

**MEHANIZAM KOORDINACIJE U  
UPRAVNIM INSTITUCIJAMA BOSNE I HERCEGOVINE**

**COORDINATING MECHANISMS IN B-H  
ADMINISTRATIVE INSTITUTIONS**

***Sažetak***

*Mehanizam koordinacije je nužan u složenim i unitarnim ustavnim porecima sa velikim brojem regija i razgranatom upravom. U predstavničkoj demokratiji uređuje se općim pravnim aktima, kao što su ustav i zakon, a dodatno se može urediti unutrašnjim pravnim aktima izvršne vlasti. Ustav BiH sadrži opću odredbu o mehanizmu koordinacije i zato je prvi pravni izvor o ovom mehanizmu. U skladu sa evropskim standardima drugi pravni izvor u hijerarhiji pravnih akata treba biti zakon, a tek potom eventualno neki drugi opći pravni akt, ako postoji stvarna i opravdana potreba za tim. Dosadašnja dugotrajna rasprava o uspostavljanju mehanizma koordinacije završila se protivustavnom Odlukom o sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini objavljenoj u januaru 2016. godine. Iako ova odluka sadrži veoma dobra polazna načela, njeno provođenje je ustvari dosta otežano zbog komplicirane strukture odlučivanja u ovom mehanizmu. Radi usvajanja efikasnog i kvalitetnog mehanizma koordinacije u upravnim institucijama BiH potrebno je izmijeniti i dopuniti Ustav BiH u skladu sa normativnim potencijalom ovog općeg pravnog akta. To znači da se moraju ukinuti Ministarstvo civilnih poslova BiH, Ministarstvo za ljudska prava, Agencija za promociju stranih investicija, Agencija za unapređenje inostranih investicija u BiH, Agencija o nadzoru nad tržištem u Bosni i Hercegovini, Agencija za osiguranje u Bosni i Hercegovini, Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine, Agencija za lijekove i medicinska sredstva Bosne i Hercegovine, Direkcija za evropske integracije, Direkcija za ekonomsko planiranje i Direkcija za koordinaciju policijskih tijela. Upravne poslove ovih upravnih organizacija preuzet će nadležna ministarstva. Granična policija BiH i Služba za strance trebaju postati službe u sastavu Ministarstva sigurnosti. Istovremeno se u radu objašnjava šta trebaju biti upravni poslovi u novim ministarstvima: ministarstvu vanjske i unutrašnje trgovine, ministarstvu rada i socijalne politike, ministarstvu privrede i poljoprivrede, ministarstvu okoline, ministarstvu obrazovanja, nauke, kulture i sporta de lege ferenda. Dakle, potrebno je ukidanje, osnivanje i reorganizacija ministarstava i upravnih organizacija radi uvođenja mehanizma koordinacije u ustavnom i upravnom poretku institucija BiH u skladu sa standardima EU.*

**Ključne riječi:** *izmjene i dopune ustava BiH, novi zakon o ministarstvima, premještaj službenika u nova ministarstva BiH*

### **Summary**

*The coordination mechanism is indispensable in complex and unitary constitutional orders with a large number of regions and diversified administration. The representative democracy is governed by general legal acts, such as the Constitution and Law, and could be regulated by the internal executive branch's legal acts additionally. The B-H Constitution contains a general provision on the coordination mechanism and therefore is the first legal source of that mechanism. Pursuant to the European standards, another legal source in the legal acts hierarchy should be law, and then subsequently followed by some additional general legal act -if there is a real and justified need. The long-standing lengthy debate on the coordinating mechanism establishment ended in an unconstitutional Decision on the European integration process in Bosnia and Herzegovina coordinating system of January 2016. Although this Decision does have very good starting points, in reality its implementation is quite difficult due to the complicated decision-making structure in the mechanism. In order to adopt an efficient and quality coordinating mechanism in BH administrative institutions, it is necessary to amend the Constitution of B&H in accordance with this general legal act's normative potential. It means that the BH Ministries of Civil Affairs and of Human Rights must abolish following institutions: for Agency for Foreign Investment Promotion, Foreign Investments Improvement in B&H Agency, Market Surveillance in B&H Agency, Insurance Agency of Bosnia and Herzegovina, the Agency for Work and the employment of Bosnia and Herzegovina, the Agency for Medicinal Products and Medical Devices of Bosnia and Herzegovina, European Integration, Economic Planning Directorate and Police Bodies Coordination Directorate. The administrative affairs of these organizations will be taken over by the competent ministries. B&H Border Police, the Foreigners' Service should become a department within the Ministry of Security. At the same time, the paper explains what should be the administrative tasks in new Ministries: of Foreign and Internal Trade, Labor and Social Policy, Economy and Agriculture, the Environment, and the Ministry of Education, Science, Culture and Sports de lege ferenda. Therefore, it is necessary to abolish, establish and reorganize Ministries and administrative organizations in order to introduce the coordinating mechanism in the constitutional and administrative-legal order of the BH institutions in accordance with the EU standards.*

**Keywords:** *amendments to the B-H Constitution, new law on ministries, transfer of officers to new B-H Ministries.*

## I Pojam koordinacije

### a) Koordinacija u nauci o upravi

Koordinacija je usklađeno upravljanje djelatnostima nadležnih organa uprave. Dijeli se na horizontalnu i vertikalnu.

Horizontalna koordinacija uvijek se odvija između različitih nosilaca uprave, odnosno istog nivoa vlasti, kao što su savez, pokrajine i općine, organizacija jednog i istog nosioca prava (više saveznih ministarstava) i unutar pojedinih upravnih organizacija (koordinacija koja prevazilazi samo jednu službu).

Vertikalna koordinacija je usklađivanje pojedinih upravnih nivoa koji su u međusobnom odnosu nadređenosti i podređenosti.<sup>1</sup>

### b) Koordinacija unutar Evropske unije

Koordinacija nije samo predmet teorijskih objašnjenja. Ugovor o EU i Ugovor o funkcioniranju EU sadrže odredbe o horizontalnoj koordinaciji između država članica EU, te između organa EU i država članica EU. Ugovor o funkcioniranju EU sadrži opće norme o ovom pravnom institutu i za više upravnih oblasti. Općih pravnih normi ima vrlo malo, dok za pojedine upravne oblasti ih ima puno više. Iz ovih odredaba se vidi da se ova koordinacija odvija radi uspostavljanja i razvijanja ekonomskih odnosa između država članica EU.

Prema Ugovoru, Unija je nadležna evropski postavljenim ciljevima provoditi mjere pomaganja, *koordiniranja* ili *dopunjavanja* mjera država članica u oblastima zaštite i poboljšanja ljudskog zdravlja, industrije, kulture; turizma; općeg i stručnog obrazovanja, mladih i sporta; zaštite od prirodnih nepogoda te upravne saradnje. Vršanjem ovih radnji ne nastupa nadležnost Unije za ove oblasti umjesto nadležnosti država članica.

Obavezujući pravni akti Unije, koji se na osnovu odredaba Ugovora objavljuju u ovim oblastima, ne smiju sadržavati nikakvu harmonizaciju pravnih propisa država članica.<sup>2</sup>

Mehanizmu koordinacije u EU veoma je sličan mehanizam *upravne saradnje*. O tome Ugovor o funkcioniranju Evropske unije sadrži posebno poglavlje.

Efektivno provođenje unijskog prava u državama članicama, odlučujuće za pravilno funkcioniranje Unije, mora se smatrati zajedničkim interesom.

---

<sup>1</sup> Norbert Wimmer, *Dynamische Verwaltungslehre*, izdavač Springer Wien New York, 1. izdanje, str. 166. i 167.

<sup>2</sup> Članovi 2.stav 5. i 6. Ugovora o funkcioniranju EU.

Unija može pomagati države članice u njihovim nastojanjima za poboljšanjem osposobljenosti njenih uprava radi provođenja unijskog prava. Ovo može naročito sadržavati olakšanje razmjene informacija i službenika, kao i pomaganje programa obrazovanja i usavršavanja. Države članice ne moraju koristiti ovu podršku. Evropski parlament i Savjet objavljuju potrebne mjere, isključujući svaku harmonizaciju pravnih propisa država članica uredbama u redovnom zakonodavnom postupku.

Ova pravila ne odnose se bilo na obaveze država članica da provode pravo Unije bilo na ovlaštenja i obaveze Komisije. On se također ne odnosi na preostale odredbe Ugovora, u kojima je potvrđena upravna saradnja među državama članicama, te između ovih i Unije.<sup>3</sup>

U Ugovoru o funkcioniranju Evropske unije postoje i odredbe u kojima se koordinacija i upravna saradnja spominju u istoj upravnoj oblasti. Iz ovih odredaba je vidljivo da su koordinacija i saradnja veoma srodne aktivnosti u unijskim pravnim odnosima države članice. Države članice koordiniraju svoju ekonomsku politiku i politiku zapošljavanja u okviru pravila Ugovora o funkcioniranju EU za čije utvrđivanje je nadležna Unija.<sup>4</sup>

Države članice koordiniraju svoju ekonomsku politiku u okviru Unije. U tu svrhu Savjet objavljuje mjere, a naročito odlučuje o osnovnim načelima ove politike.

Države članice preduzimaju mjere koordinacije politike zapošljavanja država članica, a naročito utvrđivanjem smjernica za ovu politiku.

Unija može preduzeti inicijativu koordinacije socijalne politike država članica.<sup>5</sup>

Djelatnost država članica i Unije, u smislu Ugovora o EU, obuhvata prema ugovorima uvođenje ekonomske politike, koja se zasniva na uskom koordiniranju ekonomske politike država članica, unutrašnjem tržištu i utvrđivanju zajedničkih ciljeva i obavezno je načelo otvorene privrede sa slobodnom konkurencijom.<sup>6</sup>

Države članice razmatraju svoju ekonomsku politiku kao stvar od zajedničkog interesa i koordiniraju je u Savjetu. One to čine tako što usmjeravaju svoju ekonomsku politiku i svojim smjericama doprinose ostvarivanju ciljeva Unije prema Ugovoru o Evropskoj uniji. Države članice i Unija postupaju u skladu sa načelom otvorene tržišne privrede sa slobodnom konkurencijom, pri čemu se promovira efikasno korištenje resursa i drže se pritom načela otvorene tržišne privrede sa slobodnom konkurencijom.

---

<sup>3</sup>Član 197. Ugovora o funkcioniranju EU.

<sup>4</sup>Član 2. stav 3. Ugovora o načinu rada EU.

<sup>5</sup>Član 5. Ugovora o načinu rada EU.

<sup>6</sup>Član 119. Ugovora o načinu rada EU u vezi sa članom 3. Ugovora o EU.

Na preporuku Komisije Savjet izrađuje nacrt osnovnih načela ekonomske politike država članica i Unije i izrađuje nacrt Evropskom savjetu. Evropski savjet pretresa na osnovu ovog izvještaja Savjeta zaključak o osnovnim načelima ekonomske politike država članica i Unije.

