

Visoki predstavnik
Miroslav Lajčák, s. r.

AUTENTIČNO TUMAČENJE

ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O VIJEĆU MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE DONESENOM ODLUKOM VISOKOG PREDSTAVNIKA OD 19. OKTOBRA 2007. GODINE

1. Cilj Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine donesenog Odlukom visokog predstavnika od 19. oktobra 2007. godine (u daljnjem tekstu: "Zakon") jeste da se omogući neometan rad Vijeća ministara (u daljnjem tekstu: VM).

2. Ove izmjene i dopune se bez razlike podjednako primjenjuju na sve članove VM-a.

3. Izmjenama i dopunama se ne zadire 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; i čl. IX.3 Ustava).

4. Izmjenama i dopunama se osigurava da nijedan od članova VM-a ne može opstruirati njegov rad time što jednostavno neopravdano i nedopušteno izostaje sa sjednica, kao i potreba da Vijeću ministara bude omogućeno da stalno donosi odluke.

5. Izmjene i dopune nisu na štetu bilo kojeg konstitutivnog naroda i bilo kojeg od entiteta Bosne i Hercegovine. One će se provoditi u dobroj namjeri.

6. Izmjenama i dopunama se konkretno obrađuju sljedeća pitanja:

a) Zamjena predsjedavajućeg Vijeća ministara zamjenikom predsjedavajućeg i zamjena ministra njegovim zamjenikom

i) Zamjena predsjedavajućeg Vijeća ministara

7. Kada se govori o zamjeni predsjedavajućeg Vijeća ministara, član 32. Zakona o Vijeću ministara propisuje:

"Predsjedavajućeg Vijeća ministara, u slučaju njegove odsutnosti ili druge vrste spriječenosti da obavlja svoje dužnosti, zamjenjuje najmlađi od zamjenika predsjedavajućeg Vijeća ministara. U tom slučaju, navedeni zamjenik predsjedavajućeg ima sva prava i dužnosti predsjedavajućeg Vijeća ministara."

8. Da bi izbjegli svaku vrstu sumnje, mehanizam zamjene propisan u članu 32. Zakona o Vijeću ministara primjenjuje se jedino u slučajevima odsustva ili spriječenosti da se obavljaju dužnosti koje su **privremenog** karaktera i neće se tumačiti na bilo koji način, bilo posredno ili neposredno, tako da dozvoljava zamjeniku predsjedavajućeg Vijeća ministara da zamijeni predsjedavajućeg Vijeća ministara u slučajevima trajne spriječenosti da obavlja svoje dužnosti. Član 32 se mora tumačiti u vezi sa članom 12.(3) Zakona o Vijeću ministara koji izričito regulira slučajeve **trajne** spriječenosti predsjedavajućeg Vijeća ministara da obavlja svoje dužnosti.

9. Članom 12.(3) propisuje se da ako je predsjedavajući Vijeća ministara **trajno** spriječen da vrši svoje dužnosti, Vijeće ministara daje ostavku u cjelini i novi postupak imenovanja i odobravanja svih članova Vijeća ministara, uključujući i predsjedavajućeg, mora biti sproveden u skladu s relevantnim odredbama Zakona o Vijeću ministara. Članom 12. (3) predviđa se sljedeće:

"Ako predsjedavajući Vijeća ministara podnese ostavku ili ako je **trajno** spriječen da vrši svoju dužnost, Vijeće ministara daje ostavku u cjelini a dužnost obavlja do potvrde novog predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara. U tom slučaju primjenjuje se postupak iz člana 9. i 10. ovog zakona." (zatamnjeni dio naglašen)

10. Način na koji se utvrđuje privremena spriječenost ili odsustvo jeste materija koja se uređuje Poslovníkom o radu Vijeća ministara. Pored toga, i da bi izbjegli svaku sumnju, članom 32. ne omogućava se zamjeniku predsjedavajućeg koji vrši dužnost predsjedavajućeg Vijeća ministara da bude izuzet od uvjeta kojim se ograničavaju nadležnosti zamjenika predsjedavajućeg u pogledu sazivanja sjednica Vijeća ministara. Na primjer, zamjenik predsjedavajućeg koji zamjenjuje predsjedavajućeg Vijeća ministara u smislu člana 32. može sazvati sjednicu jedino zajedno s drugim zamjenikom predsjedavajućeg i to u slučaju kada je predsjedavajući propustio, suprotno odredbama ovog Zakona i odredbama navedenog Poslovnika, da sazove dvije uzastopne sjednice Vijeća ministara.

ii) Zamjena ministra

11. Zakonom su izmijenjeni i dopunjeni članovi 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. Takva mogućnost vršenja dužnosti u ime odsutnog ministra je već postojala u Zakonu o Vijeću ministara proglašenom u decembru 2002. godine, ali je bila ograničenog djelokruga. Izuzetak koji se uvodi ovim izmjenama i dopunama također ograničava nadležnosti u pogledu donošenja odluka zamjenika ministra.

