

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine - nadležnosti, donošenje odluka, kritički osvrt i moguće promjene

Muhamed Mujakić

Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine
Služba za poslove sa strancima, Sarajevo

Sažetak

U ovom članku predstavljeno je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine kao jedan od nosilaca izvršne vlasti koja je na državnom nivou Bosne i Hercegovine dualistička. Pored Vijeća ministara Predsjedništvo Bosne i Hercegovine je prvi organ izvršne vlasti. U članku je predstavljena institucija Vijeća ministara, njegov sastav, način izbora, uloga, definirane njegove nadležnosti, predstavljeno funkcioniranje Vijeća ministara kroz ministarstva i druge institucije izvršne vlasti Bosne i Hercegovine, te predstavljen proces odlučivanja u Vijeću ministara Bosne i Hercegovine. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je kolegijalno tijelo kojeg čine predsjedavajući i ministri. Prilikom sastavljanja Vijeća ministara mora se voditi računa o odgovarajućoj entitetskoj zastupljenosti na način da prema Ustavu najviše dvije trećine svih ministara mogu biti imenovani sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine. U članku se problematizira kako su nadležnosti Vijeća ministara veoma oskudno propisane Ustavom. Osnovna nadležnost Vijeća ministara je provođenje politike i izvršavanje odluka svih institucija Bosne i Hercegovine, pa time i zakona i drugih odluka Parlamentarne skupštine, zatim u ostvarivanju koordinacije među entitetima koju vrši Predsjedništvo i dodatne nadležnosti koje

prema Ustavu preuzimaju institucije Bosne i Hercegovine, kao i onih koji proizlaze iz koordinacije entiteta i dodatnim nadležnostima. Autori daju svoj osvrt viđenja mogućih promjena koje bi podrazumijevale dodatne kapacitete ovog važnog organa izvršne vlasti i njegovu transformaciju u klasičnu vladu.

Ključne riječi: Vijeće ministara, Ustav Bosne i Hercegovine, ministarstva, nadležnosti, način odlučivanja.

1. Uvodni dio

Ustavom Bosne i Hercegovine iz 1995. godine uspostavljeno je Vijeće ministara kao poseban organ izvršne vlasti u okviru nadležnosti institucija Bosne i Hercegovine.¹ No, kada se radi o drugom dijelu egzekutivne vlasti, koji u najvećem broju savremenih ustavnih sistema ima najveći politički značaj i državnu moć i obično se naziva vladom, Ustav se opredijelio, naizgled, sasvim drugačije od većine savremenih ustava. Vijeće ministara Bosne i Hercegovine je kolegijalno tijelo kojeg čine predsjedavajući i ministri. U strukturi vlade najznačajniju ulogu ima predsjednik vlade koji se u pojedinim sistemima naziva i prvi ministar ili premijer.² Međutim, kod nas se predsjednik vlade naziva predsjedavajući Vijeća ministara koji je samo na čelu tog kolegijalnog organa u kojem svaki član ima jednako pravo glasa i u kome se odluke donose natpolovičnom većinom, za razliku od premijera koji ima odlučujuću ulogu u donošenju odluka vlade i vođenju politike. U članu V/4. Ustava dato je samo nekoliko osnovnih sistemskih rješenja o položaju i nadležnostima Vijeća ministara.

Prema Ustavu predsjedavajućeg Vijeća ministara imenuje šef države, dakle Predsjedništvo Bosne i Hercegovine. To imenovanje podrazumijeva postojanje nacionalnog konsenzusa od strane članova Predsjedništva. Takvo imenovanje potvrđuje Predstavnički dom Parlamentarne skupštine. Neophodna je saglasnost parlamentarne većine odnosno većine političkih snaga za potvrđivanje imenovanja predsjedavajućeg Vijeća

¹ Član V/4. Ustava Bosne i Hercegovine. Oficijelni tekst Ustava preuzet sa web stranice Ustavnog suda Bosne i Hercegovine http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf.

² K. Trnka, *Ustavno pravo*, 2. izd., Fakultet za javnu upravu Sarajevo, Sarajevo, 2006, 321.

