

ODLUKE VIJEĆA MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE KAO PODZAKONSKI AKTI U POREĐENJU SA UREDBAMA VLADA DECISIONS OF THE COUNCIL OF MINISTERS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA AS SUB-LAWS IN COMPARISON WITH REGULATIONS OF GOVERNMENTS

Neven Akšamija

Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine, Doktorant na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu
neven.aksamija@ads.gov.ba, nevenaksamija@gmail.com

Primljen / Received : 20. 4. 2023.

Prihvaćen / Accepted: 4. 5. 2023.

Sažetak

Rad istražuje odluke Vijeća ministara Bosne i Hercegovine kao podzakonske opće-normativne akte i vrši njihovu komparaciju sa uredbama koje donose vlade na drugim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini. Komparacija odluka Vijeća ministara vršena je sa uredbama Vlade Federacije i Vlade Kantona Sarajevo, sa ciljem da se utvrdi da sadržinski odluke Vijeća ministara imaju u suštini isti obim i predmet regulacije kao i uredbe navedenih vlada, uvažavajući ustavnu raspodjelu vlasti između države, entiteta i kantona. Izvornim istraživanjem je utvrđeno da Vijeće ministara većinu svoje normative aktivnost vrši odlukama, ali da se kao podzakonski akti ovog organa pojavljuju i pravilnici i uputstva, što nije slučaj na nivoima Federacije i kantona, gdje pravilnike i uputstva isključivo donose organi uprave, iako i organi uprave na nivou Bosne i Hercegovine takođe donose ove vrste propisa. Utvrđeno je da su većina odluka, pravilnika i uputstava Vijeća ministara, kao i uredbi vlada, doneseni radi izvršavanja zakona, dakle kao klasični podzakonski akti, iako se pojavljuju i drugačiji primjeri. Na kraju rada je predloženo da se izvrši izmjena zakona u smislu da i Vijeće ministara donosi uredbe kao podzakonske akte, uz prestanak donošenja pravilnika i uputstava, što bi bilo pravilnije sa aspekta našeg upravnog prava i uvelo bi više reda i sistema u ovu oblast.

Ključne riječi: Vijeće ministara, Vlada Federacije, Vlada Kantona Sarajevo, podzakonski akt, odluka, uredba, pravilnik

Abstract

This paper researches the decisions of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina as general sub-laws and compares them with regulations of governments on other levels of government in Bosnia and Herzegovina. The comparison of the decisions of the Council of Ministers is carried out with the regulations of the Government of the Federation and the Government of Sarajevo Canton, with the intention to determine that decisions of the Council of Ministers have in essence the same scope and subject of regulating as the aforementioned government regula-

tions, placing emphasis on the constitutional distribution of competencies between state, entities and cantons. The original research has determined that the Council of Ministers carries out the majority of legislative activities with their decisions, but rulebooks and instructions also appear as sub-laws, which isn't the case on federal and cantonal levels, where rulebooks and instructions are exclusively adopted by administrative bodies, although administrative bodies on the level of Bosnia and Herzegovina also adopt these types of legislation. It has been determined that most decisions, rulebooks and instructions of the Council of Ministers, as well as regulations of governments are adopted for the purpose of executing the law, therefore as classical sub-laws, although different examples also appear. Finally, an amendment to the law is proposed in the sense that the Council of Ministers adopts regulations as sub-laws, with the cessation of adoption of rulebooks and instructions, which would be more appropriate from the aspect of our administrative law and bring about more order and would systematise this area.

Keywords: Council of Ministers, Government of Federation, Government of Sarajevo Canton, sub-law, decision, regulation, rulebook

1. UVOD

Stupanjem na snagu i implementacijom Ustava Bosne i Hercegovine, uspostavljeno je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine (Vijeće ministara) kao kolegijalni organ izvršne vlasti države. U javnosti se ponekad tvrdi da Vijeće ministara nije vlada, uz različiti stepen i smisao argumentacije (od toga da nema naziv vlade, do karaktera same države BiH), ali u svakom slučaju, činjenica je da za razliku od vlada (pa i drugih izvršnih organa u lokalnoj samoupravi), Vijeće ministara ne donosi uredbe kao podzakonske općenormativne akte, već umjesto toga regulisanje obavlja drugim podzakonskim aktima, najčešće odlukama.

Stoga, cilj ovog rada je da istraži odluke Vijeća ministara kao podzakonske općenormativne akte, da bi se utvrdilo da li ovakve odluke zapravo imaju karakter uredbi, odnosno da li se odlukama Vijeća ministara koje jesu podzakonski akti¹ regulišu ona pitanja koja izvršni organi inače regulišu uredbama. U radu su korišteni analitički, komparativni (uporedni odnosno uporednopravni), dogmatski, normativni i aksiološki metod. Radova o ovoj specifičnoj tematici nema, ali što se tiče samih podzakonskih akata kao takvih, postoji zbornik radova Nedžada Duvnjaka „Podzakonski akti“, te novi udžbenik Envera Ajanovića „Opće upravno pravo“, koji su korisni posebno zbog klasifikacije i definicija samih podzakonskih akata. Stoga, rad je najvećim dijelom zasnovan na izvornom istraživanju autora, koji je proučio niz uredbi vlada, a posebno odluka i drugih propisa Vijeća ministara kako bi se mogla dati karakterizacija istih.

¹ Dakle, ne i onim odlukama Vijeća ministara koje nisu podzakonski nego npr. pojedinačni akti.

Rad se, osim uvoda i zaključka, sastoji od tri glavna dijela. U prvom dijelu opisana je uloga i značaj podzakonskih akata općenito, uključujući i klasifikaciju tih akata, te komparaciju teorijskog shvatanja ovih akata sa pozitivnopravnim regulisanjem u Bosni i Hercegovini, posebno u odnosu na podzakonske akte koje donose organi uprave. U ovom dijelu posebno je data i podjela podzakonskih akata prema raznim kriterijima, od čega posebno treba naglasiti podjelu uredbi kao podzakonskih akata koje donose vlade, odnosno izvršni organi.

U drugom dijelu će se istražiti osnov donošenja uredbi vlada na nivou Federacije BiH i Kantona Sarajevo, te analizirati sadržajno uredbе ove dvije vlade, sa posebnim naglaskom na uredbе koje su se donosile u prethodne tri godine. U trećem dijelu, najprije će se istražiti pravni osnov za donošenje podzakonskih akata od strane Vijeća ministara, da bi se potom sadržinski istražile odluke Vijeća ministara koje imaju karakter podzakonskih općenormativnih akata, takođe sa posebnim naglaskom na takve odluke donesene u posljednje tri godine. Pored toga, istražiti će se i drugi propisi Vijeća ministara koji imaju karakter podzakonskih općenormativnih akata, da bi se na kraju ovog dijela analizirali i komparirale uredbе vlada sa propisima Vijeća ministara, te će se u zaključku sumirati rezultati do kojih se u istraživanju došlo.

