

Објашњење Одлуке високог представника од 19. октобра



ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

Овим Образложењем се дају додатне попратне информације [\[1\]](#) у вези са:

- 1) [Одлуком високог представника о доношењу Закона о измјенама и допунама Закона о Савјету министара Босне и Херцеговине од 19. октобра 2007. године \(у даљем тексту: Одлука\);](#)
- 2) [Предложене измјене и допуне Пословника Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине упућене Парламентарној скупштини на усвајање дана 19. октобра 2007. године;](#)
- 3) [Предложене измјене и допуне Пословника Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине упућене Парламентарној скупштини на усвајање дана 19. октобра 2007. године;](#)

С обзиром да измјене и допуне под тачком 2. и 3. садрже значајне сличности, оне ће у овом Образложењу бити заједнички обрађене.

I) Одлука високог представника о доношењу Закона о измјенама и допунама Закона о Савјету министара Босне и Херцеговине од 19. октобра 2007. године:

Циљ Одлуке је да се омогући неометан рад Савјета министара (у даљем тексту: СМ).

Мјере проглашене у Одлуци у складу су са Уставом Босне и Херцеговине (у даљем тексту: “Устав”), и то нарочито с чланом В.4 наведеног Устава.

Ове мјере се без разлике подједнако примјењују на све чланове СМ-а.

Мјерама проглашеним у Одлуци не задире се у свеукупни састав СМ-а, и то конкретно у једнаку заступљеност конститутивних народа Босне и Херцеговине (види чл. 6. Закона о Савјету министара Босне и Херцеговине, “Службени гласник Босне и Херцеговине”, бр.38/02, 30/03, 42/03, 81/06 и 76/07; у даљем тексту: “Закон о Савјету министара”; као и чл. IX.3 Устава).

Мјерама проглашеним у Одлуци, обезбјеђује се да ниједан од чланова СМ-а не може опструисати његов рад тиме што се једноставно не појави на сједницама, као и потреба да Савјету министара буде омогућено да стално доноси одлуке.

Мјерама се мијења и допуњује закон који је прогласио високи представник 2. децембра 2002. године. Овим законом су уведени кворум и механизми одлучивања како би се заштитили и унапредили интереси сваког конститутивног народа. Међутим, ови механизми су редовно злоупотребљавани противно интересима грађана Босне и Херцеговине.

Одлуком се конкретно обрађују следећа питања:

а) Замјена министра његовим замјеником у случају министрове трајне спријечености, подношења оставке или смјене:

Одлуком су измијењени и допуњени чланови 14. и 15. Закона о Савјету министара с циљем да се обезбиједи да, у периоду између дана подношења оставке, смјене или трајне спријечености министра и дана када насљедник министра преузме дужност, замјеник министра привремено обавља дужности датог министра.

Што се тиче утицаја замјене од стране замјеника министра на одлучивање у Савјету министара, претходно поменуте измјене и

допуне потребно је тумачити у вези са измјенама и допунама које су Одлуком унесене у члан 18. Закона о Савјету министара. Одлуком је додан нови став (4) у члану 18. и тиме је обезбијеђено, између осталог, да се глас замјеника министра не може рачунати као глас припадника било којег од конститутивних народа. Новим ставом (4) изричито се предвиђа:

“(4) У случају да замјеник министра замјењује министра у складу са овим законом, глас наведеног замјеника министра рачуна се за потребе израчунавања већине прописане у ставу (1) овог члана и за потребе утврђивања постојања консензуса прописаног у ставу (2) овог члана. Приликом рачунања већине прописане у ставу (3) овог члана, урачунава се глас наведеног замјеника министра, **али се не сматра гласом припадника било којег од конститутивних народа.**”(затамњени дио наглашен)

b) Кворум за одржавање сједница:

Одлуком је измијењен и допуњен члан 18(3) Закона о Савјету министара како би се омогућило Савјету министара да одржава сједницу ако је на тој сједници присутно више од једне половине његових чланова. Овом измјеном и допуном умањују се могућности да се Савјет министара блокира пуким изостајањем чланова конститутивног народа. Правило се без разлике примјењује подједнако на све такве чланове.

c) Обавеза одржавања сједнице Савјета министара:

Измјенама и допунама у члану 16. став 2. Закона о Савјету министара донесеним у Одлуци, предвиђа се да ће се сједнице Савјета министара одржавати најмање једном седмично. Измјенама и допунама се међутим допуштају изузеци од правила у оправданим случајевима и у складу с оним што је утврђено у Пословнику о раду Савјета министара. Поред тога, измјенама се предвиђа да у случају да предсједавајући не сазове двије узастопне сједнице, а да то при томе не спада у предмет изузетка предвиђеног Пословником, замјеници предсједавајућег ће заједнички сазвати сједницу.