ministara. Tako izabrani predsjedavajući Vijeća ministara dobiva mandat da predloži ministre i zamjenike ministara. Imenovanje ministara i zamjenika ministara također odobrava Predstavnički dom Parlamentarne skupštine. Vijeće ministara čine predsjedavajući i ministri i to: ministar vanjskih poslova, ministar vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, ministar finansija i trezora, ministar komunikacija i prometa, ministar civilnih poslova, ministar za ljudska prava i izbjeglice, ministar pravde, ministar sigurnosti i ministar odbrane Bosne i Hercegovine. Prilikom sastavljanja Vijeća ministara mora se voditi računa o odgovarajućoj entitetskoj zastupljenosti na način da prema Ustavu najviše dvije trećine svih ministara mogu biti imenovani sa teritorije Federacije Bosne i Hercegovine. Predsjedavajući Vijeća ministara odnosno mandatar, pri imenovanju ministara i njihovih zamjenika mora voditi računa da zamjenici ministara ne mogu biti iz istog konstitutivnog naroda kao i ministar. Imenovanje zamjenika ministara također odobrava Predstavnički dom, kao i imenovanje ministara. Važno je primijetiti da Ustav pri imenovanju ministara traži entitetsku zastupljenost, a pri imenovanju svakog ministra i njegovog zamjenika nacionalnu izbalansiranost. U Vijeću ministara uspostavljen je paritetni sastav ovog organa što je postalo predmet običaja jer Ustav ne predviđa paritet pri uspostavljanju Vijeća ministara, tako da Vijeće ministara ima jednak broj članova iz svakog konstitutivnog naroda. Iako Ustav ne zahtijeva princip da Vijeće ministara ima jednak broj ministara i zamjenika ministara, odnosno članova, iz svakog konstitutivnog naroda Zakonom o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine uspostavljen je takav princip. Radi boljeg i efikasnijeg izvršavanja vladinih funkcija predsjedavajući Vijeća ministara ima ovlaštenja da imenuje dva ministra za zamjenike predsjedavajućeg Vijeća ministara koji stupaju na dužnost nakon što njihovo imenovanje odobri Predstavnički dom. Zamjenici predsjedavajućeg Vijeća ministara također moraju biti iz različitih naroda.

U pogledu personalnog sastava Vijeća ministara važne su ustavne odredbe o kojima se također mora voditi računa. Tako se ni u tom sastavu ne može naći nijedno lice koje izdržava kaznu izrečenu od strane Međunarodnog tribunala za bivšu Jugoslaviju, kao ni lice protiv koga je podignuta optužnica tog Tribunala, a nije se odazvalo nalogu da se pojavi pred Tribunalom.³

³ Član IX/1. Ustava Bosne i Hercegovine. Oficijelni tekst Ustava preuzet sa web

Ustav nije bio prepreka za utvrđivanje broja ministara, odnosno ministarstava. Ustav propisuje da Vijeće ministara ima ministra vanjskih poslova, ministra vanjske trgovine i ekonomskih odnosa i druge ministre. Ostavljena je ustavna mogućnost imenovanja i drugih ministara od strane predsjedavajućeg Vijeća ministara. U Ustavu navedena su samo dva obavezno postojeća resora, što bi se moglo tumačiti kao akcenat ustavotvorca oblasti na koje u sferi izvršenja imaju izuzetan značaj. Iako su prvobitno bila uspostavljena samo tri ministarstva, Zakonom o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine⁴ uspostavljeno je osam ministarstava, a Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine⁵ uspostavljeno je i Ministarstvo odbrane Bosne i Hercegovine kao deveto ministarstvo u sastavu Vijeća ministara. Domaće potrebe ali i zahtjevi međunarodne zajednice diktirali su proširenje broja ministarstava. Danas se pokazalo da i pored formiranih devet ministarstava neke značajne oblasti ostaju nepokrivene kao što su: poljoprivreda i ekologija, nauka, obrazovanje i neke druge oblasti. Svaki ministar ima jednog zamjenika, osim ministra odbrane koji ima dva zamjenika koji su iz različitih konstitutivnih naroda u odnosu na ministra. Mandat Vijeća ministara traje četiri godine, s tim da je Zakon uveo ograničenje ponovnog izbora za članove Vijeća ministara na još jedan uzastopni mandat. Predsjedavajući Vijeća ministara može bez obrazloženja podnijeti ostavku Predsjedništvu. Ako predsjedavajući Vijeća ministara podnese ostavku ili ako je trajno spriječen da vrši svoju dužnost Vijeće ministara daje ostavku u cjelini a dužnost obavlja do potvrde novog predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara. Predsjedništvo može predložiti smjenu Vijeća ministara. Ako Parlamentarna skupština izglasa nepovjerenje predsjedavajućem, Vijeće ministara daje ostavku u cjelini a dužnost obavlja do potvrde novog predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara. Parlamentarna skupština također, može na svoju inicijativu izglasati nepovjerenje Vijeću ministara. Ministri i zamjenici ministara mogu također predsjedavajućem Vijeća ministara podnijeti ostavku bez obrazloženja. Ako ministar ili zamjenik ministra

stranice Ustavnog suda Bosne i Hercegovine http://www.ccbh.ba/public/download/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf.

⁴ Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 30/03).

⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 42/03).

podnese ostavku ili ako je trajno spriječen da vrši svoju dužnost predsjedavajući Vijeća ministara imenuje njegovog nasljednika koji stupa na dužnost nakon što njegovo imenovanje potvrdi Predstavnički dom. I sam predsjedavajući Vijeća ministara može pokrenuti postupak za smjenu ministra i zamjenika ministra. Ako Parlamentarna skupština donese odluku o potvrdi smjene, predsjedavajući Vijeća ministara dužan je imenovati novog ministra odnosno zamjenika ministra koji preuzima dužnost nakon potvrde od strane Predstavničkog doma. Predsjedavajući Vijeća ministara za svoj rad odgovara Parlamentarnoj skupštini i Predsjedništvu.

