

Na osnovu člana 16. stav 4. Zakona o Vladi Zeničko-dobojskog kantona - Prečišćeni tekst („Službene novine Zeničko-dobojskog kantona“, broj: 7/10), na prijedlog Ministarstva za boračka pitanja, Vlada Zeničko-dobojskog kantona, na 4. sjednici, održanoj dana 07.05.2019.godine, donosi

ZAKLJUČAK

I.

Prihvata se Mišljenje Ministarstva za boračka pitanja Zeničko-dobojskog kantona broj: 13-02-5852-4/19 od 30.04.2019.godine u vezi Nacrta Zakona o pravima demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica, sa stavom da isti nema izjavu o fiskalnoj procjeni propisa i orijentacionu procjenu opterećenja budžeta Kantona.

II.

Zaključak sa Mišljenjem iz tačke I. upućuje se u dalju skupštinsku proceduru.

III.

Zaključak stupa na snagu danom donošenja.

Broj: 02-_____/19
Datum, 07.05.2019. godine
Z e n i c a

PREMIJER

Mirza Ganić

DOSTAVLJENO:

1x Ministarstvo za boračka pitanja,
1x Stručna služba Skupštine,
1x a/a.



Broj: 13/02-02-5852-4/19

Zenica, 30.04.2019.godine

U postupku po dopisu Vlade Zeničko-dobojskog kantona broj: 01-02-5852-3/19 od 12.04.2019.g., kojim je ovom Ministarstvu dostavljen dopis Federalnog ministarstva za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata od 08.04.2019.g., sa priloženim tekstom Nacrta Zakona o pravima demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica, Ministarstvo za boračka pitanja daje

MIŠLJENJE
po Nacrtu Zakona o pravima demobiliziranih branilaca i
članova njihovih porodica

Dopisom Stručne službe Skupštine Zeničko-dobojskog kantona br. 01-02-5852-2/19 od 08.04.2019.godine, od Vlade Kantona zatraženo je mišljenje o Nacrtu Zakona o pravima demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica, dostavljenom u prilogu akta Federalnog ministarstva za pitanja boraca i invalida odbrambeno-oslobodilačkog rata broj 01-41-1224/19 od 08.04.2019.god., kao obrađivača naznačenog teksta Zakona, sa zahtjevom za dostavu mišljenja po istom u roku od 30 dana.

Dopisom Stručne službe Vlade Kantona, br. 02-1-02-5852-3/19 od 12.04.2019.g., od Ministarstva za boračka pitanja zatražena je dostava naznačenog mišljenja sa prijedlogom zaključka Vlade o prihvatanju istog.

Po uvidu u dostavljeni tekst Nacrta Zakona želimo istaći slijedeće:

S obzirom da Zakon o pravima branilaca i članova njihovih porodica ("Službene novine FBiH" br. 33/04; 56/05; 70/07, 9/10 i 90/17) svojim odredbama obuhvata i demobilizirane braniocima i članove njihovih porodica, iz odredaba Nacrta nije jasno je li ovo zakon o posebnim pravima ove kategorije ili se njime u potpunosti zamjenjuju odnosno ukidaju odredbe iz naznačenog važećeg federalnog zakona koje regulišu naziv i definiciju ove kategorije ali i prava i pitanja utvrđena novim Zakonom. Ovo pitanje će biti od značaja kod usklađivanja kantonalnih zakona sa novim zakonom – ukoliko istim ne bude izričito navedeno da prestaju važiti odredbe drugog federalnog zakona, onda će samo odredbe novog zakona kojim je na drugi način utvrđeno isto pitanje zamijeniti odredbe važećeg zakona i to samo za demobilizirane braniocima koji ispunjavaju uvjete po istom i izričito navedene članove njihovih porodica, npr. djecu, a za druge demobilizirane braniocima i članove porodice će i dalje važiti odredbe ranijeg zakona.

Primjedbe po članovima Nacrta Zakona:

Član 2.