Radi uskog koordiniranja ekonomske politike i garantiranja njene trajne konvergencije ekonomskih rezultata država članica, na osnovu izvještaja Komisije, Savjet nadzire ekonomski razvoj u svakoj državi članici i u Uniji te spojivost ekonomske politike sa spomenutim osnovnim načelima i u redovnim vremenskim razmacima daje cjelovitu procjenu.<sup>7</sup>

Države članice provode i koordiniraju svoju ekonomsku politiku tako da se ostvare ciljevi smanjivanja razlika u stepenu razvoja različitih regiona i zaostalosti najviše oštećenih područja. Utvrđivanje i provođenje politika i aktivnosti Unije kao i uspostavljanje unutrašnjeg tržišta uzimaju u obzir ove ciljeve i doprinose njegovom ostvarivanju.<sup>8</sup>

I odluke Vijeća ministara BiH iz ekonomske politike morat će se donositi jednoglasno u skladu sa etičko-političkim idealom tolerancije.<sup>9</sup>

Sve ove odredbe su od velike važnosti za Bosnu i Hercegovinu zato što je u ljeto 2015. godine stupio na snagu Sporazum za stabilizaciju i pridruživanje Evropskih zajednica i njenih država članica, na jednoj strani, i BiH, s druge strane.

## **II Važeći mehanizam koordinacije u ustavnom poretku Bosne i Hercegovine**

U Bosni i Hercegovini (u daljnjem tekstu: BiH) mehanizam koordinacije uspostavljen je Ustavom BiH u Aneksu IV na Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini. Ovaj opći pravni akt sadrži odredbe o fakultativnom i obaveznom mehanizmu koordinacije. Fakultativni mehanizam koordinacije je u nadležnosti Predsjedništva BiH: „The Presidency may decide to facilitate inter-Entity coordination on matters not within the responsibilities of Bosnia and Herzegovina as provided in this Constitution, unless an Entity objects in any particular case“.<sup>10</sup> Obavezni mehanizam koordinacije je u nadležnosti

---

<sup>7</sup>Članovi 120.i 121. Ugovora o načinu rada EU u vezi sa članom 3. Ugovora o EU.

<sup>8</sup>Član 175.u vezi sa članom 174. Ugovora o načinu rada EU.

<sup>9</sup>ABCeda demokratije, *Arsen Bačić i dr.*, str. 26–28.

<sup>10</sup>Član III stav 4. Ustava BiH: „Predsjedništvo BiH može odlučiti da olakša međuentitetsku koordinaciju u stvarima koje nisu unutar odgovornosti Bosne i Hercegovine, kao što je predviđeno ovim Ustavom, izuzev ako se jedan entitet suprotstavi u bilo kojem specifičnom slučaju.“

Vijeća ministara BiH. To se može saznati primjenom sistematskog tumačenja navedene odredbe o fakultativnom mehanizmu koordinacije i odredbe: „Together the Chair and the Ministers shall constitute the Council of Ministers, with responsibilities for carrying out the policies and decisions of Bosnia and Herzegovina in the fields referred to in Article III (1), (4) and (5) and reporting to the Parliamentary Assembly (including at least annually, on expenditures by Bosnia and Herzegovina)“.<sup>11</sup> Dakle, tekst „with the responsibility for carrying out the policies and decisions of Bosnia and Herzegovina“ je pravni osnov da se mehanizam koordinacije u nadležnosti Vijeća ministara kvalificira kao obavezni mehanizam koordinacije, budući da u ovoj odredbi nema riječi „may“ kao za Predsjedništvo. Osnovni sadržaj obaveznog mehanizma koordinacije proizlazi iz navedene odredbe o fakultativnom mehanizmu koordinacije u nadležnosti Predsjedništva BiH. Vijeće ministara BiH je organ izvršne vlasti u institucijama BiH u kojem se ostvaruje horizontalna koordinacija između ministarstava BiH. Ministarstva BiH su nadležna za vertikalnu koordinaciju između ovih organa uprave i nadležnih ministarstava entiteta i kantona.

Zato su sve odluke Vijeća ministara BiH o mehanizmu koordinacije i prijedlog da se mehanizam koordinacije uredi Zakonom o Vijeću ministara BiH protivne Ustavu BiH.

Pored ovog općeg pravnog akta mehanizam koordinacije u Federaciji BiH (u daljnjem tekstu: FBiH) uspostavljen je Zakonom o organizaciji organa uprave FBiH: „Vlada FBiH koordinira, usklađuje i usmjerava rad federalnih organa uprave, kao i nadzor nad njihovim radom u skladu sa Ustavom Federacije i federalnim zakonom.“<sup>12</sup>

U Republici Srpskoj (u daljnjem tekstu: RS) Zakon o Vladi Republike Srpske sadrži odredbu: „Vlada usklađuje i usmjerava rad republičkih organa uprave, vrši nadzor nad njihovim radom i obustavlja od izvršenja, ukida ili poništava njihove pojedinačne akte koji su u suprotnosti sa zakonom ili propisom Vlade.“<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup>Predsjedavajući i ministri činit će Vijeće ministara, sa nadležnošću provođenja politika i odluka Bosne i Hercegovine u poljima navedenim u članu III, stav 1, 4. i 5. (uključujući i podnošenje izvještaja barem godišnje o troškovima Bosne i Hercegovine).

<sup>12</sup>Član 7. Zakona o organizaciji organa uprave FBiH („Sl. novine FBiH“, br. 35 od 20. juna 2005. godine).

<sup>13</sup>Član 4. stav 1. Zakona o Vladi Republike Srpske („Sl. glasnik RS“, br.118 od 25. novembra 2008. godine).

### III Reforme ustavnog i općeg upravno-pravnog poretka radi uspostavljanja mehanizma koordinacije

Važeći mehanizam koordinacije u ustavnom i upravno-pravnom poretku BiH nije bio dovoljan Evropskoj uniji za usvajanje *acquis unitaire* u pravni poredak BiH. Zato je Zaključkom o načelima, prioritetima i uvjetima Evropskog partnerstva sa BiH od 11. februara 2008. godine Savjet EU odlučio da je uspostavljanje mehanizma koordinacije kratkoročni prioritet u političkim kriterijima demokratije i vladavine prava. Riječ je o zahtjevu da se ustavnim promjenama u oblasti upravljanja državom garantira strukturalna i institucionalna koordinacija između cijele države i entiteta stvaranjem funkcionalnih mehanizama za glasanje na političkom, zakonodavnom i tehničkom nivou. Dakle, za uspostavljanje mehanizma koordinacije potrebne su ustavne promjene u BiH. Ove promjene –prema Ustavu BiH i Ugovoru o EU, Ugovoru o funkcioniranju EU i Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju Evropskih zajednica i njenih država članica, na jednoj strani, i BiH, s druge strane (u daljnjem tekstu: Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju) – utječu na izmjenu ustavnopravnog i upravno-pravnog poretka institucija BiH.

Za razliku od svih drugih sporazuma ove vrste koje su Evropske zajednice zaključivale sa državama dok nisu postale članice, specifičnost pravnog djelovanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u BiH je u tome što odstupa od dualističkog objašnjenja odnosa međunarodnog i nacionalnog prava. Njegovo pravno djelovanje može se objasniti monističkim teorijama o odnosu međunarodnog i nacionalnog prava. Prema ovim teorijama primat može imati međunarodno pravo nad nacionalnim, ili obratno, unutrašnje nad međunarodnim. U BiH ovo monističko pravno djelovanje iskazuje se u tome što ni Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju ni Ustav BiH nemaju ovaj primat jedan nad drugim. Iz naziva Sporazuma za stabilizaciju i pridruživanje jasno se vidi da je cijela BiH pravno obavezna to učiniti, a nikako entiteti. Ovakva ustavna promjena proizlazi iz ustavnih odredaba o *kontinuitetu Bosne i Hercegovine kao države u međunarodnim odnosima*<sup>14</sup> *all governmental functions and powers not expressly assigned in this Constitution to the institutions of Bosnia and Herzegovina shall be those of the Entities.*<sup>15</sup> U svim ostalim upravnim poslovima entiteti mogu funkcionirati prema principu samoupravnosti.

Ovakvo djelovanje Sporazuma za stabilizaciju i pridruživanje jeste da ono utječe na razvoj upravnog organizacionog prava u institucijama BiH. To znači da Sporazum za stabilizaciju i pridruživanje BiH Evropskoj uniji

---

<sup>14</sup>Član I stav 1. Ustava BiH o kontinuitetu.

<sup>15</sup>Član III stav 3. pod tačkom a) Ustava BiH: „Sve vladine funkcije i ovlaštenja koja u ovom Ustavu nisu izričito dodijeljena institucijama BiH pripadaju entitetima.“

pravno djeluje tako što zahtijeva da BiH regulira nove nadležnosti u upravnim oblastima i granama energije, poljoprivrede, okoline, obrazovanja, kulture, sporta, rada i socijalne politike, turizma, regionalnog razvoja, te zakonodavstvu o privrednim društvima. Pravni osnov je odredba da BiH nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu, odnosno da je BiH u cjelini subjekat međunarodnih odnosa sa i u međunarodnim organizacijama i državama u međunarodnoj zajednici.<sup>16</sup> Danas se ovo pravno djeljstvo pogrešno tumači tako što se navodi da je prenos nadležnosti sa entiteta na institucije BiH protivan Ustavu BiH. Ova nadležnost mora se normirati u Zakonu o organizaciji organa uprave u institucijama BiH *de ferenda*, tako što se ovim pravnim aktom moraju osnovati dodatna ministarstva nadležna da predstavljaju BiH u Evropskom savjetu i Savjetu za različite upravne oblasti i grane.<sup>17</sup> Ova reforma je ostvarenje Evropskog partnerstva BiH sa EU. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i država članica, s jedne strane, te BiH, s druge strane, predviđa reformu javne uprave na svim nivoima vlasti u BiH,<sup>18</sup> pa prema tome i upravnim institucijama BiH.

Objašnjenim djeljstvom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju BiH Evropskim zajednicama, odnosno lisabonskoj EU i njihovim, odnosno njenim državama članicama ispoštovale bi se pravne obaveze preuzete potpisivanjem Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini i Aneksom IV. To je kompatibilno sa primarnim pravom EU, a to je da ova međunarodna organizacija promovira mir u svom radu.

Jedan dio Ustava BiH mora se reformirati u nadležnostima Predsjedništva BiH u odnosima sa EU. Takvom reformom postići će se da BiH u odnosima sa EU ima jedan glas, jer je Predsjedništvo BiH nadležno za uspostavljanje međunarodnih odnosa sa međunarodnim organizacijama.<sup>19</sup>

Drugi dio Ustava BiH mora se reformirati u oblasti upravnih institucija BiH. To se može ostvariti također samo reformom Ustava BiH i upravno-pravnog poretka BiH u skladu sa standardima EU.

---

<sup>16</sup>Član I stav 1. Ustava BiH.

<sup>17</sup>U SR Njemačkoj postoji Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union. Prema ovom općem pravnom aktu SR Njemačku u organima EU predstavljaju jedino organi federacije. Po uzoru na ovo rješenje i zbog složenosti ustavnog poretka u Bosni i Hercegovini u organima EU našu zemlju mogu predstavljati jedino institucije BiH.

<sup>18</sup>Član 111. stav 2. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju zaključenog između Evropskih zajednica i država članica, s jedne strane, te Bosne i Hercegovine, s druge strane.

<sup>19</sup>Enver Ajanović, *Ideal mira u ustavnopravnom i upravno-pravnom poretku BiH*, **Pregled: časopis za društvena pitanja**, izdavač Univerzitet u Sarajevu, str. 250.