2. Nadležnosti Vijeća ministara Bosne i Hercegovine

Ustav je vrlo oskudan u pogledu propisivanja nadležnosti Vijeća ministara. Umjesto češće sretanog, u uporednoj ustavnosti šireg ili užeg spiska nadležnosti, u ovom slučaju daje se samo jedna dosta općenita formulacija. Osnovna nadležnost Vijeća ministara je provođenje politike i izvršavanje odluka svih institucija Bosne i Hercegovine, pa time i zakona i drugih odluka Parlamentarne skupštine,⁶ zatim u ostvarivanju koordinacije među entitetima koju vrši Predsjedništvo i dodatne nadležnosti koje prema Ustavu preuzimaju institucije Bosne i Hercegovine, kao i onih koji proizlaze iz koordinacije entiteta i dodatnim nadležnostima.⁷

Osim toga Vijeće ministara ima uobičajene nadležnosti i to: pravo predlaganja zakona, davanja mišljenja o zakonskim prijedlozima drugih predlagača, učestvovanje u zakonodavnom postupku, utvrđivanje nacrtu budžeta, predlaganje Predsjedništvu da razmotri i druga pitanja iz njegove nadležnosti, imenovanje određenih funkcionera itd. U ostvarivanju svojih dužnosti Vijeće ministara donosi odluke, zaključke i rješenja, usvaja nacрте i prijedloge zakona, analize, informacije, strategijska dokumenta, programe, sporazume, protokole i druga akta. Vijeće ministara redovno informira Predsjedništvo o odlukama i drugim aktivnostima Vijeća ministara, zatim predlaže tačke za dnevni

⁶ Član III/1. Ustava Bosne i Hercegovine. Oficijelni tekst Ustava preuzet sa web stranice Ustavnog suda Bosne i Hercegovine http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf.

⁷ Član III/4. i 5. Ustava Bosne i Hercegovine.

red Predsjedništva s tim da i Predsjedništvo može predložiti tačke za dnevni red Vijeća ministara. Na zahtjev Parlamentarne skupštine Vijeće ministara priprema prijedloge zakona, drugih akata i potrebnih materijala. Vijeće ministara Parlamentarnoj skupštini predlaže zakone i druge akte u okviru svoga djelovanja i dostavlja mišljenja o prijedlozima zakona koje nije podnijelo. Vijeće ministara može tražiti sazivanje sjednice bilo kojeg doma ili radnih tijela / komisija domova da bi se razmatralo neko pitanje o kojem želi iznijeti i svoj stav i dobiti mišljenje, odnosno stav Doma, zatim može tražiti da se uvrsti tačka u dnevni red sjednica domova. Vijeće ministara može tražiti odgađanje rasprave o jednoj neobaveznoj tački dnevnog reda kako bi zauzelo stav i iznijelo ga na sljedećoj sjednici. Članovi Vijeća ministara imaju pravo i dužnost učestvovati na sjednicama domova, proširenog kolegija i radnih tijela Parlamentarne skupštine. U situaciji kada je Vijeće ministara predlagatelj zakona ovlašten predstavnik Vijeća ministara dužan je da prati tok zakonodavnog postupka. Parlamentarna skupština obavještava Vijeće ministara o terminima održavanja svojih sjednica kako bi njegovi predstavnici mogli na njima učestvovati.

Vijeće ministara je dužno da najmanje jedanput godišnje podnese izvještaj Parlamentarnoj skupštini o izvršavanju odluka institucija Bosne i Hercegovine, uključujući i izvještaj o izvršenju budžeta, s tim da Parlamentarna skupština može zatražiti da joj Vijeće ministara podnese i vanredan izvještaj o određenom pitanju.

Vijeće ministara u okviru svoje nadležnosti saraduje sa izvršnim i zakonodavnim tijelima Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine. U izvršavanju ovih nadležnosti Vijeće ministara donosi: pravilnike, odluke, uputstva, zaključke i druge opće akte. Dakle, iako nema jednog utvrđenog i sistematski obrađenog spiska nadležnosti Vijeća ministara na jednom mjestu, ipak je u Ustavu dosta relevantnih odredaba koje se tiču te materije.

3. Funkcioniranje Vijeća ministara Bosne i Hercegovine kroz ministarstva i druge institucije izvršne vlasti Bosne i Hercegovine

Vijeće ministara od formiranja do danas prošlo je kroz određene reforme u svom razvoju. Naime, s obzirom na činjenicu da je politički sistem Bosne i Hercegovine kreiran u okviru mirovnog sporazuma, kao

predmet dogovora zaraćenih strana i pod snažnim utjecajem međunarodne zajednice, evidentni su određeni nedostaci koji predstavljaju prepreku u funkcioniranju Bosne i Hercegovine kao moderne, demokratske, evropske države. Međutim, pozitivne strane su te što Dejtonski ustav ipak predviđa brojne mogućnosti koje su u funkciji jačanja Bosne i Hercegovine kao države.⁸ Tako je Ustavom Bosne i Hercegovine predviđeno postojanje samo dva ministarstva: Ministarstva vanjskih poslova i Ministarstva vanjske trgovine. Ali, kako smo maloprije kazali u istoj rečenici Ustava predviđeno je da će Vijeće ministara imenovati i druge ministre po potrebi a koji će preuzimati dužnost nakon odobrenja od strane Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine.

