

# *Regulatorna tijela Bosne i Hercegovine: postoji li uopće model bosanskohercegovačkog regulatora?*

*Neven Akšamija*\*

UDK: 3.072.6:342.97(497.6)  
35.072.6(497.6)

<https://doi.org/10.31297/hku.24.3.5>

Review article / pregledni znanstveni rad

Received / primljeno: 30. 8. 2023.

Accepted / prihvaćeno: 29. 1. 2024.

Regulatorna tijela Bosne i Hercegovine koja su se pojavila u posljednjih dvadesetak godina u procesu intenzivne agencifikacije u toj državi većinom su neistražena pojava. Stoga je cilj ovoga rada utvrditi koje su od velika broja agencija te države regulatori, kakve imaju ovlasti i neovisnost, kojem komparativnom modelu pripadaju, a posebice postoji li uopće model bosanskohercegovačkog regulatora. S tom su svrhom uspoređeni regulatorni modeli određenih država od posebne važnosti i analizirana pitanja neovisnosti i sadržaja regulatornih ovlasti. Utvrđeno je postojanje sedam regulatornih agencija na središnjoj razini vlasti te da je većina bosanskohercegovačkih regulatora dio državne uprave.

---

\* Neven Akšamija, doktorand na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Sarajevu, Bosna i Hercegovina (doctoral student at the Faculty of Law, University of Sarajevo, Bosnia and Herzegovina), email: [nevenaksamija@gmail.com](mailto:nevenaksamija@gmail.com).

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7306-5006>

Osim toga, neovisnost pojedinih regulatora jako varira – od relativno visoke u području energije i komunikacija do niske u reguliranju željezničkog prometa, pri čemu pojedini regulatori imaju različite uzore, od angloameričkih do europskokontinentalnih, te je konačan zaključak da model bosanskohercegovačkog regulatora uopće ne postoji.

*Ključne riječi:* regulator, neovisnost, državna uprava, agencija, nadzor, Bosna i Hercegovina

## 1. Uvod

Početak 21. stoljeća, uz klasičnu upravnu strukturu koja je u Bosni i Hercegovini (BiH) bila prisutna i prije i nakon osamostaljenja, dolazi do uspostave regulatornih tijela (često nazivanih regulatornim agencijama, kraće regulatorima, katkad i samo agencijama), što je rezultat djelovanja međunarodnog čimbenika tada snažno prisutnog u BiH. Regulatorna tijela uspostavljana su pod različitim imenima kao što su odbor, vijeće ili povjerenstvo, ali prevladavaju regulatorna tijela pod nazivom „agencija“, katkad čak i izričito „regulatorna agencija“.

Inače, regulatorna tijela, klasificirana kao neovisne regulatorne agencije, pojavljuju se u Sjedinjenim Američkim Državama, odakle se preko Ujedinjenog Kraljevstva šire u kontinentalnu Europu gdje poprimaju različite oblike. U BiH pojavljuju se u posljednjih dvadesetak godina u različitim oblicima, ali najčešće kao dio državne uprave. Zbog opsega rada nisu istraživani regulatori na nižim razinama vlasti, posebice entitetskoj i županijskoj (kantonalnoj). Za razliku od Hrvatske, u BiH ta su tijela neistražen fenomen tako da, osim u jednom slučaju i u vrlo ograničenom segmentu izricanja sankcija od regulatora (Zametica-Akšamija, 2011), radova o toj tematici nema.<sup>1</sup>

Rad se, osim uvoda i zaključka, sastoji od dva glavna dijela. U prvom dijelu obrađuju se karakteristike regulatornih tijela u komparativnom pravu, posebice u SAD-u, s njihovim glavnim obilježjima, potom u Europi, pri čemu su odabrane europske države za koje je ocijenjeno da su bitne za temu: Ujedinjeno Kraljevstvo preko kojeg su regulatori i došli u Europu,

<sup>1</sup> Kristić (2021) je istraživao organizacijske aspekte europskih regulacijskih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja, uključujući i Konkurencijsko vijeće BiH.

Njemačka kao stup kontinentalne tradicije na čijem se uzoru u određenoj mjeri zasniva i naš pravni poredak te određene države s kojima smo u nekom razdoblju dijelili zajedničku državu, a to su Austrija, Hrvatska, Slovenija, Srbija i Mađarska. Na kraju tog dijela raspravlja se pitanja neovisnosti regulatora i klasifikacija regulatornih ovlasti uopće. U drugom dijelu najprije se analizira klasična upravna struktura u BiH, koja je otprije postojala i nastavila postojati, potom se obrađuju regulatorne agencije i druga regulatorna tijela BiH s osnovnim obilježjima svakog od njih. Taj dio rada sadržava analizu, komparaciju i klasifikaciju regulatornih tijela BiH te se u zaključku sumiraju rezultati do kojih se u istraživanju došlo.

## 2. Komparativno pravo i karakteristike regulatornih tijela

### 2.1. Sjedinjene Američke Države

U saveznoj upravi Sjedinjenih Američkih Država (SAD) postoje dvije vrste organizacija: državni resori savezne uprave koje kontrolira predsjednik, a financira Kongres, i neovisne komisije ili regulatorne agencije koje posebnim zakonom osniva Kongres sa zadatkom da reguliraju određena područja, provode svoje propise i izriču kazne za prekršaje, uz jamstvo sudske zaštite (Sokol & Smerdel, 1995; Vučković, 2015). Postoji mišljenje da te neovisne regulatorne agencije (*Independent Regulatory Agencies*) i nisu pod kontrolom predsjednika ni čelnika bilo kojeg resora, već se zapravo nalaze izvan okvira izvršne vlasti (Davinić, 2004). Tih agencija u 21. stoljeću ima petnaestak i mogu se prepoznati ne samo po ovlastima već i po tome što im je na čelu skupina rukovoditelja koje postavlja predsjednik uz mišljenje i odobrenje Senata i što nose nazive kao što su povjerenstvo (*commission*) ili odbor (*board*), a rukovoditelji odnosno članovi mogu biti smijenjeni samo u slučaju opravdanog razloga (*cause*). Neovisne regulatorne agencije u SAD-u potječu iz razdoblja poslije Gradanskog rata (prva je osnovana 1887. godine) s ciljem reguliranja prometa, bankarstva i nekih grana industrije koje Kongres nije mogao (ili želio) regulirati te je na njih prenosio mnogo šire ovlasti od onih prenesenih na agencije koje pripadaju klasičnoj izvršnoj vlasti. Uspostava tih agencija posebice je intenzivirana tridesetih godina prošlog stoljeća za vrijeme otklanjanja posljedica velike ekonomske krize (*New Deal*) (Davinić, 2008; Vučković, 2015). Prema mišljenju Vrhovnog suda SAD-a iz presude *Humphrey's Executor protiv*

SAD-a, regulatorna agencija djeluje jednim dijelom kao kvazizakonodavno, a drugim kao kvazipravorodno tijelo (*quasi-legislative or quasi-judicial agencies*) (Smerdel, 2012). S druge strane, kada je riječ o tijelima koja nisu regulatorna, te agencije mogu biti i u sastavu osnovnih resora državne uprave – odjela (kada njihovi rukovoditelji odgovaraju tajniku tog odjela) ili samostalne (kada njihovi rukovoditelji odgovaraju predsjedniku), a u svakom slučaju ovi rukovoditelji – ravnatelji (*director*) i administratori (*administrator*), mogu biti smijenjeni u svako doba pa se smatra da su „na usluzi“ predsjedniku – *at the pleasure of the President* (Davinić, 2008).