2. UOPĆE O PODZAKONSKIM AKTIMA

2.1. Osnovna teorijska razmatranja i podjela podzakonskih akata

Podzakonski akti su izuzetno značajan dio legislative, posebno što regulisanje svih društvenih odnosa zakonima nije ni pravno ni stvarno moguće². Inače, kada su u pitanju podzakonski akti, iako bi etimološki to moglo obuhvatiti veoma širok krug različitih pravnih akata (u smislu svih akata nižih od zakona), nauka upravnog prava ovaj pojam reducira na akte kojim se na apstraktan način normiraju određene pravne situacije, odnosno akte na koje se (uz ustave i zakone) primjenjuje termin propis ili opći akt. Uobičajeno, da bi se donio podzakonski akt, zakon treba da sadrži „izvršnu klauzulu“, prethodno pravno ovlaštenje da vlada ili organ uprave normiraju opće pravne odnose drugačijim pravnim aktima radi omogućavanja izvršavanja zakona, odnosno da se urede načini razrade zakona.³ Dakle, podzakonski akti spadaju u tzv. sekundarne opće pravne norme koje donosi egzekutiva, te se u pravnoj nauci skreće pažnja na uskost sadržine zakonodavne vlasti (funkcije) ustanovljene prema tradicionalnim shvatanjima kao funkcije stvaranja općih pravila ponašanja obaveznih za građane, zbog čega se predlaže izdvajanje posebne „podzakonske normativne

² E. Ajanović „Opće upravno pravo“, Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet, Sarajevo 2020. godine, strana 50

³ E. Ajanović „Opće upravno pravo“, str. 50 i 51.

funkcije“.⁴ Što se terminologije tiče, uz pojam podzakonski akt⁵, koriste se i pojmovi podzakonski opći akt, podzakonski općenormativni akt⁶ odnosno podzakonski opće-normativni akt⁷ (u ovom radu će se u pravilu koristiti termin podzakonski akt). Odnos zakona i podzakonskog akta ogleda se u egzistencijalnoj (podzakonski akt postoji samo dok postoji zakon) i relativnoj sadržinskoj (zakon sadrži odredbe o strukturi i minimalnoj sadržini podzakonskog akta), zavisnosti.⁸ Inače, svrstavanje donošenja općih pravnih akata za izvršenje zakona (podzakonskih akata) u zakonodavstvo ili u upravu odnosno egzekutivu, najčešće nije imalo u vidu valjane doktrinarnе razloge, nego isključivo političke momente.⁹

Aktuelno je i pitanje razgraničenja oblasti regulisanja društvenih odnosa od strane zakonodavnih organa sa jedne, i organa egzekutive sa druge strane.¹⁰ Pravna nauka nije dala zadovoljavajući odgovor o određivanju domena podzakonskih akata, a pitanje je koliko je to uopće samo pravni problem.¹¹ Nije zadovoljavajući ni odgovor na pitanje šta se ne može regulisati podzakonskim aktima (zakonodavni rezervati), te se uglavnom daju negativne definicije u smislu egzemplarnog navođenja takvih oblasti (osnovna ljudska prava i slobode, određivanje krivičnih djela, uvođenje poreza i sl.), ali su takve liste različite kod različitih autora, bez jasnih zajedničkih kriterija koji bi važili za sve pravne sisteme.¹²

Kada je u pitanju podjela podzakonskih akata, ista se u pravnoj nauci vrši na osnovu dva osnovna kriterija: prvi je pravni osnov, odnosno ovlaštenje za donošenje podzakonskog akta, a drugi je dejstvo, odnosno sadržina podzakonskog akta.¹³ Prema prvom kriteriju (osnovu, odnosno ovlaštenju), podzakonski akti se dijele na samostalne i nesamostalne, pri čemu se prvi (samostalni) nazivaju još i spontani ili ustavni, dok se drugi (nesamostalni) donose radi primjene zakona, odnosno ovi podzakonski akti se nazivaju i podzakonskim aktima na osnovu naročitog ovlaštenja više pravne norme.¹⁴ Prema sadržinskom određenju podzakonskih akata u odnosu

⁴ N. Duvnjak „Podzakonski akti“, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2003. godina, strana 5.

⁵ N. Duvnjak „Podzakonski akti“, *passim* i E. Ajanović „Opće upravno pravo“ str. 58-67.

⁶ M. Šikić „Pojmovnik“, Hrvatska javna uprava, god. 9, br. 2, Zagreb 2009. godina, strana 587, isto i M. Matešić „Podzakonski općenormativni akti“, završni rad, Veleučilište u Požezi, 2014. godine

⁷ M. Arlović „Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa“, Pravni vjesnik god. 30, br. 3-4, Osijek 2014. godina, strana 12.

⁸ E. Ajanović „Opće upravno pravo“, strana 51.

⁹ N. Duvnjak „Podzakonski akti“, strana 6, a važno je napomenuti da su podzakonske akte u zakonodavstvo svrstavali teoretičari francuske pravne škole, dok ih je francuski Državni savjet svrstavao u upravu.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*

¹² N. Duvnjak „Podzakonski akti“, str. 6 i 7.

¹³ N. Duvnjak „Podzakonski akti“, strana 7.

¹⁴ E. Ajanović „Opće upravno pravo“, str. 51 i 52.

na zakon, podzakonski akti mogu biti *secundum legem* (u skladu sa zakonom), *praeter legem* (mimo zakona) i *contra legem* (protiv zakona), što izražava stepen povezanosti ovih akata i zakonom projektovanih uvjeta, pri čemu u jednom zakonu može biti ovlaštenje za različite tipove regulisanja podzakonskim aktima, a čak i jedan podzakonski akt može sadržavati ove razlike.¹⁵ Uobičajeno, podzakonski akti *praeter legem* i *contra legem* su spontani, a podzakonski akti *secundum legem* su po naročitom ovlaštenju više pravne norme¹⁶, ali ovo ne mora uvijek biti slučaj. Naime, ustavom se može propisati da se određeni društveni odnosi regulišu u cjelosti podzakonskim aktima uz obavezu njihovog donošenja, dok se zakonom može propisati da izvršni organ ili organ uprave mogu (ali ne moraju) donijeti podzakonske akte za razradu nekih zakonskih odredbi (najčešće normom izvršne klauzule: „može donijeti“, „može propisati“, „po potrebi donosi“, itd.)¹⁷ iako se u pogledu nekih uredbi izvršnih organa takvo ovlaštenje za određene namjene često generalno daje, što ćemo vidjeti u kasnijem izlaganju¹⁸. Nadalje, jedna od podjela koja se nerijetko pojavljuje za kriterij uzima donosioca podzakonskog akta¹⁹, gdje se osnovna distinkcija odnosi na podzakonske akte koje donose izvršni organi (vlade, u nekim slučajevima i šefovi država) i one koje donose organi uprave²⁰. Konačno, možda posljednja podjela za kriterij uzima da li se podzakonski akti donose u redovnim ili izuzetnim prilikama (tzv. „uredbe iz nužde“).²¹

Na kraju ovog dijela, a s obzirom na temu ovog rada, treba razmotriti i teorijsku podjelu uredbi kao podzakonskih akata koje prevashodno donose izvršni organi, odnosno vlade²². Inače, gore navedeni kriteriji za podjelu podzakonskih akata (ovlaštenje za donošenje podzakonskog akta i sadržina podzakonskog akta), važe i u pogledu uredbi²³, međutim uredbe se još posebno mogu podijeliti na pravne i

¹⁵ E. Ajanović „Opće upravno pravo“, strana 52.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Usp. E. Ajanović „Opće upravno pravo“, strana 53 i dalje i N. Duvnjak „Pravna priroda posebnog ovlašćenja za donošenje podzakonskih akata („Izvršna klauzula“)“ u: „Podzakonski akti“, strana 80 i dalje.

¹⁸ Naprimjer, generalno ovlaštenje vladama da (uredbama) osnivaju stručne službe za svoje potrebe, potrebe organa uprave ili upravnih organizacija, dato članom 54. Zakona o organizaciji uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 35/05).

¹⁹ N. Duvnjak „Podjela uredbi na pravne i administrativne“ u: „Podzakonski akti“, strana 56.