Od 1996. godine desile su se određene promjene u strukturi Vijeća ministara. Prvi saziv Vijeća ministara formiran 1996. godine po okončanju izbora sastojao se od samo predsjedavajućeg, odnosno kopredsjedavajućeg, ministra vanjskih poslova, ministra vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, a kasnije su se uvodili ostali resori, ministarstvo finansija i trezora, ministarstvo komunikacija i prometa, ministarstvo civilnih poslova, ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, ministarstvo pravde, ministarstvo sigurnosti te ministarstvo odbrane. Broj nadležnosti Vijeća ministara se na osnovu političkih dogovora i pritisaka međunarodne zajednice povećavao, na način jačanja centralnih organa vlasti države na račun entiteta. Mnogi kritičari smatraju da je ovo razlog neefikasnog funkcioniranja institucija vlasti Bosne i Hercegovine. Parlamentarna skupština je 2003. godine usvojila Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara kojim se u sastav Vijeća ministara uključuje i Ministarstvo odbrane. To je nadležnost koja je sa entitetskog nivoa prenesena na državni nivo. Do tada je na državnom nivou postojao samo Stalni komitet za vojna pitanja koji je uspostavljen Ustavom i u čiji sastav su ulazili članovi Predsjedništva kao civilni zapovjednici vojnih snaga i članovi koje su oni imenovali.

Druga značajna promjena u strukturi Vijeća ministara jeste formiranje Direkcije za evropske integracije. Prvo je 2000. godine formirano Ministarstvo za evropske integracije, s tim da se nešto kasnije, 2002. godine, osniva Direkcija za evropske integracije i to na osnovu Zakona

⁸ Grupa autora, *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, Sarajevski otvoreni centar Fondacija Konrad Adenauer, Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2009, 199.

o Vijeću ministara. Njen zadatak je da koordinira proces integracije Bosne i Hercegovine u Evropsku uniju i ona je sa njenim formiranjem preuzela nadležnosti navedenog Ministarstva za evropske integracije. Ove promjene uslijedile su nakon dugotrajnih pregovora i previranja između političkih stranaka. Odavno je istaknuta potreba i to je navedeno u dokumentu Evropsko partnerstvo sa Bosnom i Hercegovinom iz 2007. godine da se u Bosni i Hercegovini formira ministarstvo poljoprivrede, prehrane i ruralnog razvoja na državnom nivou kako bi se efikasno koordinirala provedba politika za razvoj tržišta i ruralnog razvoja. Kao što znamo navedeno ministarstvo nikada nije formirano. Na državnom nivou ukazala se potreba i za formiranjem ministarstva obrazovanja, nauke i tehnologije, jer postoji potreba da se politike u ovim oblastima koordinirano provode. Tako danas, kao što smo ranije naglašavali u sastavu Vijeća ministara postoji devet ministarstava i uz njih još osam stalnih tijela. Ta ministarstva su: Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa, Ministarstvo finansija i trezora, Ministarstvo komunikacija i prometa, Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice, Ministarstvo pravde, Ministarstvo sigurnosti i Ministarstvo odbrane. Nadležnosti Vijeća ministara, prava i dužnosti neposrednog rukovođenja radom ministarstva i odgovornost za stanje u oblastima iz djelokruga ministarstva utvrđena su Zakonom o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine.

Funkciju ministara kao članova Vijeća ministara ili kao zamjenika predsjedavajućeg Vijeća ministara treba odvojiti od funkcije ministara kao rukovodioca jednog vladinog resora.⁹

Vijeće ministara kao kolegijalni organ određuje političke smjernice za sfere djelovanja državne vlade kao što su vanjska politika, vanjska trgovina, pravosuđe, odbrana i slično. Svaki ministar obavezan je da na početku svake godine usvoji program rada koji mora sadržavati aktivnosti usaglašene sa politikama koje utvrde predsjedavajući i zamjenici predsjedavajućeg Vijeća ministara. Ministarstva su organi uprave koja obavljaju upravne i stručne poslove iz nadležnosti Bosne i Hercegovine u jednom ili više srodnih područja, u kojima u cjelini, ili zakonom odnosno drugim propisom određenom obimu, neposredno

⁹ N. Ademović, J. Marko, G. Marković, *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Fondacija Konrad Adenauer e. V. Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2012, 192.