## 2.2. Regulatori u nekim europskim državama

Za razliku od SAD-a gdje se osnivanje i povećanje broja regulatornih agencija veže za 19. i prvu polovicu 20. stoljeća, u Europi se one pojavljuju s novim javnim menadžmentom osamdesetih godina 20. stoljeća i smatra se da je riječ o prijenosu regulatornog i menadžerskog koncepta u Europu, što su poticale ne samo konzervativne vlade već i međunarodne organizacije kao što su Svjetska banka i OECD (Vučković, 2015). Čak se smatra da agencije dominiraju upravnim sustavima nakon krize socijalne države (osamdesete godine prošlog stoljeća) i da predstavljaju razvoj decentralizacije javne uprave te one jesu upravne organizacije, strukturno izdvojene od središnje državne uprave, ali financirane u pravilu iz državnog proračuna s ciljem da se prevlada problem neodgovarajuće provedbe javnih politika, najprije u Velikoj Britaniji (Musa, 2014). U svakom slučaju, smatra se da regulatorne agencije u Europi nastaju ne samo zbog potrebe modernizacije uprave nego i zbog sve većeg prihvaćanja američkog prava (Mecanović & Novosel, 2012).

*Ujedinjeno Kraljevstvo.* U Ujedinjenom Kraljevstvu regulatorne agencije uspostavljene su kao rezultat krize socijalne države i neodgovarajuće provedbe javnih politika, ali i privatizacije i liberalizacije kao temeljnih instrumenata doktrine novoga javnog menadžmenta (Kristić, 2021). Ovdje se pojavljuje naziv QUANGO (*Quasi-autonomous Non-governmental Organization*), pri čemu izraz *non-governmental* zapravo znači da su izdvojene iz središnje državne uprave (Kristić, 2021; Musa, 2014). Točnije, riječ je o agencijama i drugim javnim tijelima koja nisu pod kontrolom ministarstava – *Non-departmental Public Bodies*, ili nisu odgovorna pojedinim ministarstvima, ali su odgovorna vladi – *Non-ministerial Departments* (Cabinet Office, 2023), čiji je broj sada relativno velik. Međutim, čak i ako su nominalno neovisni i odgovorni parlamentu (izvršna tijela u formi agencije, savjetodavna tijela, tribu-

nali i odbori za neovisni monitoring), imenovanja raznih dužnosnika nakon okončanog natječaja obavlja izvršna vlast, najčešće odgovarajući državni tajnik odnosno ministar<sup>2</sup> iako mogu postojati neka imenovanja koja formalno obavlja kralj, ali uvijek uz „savjet“, odnosno na prijedlog demokratski izabranog dužnosnika, što je slučaj npr. kod povjerenika za javna imenovanja, dok zaposleni, uključujući i rukovoditelja, uobičajeno imaju svojstvo državnih službenika. Međutim, ni sustav u toj državi nije uvijek konzistentan jer na primjer veoma važno regulatorno tijelo, *Ofcom* (mediji, telekomunikacije i pošta), radi i s ministarstvom<sup>3</sup>, a iako je operativno samostalan s vlastitim odborom, imenovanja obavlja nadležni ministar.

*Njemačka.* U Saveznoj Republici Njemačkoj hijerarhijska podređenost regulatornih tijela resornim ministrima izvedena je iz samog ustava, odnosno iz načela ministarske odgovornosti prema parlamentu za poslove iz njegova resora, tako da u Njemačkoj regulatora američkog tipa nema, već su regulatori viša upravna tijela bez pravnog subjektiviteta, podređena matičnim ministarstvima. Ministarstva nad njima provode i opći i upravni nadzor, daju im opće političke smjernice i pojedinačne naredbe, mogu mijenjati i poništavati njihove odluke, a ako je regulatorima povjerena ovlast za donošenje provedbenih propisa, suglasnost za njih daju vlada ili resorni ministar, a za mrežne industrije čak gornji dom parlamenta (*Bundesrat*). Čelnici regulatornih tijela državni su službenici, najčešće iskusni rukovodeći državni službenici koje imenuje vlada ili ministar (rjeđe savezni predsjednik na prijedlog vlade), tako da je samostalnost regulatornih tijela niska (Vučković, 2015).

*Austrija.* U Austriji također postoji ustavna odgovornost ministara parlamentu za stanje u resoru te su regulatorna tijela obična tijela uprave, čiji su rukovoditelji državni službenici koji vode poslove iz svoje nadležnosti u skladu sa smjernicama ministara i državnih tajnika kojima su i odgovorni. Iznimke postoje u upravnim područjima gdje rukovodeći službenici nisu vezani pojedinačnim nalogima nadređenih tijela (između ostalog kod zaštite tržišnog natjecanja i kod elektroničkih medija), ali to ne isključuje nadzor najviših tijela propisan zakonom i izvještavanje o svim poslovima

<sup>2</sup> U Ujedinjenom Kraljevstvu za imenovanja izvan zakonodavne vlasti nije potrebno parlamentarno odobrenje jer su prerogativ izvršne vlasti i ne reguliraju se zakonom parlamenta, nego tzv. *Order-in-Council* (Public Appointments (No. 2) Order in Council 2019).

<sup>3</sup> Na [www.gov.uk](http://www.gov.uk) „Departments, agencies and public bodies“, dio „Department for Digital Culture, Media & Sport“ navodi da *Ofcom* radi s navedenim ministarstvom (*Ofcom works with the Department for Digital, Culture, Media & Sport.*), dok je od dva prednika *Ofcoma* jedan (Agencija za radiokomunikacije) bio u sastavu Ministarstva trgovine i industrije.

iz nadležnosti upravnih tijela izuzetih od pojedinačnih naloga. Stoga ni u Austriji nema regulatora američkog tipa iako postoje kolegijalna regulatorna tijela kao prvostupanjski upravni tribunali koje imenuje resorni ministar ili vlada na njegov prijedlog, a ako je propisano da je član tog tribunala sudac, njega imenuje ili vladi predlaže ministar pravosuđa s popisa koji dostavlja predsjednik Vrhovnog suda (Vučković, 2015).

*Hrvatska.* Hrvatska se u procesu pregovora s Europskom unijom obvezala na visoku razinu političke neovisnosti regulatornih agencija, bez sustavne analize njihova budućeg položaja u pravnom poretku te su regulatorna tijela izuzeta od instancijskog nadzora i odgovornosti spram Vlade, katkad i izričitim zakonskim odredbama (Vučković, 2015). Smerdel (2012, str. 12-13) tvrdi da hrvatski model regulatorne agencije u biti ne postoji, po područjima se znatno razlikuju, osim što su sve osnovane zakonom i osnivač im je Republika Hrvatska, većina ima upravno vijeće koje imenuje Sabor i ravnatelja (tajnika ili drugog izvršnog rukovoditelja) tako da jesu neovisne o Vladi i pojedinim ministrima. Mnogo manje konzistentnosti ima u organizacijskom obliku te su regulatorne agencije pravne osobe s javnim ovlastima (katkad i samostalne, i/ili neovisne, i/ili neprofitne, ili s nekom sličnom deskripcijom), dok su neke agencije javne ustanove, katkad također samostalne, neovisne i/ili neprofitne (Smerdel, 2012).

