

Prof. dr. Enver Ajanović
Univerzitet u Sarajevu / University of Sarajevo
Pravni fakultet / Faculty of Law

UDK 354 (497.6)

Pregledni naučni članak

**REORGANIZACIJA MINISTARSTAVA U VLADI
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE PREMA SRODNOSTI
UPRAVNIH POSLOVA I STANDARDIMA EU**

**REORGANIZATION OF MINISTRIES IN THE FEDERATION OF
BOSNIA AND HERZEGOVINA GOVERNMENT ACCORDING TO
THE ADMINISTRATION SIMILARITY AND EU STANDARDS**

Sažetak

U Bosni i Hercegovini se do sada više puta reformirala javna uprava. Prvi put nakon stjecanja političke nezavisnosti 1992. godine to se desilo zaključivanjem Vašingtonskog sporazuma 1994. godine. Ovim međunarodnim ugovorom RBiH se pravno obavezala da na jednom dijelu svoje teritorije Ustavom FBiH uspostavi kantonalnu vlast. Potom je na osnovu Ustava BiH i Odluke Ustavnog suda BiH u FBiH reformirana federalna uprava tako što je određeno Ustavom FBiH da u Vladi FBiH ima 16 ministara; a od toga osam Bošnjaka, pet Hrvata i tri Srbina. Pored ustavnih promjena kao pravnog osnova za reformu federalne uprave u FBiH, Parlament FBiH je prvo potvrdio Odluku visokog predstavnika o Zakonu o ministarstvima Federacije i drugim tijelima federalne uprave 2002. godine. Ovaj zakon je mijenjan i dopunjavao šest puta. U svim ovim izmjenama i dopunama nije se desila reforma upravnog organizacionog prava na nivou Federacije u skladu sa pravnim standardima Evropske unije. U skladu sa hijerarhijskim odnosom međunarodnog i nacionalnog prava, Ugovor o funkcioniranju EU utječe na posebno upravno organizaciono pravo u državama članicama. Primjenom ovih standarda u FBiH ne mogu više postojati Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede, Ministarstvo okoline i turizma, Ministarstvo kulture i sporta, te Ministarstvo razvoja, obrta i poduzetništva. Reformom ovog dijela upravnog prava mora postojati pet novih ministarstava: kulture, okoline, poljoprivrede, sporta i turizma. Zbog ustavnih odredaba na snazi o nadležnostima FBiH i da u Vladi FBiH mora postojati 16 ministarstava, trenutno nema uvjeta da se turizam i okolina odvoje. Sada je moguće osnovati ministarstvo poljoprivrede, a u budućnosti će se morati odvojiti poslovi okoline i turizma i zakonom dati u nadležnost odvojenim

ministarstvima, čim se steknu uvjeti i za ovakvu reformu upravnog organizacionog prava na federalnom nivou vlasti.

Ključne riječi: *rasformiranje ministarstava kulture i sporta, okoline i turizma u nova četiri ministarstva kulture, okoline, sporta i turizma, pripajanje vodoprivrednih upravnih poslova ministarstvu okoline*

Summary

Up to the moment, there have been several public administration reforms in Bosnia and Herzegovina. The first time after gaining political independence in 1992 it happened as the result of the Washington Treaty of 1994. This international agreement legally obliged RBiH to establish cantonal authorities at one part of its territory through the Constitution of the FBiH. Therefore on the basis of the B&H Constitution and the Constitutional Court of BiH Decision, the federal government is reformed in accordance with the FBiH Constitution, so there are 16 ministers in the FBiH Government - eight Bosniaks, five Croats and three Serbs. In addition to constitutional changes, as a legal basis for the federal administration reform, the FBiH Parliament first confirmed the Decision of the Higher Representative on the Law on the Federal Ministries and other bodies of the federal administration in 2002. This law has been amended six times. In all of these amendments, there has not been a single reform of administrative organizational rights at the federal level in accordance with the legal standards of the European Union. In accordance with the hierarchical relationship of international and national laws, the Treaty on the EU functioning affects a particular administrative organizational law in member states. By applying those regulations, Ministries of Agriculture, Forestry and Water Management, Environment and Tourism, Culture and Sports and the Ministry of Development, Crafts and Entrepreneurship can no longer exist in the FBiH. The reform of this part of administrative law must have five new ministries: culture, environment, agriculture, sport and tourism. Due to the constitutional provisions in force on the FBiH competencies and that there must be 16 ministries in the FBiH Government; there are currently no conditions for the separation of tourism from environment. It is now possible to set up the Ministry of Agriculture, and in the future it will be necessary to separate the environment and tourism affairs and enact the law so the separated Ministries, as soon as the conditions for such reform of administrative organizational rights at the federal level of government are met.

Key words: *disassociation of the Ministry of Culture and Sport, Environment and Tourism into new four Ministries of Culture, Environment, Sports and Tourism, the merging of water management activities to the Ministry of Environment*

I Uvod

Pravni osnovi za reorganizaciju ministarstava u Vladi Federacije Bosne i Hercegovine

Od osnivanja EEZ primarno i sekundarno pravo utjecalo je na razvoj posebnog upravnog organizacionog i funkcionalnog prava država članica. Tokom 60 godina postojanja i razvijanja ove međunarodne organizacije znatno se povećavao i danas je normiran u primarnom i sekundarnom pravu EU.