osiguravaju primjenu zakona i drugih propisa i odgovaraju za njihovo izvršavanje.¹⁰ Ministarstvo u okviru svoga djelokruga priprema zakone, druge propise i opće akte, te obavlja i druge poslove određene posebnim zakonima i drugim propisima. Ministar samostalno i odgovorno rukovodi ministarstvom u čijem okviru se provodi definisana politika Vijeća ministara. Ukoliko ministarstvo radi u okvirima određene politike Vijeća ministara, tada Vijeće ministara ne bi smjelo da se miješa u njegov rad niti da donosi kolegijalne odluke za pojedino ministarstvo. Ministri su obavezni učestvovati u radu Vijeća ministara i u radu radnih tijela i komisija te izvršavanju drugih im povjerenih zadataka. Ministri su odgovorni za podržavanje i sprovođenje odluka i mišljenja Vijeća ministara. Ministri imaju pravo i dužnost pratiti pripreme određenih materijala, biti upoznati s mogućim rješenjima i alternativama, predlagati razmatranje pojedinih pitanja iz djelokruga rada Vijeća ministara, davati inicijativu za pripremanje zakona, drugih propisa i normativnih akata koje predlaže Vijeće ministara i propisa i drugih normativnih akata koje donosi Vijeće ministara.

Članovi Vijeća ministara osim prava i dužnosti neposrednog rukovođenja radom ministarstva i odgovornosti za stanje u oblastima iz djelokruga rada ministarstva, mogu pokretati inicijativu i razmatrati pitanja i utvrđivati stajališta po pojedinim pitanjima i koja nisu iz djelokruga rada ministarstva kojim rukovode, s tim da ta pitanja spadaju u ustavnu nadležnost Vijeća ministara. Ministar za svoj rad i stanje u područjima koja su u djelokrugu rada ministarstva odgovoran je Vijeću ministara. Raspodjela ministarstava među političkim strankama ovisi o postignutom dogovoru. Pregovori se obično vode zajedno sa pregovorima o platformi Vijeća ministara. Dva ministra su uvijek i zamjenici predsjedavajućeg Vijeća ministara. Svaki ministar ima jednog zamjenika izuzev ministra odbrane koji ima dva zamjenika. Odgovornost za rad ministarstva snosi isključivo ministar ili zamjenik ministra.

Predsjedavajući Vijeća ministara ne može smijeniti ministra ni zamjenika ministra. On samo može inicirati njihovu smjenu a konačnu odluku donijet će oba doma Parlamentarne skupštine. Pravo i obaveza ministara je da učestvuju na sjednicama domova Parlamentarne skupštine.

¹⁰ Član 4. stav (1) Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09).

4. Proces odlučivanja u Vijeću ministara Bosne i Hercegovine

Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine¹¹ uspostavio je strukturu i način odlučivanja u Vijeću ministara koji nemaju uporišta u Ustavu. Tokom mirovnih pregovora¹² polazilo se od uobičajene koncepcije da se različiti interesi uključujući i nacionalne izražavaju u parlamentu i da tamo dolazi do sinteze tih interesa u procesu parlamentarnog odlučivanja. Parlamentarna skupština vrši kontrolu rada Vijeća ministara koje mu je politički odgovorno. S druge strane sudovi treba da vrše kontrolu ustavnosti i zakonitosti općih i pojedinačnih akata izvršne vlasti. Tako izvršna vlast mora efikasno funkcionirati.¹³ Zato je spomenuti Zakon uspostavio rješenja koja odstupaju od naprijed spomenutog koncepta. Iako Ustav ne zahtijeva princip da Vijeće ministara ima jednak broj ministara i zamjenika ministara, dakle članova, iz svakog konstitutivnog naroda ovim Zakonom uspostavljen je takav princip. U članu 6. Zakona navedeno je da se u sastavu Vijeća ministara ili na dužnosti Generalnog sekretara mora osigurati jedno mjesto za pripadnike ostalih.

S ciljem da omogući neometan rad Vijeća ministara, ne zadirući u ukupan sastav Vijeća ministara i zastupljenost konstitutivnih naroda, te da se smanje opstrukcije u radu zbog neopravdanih i nedopuštenih izostanaka članova Vijeća ministara, te isključivo s ciljem da Vijeće ministara redovno i na vrijeme donosi odluke Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu, Miroslav Lajčak nametnuo je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, u vezi s kojim je kasnije dato i autentično tumačenje istog zakona.¹⁴

Zakonom Visokog predstavnika izmijenjen je član zakona koji se odnosi na kvorum za održavanje sjednice Vijeća ministara, na način da se sjednica Vijeća ministara može održati ako sjednici prisustvuje više od polovine njegovih članova, te da više nije potrebno prisustvo

¹¹ Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08).

¹² O mirovnim pregovorima više vidjeti: K. I. Begić, *Bosna i Hercegovina – od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma* (1991–1996), Sarajevo, 1996.

¹³ K. Trnka, *Ustavno pravo*, 2. izd., Fakultet za javnu upravu Sarajevo, Sarajevo, 2006, 324.