Potrebne reforme mogu se postići tako što će se ustavnopravni standard „utilization of energy resources and cooperative economic projects“ iz dodatnih nadležnosti BiH prenijeti u odredbe o nadležnosti institucija BiH. Nakon ove izmjene i dopune u Ustav BiH treba se unijeti odredba o međusobnim odnosima organa uprave i odnosima organa uprave prema izvršnim organima i organima uprave entiteta i Brčko Distrikta BiH iz Zakona o upravi BiH iz 2009. godine. Ove odredbe bi postale dodatni ustavnopravni osnov vertikalne koordinacije između ministarstava BiH i ministarstava RS, FBiH i kantona.

Ovakvom reformom ispunili bi se zahtjevi pretpristupne pomoći.<sup>20</sup> Jedan od tih zahtjeva je provođenje nužnih ekonomskih reformi da bi se mogao izdržati pritisak konkurencije i tržišne snage unutar Unije pri istovremenom slijeđenju društvenih i ekoloških ciljeva, te da se ovlada strukturalnom i makroekonomskom ravnotežom; odnos i djelotvornost strategija za društveni i ekonomski razvoj; napredak pri promoviranju inteligentnog, održivog razvoja...; napredak pri stvaranju pogodnog ekonomskog okruženja, te razvoj trgovačkih tokova.<sup>21</sup>

Izvor sadržaja ovog ustavnog standarda su Ugovor o EU, Ugovor o funkcioniranju EU i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Evropskih zajednica i njenih država članica, na jednoj strani, i BiH, s druge strane, te dosadašnji normativnopravni razvoj upravnih institucija BiH. Dakle, svi ovi pravni akti na snazi proizvode pravno djestvo na ustavni i upravnopravni poredak u BiH.

#### **IV Budući mehanizam horizontalne koordinacije u Vijeću ministara Bosne i Hercegovine**

Mehanizam koordinacije postoji i u oblasti ekonomske politike. U svakoj državi vladu čine vrhovni organi uprave, a nadležna je da odlučuje i provodi ekonomsku politiku. Iako ekonomska politika ne pripada upravnom pravu, ipak je i ova politika bitna za razumijevanje pravnog statusa BiH u odnosima sa EU. U skladu sa predloženim reformama Ustava BiH radi uspostavljanja

---

<sup>20</sup>Sada je ona uređena Uredbom EP i Savjeta o uspostavi instrumenata pretpristupne pomoći, br. 231 od 11. marta 2014. godine.

<sup>21</sup>Uredbom EP i Savjeta o uspostavi instrumenata pretpristupne pomoći, br. 231 od 11. marta 2014. godine, EU je utvrdila kakve reforme se moraju usvojiti u Albaniji, BiH, Islandu, Kosovu, Crnoj Gori, Srbiji, Turskoj i Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji kao uvjeti za odobrenje sredstava pretpristupne pomoći radi učlanjivanja u EU.

mehanizma koordinacije odredba o nadležnostima Vijeća ministara BiH<sup>22</sup> dobit će širi smisao. Naime, i zajednički ekonomski projekti postali bi predmet horizontalne koordinacije između ministarstava *de lege ferenda* u Vijeću ministara BiH. Pritom pojam zajedničkih ekonomskih projekata omogućava da se na njih djelimično primjenjuju principi koordinacije ekonomske politike u radu ovog organa u institucijama BiH. Ovakvo tumačenje proizlazi iz primjene sistematskog tumačenja ustavne odredbe o obaveznoj koordinaciji u Vijeću ministara i odredbe u Zakonu o Vijeću ministara da predsjedavajući *Vijeća ministara osobito usklađuje i prati aktivnosti institucija vlasti u BiH povezane sa integriranjem BiH u EU*.

Savjet EU usvojio je Preporuku o načelima ekonomske politike država EU i EU, br. 410 od 13. jula 2010. godine, Zaključak o smjernicama za mjere država članica u politici zapošljavanja, br. 707 od 21. oktobra 2010. godine, i Preporuku o načelima ekonomske politike država EU i cijele EU, br. 1184 od 14. jula 2015. godine. Ovi akti mogu biti usmjerenje o tome koja nova ministarstva treba osnovati u institucijama BiH radi usvajanja i primjenjivanja evropskih standarda u BiH i šta može biti sadržaj horizontalne koordinacije u odnosima između Vijeća ministara i EU.

Ovakva nadležnost može se vršiti, npr., tako da Vijeće ministara koordinira rad Ministarstva finansija i trezora BiH, Ministarstva prometa i komunikacija BiH, Ministarstva vanjske i unutrašnje trgovine, Ministarstva privrede i poljoprivrede *de lege ferenda* i Ministarstva rada i socijalne politike *de lege ferenda*.

## **V Budući mehanizam vertikalne koordinacije ministarstvima Bosne i Hercegovine, entiteta i kantona**

Pored ustavnih promjena, mehanizam koordinacije u BiH može se uspostaviti u skladu sa Uredbom EP i Savjeta o uspostavi instrumenata pretprijetne pomoći, br. 231 od 11. marta 2014. godine. U ovom pravnom aktu EU je utvrdila kakve reforme se moraju usvojiti i u BiH kao uvjeti za odobrenje sredstava pretprijetne pomoći EU.<sup>23</sup> Istim aktom traži se od BiH da u okviru političkih reformi ojača javna uprava i dobro upravljanje vlade na svim nivoima.

---

<sup>22</sup>Član V stav 4 pod tačkom a) Ustava BiH.

<sup>23</sup>Ovim pravim aktom EU je odredila da se iste reforme moraju usvojiti i u Albaniji, Islandu, Kosovu, Crnoj Gori, Srbiji, Turskoj i Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji.

Ovaj zahtjev može se ispuniti usvajanjem novog zakona o organizaciji organa uprave u institucijama BiH *de ferenda*. Tako bi se ispunio zahtjev iz spomenute uredbe. Naime, ovim općim pravnom aktom EU zahtijeva napredak u izgradnji i jačanju odgovornog upravljanja i administrativnih i institucionalnih kapaciteta i prijemnih kapaciteta na svim nivoima, uključujući prikladne ljudske resurse za objavljivanje i provođenje pravnih propisa povezanih sa pravnom stečevinom.

U ovom općem pravnom aktu *de ferenda* bilo bi dobro da se unese odredba iz Odluke o procedurama u postupku usklađivanja zakonodavstva BiH sa *acquis communautaire*.<sup>24</sup>

Važeći Zakon o ministarstvima i drugim organima BiH sadrži odredbe o ministarstvima i upravnim poslovima protivne Ustavu BiH općenito a i predloženim ustavnim promjenama. U evropskoj upravnoj tradiciji djelatnost civilnih poslova u državnoj upravi nije poznata. Zato se ovaj organ uprave mora ukinuti. Upravni poslovi ovog organa uprave moraju se prebaciti na druga buduća ministarstva i na sadašnje Ministarstvo sigurnosti. Ni zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda ne može biti djelatnost organa uprave, nego se mora prenijeti u nadležnost Ministarstva pravde. Zato je potrebno ovaj Zakon izmijeniti i dopuniti u skladu sa objašnjenim izmjenama i dopunama Ustava BiH.

## 1) Ministarstvo vanjskih poslova Bosne i Hercegovine

Odredbe o nadležnostima Ministarstva vanjskih poslova BiH potrebno je dopuniti alinejama u skladu sa obavezama iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Uredbe EP i Savjeta o uspostavi instrumenata pretpristupne pomoći, br. 231 od 11. marta 2014. godine, i Ugovorom o EU i Ugovorom o funkcioniranju EU.

Tako ovaj organ uprave dodatno treba: redovno izvještavati Vijeće ministara BiH radi realizacije potrebne dinamike integracionih procesa,<sup>25</sup> izvršavati odluke Predsjedništva BiH o političkom dijalogu i regionalnoj

---

<sup>24</sup>Odluka o procedurama u postupku usklađivanja zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa *acquis communautaire* („Sl. glasnik BiH“, br. 44 od 31. decembra 2003. godine).

<sup>25</sup>Ova alineja se predlaže po uzoru na odredbu: *U cilju realizacije potrebne dinamike integracionih procesa Direkcija za evropske integracije redovno izvještava Vijeće ministara BiH*, iz člana VI Odluke, o procedurama u postupku usklađivanja zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa *acquis communautaire* („Sl. glasnik BiH“, br. 44 od 31. decembra 2003. godine).

saradnji,<sup>26</sup> predstavljati BiH u Vijeću EU za vanjske poslove, pružati diplomatsku i konzularnu zaštitu građanima država članica EU kao i svojim državljanima na teritoriji treće države, preduzimati potrebne mjere i organizirati potrebne međunarodne pregovore za ovu zaštitu, te u skladu sa pravom EU preduzimati mjere koordinacije i kooperacije radi olakšanja ove zaštite, a nakon konsultiranja sa Evropskim parlamentom.<sup>27</sup>

Zakon o Vijeću ministara BiH sadrži odredbu o nadležnostima Direkcije za evropske integracije.

Ova direkcija naročito vrši poslove usklađivanja aktivnosti tijela vlasti u BiH te nadzor nad provedbom odluka nadležnih institucija u BiH o svim odgovarajućim aktivnostima potrebnima za evropske integracije.

Direkcija učestvuje u aktivnostima ili izrađuje nacрте i prijedloge politika, zakona, drugih propisa i smjernica o izvršenju poslova koje je BiH dužna preduzimati kako bi se uključila u procese evropske integracije.

Direkcija obavlja i druge poslove pokretanja inicijativa i savjetovanja o usklađivanju ukupnih procesa i aktivnosti tijela vlasti u BiH na ispunjenju obaveza prema evropskim integracijama.

Direkcija za evropske integracije vrši i druge poslove i zadatke koje joj dodijeli Vijeće ministara, odnosno predsjedavajući Vijeća ministara.

Direkcijom rukovodi direktor kojeg imenuje i razrješava Vijeće ministara na prijedlog predsjedavajućeg Vijeća ministara, u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH. Direktor je neposredno odgovoran za svoj rad predsjedavajućem Vijeća ministara.<sup>28</sup>

Na osnovu ovih odredbi Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH sadrži odredbe o nadležnostima Direkcije za evropske integracije. To su:

-koordiniranje poslova na usklađivanju pravnog sistema BiH sa standardima za pristupanje EU (acquis communautaire);

-provjera usklađenosti svih nacрта zakona i propisa koje Vijeću ministara dostavljaju ministarstva i upravne organizacije sa direktivama „Bijele knjige: Pripreme pridruženih zemalja Centralne i Istočne Evrope za

---

<sup>26</sup>Članovi 10–17. Sporazuma za stabilizaciju i pridruživanje između Evropskih zajednica i njihovih država članica, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane, te član 2. stav 1. Pod tačkom a) iii) i 3. stav 1. Pod tačkom e) Uredbe EP i Savjeta o uspostavi instrumenata pretprijetne pomoći, br. 231 od 11. marta 2014. godine.

<sup>27</sup>Član 20. stav 2. c) i član 23. 1. odredba i član 23. Ugovora o načinu rada EU.