- Data je drugačija definicija demobiliziranog branioca u odnosu na Federalni Zakon o pravima branilaca i članova njihovih porodica (krajnji rok je 22.04.1996.g. a ne 23.12.1996.g. odnosno prestanak neposredne ratne opasnosti, također ne traži se da je demobiliziran rješenjem nadležnog vojnog organa). Da li ovo znači da će i dalje biti na snazi odredbe Zakona o pravima branilaca i članova njihovih porodica za demobilizirane braniocima koji ispunjavaju uvjete iz tog zakona i članove njihovih porodica? U tom slučaju će biti nužno naznačiti to u kantonalnim zakonima.
- Također je nejasno obrazloženje ovog člana u kojem stoji da je istim "data definicija ko se smatra demobiliziranim braniocem maloljetnim dobrovoljcem. Ovdje je definisan pojam dobrovoljca s namjerom da se naglasi učešće u odbrani osoba koje nisu bile vojni obveznici (bilo da su maloljetni ili da su bili u godinama kad više nisu bili vojni obveznici), a dali su značajan doprinos u odbrani R BiH samim tim što su se kao takvi stavili u funkciju odbrane." Međutim, sam član to ne sadrži – ne daje definiciju demobiliziranog branioca dobrovoljca već

navodi da se istim smatra "i lice koje je maloljetno dobrovoljno stupilo u Oružane snage".

Član 3.

- potrebno definisati redovno školovanje. Također, imajući u vidu praksu sudova u posljednje vrijeme o izjednačavanju vanbračne sa bračnom zajednicom i u pogledu prava iz branilačko-invalidske zaštite, i u tom pogledu je potrebno podrobnije određenje.

Član 4.

- nejasno da li se ovim poglavljem stavlja van snage Poglavlje II Zakona o pravima branilaca i članova njihovih porodica, pod nazivom "II - Prava demobiliziranih branilaca" (odnosno prava iz tački: 1. novčana naknada za vrijeme nezaposlenosti; 2. prednost pri zapošljavanju pod jednakim uvjetima; 3. prednost pri zakupu i otkupu poslovnog prostora pod jednakim uvjetima; 4. prednost pri upisu u obrazovne ustanove pod jednakim uvjetima; 5. besplatne obavezne udbenike za redovno školovanje; 6. prednost pri dodjeli stipendija i smještaju u đačke i studentske domove; 7. zdravstvena zaštita; 8. prioriteto pravo za rješavanje stambenog pitanja pod jednakim uvjetima; 9. pomoć u slučaju smrti; 10. prednost pri korištenju programa nadležnih zavoda za zapošljavanje; 11. oslobođanje od plaćanja, naknade troškova korištenja građevinskog zemljišta; 12. ostvarivanje penzije pod povoljnijim uvjetima) s obzirom da su ona regulisana ovim novim zakonom ili ona važe i dalje za demobilizirane branioce iz člana 2. stav (1) važećeg federalnog Zakona o pravima branilaca?

Član 5.

- Ovdje se odredbom jednog federalnog zakona ukazuje na prava regulisana odredbama drugog federalnog zakona, što je nepotrebno. Istovremeno se stavom (2) kantonalni organi nadležni za boračko-invalidsku zaštitu utvrđuju kao obveznici uplate doprinosa za sve slučajeve osiguranja demobiliziranih branilaca, suprotno članu 86. Zakona o zdravstvenom osiguranju koji decidno utvrđuje obveznike uplate doprinosa.

Član 15.

- Nejasno je, s obzirom da član 3. Nacrta kao članove porodice demobiliziranog branioca uzima u obzir samo djecu na redovnom školovanju, kako pravo prednosti pri zapošljavanju primijeniti na njih.
- Za razliku od Zakona o pravima branilaca i članova njihovih porodica, ovaj član ne sadrži odredbu „pod jednakim uvjetima“ kod prednosti pri zapošljavanju. Međutim, u obrazloženju ovog člana stoji: "Obzirom da se radi o prednosti pod *jednakim uslovima*, podzakonskim aktom će biti neophodno utvrditi koji su to zajednički uslovi koje kandidati trebaju da ispune da bi se moglo realizovati predviđeno pravo." Ne može se provedbenim propisom (također nije naznačeno kojim) utvrditi poseban uvjet za ostvarivanje ove prednosti ako sam zakon predviđa bezuvjetnu prednost. U slučaju donošenja zakona u ovakvom tekstu kantoni će biti dužni brisati odredbu o jednakim uvjetima u svojim zakonima ali samo u dijelu koji se odnosi na demobilizirane branioce i članove njihovih porodica. Također, ne mogu se propisima organa uprave predviđati uvjeti suprotno odredbama zakona kojim se reguliše zapošljavanje u državnoj službi.