¹⁴ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i Autentično tumačenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 81/07 i 94/07).

po dva predstavnika svakog konstitutivnog naroda kako je ranije bilo utvrđeno Zakonom o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine. Ovom izmjenom nastojalo se izbjeći da se rad Vijeća ministara blokira izostajanjem članova nekog konstitutivnog naroda. Ova odredba se primjenjuje podjednako na sve članove Vijeća ministara bez izuzetka tako da se ovom izmjenom ni u kom slučaju ne krše odredbe Ustava. Zakonom i Poslovníkom o radu Vijeća ministara je bilo utvrđeno da predsjedavajućeg Vijeća ministara u slučaju njegove odsutnosti ili spriječenosti za rad mijenja jedan od zamjenika predsjedavajućeg po redu kojeg odredi predsjedavajući. U tom slučaju zamjenik ima sva prava i dužnosti predsjedavajućeg. Zatim, da zamjenici ministra mogu zamjenjivati ministre u slučaju njihove odsutnosti i spriječenosti da obavljaju dužnost, te da na sjednici umjesto odsutnog ministra mogu u njegovo ime odlučivati po svim ili pojedinim pitanjima u skladu sa ovlaštenjima koja mu odsutni ministar prenese i koji o tome pismeno obavijesti predsjedavajućeg Vijeća ministara.¹⁵

Navedenim zakonom izmijenjen je član koji se odnosi na zamjenu predsjedavajućeg Vijeća ministara njegovim zamjenikom. Naime, najmlađi od zamjenika predsjedavajućeg mijenja predsjedavajućeg jedino u slučajevima njegove odsutnosti ili druge vrste spriječenosti da obavlja svoje dužnosti. U tom slučaju navedeni zamjenik ima sva prava i dužnosti predsjedavajućeg Vijeća ministara. Ovdje se misli na privremenu spriječenost za rad a ne i trajnu spriječenost. Naime, u slučaju trajne spriječenosti za rad predsjedavajućeg, Vijeće ministara daje ostavku u cjelini i provodi se novi postupak imenovanja i odobravanja imenovanja.

Izmjenama Zakona utvrđeno je da zamjenici ministra koji učestvuju na sjednici Vijeća ministara umjesto odsutnog ministra mogu odlučivati u njegovo ime po svim ili pojedinim pitanjima u skladu sa ovlaštenjima koja mu odsutni ministar prenese i koji o tome pismeno obavijesti predsjedavajućeg Vijeća ministara.¹⁶ Ovaj mehanizam zamjene odnosi se samo na dužnosti koje su privremenog karaktera a ne i trajne spriječenosti kada Vijeće ministara daje ostavku u cjelini a dužnost obavlja

¹⁵ Član 7., 8. i 9. Poslovníka o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 22/03).

¹⁶ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i Autentično tumačenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" br. 81/07 i 94/07).

do potvrde novog predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara. Zatim zamjenik ministra obavlja dužnosti ministra. Ako je ministar ili zamjenik ministra podnio ostavku ili trajno spriječen da obavlja svoju dužnost najkasnije u roku od 15 dana predsjedavajući Vijeća ministara imenuje njegovog nasljednika. Zamjenik ministra obavlja dužnosti ministra u slučaju kada ministar podnese ostavku do kada njegov nasljednik preuzme dužnost ili kada je ministar trajno spriječen da obavlja svoju dužnost do kada njegov nasljednik preuzme dužnost. Kada je u pitanju ministar odbrane predsjedavajući će odrediti koji od zamjenika će obavljati ove dužnosti. Ako Parlamentarna skupština donese odluku o potvrdi smjene ministra, zamjenik ministra će privremeno obavljati dužnosti navedenog ministra tokom perioda od donošenja odluke do dana kada novoimenovani ministar preuzme dužnost. Na ministra odbrane se odnose ponovo naprijed navedene odredbe.

Također, bilo je propisano da Vijeće ministara donosi akte iz svoje nadležnosti većinom glasova od ukupnog broja članova o svim pitanjima o kojima u daljnjoj proceduri konačno odlučuje Parlamentarna skupština, a da o ostalim pitanjima posebno o propisima, imenovanjima i postavljenjima iz djelokruga rada Vijeća ministara, Poslovniku i njegovom tumačenju odlučuje konsenzusom. U slučaju da se konsenzus ne postigne predsjedavajući Vijeća ministara saziva članove koji su protiv kako bi se postiglo rješenje. U slučaju da konsenzus ne bude postignut u roku od sedam dana ni na taj način, odluku donosi Vijeće ministara većinom glasova koja podrazumijeva i po najmanje dva člana iz svakog konstitutivnog naroda.

Član Zakona koji se odnosio na odlučivanje izmijenjen je na način da Vijeće ministara o pitanjima o kojima u daljnjoj proceduri konačno odlučuje Parlamentarna skupština, odluke donosi većinom glasova članova koji su prisutni i glasaju. I o ostalim pitanjima posebno o propisima, imenovanjima i postavljenjima iz djelokruga rada Vijeća ministara, Poslovniku i njegovom tumačenju, Vijeće ministara odlučuje konsenzusom, dakle sada članova koji su prisutni i glasaju. Zatim ne traži se više da za odluku glasa većina koja podrazumijeva dva člana iz svakog konstitutivnog naroda, već većina članova koji su prisutni i glasaju, s tim da ta većina podrazumijeva glas najmanje jednog člana iz svakog konstitutivnog naroda. U slučaju kada zamjenik ministra zamjenjuje ministra u skladu sa zakonom njegov glas se računa za potrebe izračunavanja većine, i za potrebe postojanja konsenzusa iz

naprijed navedenih odredbi, ali se ne smatra glasom pripadnika bilo kojeg konstitutivnog naroda.

