

Objašnjenje Odluke visokog predstavnika od 19. listopada



OBRAZLOŽENJE

Ovim Obrazloženjem daju se dodatne popratne informacije [\[1\]](#) u svezi s:

- 1) [Odlukom visokog predstavnika o donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine od 19. listopada 2007. godine \(u daljnjem tekstu: Odluka\);](#)
- 2) [Predložene izmjene i dopune Poslovnika Zastupničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine upućene Parlamentarnoj skupštini na usvajanje dana 19. listopada 2007. godine;](#)
- 3) [Predložene izmjene i dopune Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine upućene Parlamentarnoj skupštini na usvajanje dana 19. listopada 2007. godine;](#)

S obzirom da izmjene i dopune pod točkom 2 i 3 sadrže značajne sličnosti, one će u ovom Obrazloženju biti zajednički obrađene.

I) Odluka visokog predstavnika o donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine od 19. listopada 2007. godine:

Cilj Odluke je da se omogući neometan rad Vijeća ministara (u daljem tekstu: VM).

Mjere proglašene u Odluci sukladne su Ustavu Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: "Ustav"), i to naročito s člankom V.4 navedenog Ustava.

Ove mjere se bez razlike podjednako primjenjuju na sve članove VM-a.

Mjerama proglašenim u Odluci ne zadire se u sveukupni sastav VM-a, i to konkretno u jednaku zastupljenost konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine (vidi čl. 6. Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, "Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br.38/02, 30/03, 42/03, 81/06 i 76/07; u daljem tekstu: "Zakon o Vijeću ministara"; kao i čl. IX.3 Ustava).

Mjerama proglašenim u Odluci, osigurava se da nijedan od članova VM-a ne može opstruirati njegov rad time što se jednostavno ne pojavi na sjednicama, kao i potreba da Vijeću ministara bude omogućeno da stalno donosi odluke.

Mjerama se mijenja i dopunjuje zakon koji je proglasio visoki predstavnik 2. prosinca 2002. godine. Ovim zakonom su uvedeni kvorum i mehanizmi odlučivanja kako bi se zaštitili i unaprijedili interesi svakog konstitutivnog naroda. Međutim, ovi mehanizmi su redovito zlouporabljavani protivno interesima građana Bosne i Hercegovine.

Odlukom se konkretno obrađuju sljedeća pitanja:

a) Zamjena ministra njegovim zamjenikom u slučaju ministrove trajne spriječenosti, podnošenja ostavke ili smjene:

Odlukom su izmijenjeni i dopunjeni članci 14. i 15. Zakona o Vijeću ministara s ciljem da se osigura da, u periodu između dana podnošenja ostavke, smjene ili trajne spriječenosti ministra i dana kada nasljednik ministra preuzme dužnost, zamjenik ministra privremeno obavlja dužnosti datog ministra.

Što se tiče utjecaja zamjene od strane zamjenika ministra na

odlučivanje u Vijeću ministara, prethodno pomenute izmjene i dopune potrebno je tumačiti u svezi s izmjenama i dopunama koje su Odlukom unesene u članak 18. Zakona o Vijeću ministara. Odlukom je dodan novi stav (4) u članku 18. i time je osigurano, između ostalog, da se glas zamjenika ministra ne može računati kao glas pripadnika bilo kojeg od konstitutivnih naroda. Novim stavkom (4) izričito se predviđa:

“(4) U slučaju da zamjenik ministra zamjenjuje ministra sukladno ovom zakonu, glas navedenog zamjenika ministra računa se za potrebe izračunavanja većine propisane u stavku (1) ovog članka i za potrebe utvrđivanja postojanja konsenzusa propisanog u stavku (2) ovog članka. Prilikom računanja većine propisane u stavku (3) ovog članka, uračunava se glas navedenog zamjenika ministra, **ali se ne smatra glasom pripadnika bilo kojeg od konstitutivnih naroda.**”(zatamnjeni dio naglašen)

b) Kvorum za održavanje sjednica:

