

**POLOŽAJ I ULOGA UPRAVNIH ORGANIZACIJA I JAVNIH
AGENCIJA U TEORIJSKOM I U POZITIVNOM
ZAKONODAVSTVU BOSNE I HERCEGOVINE**

**POSITION AND ROLE OF ADMINISTRATIVE
ORGANIZATIONS AND PUBLIC AGENCIES IN THEORETICAL
AND POSITIVE LEGISLATION OF BOSNIA AND
HERZEGOVINA**

Pregledni znanstveni članak

*Prof. dr. Fuad Purišević**

*Prof. dr. Armin Kržalić**

Adna Brkić, MA

Sažetak

Uprava je djelatnost koja u skladu sa zakonom ovlašćuje i obavezuje, zbog čega se smatra sastavnim dijelom čovjekove svakodnevnice. Ova spoznaja, odnosno najneposredniji kontakt uprave sa njenim građanima, polučili su neprijepornu tvrdnju da se u svakoj državi sa upravom rađamo, živimo i umiremo. Uprava predstavlja neposredno sredstvo za ostvarivanje prava i obaveza građana. Zato, upravna praksa predstavlja stvaran život upravnopravne grane, zbog čega se može sa sigurnošću kazati da upravnopravna grana i upravna praksa predstavljaju suštinski jednu pojavu sa dva lica. Jedno lice predstavlja normativna pojava opredmećena u upravnom pravu, a drugo lice predstavlja faktičku pojavu opredmećenu u nauci o upravi, odnosno menadžmentu javne uprave.

Upravnom pravu kao pravnoj disciplini i nauci o upravi kao vanpravnoj disciplini, uprava je zajednički predmet proučavanja, razumljivo sa različitih stajališta. Upravno pravo izučava upravu na način kako je ona definirana pravnim normama, dok se nauka o upravi bavi upravom na empirijski način – kao skupom iskustvenih spoznaja, izučavajući je na način

** Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu, e-mail: fpurisevic@fkn.unsa.ba*

** Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu, e-mail: akrzalic@fkn.unsa.ba*

kakva ona jeste u stvarnom životu i kako pomoću nje građani mogu ostvariti brzo i u cijelosti svoja prava, obaveze i pravne interese. Drugim riječima, težište upravnog prava po pitanju uprave se tiče pitanja saglasnosti normativnog sistema i društvenih odnosa (pravna pitanja), dok se težište nauke o upravi sastoji u proučavanju uprave i upravljanja kao javnih, svakodnevnih i životnih pojava i potreba (vanpravna pitanja).

Pravno uređen društveni sistem omogućava realnu i pravilnu zaštitu pripadajućih prava i obaveza građana i njihovih organizacija, uz primjenu iskustvenih spoznaja neophodnih za valjano i potpuno ostvarenje svakodnevnih statusnih i drugih potreba fizičkih i pravnih lica.

Ključne riječi: uprava, upravne organizacije, javne agencije, upravno pravo, nauka o upravi.

Abstract

In accordance with the law, administration involves all those activities that authorize and oblige. For this reason, it is considered an integral and fundamental part of people's everyday life. This realization, that is, the most direct contact of the administration with its citizens, have made the indisputable assertion that in every state with administration we are born, live and die. The administration represents an immediate mean of exercising the rights and obligations of citizens. Therefore, administrative practice represents the real life of the administrative-legal branch, which is why it can be said with certainty that the administrative-legal branch and administrative-legal practice essentially represent a double-faced phenomenon. It is both a normative phenomenon - materialized in administrative law - and a factual phenomenon materialized in the science of administration (i.e., public administration management). Within the field of administrative law, as a legal discipline, and the science of administration, as a non-legal discipline, administration is a common subject of study due to different points of view. Administrative law implies the study of administration from a legal and normative perspective, while the science of administration addresses administration with an empiric approach - as a set of empirical knowledge, exploring how citizens can quickly and fully realize their rights, obligations and legal interests through

it. In other words, the focus of administrative law in relation to administration concerns the issue of compliance with the normative system and social relations (legal issues). Conversely, administrative science focuses on the study of administration and management as a public, everyday life phenomena and needs (non-legal issues). A legally regulated social system enables real and proper protection of the corresponding rights and obligations of citizens and their organizations, with the use of empirical knowledge necessary for the valid and complete realization of everyday status and other needs of natural and legal persons.

Key words: administration, administrative organizations, public agencies, administrative law, science of administration.

1. UVOD

Upravno pravo i nauka o upravi (menadžment javne uprave) imaju isti predmet proučavanja, a to je uprava. Istina, upravno pravo sa pravnog, a nauka o upravi sa vanpravnog aspekta. To znači da se djelatnošću i jedne i druge nauke ostvaruju prava, obaveze i pravni interesi građana jedne društvene zajednice, odnosno državljana iste.