<sup>28</sup>Član 23. Zakona o Vijeću ministara BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 30 od 10. oktobra 2003. godine).

integraciju u unutrašnje tržište Unije“ i procedurama zadovoljavanja zahtjeva relevantne direktive; *f*

-usklađivanje aktivnosti organa i institucija u BiH o odgovarajućim aktivnostima potrebnim za evropske integracije; *f*

-učestvovanje kao tehničko operativno tijelo za kontakte sa Evropskom komisijom; *f*

-koordinacija nad provođenjem odluka koje donose nadležni organi i institucije BiH, entiteta i Brčko Distrikta BiH u odnosu na sve aktivnosti potrebne za evropske integracije;

-učestvovanje u aktivnostima ili izrađivanje nacрта zakona, drugih propisa i smjernica koje se odnose na izvršavanje poslova koje je BiH dužna preduzimati u procesu uključivanja u evropske integracije; *f*

-djelovanje kao glavni operativni partner institucija Evropske komisije u procesu stabilizacije i pridruživanja; *f*

-koordinacija pomoći Evropske unije BiH.

Direkcija će uspostaviti funkcionalni odnos sa ministarstvima, upravnim organizacijama i entitetskim vladama u pogledu na evropsku integracionu strategiju i politike, usklađivanje zakona i koordinaciju pomoći.<sup>29</sup>

Ove protivustavne odredbe ne mogu ostati na snazi u pravnom poretku, jer je, prema Ustavu BiH, Vijeće ministara BiH nadležno za koordinaciju<sup>30</sup>, dok zbog hijerarhije u vlasti institucija BiH Direkcija može biti samo podređena Vijeću ministara BiH. Također je izrada raznih zakona, prema važećem Zakonu o upravi BiH, u nadležnosti ministarstava, pa ova direkcija ne može preuzimati njihove političke i pravne funkcije. Isti prigovor može se dati i za inicijative i savjetovanja. Drugi poslovi i zadaci mogu se obavljati u drugom organu uprave zato što je njihov broj nedovoljan za postojanje ove direkcije kao samostalne upravne organizacije.

Slijedi da poslove Direkcije za evropske integracije nakon njenog ukidanja treba preuzeti Ministarstvo vanjskih poslova u organizacionu jedinicu za odnose sa EU i ostala ministarstva prema pravnoj prirodi i srodnosti upravnih poslova u ovoj direkciji.

---

<sup>29</sup>Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 5 od 7. marta 2003. godine).

<sup>30</sup>Član V stav 4. pod tačkom a) u vezi sa članom III stav 4. Ustava BiH.

## 2) Ministarstvo finansija i trezora

Nadležnostima Ministarstva finansija i trezora BiH trebaju se dodati dvije alineje. To su da je ovaj organ uprave nadležan i za carinsku politiku i zajedničke ekonomske projekte.

Izvor alineje o carinskoj politici je odredba u Ustavu BiH da su institucije BiH nadležne za carinsku politiku.<sup>31</sup>

Zajednički ekonomski projekti u interesu BiH, FBiH i RSobuhvataju poslove koordinacije instrumenata/programa pomoći Evropske unije. To su:

a) koordinacija planiranja i pripreme strateških, planskih i programskih dokumenata za korištenje instrumenata i programa pomoći EU, uključujući podršku u izradi tenderske dokumentacije, odabira tenderske komisije te provedbe tenderske procedure;

b) koordinacijapovedbe i nadzor nad korištenjem instrumenata i programa pomoći EU;

c) osiguravanje učešća stručnjaka iz ministarstva / drugog tijela uprave u radu odbora za nadzor i odobravanje izvješća o realizaciji projekta, te u poslovima radnih skupina za upravljanje određenim instrumentima / programima pomoći EU;

d) izvještavanje *Ministarstva vanjskih poslova* o svim aktivnostima na realizaciji pojedinih instrumenata / programa pomoći EU u oblastima iz nadležnosti ministarstva / drugih tijela uprave, kao i o projektima međunarodne pomoći;

e) pružanje stručne podrške za uspostavljanje i primjenu decentraliziranog sistema upravljanja programima pomoći EU;

f) u skladu sa Memorandumom o razumijevanju sklopljenim između Državnog fonda i Evropske komisije, te Strategijom decentralizacije kao i operativnim ugovorom sklopljenim između voditelja programa i službenika ovlaštenog za ovjeravanje programa (PAO), osiguravanje funkcioniranja internih procedura neophodnih za provođenje svih programa pomoći koji se provode kroz centralizirani sistem, kao što su osiguranje potrebnih sredstava, sufinansiranje projekata pomoći EU, podnošenje zahtjeva za povlačenje uplata, podnošenje izvještaja o nastalim problemima u procesu realizacije projekata;

g) koordinacija ostalih aktivnosti ministarstva/drugih organa uprave u koordinaciji pomoći u skladu sa zahtjevima procesa.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup>Član III o *nadležnostima i odnosima između institucija Bosne i Hercegovine i entiteta* Ustava BiH.

<sup>32</sup>Po uzoru na član 5. Odluke o uspostavljanju organizacionih jedinica za evropske integracije u organima uprave Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 66 od 18. augusta 2008. godine).

Ovo ministarstvo treba biti nadležno i za predstavljanje BiH u Savjetu EU za privredu i finansije.

Alinejama o nadležnostima ovog ministarstva treba dodati i evropske standarde iz Smjernica o načelima ekonomske politike u EU da ovaj organ uprave: nastoji konsolidirati budžet BiH u skladu sa ekonomskim strategijama u EU, smanjuje izdatke i daje prednosti rashodima u svrhu ekonomskog rasta, te povećati kvalitet javnih rashoda i poboljšati održivost javnih finansija.

Odredbe o nadležnosti ovog ministarstva, da ovaj organ uprave priprema budžet BiH i završni račun BiH, treba ojačati tako što će Predsjedništvo BiH u zakonodavnom postupku prestatipropising, upon the recommendation of the Council of Ministers, an annual budget to the Parliamentary Assembly.<sup>33</sup> Nigdje u Evropi šef države ne učestvuje u bilo kojem zakonodavnom postupku. Jedino što može učiniti jeste da Ministarstvu finansija dostavi svoju procjenu troškova za obavljanje svojih nadležnosti u narednoj budžetskoj i kalendarskoj godini. Ova promjena je i u skladu sa Uredbom EP i Savjeta o uspostavi instrumenata pretpristupne pomoći, br. 231 od 11. marta 2014. godine. EU je utvrdila kakve reforme se moraju usvojiti u Albaniji, BiH, Islandu, Kosovu, Crnoj Gori, Srbiji, Turskoj i Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji kao uvjeti za odobrenje sredstava pretpristupne pomoći radi učlanjivanja u EU, jer omogućava upravljanje budžetom i ekonomskom politikom.

Potrebno je dodati i alineju da ovo ministarstvo koordinira fiskalne politike institucija BiH i entiteta u skladu sa pravom EU, te da se o tome donosi poseban zakon.

Zakon o Fiskalnom vijeću treba se ukinuti, a ovo vijeće u skladu sa Ustavom BiH postati međuentitetski organ uprave radi koordinacije javnih finansija u institucijama BiH i entiteta.<sup>34</sup> Pritom većinu odredaba treba prenijeti u zakon o organizaciji organa uprave u institucijama BiH *de ferenda*, a norma definicije u prvom članu treba se prenijeti u ostale odgovarajuće članove.

U Zakonu o Fiskalnom vijeću također treba brisati odredbu da Fiskalno vijeće usvaja prijedloge kratkoročnih i dugoročnih makroekonomskih projekcija. Ovo treba biti u nadležnosti novog ministarstva u skladu sa objašnjenim prijedlogom ustavnih promjena u institucijama BiH.<sup>35</sup>

U Ustavu BiH treba se brisati odredba *The Federation shall provide two-thirds, and the Republika Srpska one-third, of the revenues required by the*

---

<sup>33</sup>Član V stav 3.pod tačkom f) Ustava BiH: „predlaganje, uz preporuku Vijeća ministara, godišnjeg budžeta Parlamentarnoj skupštini.“

<sup>34</sup>Član III stav 4. Ustava BiH.

<sup>35</sup>Član 5. pod tačkom c) Zakona o Fiskalnom vijeću u Bosni i Hercegovini („Sl. glasnik BiH“, br. 63 od 5. augusta od 2008. godine).

*budget, except insofar as revenues are raised as specified by the Parliamentary Assembly.*<sup>36</sup> Brisanjem ove odredbe Ustav BiH će imati istu ili sličnu odredbu o finansiranju institucija BiH kao i ustavi država članica EU. Tako će se lakše moći provoditi ekonomske reforme u entitetima i kantonima.

Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2016. godine bilo je predviđeno da FBiH snosi vanjski dug od 497.715.840 KM, a RS 264.364.501 KM, dok su prihodi iz PDV-a iznosili 5,53 mlrd KM.

Iz ovih brojki se vidi da se vanjski dug može platiti iz sredstava PDV-a i da nikakve doznake iz budžeta entiteta nisu potrebne. Zato je dovoljno da se ovaj inostrani dug prema međunarodnim finansijskim institucijama isplaćuje iz prihoda PDV-a direktno, ali tako da FBiH i RS više ne budu pravno obavezni na doznaku institucijama BiH u odnosu 2/3 i 1/3 iz svojih javnih prihoda za isplatu ovog duga. Ovaj ustavni omjer može se predvidjeti Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodatnu vrijednost.

Druga varijanta je da se vanjski dug iz prihoda PDV-a plaća u skladu sa procentualnim učešćem institucija BiH i entiteta u ukupnom vanjskom dugu BiH.

U skladu sa Ugovorom o funkcioniranju EU Ministarstvo finansija i trezora morat će biti nadležno i za preduzimanje mjera izgradnje saradnje u carinskim stvarima između država članica, te između država članica i Evropske komisije.<sup>37</sup>

### **3) Ministarstvo vanjske i unutrašnje trgovine *de lege ferenda***

Ministarstvo *vanjske* trgovine i ekonomskih odnosa treba podijeliti na dva nova ministarstva. Naime, u upravnom poretku ne može postojati naziv ministarstva s pojmom „ekonomski odnosi“, nego isključivo sa pojmovima iz kojih se može saznati da je ono nadležno za pojedinu upravnu granu ili čak oblast, odnosno jednu vrstu djelatnosti. U upravnom poretku bi i dalje postojalo Ministarstvo vanjske trgovine s tim da bi ovaj organ uprave postao nadležan i za unutrašnju trgovinu, pa njegov zvaničan naziv treba biti *ministarstvo vanjske i unutrašnje trgovine BiH*.

Ovakvo buduće ministarstvo bilo bi nadležno za trgovinske odnose sa drugim državama i zajedničke ekonomske projekte BiH, FBiH i RS.

Trgovinski odnosi sa drugim državama obuhvatali bi: vanjskotrgovinsku politiku BiH, uključujući trgovinske odnose sa Evropskom unijom u skladu

---

<sup>36</sup>Član VIII stav 3. Ustava BiH: „Federacija će obezbijediti dvije trećine i Republika Srpska jednu trećinu prihoda potrebnih za budžet, osim prihoda koji se prikupljaju kako je odredila Parlamentarna skupština.“

<sup>37</sup>Član 33. Ugovora o funkcioniranju EU.

sa Sporazumom za stabilizaciju i pridruživanje; pripremanje ugovora, sporazuma i drugih akata iz oblasti trgovinskih odnosa sa drugim državama, unapređenje inostranih investicija u BiH, te odnose sa međunarodnim organizacijama i institucijama iz oblasti vanjske trgovine.