Odlukom je izmijenjen i dopunjen članak 18(3) Zakona o Vijeću ministara kako bi se omogućilo Vijeću ministara da održava sjednicu ako je na toj sjednici prisutno više od jedne polovine njegovih članova. Ovom izmjenom i dopunom umanjuju se mogućnosti da se Vijeće ministara blokira pukim izostajanjem članova konstitutivnog naroda. Pravilo se bez razlike primjenjuje podjednako na sve takve članove.

c) Obveza održavanja sjednice Vijeća ministara:

Izmjenama i dopunama u članku 16. stavak 2. Zakona o Vijeću ministara donesenim u Odluci, predviđa se da će se sjednice Vijeća ministara održavati najmanje jednom tjedno. Izmjenama i dopunama se međutim dopuštaju izuzeci od pravila u opravdanim slučajevima i sukladno onom što je utvrđeno u Poslovniku o radu Vijeća ministara. Pored toga, izmjenama se predviđa da u slučaju da predsjedavajući ne sazove dvije uzastopne sjednice, a da to pri tome ne spada u predmet izuzetka predviđenog

Poslovníkom, zamjenici predsjedavajućeg će zajednički sazvati sjednicu.

U pogledu toga može li sjednica biti sazvana iznenadno ili u odsutnosti određenih članova, neophodno je prisjetiti se da će raspored rada Vijeća ministara biti transparentan i poznat svim njegovim članovima i da se novom odredbom izričito dopušta da pravila procedure derogiraju od načela tjednih sjednica iz opravdanih razloga (npr. blagdan ili sezonski odmor). Nadalje, sazivanje sjednice od strane zamjenika predsjedavajućeg podliježe izvjesnim uvjetima:

- (1) Predsjedavajući je morao propustiti da sazove dvije uzastopne sjednice VM-a;
- (2) Takav propust mora biti u suprotnosti s odredbama Zakona i Poslovnika o radu Vijeća ministara, i
- (3) Potrebno je da sjednicu zajednički sazovu dva zamjenika predsjedavajućeg.

Radi ilustracije, sjednicu ne bi mogli iznenadno sazvati zamjenici predsjedavajućeg na dan kada se Vijeće ministara ne bi trebalo sazvati, iz opravdanog razloga propisanog u pravilima poslovnika (npr. blagdan kojeg proslavljaju određeni članovi Vijeća ministara).

Člankom 16. stavak (2) koji je proglašen u Odluci, izričito se predviđa sljedeće:

“Po pravilu, sjednice Vijeća ministra održavaju se najmanje jednom tjedno, **osim u opravdanim slučajevima utvrđenim u Poslovníku o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine. Ako suprotno odredbama ovog zakona i odredbama navedenog Poslovníka** predsjedavajući Vijeća ministara ne sazove **dvije uzastopne sjednice** Vijeća ministara, sjednicu će zajednički sazvati zamjenici predsjedavajućeg.” (zatamnjeni dio naglašen)

d) Donošenje odluka Vijeća ministara:

Odlukom se pravi razlika između: (1) odluka koje donosi Vijeće ministara o pitanjima o kojima konačnu odluku donosi Parlamentarna skupština (npr. zakoni) i (2) konačnih odluka Vijeća ministara (imenovanja, podzakonski akti, itd.)

– O pitanjima o kojima konačnu odluku donosi Parlamentarna skupština: izmjenama donesenim u Odluci ne mijenja se uvjet većinskog odlučivanja sadržan u članku 18. (1) Zakona o Vijeću ministara. Međutim, Odlukom se predviđa da će ta većina biti izračunata na osnovu članova koji su pristuni i glasaju. Ova odredba mora se tumačiti sukladno članku 16 (1) Zakona o Vijeću ministara, u kojem se izričito predviđa da članovi VM-a imaju obvezu učestvovati u radu Vijeća ministara. Izmjene donesene ovom Odlukom su u cijelosti sukladne ovoj obvezi i osiguravaju da se rad VM-a ne može blokirati pukim izostajanjem. Staro pravilo, prema kojem je bila potrebna većina od ukupnog broja članova za donošenje odluka o kojima konačno odlučuje Parlamentarna skupština u praksi se svodilo na to da se smatra da su odsutni ministri glasali “protiv” odluka koje razmatra Vijeće ministara. Odredba se primjenjuje podjednako na sve članove Vijeća ministara bez razlike. Neophodno je prisjetiti se na kraju da se ove odluke prosljeđuju Parlamentarnoj skupštini gdje se primjenjuje postupak odlučivanja propisan u Ustavu u članku IV.