*Neke druge zemlje iz okružja.*<sup>4</sup> U Sloveniji ustav određuje odgovornost Vlade i ministara, ali i propisuje da sva tijela uprave (i ministarstva i agencije) obavljaju svoje poslove samostalno u okviru i na osnovi ustava i zakona te Vlada i ministri kontroliraju ustavnost i zakonitost propisa agencija i ministarstva odlučuju po žalbama na pojedinačne akte agencija, ali im (zbog spomenute ustavne odredbe) ne mogu davati redovite političke smjernice i pojedinačne naredbe iako upravno vijeće i ravnatelja imenuje Vlada (ako agencija nije lokalna). U Srbiji postoje slične ustavne odredbe o Vladinoj i ministarskoj odgovornosti i o samostalnosti državne uprave koja ipak odgovara Vladi, postojanje javnih agencija propisano je ustavom, zakonska rješenja gotovo su identična slovenskim, uz izričitu odredbu da Vlada ne može usmjeravati rad javne agencije niti ga usklađivati s radom tijela državne uprave, ali Vlada predlaže imenovanje članova upravnog vijeća i razrješenje ravnatelja. U Mađarskoj su regulatorna tijela u biti ustavna kategorija, ali mogu donositi svoje propise (uredbe) samo ako su ovlaštena zakonom i ne smiju biti suprotni zakonu ni uredbama vlade, premijera ili

<sup>4</sup> Kako je spomenuto, kao i kod Vučkovića (2015), uzete su u obzir države s kojima je Bosna i Hercegovina dijelila zajedničke državne okvire u različitim povijesnim razdobljima, a s nekima i slična tranzicijska iskustva.

ministara, zbog čega je njihova samostalnost uska (posebice jer uredbe vlade, premijera i ministara u praksi djeluju kao *de facto* pojedinačne naredbe), a i zbog obveze prijedloga ili supotpisa ministra na propise regulatora, čije rukovodstvo inače imenuje premijer ili predsjednik na prijedlog premijera (Vučković, 2015).

### 2.3. Klasifikacija, neovisnost i regulatorne ovlasti

*Klasifikacija.* Općenito gledano, agencije jesu upravne organizacije, a fenomen stvaranja velika broja upravnih organizacija agencijskog tipa naziva se agencifikacija (Musa, 2012). U osnovi, ovisno o karakteru poslova razlikuje se izvršne i regulatorne agencije, pri čemu su posebice izdvojene neovisne (od izvršne vlasti) regulatorne agencije (Musa, 2014). Definiranje agencije u teorijskoj šumi škola, smjerova i shvaćanja nije jednostavno, često se koristi negativan pristup, tako da agencije u pravilu nisu: ministarstva i njihove unutarnje organizacijske jedinice, državna odnosno javna poduzeća, organizacije civilnog sektora, ustavom uspostavljena tijela s visokim stupnjem autonomije te agencije koje osnivaju lokalni i regionalni nositelji vlasti.<sup>5</sup>

*Neovisnost.* Kako je spomenuto, pod neovisnošću regulatornih agencija najviše se podrazumijeva neovisnost odnosno autonomija u odnosu na izvršnu vlast (Kristić, 2021). Smatra se da stvarna politička neovisnost, za razliku od formalne neovisnosti, ne postoji čak ni u SAD-u odakle potječe koncept regulatorne agencije – neovisnost regulatora i ondje se zadržava na formalnoj razini s tim da zahvaljujući sustavu kočnica i ravnoteža znatan utjecaj ostvaruju i zakonodavna i izvršna vlast (Vučković, 2015). Nasuprot tomu, u Europi primat ima izvršna vlast, ali je cilj formalno neovisnog reguliranja prebacivanje krivnje za različite nepopularne odluke s političkih struktura na regulatora. Ipak, *de iure* neovisnost nije uvijek preduvjet i *de facto* neovisnosti, posebice kada se uzme u obzir da je neovisnost načelno manja kada je u pitanju utvrđivanje politika, a veća kada je u pitanju primjena zakona, čak i kod tijela koja nisu formalno neovisni regulatori (Vučković, 2015).<sup>6</sup> Ferčić (2022) analizira neovisnost jedne specifične vrste regulatornih tijela (u energetsom sektoru) pri čemu kao glavne kriterije

<sup>5</sup> Na osnovi toga Musa je dala nekoliko definicija agencije za koje smatra da su izdvojene iz sustava državne uprave, pri čemu ne isključuje ni osnivanje agencije na nižim razinama vlasti (Musa, 2012, str. 1207–1210).

<sup>6</sup> Zbog opsega rada nije se moglo raspraviti i pitanje zavisnosti regulatora od reguliranih (*capture theory, agency capture* odnosno *regulatory capture*), v. Kristić (2021).

uzima: je li regulatorno tijelo organizacijska jedinica vlade ili ministarstva, postojanje ovlasti vlade, ministarstva ili drugog tijela (osim suda) da mijenja ili ukida odluke regulatornog tijela te postojanje obveze regulatora da slijedi instrukcije u donošenju regulatornih odluka, iako uz ta tri postoje još dva seta kriterija, sveukupno još 34. Zanimljivost Ferčičeva pristupa ogleđa se u računskom određivanju neovisnosti regulatornog tijela koji će se u drugom dijelu ovog rada, u djelomičnoj i ponešto modificiranoj formi, primijeniti na regulatorna tijela BiH sa svrhom ocjene njihove neovisnosti.

*Regulatorne ovlasti.* Poslovi su regulatornog tijela, odnosno agencije donošenje pojedinačnih i općenormativnih podzakonskih akata i nadzor nad primjenom propisa (uz eventualno presuđivanje u sporovima) tako da Musa smatra da se poslovi regulatora mogu podijeliti u tri skupine: regulacija (oblikovanje ciljeva, utvrđivanje pravnih pravila i standarda), odlučivanje (primjena pravila na konkretne slučajeve, utjecanje na ponašanje i sankcije) te nadzor (prikupljanje informacija, inspekcija i evaluacija) (Musa, 2014). Smerdel (2012, str. 9) navodi da nadležnost regulatornih agencija obuhvaća uglavnom sljedeće djelatnosti:

1. donošenje propisa i utvrđivanje standarda
2. izdavanje dozvola za rad (ulazak na tržište)
3. opći nadzor nad poštivanjem propisa na pojedinim područjima
4. izricanje sankcija za prekršaje (u prvom stupnju)
5. informiranje potrošača.

Posebice je bitno naglasiti izricanje sankcija odnosno kazni (uz jamstvo sudske zaštite) kao posebnost američkog modela gdje se obavljanje funkcije sudske vlasti maskira riječju „kvazi“, što je iskretanje terminologije s namjerom da se olakša potkopavanje veoma hvaljena načela podjele vlasti (Smerdel, 2012). U svakom slučaju, pravo državne regulatorne agencije da neposredno sankcionira subjekta koji djeluje u toj sferi generalno se ne smatra spornim (Mecanović & Novosel, 2012), a to pravo imaju i neke agencije u Hrvatskoj,<sup>7</sup> iako se s druge strane smatra da kvazisudske ovlasti negativno utječu na trodiobu vlasti (Kristić, 2021). Taj model provedbe propisa inače se naziva administrativni ili upravni (u kojem tijelo donosi odluke, uz sudsku zaštitu), nasuprot tužiteljskom (u kojem tijelo utvrdi

<sup>7</sup> Primjerice, pravo hrvatske Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja da izriče novčane kazne, propisano je Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja, iako je ta nadležnost mijenjana jer je prije 2009. pravo izricanja kazni pripadalo prekršajnim sudovima (Kristić, 2021).



povredu propisa te inicijativu za pokretanje postupka podnese nadležnom sudu), pri čemu oba modela imaju prednosti i nedostatke (Krstić, 2021).