Zajednički ekonomski projekti u interesu BiH, FBiH i RSu unutrašnjoj trgovini su: obligacioni odnosi, kontrola prometa roba i usluga sa posebnim režimom, industrijsko vlasništvo i žig, osiguranje zaštite potrošača, turizam, javne nabavke, ministarstava Federacije BiH i Republike Srpske u usvajanju prava EU i Vijeća Evrope, predstavljanje BiH u Savjetu EU za konkurentnost i Svjetskoj organizaciji za turizam pri Ujedinjenim nacijama. Pod nadzorom ministarstva je Institut za mjeriteljstvo, standarde i patente. Novi Zakon o obligacionim odnosima će se prvi put u BiH normirati moderniziranjem Zakona o obligacionim odnosima SFRJ iz 1978. godine unošenjem Zakona o zaštiti od klevete u dio o naknadi štete, Zakona o zakupu poslovnih zgrada i nepokretnosti u dio o zakupu, važeći Zakon o obligacionim odnosima u civilnom zrakoplovstvu unijet će se u dio o ugovorima o saobraćaju, Okvirni zakon o zalozima, te sva uputstva i uredbe kao što je to već učinjeno u BGB-u u Njemačkoj, ABG-u u Austriji, Civil Codeu u Francuskoj.

Osnivanjem ovog ministarstva treba se ukinuti Zakon o Agenciji za unapređenje inostranih investicija u BiH i Agencija o nadzoru nad tržištem u BiH. Sve upravne poslove ovih Agencija treba preuzeti ministarstvo vanjske i unutrašnje trgovine *de lege ferenda*.

Na osnovu Ugovora o funkcioniranju EU ovo ministarstvo treba biti nadležno i da uz pomoć EU saraduje sa državama članicama EU u sektoru turizma, a posebno promoviranjem konkurentnosti preduzeća Unije u ovoj oblasti, a naročito razmjenom najboljih praksi.<sup>38</sup>

#### **4) Ministarstvo poljoprivrede i privrede Bosne i Hercegovine *de lege ferenda***

Pored ministarstva vanjske i unutrašnje trgovine potrebno je osnovati ministarstvo poljoprivrede i privrede BiH *de lege ferenda*.

Ovo novo ministarstvo bi obavljalo poslove obuhvaćene neprikladnim pojmom „ekonomskih odnosa“ u nadležnosti Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa. To su: pripreme i izrade makroekonomskih odnosno strateških dokumenata iz oblasti ekonomskih odnosa; poslovno okruženje,

---

<sup>38</sup>Član 195.stav 1. Ugovora o funkcioniranju EU.

jedinstveni ekonomski prostor; razvoj i promocija preduzetništva; industrija i industrijski proizvodi; konkurencije; koordinacija međunarodne ekonomske pomoći BiH, izuzev dijela koji se odnosi na pomoć Evropske unije; veterinarstvo, te obavljanje poslova i zadataka iz nadležnosti BiH koji se odnose na definiranje politike, osnovnih principa, koordiniranje djelatnosti i usklađivanje planova entitetskih tijela vlasti i institucija na međunarodnom planu u područjima: poljoprivrede i energetike.<sup>39</sup>

Ovaj organ uprave bi bio nadležan za: korištenje energetskih resursa i zajedničke ekonomske projekte u interesu BiH, FBiH i RS.

Korištenje energetskih resursa obuhvatalo bi, npr., snabdijevanje stanovništva plinom i prenos električne energije, te eventualno naftu u FBiH.

Zajednički ekonomski projekti u interesu BiH, FBiH i RS su: imovina BiH, poljoprivreda, strategije ekonomskog razvoja BiH i ostali projekti iste prirode u interesu FBiH, kantona i RS istovremeno.

Zajednički ekonomski projekat u poljoprivredi su i upravni poslovi u nadležnosti sektora poljoprivrede, prehrane, šumarstva i ruralnog razvoja sada u Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa. U ovim sektorima obavljaju se poslovi: pripreme i izrade propisa (normativno-pravni), studijsko-analitički, stručno-operativni, informaciono-dokumentacioni i administrativno-tehnički zadaci u poljoprivredi, prehrani, ribarstvu, šumarstvu i ruralnom razvoju,<sup>40</sup> izrađivanje strategija održive poljoprivrede. Ovi poslovi i dalje trebaju se urediti samo pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji.

Ciljevi zajedničkih ekonomskih projekata u poljoprivredi su: povećanje produktivnosti poljoprivrede unapređenjem tehničkog napretka i najboljeg mogućeg korištenja faktora proizvodnje, a naročito radne snage; da ovako osigura poljoprivrednom stanovništvu, a naročito povećanjem prihoda po glavi stanovnika osoba angažiranih u poljoprivredi, da se stabilizira tržište, da se osigura snabdijevanje, da vodi računa o otpremanju korisnicima po prikladnim cijenama. Pri oblikovanju zajedničke poljoprivredne politike i posebnih metoda mora se voditi računa o: a) posebnoj prirodi poljoprivredne djelatnosti, koja proizlazi iz društvene strukture poljoprivrede i strukturom i prirodom uvjetovanih razlika različitih poljoprivrednih područja, b) potrebi da se postepeno provedu odgovarajuća prilagođavanja i činjenica da je

---

<sup>39</sup>Član 9. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 5 / 2003).

<sup>40</sup>[http://www.mvteo.gov.ba/org\\_struktura/sektor\\_poljoprivreda/nadleznosti\\_sektora/default.aspx?id=1274&lngTag=bs-BA](http://www.mvteo.gov.ba/org_struktura/sektor_poljoprivreda/nadleznosti_sektora/default.aspx?id=1274&lngTag=bs-BA). Član za ove upravne poslove u pravilniku o unutrašnjoj organizaciji nije mi poznat, jer nisam uspio pribaviti ovaj pravni akt.

poljoprivreda u entitetima jedno od područja privrede usko isprepletene sa cijelom privredom u BiH.<sup>41</sup>

U zajedničkim ekonomskim projektima u izrađivanju strategija ekonomskog razvoja BiH trebali bi biti i upravni poslovi Direkcije za ekonomsko planiranje. Dakle, istovremeno sa osnivanjem ovog ministarstva ukida se ovadirekcija i njene upravne poslove i dokumentaciju preuzima ministarstvo poljoprivrede i privrede *de lege ferenda*. Preuzimanjem ovih upravnih poslova ovaj organ uprave postao bi nadležan i za ove zajedničke ekonomske projekte: koordiniranje pripreme godišnjih, srednjoročnih i dugoročnih makroekonomskih projekcija, strategija razvoja i monitoring implementacije ovih strategija razvoja, istraživanje i analiza ekonomskih trendova i uključivanje svih slojeva društva u ekonomske tokove, te ostala istraživanja koja ministarstvu dodijeli Vijeće ministara BiH.<sup>42</sup> Pri tom je potrebno ovu normu precizirati zato što se sada iz nje ne može saznati između kojih organa uprave ova direkcija koordinira. Zato se treba ubaciti tekst da ovo ministarstvo *de lege ferenda* koordinira između nadležnih ministarstava FBiH i RS.

U ostvarivanju ovih nadležnosti ministarstvo poljoprivrede i privrede BiH bi pripremalo i javno objavljivalo: godišnje, srednjoročne i dugoročne makroekonomske projekcije; polugodišnje i godišnje izvještaje o ekonomskim trendovima u BiH; polugodišnje i godišnje izvještaje o implementaciji godišnjih, srednjoročnih i dugoročnih razvojnih strategija, godišnje izvještaje o uključenosti svih slojeva društva u ekonomske tokove u BiH, te ostala istraživanja koja ministarstvu dodijeli Vijeće ministara BiH.

U izradi dokumenata ministarstvo je nadležno saradivati sa svim relevantnim institucijama na svim nivoima vlasti u BiH.<sup>43</sup>

Funkcioniranjem koordinacionog mehanizma omogućava se korištenje energetske resursa i provođenje zajedničkih ekonomskih projekata u skladu sa pravom EU ili korištenjem energetske resursa i zajedničkih ekonomskih projekata, kao što je imovina BiH.

Pod nadzorom ovog ministarstva *de lege ferenda* bit će Javno preduzeće Elektroprenos BiH. Direktora ovog preduzeća treba imenovati ovo novo ministarstvo.

---

<sup>41</sup>Član 39.Ugovora o funkcioniranju EU.

<sup>42</sup>Član 27. a. Zakona o Vijeću ministara BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 30/03) dopunjen članom 2. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 81/2006).

<sup>43</sup>Član 27.a. i 27b. Zakona o Vijeću ministara BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 30/03) dopunjen članom 2.Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 81/2006).

Pod nadzorom ovog ministarstva je i Kancelarija za veterinarstvo BiH. Pritom se naziv „kancelarija“ mora promijeniti u naziv „uprava“ ili neki drugi oblik organizacije u skladu sa važećim formama organizacije uprave,<sup>44</sup> zato što kancelarija kao samostalni ili nesamostalni organizacioni oblik uprave ne postoji u upravnom poretku BiH, nego samo kao prostor za službu odnosno organizacionu jedinicu.

Pod nadzorom ovog ministarstva je Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja, Uprava za veterinarstvo BiH i Agencija za sigurnost hrane BiH.

U skladu sa aktima o pretprijetnoj pomoći<sup>45</sup> treba se propisati i nadležnost za povlačenje finansijskih sredstava iz Evropskog odbora za regionalni razvoj i prebacivanje na račun vlade FBiH i RS za poljoprivredni i ruralni razvoj.

U zajedničke ekonomske projekte u interesu FBiH i RS trebaju se unijeti nove nadležnosti u skladu sa Smjernicama o načelima ekonomske politike EU. To su: stvaranje integritetnog i neograničenog funkcionalnog unutrašnjeg energetskog tržišta radi nesmetanog protoka struje i gasa, promoviranje efikasnosti prirodnih bogatstava i korištenja obnovljive energije i da se tehnologija koristi u skladu sa klimom; promoviranje održivog razvoja sa što manje troškova; promoviranje korištenja informacionih i komunikacionih tehnologija radi porasta proizvodnosti; stvaranje predvidljivih okvirnih uvjeta i garantiranje dobrog, funkcionalnog, otvorenog i konkurentnog tržišta roba i usluga; te izrađivanje strategije finansijske podrške malih i srednjih preduzeća.

Zajednički ekonomski projekat treba biti nadležnost ovog ministarstva i za predstavljanje BiH u Savjetu EU za privredu i finansije te za konkurenciju, predstavljanje Bosne i Hercegovine u Savjetu EU za poljoprivredu i ribarstvo i Međunarodnom fondu poljoprivrednog razvoja pri UN-u i provođenje projekata ovoga fonda na teritoriji cijele BiH, te primjena Konvencije za međunarodnu zaštitu biljaka i ostali projekti iste prirode u interesu FBiH, kantona i RS istovremeno.

Na osnovu Ugovora o funkcioniranju EU ovo ministarstvo treba biti nadležno i da:

---

<sup>44</sup>Član 50.stav 2. Zakona o upravi BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 32/2002) izmijenjen članom 25.Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravi („Sl. glasnik BiH“, br. 102/2009).