Kako je primarni zadatak javne uprave zaštite javnog ili općeg interesa koji nije apstraktan, ta činjenica onda neprijeporno implicira i zaštitu pojedinačnih interesa njenih građana. Javna uprava (državna i nedržavna), staraju se o društvenoj zajednici u cjelini, odnosno ostvarivanju i zaštiti njenog općeg ili javnog interesa, a što podrazumijeva i institucionalno ostvarivanje prava, obaveza i pravnih interesa njenih građana, pravnih lica i organizacija.

Naime, uprava je djelatnost koja, u skladu sa zakonom, pomaže, podstiče, ovlašćuje, potvrđuje i dodjeljuje, ali isto tako i zabranjuje, naređuje i ograničava prava građana i ostalih učesnika upravnopravnih odnosa.

Da bi se ovaj cilj ostvario, nijedna vlast ne smije da zadire u prava svojih građana i drugih subjekata koji su učesnici upravnopravnih odnosa.

Sve dok vlast bude zadirala u prava svojih građana, profesionalizacija, odnosno reforma javne uprave će biti nemoguća misija.

Profesionalizirati, odnosno reformirati javnu upravu može samo meritokratski, a nikako egalitaristički kadar u upravi, a što sada, nažalost,

nije uopće rijetka pojava u Bosni i Hercegovini. Zato, poslove uprava treba da obavljaju: savjesni i stručni, te profesionalni, politički neutralni, nepristrasni i rezilijentni službenički kadrovi*, kako uprava ne bi više bila samo lukrativna djelatnost tribalista.

Ukoliko su, a morali bi biti, u fokusu upravne djelatnosti njeni građani, odnosno državljani, onda je neophodno upravnu praksu promatrati kao stvaran život upravnopravne grane, jer upravnopravna grana i upravnopravna praksa predstavljaju u suštini jednu pojavu sa dva lica. Dva lica iste pojave predstavlja: normativno (upravno pravo) i faktičko (nauka o upravi). Ako se uprava bude promatrala samo sa pravnog, a ne i sa vanpravnog aspekta, izostat će, ne samo pravilnost i pravičnost u radu, već i efikasnost i efektuiranost upravnopravne grane, a s čim se sada svi političko-teritorijalni nivoi vlasti u Bosni i Hercegovini svakodnevno susreću.

2. UPRAVNE ORGANIZACIJE

Što se tiče upravnih organizacija*, koje su predmet obrade u ovom radu, neophodno je naglasiti da one predstavljaju pertinenciju državne strukture vlasti, s tim da im nije preovladavajuća djelatnost obavljanje autoritativnih poslova. Iako su upravne organizacije povezane sa državnom strukturom vlasti, ipak se od njih suštinski razlikuju po prirodi svoje osnovne djelatnosti. Zato, možemo sa sigurnošću potvrditi da upravne organizacije nisu organi uprave jer im upravna djelatnost nije njihova osnovna djelatnost. Zbog toga se upravne organizacije ne osnivaju da bi primarno vršile vlast, već obavljale svoju osnovnu djelatnost, a to su stručni poslovi. Kao primjere oblasti u kojima upravne organizacije obavljaju svoje stručne poslove, navodimo: društveno planiranje, ugovore većih razmjera, skladištenja,

* *Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj: 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); Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH", br. 29/2003, 23/2004, 39/2004, 54/2004, 67/2005, 8/2006, 77/2006 - odluka US, 34/2010 - odluka US, 45/2010 - dr. zakon, 4/2012, 99/2015 i 9/2017 - odluka Ustavnog Suda); Zakon o državnim službenicima (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16); Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, broj: 9/14, 37/15, 48/16, 9/17, 50/18, 14/19, 24/20, 41/20 i 2/21).*

* Uz sintagmu „upravne organizacije“, mogu se ravnopravno koristiti, za označavanje istog organizacionog oblika, i sintagme: „posebne organizacije“ ili „ posebne upravne organizacije“.

informatika, statistika, meteorologija, seizmologija, geologija i slično. Za obavljanje ovih djelatnosti, upravnim su organizacijama neposredno priznata upravna ovlaštenja za ovu njihovu, rekli bi, stručno-tehničku djelatnost. Zato upravnim organizacijama ova javna ili upravna ovlaštenja nije potrebno posebno i naknadno povjeravati. Dakle, iako upravne organizacije ne obavljaju upravnu djelatnost, one su ipak sastavni dio državnog aparata zbog čega imaju mogućnost da autoritativno istupaju, ali kada obavljaju svoje stručno-tehničke poslove (Miokov, 2012: 86-88).

U odnosu na organe uprave, njihova sličnost se tiče: načina njihova osnivanja, unutarnje organizacije, rukovodećeg kadra, finansiranja i odgovornosti.

Razlika između organa uprave i upravnih organizacija se tiče njihovih osnovnih djelatnosti. Dok je kod organa uprave osnovna djelatnost upravna, dotle je kod upravnih organizacija osnovna djelatnost stručna. Stručne poslove upravne organizacije obavljaju primarno u skladu sa pravilima struke (lege artis), kao što su stručni poslovi u oblastima: statistike, meteorologije, seizmologije i slično, s tim što postoji mogućnost da se primjene i državni propisi. Za razliku od upravnih organizacija, organi uprave svoju osnovnu - upravnu djelatnost obavljaju primarno primjenom državnih propisa, uz mogućnost primjene onih stručnih poslova koji su potrebni za ostvarivanje njihove osnovne djelatnosti.