Članovi 16.i 17.

- U tekstu Nacrta je naznačeno da se sredstva za ostvarivanje ovog prava utvrđuju u budžetu Federacije, dok se u obrazloženju istih članova ova obaveza pripisuje kantonima.

Član 36.

- Iako odredba člana govori o "subvencioniranju" troškova, u obrazloženju se navodi "oslobođanje".

Član 52.

- Predviđa visoke novčane kazne odgovornim licima za "uskraćivanje ili ograničavanje prava" po ovom zakonu, te "postupanje suprotno" nizu naznačenih članova zakona, dok je članom 53. utvrđeno da će nadzor u tom smislu vršiti federalne i kantonalne inspekcije. Imajući u vidu već naznačene nejasnoće pojedinih odredbi, odnosno potrebu njihovog jasnijeg određenja, iste je neophodno otkloniti prije donošenja Zakona kako ne bi došlo do situacije različitog tumačenja i shvaćanja smisla odredbi i plaćanja kazni bez namjere kršenja Zakona - ili niza

zahtjeva kantonalnim ministarstvima za tumačenja i pomoć u tom smislu.

- U pogledu osiguranja sredstava za provedbu Zakona u obrazloženju Nacrta se navodi: "Prava koja su predviđena da se finansiraju na kantonalnom nivou, u većem broju kantona su obuhvaćena Zakonima o dopunskim pravima i sredstva za realizaciju istih redovno se planiraju kantonalnim budžetima. Na općinskom i gradskom nivou su predviđena subvencioniranja prava demobiliziranih branilaca predviđena ovim Zakonom, a troškove subvencioniranja će snositi kantoni. I ova prava su uglavnom obuhvaćena kantonalnim zakonima o dopunskim pravima." Iz ovog se može pretpostaviti da će kod unošenja u Zakon odredbi o finansiranju biti naznačena obaveza kantona o snošenju troškova općina odnosno gradova. Činjenica je da je u Zeničko-dobojskom kantonu u cilju rješavanja egzistencijalnih potreba branilaca i članova njihovih porodica utvrđen niz prava za koja se osiguravaju sredstva za realizaciju. Međutim, Nacrtom Zakona se za kantone uvodi nova obaveza finansiranja prava na novčanu egzistencijalnu naknadu demobiliziranim braniocima. Prema podacima Službe za zapošljavanje ZDK, na evidenciji nezaposlenih se nalazi 3.173 branioca do 50 godina starosti, 2.106 branilaca od 50 do 57 godina i 2.705 branilaca preko 57 godina, što predstavlja obavezu osiguravanja ove naknade za više od 5.000 demobiliziranih branilaca, odnosno znatno opterećenje budžeta Kantona.

Ministarstvo je po Nacrtu Zakona zatražilo mišljenja kantonalnih udruženja i općinskih službi za branilačko-invalidsku zaštitu. S obzirom na prolongiranje roka za izjašnjenje po Zakonu do 15.05.o.g., Ministarstvo je naknadno zatražilo mišljenja i organa uprave/ustanova i gradonačelnika/načelnika općina sa područja Kantona, a imajući u vidu moguće implikacije na rad i obaveze istih u slučaju usvajanja Zakona u ovakvom tekstu. Zbog kratkoće vremena za provođenje procedure zauzimanja stava Skupštine Kantona, eventualno dostavljena mišljenja istih će biti naknadno dostavljena Skupštini do razmatranja istog materijala.

Stavovi izneseni u do sada dostavljenim odgovorima udruženja i službi (isti su u prilogu ovog Mišljenja i čine njegov sastavni dio) su bili osnova za konačan stav Ministarstva po ovom tekstu Zakona:

U cilju realizacije zaključka Predstavničkog doma Parlamenta FBiH a i rješavanja dijela zahtjeva iznesenih u Nacrtu Zakona o pravima demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica pozdravljamo i podržavamo sistemsko rješavanje dijela problema sa kojim se ova populacija susreće.