<sup>45</sup>Trenutno to je član 3.stav 1. pod tačkom b) i d) Uredbe EP i Savjeta o uspostavi instrumenata pretprijetne pomoći, br. 231 od 11. marta 2014. godine.

-u okviru zajedničke agrarne politike učestvuje u zajedničkoj koordinaciji u profesionalnom obrazovanju, istraživanju i širenju stručnih znanja o poljoprivredi,<sup>46</sup>

-uz pomoć Odbora za privredu i finansije učestvuje u koordinaciji politika država članica u obimu potrebnom za funkcioniranje unutrašnjeg tržišta,<sup>47</sup>

-konsultira se sa državama članicama u oblasti industrije u saradnji sa Komisijom i, ako je potrebno, koordinira svoje mjere.<sup>48</sup>

Ako je potrebno, Evropski parlament, Savjet i Komisija objavljuju uputstva o otvaranju poslovnog sjedišta za određene djelatnosti pošto ovi organi naročito osiguravaju usku saradnju između nadležnih uprava država članica radi obavještanja o posebnim okolnostima u različitim područjima djelatnosti u Uniji. Ako je potrebno, ovi organi koordiniraju zaštitu u državama članicama propisanu privrednim društvima u interesu njihovih članova, te trećih radi ujednačenosti propisivanja ovih odredaba, osim društava koji ne stječu dobit.<sup>49</sup>

U skladu sa aktima o pretprijetnoj pomoći<sup>50</sup> treba se propisati i nadležnost za povlačenje sredstava iz Evropskog odbora za regionalni razvoj i prebacivanje na račun vlade FBiH i RS za poljoprivredni i ruralni razvoj.

Ovo ministarstvo bi bilo nadležno da u poljoprivredi primjenjuje Zakon o mineralnim đubrivima, Zakon o zaštiti novih sorti biljaka u BiH, Zakon o duhanu i Zakon o poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvoju Bosne i Hercegovine.

## **5) Ministarstvo rada i socijalne politike *de lege ferenda***

U oblasti ekonomije na osnovu odredbe Ustava BiH o *zajedničkim ekonomskim projektima* treba osnovati ministarstvo rada i socijalne politike BiH *de lege ferenda*. I ovdje se ovakvi projekti izrađuju u interesu BiH, FBiH i RS, a sastojali bi se u osnivanju međuentitetskih komisija iz oblasti rada, koordiniranju ministarstava FBiH i RS u usvajanju prava EU i Vijeća Evrope, te predstavljanju BiH u Savjetu EU za rad, socijalnu politiku i zdravlje i zaštitu potrošača i Svjetskoj zdravstvenoj organizaciji i Međunarodnoj organizaciji rada pri Ujedinjenim nacijama.

---

<sup>46</sup>Član 41. Ugovora o načinu rada EU.

<sup>47</sup>Član 134. stav 1. Ugovora o funkcioniranju EU.

<sup>48</sup>Član 173. stav 2. Ugovora o funkcioniranju EU.

<sup>49</sup>Član 50. stav 1. i 2. pod tačkama b) i g) u vezi sa članom 54. Ugovora o funkcioniranju EU.

<sup>50</sup>Trenutno to je član 3. stav 1. pod tačkom b) i d) Uredbe EP i Savjeta o uspostavi instrumenata pretprijetne pomoći, br. 231 od 11. marta 2014. godine

Zajednički ekonomski projekti u interesu FBiH i RS su: radni odnosi u institucijama BiH i nadzor; pregovaranje o kolektivnim ugovorima upravnih službenika i namještenika u institucijama BiH; koordinirane strategije zapošljavanja u BiH;<sup>51</sup> provođenje odluka Vijeća ministara o mjerama zapošljavanja; izdavanje dozvola za rad stranim državljanima; nadzor poštovanja prava radnika i migranata i njihovih obitelji za zaštitu i pomoć; dječiji doplatak, penzije i socijalna zaštita; međunarodna zdravstvena zaštita; pregovaranje sa drugim državama radi zaključivanja međunarodnih ugovora iz socijalnog osiguranja; te svi ostali projekti iste prirode u interesu BiH, FBiH, kantona i RS istovremeno.

U skladu sa smjernicama o načelima ekonomske politike EU u ove projekte trebaju se uvrstiti i poslovi: finansiranja osposobljavanja i promoviranja radne sposobnosti, finansiranja strategija protiv starenja stanovništva, finansiranja strategija za očuvanje zdravlja stanovništva u BiH, primjene i integriranja načela fleksibilnosti u politici na tržištu rada i provođenje uravnoteženih mjera, izrađivanje strategije protiv siromaštva u BiH i koordiniranje odgovarajućih ponuda obrazovanja i osposobljavanja sa ministarstvom kulture, nauke, obrazovanja i sporta radi postizanja produktivnosti rada i mogućnosti zapošljavanja.

Ovo ministarstvo nadležno je i za provođenje planova Vijeća ministara BiH iz oblasti zdravstva (npr. plan pripravnosti i kontrole pandemijske influence u Bosni i Hercegovini).

Pod nadzorom ministarstva je i Agencija za upravnu službu u institucijama BiH.

Ministarstvo rada i socijalne politike treba biti nadležno i za imenovanje predstavnika BiH u Komisiji za rodnu jednakost i Evropskoj komisiji za društvenu koheziju, ljudsko dostojanstvo i jednakost, Komitetu stručnjaka o pravu osoba sa invaliditetom pri Vijeću Evrope.

U ovo novo ministarstvo moraju se prebaciti i upravni poslovi iz sadašnjeg Ministarstva pravde BiH u pogledu radnih odnosa u državnoj upravi. To znači da će ovaj organ uprave vršiti nadzor nad radom Agencije za upravnu službu BiH, da će za predlaganje novog zakona, njegovih izmjena i dopuna biti nadležno ministarstvo socijalne politike i radade *lege ferenda*.

Osnivanjem ovog ministarstva *de lege ferenda* sa ovim nadležnostima u institucijama BiH preuzetih iz sadašnjeg Ministarstva civilnih poslova ispunili bi se i zahtjevi pretpristupne pomoći. Naime, važeći opći pravni akt o tome zahtijeva promoviranje zaposlenja i pokretljivost radne snage, te stvaranje kvalitetnih radnih mjesta i razvoj ljudskog kapitala, te

---

<sup>51</sup>Član 145. Ugovora o funkcioniranju EU.

socioekonomski i regionalni razvoj, zaposlenje i socijalnu politiku.<sup>52</sup> Ukidanjem Ministarstva civilnih poslova upravni poslovi na zdravstvenoj zaštiti, penzijama i socijalnoj zaštiti prenose se u ministarstvo rada i socijalne politike *de lege ferenda*.

Istovremeno sa osnivanjem ovog ministarstva treba se ukinuti Agencija za osiguranje u BiH, Agencija za rad i zapošljavanje BiH i Agencija za lijekove i medicinska sredstva Bosne i Hercegovine, a njihove upravne poslove trebaju preuzeti organizacione jedinice za rad, socijalnu politiku i zdravstvo. Upravni poslovi ovih agencija također će postati zajednički ekonomski projekat ministarstva rada i socijalne politike BiH *de lege ferenda*.

U odnosima sa Evropskom unijom ovo novo ministarstvo treba:

-sarađivati sa državama članicama uz učešće Evropske komisije radi ostvarivanja ciljeva socijalne politike EU, a naročito na području: zapošljavanja, radnog prava i radnih uvjeta, profesionalnog obrazovanja i daljeg obrazovanja, socijalne sigurnosti, sprečavanja profesionalnih nesreća i oboljenja, zaštite zdravlja u radu, koalicionog prava i kolektivnih pregovora između poslodavaca i zaposlenika;<sup>53</sup>

-uz promociju EU sarađivati sa državama članicama EU u oblasti zdravlja koja po potrebi pomaže njihovu djelatnost;

-u sporazumu sa Evropskom komisijom koordinirati međusobno sa državama članicama EU svoje politike i programe u oblasti zdravstva;<sup>54</sup>

-uz pomoć Unije sarađivati sa državama članicama EU radi ostvarenja visokog nivoa zapošljavanja;<sup>55</sup>

-uz pomoć Savjetodavnog odbora za socijalnu zaštitu sarađivati sa drugim državama članicama EU i Komisijom u oblasti socijalne zaštite;<sup>56</sup>

-koordinirati sa drugim državama članicama i Unijom strategije zapošljavanja i naročito na promoviranju kvalitetnijeg obrazovanja i sposobnosti prilagođavanja zaposlenika;<sup>57</sup>

-u saradnji sa Odborom za zapošljavanje sa drugim državama članicama koordinirati politiku zapošljavanja i tržišta rada.<sup>58</sup>

---

<sup>52</sup>Članovi 2.stav 1. pod tačkom b) iii i 3. stav 1. pod tačkama b) i c) Uredbe EP i Savjeta o uspostavi instrumenata pretprijetne pomoći, br. 231 od 11. marta 2014. godine.

<sup>53</sup>Članovi 151.stav 1. i 156. Ugovora o funkcioniranju EU.

<sup>54</sup>Član 168.stav 2. Ugovora o funkcioniranju EU.

<sup>55</sup>Član 147.Ugovora o funkcioniranju EU.

<sup>56</sup>Član 160.Ugovora o funkcioniranju EU.

<sup>57</sup>Član 145. Ugovora o funkcioniranju EU u vezi sa članom 3. Ugovora o EU.

<sup>58</sup>Član 150.Ugovora o funkcioniranju EU.

## **6) Ministarstvo kulture, obrazovanja, nauke i sporta Bosne i Hercegovine *de lege ferenda***

Kultura, obrazovanje, nauka i sportu u upravnom pravu društvene djelatnosti. To znači da se njihovim obavljanjem ne može stjecati profit. Međutim, obavljanje ovih djelatnosti mora se uvijek finansirati javnim rashodima iz budžeta institucija BiH. Zato se i ovo ministarstvo *de lege ferenda* može osnovati i biti nadležno za zajedničke ekonomske projekte u interesu BiH, FBiH i Republike Srpske, koordiniranje rada svih ministarstava kulture, sporta, nauke i obrazovanja u FBiH, kantonima i RS, te predstavljanje BiH u Savjetu EU za kulturu, obrazovanje, nauku i sport, u UNESCO-u pri Ujedinjenim nacijama i Svjetskoj organizaciji za intelektualno vlasništvo, Evropskom upravnom komitetu za mlade pri Vijeću Evrope, te provođenje kulturne, obrazovne, omladinske i sportske politike Vijeća Evrope.

Zajednički ekonomski projekat obuhvata finansiranje: predškolskog, osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja iz sredstava IPA fondova EU i budžeta institucija BiH, provođenje programa EU u oblasti obrazovanja te reprezentativnog sporta, sportova prve lige, drugih sportskih manifestacija, dodjela BiH nagrada za sportistu godine.