– O svim ostalim pitanjima, uključujući i konačne odluke VM-a: izmjene donesene ovom Odlukom ne mijenjaju uvjet konsenzusa za donošenje odluka predviđen u čl. 18.(2) Zakona o Vijeću ministara. Radi jasnoće, izmjenama se predviđa da će se konsenzus računati na osnovu članova koji su prisutni i glasaju. Ova odredba, upravo kao i izmjena u članku 18 (1), mora se tumačiti u svezi s člankom 16 (1) Zakona o Vijeću ministara, u kojem se izričito predviđa da članovi Vijeća ministara imaju obvezu da učestvuju u radu Vijeća ministara. Izmjene donesene u Odluci su u cijelosti sukladne ovoj obvezi i osiguravaju da rad Vijeća ministara ne može biti blokiran

pukim izostajanjem. Odredba se primjenjuje podjednako na sve članove Vijeća ministara bez razlike.

Izmjene donesene u Odluci u članku 18(3) Zakona o Vijeću ministara osiguravaju bolje funkcioniranje Vijeća ministara time što iziskuju da, ako konsenzus nije postignut, propisana većina će uključivati glas najmanje jednog (1) člana iz svakog konstitutivnog naroda. Ova odredba se primjenjuje podjednako na sve članove Vijeća ministara bez razlike. Neophodno je naglasiti da se ovog pravilo odnosi na konstitutivne narode a ne na entitete. U tom pogledu, upućuje se da se prethodna odredba isto tako nije odnosila ni na entitetsku zastupljenost.

Vrijedi ponoviti da uvjet da konačna odluka Vijeća ministara treba dobiti podršku jednog ministra iz svakog konstitutivnog naroda nije pod utjecajem odsutnosti jednog ili dvojice ostalih ministara navedenog konstitutivnog naroda.

Neophodno je isto tako prisjetiti se da postupak imenovanja i odobravanja članova Vijeća ministara propisan Ustavom osigurava da Predsjedništvo imenuje predsjedavajućeg Vijeća ministara i da sve članove Vijeća ministara mora potvrditi Parlamentarna skupština. Entitetski interesi u pogledu sastava Vijeća ministara mogu se rješavati putem procedure vitalnog interesa entiteta, propisane u članku V (2) d) Ustava i putem procedure odlučivanja Parlamentarne skupštine, propisane u članku IV (3) d) Ustava (Entitetsko glasanje).

II) Predložene izmjene i dopune poslovnika domova Parlamentarne skupštine (PS) Bosne i Hercegovine

Predloženim izmjenama i dopunama poslovnika domova Parlamentarne skupštine (PS) Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu poslovnici PS) bi se:

- Uskladili poslovnici PS (konkretno oni dijelovi koji se odnose na pitanja kvoruma i postupka donošenja odluka) sa Ustavom. Trenutno postoje značajne razlike između poslovnika

PS i Ustava Bosne i Hercegovine);

- Umanjila mogućnost da se izostajanjem sa sjednice blokira rad PS;

- Pomoglo da se spriječi ometanje rada tijela domova Parlamenta (poput povjerenstava, kolegija i zajedničkog kolegija) od strane jednog ili manjine njegovih članova.

Predloženim izmjenama i dopunama obrađuju se sljedeća glavna pitanja:

a. Kvorum:

- Zastupnički dom: članak IV (2) b) Ustava izričito propisuje da:

«Većina svih članova izabranih u Zastupnički dom sačinjava kvorum»

Dosadašnjim Poslovnikom Zastupničkog doma (ZD) predviđa se da je pored učešća većine svih članova potrebno i prisustvo jedne trećine članova iz svakog entiteta (vidi dosadašnji članak 67. Poslovnika ZD-a). Takvim pravilom omogućuje se zastupnicima izabranim iz jednog entiteta da spriječe održavanje sjednice Zastupničkog doma pukim nepojavljivanjem na sjednici/sjednicama. Kaotakav,

ZDjenatajnačinspriječendasesastaneuslučajevimakadapoUstavuimap ravodatoučini.