Da bi smo utvrdili opstojnu distinkciju između upravnih organizacija i organa uprave, ukazat ćemo na slijedeće njihove karakteristike:

a) Upravne organizacije:

- Istupaju u svoje ime i za svoj račun jer imaju svojstva pravnih lica;
- Istupaju kao pravna lica jer ostvaruju vlastite prihode, a mogu ostvarivati i sredstva iz budžeta/proračuna;
- Iako upravne organizacije primarno sredstva stiču tržišno, ipak njihova osnovna djelatnost nije tržišno orijentirana, te se po osnovu ovog potonjeg navoda izvodi sličnost sa organima uprave.

b) Organi uprave:

- Svoje poslove obavljaju u ime i za račun države, odnosno odgovarajuće političko-teritorijalne jedinice, zbog čega organima uprave ne bi trebalo nikako davati svojstva pravnih lica. Svojstvo pravnog lica ima odgovarajuća političko-teritorijalna jedinica, a ne njeni organi uprave. Organi uprave svoje poslove obavljaju isključivo

u ime i za račun odgovarajuće teritorijalne jedinice, a nikako u svoje ime i za svoj račun;

- Nemaju svoje vlastite prihoda, jer prihodi na čijem sticanju rade organi uprave direktno ulaze u budžet/proračun, iz kojeg se kasnije finansira taj, ali i svi ostali organi uprave.

Iako je zakonodavac u entitetu Republika Srpska,* iz samo njemu poznatih razloga, dao upravama i upravnim organizacijama mogućnost da, u skladu sa zakonom, mogu imati svojstvo pravnih lica, mišljenja smo da je ovo teorijski galimatijas. Ovo je zakonodavac vjerovatno učinio samo zbog toga što je među uprave uvrstio i upravne organizacije, a samo ove potonje mogu opravdano imati svojstvo pravnog lica, dok organi uprave to ne bi trebali imati nikako. Istina, zakonodavac može što hoće, ali smo sigurni da za ovakvo normiranje ne može ponuditi valjano objašnjenje.

Bosanskohercegovačko zakonodavstvo* poznaje različite oblike upravnih organizacija, a mi izdvajamo taradicionalne oblike upravnih organizacija, a to su: zavodi i direkcije. Pomoću ovih upravnih organizacija se eksplicitno, ali i kvintesencijski, simplificirano i deskriptivno prikazuje smisao i značaj postojanja upravnih organizacija.

Zavodi se osnivaju za obavljanje poslova koji zahtjevaju duže istraživanje i koji su pretežno ili u cijelosti stručno-analitičke prirode, zbog čega je za obavljanje zavodskih poslova potrebno obezbjediti primjenu stručnih i/ili naučnih metoda.

Direkcije se osnivaju za obavljanje određenih privrednih i sa njima povezanih upravnih poslova koji zahtjevaju organizacionu i funkcionalnu samostalnost. Zbog ove činjenice, možemo potvrditi da se u bosanskohercegovačkim zakonodavstvima pojavljuje još jedan teorijski galimatijas, a tiče se situacije kada se direkcijama daje svojstvo organa u sastavu samostalnog organa ili svojstvo posebnog organa (Purišević, 2022: 276-279).

* Član 13. stav 1. Zakona o republičkoj upravi (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 115/2018, 111/2021 i 15/2022).

* Zakon o upravi (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj: 32/02, 102/09 i 72/17); Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH, broj: 35/05); Zakona o republičkoj upravi (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 115/2018, 111/2021 i 15/2022); Zakona o javnoj upravi Brčko Distrikta BiH (Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, broj: 25/2020 – Prečišćeni tekst);

Suprotno od navedenog, zakonodavci su u pojedinim političko-teritorijalnim jedinicama u Bosni i Hercegovini, bilo u samostalne ili i upravne organizacije u sastavu samostalnih organa, uvrstili raznovrsne oblike, koji po svojoj osnovnoj djelatnosti tu pripadaju i ne pripadaju.

Za ilustraciju navedenog, navodimo organizacione oblike koje su zakonodavci u BiH uvrstili u upravne organizacije, i to: agencije, institute, vijeća, uprave, centre, urede, službe, fondove, sekretarijate, arhive, zavode i direkcije. Jednom riječju, zakonodavci su u upravne organizacije ubrojali organizacione oblike koji obavljaju, kao svoje osnovne poslove, ne samo stručne, već i upravne poslove, dajući ili oduzimajući pri tome pojedinim organizacionim oblicima svojstvo organa uprave, upravne organizacije i agencije, a pri tome ih sve tretiraju kao upravne organizacije.

Dakle, jasno je da zakonodavci mogu što hoće, ali nam nije jasno kako misle za ovakvo ponašanje naučnoj i stručnoj javnosti ponuditi valjano obrazloženje.