12. Što se tiče utjecaja zamjene od strane zamjenika ministra na odlučivanje u Vijeću ministara, prethodno pomenute izmjene i dopune potrebno je tumačiti u vezi s izmjenama i dopunama koje su Zakonom unesene u član 18. Zakona o Vijeću ministara. Zakonom je dodan novi stav (4) u članu 18. i time je osigurano, između ostalog, da se glas zamjenika ministra ne može računati kao glas pripadnika bilo kojeg od konstitutivnih naroda. Novim stavom (4) izričito se predviđa:

"(4) U slučaju da zamjenik ministra zamjenjuje ministra u skladu s ovim zakonom, glas navedenog zamjenika ministra računa se za potrebe izračunavanja većine propisane u stavu (1) ovog člana i za potrebe utvrđivanja postojanja konsenzusa propisanog u stavu (2) ovog člana. Prilikom računanja većine propisane u stavu (3) ovog člana, 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

13. Zakonom je izmijenjen i dopunjen član 16(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 nekog konstitutivnog naroda. Pravilo se bez razlike primjenjuje podjednako na sve takve članove, i njime se ne krši član IX 3 Ustava BiH kojim se propisuje da "Funkcioneri **imenovani** na položaje u institucijama Bosne i Hercegovine, u pravilu, odražavaju sastav naroda Bosne i Hercegovine". (zatamnjeni dio naglašen).

c) **Obaveza održavanja sjednice Vijeća ministara**

14. Izmjenama i dopunama u članu 16. stav 2. Zakona o Vijeću ministara donesenim u Zakonu, predviđa se da će se sjednice Vijeća ministara održavati najmanje jednom sedmično. Izmjenama i dopunama se međutim dopuštaju izuzeci od pravila u opravdanim slučajevima i u skladu s onim što je utvrđeno u Poslovniku o radu Vijeća ministara. Pored toga, izmjenama i dopunama 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.

15. 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 sedmičnih sjednica iz opravdanih razloga (npr. praznik ili sezonski odmor). Nadalje, sazivanje sjednice od strane zamjenikâ 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.

16. 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 Poslovníku o radu (npr. praznik kojeg proslavljaju određeni članovi Vijeća ministara).

Članom 16. stav (2) koji je proglašen Zakonom, izričito se predviđa sljedeće:

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

17. Na Vijeću ministara će biti da u svom Poslovníku o radu definira takve *opravdane slučajeve*, tj. okolnosti u kojima se opravdava neodržavanje sjednice Vijeća ministara (npr. praznik kojeg proslavljaju određeni članovi Vijeća ministara).

18. Po pravilu, u takve opravdane slučajeve će, između ostalog, spadati:

(1) Odsutnost svih članova (ministri i predsjedavajući Vijeća ministara ako se dati slučaj pojavi) koji predstavljaju dati konstitutivni narod; i

(2) Odsutnost svih članova imenovanih sa teritorije datog entiteta.

U tu svrhu, bit će uspostavljen mehanizam prema kojem će osoba odnosno osobe koje sazivaju sjednicu i osoba koja predsjedava sjednicom uložiti maksimalne napore kako bi osigurali da najmanje jedan takav član iz svakog konstitutivnog naroda i najmanje jedan član imenovan s teritorije svakog entiteta bude prisutan na sjednici. Ukoliko ovi napori ne uspiju, osoba odnosno osobe koje sazivaju sjednicu ili osoba koja predsjedava sjednicom će odgoditi održavanje sjednice za minimalno tri (3) dana i maksimalno sedam (7) dana.