### 3. Državna uprava i regulatorne agencije Bosne i Hercegovine

#### 3.1. Klasična upravna struktura i agencifikacija

U BiH i prije i poslije njezinog osamostaljenja tijela uprave osnivala su se i funkcionirala u skladu sa Zakonom o državnoj upravi iz 1978. (pročišćen tekst iz 1993.), ali i saveznim Zakonom o osnovama sistema državne uprave i o Saveznom izvršnom vijeću i saveznim organima uprave iz 1978. Poslovi tijela uprave ostali su slični u zakonodavstvu sve do danas (članak 21. Zakona o državnoj upravi i članak 10. Zakona o upravi iz 2002.),<sup>8</sup> a mogu se klasificirati kao vođenje politike i izvršavanje zakona i drugih propisa, upravni nadzor, donošenje vlastitih podzakonskih akata i pripremanje zakona i drugih propisa iz svoga područja (koje prihvataju zakonodavna i izvršna tijela) te praćenje stanja u području i davanje odgovora na pitanja zakonodavnih i izvršnih tijela. Tijela su uprave ministarstva i uprave te upravne organizacije koje su se osnivale kao zavodi i direkcije, koje kao i uprave mogu biti samostalne ili u sastavu ministarstva, dok su im početkom 21. stoljeća dodane i agencije,<sup>9</sup> a pritom nisu uvedene nikakve specifičnosti koje bi se pripisivale agencijama kao takvima, već se one osnivaju kada se za obavljanje određenih upravnih poslova ne bi, po njihovoj prirodi, trebali osnovati ni zavod ni direkcija. Komparativno, specifičnost agencija u BiH leži u tome da su one po slovu zakona upravne organizacije, osnovane zakonom<sup>10</sup> tako da ne mogu biti osnovane uredbama vlade ni drugim aktima Vijeća ministara<sup>11</sup> iako je na prijelazu dvaju

<sup>8</sup> Identično i u članku 10. Zakona o organizaciji uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine iz 2005., ali budući da se u ovom radu razmatra samo razina BiH, daljnja razmatranja neće uključiti entitete.

<sup>9</sup> Po Zakonu o upravi iz 2002., i uprave su u zakonskom smislu upravne organizacije.

<sup>10</sup> Prisutna su dva modela, osnivanje agencije posebnim zakonom kojim se regulira određena upravna oblast i osnivanje agencije Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine premda se mnoge agencije spominju u više zakona.

<sup>11</sup> O tome zašto Vijeće ministara donosi odluke umjesto uredbi, vidjeti detaljno u Akšamija (2023).

stoljeća bilo i drukčijih modela.<sup>12</sup> Propisi koje donose tijela uprave bili su pravilnik, naredba i napatuk, dok je kasnijim zakonima predviđena i instrukcija kao poseban oblik podzakonskog akta. Sve te propise donosi rukovoditelj tijela uprave, ali se mogu donositi samo kada postoji izričita ovlast u zakonu, odnosno propisu izvršnog tijela, što se u teoriji upravnog prava naziva izvršna klauzula, koja uobičajeno sadržava ne samo izričitu ovlast za donošenje određenog podzakonskog akta nego i rok u kojemu se on treba donijeti (Ajanović, 2020). Što se samog rukovoditelja tijela uprave tiče (prije se koristio termin funkcionar), on je zakonski ovlašten za odlučivanje o svim aspektima, tako da je rukovođenje tijelom uprave monokratsko i hijerarhijsko. Konačno, osim određenih ograničenih prava inspektora, kao i kod održavanja reda u upravnom postupku, sama tijela uprave nisu imala i nemaju ovlasti da neposredno izriču kazne fizičkim i pravnim osobama.

Kada se razmotri današnja uprava na razini BiH, uočava se da se kao dominantan tip tijela uprave pojavljuje samostalna upravna organizacija, a njih ima više nego ministarstava i upravnih organizacija u sastavu ministarstva zajedno.<sup>13</sup> U stvari, intenzivna agencifikacija u BiH izvršena je u prvom desetljeću 21. stoljeća te je velik broj agencija osnovan na temelju prijenosa nadležnosti s entiteta ili putem okvirnog zakonodavstva u svrhu tzv. paralelnih nadležnosti BiH i entiteta (Akšamija & Jahić, 2022). Stoga, intenzivna agencifikacija u BiH nije samo posljedica novog javnog menadžmenta nego i političkih okolnosti preraspodjele ovlasti između države i entiteta. Ako uzmemo u obzir istraživanje Akšamije i Jahića (2022), trajanje intenzivne agencifikacije u BiH (2003. – 2011.) može se usporediti s razdobljem intenzivne agencifikacije u Hrvatskoj (Musa, 2012), uz zakašnjenje od oko dvije godine, s tim da su retrogradni trendovi u vezi s agencifikacijom u BiH, za razliku od Hrvatske, potpuno izostali.

<sup>12</sup> Bilo je agencija u različitim statusima, od poduzeća (gospodarskih društava) do tijela koja je osnovalo Vijeće ministara, ali su sada sve agencije na toj razini osnovane zakonom, pri čemu su neke prolazile transformaciju (Akšamija & Jahić, 2022).

<sup>13</sup> Prema podacima iznesenim još 2015. godine, a i prema podacima Agencije za državnu službu, od pedesetak upravnih organizacija i drugih tijela, samo ih je 16 u sastavu ministarstva (Akšamija, 2015).

### 3.2. Regulatorne agencije i druga regulatorna tijela Bosne i Hercegovine

Na razini BiH nije lako utvrditi koja se tijela ubrajaju u regulatorna, a koja ne, odnosno koja su to tijela koja su osnovana kao agencije, a ne smatraju se regulatornim, pri čemu s druge strane imamo tijela koja se drugačije nazivaju, a svakako ulaze u regulatorna. Musa (2012), ovisno o karakteru poslova, razlikuje izvršne i regulatorne agencije, iako u regulatorne agencije osim onih osnovanih radi reguliranja određenog tržišta (telekomunikacija, prometa, financijskog tržišta), svrstava i one osnovane radi osiguravanja određenih horizontalnih ciljeva (npr. zaštite korisnika, sigurnosti na radu). Ipak, može se smatrati da se institucije koje samo daju preporuku radi npr. zaštite korisnika ne mogu smatrati agencijama ni regulatorima (kao što je institucija ombudsmana za zaštitu potrošača u Bosni i Hercegovini, osnovana Zakonom o zaštiti potrošača u Bosni i Hercegovini iz 2006.).

Uzimajući u obzir i komparativni aspekt, možemo odrediti glavne karakteristike bosanskohercegovačkog regulatora:<sup>14</sup>

- državna su tijela, često u formi upravne organizacije<sup>15</sup>, osnovana zakonom
- reguliraju određeni segment u smislu donošenja općih akata
- imaju ovlast vođenja upravnih postupaka
- imaju ovlasti vezano za sankcioniranje, neovisno o modelu sankcioniranja (ili sami izriču kazne ili pokreću prekršajne postupke).<sup>16</sup>

Najprije, u regulatorna tijela mogu se svrstati ona koja izričito u svom naslovu imaju naziv „regulatorna/i“, potom oni koji imaju sve ili većinu regulatornih ovlasti, a reguliraju jedan segment gospodarske djelatnosti, osiguravajući i potičući tržišno natjecanje u određenim sektorima tržišta, zbog čega se nazivaju i „sektorski regulatori“ (Kristić, 2021, str. 285).<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Usp. značajke hrvatskih regulatora (Kristić, 2021).

<sup>15</sup> Dakle, nisu javne ustanove, posebice ne u smislu Zakona o ustanovama iz 1992.

<sup>16</sup> U BiH nema modela koji je prisutan u Hrvatskoj da agencija utvrđuje kršenje određenoga propisa, što onda upućuje sudu koji bi samo utvrđivao kaznu (usp. Kristić, 2021), već i regulatorno tijelo pokreće prekršajni postupak isto kao i svako drugo tijelo uprave, bilo izdavanjem prekršajnog naloga, bilo podnošenjem zahtjeva prekršajnom odjelu općinskog odnosno osnovnog suda.