3. JAVNE AGENCIJE

Što se tiče javnih agencija, koje su također predmet obrade, iako one izvorno predstavljaju organe uprave, kod nas se ovom sintagmom uglavnom označavaju upravne organizacije od posebnog interesa za državnu strukturu vlasti. Naime, umjesto da se pojam „agencija“ koristi za označavanje organa uprave, neki naši normotvorci su pomislili da je agencija neki novi subjekt, pa su ga u pozitivno zakonodavstvo uveli uporeda sa sintagmom „organ uprave“. Kako javne agencije predstavljaju novinu u našem pravnom sistemu, a cijeneći izneseno, neophodno je zato kazati da je njihov pravni status potpuno neodređen i nedefiniran. Ako ovom dodamo još i pojavu privatnih sigurnosnih kompanija tj. agencija za zaštitu ljudi i imovine onda ova fenomen postaje još složeniji (Kržalić, 2009).

Još jednom podvlačimo: Pojam „agencija“ je kod nas preuzet iz engleskog jezika, posebno u slučaju zagovaranja procesa reformi javne uprave po preporukama i materijalima međunarodnih organizacija kod kojih agencije predstavljaju sinonime za organe uprave.

Svakodnevno u kolokvijalnoj, a nerijetko i u stručnoj, pa kako kažu i u ekspertskoj javnosti, čujemo da su nam za reformu javne uprave neophodni

sistemske propisi. To se interpretira na taj način kao da je takav propis moguće sačiniti „preko noći“.

Zaboravlja se (ne)namjerno da je za donošenje sistemskih rješenja, odnosno sistemski propisa, neophodno: dugoročnije planiranje, metodičan pristup problemu, korištenje i uređivanje rješenja na doktrinarnim principima, uz neophodnu dosljednost i naučnu obradu sistemskih rješenja.

Uz navedeno, ne može se reforma javne uprave u našoj zemlji provoditi sa normotvorcima koji misle da „agencija“ predstavlja neki novi subjekt koji treba da postoji pored organa uprave. U engleskom jeziku pojam „agencija“ predstavlja jedino ime za organ uprave, zbog čega se termin „administrative organ“ u ovom jeziku uopće ne koristi, jer bi bio besmislen.

Pitamo se, zar nije bilo jedino logično rješenje, s obzirom da smo mi zemlja u kojoj se tradicionalno koristi evropska terminologija, da se pojmom „agencija“ označe privatni subjekti koji obavljaju uslužne djelatnosti, a to su: turističke, markentiške, agencije za istraživanje i analizu tržišta i slično. Uostalom, to je bio slučaj i ranije u svim zemljama nastalim raspadom bivše države, jer su ovim terminom označavani samo privatno-pravni subjekti. Da je ovo bilo jedino ispravno rješenje, potvrđuje i činjenica da germanska pravna škola, koja je izvršila najveći uticaj na upravno pravo svih prostora ex Jugoslavije, uopće agencije ne pozicionira među državne subjekte.

Unatoč svemu, pojam „agencija“ se već udomaćio u našoj zemlji i postao uglavnom naziv za upravne organizacije od posebnog interesa za državnu strukturu vlasti, zbog čega bi po našem mišljenju, ako su već uvedene, trebalo agencijama odrediti pravno odgovarajuće mjesto i utvrditi precizno njihovu osnovnu djelatnost.

Cijenimo da bi ministarstva, kao osnovne organe uprave, trebalo rasteriti mnogih dosadašnjih stručnih poslova i sa njima povezanih upravnih poslova, te ih povjeriti agencijama. Agencije bi sada, po nama, kao poseban organizacioni oblik vršile stručne i sa njima povezane upravne poslove u domenu pružanja usluga, primarno na tržišnim principima privrjeđivanja. Obavljajući ove svoje osnovne stručne poslove, agencije bi istovremeno mogle biti zadužene i za visoko sofisticirane i multidisciplinarne razvojne i regulatorne poslove primarnog i općeg interesa za jednu društvenu zajednicu, uz njihovo precizno određenje.

Ovakav svoj stav po pitanju položaja i uloge javnih agencija, kao upravnih organizacija, iznosimo jer neke od agencija već obavljaju svoju

osnovnu djelatnost kao upravne organizacije od posebnog interesa za državnu strukturu vlasti u Bosni i Hercegovini. Istina, upravo zbog činjenice da status agencija nije općenito identičan upravnim organizacijama, zato im i nudimo ovakav djelokrug poslova. S ovim u vezi, zato i zagovaramo ovako široku i značajnu vrstu poslova u korist agencija.

Zato, posebno naglašavamo da se u nekim segmentima agencije približavaju nedržavnim subjektima, a u nekim pokazuju razlike u odnosu na upravne organizacije, zbog čega se približavaju organima uprave. Prema tome, priroda njihovog posla zahtjeva njihovo posebno organiziranje i funkcioniranje. U skladu s ovim, trebali bi zakonodavci u Bosni i Hercegovini djelokrug poslova agencija precizno i taksativno utvrditi, te na taj način potpuno definirati i odrediti pravni status agencija u BiH. Trenutno, stanje sa agencijama u Bosni i Hercegovini je takvo da je posebnim propisima u pojedinim oblastima osnovano više različitih agencija, ali one sve, u pravilu, imaju ulogu i ovlaštenja upravnih organizacija, što dodatno olakšava, podupire i čini opravdanim realizirati ovaj naš generalni stav po pitanju pravnog statusa agencija.