Odredbama Nacrta Zakona propisano je 16 prava od kojih su neka u širem ili užem obimu utvrđena Zakonom o dopunskim pravima branilaca i članova njihovih porodica ZDK, te zbog naprijed navedenog, stava smo da su ista već dobrim dijelom adekvatno regulisana zakonom i podzakonskim aktima sa jasno određenim procedurama crpljenja datih prava.

Članom 2. i 3. Nacrta proširuje se baza potencijalnih korisnika sredstava Kantonalnog budžeta a na način da se dosadašnjem broju potencijalnih korisnika (67.749) uvodi još cca 30.065 potencijalnih korisnika što je povećanje od 44,38%, a što automatski iziskuje i značajno povećanje budžetskih sredstava u realizaciji prava iz predmetnog zakona.

Kad je u pitanju realizacija predloženog člana 20. nacrta Zakona, a ako bi se primijenili uvjeti iz člana 19., pretpostavljeno terećenje budžeta Kantona na osnovu raspoloživih podataka okvirno bi iznosilo dodatnih 3.000.000 – 8.700.000KM. Isto bi u postojećim uvjetima dovelo do upitne realizacije postojećih prava i nestabilnosti Budžeta Zeničko-dobojskog kantona.

Imajući u vidu i povećanje koje će nastati uvođenjem u pravo novog broja korisnika postojećih prava, a koje ovaj nacrt Zakona predviđa, dolazimo do pretpostavljenog iznosa ukupno potrebnog povećanja sredstava na razdjelu Ministarstva od minimalno 7.000.000 KM.

Da bi se ovo prevazišlo stava smo da je potrebno u članu 20. propisati ograničenja prava na novčanu egzistencijalnu naknadu, a na način koji će izdvojiti zaista zaslužne demobilizirane braniocima koji nisu u prilici svojim radom osigurati egzistenciju.

S tim u vezi predlažemo da ograničenja u provedbi predloženog zakona budu:

1. minimalno 24 mjeseca u periodu 06.04.1992.-23.12.1995. za ostvarivanje svih

- predviđenih prava;
2. nesposobnost za privređivanje po osnovu preostale radne sposobnosti potencijalnog korisnika prava na novčanu egzistencijalnu naknadu,

s obzirom da se sadašnjim prijedlogom cjelokupna populacija proglašava radno nesposobnom, a isto se odnosi na potencijalne korisnike starosti od 40 do 50 godina.

Napominjemo da po Kantonalnom Zakonu o dopunskim pravima branilaca i članova njihovih porodica većinu prava eksploatišu demobilizirani branioци po navedenim ograničenjima, uključujući i zdravstveno osiguranje koje ostvaruju pod uvjetom provedenih 12 mjeseci u Oružanim snagama.

Svakako bi jednim članom trebalo predvidjeti da za prava čije je ostvarivanje ranije definirano kantonalnim zakonom i podzakonskim aktima ista ostaje na snazi.

Iz svega navedenog smatramo da predloženi nacrt Zakona o pravima demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica nije dobro rješenje i u predloženoj formi bilo bi ga nemoguće primijeniti, kako zbog nejasno i široko postavljenih prava, tako i zbog ograničenja budžeta kantona, gradova i općina.

Napominjemo da ovakvo mišljenje o nacrtu Zakona ne predstavlja i deklarativno odbijanje i neslaganje sa sistemskim rješavanjem problema jedne od najugroženijih, a najzaslužnijih kategorija, već samo težnju za donošenjem racionalnog i provodivog zakona, a sve u interesu samih demobiliziranih branilaca.