<sup>17</sup> Pojam sektorski regulatori pojavljuje se u pravu zaštite tržišnog natjecanja, na primjer i u odlukama Konkurencijskog vijeća BiH.

Poseban je problem i u tome što ne postoji zakon o regulatorima ni sličan akt iako se u nekim zakonima pojavljuje pojam regulatorne institucije, odnosno pojam regulatornog tijela.<sup>18</sup> Budući da je kriterij iz Zakona o financiranju institucija BiH u cijelosti financijski, nije nam od veće važnosti u određivanju nekog tijela kao regulatornog.

Na osnovi svega izloženog dolazi se do popisa tijela koja bi trebala biti regulatorna iako je moguće da popis nije i konačan u odnosu na središnju razinu vlasti:

1. Regulatorna agencija za komunikacije
2. Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH
3. Državna regulatorna komisija za električnu energiju
4. Agencija za poštanski promet BiH
5. Regulatorni odbor željeznica BiH
6. Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost i
7. Konkurencijsko vijeće BiH.<sup>19</sup>

Naravno, postoje i druge institucije koje imaju regulatornu funkciju, ali nisu *stricto sensu* regulatorna tijela jer ne reguliraju područje gospodarstva iako su manje ili više neovisna, kao na primjer Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije i Agencija za zaštitu osobnih podataka u BiH<sup>20</sup>, ili imaju neke karakteristike regulatornih agencija kao što su na primjer Agencija za antidoping kontrolu ili Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete. Zapravo, posljednje dvije agencije mogu se svrstati u kvaziregulateore jer se ubrajaju u negospodarske javne službe, odnosno reguliraju ih. S druge strane, ovdje se ne mogu

<sup>18</sup> Poglavlje V. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH „Nezavisne, regulatorne i ostale institucije“, dok Zakon o financiranju institucija BiH u članku 2., točka n) regulira da su regulatorna tijela „sva nezavisna regulatorna tijela uspostavljena na razini države, koja imaju status pravne osobe u skladu sa zakonima BiH i koja se u potpunosti samofinanciraju“.

<sup>19</sup> Upravne organizacije inače su nabrojene u Zakonu o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine iz 2003., s izmjenama.

<sup>20</sup> Ni u vezi s tim agencijama često nema konzistentnosti te je Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije po slovu zakona „samostalna i nezavisna upravna organizacija“, samostalna je od Vijeća ministara i ne spominje se u Zakonu o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH, za razliku od Agencije za zaštitu osobnih podataka u BiH koja se spominje i samostalna je upravna organizacija (po slovu zakona ne i nezavisna), iako im rukovodstvo (ravatelj i zamjenik) imenuje na isti način Parlamentarna skupština BiH, bez ikakva sudjelovanja Vijeća ministara u postupku imenovanja.

poduprijeti stavovi Kristića (2021, str. 289), odnosno Muse (2014, str. 492), što se tiče Agencije za lijekove i medicinska sredstva BiH (kao ni u vezi s hrvatskom Agencijom za lijekove i medicinske proizvode), da bi ona bila kvaziregulator jer su proizvodnja, ispitivanje i promet lijekova i medicinskih sredstava dominantno gospodarska, a ne zdravstvena djelatnost te je tijelo koje to područje regulira zaista regulator. Direkcija za civilno zrakoplovstvo (DCA) nije uzeta u obzir iako samu sebe naziva regulatorom<sup>21</sup>, naravno ne stoga što je upravna organizacija u sastavu ministarstva, već stoga što je riječ o poslovima koje su klasično (od prije više od pola stoljeća) kod nas obavljala tijela uprave različitog oblika.<sup>22</sup> Ostale agencije ne ispunjavaju uvjete za svrstavanje u regulatorne, posebice s obzirom na nadležnosti i poslove koje obavljaju.<sup>23</sup> U daljnjem tekstu dat će se neke osnovne karakteristike nabrojanih regulatornih tijela u smislu njihova statusa, ovisnosti o izvršnoj vlasti i njihovih regulatornih ovlasti.

*Regulatorna agencija za komunikacije.* Formalno je neovisna o Vijeću ministara, u zakonskom smislu funkcionalno neovisna i neprofitna institucija sa statusom pravne osobe prema zakonima BiH (zakonski više nije samostalna upravna organizacija<sup>24</sup>), članove Vijeća Agencije imenuje Parlamentarna skupština BiH na prijedlog Vijeća ministara, a ravnatelja (generalnog direktora) imenuje Vijeće Agencije uz potvrdu Vijeća ministara. Po Zakonu o komunikacijama, Vijeće ministara ni ministri kao ni neka druga osoba ni na koji se način ne miješaju u donošenje odluka Agencije u pojedinačnim slučajevima, ali Vijeće ministara utvrđuje politike, dok Agencija regulira područje komunikacija. Agencija ima ovlast kažnjavanja

<sup>21</sup> Direkcija za civilno zrakoplovstvo: <http://www.bhdca.gov.ba/index.php/hr/homeh/o-nama>

<sup>22</sup> U bivšem SFRJ-u te je poslove dugo vremena obavljala Savezna uprava za civilnu vazдушnu plovidbu, a poslije ministarstvo (sekretarijat ili komitet) za saobraćaj i veze, u Republici Hrvatskoj ministarstvo nadležno za promet sve do osnivanja Hrvatske agencije za civilno zrakoplovstvo, a u Bosni i Hercegovini upravne organizacije najčešće pod nazivom direkcije, u razdobljima kada te poslove nije neposredno obavljalo ministarstvo.

<sup>23</sup> To su, uz navedene, Agencija za državnu službu, Agencija za javne nabave, Agencija za rad i zapošljavanje, Agencija za sigurnost hrane, Agencija za statistiku, Agencija za identifikacijske dokumente, evidenciju i razmjenu podataka, Agencija za nadzor nad tržištem, Agencija za osiguranje, Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje, Agencija za promidžbu stranih ulaganja u BiH te sve agencije obavještajno-sigurnosnog i policijskog sustava koje Musa (2012) potpuno opravdano naziva „suspektnim organizacijama“ u smislu njihove klasifikacije kao agencija. Izvan sustava državne uprave (i proračuna institucija BiH) tu su još i Izvozno-kreditna agencija i Agencija za osiguranje depozita.

<sup>24</sup> Ta agencija bila je unesena u Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave, a 2017. godine bila je brisana.

(u prvom stupnju odlučuje ravnatelj, u drugom Vijeće Agencije), protiv konačnih odluka može se voditi upravni spor, ali postoji i jedan specifičan propis – Pregled povreda i odgovarajućih kazni (važeća je verzija iz 2017.), koji sastavlja i predlaže Agencija, a prihvaća Vijeće ministara i koji regulira raspon novčanih kazni za pojedine prekršaje (zakonom je samo propisan maksimum iznosa novčanih kazni), što je nezabilježeno kod drugih regulatora. Zaposleni nisu državni službenici.<sup>25</sup> Konačno, Agencija ima vlastito financiranje iako uz određenu svezu s državnim proračunom.

*Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH.* Nije neovisna o Vijeću ministara (ravnatelj nije državni službenik, imenuje ga Vijeće ministara, dok se Stručno vijeće imenuje na prijedloge entitetskih vlada). Ta agencija koja regulira promet lijekova i medicinskih sredstava ima regulatorne ovlasti klasične samostalne državne upravne organizacije, što u zakonskom smislu i jest, dakle dio je državne uprave, ali neovisna o pojedinim ministarstvima. Osim ravnatelja i njegova zamjenika, ostali zaposleni pripadaju općem režimu državne službe.<sup>26</sup> Protiv odluka Agencije žalba nije dopuštena (može se pokrenuti upravni spor), osim žalbe ravnatelju na rješenje inspektora, koja je unutaragencijska. Agencija je proračunski korisnik.

