

Prijedlog

**ZAKON
O OBEZBJEĐENJU PROPORCIONALNE ETNIČKE
ZASTUPLJENOSTI U ORGANIMA UPRAVE I LOKALNE
SAMOUPRAVE U BOSNI I HERCEGOVINI**

Sarajevo, septembar 2008. godine

Na osnovu člana IV 4. a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, na sjednici Predstavničkog doma održanoj _____2008. godine i sjednici Doma naroda održanoj _____2008. godine, usvojila je

**ZAKON
O OBEZBJEĐENJU PROPORCIONALNE ETNIČKE
ZASTUPLJENOSTI U ORGANIMA UPRAVE I LOKALNE
SAMOUPRAVE
U BOSNI I HERCEGOVINI**

POGLAVLJE I - OPĆE ODREDBE

**Član 1.
(Predmet Zakona)**

Ovim zakonom uređuje se proporcionalna zastupljenost Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda (zajedno sa drugima) i građana Bosne i Hercegovine u organima uprave i lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, entitetima, kantonima, gradovima, Brčko Distriktu i općinama (u daljem tekstu: proporcionalna zastupljenost), konkretni rokovi za njeno postizanje i druga pitanja značajna za ostvarivanje proporcionalne zastupljenosti u organima uprave i lokalne samouprave.

**Član 2.
(Osnov za utvrđivanje proporcionalne zastupljenosti)**

Proporcionalna zastupljenost će se temeljiti na popisu iz 1991. godine. Objavljeni rezultati popisa stanovništva Zavoda za statistiku Republike Bosne i Hercegovine iz 1991.godine čine sastavni dio ovog zakona i koristit će se u izračunavanjima proporcionalne zastupljenosti.

**Član 3.
(Definicije)**

(1) Proporcionalnom zastupljenošću u smislu ovog zakona smatra se zastupljenost Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda (zajedno sa

drugima) i građana Bosne i Hercegovine kao uposlenika u organima uprave i lokalne samouprave.

(2) Organom uprave u smislu ovog zakona smatra se svaki organ uprave i lokalne samouprave na koji se primjenjuje Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske, Zakon o lokalnoj samoupravi (RS) i Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta. Organom uprave smatraju se i policijski organi, stručne i druge službe organa zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, stručne službe u općinskim i gradskim vijećima i skupštinama opština i gradova i Skupštini Brčko Distrikta, stručne službe u institucijama ombudsmena, tužilaštava, pravobranilaštava i ustanova za izvršenje krivičnih sankcija.

(3) Uposlenikom u smislu ovog zakona smatraju se državni službenici, namještenici i pripadnici policije na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini koje imaju zasnovan radni odnos u organima uprave iz stava 2. ovog člana.

POGLAVLJE II – POPUNJAVANJE UPRAŽNJENIH RADNIH MJESTA

Član 4.

(Obezbjedenje proporcionalne zastupljenosti)

(1) Svi organi uprave iz čl. 3. stav 2. ovog zakona, na svim nivoima u Bosni i Hercegovini, dužni su osigurati proporcionalnu zastupljenost do kraja 2011. godine.

(2) Do kraja 2009. godine u organima uprave iz prethodnog stava mora se osigurati proporcionalna zastupljenost uposlenika na rukovodećim pozicijama.

Član 5.

(Popunjavanje upražnjenih radnih mjesta)

(1) Radi postizanja proporcionalne zastupljenosti upražnjena radna mjesta u organima uprave na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini popunjavati će se na način da rukovoditelji organa uprave:

a). mogu, bez konkursne procedure, sporazumno i uz saglasnost ili pisani zahtjev uposlenika preuzeti odgovarajućeg uposlenika organa uprave;