²⁰ Usp. N. Duvnjak „Podzakonski akti“, strana 12.

²¹ N. Duvnjak „Podjela uredbi na pravne i administrativne“, strana 56.

²² Naziv „Vlada“ za izvršni organ, odnosno vijeće ministara, prevladava na Zapadnom Balkanu, te u Austriji i Njemačkoj (*Regierung*) iako se koristi i naziv Kabinet (*Bundeskabinett*), koji koristi Velika Britanija i na primjer, Turska, dok je vrlo čest pojam za vladu upravo „Vijeće ministara“ (Albanija, Bugarska, Belgija, Bjelorusija, Francuska, Indija, Italija, Holandija, Rusija /ranije/, Saudijska Arabija, Španija, itd.).

²³ N. Duvnjak „Podjela uredbi na pravne i administrativne“, strana 56.

administrativne. Podjela uredbi na pravne i administrativne potiče iz njemačke teorije upravnog prava, gdje pravne uredbе utvrđuju „odnos opće potčinjenosti“, usmjerene su prema svima, odnosno sadržinski su zakoni u materijalnom smislu riječi, dok administrativne uredbе utvrđuju „odnos posebne potčinjenosti“, uređuju interne odnose u upravi i sadržinski su uredbе u materijalnom smislu riječi.²⁴ Ova podjela je međutim uslovljena ranijim njemačkim (iz perioda ustavne monarhije) poimanjem zakona, iako je bilo pokušaja da se ista prenese i u francusko pravo.²⁵ U današnje vrijeme, ova se podjela smatra sve manje relevantnom²⁶, sve do mišljenja čak da ova distinkcija nije primjerena modernom upravnom pravu²⁷. Ipak, kako bismo napravili potpuniju komparaciju uredbi vlada sa podzakonskim aktima Vijeća ministara, koristićemo i ovaj kriterij da bismo utvrdili da li vlade sa jedne i Vijeće ministara sa druge strane donose pravne i administrativne podzakonske akte, u kojem obliku i eventualno u kojem omjeru.

2.2. Podzakonski akti u Bosni i Hercegovini²⁸

Kada je u pitanju analiza mogućnosti da izvršna vlast vrši normativnu funkciju u ustavnoj državi, a vezano za Bosnu i Hercegovinu, važna su ovlaštenja koja su sadržana u ustavnim odredbama²⁹. Na primjer, preširoka ovlaštenja postojala su nekada Jugoslaviji u pogledu privrede i finansija³⁰, a u određenom vremenskom periodu postojala je čak i neustavna praksa davanja širokih ovlaštenja zakonom tadašnjem Saveznom izvršnom vijeću³¹. Ova mogućnost više nije postojala po ustavima iz 1974. godine, tako da je ustavni tekst iz tog doba poznavao samo uredbе sa zakonskom snagom kao uredbе iz nužde za vrijeme ratnog ili vanrednog stanja kada Skupština nije u mogućnosti da se sastane³². Slična je situacija i sada na entitetskom nivou u BiH, tako da mogućnost donošenja podzakonskih akata ovakvog tipa izvan vanrednih okolnosti ne postoji u sadašnjem ustavnom sistemu u

²⁴ N. Duvnjak „Podjela uredbi na pravne i administrativne“, strana 57.

²⁵ N. Duvnjak „Podjela uredbi na pravne i administrativne“, str. 58 i 59.

²⁶ N. Duvnjak „Podjela uredbi na pravne i administrativne“, strana 65.

²⁷ N. Duvnjak „Podjela uredbi na pravne i administrativne“, strana 67.

²⁸ Entitet Republika Srpska nije obuhvaćen ovim istraživanjem (kao ni Brčko distrikt), ali su u pogledu podzakonskih akata koje donose Vlada i republički organi uprave normativna rješenja slična onim sa nivoa BiH i u Federaciji.

²⁹ E. Ajanović „Opće upravno pravo“, strana 54

³⁰ N. Duvnjak „Ovlaštenje za vršenje normativne funkcije egzekutive“ u: „Podzakonski akti“, str. 77 i 78.

³¹ N. Duvnjak „Podzakonski akti za izvršenje u pravnom sistemu“ u: „Podzakonski akti“, strana 19.

³² Vidjeti na primjer član 222. Ustava Republike Bosne i Hercegovine („Službeni list RBiH“, broj 5/93), jer iako je ovaj prečišćeni tekst prestao važiti odlukom Ustavnog suda BiH, na njega se može pozvati da se istakne tada postojeća ustavna odredba.

BiH (na nivou BiH čak ni u kakvim okolnostima), pošto u ustavima nije predviđena mogućnost da izvršna vlast samostalno donosi primarnu legislativu bez zakonskog ovlaštenja³³. Ipak, pitanje mogućnosti davanja ovlaštenja putem prenosa istog od strane zakonodavne vlasti izvršnoj vlasti da u cjelosti reguliše određenu oblast i kod nas sada ostaje otvoreno (s obzirom na postojanje takozvane „šutnje ustava“ o tom pitanju), a vodeći računa da ni u teoriji ne postoje jedinstveni stavovi o ovome.³⁴ Ovo međutim ne isključuje mogućnost donošenja podzakonskog akta *contra legem* u određenoj specifičnoj situaciji, ali tada takvo ovlaštenje mora biti izričito propisano zakonom.³⁵

S obzirom da je u ovom radu naglasak dat na podzakonske akte Vijeća ministara, odnosno vlada, u ovom dijelu je važno istaći normativna rješenja koja se odnose na organe uprave, ali istaći i njihovu moguću korelaciju sa podzakonskim aktima Vijeća ministara, odnosno vlada. Tako je Zakonom o upravi³⁶ u članu 16. propisano da rukovodioci organa uprave donose propise s ciljem omogućavanja izvršavanja zakona i drugih propisa iz nadležnosti organa uprave kojim rukovode, kada su za to zakonom ovlašteni, dok je članom 98. je propisano da organi uprave donose opće akte iz svoje nadležnosti u cilju omogućavanja izvršavanja zakona samo kad su za to izričito ovlašteni zakonom. Konačno, članom 99. propisano je da su opći podzakonski pravni akti pravilnici, uputstva, naredbe i instrukcije, pri čemu je pravilnik provedbeni propis, kojim se razrađuju pojedine odredbe zakona ili propisa koje donosi Vijeće ministara, radi osiguranja pravilne primjene tih zakona ili propisa, uputstvom se određuje način na koji organi uprave i institucije s javnim ovlaštenjima izvršavaju pojedine odredbe zakona ili drugog propisa, naredbom se naređuje ili zabranjuje neko postupanje u konkretnoj situaciji, koja ima opći značaj, dok se instrukcijom usmjerava organizacija poslova i način rada zaposlenih u organima uprave i institucijama s javnim ovlaštenjima na provođenju pojedinih odredbi zakona ili propisa koje donosi Vijeće ministara. Slično ovome, Zakonom o o organizaciji uprave u Federaciji BiH, u članu 66. je propisano da federalni i kantonalni organi uprave i samostalne upravne organizacije mogu donositi podzakonske propise iz svoje nadležnosti u cilju omogućavanja izvršavanja zakona i drugih propisa za koje su zaduženi, pri čemu mogu donositi pravilnik kao provedbeni propis i uputstvo, instrukciju i naredbu kao opće akte, dok je u članu 67. propisano da organi uprave i upravne organizacije mogu donositi podzakonske propise samo onda kada su

³³ Stoga u ustavnom sistemu BiH ne postoje ni tzv. zakonski rezervati koje poznaje komparativno ustavno pravo, više o tome E. Ajanović „Opće upravno pravo“, strana 55.