*Državna regulatorna komisija<sup>27</sup> za električnu energiju.* Neovisna je o Vijeću ministara i u zakonskom smislu neovisna i neprofitna institucija sa statusom pravnog lica u skladu sa zakonima BiH (nije ubrojena u samostalne upravne organizacije tako da nije dio državne uprave). Članove Komisije imenuje Parlamentarna skupština BiH na prijedlog entitetskih parlamenta posredstvom Vijeća ministara i ima sve regulatorne ovlasti osim prava na neposredno kažnjavanje (tu je riječ o klasičnim prekršajima). Zaposleni nisu državni službenici. Odluke Komisije preispituju se samo na sudu, pri čemu su Zakonom o prijenosu, regulatoru i operatoru sustava električne energije u BiH propisani posebni razlozi podnošenja tužbe.<sup>28</sup> Konačno,

<sup>25</sup> Iako bi trebali biti, ali je odredba članka 43. Zakona o komunikacijama omogućila izdvajanje iz režima državne službe.

<sup>26</sup> Za potrebe ovog rada „pripadnost općem režimu državne službe“ označava da su zaposleni državni službenici, osim onih zaposlenih koji imaju svojstvo uposlenika, odnosno namještenika (zaposleni na pomoćnim i tehničkim poslovima za potrebe organa uprave, članak 69., stavak 2. Zakona o upravi), a podaci su pribavljeni od Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine.

<sup>27</sup> Naziv tijela u tekstu odgovarajućeg zakona i na hrvatskom jeziku nije povjerenstvo, već „komisija“.

<sup>28</sup> Čak nešto drugačiji razlozi nego što to propisuje Zakon o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine.

specifičnost je tog regulatora vlastito financiranje, izvan sustava državnog proračuna.

*Agencija za poštanski promet BiH.* Ima status pravnog lica bez daljnje odrednice (ali je svrstana u samostalne upravne organizacije tako da je dio državne uprave). Vijeće Agencije od tri člana koje imenuje Vijeće ministara upravlja Agencijom, a dužnost predsjedatelja rotira između članova. Agencija mora imati suglasnost Ministarstva komunikacija i prometa BiH na neke (ali ne na sve) akte koje donosi, a osim te suglasnosti ima sve regulatorne ovlasti osim prava kažnjavanja (i ovdje je riječ o prekršajnoj materiji). Zaposleni u Agenciji nisu državni službenici. Režim pravnih lijekova nije propisan zakonom, nego pravilnikom same Agencije i vrlo je specifičan.<sup>29</sup> Agencija je proračunski korisnik.

*Regulatorni odbor željeznica BiH.* Upravna je organizacija u sastavu Ministarstva komunikacija i prometa BiH (tako da je dio državne uprave). Ravnatelja Odbora imenuje ministar uz suglasnost Vijeća ministara, ali je ravnatelj odgovoran samo ministru, a osim toga, Ministarstvo je i žalbeno tijelo na pojedinačne akte Odbora. Uz veoma jaku ulogu Ministarstva koje može i davati generalne smjernice, Odbor načelno ima regulatorne ovlasti osim kažnjavanja (i ovdje je riječ o prekršajima). Osim ravnatelja, zaposleni pripadaju općem režimu državne službe. Odbor nije proračunski korisnik, već se financira u okviru proračuna Ministarstva.

*Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost.* Samostalna je upravna organizacija pod nadzorom Vijeća ministara kojem i odgovara (tako da je dio državne uprave), ravnatelj je državni službenik, nema drugih tijela ni specifičnosti, a ima sve regulatorne ovlasti osim kažnjavanja (i tu je riječ o prekršajima). Svi zaposleni, uključujući i ravnatelja i dva njegova zamjenika, pripadaju općem režimu državne službe. Žalba se spominje samo u kontekstu rješenja inspektora, a u tom je slučaju unutaragencijska. Agencija je proračunski korisnik.

*Konkurencijsko vijeće BiH.* Samostalno je tijelo sa statusom pravnog lica (ali je u Zakonu o ministarstvima navedeno kao samostalna upravna organizacija te je dio državne uprave). Članove imenuju Vijeće ministara i djelomično entitetske vlade, ali tijelo imenovanja ne može smijeniti člana Vijeća bez prijedloga samog Konkurencijskog vijeća, i to samo na osnovi valjanog razloga. Konkurencijsko vijeće ima pune regulatorne ovlasti uključujući i samostalno pravo kažnjavanja čak i fizičkih osoba koje je kod

<sup>29</sup> Većina odluka osporava se na sudu u upravnom sporu iako u jednom slučaju postoji i žalba Ministarstvu.

tog regulatora izuzeto iz područja prekršajnog prava. Osim samih članova Vijeća, ostali zaposleni (stručna služba Vijeća) pripadaju općem režimu državne službe. Protiv odluka Vijeća ne može se izjaviti žalba te se one osporavaju samo u upravnom sporu. Vijeće je proračunski korisnik.

### 3.3. Analiza, komparacija i klasifikacija regulatornih tijela

Kada je u pitanju model pripadnosti, za Regulatornu agenciju za komunikacije može se reći da u osnovi pripada američkom tipu regulatora iako postoje i neke sličnosti i s britanskim *Ofcomom* (u smislu vijeća i ravnatelja), posebice zbog interne unutaragencijske žalbe i prava vlastitog kažnjavanja, koje je godinama osporavao operator, ali i podupirao sud (Zametica-Akšamija, 2011).<sup>30</sup> Slična je situacija s Državnom regulatornom komisijom za električnu energiju (ona je čak u obliku povjerenstva kao i američki FERC), uz nepostojanje žalbe i prava vlastitog izricanja kazni. S druge strane, Regulatorni odbor željeznica i donekle Agencija za poštanski promet imaju znatne veze s ministarstvom, posebice Regulatorni odbor željeznica koji je stoga najbližiji njemačkom tipu regulatora, a ministarstvo je ne samo žalbeno tijelo, već ima višestruki utjecaj i na politike Odbora. Za Agenciju za lijekove i medicinska sredstva i Državnu regulatornu agenciju za radijacijsku i nuklearnu sigurnost ne može se utvrditi neki poseban model pripadnosti jer su obje državne upravne organizacije odgovorne Vijeću ministara iako neke propise iz područja lijekova i medicinskih sredstava donosi ministar civilnih poslova (inače nadležan i za zdravstvo) na prijedlog Agencije. Konačno, Konkurencijsko vijeće formalno je upravna organizacija, a u stvarnosti neovisno tijelo i također se ne može izričito svrstati u neki od izloženih komparativnopravnih modela.