Ustav FBiH sadrži odredbu da su politika zaštite čovjekove okoline i korištenje prirodnih bogatstava u zajedničkoj nadležnosti Federacije i kantona. Iz ove odredbe se vidi da je sadašnja organizacija navedenih ministarstava protivna Ustavu FBiH. Zato se u skladu sa Ustavom FBiH moraju usvojiti izmjene Zakona o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave i tako uskladiti zakonodavstvo ovog entiteta sa Ustavom FBiH.

Pored ustavnopravnog osnova za ovu reformu u upravnom poretku, Zakon o organizaciji organa uprave u FBiH sadrži opće principe organiziranja organa uprave FBiH. Ovi organi osnivaju se tako da se osigurava potpuno, efikasno i racionalno obavljanje svih upravnih i stručnih poslova iz okvira nadležnosti Federacije, odnosno iz nadležnosti kantona. Organi uprave osnivaju se prema vrsti i obimu poslova i načelima grupiranja poslova prema vrsti, složenosti i međusobnoj funkcionalnoj povezanosti, kao i sa potrebama osiguranja efikasnog rukovođenja radom organa uprave.¹

II Ministarstvo okoline *de lege ferenda*

a) Pravni osnov u pravu Evropske unije za osnivanje ministarstva okoline

Ugovor o funkcioniranju EU sadrži XX poglavlja o okolini. Okolinsko pravo Evropske unije može se podijeliti na opći i posebni dio. Opći dio normiran je primarnim i sekundarnim pravom, a posebni samo

¹ Član 33. Zakona o organizaciji organa uprave u FBiH („Službene novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

sekundarnim. Posebnim dijelom regulirano je pravo javnih dobara, kao što su zemljište (tlo), zrak, rijeke i more.²

Prema Ugovoru o funkcioniranju EU, zahtjevi za zaštitu okoline moraju početi od unapređivanja *održivog razvoja* pri utvrđivanju i provođenju politike i mjera Unije.

Okolinska politika doprinosi ostvarenju: održavanja i zaštite okoline kao i poboljšavanja njenog kvaliteta; zaštite ljudskog zdravlja; promišljenog i racionalnog korištenja prirodnih izvora; unapređenja međunarodnih mjera radi rješavanja regionalnih ili globalnih okolinskih problema i naročito radi suzbijanja klimatskih promjena.³

Zaštita zdravlja kao opći cilj okolinske politike uređena je posebno i primarnim pravom o javnom zdravlju.

Za izradu okolinske politike Unije uzimaju se u obzir: raspoloživi naučni i tehnički podaci; okolinski uvjeti u pojedinim regionima Unije; prednosti i opterećenja zbog aktivnosti odnosno neaktivnosti; ekonomski i socijalni razvoj Unije u cjelini, kao i uravnotežen razvoj regiona.

Unija i države članice sarađuju u okviru svojih ovlaštenja sa trećim zemljama i nadležnim međuvladinim organizacijama. Pojednosto saradnje Unije mogu se urediti sporazumima između Unije i zainteresiranih trećih strana.

Ovo pravilo ne odnosi se na nadležnost država članica da pregovaraju u međunarodnim grupama i zaključuju međunarodne sporazume.

Radi postizanja propisanih ciljeva okolinske politike Evropski parlament i Savjet odlučuju u redovnom zakonodavnom postupku o aktivnostima Unije nakon konsultacija Ekonomsko-socijalnog odbora i Odbora regija. Ukoliko su ove mjere povezane sa nesrazmjerno visokim troškovima za organe uprave u skladu sa principom uzrokovanja, države članice predviđaju odgovarajuće odredbe o privremenim izuzetnim pravilima i/ili finansijsku podršku iz Kohezionog fonda.

Odstupanjem od postupaka donošenja zaključaka i u skladu sa odredbama o ujednačavanju pravnih propisa, nakon konsultacija sa Evropskim parlamentom, Ekonomsko-socijalnim odborom i Odborom regija, Savjet u posebnom zakonodavnom postupku donosi propise pretežno poreske prirode, mjere o prostornom uređenju, o kvantitativnom upravljanju vodnim resursima ili mjere koje posredno ili neposredno utječu na raspoloživost ovih resursa, o korištenju zemljišta izuzimajući upravljanje otpadom, te mjere koje značajno utječu na izbor države članice između različitih izvora energije i općih struktura njenog snabdijevanja energijom.

² Vidjeti na internetskoj stranici europa.eu za upravnu granu okoline.

³ Član 191. stav 1. Ugovora o načinu rada EU.

Na prijedlog Komisije i nakon konsultacija Evropskog parlamenta, Ekonomsko-socijalnog odbora i Odbora regija, Savjet može jednoglasno odlučiti da za navedene oblasti važi redovni zakonodavni postupak. Donošenje ovih mjera slijedi nakon konsultacija Ekonomsko-socijalnog odbora i Odbora regija.

U redovnom zakonodavnom postupku i nakon konsultacija Ekonomsko-socijalnog odbora i Odbora regija, Evropski parlament i Savjet odlučuju o općim akcionim programima, u kojima se utvrđuju prioritetni ciljevi.

Mjere potrebne za provođenje ovih programa donose se zavisno od slučaja u redovnom i posebnom zakonodavnom postupku.

U skladu sa određenim mjerama Unije, države članice vode brigu o finansiranju i provođenju okolinske politike.

Ugovor o funkcioniranju EU dozvoljava državama članicama da, pored unijskih zaštitnih mjera, preduzimaju ili zadrže pojačane mjere koje moraju biti u skladu sa ugovorima. Mjere se notificiraju Komisiji.⁴

Okolinska politika zasniva se na pravnim načelima visokog nivoa zaštite okoline, opreznosti i prevencije, porijekla i uzrokovanja. U tom pogledu, mjere usklađivanja koje ispunjavaju zahtjeve zaštite okoline obuhvataju, ako je potrebno, zaštitnu klauzulu. Ta klauzula ovlašćuje države članice na preduzimanje privremenih mjera iz neekonomskih razloga neuvjetovanih okolinskom politikom, koje podliježu kontrolnom postupku Unije.