³⁴ E. Ajanović „Opće upravno pravo“, strana 56.

³⁵ E. Ajanović „Opće upravno pravo“, strana 64.

³⁶ „Službeni glasnik BiH“, br. 32/02, 102/09 i 72/17.

za to izričito ovlaštenu zakonom i u granicama ovlaštenja datih u tom zakonu, a zakonom kojim se daje ovlaštenje za donošenje podzakonskog propisa moraju se bliže odrediti pitanja koja će se tim propisom regulirati i utvrditi rok u kojem se taj propis treba donijeti, pri čemu podzakonske propise donose rukovodioci organa uprave, odnosno rukovodioci upravnih organizacija. Konačno, članom 68. propisano je da se pravilnikom bliže razrađuju pojedine odredbe federalnog, odnosno kantonalnog zakona radi osiguranja uvjeta za odgovarajuću primjenu tog zakona, uputstvom se bliže propisuje način izvršavanja određenih upravnih i stručnih poslova koji se odnose na pojedina pitanja utvrđena zakonom, instrukcijom se utvrđuju pravila i upute o načinu obavljanja pojedinih upravnih i stručnih poslova od organa uprave i upravnih organizacija, odnosno pravnih lica sa javnim ovlaštenjima u provedbi i primjeni zakona i drugih propisa, dok se naredbom naređuje ili zabranjuje postupanje u određenoj situaciji koja ima opći značaj.

Normativna rješenja na nivou BiH i u Federaciji su slična, uz manje terminološke razlike kod pojedinih podzakonskih akata. Kada je u pitanju klasifikacija, organi uprave na oba nivoa donose isključivo nesamostalne podzakonske akte radi primjene zakona. Njihovi akti su po pravilu *secundum legem*, ali ipak postoji mogućnost da se donesu i akti *praeter legem* pa čak i *contra legem* kada se u zakonu izričito odredi donošenje takvog podzakonskog akta, uz isključenje primjene određenih drugih zakonskih odredbi kada se primjenjuje takav podzakonski akt. Međutim, u odnosu na predmet ovog istraživanja, može se uočiti i razlika: iako na oba nivoa organ uprave mora biti ovlašten zakonom da bi donio određeni podzakonski akt, na nivou BiH pravilnikom se mogu razrađivati i odredbe propisa koje donosi Vijeće ministara, dok je domet pravilnika u Federaciji isključivo razrađivanje odredbi zakona, odnosno pravilnikom se ne mogu razrađivati uredbe vlada. S druge strane, instrukcijom se na nivou BiH mogu utvrđivati pravila za rad na provođenju pojedinih odredbi zakona ili propisa koje donosi Vijeće ministara, dok u Federaciji to odnosi na provedbu i primjenu zakona i drugih propisa, bez određenja koji i čiji to propisi moraju biti. Ovo daje propisima koje donosi Vijeće ministara u njihovoj korelaciji sa podzakonskim aktima koje donose organi uprave nešto veći značaj u odnosu na propise koje donose vlade. Konačno, Parlamentarna skupština BiH nije dužna (za razliku od federalnih i kantonalnih zakonodavaca), u izvršnoj klauzuli bliže odrediti pitanja koja će se tim propisom regulirati i utvrditi rok organu uprave u kojem se taj propis treba donijeti.

3. PODZAKONSKI AKTI VLADA FEDERACIJE BIH I KANTONA SARAJEVO SA POSEBNIM NAGLASKOM NA UREDBE

3.1. Akti Vlade Federacije i Vlade Kantona Sarajevo u ustavima i zakonima

Ustavom Federacije BiH³⁷ nisu propisane niti nadležnosti niti akti Vlade³⁸, osim što član 9. (poglavlje IV.B.) ovlašćuje Vladu na donošenje uredbi sa zakonskom snagom u slučaju opasnosti po zemlju kad Parlament Federacije to ne može učiniti, što znači da se karakter drugih akata vlade propisuje zakonom. Zakonom o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine³⁹, u članu 18. propisano je da Vlada Federacije, u ostvarivanju svojih ovlašćenja utvrđenim Ustavom Federacije, donosi uredbе sa zakonskom snagom (pod Ustavom propisanim uslovima), uredbе, odluke, rješenja i zaključke. Pored toga, članom 19. istog zakona je propisano da se uredbom uređuju najvažnija pitanja iz nadležnosti Vlade Federacije, bliže uređuju odnosi za sprovođenje zakona, osnivaju stručne i druge službe Vlade i utvrđuju načela za unutrašnje ustrojstvo federalnih organa državne uprave⁴⁰, odlukom se uređuju pojedina pitanja ili propisuju mjere Vlade, daje saglasnost ili potvrđuju akti drugih organa ili organizacija, te odlučuje o drugim pitanjima o kojima se ne odlučuje uredbom, rješenjem se odlučuje o imenovanjima i razrješenjima, kao i o drugim pojedinačnim pitanjima, a zaključkom se utvrđuju stavovi o pitanjima od značaja za provođenje utvrđene politike, uređuju unutrašnji odnosi u Vladi i određuju zadaci federalnim organima državne uprave i službama Vlade. Za razliku od federalnog ustava, u Kantonu Sarajevo su članom 28. Ustava⁴¹ propisane nadležnosti Vlade, koja je između ostalog, nadležna i za provođenje kantonalne politike, predlaganje i izvršavanje zakona i drugih propisa Kantona. Akti Vlade su propisani Zakonom o Vladi Kantona Sarajevo⁴², a odredbe čl. 26. i 28. tog zakona⁴³ koji regulišu akte Vlade su u načelu identične odredbama federalnog zakona.

³⁷ Ustav Federacije Bosne i Hercegovine – prečišćen tekst dostupan na <https://www.paragraf.ba/propisi/fbih/ustav-federacije-bosne-i-hercegovine.html>, pristupljeno 2.4.2022. godine; ovaj tekst ne sadrži posljednje ustavne amandmane nametnute od Visokog predstavnika.

³⁸ Ustav propisuje nadležnosti pojedinih nosilaca vlasti, kao na primjer premijera i ministara, ali ne i Vlade Federacije u cjelini.

³⁹ „Službene novine Federacije BiH“, br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06.

⁴⁰ E. Ajanović „Opće upravno pravo“, strana 71.

⁴¹ Ustav Kantona Sarajevo – prečišćen tekst dostupan na <https://www.paragraf.ba/propisi/kantona-sarajevo/ustav-kantona-sarajevo.html>, pristupljeno 12.10.2022. godine.

⁴² „Službene novine Kantona Sarajevo“, br. 36/14 – prečišćen tekst i 37/14 – ispravka.

⁴³ Interesantna je odredba člana 27. Zakona o Vladi Kantona Sarajevo po kojoj je „Izuzetno za vrijeme trajanja ratnog stanja ili neposredne ratne opasnosti kada postoji objektivna nemogućnost da se sazove Skupština ...“, Vlada ovlaštena donositi propise iz nadležnosti Skupštine, dakle uredbе iz nužde, pri čemu je ovo ovlaštenje dato zakonom a ne ustavom, iako teorija prepoznaje i takvu situaciju (E. Ajanović „Opće upravno pravo“, strana 57).