Kada je u pitanju neovisnost, najveću svakako ima Državna regulatorna komisija za električnu energiju, dok je neovisnost Regulatorne agencije za komunikacije nešto manja jer iako Vijeće agencije imenuje parlament, postoji jaka uloga Vijeća ministara koje donosi sektorske politike i utječe na kaznenu politiku. Ni neovisnost Konkurencijskog vijeća nije mnogo manja jer iako članove Konkurencijskog vijeća imenuju vlade na različitim

<sup>30</sup> I Ustavni sud BiH potvrdio je u svojoj odluci po apelaciji (ustavnoj tužbi) još 2015. godine pravo toj agenciji da izriče novčane kazne, odnosno ustavnost Zakona o komunikacijama u tom dijelu.



razinama vlasti<sup>31</sup>, Vijeće ministara nema utjecaja ni na rad ni na kaznenu politiku, a ni mandat duži od šest godina nije sasvim bez značenja. Svakako manju neovisnost ima Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost jer je kao upravna organizacija odgovorna Vijeću ministara, a još manju Agencija za lijekove i medicinska sredstva u vezi s kojom i ministarstvo ima određene nadležnosti. Još manju neovisnost ima, što je već spominjano, Agencija za poštanski promet zbog još jače uloge ministarstva u odnosu na prethodne dvije agencije, a najmanju Regulatorni odbor željeznica koji je potpuno podložan ministarstvu u čijem se sastavu i nalazi. Prethodno razmatranje zasnovano je na iskustvu i okvirnoj procjeni, dok se izračunom, uz korištenje dijela Ferčićeva testa (2022, str. 1209–1213) u smislu 23 numerička kriterija neovisnosti o izvršnoj vlasti, od najviše do najniže neovisnosti mogu poredati: 1. Državna regulatorna komisija za električnu energiju (82,39 %), 2. Regulatorna agencija za komunikacije (74,65 %), 3. Konkurencijsko vijeće (64,61 %), 4. Agencija za poštanski promet (51,56 %), 5. Državna regulatorna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost (49,39 %), 6. Agencija za lijekove i medicinska sredstva (47,21 %) i 7. Regulatorni odbor željeznica (37,65 %).<sup>32</sup> U odnosu na prvu procjenu neovisnosti izvjesna razlika nastupila je najviše zbog kolegijalnog rukovođenja i rotacije u okviru Vijeća Agencije za poštanski promet, ali je opća ocjena da, osim u području energije i komunikacija, neovisnost bosanskohercegovačkih regulatora nije osobito visoka.

Na kraju ovog razmatranja mogu se odrediti i neki opći zaključci. Prvi je da bosanskohercegovački tip regulatora definitivno ne postoji, ima mnogo manje konzistentnosti i od hrvatskoga modela jer oni variraju od formalno neovisnih pravnih lica, preko samostalnih državnih upravnih organizacija do upravnih organizacija u sastavu ministarstva s iznimno ograničenom samostalnošću. S tim je u svezi i sustav žalbi, pri čemu u odnosu na odluke nekih regulatora uopće nema žalbe (može se samo voditi upravni spor), preko unutaragencijske žalbe po kojoj rješava upravno tijelo regulatora do žalbe koju rješava ministarstvo s pravom poništenja ili čak preinačenja

<sup>31</sup> Ferčić (2022) nije kao temeljni kriterij neovisnosti uzimao u obzir tko imenuje članove (zakonodavna ili izvršna vlast), ali je to uzeo u obzir u razrađenim kriterijima (str. 1207–1213), dok pravo vlastitog izricanja sankcija nije uzeto u obzir kao kriterij neovisnosti, vjerojatno stoga što u svakom slučaju konačno odlučuje sud, a izvršna vlast nema utjecaja na kazne.

<sup>32</sup> Zbog veličine rada nije unesena tablica izračuna, ali su konačni brojevi sljedeći: 1. – 18,95 (82,39 %); 2. – 17,17 (74,65 %); 3. – 14,86 (64,61 %); 4. – 11,86 (51,56 %); 5. – 11,36 (49,39 %); 6. – 10,86 (47,21 %); i 7. – 8,66 (37,65 %), pri čemu je najveći mogući broj bodova 23 jer se po jednom odgovoru može dobiti od 0 do 1.

svake odluke regulatora. Nema velike konzistentnosti ni u pravu sankcioniranja iako su ovdje prisutna samo dva modela: 1. regulator sam izričite sankcije i protiv konačnih odluka može se voditi upravni spor i 2. regulator pokreće prekršajne postupke kao i svako drugo javnopravno tijelo. Slično je i s financijskim pitanjima koja variraju od toga da se regulator sam financira, preko toga da je proračunski korisnik do toga da su financije regulatora dio proračuna ministarstva. Dodatno, nije lako napraviti distinkciju koja agencija jest regulator, a koja nije jer postoji velik broj upravnih organizacija, najčešće samostalnih koje se zovu agencije, a ne ispunjavaju neki od uvjeta da bi se smatrali regulatorom. Stoga bi reforma tog sustava bila veoma teška, veći broj zakona morao bi se mijenjati i ne bi bilo dovoljno donošenje samo jednog zakona (o regulatornim tijelima), a koji nije čak ni u najavi. Ipak, većina regulatora dio je državne uprave, nominalno ili stvarno, tako da je samo jedno od pobrojanih tijela (ono s najvećom samostalnošću) potpuno neovisno i izdvojeno i iz sustava državne uprave i iz proračunskog sustava.

## 4. Zaključak

U radu su razmatrane regulatorne agencije i druga regulatorna tijela u SAD-u, europskim državama i BiH s ciljem da se pokaže kojem bi modelu regulatorna tijela BiH pripadala, koje su im glavne karakteristike, jesu li dio državne uprave, a posebice postoji li uopće model bosanskohercegovačkog regulatora.

Nakon uvoda, u drugom dijelu izložene su osnovne karakteristike neovisnih regulatornih agencija u SAD-u i u odabranim europskim državama, s tim da su uključene jedna europska država u kojoj su se regulatorna tijela prvo pojavila pod utjecajem SAD-a (Ujedinjeno Kraljevstvo), jedna europska država čije pravo smatramo bitnim (Njemačka) te izabrane države s kojima smo nekada dijelili zajedničku državu (Austrija, Hrvatska, Slovenija, Srbija i Mađarska). Zaključeno je da postoje znatne razlike ne samo između angloameričkog i europskokontinentalnog modela regulatora nego i između različitih modela prisutnih u europskim državama koji variraju od država s niskom neovisnošću regulatora (Njemačka, Austrija), preko nešto više neovisnosti (Slovenija, Mađarska, Srbija) do relativno visoke (Hrvatska). Nema sličnosti ni u svrstavanju regulatora, tako da su oni negdje dio državne uprave, čak neodvojiv dio, dok su negdje potpuno odvojeni od državne uprave. Ipak, kada su u pitanju poslovi regulatora,

oni se mogu razvrstati u skupine donošenja propisa, izdavanja dozvola, nadzor i informiranje te (samostalno) izricanje sankcija iako posljednje može potkopavati načelo podjele vlasti.

U trećem dijelu najprije je razmatrana državna uprava u BiH, koja postoji duže razdoblje i održala se do danas te obuhvaća ministarstva i upravne organizacije (nekada i uprave kao poseban oblik), koje mogu biti u strukturi ministarstava, ali na razini BiH dominira samostalna upravna organizacija kao oblik tijela uprave, i to u formi agencije. Tijela uprave imaju standardne nadležnosti izvršavanja zakona, donošenja vlastitih i predlaganja propisa, ali se nadzor obavlja putem inspekcija, a kažnjavanje putem sudova nadležnih za prekršaje. Kada su u pitanju regulatorna tijela BiH, izdvojeno je sedam, od kojih četiri agencije i po jedna komisija, odbor i vijeće, čija samostalnost i nadležnosti veoma variraju, od potpune podređenosti ministarstvu do relativne samostalnosti u odnosu na izvršnu vlast. Najveću neovisnost imaju regulatori u području energije i komunikacija, manju u području tržišnog natjecanja, najmanju u području željeznica, dok ostali regulatori (poštanski promet, radijacijska i nuklearna sigurnost i lijekovi i medicinska sredstva) imaju približno istu neovisnost koja općenito nije visoka. Razlike postoje i u sustavu sankcioniranja tako da neki regulatori sami izriču novčane kazne, dok je u vezi s većinom to prepušteno prekršajnom sudovanju, ali pravo vlastitog sankcioniranja ne stoji u nekoj vezi s neovisnošću. Dominantan je tip regulatora upravna organizacija, pri čemu je izdvajanje iz sustava državne uprave i državnog proračuna rijetkost. Stoga, zaključeno je da model bosanskohercegovačkog regulatora definitivno ne postoji. Konačno, reforma sustava u smislu uvođenja više konzistentnosti bila bi teže izvediva i svakako nije ni na vidiku.