Agencije u statusu upravnih organizacija svoju osnovnu djelatnost u Bosni i Hercegovini obavljaju kao samostalne upravne organizacije i upravne organizacije u sastavu samostalnih organa – ministarstava. Specifičnost i posebnost statusa samostalnih agencija, kao stručnih državnih organizacija u svojstvu upravnih organizacija, zorno ilustriraju dvije samostalne agencije na nivou države, a od iznimnog su značaja za Bosni i Hercegovini. Da je pravni status javnih agencije potpuno nejasan, nedefiniran i neodređen, pokazuju i Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete, osnovana Okvirnim zakonom o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini i Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine, osnovana Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (Purišević, 2022: 281-285). Međutim, poštujući činjenicu da se pojam „agencija“ već udomaćio u našoj zemlji i postao uglavnom naziv za upravne organizacije od posebnog interesa za državnu strukturu vlasti, pa ako se već udomaćio, onda bi po nama trebalo agencijama odrediti pravno odgovarajuće mjesti u kontekstu precizno utvrđene njihove osnovne djelatnosti.

Cijenimo da bi ministarstva, kao osnovne organe uprave, trebalo rasteriti mnogih dosadašnjih stručnih poslova i sa njima povezanih upravnih poslova, te ih povjeriti agencijama. Agencije bi sada, po nama, kao

poseban organizacioni oblik vršile stručne i sa njima povezane upravne poslove u domenu pružanja usluga, primarno, na tržišnim principima privrjeđivanja. Obavljajući ove svoje osnovne stručne poslove, agencije bi istovremeno mogle biti zadužene i za visoko sofisticirane i multidisciplinarne razvojne i regulatorne poslove primarnog i općeg interesa za jednu društvenu zajednicu, uz njihovo precizno određenje. Ovakav stav po pitanju položaja i uloge javnih agencija, kao upravnih organizacija, iznosimo jer neke od agencija već obavljaju svoju osnovnu djelatnost kao upravne organizacije od posebnog interesa za državnu strukturu vlasti u Bosni i Hercegovini. Istina, upravo zbog činjenice da status agencija nije općenito identičan upravnim organizacijama, zato im i nudimo ovakav djelokrug poslova. S ovim u vezi, i zagovaramo ovako široku i značajnu vrstu poslova u korist agencija. Također, činjenica je da se u nekim segmentima agencije približavaju nedržavnim subjektima, a u nekim pokazuju razlike u odnosu na upravne organizacije, zbog čega se približavaju organima uprave (Kržalić, 2021). U skladu s ovim, trebali bi zakonodavci u BiH djelatnost i djelokrug poslova agencija precizno i taksativno utvrditi, te na taj način potpuno definirati i odrediti pravni status agencija u BiH. Trenutno, stanje sa agencijama u Bosni i Hercegovini je takvo da je posebnim propisima u pojedinim oblastima osnovano više različitih agencija, ali one sve, u pravilu, imaju ulogu i ovlaštenja upravnih organizacija, što dodatno olakšava, podupire i čini opravdanim realizirati ovaj naš generalni stav po pitanju pravnog statusa agencija. Agencije u statusu upravnih organizacija svoju osnovnu djelatnost u Bosni i Hercegovini obavljaju kao samostalne upravne organizacije i upravne organizacije u sastavu samostalnih organa – ministarstava.

3.1. Agencije u statusu samostalnih upravnih organizacija na nivou države Bosne i Hercegovine

Uz prethodnu napomenu da se posebnim zakonom mogu osnivati i druge samostalne upravne organizacije iz nadležnosti Vijeća ministara Bosne i Hercegovine u statusu agencija, shodno pozitivnom zakonodavstvu BiH*, navodimo slijedeće osnovane agencije:

* *Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08); Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine*

- 1) Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine;
- 2) Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine;
- 3) Agencija za unaprjeđenje stranih investicija u Bosni i Hercegovini;
- 4) Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine;
- 5) Agencija za javne nabavke Bosne i Hercegovine;
- 6) Agencija za osiguranje u Bosni i Hercegovini;
- 7) Agencija za poštanski saobraćaj Bosne i Hercegovine;
- 8) Agencija za zaštitu ličnih podataka u Bosni i Hercegovini;
- 9) Agencija za nadzor nad tržištem Bosne i Hercegovine;
- 10) Agencija za antidoping kontrolu Bosne i Hercegovine;
- 11) Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta Bosne i Hercegovine;
- 12) Agencija za lijekove i medicinska sredstva Bosne i Hercegovine;
- 13) Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje Bosne i Hercegovine;
- 14) Agencija za sigurnost hrane Bosne i Hercegovine;
- 15) Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost i
- 16) Regulatorna agencija za komunikacije Bosne i Hercegovine.