Izmjenama je utvrđeno da će se sjednice Vijeća ministara održavati najmanje jednom sedmično, osim u opravdanim slučajevima propisanim Poslovníkom o radu, a u slučaju da predsjedavajući suprotno odredbama Zakona i Poslovníka o radu, ne sazove dvije uzastopne sjednice zamjenici predsjedavajućeg će sazvati sjednicu. Zamjenici će sazvati sjednicu samo ako je to dva puta uzastopno propustio uraditi predsjedavajući, ako je takav propust u suprotnosti sa Zakonom o Vijeću ministara i Poslovníkom o radu Vijeća ministara i to moraju uraditi oba zamjenika predsjedavajućeg. Vijeće ministara treba Poslovníkom da definira takve opravdane slućajeve, odnosno okolnosti kojima se opravdava neodržavanje sjednice.

U ovom organu izvršne vlasti u odlučivanju nije izvršena diferencijacija na pitanja vitalnog nacionalnog interesa i na ostala pitanja, s tim da taj mehanizam postoji u Parlamentarnoj skupštini (Domu naroda) i Predsjedništvu. Kao način izlaska iz blokade navedeni Zakon predviđa da se o spornom pitanju zatraži stav Predsjedništva, dakle izvršnog organa sastavljenog po istom principu. Ovakva rješenja često su dovodila do blokade rada Vijeća ministara, bilo bojkotom bilo nepostojanjem konsenzusa makar samo jednog od članova Vijeća ministara.¹⁷

5. Kritički osvrt i prijedlozi *de constitutione ferenda*

Ustav Bosne i Hercegovine sadrži samo nekoliko odredaba koje se odnose na Vijeće ministara. Za razliku od relativno detaljnih odredaba koje se odnose na Parlamentarnu skupštinu, odredbe koje se odnose na rad Vijeća ministara su oskudne i nedovoljne što je bilo osnova za različita zakonska rješenja koja nemaju uporište u Ustavu Bosne i Hercegovine, a koja su često bila politički kompromis. Tako je i Ustavni sud Bosne i Hercegovine odlukom U 1/99 proglasio niz odredaba tadašnjeg Zakona o Vijeću ministara neustavnim. Jedna od tih neustavnih odredaba bila je i institucija kopredsjedavajućeg Vijeća ministara.¹⁸ Ustav Bosne i

¹⁷ Šire vidjeti: Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlastima visokog predstavnika, European Commission for Democracy Through Law, usvojeno 11–12 mart, 2005.

¹⁸ Vidjeti C. Steiner, N. Ademović, *Komentar Ustava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2010, 602.

Hercegovine propisuje veoma složene procedure donošenja odluka Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i odlučivanje putem konsenzusa u Predsjedništvu Bosne i Hercegovine ali ne definira način odlučivanja u Vijeću ministara. Trenutno, procedure donošenja odluka u Vijeću ministara su kompliciranije od onih propisanih u Ustavu pa se postavlja pitanje da li zakonodavac može donositi i uspostavljati složenije procedure od onih propisanih Ustavom.¹⁹

Ustavom se mora izričito utvrditi funkcija Vijeća ministara kao organa izvršne vlasti, precizirati njegove nadležnosti, način rada i definirati odnos s drugim institucijama, u prvom redu sa Parlamentom Bosne i Hercegovine. Naročitu pažnju treba posvetiti taksativnom navođenju nadležnosti, kao što je slučaj i u drugim ustavima, čime se Vijeće ministara jasno pozicionira ne samo u strukturi političkih institucija uopće već i prema drugim organima izvršne vlasti. Prema važećim ustavnim rješenjima, ustavna pozicija Vijeća ministara je normirana u članu Ustava koji je posvećen šefu države, iz čega jasno proizlazi podređenost Vijeća ministara Predsjedništvu. Jačanje ustavne uloge Vijeća ministara i prenos dijela nadležnosti sa šefa države na ovu instituciju zahtijeva da Vijeću ministara bude posvećen poseban član Ustava.

U cilju jačanja ovog izvršnog organa vlasti sam naziv *Vijeće ministara* u slučaju preuzimanja vršenja određenih nadležnosti od strane predsjednika Bosne i Hercegovine kao što su npr. vanjska politika, ne bi bio adekvatan. Tim prije naziv *Vijeće ministara* trebalo bi zamijeniti adekvatnijim nazivom kao što je to praksa savremenih zapadnih demokracija u naziv – **vlada**.

U sastavu buduće Vlade Bosne i Hercegovine treba osigurati zastupljenost konstitutivnih naroda i odgovarajuću zastupljenost nacionalnih manjina i nacionalno neopredijeljenih, što predstavlja novinu u odnosu na postojeće rješenje po dva osnova. Prvo, zato što se ustavom izričito ustanovljava obavezujuća norma u pogledu sastava Vijeća ministara i drugo, zato što se od političkih stranaka koje čine skupštinsku većinu zahtijeva da u sastav Vijeća ministara obavezno uključe i članove koji ne pripadaju konstitutivnim narodima.