3.2. Podzakonski akti Vlade Federacije i Vlade Kantona Sarajevo u praksi

Od uspostave sadašnjeg ustavnog sistema u BiH⁴⁴, vlade Federacije i Kantona Sarajevo donijele su skoro 1000 uredbi, od čega Vlada Federacije manje od 600, a Vlada Kantona Sarajevo oko 400 (manji broj uredbi, oko dvadesetak donijeli su gradonačelnik Sarajeva i načelnici sarajevskih općina).⁴⁵ Sadržinski, Vlada Federacije uredbama je regulisala pomoć stanovništvu usljed rasta cijena, okolinske dozvole i druga pitanja okoliša (ekologija), osnivanja su koordinaciona tijela, regulisala se procjena vrijednosti imovine oduzete u krivičnom postupku, verifikacija potraživanja stare devizne štednje, informacioni sistem, disciplinska odgovornost državnih službenika, gradilišta, obrti i pomoć istima, podsticanje proizvodnje električne energije, usavršavanje tijela privrednih društava, pomoć penzionerima, najniža plata, upravljanje otpadom, zaštita i spašavanje i jedinice civilne zaštite, zapošljavanje u javnom sektoru, naplata autoceste, procjena uticaja propisa, te otpadne vode.⁴⁶ Takođe, Vlada Kantona Sarajevo je osnivala radna tijela i organizovala rad same vlade, te regulisala oznake policije, vođenje personalnih dosijea zaposlenih u kantonalnim organima, prijem u radni odnos u javni sektor, dodjelu subvencija i drugih davanja iz budžeta, civilnu zaštitu i disciplinsku odgovornost državnih službenika.⁴⁷ Ako na prethodno iznesene uredbe obiju vlada primjenimo teorijsku klasifikaciju, zaključuje se da su vlade donosile kako pravne (koje preovladavaju), tako i administrativne uredbe (u manjem broju koji ipak nije zanemarljiv).

Što se tiče sadržaja preambule, većina uredbi na oba nivoa sadrže najprije pozivanje na određeni član zakona o vladi, a potom relevantnu odredbu ovlašćujućeg zakona (izvršnu klauzulu), dok se u rjeđem slučaju u preambuli poziva samo na zakon o vladi. Izuzetak je i jedina federalna uredba sa zakonskom snagom iz 1994. godine, koja sadrži samo gore navedeno ustavno ovlaštenje (član IV.B.9. Ustava Federacije) za donošenje takve uredbe.⁴⁸

Kada su u pitanju odluke, istih je doneseno mnogo veći broj, desetak hiljada od strane Vlade Federacije, dok je oko četiri hiljade donijela Vlada Kantona Sarajevo. Neka sistematika se ne može uočiti, osim imenovanja različitih radnih grupa, davanja saglasnosti na pravilnike o unutrašnjoj organizaciji i slično. Interesantno je

⁴⁴ Vlada Federacije je uspostavljena je 1994. godine, a Vlada Kantona Sarajevo 1996. godine.

⁴⁵ Podaci ovdje i dalje dobijeni su istraživanjem „Službenih novina Federacije BiH“ i „Službenih novina Kantona Sarajevo“.

⁴⁶ Obuhvaćene su uredbe Vlade Federacije donesene nakon 1.1.2020. godine.

⁴⁷ Obuhvaćene su uredbe Vlade Kantona Sarajevo donesene nakon 1.1.2020. godine.

⁴⁸ Uredba sa zakonskom snagom o oslobađanju od carina pri uvozu određenih proizvoda („Službene novine Federacije BiH“, broj 3/94).

da je Vlada Federacije donijela i dva pravilnika⁴⁹ a Vlada Kantona Sarajevo nijedan, što je i razumljivo, jer je riječ o aktu koji gotovo isključivo donose organi uprave (i eventualno neki drugi organi)⁵⁰. Konačno, Vlada Federacije i Vlada Kantona Sarajevo nisu donosile uputstva, instrukcije, niti naredbe⁵¹.

Saglasno relevantnom prekršajnom zakonodavstvu, prekršaj se može propisati bilo kojim propisom koji donose vlade (ne samo uredbom)⁵², s tim da propisivanje prekršaja uredbom nije toliko često, ali se može utvrditi na oba istraživana nivoa vlasti⁵³. Nasuprot tome, na oba nivoa nije se moglo utvrditi propisivanje prekršaja odlukom, niti drugim aktom.

4. ODLUKE I DRUGI AKTI VIJEĆA MINISTARA

4.1. Akti Vijeća ministara prema relevantnim propisima

I odredbe Ustava BiH⁵⁴ su u pogledu Vijeća ministara u određenoj mjeri ograničene (tako da se karakter njegovih odluka propisuje zakonom), iako je u članu V/4.a) propisano da predsjedavajući i ministri zajedno sačinjavaju Vijeće ministara i odgovorni su za provođenje politike i odluka Bosne i Hercegovine u oblastima koje su naznačene u odredbama o nadležnostima institucija BiH⁵⁵, o čemu podnose izvještaj Parlamentarnoj skupštini. Ovo implicira moguće ustavno ograničenje Vijeću ministara za primarno regulisanje određenih društvenih odnosa (u okviru

⁴⁹ Ovi atipični pravilnici koje je donijela Vlada Federacije regulišu o privremenu spriječenost za rad („Službene novine Federacije BiH“, broj 3/17) i najam i čuvanje oduzete imovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 5/16 i 106/21).

⁵⁰ Ilustracije radi, organi uprave i druga tijela Federacije donijeli su do sada ukupno skoro 7000 pravilnika, a organi Kantona Sarajevo preko 4000.

⁵¹ Organi uprave na ova dva nivoa su donosili ove akte i njihov broj varira u zavisnosti od akta, od nekoliko desetina do nekoliko stotina.

⁵² Zakonom o prekršajima („Službene novine Federacije BiH“, broj 63/14), u članu 12. je propisano: „Prekršaji i prekršajne sankcije mogu biti propisani zakonima BiH, Federacije, kantona ili drugim propisima Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije, vlada kantona i odlukama gradskoga ili općinskoga vijeća“.

⁵³ Naprimjer, Uredba o tehničkim svojstvima koje građevine moraju zadovoljavati u pogledu sigurnosti te načina korištenja i održavanja građevina („Službene novine Federacije BiH“, br. 29/07, 51/08 i 2/14), Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 44/15), Uredba o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korištenje toplotne energije („Službene novine Kantona Sarajevo, broj 22/16) ili na primjer Uredba o snabdijevanju prirodnim gasom Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo, broj 10/16).

⁵⁴ Ustav Bosne i Hercegovine – prijevod na bosanski jezik, dostupan na https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/ustav-bih-bs_1611076095.pdf, pristupljeno 22.3.2022. godine

⁵⁵ Interesantno je da, za razliku od federalnog ustava, član V/4.a) Ustava BiH ipak propisuje osnovne nadležnosti Vijeća ministara u cjelini, kao kolegijalnog izvršnog organa države.

nadležnosti institucija BiH), čak i kad bi to bilo zakonski odobreno, iako to pitanje ostaje otvoreno.