3.2. Agencije u statusu nesamostalnih upravnih organizacija koje se nalaze u sastavu ministarstava na nivou Bosne i Hercegovine

U sastavu Ministarstva sigurnosti BiH, nesamostalne upravne organizacije su:

- 1) Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA);
- 2) Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja;
- 3) Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova i
- 4) Agencija za policijsku podršku.

(Službene novine Federacije BiH, broj: 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06); Zakon o Vladi Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 118/08), Zakon o Vladi Brčko Distrikta BiH (Službeni glasnik BD BiH, broj: 22/2018 – Prečišćeni tekst, 49/2018, 8/2019, 10/2019 i 32/2019); Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17); Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima Federalne uprave (Službene novine Federacije BiH, broj: 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 8/06 i 61/06).

3.3. Entitske agencije u statusu samostalnih upravnih organizacija u Bosne i Hercegovine

Entitet Federacija Bosne i Hercegovine ne poznaje samostalne agencije u statusu upravnih organizacija, dok entitet Republika Srpska ima jednu takvu agenciju, a to je Agencija za državnu upravu sa svojstvom pravnog lica.

3.4. Entitske agencije u statusu nesamostalnih upravnih organizacija u Bosne i Hercegovine koje se nalaze u sastavu entitetskih ministarstava

Entitet Federacija Bosne i Hercegovine ne poznaje nesamostalne agencije u statusu upravnih organizacija, dok entitet Republika Srpska ima više takvih agenciju, a to su:

- 1) U sastavu Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede nalazi se: Agencija za agrarna plaćanja;
- 2) U sastavu Ministarstva pravde sa svojstvom pravnog lica se nalazi: Agencija za upravljanje oduzetom imovinom i
- 3) U sastavu Ministarstva saobraćaja i veza nalazi se: Agencija za bezbjednost saobraćaja.

Cijeneći sve izneseno, neprijeporno se zaključuje da se organizacioni oblici koje zakonodavac svrstava u upravne organizacije obrazuju radi obavljanja stručnih i s njima povezanih upravnih poslova. Dakle, njihova osnovna djelatnost je stručna djelatnost, na primjer: meteorologija, statistika i slično, ali ne bi trebalo biti i vršenje vlasti, kao što je slučaj sa organima uprave. Istina, osnivaju se isto ili slično kao i organi uprave, slično se finansiraju, te im je slična i unutarnja organizacija, kadrovski sastav i pitanje odgovornosti.

Kad su u pitanju upravne organizacije, zakonodavstvo BiH posebnu pažnju posvećuje formiranju agencija, kao upravnih organizacija.

Kao što smo kazali, agencije se osnivaju kao samostalne i u sastavu samostalnih organa za obavljanje određenih stručnih i drugih poslova iz nadležnosti Bosne i Hercegovine. One, u pravilu, zahtijevaju primjenu stručnih i naučnih metoda rada i s njima povezanih upravnih poslova.

Za agencije, kao upravne organizacije, u pravnom sistemu svih političko-teritorijalnih jedinica pojedinačno i u svojoj ukupnosti u Bosni i Hercegovini, treba kazati da je juridički pristup definiranju njihovog statusa neprincipijelen, ali i neodređen.

Evropska pravna tečevina nam govori o tome da se i u Evropi za ove subjekte koristi sintagma „organ uprave“, a pojam „agencija“ se koristi za privatne subjekte uslužnih djelatnosti, kao što su turističke, marketinške i druge agencije.

Iz zakonskog određenja agencije, očigledno je da agencija nije organ uprave, jer je njihov osnovni posao stručna, privredna i slična djelatnost. Uz ovu konstataciju, potrebno je skrenuti pažnju i na činjenicu da je zakonodavac djelatnost agencije ostavio potpuno neodređenim i nedefiniranim, s obzirom da za njihovu djelatnost veže samo stručne poslove, kao vanpravnu djelatnost, uz korištenje naučnih metoda, kao pravne djelatnosti.

Ako ih je zakonodavac, a on može, kao što rekosmo što hoće, predvidio kao upravnu organizaciju, zašto im onda nije priskrbio i razvojne i regulatorne poslove (stručne, privredne i slične provenijencije) od općeg ili zajedničkog interesa. U kontekstu navedenog, jasno je da zakonodavac nije dvojio prilikom formiranja agencija da će poslove iz njihovih nadležnosti bolje obavljati agencije nego organi uprave, s obzirom da je za agencije mislio da su to neki novi subjekti. Uz navedeno, neodređenost i nedefiniranost statusa agencija potvrđuje i činjenica da je potpuno nejasno na osnovu čega zakonodavac vrši razgraničenje samostalne agenciju od agencije u sastavu samostalnog organa, odnosno čime se zakonodavac rukovodi kada formira samostalnu agenciju u odnosu na agenciju u sastavu samostalnog organa.

Nakon ovakvih pitanja, nameće se zaključak da bi agencije, ako se već formiraju, onda jedino mogle kako-tako opravdati smisao svoga postojanja ako bi poslove iz svoje osnovne djelatnosti obavljale djelotvornije i učinkovitije od organa uprave, s tim da bi bile zadužene i za obavljanje razvojnih i regulatornih poslova od općeg interesa za jednu društvenu zajednicu.