Ova politika Unije usmjerena je na *visoki nivo zaštite* uvažavajući i različite osobine u pojedinim regionima.⁵

Ova politika Unije temelji se na načelima opreza i prevencije, na načelu suzbijanja oštećenja okoline sa prioritetom na njihov izvor, kao i na principu uzrokovanja.

Prema principu opreznosti, okolinska politička djelatnost naređuje se ne samo radi otklanjanja prijetee štete ili konkretnog rizika nego služi izbjegavanju rizika. Zato je dovoljna mogućnost okolinske štete utemeljene na činjenicama,⁶ dok se na osnovu ranije ugovorom propisanog principa prevencije (sprečavanja) opravdavaju okolinske političke mjere, ako je postojao jasan rizik nastanka okolinske štete.

⁴ Članovi 191. stav 3, 192. i 193. Ugovora o načinu rada EU.

⁵ Član 191. stav 2. Ugovora o načinu rada EU.

⁶ *Schröder*, in Rengeling (FN 16), § 9 Rn. 35 m.w. N. Siehe die Mitteilung der Kommission über die Anwendbarkeit der Vorsorgeprinzips v.2.2. 2000, KOM (2000) 1 endg. Der EuGH hat bislang die Durchsetzung des Vorsorgeprinzips weitgehend den Mitgliedstaaten überlassen, Urt. v. 21. 3. 2000, C 6/99, Slg. 2000 I-1651 ff. (*Greenpeace France and others*); vgl. dazu *van Calster/Scott*, RECIEL 2001, 116.; navedeno u: Michael Kloepfer, *op. cit.* str. 686.

Načelo *porijekla* propisuje da se oštećenja okoline trebaju suzbijati na izvoru.⁷ Prema ovom načelu, sprečavanje emisija ima prioritet nad suzbijanjem emisija i utvrđivanjem okolinskih standarda.⁸ „Politika visokih dimnjaka“ bila bi suprotnost ovom načelu.

Prema načelu *uzrokovanja*, onaj koji okolinu oštećuje ili stvara odgovarajući rizik obavezan je snositi⁹ troškove za izbjegavanje, uklanjanje i poravnanje okolinskih opterećenja. Ovom obavezom snošenja troškova treba se uzročniku dati poticaj za smanjivanje ili razvijanje manje opterećujućih tehnologija i proizvoda.¹⁰

Kao što se vidi iz ovih odredaba, nema nijedne odredbe o poljoprivredi zajedno sa odredbama o okolini. Iz ovih odredaba i teorijskih objašnjenja jasno je da se ovo pravo može najefikasnije primjenjivati ako se osnuje ministarstvo nadležno samo za okolinu.

b) Važeće pravo javnog vodnog dobra u Federaciji Bosne i Hercegovine

Zakon o vodama FBiH sadrži više pravnih normi čija primjena bi bila efikasnija ako bi se osnovalo ministarstvo okoline.

Prvo, to su ekološke norme definicije i zato ovaj zakon treba primjenjivati ministarstvo okoline *de lege ferenda*. Iz njihovog naziva vidi se da zakonodavac za potrebe primjene ovog zakona u upravnom postupku nije normirao ove definicije za vještački izgrađeni dio javnog vodnog dobra. Radi se o vrstama vodoprivrednih objekata s obzirom na namjenu.¹¹

Odredbama o zaštiti voda čuva se supstanca voda.¹² Ova zaštita uvjet je vodoprivredne djelatnosti, jer od hemijskog, biološkog i fizičkog svojstva voda zavisi njihovo korištenje na osnovu upravnih akata/prethodne vodne saglasnosti, vodne saglasnosti i vodne dozvole. Upravo ovaj odnos supstance vode i njenog korištenja također zahtijeva da u upravnom postupku postoji ministarstvo okoline. Upravo zato upravni nadzor nad primjenom

⁷ Vgl. *Epiney/Furrer*, EuR 1992, 369 (384 f.). Zur Abgrenzung zwischen Vorsorge- und Vorbeugeprinzip vgl. *Schröder*, in Rengeling (FN 16), § 9 Rn. 36; *Frenz* (FN 472), Rn. 141 ff.; *Epiney* (FN 470), S. 98 ff.; navedeno u: Michael Kloepfer, *op. cit.* str. 686.

⁸ *Epiney* (FN 470), S. 102.; navedeno u: Michael Kloepfer, *op. cit.* str. 686.

⁹ Vgl. *Nettesheim*, Jura 1994, 337 (340); navedeno u: Michael Kloepfer, *op. cit.* str. 686.

¹⁰ *Jahns-Böhm*, in Schwarze (FN 435), Art. 174 EGV Rn. 21.; navedeno u: Michael Kloepfer, *op. cit.* str. 686.

¹¹ Vidjeti više o tome u članu 4. i 14. Zakona o vodama FBiH („Službene novine FBiH“, br. 70 od 20. novembra 2006. godine).

¹² Članovi od 53. do 79. Zakona o vodama FBiH („Službene novine FBiH“, br. 70 od 20. novembra 2006. godine).

Zakona o vodama FBiH treba vršiti ovo novo ministarstvo, a ne sadašnje Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva FBiH.