Prvobitno je članom 16. Zakona o Vijeću ministara i ministarstvima Bosne i Hercegovine⁵⁶ bilo propisano da, u ostvarivanju svojih prava i dužnosti, Vijeće ministara donosi uredbе, odluke, uputstva, zaključke i druge normativne akte. Međutim, već je članom 14. Zakona o Vijeću ministara i ministarstvima Bosne i Hercegovine⁵⁷ bilo propisano da u ostvarivanju svojih prava i dužnosti Vijeće ministara donosi odluke, uputstva, zaključke i druge normativne akte. Odredba koja je sada na snazi jeste član 17. Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine⁵⁸, kojim je propisano da u ostvarivanju svojih prava i dužnosti Vijeće ministara donosi odluke, zaključke i rješenja, usvaja nacрте i prijedloge zakona, analize, informacije, strategijska dokumenta, programe, sporazume, protokole i druga akta. Za razliku od federalnog zakona, nijedan od zakona koji su regulisali ili regulišu rad Vijeća ministara ne sadrži odredbu o karakteru pojedinih njegovih akata, tako da je to pitanje zakonski neregulisano. Ipak je Poslovníkom o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine⁵⁹ u članu 54. propisano da Vijeće ministara u ostvarivanju svojih prava i dužnosti donosi odluke, zaključke, rješenja i uputstva, a karakter pojedinih akata propisan je čl. 55. – 58. Poslovníka o radu Vijeća ministara, te se odlukom uređuju određena pitanja za izvršavanje zakona, drugih propisa i općih akata, osnivaju radna tijela Vijeća ministara, uređuju određena pitanja i određuju mjere iz okvira prava i dužnosti Vijeća ministara, te vrše izmjene i dopune Poslovníka o radu Vijeća ministara, zaključci sadrže prijedloge konkretnih mjera, kao i radne zadatke ministarstava i drugih organa državne vlasti sa rokovima za njihovo izvršenje, rješenjem se odlučuje o imenovanjima, postavljenjima i razrješenjima, o osnivanju privremenih radnih tijela, o pojedinačnim pitanjima, te davanju saglasnosti na opće i druge akte ministarstava i drugih institucija, dok se uputstvom propisuje način rada ministarstava i drugih organa i institucija BiH u izvršavanju pojedinih odredaba zakona, drugih propisa i općih akata.

4.2. Odluke i drugi akti Vijeća ministara u praksi

Od uspostavljanja⁶⁰, Vijeće ministara je donijelo preko 5000 odluka, s tim što je predmet nekih ono što vlade uobičajeno rješavaju odlukom (o uspostavljanju i imenovanju radnih grupa, finansijske odluke, itd.), dok druge regulišu pitanja

⁵⁶ „Službeni glasnik BiH“, broj 4/97.

⁵⁷ „Službeni glasnik BiH“, broj 11/00.

⁵⁸ „Službeni glasnik BiH“, br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 84/07 i 24/08.

⁵⁹ „Službeni glasnik BiH“, broj 22/03.

⁶⁰ Vijeće ministara je uspostavljeno 1997. godine.

koja vlade uobičajeno regulišu uredbama (izvršavanje zakona, osnivanje radnih tijela, itd.).⁶¹ Distinkciju je moguće napraviti uvažavajući ne samo Poslovnik o radu Vijeća ministara, nego i opis iz federalnog (i kantonalnog) zakona, tako da treba odvojiti odluke kojim se uređuju najvažnija pitanja za izvršavanje zakona, drugih propisa i općih akata i osnivaju radna tijela (što je tipični predmet uredbi), od odluka kojim se uređuju druga pitanja ili mjere (što je tipičan predmet odluka vlada). Kada je riječ o ovim prvim poslovima, Vijeće ministara je regulisalo upravljanje informacionom sigurnošću, privremeno je suspendovalo carinske stope, regulisalo naknade zaposlenih u institucijama BiH, status stranca za vrijeme trajanja stanja nesreće i ograničenje njihovog kretanja te odobravalo ulazak u BiH određenim kategorijama stranaca, uređivalo tarifne kvote za uvoz, regulisalo provođenje zakona kojim je propisana carinska politika⁶², privremeno finansiranje, oslobađanje od indirektnih poreza, carinsku tarifu, kancelarijsko poslovanje, provođenje restriktivnih mjera u skladu sa rezolucijama UN⁶³, vizni režim⁶⁴, preferencijalni tretman domaćeg, te tarifu administrativni taksi.⁶⁵

Međutim, ono što je dodatno specifično kod Vijeća ministara i interesantno, jeste to da svi propisi za izvršavanje zakona nisu doneseni u formi odluka, jer je Vijeće ministara donosilo i pravilnike i uputstva. Pravilnika je doneseno nešto preko 300, i istim su regulisani činovi u policiji kao i njihove uniforme, kvalitet brašna, postupak prijema u državljanstvo određenih kategorija, pitanja vezano za tajnost podataka, disciplinska i materijalna odgovornost te interni premještaji zaposlenika kao i disciplinska odgovornost državnih službenika, te rad imigracionog centra, dok je u posljednje vrijeme⁶⁶ pravilnicima regulisana reprezentacija funkcionera, ostaci pesticida u hrani, čuvanje zaplijenjenih opojnih droga, kontrola cijene lijekova, džemovi i želei, prehrambeni aditivi, sufinansiranje udruženja, voćni sokovi i oznaka geografskog porijekla. Uputstava je doneseno znatno manje, oko 60 i istim su regulisani personalni dosijei, određena pitanja javnih nabavki, uvoz lijekova, proizvodi i donošenje tehničkih propisa, te neka pitanja ekstradicije, iako se većina uputstava odnosi na rad institucija, odnosno njihovo postupanje

⁶¹ Podaci ovdje i dalje dobijeni su istraživanjem „Službenog glasnika BiH“.

⁶² Odluka o provođenju Zakona o carinskoj politici Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 13/19, 54/19, 21/20, 47/21, 49/21, 4/22 i 23/22) predstavlja veoma obiman propis (sa karakterom tipične uredbi), ima 566 članova, a slična je bila i ranija Odluka o provedbenim propisima Zakona o carinskoj politici Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 63a/04, 60/06 i 57/08), koja je imala 479 članova.

⁶³ „Službeni glasnik BiH“, br. 103/11 i 51/20.

⁶⁴ Odluka o vizama („Službeni glasnik BiH“, br. 3/15, 47/17 i 73/17), usporediti vrlo sličnu hrvatsku Uredbu o viznom režimu („Narodne novine“, broj 92/21).

⁶⁵ Obuhvaćene su odluke Vijeća ministara donesene nakon 1.1.2020. godine.

⁶⁶ Pravilnici Vijeća ministara doneseni nakon 1.1.2020. godine.

u određenim situacijama. Vijeće ministara nije donosilo instrukcije, niti naredbe u značajnijem broju, a i broj pravilnika i uputstava je znatno manji u odnosu na pravilnike i uputstva koje su donosili organi uprave i druge institucije.⁶⁷ U ranoj fazi rada, Vijeće ministara je bilo donijelo čak i nekoliko uredbi⁶⁸ kojim je regulisalo opremu policijskih snaga, ali nakon 2001. godine, Vijeće ministara nije više donosilo uredbe. Kada bismo podzakonske akte Vijeća ministara klasifikovali putem teorijske klasifikacije uredbi, može se zaključiti da je Vijeće ministara donosilo odluke, pravilnike i uputstva i kao pravne (koji preovladavaju) i kao administrativne (kojih je, iako manji, značajan broj), pri čemu je odnos pravnih i administrativnih podzakonskih akata približno sličan, neovisno o nazivu podzakonskog akta (odluka, pravilnik ili uputstvo).

Što se tiče sadržaja preambule ovih propisa, i ovdje se pojavljuje isti obrazac kao i kod entitetskih uredbi, tako da u načelu sve odluke, pravilnici i uputstva sadrže najprije pozivanje na određeni član zakona o Vijeću ministara, a potom relevantnu odredbu ovlašćujućeg zakona (izvršnu klauzulu).

Isto kao kod uredbi vlada, neke od odluka normativnog karaktera sadrže i kaznene odredbe, odnosno njima su propisane i kazne za prekršaje⁶⁹, što je u skladu sa prekršajnim zakonodavstvom na nivou BiH⁷⁰ kao i u Federaciji⁷¹. Interesantno je da kaznene odredbe sadrže i neki pravilnici⁷², iako se može utvrditi da je to rjeđi slučaj u odnosu na odluke.