Zakonodavac je kod nas, nažalost, predvidio i postojanje agencija koje su po prirodi svoga posla organi uprave. Zašto? Jasno je valjda samo njemu i novim normotvorcima koji misle da na ovaj način postaju originalni i da

otkrivaju neotkriveno, neovisno od toga što društvena zajednica i njeni građani od ovoga nemaju životne – praktične koristi. Na ovaj način se samo još dodatno komplikuje i usložnjava i onako kompleksno bosanskohercegovačko društveno uređenje.

Kako su uprave i agencije organizacioni oblici koji obavljaju različite osnovne djelatnosti, to bi onda jedini logičan zaključak bio da nijedna agencija ne bi trebala da obavlja osnovnu djelatnost organa uprave. Iz zakonskog definiranja djelatnosti agencije na nivou države, neprijeporno se potvrđuje da zakonodavac ne pravi nikakvu razliku između organa uprave i upravnih organizacija, što je neshvatljivo (Purišević, 2022: 229-245).

4. ZAKLJUČAK

Iako upravnim organizacijama nije opredjeljujuća djelatnost vršenje autoritativnih poslova, one ipak imaju i mogućnost autoritativnog istupanja, jer su sastavni dio državnog aparata. Uz navedeno, neophodno je naglasiti da upravne organizacije nisu organi uprave, ali da nisu ni „obične“ organizacije jer im se može povjeriti vršenje javnih- upravnih ovlaštenja.

Zbog navedenog, upravne organizacije se osnivaju da bi primarno obavljale određene stručne poslove, kao svoju osnovnu djelatnost. Upravne organizacije ne vrše vlast, a upravne poslove koji zahtjevaju primjenu naučnih i posebnih stručnih metoda rada obavljaju samo u mjeri koliko im je to potrebno da bi uspješno obavili svoju stručnu, kao osnovnu djelatnost.

Upravne organizacije po svom pravnom položaju posjeduju upravne prerogative, zbog čega im ta ovlaštenja nije potrebno posebno i naknadno povjeravati. Ovim organizacijama nije opredjeljujuća djelatnost vršenje autoritativnih poslova, mada su sastavni dio državnog aparata. Upravo ta činjenica da su sastavni dio državnog aparata, upravnim organizacijama daje mogućnost autoritativnog istupanja.

Isto tako, tradicionalno nije sporno da upravne organizacije, kad je to zakonom određeno, mogu steći svojstvo pravnog lica.

Međutim, mišljenja smo da je sticanje svojstva pravnog lica organa uprave suprotno prirodi njihove osnovne funkcije, jer je njihova osnovna djelatnost usmjerena ka neposrednom ostvarivanju i zaštiti javnog interesa. Zato je čudno i nejasno šta je to stvarno ponukalo zakonodavca u entitetu Republika Srpska da organima uprave priznao svojstvo pravnog lica.

Za razliku od organa uprave, upravne organizacije imaju vlastite prihode, ali stižu sredstva i iz budžeta. Političko-teritorijalne jedinice finansiraju upravne organizacije i iz budžeta, što smatramo opravdanim, jer se njihova stručna djelatnost, kao osnovna, obavlja u zajedničkom ili općem interesu, zbog čega i nije suštinski tržišno orijentirana.

Što se tiče javnih agencija, a polazeći od činjenice da se u nekim segmentima agencije približavaju nedržavnim subjektima, a u nekim pokazuju razlike u odnosu na upravne organizacije, zbog čega se približavaju organima uprave, to je onda neophodno njihov pravni status potpuno i precizno definirati i odrediti, a što sada nije slučaj u zakonodavstvima u Bosni i Hercegovini.

Položaj i uloga javnih agencija sa statusom upravnih organizacija, formalno-pravno je najčešća pojava u našoj zemlji. Međutim, status agencija nije isti kao i status upravnih organizacija, jer se neke agencije po prirodi posla približavaju nedržavnim subjektima, a negdje se približavaju organima državne uprave. Njihov status dodatno komplikuje činjenica da se posebnim zakonom mogu urediti pojedina pitanja drugačije u odnosu na pitanja iz njihovog osnovnog propisa.

Zašto je zakonodavac u Bosni i Hercegovini predvidio da se upravne organizacije po Zakonu o upravi Bosne i Hercegovine mogu osnivati kao samostalne upravne organizacije i kao upravne organizacije u sastavu ministarstva i to kao uprave i agencije, poznato je samo njemu.

Uprave su organi uprave kojima je osnovna djelatnost upravna dok je upravnim organizacijama to stručna djelatnost, pa po svojim osnovnim djelatnostima ova dva organizaciona oblika nemaju zajedničkih imenitelja.

Isto tako, zašto se u entitetu Federacija Bosne i Hercegovine agencije osnivaju za obavljanje određenih stručnih poslova pretežno privrednog karaktera, odnosno zašto se zakonodavac odlučio da agencijama da u nadležnost pretežno privredno-stručne kao osnovne, a ne i općenito stručne i slične djelatnosti, poznato je samo njemu.