Predloženim izmjenama i dopunama bisi sadašnji Poslovnik ZD-a uskladi sa Ustavom.

- Dom naroda: Za razliku od toga kako je uređen kod ZD-a, kvorum u Domu naroda je na isti način uređen Ustavom i Poslovnikom koji predviđa minimalnu zastupljenost konstitutivnih naroda na njegovoj sjednici. Predloženim izmjenama i dopunama ne mijenja se važeća odredba o kvorumu u Poslovniku Doma naroda (DN).

- Kolegij, Zajednički kolegij i zajednička

povjerenstva: U cilju omogućavanja boljeg funkcioniranja Kolegija i Zajedničkog kolegija, izmjenama bi se riješilo pitanje kvoruma u ovim tijelima. Za kolegije je predloženo da *«Kvorum čine dva člana Kolegija (od ukupno tri člana)»* (umjesto tri člana od ukupno tri), a u odredbama o Zajedničkom kolegijumu predložene izmjene znače da *«većina članova Zajedničkog kolegija [sačinjava kvorum], pod uvjetom da su prisutna najmanje dva člana iz svakog Doma.»* Kada se radi o zajedničkim povjerenstvima, uvjet da kvorum uključuje najmanje po jednog zastupnika svakog konstitutivnog naroda iz Doma naroda izbrisan je kako bi se osiguralo da Zajedničke komisije ne budu taoci jednog od konstitutivnih naroda.

► U pogledu utjecaja koji takve izmjene mogu imati na funkcioniranje Povjerenstva koja treba biti formirana prema članku IV (3) d) Ustava, primjećujemo da se mora napraviti jasna razlika između kolegija uspostavljenih poslovnica domova s jedne, i Povjerenstva predviđene člankom IV (3) d) Ustava, s druge strane.

Spomenuto Povjerenstvo jeste forum putem kojeg predsjedavajući i zamjenici predsjedavajućeg moraju izvršavati specifične i *sui generis* nadležnosti koje su Ustavom neposredno pripisane njima u njihovim pojedinačnim svojstvima. Odredbe poslovnika oba doma koje uređuju rad kolegijâ ne primjenjuju se na Povjerenstvo uspostavljeno prema članku IV(3)d). Kao takva, navedena povjerenstva tako ne bi bila predmetom predloženih izmjena i dopuna koje se odnose, između ostalog, na kvorum, sazivanje ili predsjedavanje sjednicama kolegija ili postupaka odlučivanja kolegijâ.

b. Odlučivanje i entitetsko glasanje:

Predloženim izmjenama i dopunama se ni na koji način ili u bilo kojem obliku ne ukidaju mehanizmi entitetskog glasanja predviđeni Ustavom. Cilj dopuna jeste da osigura da relevantni članovi ili delegati Parlamentarne skupštine prisustvuju sjednicama datog doma kako bi takvi mehanizmi bili

iskorišteni.

Kao takva, bilo koja odluka ne može biti usvojena jednostavnom većinom članova/delegata jednog doma (22 od 42 u Zastupničkom domu, odnosno 8 od 15 u Domu naroda) ukoliko su članovi ili delegati tog doma koji su izabrani s teritorije svakog entiteta prisutni i koriste mehanizme entitetskog glasanja predviđene člankom IV (3) d) kako bi blokirali usvajanje takve odluke.

Ustavom su predviđena tri koraka u odlučivanju u domovima PS-a:

1. **Prvi korak:** Prvi krug glasanja o odluci većinom onih koji su prisutni i glasaju, tokom kojeg će članovi ili delegati ulagati najveće napore kako bi se pobrinuli da ta većina uključuje najmanje jednu trećinu glasova delegata ili članova s teritorije svakog entiteta;

2. **Drugi korak:** Ukoliko ovo većinsko glasanje ne uključuje jednu trećinu glasova delegata ili članova s teritorije svakog entiteta, predsjedavajući i zamjenici predsjedavajućeg relevantnog doma moraju se sastati kao povjerenstvo i nastojati postići suglasnost oko odluke u roku od tri dana od glasanja;

3. **Treći korak:** Ako ti naponi propadnu, pristupa se drugom krugu glasanja u svezi s odlukom. S ciljem da bude usvojena, potrebno je da data odluka dobije podršku većine onih koji su prisutni i glasaju, pod uvjetom da glasovi «protiv» ne sadrže dvije trećine ili više članova/delegata izabranih iz svakog entiteta.