4.3. Analiza i komparacija podzakonskih akata Vijeća ministara sa aktima izvršnih organa na drugim nivoima vlasti

Kada se razmotre analizirane odluke Vijeća ministara, može se uopšteno zaključiti da mnoge od njih predstavljaju provedbene propise za izvršavanje zakona i da sadržinski imaju karakter uredbi koje donose vlade na drugim istraživanim nivoima vlasti. Neke od odluka su čak izuzetno opsežne (sa više stotina članova), što takođe

⁶⁷ Sveukupno, na nivou BiH doneseno je preko 2600 pravilnika, preko 600 uputstava, preko 120 instrukcija i oko 700 naredbi, od kojih je Vijeće ministara donijelo samo jednu.

⁶⁸ „Službeni glasnik BiH“, broj 3/01.

⁶⁹ Naprimjer, Odluka o načinu polaganja javnog i stručnog ispita („Službeni glasnik BiH“, br. 96/07, 43/10, 103/12 i 56/19), Odluka o uslovima i načinu zaštite fizičkog i moralnog integriteta državnog službenika institucija Bosne i Hercegovine u obavljanju dužnosti („Službeni glasnik BiH“, broj 39/13) ili Odluka o kriterijima i načinu korištenja godišnjeg odmora za državne službenike u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 16/20).

⁷⁰ Zakonom o prekršajima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 41/07, 18/12, 36/14, 81/15 i 65/20), u članu 4. je propisano da se prekršaji propisuju zakonima BiH i odlukama Vijeća ministara.

⁷¹ Ranije citirani federalni Zakon o prekršajima.

⁷² Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenika u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 81/07).

može biti jedna od karakteristika uredbi koje regulišu određene šire oblasti društvenih odnosa. Ono što je posebno karakteristično za Vijeće ministara jeste donošenje značajnog broja pravilnika i uputstava, koje za razliku od odluka, isključivo služe regulaciji koju vlade na drugim nivoima vlasti obavljaju uredbama. Kada je u pitanju zakonitost ovakve prakse, donošenje pravilnika može biti predviđeno posebnim zakonom (štaviše, unošenjem u zakonski tekst tačnog naziva pravilnika kojeg donosi Vijeće ministara⁷³), ali je češći slučaj da se pravilnik donosi na osnovu izvršne klauzule u zakonu da Vijeće ministara „donosi provedbene propise“ ili „usvaja propise“ ili neki drugi oblik ovlašćujuće odredbe („utvrđiće“, „propisaće“, „donosi“), koji uopšte ne implicira donošenje pravilnika umjesto odluke. Postavlja se pitanje da li se na takav način postupa protivno Zakonu o upravi, s obzirom da je istim zakonom propisano da je pravilnik provedbeni propis, kojim se razrađuju pojedine odredbe zakona ili propisa koje donosi Vijeće ministara⁷⁴, te *a contrario* pravilnik ne bi mogao biti i propis Vijeća ministara. Slična stvar je i sa uputstvom, jer dok donošenje pravilnika nije zasnovano niti na jednom propisu, donošenje uputstva zasnovano je samo na Poslovniku o radu Vijeća ministara, pri čemu sadržajno mnoga uputstva i nisu u skladu sa članom 58. Poslovnika, jer se uputstvima ne reguliše samo način rada institucija BiH nego i drugih subjekata, što čini da se na ovom nivou vlasti i uputstvom često regulišu pitanja koja vlade inače regulišu uredbama. U svakom slučaju, neovisno o zakonitosti donošenja kako pravilnika, tako i uputstava Vijeća ministara, isto se može se smatrati pogrešnim, posebno ne samo što nije u skladu ne samo sa terminologijom nego i ukupno naukom upravnog prava u BiH, pa i šire, ali i stoga što što izaziva u najmanju ruku probleme u tumačenju, a možda i konfuziju u primjeni.

Inače, u pogledu sadržinskog osnova prema zakonu, može se zaključiti da su, kako uredbе vlada, tako i odluke, pravilnici i uputstva Vijeća ministara, podzakonski akti za izvršenje (sprovođenje, primjenu) zakona, te su isti *secundum legem*. Akti *praeter* i *contra legem* su rijetki, ali ih ipak ima. Kao primjer može se navesti Uredba o pomoći stanovništvu usljed rasta indeksa potrošačkih cijena⁷⁵ (za koju ne postoji osnov u bilo kom zakonu) ili Uredba o šumama⁷⁶ koja je i formalno proglašena neustavnom od strane Ustavnog suda Federacije BiH jer „... je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, u konkretnom slučaju, donoseći osporenu uredbu, kojom je mijenjala odredbe Zakona o šumama, prekoračila svoju Ustavom utvrđenu

⁷³ Kao što su na primjer čl. 9. i 60. Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 26/04, 7/05, 48/05, 50/08, 60/10, 32/13, 93/17 i 59/22).

⁷⁴ Član 99. stav 2. Zakona o upravi.

⁷⁵ „Službene novine Federacije BiH“, br. 55/22 i 77/22.

⁷⁶ „Službene novine Federacije BiH“, br. 83/09, 26/10, 38/10 i 60/11.

nadležnost⁷⁷. Što se tiče Vijeća ministara, kao primjer možemo navesti Odluku o izuzeću od određenih odredbi Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, koju je Vijeće ministara BiH, uz prethodno pribavljeno mišljenje Agencije (za državnu službu), usvojilo na 42. sjednici održanoj 19.02.2004. godine⁷⁸. Ista odluka je donesena na osnovu ovlaštenja iz člana 6. stav 2. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine⁷⁹, kojim je propisano: „Vijeće ministara može odlukom, uz prethodno pribavljeno mišljenje Agencije za državnu službu, utvrditi da se u odnosu na pojedine odredbe ovog zakona drugačije reguliraju pitanja vezana za diplomatsko – konzularnu službu“. Ova posljednja odluka Vijeća ministara jeste tipičan primjer zakonitog načina odstupanja podzakonskog akta od zakona (*contra legem*), odnosno derogacije zakona podzakonskim aktom, kada je to izričito propisano samim zakonom⁸⁰.

Kada se uzme u obzir čisto teorijski diskurs, ne postoji nikakvo teorijsko opravdanje zašto Vijeće ministara ne bi donosilo uredbe. Naime, pod uredbom se podrazumijeva podzakonski akt izvršne vlasti – kolegijalnog izvršnog organa, što Vijeće ministara svakako jeste. Ovo nije samo ograničeno na BiH, niti prostor Zapadnog Balkana, već ima svoje utemeljenje teoriji upravnog prava evropskih država, posebno francuskoj i njemačkoj. S tim u vezi, kada su u pitanju preporuke za poboljšanje stanja, bilo bi potrebno izmijeniti (eventualno i dopuniti) Zakon o Vijeću ministara u smislu toga da Vijeće ministara donosi i uredbe, uz dodatnu odredbu koja će napraviti distinkciju kada Vijeće ministara donosi uredbe a kada odluke (i druge akte), pri čemu bi kao uzor mogli poslužiti zakoni o vladi kako entitetskog, tako i kantonalnog nivoa. Može se osnovano smatrati da bi takva izmjena, zajedno sa ukidanjem prakse donošenja pravilnika i uputstava, uvela više reda u rad ovog organa, smanjila nerazumijevanje i zakone iz ove oblasti uskladila sa teorijom upravnog prava, odnosno implementirala upravno pravo kakvo se već duže vremena izučava ne samo u BiH već i u drugim državama.