Zakon o vodama FBiH sadrži i odredbe o zaštiti od štetnog djelovanja voda.¹³ Ovakvo djelovanje voda uzrokuju prirodne nepogode. Ovi prirodni procesi mogu utjecati na vodoprivrednu djelatnost i oni sami po sebi, razumljivo, nisu vodoprivredna djelatnost. Radi se o naknadi štete koju uzrokuju velike bujice vode.¹⁴ Zato i ovi upravni poslovi zaštite od štetnog djelovanja voda po svojoj pravnoj prirodi pripadaju budućem ministarstvu okoline.

Privredni značaj vode proizlazi iz njenih hemijskih, bioloških i fizičkih svojstava, tako da obavljanje vodoprivredne upravne djelatnosti pripada ministarstvu okoline *de lege ferenda*.

Međusobna povezanost odnosno uvjetovanost ekološkog svojstva vode da bude iskorištena i u vodoprivredne svrhe normirana je i odredbom da je prethodna vodna saglasnost uvjet izdavanja okolinske dozvole po Zakonu o zaštiti okoline. Naime, izdavanjem ili odbijanjem izdavanja okolinske dozvole pruža se upravnoppravna zaštita međusobno povezanim okolinskim medijima – zraku, vodama i tlu. Na medij tlo treba se primijeniti široko tumačenje, jer su sa tlom neraskidivo povezane i šume. One su također prema svojim prirodnim i pravnim svojstvima prirodno javno dobro, iako ih Evropska unija pogrešno svrstava u poljoprivredu.

U vezi sa osnivanjem Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave, politička praksa imenovanja nedovoljno profesionalnog rukovodioca ovog organa uprave i pojedine odredbe Zakona o vodama sprečavaju ostvarenje tendencije profesionalizacije javne uprave.¹⁵ Do sada je ministar u sadašnjem Ministarstvu poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva uvijek bio stručnjak za poljoprivredu, a nikada za okolinu. Profesionalizacija federalne uprave u FBiH može se postići samo osnivanjem ministarstva okoline kao organa uprave specijaliziranog samo za okolinske upravne stvari.

Zakon o vodama sadrži odredbu da federalni ministar poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva usvaja propis o načinu određivanja granice vodnog dobra i postupku utvrđivanja pripadnosti zemljišne čestice javnom vodnom dobru. Granicu pojedinačnog vodnog dobra određuje, na osnovu ovog propisa, Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva za

¹³ Članovi 80. do 97. Zakona o vodama FBiH („Službene novine FBiH“, br. 70 od 20. novembra 2006. godine).

¹⁴ Tako je bilo sa velikim poplavama u maju 2014. godine. Za ovako velike poplave u Bosni i Hercegovini nije znalo ni najstarije stanovništvo u tom trenutku.

¹⁵ Pusić, Eugen (1996) *Nauka o upravi*, Školska knjiga, Zagreb, str. 61–71.

površinske vode I kategorije, a za površinske vode II kategorije kantonalno ministarstvo nadležno za vode.¹⁶ Puno bolje bi bilo da ove granice određuje ministar okoline sa odgovarajućim obrazovanjem, a ne sadašnji ministar poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva kao inženjer agronomije.

U oblasti okoline profesionalne federalne uprave nema ni u odredbi da Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva predlaže strategije upravljanja vodama uz saglasnost sadašnjeg federalnog ministarstva nadležnog za okolinu.¹⁷ Daleko bolje bi bilo da ovu strategiju predlaže ministar u ministarstvu nadležnom samo za okolinske upravne poslove. Isti nedostatak postoji i u odredbi da federalni ministar poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva predlaže plan upravljanja vodama Vladi FBiH.¹⁸ U skladu sa profesionalizacijom javne uprave za podnošenje ovog prijedloga *de lege ferenda* mora biti nadležan ministar profesionalac za okolinu.

Ovakvih podzakonskih akata u Zakonu o vodama ima još i sve njih treba predložiti ministarstvo i ministar okoline *de lege ferenda*.¹⁹

Navedeni nedostatak postoji također u odredbi da na prijedlog federalnog ministra poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Vlada Federacije određuje pojedinačne površinske vode na kojima je zabranjena plovidba plovilima koja za pogon koriste naftne derivate.²⁰ Ovim derivatima zagađuje se supstanca voda, tako da ovaj prijedlog pripada nadležnosti ministarstva okoline *de lege ferenda*.

Osjetljivost i manja osjetljivost područja, kao i mjere zaštite, zabrane i ograničenja u osjetljivom području regulira federalni ministar okoline uz saglasnost federalnog ministra poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva.²¹ Prema pravnim standardima EU, ovo su isključivo okolinski upravni poslovi i zato će u budućnosti ovakve prijedloge morati podnositi ministar okoline, a ne ministar poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva.

¹⁶ Član 8. u vezi sa članom 7. stav 1. i članom 9. stav 1. i 2. Zakona o vodama („Službene novine FBiH“, br. 70 od 20. novembra 2006. godine).

¹⁷ Član 24. stav 2. Zakona o vodama („Službene novine FBiH“, br. 70 od 20. novembra 2006. godine).

¹⁸ Član 40. Zakona o vodama („Službene novine FBiH“, br. 70 od 20. novembra 2006. godine).

¹⁹ To su, npr., član 61. stav 6, član 62. stav 4, član 64. stav 1. itd Zakona o vodama („Službene novine FBiH“, br. 70 od 20. novembra 2006. godine).

²⁰ Član 57. stav 1. Zakona o vodama („Službene novine FBiH“, br. 70 od 20. novembra 2006. godine).