- b).** Mogu, nametnuti premještaj iz jednog u drugi organ uprave, (zamjena uposlenika i sl);
- c).** Mogu, bez konkursne procedure, preuzeti prekobrojne uposlenike organa uprave odgovarajuće školske spreme i radnog iskustva koje je kao takve proglasila odgovarajuće Agencija za državnu službu;
- d).** Moraju prilikom zapošljavanja pripravnika obavezno dati prednost pripravniku iz reda nedostajućih konstitutivnih naroda.
- (2)** Ukoliko premještaj podrazumijeva i promjenu prebivališta, uposleniku organa uprave pripadaju i odgovarajuća prava u skladu sa propisima kojima se ova prava utvrđuju državnim službenicima i namještenicima.
- (3)** Prilikom premještaja/preuzimanja u skladu sa stavom 1. tačka a)., b). i c). ovog člana rukovoditelj organa uprave uzet će u obzir činjenicu koja se odnosi na prebivalište uposlenika prije 06. aprila 1992.godine.
- (4)** Ukoliko uposlenik ne prihvati radno mjesto na koje se premješta proglašava se prekobrojnim i ostvaruje prava vezana za taj status propisana zakonom.

POGLAVLJE III – NOSIOCI OBAVEZA , ROKOVI I PROGRAMI ZA IPLEMENTACIJU

Član 6.

(Dostavljanje podataka o etničkoj strukturi i uspostava registra uposlenika)

- (1)** Vlade entiteta i Vlada Brčko Distrikta će Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, u roku od 3 mjeseca od dana stupanja na snagu ovog zakona, dostaviti podatke o trenutnoj etničkoj strukturi uposlenih u svim organima uprave i potrebnoj etničkoj strukturi u skladu sa članom 2. ovog Zakona.
- (2)** Organi iz stava 1. ovog člana će uspostaviti registar uposlenika koji žele preći iz jednog u drugi organ uprave, kao i registar prekobrojnih uposlenika.
- (3)** Agencija za državnu službu Bosne i Hercegovine, Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine, Agencija za državnu upravu Republike Srpske i Odbor za zapošljavanje Brčko Distrikta BiH obezbjedit će podatke iz stava 1. i 2. ovog člana za Vijeće ministara BiH, Vlade entiteta i Brčko Distrikta.

Član 7.

(Program premještaja uposlenika)

(1) Ukoliko nije moguće postići proporcionalnu nacionalnu zastupljenost na osnovu stava 1. tačka a). i c). Člana 5. ovog Zakona, organi iz stava 2. člana 6. će, na prijedlog rukovodioca organa uprave uspostaviti listu uposlenika koji će biti premješteni u druge organe uprave.

(2) Vijeće ministara BiH, Vlade entiteta i Brčko Distrikta će donijeti program premještaja uposlenika iz jednog u drugi organ uprave u skladu sa stanjem i potrebama definiranim u stavu 1. člana 6. ovog Zakona.

Član 8.

(Popunjavanje upražnjenih radnih mjesta sa liste uposlenika)

(1) Ukoliko u organima uprave u kojima nije obezbijeđena proporcionalna nacionalna zastupljenost postoji potreba za popunom upražnjenog radnog mjesta, popuna će se izvršiti isključivo sa liste uposlenika iz stava 1. tačka a). i c). Člana 5. ovog zakona, ukoliko se na listama nalaze uposlenici koji ispunjavaju uslove za to radno mjesto.

(2) Ukoliko ne postoji potreba za popunom upražnjenih radnih mjesta, proporcionalna nacionalna zastupljenost će se osigurati nametnutim premještanjem, odnosno zamjenom uposlenika između organa uprave po programu iz stava 2. člana 7. ovog Zakona.

Član 9.

(Prijem pripravnika)

(1) Prilikom upošljavanja pripravnika prednost će imati pripravnici iz reda nedostajućih konstitutivnih naroda.

(2) Ukoliko pripravnik uspješno završi pripravnički staž po programu obavljanja pripravničkog staža i ukoliko postoji potreba za popunom

odgovarajućeg radnog mjesta u tom organu uprave, bit će raspoređen na to radno mjesto bez provođenja konkursne procedure.

POGLAVLJE IV – NADZOR NAD PROVOĐENJEM ZAKONA

Član 10.

(Nadzor nad provođenjem zakona)

(1) Nadzor nad provođenjem ovog Zakona obavlja Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine u saradnji sa ministarstvima pravde nižih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini.

(2) Radi efikasnijeg ostvarivanja ciljeva ovog zakona Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine vodi jedinstvenu evidenciju podataka svih uposlenika organa uprave u Bosni i Hercegovini.