У погледу тога може ли сједница бити сазвана изненадно или у одсутности одређених чланова, неопходно је присјетити се да ће распоред рада Савјета министара бити транспарентан и познат свим његовим члановима и да се новом одредбом изричито допушта да правила процедуре дерогирају од начела седмичних сједница из оправданих разлога (нпр. празник или сезонски одмор). Надаље, сазивање сједнице од стране замјеникаâ председavajuћег подлијеже извјесним условима:

- (1) Предсједavajuћи је морао пропустити да сазове двије узастопне сједнице СМ-а;
- (2) Такав пропуст мора бити у супротности с одредбама Закона и Пословника о раду Савјета министара, и
- (3) Потребно је да сједницу заједнички сазову два замјеника председavajuћег.

Ради илустрације, сједницу не би могли изненадно сазвати замјеници председavajuћег на дан када се Савјет министара не би требало сазвати, из оправданог разлога прописаног у правилима пословника (нпр. празник којег прослављају одређени чланови Савјета министара).

Чланом 16. став (2) који је проглашен у Одлуци, изричито се предвиђа сљедеће:

“По правилу, сједнице Савјета министра одржавају се најмање једном седмично, **осим у оправданим случајевима утврђеним у Пословнику о раду Савјета министара Босне и Херцеговине.** Ако **супротно одредбама овог закона и одредбама наведеног Пословника** председavajuћи Савјета министара не сазове **двје узастопне сједнице** Савјета министара, сједницу ће заједнички сазвати замјеници председavajuћег.” (затамњени дио наглашен)

d) Доношење одлука Савјета министара:

Одлуком се прави разлика између: (1) одлука које доноси Савјет министара о питањима о којима коначну одлуку доноси

Парламентарна скупштина (нпр. закони) и (2) коначних одлука Савјета министара (именовања, подзаконски акти, итд.)

– О питањима о којима коначну одлуку доноси Парламентарна скупштина: измјенама донесеним у Одлуци не мијења се услов већинског одлучивања садржан у члану 18. (1) Закона о Савјету министара. Међутим, Одлуком се предвиђа да ће та већина бити израчуната на основу чланова који су пристуни и гласају. Ова одредба мора се тумачити у складу с чланом 16 (1) Закона о Савјету министара, у којем се изричито предвиђа да чланови СМ-а имају обавезу да учествују у раду Савјета министара. Измјене донесене овом Одлуком су у цијелости у складу са овом обавезом и обезбјеђују да се рад СМ-а не може блокирати пуким изостајањем. Старо правило, према којем је била потребна већина од укупног броја чланова за доношење одлука о којима коначно одлучује Парламентарна скупштина у пракси се сводило на то да се сматра да су одсутни министри гласали “против” одлука које разматра Савјет министара. Одредба се примјењује подједнако на све чланове Савјета министара без разлике. Неопходно је присјетити се на крају да се ове одлуке просљеђују Парламентарној скупштини гдје се примјењује поступак одлучивања прописан у Уставу у члану IV.

– О свим осталим питањима, укључујући и коначне одлуке СМ-а: измјене донесене овом Одлуком не мијењају услов консензуса за доношење одлука предвиђен у чл. 18.(2) Закона о Савјету министара. Ради јасноће, измјенама се предвиђа да ће се консензус рачунати на основу чланова који су присутни и гласају. Ова одредба, управо као и измјена у члану 18 (1), мора се тумачити у вези са чланом 16 (1) Закона о Савјету министара, у којем се изричито предвиђа да чланови Савјета министара имају обавезу да учествују у раду Савјета министара. Измјене донесене у Одлуци су у цијелости у складу са овом обавезом и обезбјеђују да рад Савјета министара не може бити блокиран пуким изостајањем. Одредба се примјењује подједнако на све чланове Савјета министара без разлике.

Измјене донесене у Одлуци у члану 18(3) Закона о Савјету министара обезбјеђују боље функционисање Савјета министара тиме што изискују да, ако консензус није постигнут, прописана већина ће укључивати глас најмање једног (1) члана из сваког конститутивног народа. Ова одредба се примјењује подједнако на све чланове Савјета министара без разлике. Неопходно је нагласити да се овог правила односи на конститутивне народе а не на ентитете. У том погледу, упућује се да се претходна одредба исто тако није односила ни на ентитетску заступљеност.