²¹ Član 73. Zakona o vodama („Službene novine FBiH“, br. 70 od 20. novembra 2006. godine).

Na prijedlog federalnog ministra poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva Vlada FBiH određuje broj potencijalno ugroženih stanovnika i veličinu moguće štete na zemljištu, objektima i drugim dobrima, uzimajući u obzir prirodne mogućnosti i uvjete za nastanak štetnog djelovanja voda.²²

Također, ne pripada federalnom ministarstvu poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva da federalni ministar donosi propis o načinu određivanja ugroženog područja i razvrstavanju zemljišta na kategorije ugroženosti.²³ Iz sadržaja ove odredbe vidi se da po svojoj pravnoj prirodi ovaj podzakonski akt treba normirati federalni ministar samo za okolinu, jer je samo ovaj rukovodilac stručan donositi takve odluke. Jasno je da federalni ministar poljoprivredne struke to ne može bolje učiniti.

Isto tako, federalni ministar okoline je dovoljno stručno osposobljen da sam usvaja plan o mjerama i načinu njihovog provođenja za područja uz površinske vode I kategorije, a nikako ministar poljoprivrede. Opravdanje za ovakav pristup vidi se iz sadržaja ovih mjera. To su: mjere na ugroženim područjima i zaštitnim vodnim objektima kojima se sprečava nastanak težih posljedica štetnog djelovanja voda; neprekidna dežurna služba pravnog lica kome je agencija za vode ustupila obavljanje stručno-tehničkih poslova iz svoje nadležnosti u vrijeme opasnosti i za vrijeme trajanja velikih voda; povećan nadzor nad zaštitnim objektima i na ugroženim područjima; odstranjivanje naplavina u cilju povećanja kapaciteta protočnosti riječnog korita; provođenje privremenih mjera kao što je postavljanje odbrambenog nasipa, nasipanje, saniranje proboja i dr.²⁴

I na kraju, sanacija posljedica štetnog djelovanja voda izvodi se na osnovu programa sanacije. Ovaj program treba predložiti ministarstvo okoline *de lege ferenda*, jer voda kao okolinski medij može imati štetno djelovanje na prirodnu okolinu. Pritom nema nikakve smetnje da i dalje Vlada FBiH usvaja ovaj program.²⁵

U pogledu upravnog organizacionog prava, Agencija za vodno područje Jadranskog mora i Agencija za vodno područje rijeke Save obuhvataju upravne poslove koji po svojoj pravnoj prirodi pripadaju okolinskom pravu.

²² Član 86. stav 2. Zakona o vodama („Službene novine FBiH“, br. 70 od 20. novembra 2006. godine).

²³ Član 86. stav 4. Zakona o vodama („Službene novine FBiH“, br. 70 od 20. novembra 2006. godine).

²⁴ Član 92. stavovi 2. i 4. Zakona o vodama („Službene novine FBiH“, br. 70 od 20. novembra 2006. godine).

²⁵ Član 94. stavovi 1. i 6. Zakona o vodama („Službene novine FBiH“, br. 70 od 20. novembra 2006. godine).

Zato i obje agencije moraju postati nesamostalne upravne ustanove u okviru ministarstva okoline *de lege ferenda*.

III Ministarstvo poljoprivrede

a) Primarno pravo Evropske unije

I u EU postoje odredbe samo o pravu poljoprivrede, pa u svakoj državi članici postoji ministarstvo samo za poljoprivredne upravne poslove. Iz ovih odredbi kao i sekundarnog prava može se saznati zašto se osnivaju ministarstva namijenjena samo ovoj vrsti upravnih poslova.

Unija utvrđuje zajedničku agrarnu i ribolovnu politiku i provodi je. Unutrašnje tržište obuhvata i poljoprivredu, ribarstvo i trgovinu poljoprivrednim proizvodima. Pod poljoprivrednim proizvodima moraju se podrazumijevati proizvodi tla, stočarstvo i ribarstvo, te proizvodi koji su sa njima u neposrednoj vezi prvog nivoa obrade. Pozivanje na zajedničku poljoprivrednu politiku ili na poljoprivredu i korištenje riječi „poljoprivredni“ moraju se razumjeti u smislu da se pod tim misli i na ribolovstvo uzimanjem u obzir posebnih obilježja ribarskog sektora.

Propisi o uspostavljanju i funkcioniranju unutrašnjeg tržišta primjenjuju se na poljoprivredne proizvode ukoliko nije nešto drugo određeno u preostalim primarnim odredbama o poljoprivredi u Ugovoru o funkcioniranju EU. Preostale odredbe važe i za proizvode iz Dodatka I.

Sa funkcioniranjem i razvojem unutrašnjeg tržišta za poljoprivredne proizvode oblik zajedničke agrarne politike mora se istovremeno pojaviti.

Cilj poljoprivredne politike je stabilizacija tržišta, osiguranje snabdijevanja i briga o dostavi potrošačima za odgovarajuće cijene. Ova politika ima i cilj da se poveća produktivnost poljoprivrede promoviranjem tehničkog napretka, racionaliziranjem poljoprivredne proizvodnje i najboljeg mogućeg korištenja produktivnih faktora, a naročito radne snage. Njen cilj je i da se na ovaj način poljoprivrednom stanovništvu garantira izdržavanje za život, a naročito povećavanjem prihoda po glavi stanovnika osobama angažiranim u poljoprivredi.