Prvi korak: Tekstovima dosadašnjih poslovnika tumači se ustavni uvjet da većina uključuje barem 1/3 **glasova** članova/delegata s teritorije svakog entiteta na način da se upućuje na **sve** članove/delegate izabrane iz jednog entiteta. Međutim, formulacijom iz Ustava (a konkretno rječju «glasovi» koja se u njemu koristi) zahtijeva se da se poslovníkom

upućuje na 1/3 delegata/članova koji su prisutni i glasaju. Predloženim izmjenama tumači se uvjet jedne trećine na način da se isti odnosi samo na one članove/delegate koji su prisutni i glasaju. Kao takvo, pravilo iziskuje da zastupnici iz svakog entiteta budu prisutni na sjednici ukoliko žele da glasaju «protiv» odluke. Ovim izmjenama i dopunama se ni na koji način ili u bilo kojem obliku ne ukidaju niti eliminiraju navedeni zahtjevi za 1/3.

Drugi korak: Premda se u Ustavu predviđa, prema članku IV (3) d), da je uloga predsjedavajućeg i zamjenikâ predsjedavajućeg da pokušaju postići suglasnost o odluci koja je već prošla prvi korak, postojećim poslovnicima PS-a se umjesto toga propisuje da će Kolegij nakon usuglašavanja obavijestiti Dom, koji potom mora iznova glasati o odluci uz identičan uvjet da preduzme najveće napore da sakupi najmanje 1/3 entitetskih glasova. Ovom odredbom se zapravo uvodi dodatni mehanizam blokade u sustav i otvara mogućnost *pojave začaranog kruga* budući da bi se odluke mogle beskonačno prosljeđivati iz Doma u Kolegij i iz Kolegija u Dom. Ovo je u skorije vrijeme dovelo do vrlo konkretnih blokada značajnog broja odluka. Predložene izmjene u cjelosti odgovaraju formulaciji iz Ustava uz istovremeno uvođenje izvjesnog broja pojašnjenja.

Treći korak: Formulacija zadnje rečenice članka IV (3) d) Ustava se odnosi na «dvije trećine, ili više, delegata ili članova **izabranih** iz svakog entiteta» nasuprot «**glasova**» navedenih delegata ili članova (usporedi sa drugom i trećom rečenicom članka IV (3) d) koje izričito koriste riječ «glasova»). Predloženim izmjenama i dopunama se stoga jednostavno osigurava da zahtjev 2/3 bude usklađen sa izričitom formulacijom u Ustavu. Time se samo pojašnjava da takav zahtjev treba biti izračunat na osnovu ukupnog broja članova/delegata izabranih iz svakog entiteta nasuprot broju članova/delegata koji su prisutni i glasaju.

Ove izmjene i dopune primjenjuju se podjednako na sve članove/delegate bez razlike.

c. Odsustvovanje i vođenje sjednica

Ostalim dijelovima predloženih izmjena i dopuna predviđa se potreba za smanjenjem mogućnosti da ijedno parlamentarno tijelo bude držano u talačkom odnosu po želji manjine svojih članova. Konkretno, ovim izmjenama nastoji se omogućiti određenim tijelima da obavljaju svoju funkciju čak kada neki od njegovih članova pokušavaju blokirati njegov rad izostajanjem.

Sarajevo,
2007.

24.

listopad

Miroslav Lajčák

Visoki predstavnik

[\[1\]](#) Ovim Obrazloženjem se ni na koji način niti u bilo kom obliku, bilo direktno ili indirektno, ne nastoje mijenjati ili modificirati odredbe tekstova navedenih u točkama 1-3 u prethodnom dijelu ovog dokumenta.