Вриједи поновити да услов да коначна одлука Савјета министара треба добити подршку једног министра из сваког конститутивног народа није под утицајем одсутности једног или двојице осталих министара наведеног конститутивног народа.

Неопходно је исто тако присјетити се да поступак именовања и одобравања чланова Савјета министара прописан Уставом обезбјеђује да Предсједништво именује предсједавајућег Савјета министара и да све чланове Савјета министара мора потврдити Парламентарна скупштина. Ентитетски интереси у погледу састава Савјета министара могу се рјешавати путем процедуре виталног интереса ентитета, прописане у члану V (2) д) Устава и путем процедуре одлучивања Парламентарне скупштине, прописане у члану IV (3) д) Устава (Ентитетско гласање).

II) Предложене измјене и допуне пословника домова Парламентарне скупштине (ПС) Босне и Херцеговине

Предложеним измјенама и допунама пословника домова Парламентарне скупштине (ПС) Босне и Херцеговине (у даљем тексту пословници ПС) би се:

- Ускладили пословници ПС (конкретно они дијелови који се односе на питања кворума и поступка доношења одлука) са Уставом. Тренутно постоје значајне разлике између пословника ПС и Устава Босне и Херцеговине);
- Умањила могућност да се изостајањем са сједнице блокира рад ПС;

► Помогло да се спријечи ометање рада тијелâ домова Парламента (попут комисијâ, колегијума и заједничког колегијума) од стране једног или мањине његових чланова.

Предложеним измјенама и допунама обрађују се следећа главна питања:

а. Кворум:

► Представнички дом: члан IV (2) б) Устава изричито прописује да:

«Већина свих чланова изабраних у Представнички дом сачињава кворум»

Досадашњим Пословником Представничког дома (ПД) предвиђа се да је поред учешћа већине свих чланова потребно и присуство једне трећине чланова из сваког ентитета (види досадашњи члан 67. Пословника ПД-а). Таквим правилом омогућује се представницима изабраним из једног ентитета да спријече одржавање сједнице Представничког дома пуким непојављивањем на сједници/сједницама. Као такав, ПД је на тај начин спријечен да се састане у случајевима када по Уставу има право да то учини. Предложеним измјенама и допунама би се садашњи Пословник ПД-а ускладио са Уставом.

► Дом народа: За разлику од тога како је уређен код ПД-а, кворум у Дому народа је на исти начин уређен Уставом и Пословником који предвиђа минималну заступљеност конститутивних народа на његовој сједници. Предложеним измјенама и допунама не мијења се важећа одредба о кворуму у Пословнику Дома народа (ДН).

► Колегијум, Заједнички колегијум и заједничке комисије: У циљу омогућавања бољег функционисања Колегијума и Заједничког колегијума, измјенама би се ријешило питање кворума у овим тијелима. За колегијуме је предложено да *«Кворум чине два члана Колегија (од укупно три члана)»* (умјесто три члана од укупно три), а у одредбама о Заједничком

колегијуму предложене измјене значе да «*већина чланова Заједничког колегија [сачињава кворум], под условом да су присутна најмање два члана из сваког Дома.*» Када се ради о заједничким комисијама, увјет да кворум укључује најмање по једног представника сваког конститутивног народа из Дома народа избрисан је како би се осигурало да Заједничке комисије не буду таоци једног од конститутивних народа.

► У погледу утицаја који такве измјене могу имати на функционисање Комисије која треба бити формирана према члану IV (3) д) Устава, примјећујемо да се мора направити јасна разлика између колегијума успостављених пословницима домова с једне, и Комисије предвиђене чланом IV (3) д) Устава, с друге стране.

Споменута Комисија јесте форум путем којег предсједавајући и замјеници предсједавајућег морају извршавати специфичне и *suī generis* надлежности које су Уставом директно приписане њима у њиховим појединачним својствима. Одредбе пословника оба дома које уређују рад колегијаâ не примјењују се на Комисију успостављену према члану IV(3)д). Као такве, наведене комисије тако не би биле предметом предложених измјена и допуна које се односе, између осталог, на кворум, сазивање или предсједавање сједницама колегијума или поступака одлучивања колегијумаâ.

6. Одлучивање и ентитетско гласање:

Предложеним измјенама и допунама се ни на који начин или у било којем облику не укидају механизми ентитетског гласања предвиђени Уставом. Циљ допуна јесте да осигура да релевантни чланови или делегати Парламентарне скупштине присуствују сједницама датог дома како би такви механизми били искориштени.