Pri oblikovanju zajedničke poljoprivredne politike i za to posebnih metoda koji se moraju primijeniti mora se uzeti u obzir: posebna vlastita vrsta poljoprivredne djelatnosti koja proizlazi iz socijalne strukture poljoprivrede te strukturalne i prirodno uvjetovane razlike različitih poljoprivrednih područja; nužnost da se postepeno provedu odgovarajuća prilagođavanja; te

činjenica da poljoprivreda u državama članicama predstavlja jedno privredno područje usko isprepletено sa cijelom narodnom ekonomijom.²⁶

Radi postizanja ciljeva poljoprivredne politike osniva se zajednička organizacija poljoprivrednih tržišta.

Ona postoji zavisno od proizvoda u formi: a) zajedničkih pravila o konkurenciji, b) obavezujućeg koordiniranja različitih nacionalnih tržišnih poredaka, c) evropskog tržišnog poretka.

Osnovana zajednička organizacija može uključiti sve mjere potrebne za provođenje ciljeva poljoprivredne politike, a naročito reguliranja cijena, pomoći za proizvodnju i dodjelu različitih proizvoda, mjera uskladištenja i poravnjanja, zajedničke organizacije za stabilizaciju uvoza i izvoza.

Zajednička organizacija mora se ograničiti na slijeđenje ciljeva poljoprivredne politike i isključiti svaku diskriminaciju između proizvođača ili potrošača unutar Unije.

Moguća zajednička politika cijena mora se zasnivati na zajedničkim načelima i jedinstvenim metodama obračuna.

Radi omogućavanja ovim zajedničkim organizacijama ostvarivanja njihovih ciljeva mogu se osnovati jedan ili više fondova za garanciju i usmjerenje za poljoprivredu.²⁷

Zbog ostvarivanja ciljeva zajedničke poljoprivredne politike, u okviru ove politike mogu se predvidjeti zajedničke mjere radi promoviranja korištenja određenih proizvoda. Isto se može učiniti za efikasno koordiniranje nastojanja na području profesionalnog obrazovanja, istraživanja i širenja stručnih poljoprivrednih znanja.

Poglavlje o pravilima konkurencije primjenjuje se na proizvodnju poljoprivrednih proizvoda i trgovinu sa samo utoliko koliko je odredio Evropski parlament i Savjet uvažavajući ciljeve zajedničke agrarne politike u okviru zajedničke organizacije za poljoprivredno tržište koju u redovnom zakonodavnom postupku osnivaju Evropski parlament i Savjet nakon saslušanja Ekonomskog i socijalnog odbora, koji su neophodni za ostvarivanje ciljeva zajedničke poljoprivredne i ribolovne politike.²⁸

Na prijedlog Komisije Savjet može odobriti pomoć radi zaštite postrojenja koja su oštećena strukturalnim ili prirodno datim uvjetima, ili u okviru ekonomskog programa razvoja.

²⁶ Član 39. Ugovora o funkcioniranju EU.

²⁷ Član 40. Ugovora o funkcioniranju EU.

²⁸ Član 42. u vezi sa članom 43. stav 2. Ugovora o funkcioniranju EU.

Radi oblikovanja i provođenja zajedničke poljoprivredne politike Komisija podnosi prijedloge koji, između ostalog, predviđaju zamjenu nacionalnih tržišnih poredaka u zajedničkoj organizaciji poljoprivrednog tržišta, te provođenje propisanih mjera u poljoprivredi.

Ovim prijedlozima mora se voditi računa o unutrašnjem odnosu poljoprivrednih stvari u poglavlju o poljoprivredi.

U redovnom zakonodavnom postupku i nakon konsultacija Ekonomskog i socijalnog odbora Evropski parlament i Savjet utvrđuju zajedničku organizaciju poljoprivrednog tržišta te i druge odredbe nužne za ostvarivanje ciljeva zajedničke poljoprivredne i ribolovne politike. Prema ovim kriterijima, predviđene zajedničke organizacije poljoprivrednog tržišta mogu se zamijeniti nacionalnim tržišnim poretom:

a) ako oni državama članicama koje su se izrazile protiv ovih mjera i imaju svoj tržišni poredak za proizvode koji dolaze u obzir nude ekvivalentne sigurnosti za zapošljavanje i način života odnosnih proizvođača; pritom se moraju uzeti u obzir moguća prilagođavanja tokom vremena i potrebne specijalizacije; i

b) ako zajednička organizacija za trgovački promet unutar Unije osigurava uvjete koji odgovaraju onima unutrašnjeg tržišta.

Na prijedlog Komisije Savjet objavljuje mjere radi utvrđivanja cijena, varijabilnih uvoznih nameta, pomoći i količinskog ograničenja, te radi utvrđivanja i podjele mogućnosti ribolova.

Ako se osnuje zajednička organizacija za određene sirovine prije nego što postoji zajednička organizacija za odgovarajuću dalju obradu proizvoda, tada se mogu uvesti odgovarajuće sirovine iz zemalja van Unije ako se koriste za dalje obrađene proizvode koji su određeni za izvoz u treće zemlje.²⁹

Ako u jednoj državi članici postoji za proizvod nacionalni tržišni poredak ili pravilo istog djejtva i time je istovrsni proizvod u drugoj državi članici povrijeđen, njen konkurentski položaj, tada države članice podižu namete za poravnanje pri uvozu odnosnih proizvoda iz države članice u kojoj navedeni tržišni poredak ili pravilo postoji, osim ako ova država članica podiže namet za poravnanje pri uvozu.

Komisija utvrđuje ove namete u visini potrebnoj za ponovno uspostavljanje ravnoteže; može odobriti druge mjere čije uvjete i pojedinosti ona utvrđuje.

Kao što se vidi u ovim odredbama o poljoprivredi, nema nijedne odredbe o okolini.

