



**ANALIZA IMENOVANJA VRŠILACA DUŽNOSTI U INSTITUCIJAMA BOSNE I
HERCEGOVINE**

Maj 2017.

UVOD

Ovaj dokument razmatra pravni osnov za imenovanje vršilaca dužnosti u institucijama Bosne i Hercegovine. Namjera istog je da ukaže na praksu imenovanja suprotno propisima odnosno suprotno Zakonu o ministarskim imenovanjima, imenovanjima vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 37/03) te na pravno sporna rješenja o imenovanjima vršilaca dužnosti. Takođe, istim se predlažu potrebne aktivnosti kako bi se ova oblast pravno regulisala i kako bi se jasno definisale procedure imenovanja vršilaca dužnosti u institucijama Bosne i Hercegovine.

PRAVNI OKVIR

1. Otvoreni postupak izbora kojim se vrši konačno imenovanje i ponovno imenovanje na pozicije u reguliranim organima na nivou Bosne i Hercegovine propisan je Zakonom o ministarskim imenovanjima, imenovanjima vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 37/03). Ovaj zakon se odnosi na imenovanja u organima:

i) u kojem institucije Bosne i Hercegovine imaju pravni interes;

ii) koji nisu obuhvaćeni Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 12/02) niti su izričito izuzeti navedenim zakonima i

iii) organima u kojem institucije Bosne i Hercegovine ili njihovi delegati, prema važećim zakonima, pravilima i propisima, imaju zakonito pravo da vrše nominaciju, odnosno imenovanje u taj organ.

Shodno navedenom, Zakon o ministarskim imenovanjima, imenovanjima vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine se primjenjuje na sva imenovanja rukovodilaca i zamjenika rukovodilaca institucija na nivou Bosne i Hercegovine. Ovaj zakon ne propisuje proceduru imenovanja vršilaca dužnosti rukovodilaca niti zamjenika rukovodilaca institucija. Od primjene ovog zakona su u skladu sa članom 4. izuzeti samo:

„2) Nominacije/imenovanja na kraći period: Ovo su nominacije ili imenovanja na najviše dva mjeseca koja se ne mogu ponoviti i za koja ukupna naknada za cijeli period ne iznosi više od 5.000 KM.

3) Sticanje radnog iskustva (uključujući programe i planove). Ovo imenovanje ima cilj da kandidat stekne radno iskustvo. Vršiti se najduže na šest mjeseci i ne može biti plaćeno, ali se može plaćati naknada putnih i drugih neophodnih troškova. Međutim, ako su troškovi veći od iznosa 500 KM mjesečno u periodu pripravnštva primjenjuju se odredbe ovog zakona.“

Niti pod jednim od ova dva navedena osnova se ne može podvesti imenovanje vršilaca dužnosti rukovodilaca i zamjenika rukovodilaca institucija Bosne i Hercegovine.

2. Zakonom o upravi („Službeni glasnik BiH“ br. 32/02, i 102/09) uređuje se organizacija uprave institucija Bosne i Hercegovine u pogledu položaja, uloge, ustrojstva, ovlaštenja i obaveza organa uprave i druga pitanja od značaja za organizaciju i rad tih organa u vršenju poslova uprave.

U članu 56. istog Zakona spominje se da „direktora, odnosno rukovodioca i zamjenika direktora samostalne upravne organizacije imenuje Vijeće ministara na prijedlog predsjedavajućeg Vijeća ministara, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Direktora, odnosno rukovodioca upravne organizacije u sastavu ministarstva imenuje Vijeće ministara na prijedlog ministra.“ Niti ovaj zakon ne propisuje imenovanje vršilaca dužnosti.

Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravi koje je Vijeće ministara BiH uputilo u Parlamentarnu skupštinu BiH na razmatranje i usvajanje u redovnom postupku aktom broj: 05-02-1-1920/16 od 25.08.2016. godine (dokument je dostupan na web stranici www.parlament.ba) je odbijen u novembru prošle godine u drugom čitanju u PS BiH.

Ovim prijedlogom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravi, članom „55a.“ propisano je imenovanje vršilaca dužnosti. Ovaj član je predvidio da imenovani rukovodioci uslijed isteka perioda na koji su imenovani ostaju na dužnosti do novog imenovanja na tu funkciju. Takođe, pomenutim članom se propisuje imenovanje vršioca dužnosti u određenim (specifičnim) slučajevima kada razlog nije istek vremena na koji je osoba imenovana i to na mandat od tri mjeseca, te u izuzetnim situacijama na još tri mjeseca. Na ovaj način, kako i predlagač izmjena u obrazloženju navodi, su se pokušale razriješiti dosadašnje nejasnoće u primjeni propisa, a koje se odnose na istek mandata rukovodilaca određenih institucija, odnosno imenovanje vršilaca dužnosti, u cilju osiguranja kontinuiteta obavljanja poslova iz nadležnosti institucije, kao i stabilnosti u funkcionisanju iste.