Као таква, било која одлука не може бити усвојена једноставном већином чланова/делегата једног дома (22 од 42 у Представничком дому, односно 8 од 15 у Дому народа) уколико су

чланови или делегати тог дома који су изабрани с територије сваког ентитета присутни и користе механизме ентитетског гласања предвиђене чланом IV (3) д) како би блокирали усвајање такве одлуке.

Уставом су предвиђена три корака у одлучивању у домовима ПС-а:

1. **Први корак:** Први круг гласања о одлуци већином оних који су присутни и гласају, током којег ће чланови или делегати улагати највеће напоре како би се побринули да та већина укључује најмање једну трећину гласова делегата или чланова с територије сваког ентитета;

2. **Други корак:** Уколико ово већинско гласање не укључује једну трећину гласова делегата или чланова с територије сваког ентитета, предсједавајући и замјеници предсједавајућег релевантног дома морају се састати као комисија и настојати постићи сагласност око одлуке у року од три дана од гласања;

3. **Трећи корак:** Ако ти напори пропадну, приступа се другом кругу гласања у вези с одлуком. С циљем да буде усвојена, потребно је да дата одлука добије подршку већине оних који су присутни и гласају, под условом да гласови «против» не садрже двије трећине или више чланова/делегата изабраних из сваког ентитета.

Први корак: Текстовима досадашњих пословника тумачи се уставни услов да већина укључује барем 1/3 **гласова** чланова/делегата с територије сваког ентитета на начин да се упућује на **све** чланове/делегате изабране из једног ентитета. Међутим, формулацијом из Устава (а конкретно рјечју «гласови» која се у њему користи) захтијева се да се пословником упућује на 1/3 делегата/чланова који су присутни и гласају. Предложеним измјенама тумачи се услов једне трећине на начин да се исти односи само на оне чланове/делегате који су присутни и гласају. Као такво, правило изискује да представници из сваког ентитета буду присутни на сједници уколико желе да гласају «против» одлуке. Овим измјенама и допунама се ни на који

начин или у било којем облику не укидају нити елиминишу наведени захтјеви за 1/3.

Други корак: Премда се у Уставу предвиђа, према члану IV (3) д), да је улога предсједавајућег и замјеника предсједавајућег да покушају постићи сагласност о одлуци која је већ прошла први корак, постојећим пословницима ПС-а се умјесто тога прописује да ће Колегијум након усаглашавања обавијестити Дом, који потом мора изнова гласати о одлуци уз идентичан увјет да предузме највеће напоре да сакупи најмање 1/3 ентитетских гласова. Овом одредбом се заправо уводи додатни механизам блокаде у систем и отвара могућност *појаве зачараног круга* будући да би се одлуке могле бесконачно прослијеђивати из Дома у Колегијум и из Колегијума у Дом. Ово је у скорије вријеме довело до врло конкретних блокада значајног броја одлука. Предложене измјене у цјелости одговарају формулацији из Устава уз истовремено увођење извјесног броја појашњења.

Трећи корак: Формулација задње реченице члана IV (3) д) Устава се односи на «двје трећине, или више, делегата или чланова **изабраних** из сваког ентитета» насупрот «**гласова**» наведених делегата или чланова (упореди са другом и трећом реченицом члана IV (3) д) које изричито користе ријеч «гласова»). Предложеним измјенама и допунама се стога једноставно осигурава да захтјев 2/3 буде усклађен са изричитом формулацијом у Уставу. Тиме се само појашњава да такав захтјев треба бити израчунат на основу укупног броја чланова/делегата изабраних из сваког ентитета насупрот броју чланова/делегата који су присутни и гласају.

Ове измјене и допуне примјењују се подједнако на све чланове/делегате без разлике.

ц. Одсуствовање и вођење сједница

Осталим дијеловима предложених измјена и допуна предвиђа се потреба за смањењем могућности да иједно парламентарно тијело буде држано у талачком односу по жељи мањине својих чланова.

Конкретно, овим измјенама настоји се омогућити одређеним тијелима да обављају своју функцију чак када неки од његових чланова покушавају блокирати његов рад изостајањем.

Сарајево,
2007.

24.

октобар

Мирослав Лајчак

Високи представник

[\[1\]](#) Овим Образложењем се ни на који начин нити у било ком облику, било директно или индиректно, не настоје мијењати или модификовати одредбе текстова наведених у тачкама 1-3 у претходном дијелу овог документа.