²⁹ Član 43. u vezi sa članom 41. Ugovora o funkcioniranju EU.

b) Važeće pravo poljoprivrede u Federaciji Bosne i Hercegovine

Federalno ministarstvo poljoprivrede *de lege ferenda* bi i dalje obavljalo iste upravne, stručne i druge poslove u oblasti poljoprivrede kao i sadašnje Federalno ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva FBiH. To su: zaštita i korištenje poljoprivrednog zemljišta; zaštita poljoprivrednog bilja i proizvoda od uzročnika bolesti, štetočina i korova; proizvodnja i promet sjemena i sadnog materijala, proizvodnja i unapređenje stočarstva; zdravstvena zaštita životinja; kontrola zdravstvene ispravnosti sirovog mesa, ribe, mlijeka i jaja, te stočne hrane; inspekcijski nadzor poljoprivrede.

Pod nadzorom federalnog ministarstva poljoprivrede ostao bi i dalje Zavod za zaštitu bilja u poljoprivredi.

Ministarstvo poljoprivrede u FBiH *de lege ferenda* mora imati organizacione jedinice za poljoprivredu i prehrambenu industriju, ruralni razvoj i poljoprivredne savjetodavne službe, poljoprivredna plaćanja, veterinarstvo, lovstvo, upravljanje projektima, finansije i računovodstvo, pravne, kadrovske i opće poslove, informatičke sisteme i internu reviziju.

Već osnovane organizacione jedinice nadležne su primjenjivati Zakon o poljoprivrednom zemljištu, Zakon o poljoprivredi, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o poljoprivredi, Zakon o dopunama Zakona o poljoprivredi, Zakon o sjemenu i sadnom materijalu poljoprivrednog bilja i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sjemenu i sadnom materijalu poljoprivrednog bilja, Zakon o vinu, Zakon o poljoprivrednim savjetodavnim službama, Zakon o novčanoj podršci u primarnoj poljoprivrednoj proizvodnji, Zakon o priznavanju i zaštiti sorti poljoprivrednog i šumskog bilja, Zakon o sjemenu i sadnom materijalu poljoprivrednog bilja, Zakon o stočarstvu, Zakon o lovstvu, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o lovstvu i Zakon o slatkovodnom ribarstvu.

IV Ministarstvo turizma

Nakon osnivanja ministarstva samo za turizam ovaj organ uprave nastavio bi primjenjivati Zakon o ugostiteljskoj djelatnosti i Zakon o turističkoj djelatnosti.

V **Ministarstvo kulture**

Ugovor o funkcioniranju EU sadrži i odredbe o kulturi.

Unija podržava i dopunjava mnoštvo svojih kultura i jezika u slučaju potrebe.³⁰

Unija doprinosi razvoju kultura država članica čuvajući njihovo nacionalno i regionalno mnoštvo, kao i istovremeno isticanje zajedničkog kulturnog naslijeđa.

Svojom djelatnošću Unija promovira saradnju između država članica i pomaže i dopunjuje u slučaju potrebe njihovu djelatnost u područjima: poboljšavanja znanja i širenja kulture i historije evropskih naroda; održavanja i zaštite kulturnog naslijeđa od evropskog značaja, nekomercijalne kulturne razmjene, te umjetničkog i kulturnog stvaranja, uključujući audiovizuelno područje.

Unija i države članice promoviraju saradnju sa drugim zemljama i međunarodnim organizacijama nadležnim za kulturno područje, a naročito sa Vijećem Evrope.

Pri svojoj djelatnosti Unija na osnovu drugih odredaba ugovora vodi računa o kulturnim aspektima, a naročito radi čuvanja i promoviranja mnoštva svojih kultura.

Kao doprinos ovim ciljevima

- u redovnom zakonodavnom postupku i nakon saslušanja Odbora za regije Evropski parlament i Savjet objavljuju promotivne mjere, isključujući svako harmoniziranje pravnih i upravnih propisa država članica;
- na prijedlog Komisije, Savjet objavljuje preporuke.³¹

Na osnovu ovih odredaba zakonom se mora osnovati ministarstvo kulture FBiH.

³⁰ Član 165. stav 1. odredba 1. Ugovora o funkcioniranju EU.

³¹ Član 167. Ugovora o funkcioniranju EU.

VI Ministarstvo sporta

Unija doprinosi evropskoj dimenziji sporta i pritom uzima u obzir njegova posebna obilježja, čije su strukture zasnovane na dobrovoljnom angažmanu, kao i njegove socijalne i pedagoške funkcije.³²

Djelatnost Unije u oblasti sporta je razvoj evropske dimenzije sporta promoviranjem fer odnosa i otvorenosti sportskih takmičenja i saradnja između organizacija odgovornih za sport, te zaštita tjelesnog i duhovnog integriteta sportista, a naročito mlađih sportista.³³

Unija i države članice promoviraju saradnju sa trećim državama i međunarodnim organizacijama nadležnim za sport, a naročito Vijećem Evrope.³⁴

Na osnovu ovih odredaba zakonom se mora osnovati ministarstvo sporta FBiH.

VII Ministarstvo trgovine

Ministarstvo razvoja, obrta i poduzetništva treba se pripojiti Ministarstvu trgovine FBiH, jer su ovo veoma srodni upravni poslovi iz oblasti privrede. Pored toga, oba ministarstva imaju veoma male budžete. U 2014. godini budžet Ministarstva razvoja, obrta i poduzetništva iznosio je svega 8,44 miliona, a Ministarstva trgovine još i manje – 1,51 milion KM. Sabiranjem ovih budžeta dobije se budžet u iznosu od 9,95 miliona KM.