Radi usklađivanja obrazovanja sa evropskim standardima ovo ministarstvo treba u skladu sa smjernicama o ekonomskoj politici u EU obavljati i sljedeće poslove: istraživanja i razvoja, javnog investiranja radi finansijskog stimuliranja privatnog finansiranja istraživanja i razvoja; finansiranja jačanja međunarodne saradnje između univerziteta u Bosni i Hercegovini i inostranstvu, te saradnje između univerziteta u inostranstvu; finansiranja istraživačkih instituta u BiH; izrađivanja strategije isplativosti i produktivnosti osnovnog, srednjeg i visokog obrazovanja; finansiranja mobilnosti istraživača i studenata; poticanja i finansiranja eko-inovacija u privrednim djelatnostima u BiH; razvijanja evropske dimenzije u obrazovanju, a naročito učenja i širenja jezika država članica EU; unapređivanja saradnje između obrazovnih organizacija; unapređenja učenja na daljinu; te koordiniranja odgovarajućih ponuda obrazovanja i osposobljavanja sa ministarstvom rada i socijalne politike *de lege ferenda* radi postizanja produktivnosti rada i mogućnosti zapošljavanja.

Istim projektima finansirali bi se iz sredstava IPA fondova EU i budžeta institucija BiH kulturne djelatnosti u institucijama BiH, FBiH, Republike Srpske i Brčko Distriktu BiH, poslovi kulture u odnosima sa Vijećem Evrope, kao što je Konvencija za kulturu i filmske projekte i preporuke iz oblasti kulture, saradnja sa EU u oblasti kulture u skladu sa Sporazumom za

stabilizaciju i pridruživanje i raznim programima EU u oblasti kulture, te provođenje konvencija UNESCO-a iz oblasti kulture.<sup>59</sup>

Koordiniranje rada svih ministarstava kulture, sporta, nauke i obrazovanja u entitetima obuhvata: provođenje zajedničkih ekonomskih projekata u radu entitetskih ministarstava nadležnih za kulturu, sport, nauku i obrazovanje, nadzor ujednačenosti u provođenju prava EU u pravnim porecima entiteta, promoviranje kulturne različitosti i interkulturnog dijaloga u odnosima sa EU i predstavljanje BiH u savjetima EU za kulturu, sport, obrazovanje i nauku.

Pod nadzorom i kontrolom ministarstva su: Institut za intelektualno vlasništvo, Komisija za zaštitu nacionalnih spomenika, Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje BiH, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranja kvaliteta, Komisija BiH za saradnju BiH sa UNESCO-om.

Osnivanjem ovog novog ministarstva ispunio bi se zahtjev pretpristupne pomoći. Prema sada važećem pravnom aktu zahtijeva se promoviranje inkluzivnog i integriranog obrazovnog sistema i održavanje i restauriranje kulturnog naslijeđa te jačanje istraživanja, tehnološkog razvoja i inovativnog kapaciteta.<sup>60</sup>

U pogledu odnosa sa EU ovo novo ministarstvo treba biti nadležno za saradnju sa državama članicama uz doprinos EU razvoju visokokvalitetnog obrazovanja<sup>61</sup> i da saraduje sa državama članicama uz doprinos EU razvoju visokokvalitetnog obrazovanja.

Radi olakšanja početka i vršenja samostalne djelatnosti, u redovnom zakonodavnom postupku Evropski parlament i Savjet objavljuju uputstva o uzajamnom priznanju diploma, svjedočanstava i drugih dokaza o sposobnostima, kao i za koordiniranje pravnih i upravnih propisa država članica o početku i obavljanju samostalne djelatnosti.

Ovo ministarstvo će i koordinirati sa EU, eventualno sa Evropskom komisijom i državama članicama svoje djelatnosti u istraživanju i tehnološkom razvoju radi koherentnosti nacionalnih politika i osiguranja politika Unije. Koordinacija Komisije podrazumijeva usku saradnju sa državama članicama.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup>To su: Konvencija za zaštitu kulturnih dobara u slučaju oružanih sukoba i protokoli I i II uz ovu konvenciju, Konvencija o mjerama za zabranu i sprečavanje nedozvoljenog uvoza, izvoza i prenosa svojine kulturnih dobara, Svjetska (univerzalna) konvencija o autorskom pravu, Konvencija o zaštiti svjetske kulturne i prirodne baštine, Konvencija o zaštiti podvodne kulturne baštine, Konvencija o očuvanju nematerijalnog kulturnog naslijeđa te Konvencija o zaštiti i promoviranju različitosti kulturnih izraza.

<sup>60</sup>Član 2.stav 1. pod tačkom b) v) i vii) Uredbe EP i Savjeta o uspostavi instrumenata pretpristupne pomoći, br. 231 od 11. marta 2014. godine.

<sup>61</sup>Član 165.stav 1. Ugovora o funkcioniranju EU.

<sup>62</sup>Član 181.Ugovora o funkcioniranju EU.

Ovo novo ministarstvo postalo bi nadležno za usvajanje, izmjene i dopune, te nadzor Okvirnog zakona o visokom obrazovanju. Ovaj zakon je potrebno već sada izmijeniti i dopuniti radi usklađivanja visokog obrazovanja sa evropskim standardima i omogućavanja da se uspostavi koordinacija sa univerzitetima u Evropi. Ova reforma podrazumijeva da se u BiH nastavi sa **produbljenom** primjenom Bolonjske deklaracije u oblasti visokog obrazovanja. To se može postići tako što će se uvesti *naučni stepen habilitacije kao uvjet za izbor u zvanje docenta* na svim univerzitetima u BiH. Uvjeti za ovakvu reformu postojali su još prije uvođenja sadašnjeg bolonjskog sistema visokog obrazovanja. Tako, npr., na Pravnom fakultetu Univerziteta u Heidelbergu postoji doktorski studij na kome se polaže jedan usmeni doktorski ispit pred nadležnom komisijom, a potom prijavljuje tema dokorskog rada. Na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu postojao je prije uvođenja bolonjskog visokog obrazovanja *naučni magistarski postdiplomski studij* na kome se polagao *usmeni magistarski ispit pred nadležnom komisijom za svaku pojedinu katedru za naučne oblasti pravne historije, krivičnog, građanskog, te državnog i međunarodnog prava*. Ovaj ispit polagao se usmeno kao i *usmeni doktorski studij* na Pravnom fakultetu Univerziteta u Heidelbergu.<sup>63</sup>

Dakle, na Univerzitetu u Sarajevu već je postojala pretpostavka prije uvođenja bolonjskog visokog obrazovanja da se uvede *doktorski studij* kao uvjet za *izbor u zvanje višeg asistenta i prijavu habilitacije kao uvjeta za izbor u zvanje docenta* na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu. Iz svega toga slijedi da je potrebno samo vratiti stari *postdiplomski magistarski studij* i zvanično ga *proglasiti doktorskim studijem*, a bivši doktorski studij treba zakonom *proglasiti studijem habilitacije bez polaganja ikakvih usmenih ispita na kojem bi se morala prijaviti samo tema nadležnim organima na univerzitetu*. Iz svega toga slijedi da se sadašnji I i II ciklus studija moraju spojiti u jedan studij i da svi studenti i studentice diplomiraju sa stručnim zvanjem magistra struke, kao što je to u cijeloj Evropi. Nastavni plan i program I i II ciklusa studija na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu pružaju dovoljno ozbiljan osnov za ovakvu reformu i iskorak kakav se do sada nije desio u historiji univerziteta u BiH. Analogno tome, autor ovog rada je ubijeđen da se ova reforma može primijeniti na sve univerzitete u BiH.

---

<sup>63</sup>Promotionsordnung na Pravnom fakultetu Univerziteta u Heidelbergu može se naći na internetskoj stranici <http://www.jura.uni-heidelberg.de/promotion.html#Disputation>.

## 7) *Ministarstvo okoline de lege ferenda*

Ustav BiH ne sadrži izričitu odredbu o nadležnosti institucija BiH o okolini. Zato se samo na osnovu ekonomskog značaja prirodne okoline, sirovinске baze koju ona sadrži za industrijsku proizvodnju i njene rasprostranjenosti na teritoriji BiH može naći ustavnopravni osnov da se novim zakonom osnuje i ministarstvo okoline BiH. Rijeke Bosna, Vrbas, Una i Sana su međuentitetske rijeke zato što protječu kroz oba entiteta. Pojam „međuentitetski“ znači da Bosna i Hercegovina ne može biti isključivo nadležna u upravnoj oblasti javnog vodnog dobra, nego mora biti propisana paralelna nadležnost između institucija BiH i entiteta. Ove rijeke tvore riječne državne granice Savu i Drinu i ovim okolinskim medijem za navodnjavanje u Posavini i sjeveroistočnoj Bosni može upravljati jedino ovo ministarstvo *de lege ferenda*. Dakle, ministarstvo za okolinu mora postojati na osnovu oba materijalna izvora za organizaciju uprave.

U nadležnost ministarstva okoline *de lege ferenda* treba se prenijeti cio sektor za vodne resurse i zaštitu okoline iz Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH,<sup>64</sup> Sektora za geodetske, geološke i meteorološke poslove u Ministarstvu civilnih poslova i provođenje međunarodnih obaveza, te saradnju u provođenju civilne zaštite, koordiniranje djelovanja entitetskih službi civilne zaštite u BiH i usklađivanje njihovih planova za slučaj prirodne ili druge nesreće koja zahvata teritoriju BiH, kao i donošenje programa i planova zaštite i spašavanja iz Ministarstva sigurnosti BiH.<sup>65</sup> Pri tom prenosu svi poslovi u nadležnosti Odjela za vode trebaju biti u nadležnosti ministarstva okoline *de lege ferenda* zato što se pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji ne mogu propisivati nadležnosti organa uprave, nego samo nadležnost organizacionih jedinica osnovanih ovim pravnim aktom. Isto treba da se učini i sa Odjelom za zaštitu okoline.

Ovaj novi organ uprave bio bi također nadležan za zajedničke ekonomske projekte u interesu BiH, FBiH i RS. Ovi projekti bi obuhvatili vodne resurse, zaštitu isanaciju okoline, dobrobit životinja, osnivanje međuentitetskih organa za okolinu, geodetske, geološke i meteorološke poslove, upravljanje korištenjem okolinskih potencijala na riječnim granicama BiH, koordiniranje rada entitetskih ministarstava okoline i predstavljanje BiH u Savjetu EU za okolinu, te saradnju sa Svjetskom meteorološkom organizacijom pri Ujedinjenim nacijama.

---

<sup>64</sup>[http://www.mvteo.gov.ba/org\\_struktura/Sektor za vodne resurse, turizam i zastitu zivo tne sredine/Default.aspx?langTag=bs-BA](http://www.mvteo.gov.ba/org_struktura/Sektor%20za%20vodne%20resurse,%20turizam%20i%20zastitu%20zivo%20tne%20sredine/Default.aspx?langTag=bs-BA).

<sup>65</sup>Članovi 9, 14.i 15. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH („Sl. glasnik BiH“, br. 5 od 7. marta 2003. godine).

U skladu sa Smjernicama o ekonomskoj politici EU u oblasti okoline ovo ministarstvo treba obavljati i ove poslove: finansiranje i održavanje efikasnosti prirodnih bogatstava u BiH, finansiranje borbe protiv klimatskih promjena, poticanje i finansiranje eko-inovacija u privrednim djelatnostima u BiH, pripremanje strategije korištenja prirodnih bogatstava radi privrednoga rasta u BiH, izdavanje smjernica za promišljeno, racionalno i efikasnije korištenje prirodnih bogatstava,<sup>66</sup> izbjegavanje okolinskih šteta radi očuvanja biološke raznolikosti, te promoviranje uštede eko-inovacija i reciklaže.

Sanacija okoline sastojala bi se u finansiranju otklanjanja okolinskih šteta nakon prirodnih nepogoda na cijeloj teritoriji BiH.

