajući u vidu da svaki od deset kantona ima preko deset ministarstava, zatim veliki broj uprava i upravnih organizacija, pa kad još tome dodamo federalna ministarstva, federalne uprave i upravne organizacije, možemo zaključiti, da je aparat državne uprave predimenzionisan, razućen, ispreplitanih nadležnosti, te iznimno neekonomičan i skup.

Organizacija državne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine Pravni položaj Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine utemeljen je na Statutu Brčko Distrikta BiH.²⁸ Statut određuje Brčko Distrikt BiH kao jedinstvenu ad-

²⁷ Član 2 Zakona o federalnim jedinicama – kantonima, Službene novine Federacije BiH, br. 9/96.

²⁸ Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, br. 1/00, 17/08, 39/09 i 2/10. Takođe vidjeti: Amandman I na Ustav BiH, Službeni glasnik BiH, br. 25/09.

ministrativnu jedinicu lokalne samouprave, koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine. Distrikt ima načelnika Distrikta, Skupštinu distrikta i Vladu distrikta.

Upravu Brčko distrikta BiH čine odjeljenja, službe i uredi. Odjeljenja uprave u Brčko distriktu BiH su: (1) Odjeljenje za stručne i administrativne poslove; (2) Odjeljenje za budžet i finansije; (3) Odjeljenje za javne poslove; (4) Odjeljenje za ko- munalne poslove; (5) Odjeljenje za urbanizam, imovinske odnose i privredni razvoj; (6) Odjeljenje za zdravstvo i ostale usluge; (7) Odjeljenje za javnu bezbjednost; (8) Odjeljenje za obrazovanje; (9) Odjeljenje za poljoprivredu, šumarstvo i vodoprivredu; (10) Odjeljenje za javni registar i (11) Odjeljenje za raseljena lica, izbjeglice i stambena pitanja.

Pored odjeljenja, uprava obuhvata službe i urede koji su direktno odgovorni gradonačelniku, i to: Pravna služba, Kancelarija gradonačelnika i Kancelarija za privatizaciju.

Pored navedenih, u krug subjekata uprave Brčko distrikta spadaju i: Poreska uprava, Uprava javnih prihoda, Komisija za papire od vrijednosti, Policija Brčko distrikta BiH i drugi.

Bitno je napomenuti da odjeljenja, službe, kancelarije i drugi subjekti uprave Brčko distrikta BiH realizuju upravnu djelatnost, kako iz nadležnosti Brčko distrikta, tako i iz nadležnosti Bosne i Hercegovine.

ZAKLJUČAK

Koncept državne uprave u Bosni i Hercegovini je veoma složen, budući da je i Bosna i Hercegovina složena državna zajednica (*sui generis*). U tom smislu, svaki nivo vlasti (državni – zajednički, entitetski, kantonalni i Brčko distrikt BiH), imaju svoje organe uprave. Pored toga, na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine prisutni su državni (zajednički) organi državne uprave. Između svih postojećih organa nema hijerarhijskog odnosa usljed preovlađujućeg principa isključive podjele nadležnosti između entiteta i države, odnosno između entiteta i kantona u Federaciji BiH. Postojeći odnosi su odnosi međusobnih prava i obaveza, te odnosi saradnje. Svakako da se ovako glomazna, komplikovano ustrojena i hijerarhijski razučena organizacija uprave odražava na njenu efikasnost.

Ovako uređena državna uprava u Bosni i Hercegovini predstavlja odraz njenog ustavnog uređenja i proizvod je najšireg mogućeg kompromisa.

Evroatlanski integracioni i procesi pred ovu državu i njenu upravu postavljaju stalne reformske zahtjeve koji se baziraju na smanjenje administracije na svim nivoima, objedinjavanje upravnih institucija i smanjenje javne potrošnje. Nasuprot tome, došlo je do osnivanja velikog broja upravnih organa i organizacija na državnom nivou čije se nadležnosti uveliko preklapaju sa onima na entitetskom pa i kantonalnom nivou. Krupnije promjene na ovom planu, u skorije vrijeme, nije

realno očekivati usljed nedostatka političkog kompromisa.