Također, stava smo da presudnu riječ kod donošenja zakona kojim se uređuju prava pripadnika branilačke populacije ili neke od kategorija branilačke populacije trebaju imati udruženja koja obuhvataju tu populaciju. Prema podacima kojima raspolažemo u izradi Zakona aktivno učestvuju federalna udruženja branilaca i članova njihovih porodica. Međutim evidentno je već ranije izraženo nezadovoljstvo npr. kantonalnih udruženja porodica poginulih branilaca i ratnih vojnih invalida, koja smatraju da se ovim zakonom stavljaju u povoljniji položaj porodice demobiliziranih branilaca u donosu na njihove porodice, s obzirom da nema naznaka o izmjeni federalnog Zakona o pravima branilaca koji bi ta prava i njima garantovao. Za očekivati je da će Federalno ministarstvo uputiti nezadovoljna udruženja da svoje potrebe riješe putem kantona, odnosno da se prilikom usklađivanja kantonalnih propisa sa ovim Zakonom istovremeno obuhvate i te kategorije. U situaciji kad važeći federalni zakon predviđa za npr. djecu šehida prednost pri zapošljavanju ili upis na fakultet pod jednakim uvjetima, a za djecu demobiliziranih branilaca prednost bez ikakvih uvjeta osim npr. bodovnog minimuma, za očekivati je da će porodice šehida tražiti izmjenu kantonalnog zakona suprotno važećoj odredbi federalnog zakona. S tim u vezi stava smo da je u slučaju potrebe donošenja novog zakona o pravima jedne kategorije pripadnika branilačke populacije istovremeno potrebno izvršiti i usklađivanje federalnih propisa kojima se regulišu prava drugih kategorija branilačke populacije.

Naprijed iznesene primjedbe su već dostavljene Federalnom ministarstvu dopisom Ministarstva br. 13/02-05-11219-6/16 od 07.07.2016.godine, u okviru primjedbi na Prednacrt Zakona o pravima demobilisanih branilaca i članova njihovih porodica, dostavljen kantonima uz dopis Federalnog ministarstva br. 05-41-3715/16 od 08.06.2016.godine, te dopisom Ministarstva br. 3/02-02-6235-4/18 od 19.04.2018.godine, u okviru primjedbi na Prednacrt Zakona o pravima demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica, dostavljen kantonima uz dopis Federalnog ministarstva br 02-41-1924-1/18 od 09.04.2018.god. Međutim evidentno je da nisu uzete u obzir prilikom izrade ovog Nacrta Zakona i po istim nismo primili nikakav odgovor.

Imajući u vidu da je odredbama člana 1. stav (2) Pravilnika o proceduri za izradu izjave o fiskalnoj procjeni zakona, drugih propisa i akata planiranja na budžet ("Službene novine FBiH" br. 34/16), utvrđeno da: "Svaki prednacrt, nacrt, odnosno prijedlog zakona, drugih propisa i akata planiranja (strategije, akcioni planovi, projekti, programi i slično, u daljem tekstu: propisi i akti planiranja) moraju sadržavati izjavu o fiskalnoj procjeni.", u postupku po dopisima Federalnog ministarstva, Vlada Kantona je u okviru procedure zauzimanja traženog stava Skupštine Kantona u oba slučaja zauzela stav da zbog nepotpunosti dostavljenog materijala

od strane Federalnog ministarstva (nedostaje izjava o fiskalnoj procjeni i orijentaciona procjena opterećenja Budžeta Kantona), Vlada ne može zauzeti stav po istome. Međutim, evidentno je da niti uz ovaj Nacrt Zakona nije dostavljena izjava o fiskalnoj procjeni i orijentaciona procjena opterećenja kantonalnih budžeta.

Ministarstvo za boračka pitanja podržava donošenje svih propisa kojima se na zahtjev branilačkih udruženja reguliše njihov status na po adekvatniji način, pa i ovog zakona ukoliko je to u interesu demobiliziranih branilaca i članova njihovih porodica. Međutim, zbog svega iznesenog nismo spremni podržati donošenje zakona u ovakvom tekstu, odnosno bez otklanjanja naprijed iznesenih nedostataka. S tim u vezi očekujemo potpuniju saradnju sa Federalnim ministarstvom u daljem procesu izrade teksta ovog Zakona, koji bi onda u slučaju donošenja mogao biti bez problema proveden na području kantona.

S poštovanjem

MINISTAR
Fahrudin Čolaković