Mandatara za premijera Vlade bi predlagao predsjednik Bosne i Hercegovine a imenovanje mandatarata i članova Vlade bi potvrđivala

¹⁹ Z. Begić, "Državna uprava u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine", *Pravna misao*, 5–6/2007, Sarajevo, 2007, 38.

oba doma Parlamenta Bosne i Hercegovine, kako bi legitimitet Vlade proizlazio iz volje predstavnika građana i političkih stranaka predstavljenih u najvišem zakonodavnom organu Bosne i Hercegovine. Time bi se odnos zakonodavne i izvršne vlasti kvalitativno i kvantitativno poboljšao u smislu da vlast proizlazi od građana koji su birali svoje predstavnike u zakonodavno tijelo a onda to zakonodavno tijelo bira Vladu i predsjednika Bosne i Hercegovine koji joj i odgovaraju.

Nadalje, postojeći sastav i broj ministarstava i resora trebalo bi detaljnije analizirati i predložiti jedan kapacitiran sastav ministarstva buduće Vlade Bosne i Hercegovine. Na osnovu prethodnih analiza i prijedloga za ono što nedostaje a neophodno je na nivou Bosne i Hercegovine jeste resor poljoprivrede (ruralnog razvoja i okoliša) i resor obrazovanja (naučno-istraživačkog rada, kulture i sporta), a za što su već bili postignuti kompromisi tokom dogovora o ustavnim promjenama iz aprila 2006. godine poznatiji kao “*Aprilski paket*”.

COUNCIL OF MINISTERS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA - COMPETENCE, DECISION-MAKING, CRITICAL REVIEW AND POSSIBLE CHANGES

Muhamed Mujakić

Summary

In this article, the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina has been presented as one of the holders of executive power, which, at the state level of Bosnia and Herzegovina, is dualistic. In addition to the Council of Ministers, the Presidency of Bosnia and Herzegovina is the first executive body. In this paper, it has been presented the institution of the Council of Ministers, its composition, election methods and procedures, its role, functioning of the Council of Ministers through ministries and other institutions of executive authority of Bosnia and Herzegovina, as well as the decision-making procedures at the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina. The Council of Ministers is a collegial body composed of a chairman and ministers. In forming the composition of the Council of Ministers, in accordance to the Constitution, there must be given the appropriate entity representation in a way that not more than two-thirds of all Ministers are appointed from the territory of the

Federation of Bosnia and Herzegovina.

The article discusses how the competence of the Council of Ministers is very sparingly prescribed by the Constitution.

The main competence of the Council of Ministers is the implementation of policies and the execution of decisions of all institutions of Bosnia and Herzegovina, which includes acts and other decisions made by the Parliamentary assembly.

The competence also includes the achievement of coordination between the entities performed by the Presidency and additional responsibilities that, according to the Constitution, are undertaken by the institutions of Bosnia and Herzegovina, as well as those resulting from the coordination of entities and additional responsibilities (competences). The authors give their review of possible changes that would imply additional capacities of this important organ of executive power and its transformation into a classic government.

Key words: Council of Ministers, Constitution of Bosnia and Herzegovina, ministries, competences, decision-making procedure

Literatura

- Ademović, N., Marko, J., Marković, G., *Ustavno pravo Bosne i Hercegovine*, Fondacija Konrad Adenauer e. V. Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2012.
- Begić, K. I., *Bosna i Hercegovina – od Vanceove misije do Daytonskog sporazuma (1991–1996)*, Sarajevo, 1996.
- Begić, Z., “Državna uprava u ustavnom sistemu Bosne i Hercegovine”, *Pravna misao*, 5–6/2007, Sarajevo, 2007.
- Grupa autora, *Uvod u politički sistem Bosne i Hercegovine – izabrani aspekti*, Sarajevski otvoreni centar Fondacija Konrad Adenauer, Predstavništvo u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2009.
- Mišljenje o ustavnoj situaciji u Bosni i Hercegovini i ovlastima visokog predstavnika, European Commission for Democracy Through Law, usvojeno 11–12 mart, 2005.
- Poslovník o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH”, br. 22/03).
- Steiner, C., Ademović, N., *Komentar Ustava Bosne i Hercegovine*, Sarajevo, 2010.
- Trnka, K., *Ustavno pravo*, 2. izd., Fakultet za javnu upravu Sarajevo, Sarajevo, 2006.
- Ustav Bosne i Hercegovine, Oficijelni tekst Ustava preuzet sa web stranice Ustavnog suda Bosne i Hercegovine http://www.ccbh.ba/public/down/USTAV_BOSNE_I_HERCEGOVINE_bos.pdf.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i Au-

tentično tumačenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 81/07 i 94/07).

- Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09 i 103/09).
- Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07 i 24/08).
- Završni dokument Radne grupe mladih pravnika/ca s prijedlozima novih ustavnih rješenja u Bosni i Hercegovini, Sarajevo, 2010.