POGLAVLJE V – KAZNE NE ODREDBE

Član 11.

(Krivično djelo izbjegavanja ili onemogućavanja obezbjeđenja proporcionalne zastupljenosti u organima uprave)

(1) Odgovorno lice u organu uprave koje izbjegava svoje obaveze ili na drugi način onemogućava postizanje proporcionalne zastupljenosti u skladu s ovim zakonom kaznit će se kaznom zatvora u trajanju do 3 (tri) godine.

Član 12.

(Prekršaji)

(1) Odgovorno lice u organu uprave kaznit će se za prekršaj novčanom kaznom u iznosu od 1.000 KM do 10.000 KM ukoliko:

- a).na traženje nadležnih organa u određenom roku ne dostavi potrebne podatke o etničkoj strukturi i/ili podatke o uposlenicima koji žele preći iz jednog u drugi organ uprave;
- b).na traženje nadležnih organa ne dostavi listu uposlenika koji će biti premješteni iz jednog u drugi organ uprave;
- c).ne donese program premještaja uposlenika iz jednog u drugi organ uprave u skladu sa stavom 2. člana 7. ovog zakona.

POGLAVLJE VI - PRELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Član 13.

(Vrednovanje rezultata ostvarenih u primjeni ovog zakona)

(1) Organi uprave i Agencije za državnu službu na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, prilikom zapošljavanja i unapređenja uposlenika na rukovodećim pozicijama uzeti će u obzir rezultate ostvarene u primjeni ovog zakona koje su ovi uposlenici ostvarili u vrijeme rukovođenja organom uprave.

Član 14.

(Stupanje na snagu)

Ovaj zakon stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja u „Službenom Glasniku BiH“.

OBRAZLOŽENJE ZAKONA O PROPORCIONALNOJ ZASTUPLJENOSTI

I - USTAVNI OSNOV

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je u preambuli Ustava u kojoj između ostalog stoji da " **Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi (zajedno sa ostalima) i građani Bosne i Hercegovine, ovim odlučuju da Ustav Bosne i Hercegovine glasi ovako:**" i članu II.4. Ustava Bosne i Hercegovine koji glasi :

«4. Nediskriminacija. Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.»

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je svojom odlukom utvrdio da su Bošnjaci, Hrvati i Srbi, zajedno s ostalima i građani Bosne i Hercegovine konstitutivni na cijelom području Bosne i Hercegovine, odnosno donio Djelimičnu odluku kojom je proglasio odredbe, odnosno djelove odredbi Ustava RS i FBiH neustavnim, («Službeni glasnik BiH» broj 23 od 14. septembra 2000.godine.) Na donošenje ovog zakona upućuju i odredbe stava 4. člana 1.(Amandman LXVII) Ustava RS koji glasi : **Srbi, Bošnjaci i Hrvati, kao konstitutivni narodi, Ostali i građani, ravnopravno i bez diskriminacije učestvuju u vršenju vlasti u Republici Srpskoj.**, i stav 5. člana 97. (Amandman LXXXV) koji glasi: **"Konstitutivni narodi i grupa Ostalih će biti proporcionalno zastupljeni u javnim institucijama u Republici Srpskoj."**

Na potrebu donošenja ovog zakona upućuje i odredba člana V.1.c) (Amandman LXXV) Ustava Federacije koja glasi : **« c) osigurati da konstitutivni narodi i pripadnici grupe Ostalih budu proporcionalno zastupljeni u ministarstvima kantona. Takva proporcionalna zastupljenost u skladu je sa popisom stanovništva iz 1991. godine do potpune provedbe Aneksa 7.»**, odredba člana V.11.4 (Amandman LXXXIV) koja glasi : **"4. Konstitutivni narodi i pripadnici ostalih bit će**

proporcionalno zastupljeni u kantonalnim i općinskim sudovima. Takva zastupljenost odražavat će popis stanovništva iz 1991. godine do potpune provedbe Aneksa VII u skladu sa članom XIII.1.11. ovog Ustava.”, odredba člana VI.1.c) (Amandman LXXXVI) koja glasi : “c) konstitutivni narodi i pripadnici ostalih bit će proporcionalno zastupljeni u općinskim organima vlasti. Takva zastupljenost odražavat će popis stanovništva iz 1991. godine do potpune provedbe Aneksa VII u skladu sa članom XIII.1.11. ovog Ustava.” i odredba člana IX 11^a (Amandman LII) koji glasé :