## Literatura

- Ajanović, E. (2020). *Opće upravno pravo*. Sarajevo, Bosna i Hercegovina: Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet.
- Akšamija, N. (2015). Kategorije zaposlenih u institucijama BiH. *Sveske za javno pravo*, 15(22), 44–52.
- Akšamija, N. (2023). Odluke Vijeća ministara Bosne i Hercegovine kao podzakonski akti u poređenju sa uredbama vlada. *Uprava: časopis za upravu i upravno pravo*, 14(1), 53–71.
- Akšamija, N., & Jahić, K. (2022). Ustav Bosne i Hercegovine 1995. i 2022. godine. *Pravna misao – časopis za pravnu teoriju i praksu* 2022, 11–12, 7–55.
- Cabinet Office (2023). *Public bodies* [Guidance]. Dostupno na <https://www.gov.uk/guidance/public-bodies-reform>

- Davinić, M. (2004). *Koncepcija upravnog prava Sjedinjenih Američkih Država*. Beograd, Srbija: Dosije i Udruženje za javnu upravu Srbije.
- Davinić, M. (2008). Pojam, vrste i aktivnosti federalnih agencija u pravnom sistemu SAD. U J. Ćirić (Ur.), *Uvod u pravo SAD* (str. 71–88). Beograd, Srbija: Institut za uporedno pravo.
- Duvnjak, N. (2003). *Podzakonski akti*. Sarajevo, Bosna i Hercegovina: Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu.
- Ferčič, A. (2022). Evaluating the formal independence of national regulatory authorities in the European Union's energy sector and beyond. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 72(5), 1183–1218, <https://doi.org/10.3935/zpfz.72.5.02>
- Kristić, T. (2021). Organizacijski aspekti regulacijskih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 21(2), 283–324, <https://doi.org/10.31297/hkju.21.2.4>
- Mecanović, I., & Novosel, Z. (2012). Državne regulatorne agencije u ulozi regulacije tržišta i tržišne konkurencije. *Pravni vjesnik*, 28(3–4), 65–89.
- Musa, A. (2012). Agencifikacija kao nova i dodatna centralizacija – hoće li se Hrvatska ikada moći decentralizirati. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 12(4), 1197–1124.
- Musa, A. (2014). *Agencijski model javne uprave*. Zagreb, Hrvatska: Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet, Studijski centar za javnu upravu i javne financije.
- Smerdel, B. (2012). Nezavisni regulatori i vladavina prava. U J. Barbić (Ur.), 50. *susret pravnika* (str. 35–56). Opatija, Hrvatska.
- Sokol, S., & Smerdel, B. (1995). *Ustavno pravo*. Zagreb, Hrvatska: Informator.
- Vučković, J. (2015). Demokratski legitimitet politički neodgovornih upravnih tijela u poredbenom ustavnom pravu. *Zagrebačka pravna revija*, 4(2), 143–169.
- Zametica-Akšamija, A. (2011). Ovlaštenja Regulatorne agencije za komunikacije (RAK) za izricanje sankcija sa sudskom praksom. *ZIPS 11*, 1212 – Priručnik 6, 18–24.

## Pravni izvori

- Okvirni zakon o visokom obrazovanju u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, 59/07 i 59/09
- Pravilnik o izdavanju licenci za obavljanje poštanskih usluga, Službeni glasnik BiH, 84/19, 84/20 i 19/22
- Pregled povreda i odgovarajućih kazni koje izriče Regulatorna agencija za komunikacije, Službeni glasnik BiH, 8/17
- Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Službeni glasnik BiH, 103/09 i 58/13
- Zakon o državnoj upravi, Službeni list SR BiH, 38/78
- Zakon o državnoj upravi – pročišćen tekst, Službeni list RBiH, 26/93
- Zakon o financiranju institucija Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22

- Zakon o komunikacijama, Službeni glasnik BiH, 31/03, 75/06, 32/10 i 98/12
- Zakon o konkurenciji, Službeni glasnik BiH, 48/05, 76/07 i 80/09
- Zakon o lijekovima i medicinskim sredstvima Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, 58/08
- Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, 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 organizaciji uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, Službene novine Federacije BiH, 35/05
- Zakon o osnovama sistema državne uprave i o Saveznom izvršnom vijeću i saveznim organima uprave, Službeni list SFRJ, 23/78, 21/82, 18/85, 37/88, 18/89, 40/89, 72/89, 42/90, 74/90 i 35/91
- Zakon o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, 50/08, 35/09, 75/09, 80/10, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16, 72/17, 25/18, 32/20, 65/20 i 59/22
- Zakon o prekršajima, Službene novine Federacije BiH, 63/14
- Zakon o prekršajima Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, 41/07, 18/12, 36/14, 81/15 i 65/20
- Zakon o poštama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, 33/05
- Zakon o prijenosu, regulatoru i operatoru sustava električne energije u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, 7/02, 13/03, 76/09 i 1/11
- Zakon o radijacijskoj i nuklearnoj sigurnosti u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, 88/07
- Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, 26/04, 7/05, 48/05, 50/08, 60/10, 32/13, 93/17 i 59/22
- Zakon o športu u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, 27/08, 102/09 i 66/16
- Zakon o upravi, Službeni glasnik BiH, 32/02, 102/09 i 72/12
- Zakon o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07, 84/07 i 24/08
- Zakon o ustanovama, Službeni list R BiH, 6/92, 8/93 i 13/94
- Zakon o zaštiti osobnih podataka, Službeni glasnik BiH, 49/06, 76/11 i 89/11
- Zakon o zaštiti potrošača u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH, 25/06 i 88/15
- Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja, Narodne novine, 79/09, 80/13, 41/21
- Zakon o željeznicama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, 52/05

## Sudska praksa

- Presuda Vrhovnog suda SAD-a, *Humphrey's Executor v. United States*, 295 U.S. 602 (1935), Washington D. C.

Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj AP-4275/11 od 26.2.2015. godine, Sarajevo.

REGULATORY BODIES OF BOSNIA AND HERZEGOVINA: DOES  
A MODEL OF BOSNIAN-HERZEGOVINIAN REGULATORS  
REALLY EXIST?

*Summary*

*The regulatory bodies of Bosnia and Herzegovina, which have been established in the last twenty years through a process of intensive agencification in this country, are a generally unexplored phenomenon. Therefore, the goal of this paper was to determine which of the many agencies are regulatory agencies, the authority and degree of independence they have, to which comparative model they belong, as well as to specify whether a model of Bosnian-Herzegovinian regulators really exists. For that purpose, the paper compares regulatory models of the most relevant countries, and the issues of independence and core regulatory authorities. Seven regulatory agencies were found to exist on the central level of government, with most regulators in Bosnia and Herzegovina being a part of state administration. The independence of regulators is variable, from relatively high in the area of energy and communication, to low in the area of regulating railways. As certain regulators are modelled after Anglo-American and others after European regulators, the conclusion is that a model of Bosnian-Herzegovinian regulators doesn't actually exist.*

*Keywords: regulator, independence, state administration, agency, supervision, Bosnia and Herzegovina*