VIII Prenos javnih službenika pri pripajanju, osnivanju i ukidanju organa uprave

Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine ne sadrži nijednu odredbu o pravnom statusu upravnih službenika nakon spajanja dvaju ili više organa u jedan novi organ. Ova pravna praznina može se premostiti tako što će se svi upravni službenici nadležni za vodoprivredne upravne poslove premjestiti u novo ministarstvo okoline, jer se opisanom reformom posebnog upravnog organizacionog prava ne ukidaju ovi upravni poslovi, nego se

³² Član 165. stav 1. odredba 2. Ugovora o funkcioniranju EU.

³³ Član 165. stav 2. alineja 7. Ugovora o funkcioniranju EU.

³⁴ Član 165. stav 3. Ugovora o funkcioniranju EU.

samo mijenja organ uprave nadležan da obavlja ove poslove. Upravni službenici u agencijama za vodna područja ostaju na svojim radnim mjestima.

Istovremeno sa premještanjem upravnih službenika svi upravni spisi i sredstva za rad vodoprivredne organizacione jedinice moraju se predati novom ministarstvu okoline radi rješavanja tekućih upravnih stvari.

Zaključak

U skladu sa navedenim odredbama EU i profesionalnim slabostima Zakona o vodama FBiH upravne poslove iz oblasti vodoprivrede u Ministarstvu poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva treba pripojiti poslovima zaštite okoline u jedno ministarstvo pod nazivom ministarstvo okoline. Sadašnje nadležnosti Ministarstva okoline i turizma bi se proširile nadležnostima iz sadašnjeg Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva FBiH. To su: unapređenje proizvodnje u šumarstvu, uzgoj, zaštita, uređivanje i unapređivanje šuma, stanje drvnog fonda, eksploatacija šuma; pošumljavanje degradiranih i izdanačkih šuma, goleti i krša; lovstvo i lovna priroda; vodni izvori, planovi, osnovi i bilansi voda; zahvatanje i korištenje voda; osiguranje voda; osiguranje voda za potrebe vodosnabdijevanja stanovništva i industrije; inspeksijski nadzor vodoprivrede i šumarstva i drugi poslovi utvrđeni zakonom.

Pritom u ovom ministarstvu *de lege ferenda* budućim pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji mora se osnovati više organizacionih jedinica za opće i posebno okolinsko pravo. Samo jedna organizaciona jedinica bila bi nadležna da primjenjuje Zakon o zaštiti okoline kao opći dio okolinskog prava. Ostale organizacione jedinice bi bile nadležne za javna prirodna dobra: zrak, more, vode i tlo. U skladu sa ovom odredbom pod zaštitu tla mogle bi se svrstati i šume, jer su i one javno prirodno dobro. Međutim, to nije u skladu sa primarnim pravom Evropske unije koje u poljoprivredno pravo uvrštava sve proizvode tla. Da li je ova odredba u pravu Evropske unije ispravna, sasvim je druga stvar. Potrebno je osnovati i organizacionu jedinicu za pravnu zaštitu životinja u skladu sa Zakonom o zaštiti prirode. Isto se treba učiniti i radi pravne zaštite minerala, fosila i sirovina te prirodnih bogatstava.

Organizaciona jedinica za zaštitu javnog vodnog dobra bi vršila sve upravne funkcije koje trenutno vrše Ministarstvo poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i Ministarstvo za okolinu i turizam. To su: upravljanje ovim dobrom, zaštita njegove supstance, upravni nadzor nad primjenom svih općih

pravnih propisa o javnom vodnom dobru, te pojedinačno korištenje ovog dobra na osnovu upravnih akata.

Ovakvo spajanje organizacionih jedinica iz Ministarstva poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva i Ministarstva za okolinu i turizam u novo ministarstvo okoline ima svoj opći pravni osnov u važećem Zakonu o organizaciji organa uprave FBiH, odnosno njegovim općim principima organiziranja organa uprave u FBiH i općim pravnim aktima o vodama u FBiH. Zato je jedan dio nadležnosti iz ovog ministarstva potrebno prenijeti u nadležnost drugog ministarstva.

U novom ministarstvu okoline mora postojati i organizaciona jedinica za zračno javno dobro. Potrebno je osnovati i organizacionu jedinicu za zaštitu tla. Do sada u Bosni i Hercegovini ovakva zaštita nije postojala. Pravni osnov je Zakon o zaštiti prirode. Ovaj opći pravni akt sadrži odredbe o zaštiti pejzaža, ekosistema, divlje flore i faune, o staništima, mineralima, fosilima i sirovinama, nacionalnim parkovima, parkovima prirode itd.

Ovaj novi organ uprave primjenjivao bi Zakon o zaštiti okoline, Zakon o vodama i Zakon o zaštiti prirode, Zakon o zaštiti zraka i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zaštiti zraka.

Spajanjem ministarstava trgovine i za poduzetništvo, obrt i razvoj, te osnivanjem ministarstva namijenjenog samo poljoprivrednim svrhama stvorit će se minimalne ozbiljne pretpostavke za ekonomičnu i zakonitu federalnu upravu. Sada tog napretka nema zbog nedosljednog organiziranja birokratske federalne uprave mimo potreba i daleko od građana i poljoprivrednih subjekata u FBiH.

Upravni poslovi ministarstva kulture i ministarstva sporta *de lege ferenda* trebaju biti isti kao i upravni poslovi Ministarstva kulture i sporta FBiH *de lege lata*.