- (1) Konstitutivni narodi i grupa ostalih bit će proporcionalno zastupljeni u javnim institucijama u Federaciji BiH.**
- (2) Kao ustavni princip takva proporcionalna zastupljenost bazirat će se na popisu iz 1991. godine dok se Aneks VII u potpunosti ne provede u skladu sa Zakonom o državnoj službi Bosne i Hercegovine. Ovaj opći princip precizirat će se entitetskim zakonima. Entitetski zakoni utvrdit će konkretne rokove i regulirat će spomenuti princip u skladu sa regionalnom etničkom strukturom entiteta i kantona.**
- (3) Javne institucije u smislu ovog člana su ministarstva u Vladi Federacije BiH i vladama kantona, općinski organi vlasti, kantonalni i općinski sudovi u Federaciji BiH.**

U Strategiji reforme javne uprave u Bosni i Hercegovini koju je 2006. godine usvojilo Vijeće Ministara BiH i Vlade entiteta u poglavlju **4.3.7.** koje govori o **povećanoj prohodnosti službenika** utvrđeno je da “Postojeći propisi koji se odnose na mogućnost premještaja državnih službenika iz jednog organa u drugi (na istom ili različitom nivou vlasti u BiH) ne nude zadovoljavajuća rješenja. Neophodno je korigovati uslove pod kojima premještaji mogu biti izvršeni...”¹

Iz Akcionog plana 1 koji je donesen uz Strategiju reforme javne uprave u poglavlju 5.7. koji se odnosi na pokretljivost zaposlenika između nivoa vlasti/institucija predviđena je:

1. Izrada pravednog i otvorenog sistema kretanja zaposlenika između nivoa vlasti (revidiranje trenutnih zakona i propisa kako bi se omogućilo kretanje zaposlenika između svih nivoa vlasti);

¹ Strategiju je izradio Ured koordinatora za reformu javne uprave, uz podršku Tima tehničke pomoći Evropske komisije. Strategija navodi temeljne principe reforme javne uprave: otvorenost, odgovornost, efikasnost, efektivnost i koherentnost, te precizira ciljeve reforme: učiniti javnu upravu organizovanom, troškovno efikasnijom i profesionalnom i obezbijediti da služi građanima, u skladu sa najboljom evropskom praksom. Strategija odražava kriterije pristupanja Evropskoj uniji, vrijednosti i principe evropskog administrativnog prostora i usklađena je sa Srednjoročnom razvojnom strategijom BiH i Strategijom evropskih integracija BiH.

Vijeće ministara BiH, entitetske i Vlada Brčko distrikta usvojile su Strategiju 2006. godine, potvrđujući opredjeljenje i prihvatajući odgovornost za provođenje reforme javne uprave. Usvajanjem Strategije, Vijeće ministara, entitetske i Vlada Brčko distrikta prihvatile su obavezu redovnog izvještavanja javnosti o napretku reforme i volju da je u skladu sa rezultatima unapređuju.

2. Osiguranje pravedne i efikasne odredbe o prekobrojnosti zaposlenika (sprovođenje, po potrebi, zajedničke politike o prekobrojnosti širom BiH; obezbjeđenje pisanih uputstava za pojedince i menadžere kako bi se osiguralo provođenje odgovarajućih procedura);
3. Omogućavanje međuentitetske i međuinstitucionalne pokretljivosti osoba koje traže zaposlenje (razmatranje razvoja zajedničke politike djelovanja, kako bi se omogućio rast unutrašnjeg tržišta u BiH; kreiranje i uvođenje u primjenu baze podataka pojedinaca koji su zainteresirani za dobrovoljne prelaskе iz institucije u instituciju na svim nivoima; razmatranje primjene pojednostavljenih (ali otvorenih) procesa internog zapošljavanja, kako bi postojeći državni službenici bili uzeti u obzir za otvorene pozicije na svim nivoima.