5. ZAKLJUČAK

U radu su razmatrane odluke Vijeća ministara kao podzakonski općenormativni akti, sa ciljem da se istraživanjem utvrdi da iste imaju po svojoj suštini karakter uredbi koje donose vlade na drugim nivoima vlasti u BiH.

⁷⁷ Odluka Ustavnog suda Federacije BiH, broj U-28/10 od 23.3.2011. godine, objavljena u „Službenim novinama Federacije BiH“, broj 34/11.

⁷⁸ Neobjavljena, pribavljena od Agencije za državnu službu BiH.

⁷⁹ “Službeni glasnik BiH”, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17

⁸⁰ Da se klasifikuje kao uredba, ova odluka bi bila administrativna, jer se odnosi na samu upravu.

Nakon uvoda, u drugom dijelu je dat osvrt na podzakonske akte uopće, teorijska gledišta o podzakonskim aktima, te posebno na njihove podjele koje su relevantne za ovaj rad.

U trećem dijelu, istražene su ustavne i zakonske odredbe koje se odnose na donošenje uredbi od strane vlada Federacije i Kantona Sarajevo, uz posebnu naznaku šta se reguliše uredbom. Konačno, istražene su uredbi (i u manjoj mjeri odluke) koje su ove dvije vlade donosile, posebno u posljednje tri godine, i to naročito u pogledu sadržine uredbi, iako je pored toga istražen i sadržaj preambule i eventualne kaznene odredbe uredbi.

U četvrtom dijelu istražene su najprije ustavne i zakonske odredbe koje se odnose na donošenje različitih akata od strane Vijeća ministara, što se u pogledu podzakonskih akata u zakonskom smislu odnosi na odluke. Dalje su istražene odluke Vijeća ministara koje imaju karakter podzakonskih akata, posebno u pogledu sadržine, te preambule i prekršajnih kaznenih odredbi, ali i drugi podzakonski akti koje je Vijeće ministara donosilo u obliku pravilnika i uputstava.

Na kraju ovog dijela izvršena je komparacija i analiza, odnosno diskusija, te je zaključeno da za razliku od vlada koje svoju normativnu aktivnost obavljaju uredbama, Vijeće ministara to čini u većini odlukama, ali i pravilnicima i uputstvima. Za razliku od odluka, koje imaju zakonski osnov da se donose pod tim nazivom, za pravilnike Vijeća ministara većinom nema nikakvog pravnog osnova da se donose u tom obliku (u malom broju slučajeva postoji zakonski osnov da Vijeće ministara donese pravilnik), dok za uputstva zakonskog osnova nema, već se on pojavljuje samo u poslovniku o radu ovog izvršnog organa. Ovakva praksa čak i ako nije nezakonita, unosi nered, odnosno konfuziju i nerazumijevanje u normativnu djelatnost Vijeća ministara i protivna je teorijskim postavkama upravnog prava, ne samo u našoj zemlji. Pored toga je zaključeno da je većina kako uredbi, tako i odluka, pravilnika i uputstava izvršnih organa donesena po zakonskom osnovu radi izvršenja zakona, ali da se nekada u rijetkim slučajevima ovi propisi donose i mimo i protiv zakona, zbog čega su nekada proglašavani i neustavnim. Na kraju se može zaključiti da bi se putem izmjene zakona trebalo uvesti i da Vijeće ministara donosi uredbi, uz razlikovanje u odnosu na odluke, što bi smanjilo konfuziju i bilo daleko pravilnije sa aspekta pravne nauke upravnog prava, kako našeg, tako i komparativnog.

LITERATURA

1. Ajanović, Enver „Opće upravno pravo“, Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet, Sarajevo 2020. godine
2. Arlović, Mato „Ocjena ustavnosti i zakonitosti drugih propisa“, Pravni vjesnik god. 30, br. 3 – 4, str. 9 – 48, Osijek 2014. godine
3. Duvnjak, Nedžad „Podzakonski akti“, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, 2003. godina
4. Matešić, Mihaela „Podzakonski općenormativni akti“, završni rad, Veleučilište u Požegi, 2014. godine
5. Odluka o kriterijima i načinu korištenja godišnjeg odmora za državne službenike u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 16/20)
6. Odluka o načinu polaganja javnog i stručnog ispita („Službeni glasnik BiH“, br. 96/07, 43/10, 103/12 i 56/19)
7. Odluka o provođenju Zakona o carinskoj politici Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 13/19, 54/19, 21/20, 47/21, 49/21, 4/22 i 23/22)
8. Odluka o provedbenim propisima Zakona o carinskoj politici Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 63a/04, 60/06 i 57/08)
9. Odluka o uslovima i načinu zaštite fizičkog i moralnog integriteta državnog službenika institucija Bosne i Hercegovine u obavljanju dužnosti („Službeni glasnik BiH“, broj 39/13)
10. Odluka o vizama („Službeni glasnik BiH“, br. 3/15, 47/17 i 73/17)
11. Odluka Ustavnog suda Federacije BiH, broj U-28/10 od 23.3.2011. godine, objavljena u „Službenim novinama Federacije BiH“, broj 34/11
12. Poslovnik o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 22/03)
13. Pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenika u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 81/07)
14. Šikić, Marko „Pojmovnik“, Hrvatska javna uprava, god. 9, br. 2, str. 587–592, Zagreb 2009. godina
15. Uredba o opštim uslovima za proizvodnju, isporuku i korištenje toplotne energije („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 22/16)
16. Uredba o snabdijevanju prirodnim gasom Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, broj 10/16)
17. Uredba o tehničkim svojstvima koje građevine moraju zadovoljavati u pogledu sigurnosti te načina korištenja i održavanja građevina („Službene novine Federacije BiH“, br. 29/07, 51/08 i 2/14)
18. Uredba sa zakonskom snagom o oslobađanju od carina pri uvozu određenih proizvoda („Službene novine Federacije BiH“, broj 3/94)
19. Uredba o viznom režimu („Narodne novine“, broj 92/21)

20. Uredba o vršenju ovlaštenja u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala iz nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 44/15)
21. Ustav Bosne i Hercegovine – prijevod na bosanski jezik, dostupan na https://www.ustavnisud.ba/uploads/documents/ustav-bih-bs_1611076095.pdf, pristupljeno 22. 3. 2022. godine
22. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine – prečišćen tekst dostupan na <https://www.paragraf.ba/propisi/fbih/ustav-federacije-bosne-i-hercegovine.html>, pristupljeno 2. 4. 2022. godine
23. Ustav Kantona Sarajevo – prečišćen tekst dostupan na <https://www.paragraf.ba/propisi/kantona-sarajevo/ustav-kantona-sarajevo.html>, pristupljeno 12.10.2022. godine
24. Ustav Republike Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni list RBiH“, broj 5/93)
25. Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik BiH”, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17)
26. Zakon o organizaciji uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj 35/05)
27. Zakon o prekršajima („Službene novine Federacije BiH“, broj 63/14)
28. Zakon o prekršajima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 41/07, 18/12, 36/14, 81/15 i 65/20)
29. Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 26/04, 7/05, 48/05, 50/08, 60/10, 32/13, 93/17 i 59/22)
30. Zakon o upravi („Službeni glasnik BiH“, br. 32/02, 102/09 i 72/12)
31. Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 84/07 i 24/08)
32. Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i ministarstvima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 4/97)
33. Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i ministarstvima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 11/00)
34. Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06)
35. Zakon o Vladi Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo“, br. 36/14 – prečišćen tekst i 37/14 – ispravka)