Neprisustvovanjem na ponovo sazvanoj sjednici članova koji predstavljaju isti konstitutivni narod i/ili imenovanih s teritorije istog entiteta, neće se spriječiti održavanje sjednice ukoliko postoji kvorum iz člana 16(3) ovog Zakona i nijedan drugi važeći opravdan slučaj ne sprječava njeno održavanje. Radi ilustracije, ako nijedan član iz reda konstitutivnog naroda A ne može biti prisutan kada je sjednica sazvana, osoba ili osobe koje sazivaju sjednicu ili osoba koja predsjedava tom sjednicom će odgoditi njeno održavanje. Kada je sjednica ponovo sazvana, odsustvovanje svih članova iz reda istog konstitutivnog naroda neće predstavljati opravdan slučaj za neodržavanje sjednice. Pored toga, uz pretpostavku da su članovi koji predstavljaju konstitutivni narod A imenovani sa teritorije entiteta X, odsustvovanje svih članova imenovanih sa teritorije entiteta X kada je sjednica ponovo sazvana, neće predstavljati opravdan slučaj za neodržavanje sjednice.

d) Donošenje odluka Vijeća ministara

19. 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 Zakonom ne mijenja se uvjet većinskog odlučivanja sadržan u članu 18. (1) Zakona o Vijeću ministara. Međutim, Zakonom se predviđa da će ta većina biti izračunata na osnovu članova koji su prisutni i glasaju. Ova odredba mora se tumačiti u skladu s članom 16 (1) Zakona o Vijeću ministara, u kojem se izričito predviđa da članovi VM-a imaju obavezu da učestvuju u radu Vijeća ministara. Izmjene donesene ovim Zakonom u cijelosti su u skladu s ovom obavezom i osiguravaju da se rad VM-a ne može blokirati pukim izostajanjem. Ranije 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 Ustavom u članu IV.

- O svim ostalim pitanjima, uključujući i konačne odluke VM-a: izmjene donesene ovim Zakonom 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 članu 18 (1), mora se tumačiti u vezi s članom 16 (1) Zakona o Vijeću ministara, u kojem se izričito predviđa da članovi Vijeća ministara imaju obavezu da učestvuju u radu Vijeća ministara. Izmjene donesene Zakonom u cijelosti su u skladu s ovom obavezom i osiguravaju da rad Vijeća ministara ne može biti blokiran pukim izostajanjem. Odredba se primjenjuje podjednako na sve članove Vijeća ministara bez razlike.

Izmjene i dopune donesene Zakonom u članu 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 primjenjuje se podjednako na sve članove Vijeća ministara bez razlike. Neophodno je naglasiti da se ovo 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. Kao takvo ovo pravilo ne spada u predmet člana V(4b) Ustava BiH, kojim se predviđa da "Najviše dvije trećine svih ministara mogu biti **imenovani** sa teritorije Federacije." /zatamnjeni dio naglašen/. Ovakva ustavna odredba se dakle primjenjuje na imenovanja i ne predstavlja pravilo o kvorumu ili donošenju odluka u Vijeću ministara.

Vrijedi ponoviti da uvjet da konačna odluka Vijeća ministara treba dobiti podršku jednog ministra iz svakog konstitutivnog naroda nije ugrožen odsutnošću 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 odobriti Parlamentarna skupština. Entitetski interesi u pogledu sastava Vijeća ministara mogu se rješavati putem procedure vitalnog interesa entiteta, propisane u članu V (2) d) Ustava i putem procedure odlučivanja Parlamentarne skupštine, propisane u članu IV (3) d) Ustava.

Član 18. stav 3. mora se tumačiti u vezi sa članom 6. Zakona. Članom 6. stav 1. Zakona predviđa se sljedeće:

"Ukupni sastav Vijeća ministara će u toku cijelog mandata biti u potpunosti u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, naročito njegovim članovima V.4.(b) i IX.3., te će se u skladu s tim u sastavu Vijeća ministara osigurati jednaka zastupljenost konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine."

U smislu člana 18. stav 3., glas člana Vijeća ministara ne može se ubrajati kao glas datog konstitutivnog naroda, ukoliko navedeni član nije imenovan u Vijeće ministara kao predstavnik istog konstitutivnog naroda. Svako drugo tumačenje bi dovelo do situacije u kojoj bi zaštita data konstitutivnim narodima u procesu donošenja odluka prema članu 18. stav 3. kao i garancija jednake zastupljenosti konstitutivnih naroda predviđena u članu 6. stav 1. postale nedjelotvorne.