Suprotno od ovoga, zakonodavac u entitetu Republika Srpska je među organe uprave svrstao sekretarijate, zavode, direkcije, fondove i centre, zbog čega i ovu aktivnost zakonodavca označavamo teorijskim galimatijasom.

Svjesni udomaćenosti agencija u bosanskohercegovačkom pravnom sistemu, te njihovog značaja, uloge i prirode osnovne djelatnosti koje agencije trenutno obavljaju, cijesimo da bi ministarstva, kao osnovne organe

uprave, trebalo rasteriti mnogih dosadašnjih stručnih poslova i sa njima povezanih upravnih poslova, te ih povjeriti agencijama. Agencije bi sada, po nama, kao poseban organizacioni oblik vršile stručne i sa njima povezane upravne poslove u domenu pružanja usluga, primarno, na tržišnim principima privređivanja. Obavljajući ove svoje osnovne stručne poslove, agencije bi istovremeno trebale biti zadužene i za visoko sofisticirane i multidisciplinarne razvojne i regulatorne poslove primarnog i općeg interesa za jednu društvenu zajednicu, uz njihovo precizno određenje.

S obzirom da agencije mogu imati svojstvo pravnog lica i finansijsku samostalnost, agencije bi u pravilu trebale da imaju svoje sopstvene prihode i da se primarno finansiraju iz vlastitih sredstava, uz ostavljanje mogućnosti da se finansiraju i iz budžeta.

Nažalost, u Bosni i Hercegovini se javne agencije primarno finansiraju iz budžeta, a mogu, što znači i ne moraju, i iz vlastitih prihoda. Zbog navedenog, da bi se javne agencije u Bosni i Hercegovini mogle primarno i u značajnoj mjeri samofinansirati, neophodno bi ih bilo kadrovski osnažiti sa savjesnim i stručnim, te profesionalnim, politički neutralnim, nepristrasnim i rezilijentnim službeničkim kadrom. Ovo je neophodno učiniti i zbog činjenice da javne agencije u Bosni i Hercegovini imaju operativnu samostalnost u svom radu, što znači da po ovom pitanju, za razliku od organa uprave, Vijeće/Savjet ministara BiH ne usmjerava, niti usklađuje njihov rad.

LITERATURA

1. Milkov, D., 2012. Upravno pravo I (uvodna i organizaciona pitanja). Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu.
2. Purišević, F., 2021. Opće upravno pravo, TOM PRVI, Pojmovno određenje uprave i nosioci upravne funkcije. Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu.
3. Purišević, F., 2021. Opće upravno pravo, TOM DRUGI, Teritorijalna organizacija uprave i radni/slужbenički odnosi kadrova u upravi u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: Fakultet za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu.
4. Purišević, F., Kržalić, A., Selimić, M., 2020. O nosiocima upravne funkcije i njenim obilježjima (sa posebnim osvrtom na Bosnu i Hercegovinu), Časopis za društvene i tehničke studije, broj: 2/2020, Visoka škola CEPS-Centar za poslovne studije;
5. Purišević, F., Kržalić, A., Selimić, M., 2021. Specifičnosti organizacije upravne, odnosno izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini, Časopis za društvene i tehničke studije, broj: 1/2021.
6. Kržalić, A., 2009. Private security in Bosnia and Herzegovina. Sarajevo: Centre for Security Studies
7. Kržalić, A., 2021. Evolucija privatne sigurnosti u Bosni i Hercegovini. Časopis Defendologija, Banja Luka 24/2021. str. 67-78.
8. Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj: 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);
9. Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH", br. 29/2003, 23/2004, 39/2004, 54/2004, 67/2005, 8/2006, 77/2006 - odluka US, 34/2010 - odluka US, 45/2010 - dr. zakon, 4/2012, 99/2015 i 9/2017 - odluka Ustavnog Suda);
10. Zakon o državnim službenicima (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 118/08, 117/11, 37/12 i 57/16);
11. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, broj: 9/14, 37/15, 48/16, 9/17, 50/18, 14/19, 24/20, 41/20 i 2/21);

12. Zakon o upravi (Službeni glasnik Bosne i Hercegovine, broj: 32/02, 102/09 i 72/17);
13. Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH, broj: 35/05);
14. Zakona o republičkoj upravi (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 115/2018, 111/2021 i 15/2022);
15. Zakona o javnoj upravi Brčko Distrikta BiH (Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH, broj: 25/2020 – Prečišćeni tekst);
16. Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 94/07, 24/08);
17. Zakon o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine (Službene novine Federacije BiH, broj: 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06);
18. Zakon o Vladi Republike Srpske (Službeni glasnik Republike Srpske, broj: 118/08),
19. Zakon o Vladi Brčko Distrikta BiH (Službeni glasnik BD BiH, broj: 22/2018 – Prečišćeni tekst, 49/2018, 8/2019, 10/2019 i 32/2019);
20. Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17);
21. Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima Federalne uprave (Službene novine Federacije BiH, broj: 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 8/06 i 61/06).