BIBLIOGRAFIJA:

- Frede L. Morrison: *The Constitution of Bosnia-Herzegovina*, Constitutional Commentary, Volume 13, Issue 2, 1996.
- The American Heritage Dictionary of the English Language, Fourth edition, Houghton Mifflin, Boston, 2006.
- Alfred C. Stepan: *Federalism and Democracy, Beyond the U.S. Model*, Journal of Democracy—Volume 10, Number 4, October 1999.
- Aleksandar Đurđev: *Ustavno pravo II, organizacija državne vlasti*, Univerzitet u Novom Sadu, Pravni fakultet, Novi Sad, 200.
- Aleksandar Fira: Enciklopedija ustavnog prava bivših jugoslovenskih zemalja, IV tom, Agencija Mir, Novi Sad, 2004.
- Zakon o republičkoj upravi*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 118/08, 11/09, 74/10, 86/10 i 121/12.
- Zakon o Savjetu ministara BiH*, Službeni glasnik BiH, br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07 i 24/08.
- Zakon o upravi BiH*, Službeni glasnik BiH, broj 32/02.
- Zakon o federalnim jedinicama – kantonima*, Službene novine Federacije BiH, br. 9/96.
- Jasna Bakšić-Mučić: *Razumijevanje Dejtonskog ustava 10 godina kasnije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, br. 1-2/2005.
- Nedim Ademović, Joseph Marko, Goran Marković: *Ustavno pravo BiH*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, 2012.
- Ostoja Kremenović: *Prikaz zakona o republičkoj upravi*, Zbirka zakona o Vladi, Republičkoj upravi, Državnim službenicima i Upravnoj inspekciji, Agencija za državnu upravu Republike Srpske i JU Službeni glasnik Republike Srpske, Banjaluka, 2007.
- Petar Kunić: *Upravno pravo—drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Banjaluci i Uprava za policijsko obrazovanje MUP—a Republike Srpske, Banjaluka, 2010.
- Rajko Kuzmanović: *Ustavno pravo, četvrto izmijenjeno i dopunjeno izdanje*, Fakultet poslovne ekonomije, Banjaluka, 2006.
- Ratko Marković: *Ustavno pravo i političke institucije, dvanaesto osavremenjeno izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu i JP „Službeni glasnik“, Beograd, 2008.
- Sead Dedić: *Upravno pravo Bosne i Hercegovine*, Pravni fakultet Univerziteta u Bihaću i Magistrat Sarajevo, Bihać/Sarajevo, 2001.
- Ustav Bosne i Hercegovine*, Ustavni sud BiH, <http://www.ccbh.ba/>.²⁹
- Ustav Republike Srpske sa amandmanima*, Službeni glasnik Republike Srpske, br. 21/92, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 31/02, 31/03, 98/03, 115/05 i 117/05.
- Hans Kelzen: *Glavni problemi teorije državnog prava*, Službeni list SRJ, Beograd, 2001.

²⁹ Ustav BiH je sadržan u Opštem okvirnom sporazumu za mir u Bosni i Hercegovini, Aneks IV. Ustav BiH nikada nije objavljen u Službenom glasniku BiH. Tragajući za relevantnim izvorom, autor upućuje na verziju Ustava BiH objavljenu na zvaničnom veb sajtu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine. Za sada jedini amandman na Ustav BiH koji se odnosi na Brčko distrikt BiH objavljen je u Službenom glasniku BiH, br. 25/09.

Nevenko Vranješ, PhD

State Administration Organization in Bosnia and Herzegovina

Abstrakt: The division of responsibilities in complex states is a difficult issue. Of how these divisions depend on the organization of state administration at all levels of government. As Bosnia and Herzegovina is a complex state and thus its administration is very complex and diversified. Hence, Bosnia and Herzegovina has a large number of government agencies and organizations at all levels of government. Between these agencies and organizations, there is a relationship of cooperation and relations of mutual rights and obligations. Therefore, there is no hierarchical relationship except in the civil administration of the Republic of Srpska. The paper analyzes the status of state administration at all levels of government with regard to key administrative institutions.

Key words: administration, state administration, administrative bodies, and administrative organizations.