Koordiniranje rada entitetskih ministarstava sastoji se u nadzoru ujednačenosti u usvajanju i provođenju prava EU u pravnim porecima entiteta.

Ovo ministarstvo treba biti nadležno i za usvajanje novog zakona o koncesijama BiH u skladu sa pravom EU, s tim da se novim zakonom moraju ukinuti Komisija za koncesije BiH i ostaviti samo Komisija za koncesije FBiH i Komisija za koncesije RS. To znači da će se u zakonu *de ferenda* spominjati samo komisija za koncesije u entitetima i da ih formiraju nadležni organi entiteta. Istovremeno usvajanjem ovog novog zakona stavili bi se van snage zakoni o koncesijama entiteta.

U pogledu odnosa sa Evropskom unijom ovo novo ministarstvo uz pomoć EU će sarađivati sa državama članicama radi efikasnog uspostavljanja sistema sprečavanja prirodnih nepogoda koje su prouzrokovali ljudi i radi preventivne zaštite od takvih nepogoda.<sup>67</sup>

## **8) Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine**

Iz Ministarstva civilnih poslova u Ministarstvo odbrane BiH mora se prebaciti Komisija za deminiranje BiH.

## **9) Ministarstvo sigurnosti**

Odredbe o nadležnostima Ministarstva sigurnosti treba dopuniti prebacivanjem upravnih poslova iz Ministarstva civilnih poslova BiH. To su poslovi: državljanstva i putnih isprava, prebivališta i boravišta državljanja BiH i jedinstvenog matičnog broja.

---

<sup>66</sup>Preporuka o načelima ekonomske politike EU i država članica od 23. jula 2010. godine, smjernica 5.

<sup>67</sup>Član 196. Ugovora o funkcioniranju EU.

U Ministarstvo sigurnosti BiH mora se prenijeti Komisija za granicu BiH, a pod nadzorom ovog ministarstva mora biti Direkcija za implementaciju CIPS projekata.

U odnosima sa Evropskom unijom ovo ministarstvo treba:

-sarađivati sa Europolom i državama članicama EU u koordiniranju, organizaciji i provođenju istražnih i operativnih mjera, ako zatreba u saradnji sa Eurojustom;<sup>68</sup>

-provoditi Uputstvo o policijskoj saradnji u krivičnim stvarima sa prekograničnom dimenzijom, uredbom o zadacima Europola, i opći pravni akt o mjerama radi ostvarivanja policijske saradnje kojima se garantira upravna saradnja u ovim oblastima, a objavljuju se na prijedlog Komisije ili na inicijativu jedne četvrtine država članica;<sup>69</sup>

-uz pomoć Unije sarađivati sa nadležnim organima uprave država članica, uključujući policiju, carine i druge organe uprave za krivično gonjenje, specijalizirane u sprečavanju ili otkrivanju krivičnih djela, te odgovarajuće istrage.<sup>70</sup>

Zakon o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine<sup>71</sup> treba se ukinuti, a da sve funkcije direkcije preuzme Ministarstvo sigurnosti BiH. Naime, sve agencije osnovane ovim zakonom su pod nadzorom Ministarstva sigurnosti. To se vidi po tome što ovaj organ uprave predlaže imenovanje direktora ostalih agencija. Sve ostale agencije osnovane ovim zakonom bile bi pod nadzorom ovog ministarstva zbog srodnosti ovih upravnih poslova.

Također u sastavu Ministarstva sigurnosti treba biti Granična služba BiH i Služba za strance kao organizacione jedinice u ovom ministarstvu.

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji sadašnje Direkciji za koordinaciju policijskih tijela, Zakon o Graničnoj službi BiH i Zakon o službi za strance trebaju se objediniti u novi pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva sigurnosti BiH.

U pravnom poretku BiH potrebno je objaviti zakon o poslovima sigurnosti u BiH objedinjavanjem važećih Zakona o Agenciji za istrage i zaštitu, Zakona o obavještajno-sigurnosnoj agenciji i Zakona o policijskim službenicima. U upravnom pravnom poretku BiH Zakon o strancima treba ostati samostalan

---

<sup>68</sup>Član 88. Ugovora o funkcioniranju EU.

<sup>69</sup>Član 76. Ugovora o funkcioniranju EU.

<sup>70</sup>Član 87. Ugovora o funkcioniranju EU.

<sup>71</sup>Zakon o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BiH“, br. 36 od 6. maja 2008. godine).

zato što objavljivanje i normiranje ovog zakona pripada poslovima sigurnosti u širem smislu. U tom pogledu potrebno je samo dati kratku naznaku da poslovima sigurnosti pripada i rad sa strancima i da se ova upravna oblast uređuje drugim zakonom.

## **10) Ministarstvo za imigracije, azil i izbjeglice**

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice potrebno je preimenovati u ministarstvo za imigracije, azil i izbjeglice.

Ovaj organ uprave treba biti nadležan i za predstavljanje BiH u Savjetu EU za izbjeglice i azil i Međunarodnoj organizaciji za migracije pri Ujedinjenim nacijama.

Istovremeno, treba se preimenovati zvanični naziv Ured zastupnika/agenta Vijeća ministara pred Evropskim sudom za ljudska prava. Naime, ovaj ured ne predstavlja Vijeće ministara, nego BiH. Svima je općepoznato da je BiH članica Vijeća Evrope, a ne Vijeće ministara BiH kao organ u političkom poretku BiH. Ova organizaciona jedinica po svojoj pravnoj prirodi pripada Ministarstvu pravde BiH.

## **11) Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine**

Nadležnosti ovog ministarstva moraju sedopuniti. Tako ovaj organ uprave mora: zastupati BiH u odnosima sa EU u Savjetu EU za poslove pravosuđa i sigurnosti, predstavljati BiH u odjelu Vijeća Evrope za nacionalno provođenje ljudskih prava i Evropskom komitetu protiv rasizma i netolerancije, koordinirati ministarstava FBiH i Republike Srpske u usvajanju prava EU i Vijeća Evrope, tumačiti Ustav BiH i predlagati njegove izmjene, te zaštititi prava nacionalnih manjina u skladu sa Okvirnom konvencijom za zaštitu nacionalnih manjina iz 1994. godine. Ovo ministarstvo mora preuzeti upravne poslove o ljudskim pravima i njihovoj pravnoj zaštiti, zato što zaštita ljudskih prava i temeljnih sloboda ne može biti djelatnost organa uprave, nego isključivo podnošenje izvještaja o poštovanju i kršenju međunarodnih deklaracija, konvencija, sporazuma i paktova o ljudskim pravima. Izrada ovih izvještaja je pravna obaveza i zato treba biti nadležno Ministarstvo pravde BiH u ovoj oblasti.

Ovaj organ uprave mora učestvovati i u koordinaciji u nadležnosti EU: Unija djeluje da se mjerama koordiniranja i saradnje organa krivičnog pravosuđa

kao i uzajamnim priznanjem krivičnopравnih presuda i u slučaju potrebe harmoniziranja krivičnopравnih propisa garantira visoki stepen sigurnosti.<sup>72</sup>

## **12) Ministarstvo komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine**

Nadležnosti Ministarstva prometa i komunikacija BiH moraju se dopuniti odredbama:

- da ovaj organ uprave koordinira rad ministarstava FBiH i RS u usvajanju prava EU i predstavlja BiH u Savjetu EU,
- da upravlja korištenjem rijeka Save i Drine, te riječnom lukom u Distriktu Brčko u saobraćajne namjene,
- da predstavlja BiH u Međunarodnoj organizaciji za civilnu avijaciju.

Rijeke Sava i Drina su državne granice i kao takve objekat međunarodnog prava, a riječna luka u Distriktu Brčko nalazi se na rijeci Savi.

Nadležnosti ovog ministarstva trebaju se dopuniti i Smjernicama o načelima ekonomske politike u EU. Tako ovaj organ uprave treba biti nadležan i za finansiranje zajedničkih ekonomskih projekata inovacija i investicija u infrastrukturu mreža radi porasta produktivnosti (npr. brze internetske veze), te finansiranje zajedničkih ekonomskih projekata povezivanja prometnih veza u BiH.

Ovo ministarstvo treba dopuniti važeći Zakon o javnom radiotelevizijskom sistemu BiH tako što će iz Izbornog zakona BiH prenijeti odredbe o tome kako se elektronski mediji trebaju ponašati tokom predizborne kampanje, te dodati odredbu da se ona odnosi i na štampane medije na internetu i one van internetske mreže.

## **13) Prenos upravnih službenika i namještenika**

Istovremeno sa reorganizacijom već postojećih i osnivanjem novih ministarstava potrebno je zaposlene upravne službenike i namještenike rasporediti na nova radna mjesta. Pravni osnov za ove odluke sadrži Zakon o državnoj službi u institucijama BiH u odredbama o *prijemu državnog službenika u slučaju kada je osnovana nova institucija po osnovu prenosa ili preuzimanja nadležnosti*.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup>Član 67. stav 3. Ugovora o funkcioniranju EU.

<sup>73</sup>Član 32a. o *prijemu državnog službenika u slučaju kada je osnovana nova institucija po osnovu prenosa ili preuzimanja nadležnosti* u Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH.

## **VI Krivičnopravna zaštita zajedničkih ekonomskih projekata**

Istovremeno je potrebno ove ustavne reforme pravno zaštititi Krivičnim zakonom BiH. Naime, u ovom općem pravnom aktu treba se propisati novo krivično djelo: *povreda zajedničkih ekonomskih projekata*. Norma o ovom krivičnom djelu treba biti:

Ko zloupotrebom svog službenog ili utjecajnog položaja ili ovlaštenja u institucijama Bosne i Hercegovine pokuša povrijediti izrađivanje ili provođenje zajedničkih ekonomskih projekata kaznit će se kaznom zatvora od tri do pet godina.

Ko zloupotrebom svog službenog ili utjecajnog položaja ili ovlaštenja u institucijama Bosne i Hercegovine spriječi izrađivanje ili provođenje zajedničkih ekonomskih projekata kaznit će se kaznom zatvora najmanje deset godina.

Naravno, istovremeno sa normiranjem ovog krivičnog djela trebaju se objaviti prečišćeni tekstovi Krivičnog zakona BiH i Zakona o krivičnom postupku BiH.

### **Umjesto zaključka**

Dosadašnje često u javnosti iznesene tvrdnje da je Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini protekom vremena od njegovog zaključivanja, 1995. godine, ispunio svoju svrhu i postao prevaziđen pravni osnov za uređenje društvenih odnosa u BiH, pa čak i u regionu, nisu tačne. Ustavni standard *zajedničkih ekonomskih projekata* još uvijek pruža dovoljno prostora da se u skladu sa Ustavom BiH preurede i prošire nadležnosti upravnih institucija u BiH usvajanjem novog zakona o organizaciji organa uprave u institucijama BiH *de ferenda*. Usvajanjem ovakvih reformi stvorit će se pretpostavka za novu pravnu kulturu u organima uprave u institucijama BiH u skladu sa najmodernijim tendencijama u razvoju državne uprave u državama članicama EU. Ako se prihvate predložene reforme, u Bosni i Hercegovini će se pojaviti nova evolutivna tumačenja šta uopće znači i sadrži ustavni pojam *zajedničkih ekonomskih projekata*.