S obzirom na stav 2. u članu 6. Zakona, kojim se propisuje da su predsjedavajući Vijeća ministara i zamjenici predsjedavajućeg iz različitih konstitutivnih naroda, član 18. stav 3. Zakona o Vijeću ministara će se tumačiti na način da se njime predviđa ulaganje najvećih napora kako bi se osiguralo da glas najmanje jednog člana iz svakog konstitutivnog naroda iz navedene odredbe daje predsjedavajući Vijeća ministara i zamjenici predsjedavajućeg Vijeća ministara. U slučaju da su predsjedavajući ili zamjenici predsjedavajućeg odsutni ili na drugi način spriječeni da na navedeni način glasaju, oni će ovlastiti po jednog člana Vijeća ministara koji pripada istom konstitutivnom narodu da daju glas u njihovo ime. U slučaju da predsjedavajući ili zamjenici predsjedavajućeg u tu svrhu ne ovlaste člana Vijeća ministara ili u slučaju da je u tu svrhu ovlašten član Vijeća ministara odsutan ili na drugi način spriječen da da navedeni glas, bilo koji drugi član Vijeća ministara koji pripada datom konstitutivnom narodu ima pravo dati navedeni glas.

Koristeći se ovlaštenjima koja su visokom predstavniku dana članom V Aneksa 10 (Sporazum o civilnoj provedbi Mirovnog ugovora) Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, prema kojem je visoki predstavnik konačni autoritet za tumačenje navedenog Sporazuma o civilnoj provedbi Mirovnog ugovora, i članom II 1. (d) prethodno navedenog Sporazuma, koji od visokog predstavnika zahtijeva da olakša rješavanje bilo kojih poteškoća koje se pojave u vezi sa civilnom implementacijom Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini;

Pozivajući se na stav XI.2 Zaključaka Konferencije za implementaciju mira održane u Bonu 9. i 10. decembra 1997. godine, u kojem je Vijeće za implementaciju mira pozdravilo namjeru visokog predstavnika da iskoristi svoj konačni autoritet za tumačenje Sporazuma o civilnoj implementaciji Mirovnog ugovora, kako bi olakšao rješavanje bilo kojih poteškoća kao što je gore rečeno "donošenjem obavezujućih odluka kakogod on ocijeni da je neophodno" o određenim pitanjima, uključujući i (prema točki (c) stavka XI.2) "mjere kojima se osigurava implementacija Mirovnog sporazuma na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine i njezinih entiteta, kao i neometano funkcionisanje zajedničkih institucija";

Pozivajući se također na Odluku visokog predstavnika, od 19. oktobra 2007. godine, o donošenju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine;

Imajući u vidu da prema članu 137-140. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i članu 131-134. Poslovnika Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine spomenuti domovi mogu donijeti autentična tumačenja zakona;

Konstatujući da se upravljanje institucijama Bosne i Hercegovine mora rukovoditi duhom kompromisa između svih konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine i između predstavnika imenovanih iz različitih entiteta Bosne i Hercegovine;

Konstatujući također da je Odluka od 19. oktobra u tom duhu donesena i da bi je shodno tome trebalo tumačiti odnosno provoditi;

Uzevši u obzir, konstatirajući, te imajući u vidu sve prethodno navedeno, visoki predstavnik donosi sljedeću

ODLUKU

O DONOŠENJU AUTENTIČNOG TUMAČENJA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O VIJEĆU MINISTARA BOSNE I HERCEGOVINE DONESENOG ODLUKOM VISOKOG PREDSTAVNIKA OD 19. OKTOBRA 2007. GODINE

Ovo Autentično tumačenje postaje sastavnim dijelom Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine donesenog Odlukom visokog predstavnika od 19. oktobra 2007. godine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine", br. 81/07) i ima zakonsku snagu.

Ovo Autentično tumačenje se odmah objavljuje u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine" i stupa na snagu danom objavljivanja.

Ovo Autentično tumačenje će se smatrati važećim od dana stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine donesenog Odlukom visokog predstavnika od 19. oktobra 2007. godine na privremenoj osnovi, sve dok Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine ne usvoji ovo Autentično tumačenje skupa sa spomenutim Zakonom u istom obliku, bez izmjena i dopuna i bez dodatnih uvjeta.

Ova Odluka se objavljuje na službenoj Internet stranici Kancelarije visokog predstavnika i stupa na snagu odmah.

Ova Odluka se odmah objavljuje u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine".

Broj 12/07
3. decembra 2007. godine
Sarajevo

Visoki predstavnik
Miroslav Lajčak, s.r.