Kako je gore navedeno, ovaj prijedlog zakona je odbijen u PSBIH.

TREKUTNA SITUACIJA PO PITANJU IMENOVANJA VRŠIOCA DUŽNOSTI

Za potrebe ove analize su metodom slučajnog uzorka odabrana sljedeća tri imenovanja vršioca dužnosti od strane Vijeća ministara Bosne i Hercegovine.

1. Rješenje o imenovanju V.D. direktora Agencije za javne nabavke Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 10/17) – Đenan Salčin;
2. Rješenje o imenovanju vršioca dužnosti direktora Agencije za pružanje usluga u zračnoj plovidbi Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 67/15) – Davorin Primorac;
3. Rješenje o imenovanju vršioca dužnosti direktora Fonda za povratak Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 67/15) - Nebojša Švraka;

Ono što je zajedničko navedenim imenovanjima vršilaca dužnosti je da se u preambuli navedenih rješenja, Vijeće ministara Bosne i Hercegovine poziva na član 17. Zakona 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) koji je generalna odredba kojom se propisuje 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“.

Takođe, u prvom slučaju u Rješenju o imenovanju se poziva i na odredbe Zakona o javnim nabavkama odnosno član 92. stav (5) Zakona o javnim nabavkama ("Službeni glasnik BiH", broj 39/14), koji navodi

„(5) Direktor Agencije ima status sekretara s posebnim zadatkom. Izbor i imenovanje direktora Agencije, s mogućnošću jednog ponovnog imenovanja, kao i razrješenje s dužnosti je u nadležnosti Vijeća ministara BiH, u skladu s odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.“

Razmatrajući odredbe Zakona 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 i 40/12) koje se odnose na imenovanje sekretara s posebnim zadatkom, odnosno član 34. stav (1) Zakona jasno navodi:

„Sva radna mjesta sekretara sa posebnim zadatkom objavljuju se na javnom konkursu za zapošljavanje u skladu sa članom 21. ovog zakona“

Član 21. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH jasno i nedvosmisleno ukazuje na provođenje javnog oglašavanja, te je nejasno na osnovu kojeg propisa je proveden postupak imenovanja vršioca dužnosti direktora Agencije za javne nabavke.

U drugom slučaju, imenovanju direktora Agencije za pružanje usluga u zračnoj plovidbi BiH, navodi se pored citiranog opšteg člana Zakona o Vijeću ministara BiH, i član 16. Zakona o Agenciji za pružanje usluga u zračnoj plovidbi Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 43/09).

Član 16. Zakona o Agenciji za pružanje usluga u zračnoj plovidbi Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", broj 43/09) propisuje:

„(1) Članove Uprave na osnovu javnog konkursa, i na prijedlog Vijeća Agencije, imenuje Vijeće ministara. Ako Vijeće ministara ne prihvati prijedlog, Vijeće Agencije može u roku od 15 dana dati novi prijedlog s rang-liste uspješnih kandidata. Ako i u ovom slučaju prijedlog za imenovanje ne potvrdi Vijeće ministara, javni konkurs se ponavlja.

(2) Javni konkurs provodi se u skladu sa Zakonom o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 7/03 i 37/03).“

Ovdje se jasno ukazuje na provođenje konkursa i primjenu Zakona o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br. 7/03 i 37/03), te je shodno navedenom nejasno koju je proceduru primjenilo Vijeće ministara BiH prilikom imenovanja vršioca dužnosti

U trećem slučaju se u preambuli Rješenja o imenovanju direktora Fonda za povratak BiH, navodi .
„Na osnovu člana 17. Zakona 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), a u vezi zaključka Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, koji se odnosi na razrješenje i imenovanje direktora Fonda za povratak Bosne i Hercegovine,“

U ovom slučaju se čak i ne poziva na druge propise nego na zaključak Vijeća ministara BiH, te je takođe nejasno o kojem zaključku je riječ i koja procedura je primjenjena.

ZAKLJUČAK

Shodno svemu navedenom, evidentno je da Vijeće ministara Bosne i Hercegovine, vrši imenovanja vršilaca dužnosti rukovodilaca institucija Bosne i Hercegovine bez jasne procedure i suprotno propisima. Ovime se otvara pitanje ništavosti ovakvih rješenja i posljedica koje iz tog proizilaze.

Kako bi se ova situacija prevazišla, potrebno je inicirati donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o upravi i/ili Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine kojim bi se problematika imenovanja vršilaca dužnosti regulisala i jasno propisao postupak i period imenovanja.

Na ovaj način bi se smanjila mogućnost manipulacije i izbjegavanje provođenja procedure imenovanja rukovodilaca i zamjenika rukovodilaca u skladu sa Zakonom.

Trenutnim postupanjem se izbjegava provođenja konkursne procedure, čime se potpuno ukida javnost i transparentnost postupka te onemogućava nadzor nad postupkom izbora.