Ustavni osnov za donošenje ovog zakona sadržan je i u Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno Međunarodnoj konvenciji o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1965).

Prema članu 1.1. ove Konvencije "rasna diskriminacija" odnosi se na svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koje se zasniva na rasi, boji, precima, **nacionalnom ili etničkom porijeklu** i koje ima za cilj ili za rezultat da naruši ili da ugrozi priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uslovima, ljudskih prava i osnovnih sloboda u političkoj, privrednoj, socijalnoj, kulturnoj ili bilo kojoj drugoj oblasti javnog života.

Istovremeno prema članu 2.a. Konvencije svaka država članica obavezuje se da ne počini nikakvo djelo rasne diskriminacije ili ne vrši rasnu diskriminaciju protiv lica, grupa lica ili ustanova, kao i da postupa tako da se sve javne vlasti i javne nacionalne i lokalne ustanove pridržavaju ove obaveze.

II – RAZLOZI ZA DONOŠENJE

Radi osiguranja ustavnog principa ravnopravnosti konstitutivnih naroda na području cijele Bosne i Hercegovine, kao i principa nediskriminacije također utvrđenog u Ustavu BiH i stim u vezi izvršavanja Međunarodne konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije koja je sastavni dio Ustava BiH bilo je neophodno mnogo ranije donijeti ovakav zakon.

Donošenje ovakvog zakona omogućit će donekle i efikasnije provođenje Aneksa VII Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH odnosno povratak prognanog stanovništva u svoja predratna prebivališta i zapošljavanje u javne institucije.

Na jednak i nediskriminirajući način ovakav zakon omogućiti će provedbu principa obavezne proporcionalne zastupljenosti konstitutivnih naroda u organima uprave koja treba biti bazirana na popisu iz 1991. godine.

III – OBRAZLOŽENJE ZNAČAJNIJIH PRAVNIH RJEŠENJA

Odredbom člana 1. utvrđuje se predmet Zakona tako što se istim uređuje proporcionalna zastupljenost Bošnjaka, Hrvata i Srba kao konstitutivnih naroda (zajedno sa drugima) i građana Bosne i Hercegovine u organima uprave i lokalne samouprave u Bosni i Hercegovini, entitetima, kantonima, gradovima, Brčko Distriktu i općinama (u daljem tekstu: proporcionalna zastupljenost), konkretni rokovi za njeno postizanje i druga pitanja značajna za ostvarivanje proporcionalne zastupljenosti u organima uprave i lokalne samouprave.

Odredbom člana 2. definira se na čemu je bazirana obavezna proporcionalna zastupljenost uposlenika u organima uprave i pri tome se poziva na objavljene rezultate popisa stanovništva od strane Zavoda za statistiku Republike Bosne i Hercegovine iz 1991.godine pri čemu se određuje da ti rezultati čine sastavni dio ovog zakona i da će se koristiti u proračunima potrebnim za određivanje proporcionalne zastupljenosti.

Odredbom člana 3. Zakona definirani su pojmovi: „proporcionalna zastupljenost“ „organ uprave“, „uposlenik“, , a radi dosljedne primjene Zakona.

Odredbama člana 4. i 5. definiran je način popunjavanja upražnjenih radnih mjesta, odnosno načini za postizanje proporcionalne zastupljenosti u organima uprave.

Odredbama člana 6.; 7.; 8. i 9. Zakona utvrđuju se nosioci obaveza i rokovi za implementaciju proporcionalne zastupljenosti u organima uprave.

Odredbom člana 10. definirano je ko će imati nadzor nad provođenjem zakona.

Odredbama člana 11. i 12. ustanovljavaju se kazne za neprovođenje ovog zakona. Ova obaveza praktično proističe iz Međunarodne konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije prema kojoj su se države članice obavezale da će radi ukidanja diskriminacije inkriminirati svako nepoštivanje Konvencije u krivičnom zakonodavstvu svoje zemlje.

IV – FINANSIJSKA SREDSTVA

U budžetima Bosne i Hercegovine, entiteta, kantona, Distrikta Brčko i općina potrebno je osigurati finansijska sredstva potrebna za provođenje ovog zakona.