

Високи представник
Мирослав Лајчак, с. р.

АУТЕНТИЧНО ТУМАЧЕЊЕ

ЗАКОНА О ИЗМЈЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О САВЈЕТУ МИНИСТРА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ ДОНЕСЕНОГ ОДЛУКОМ ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА ОД 19. ОКТОБРА 2007. ГОДИНЕ

1. Циљ Закона о измјенама и допунама Закона о Савјету министара Босне и Херцеговине донесеног Одлуком високог представника од 19. октобра 2007. године (у даљњем тексту: "Закон") јесте да се омогући неометан рад Савјета министара (у даљњем тексту: СМ).

2. Ове измјене и допуне се без разлике подједнако примјењују на све чланове СМ-а.

3. Измјенама и допунама се не задире 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; и чл. IX.3 Устава).

4. Измјенама и допунама се осигурава да ниједан од чланова СМ-а не може опструирати његов рад тиме што једноставно неоправдано и недопуштено изостаје са сједница, као и потреба да Савјету министара буде омогућено да стално доноси одлуке.

5. Измјене и допуне нису на штету било којег конститутивног народа и било којег од ентитета Босне и Херцеговине. Оне ће се проводити у доброј намјери.

6. Измјенама и допунама се конкретно обрађују слjedeћа питања:

а) Замјена предједавајућег Савјета министара замјеником предједавајућег и замјена министра његовим замјеником

и) Замјена предједавајућег Савјета министара

7. Када се говори о замјени предједавајућег Савјета министара, члан 32. Закона о Савјету министара прописује:

"Предједавајућег Савјета министара, у случају његове одсутности или друге врсте спријечености да обавља своје дужности, замјењује најмлађи од замјеника предједавајућег Савјета министара. У том случају, наведени замјеник предједавајућег има сва права и дужности предједавајућег Савјета министара."

8. Да би избјегли сваку врсту сумње, механизам замјене прописан у члану 32. Закона о Савјету министара примјењује се једино у случајевима одсуства или спријечености да се обављају дужности које су **привременог** карактера и неће се тумачити на било који начин, било посредно или непосредно, тако да дозвољава замјенику предједавајућег Савјета министара да замијени предједавајућег Савјета министара у случајевима трајне спријечености да обавља своје дужности. Члан 32 се мора тумачити у вези са чланом 12.(3) Закона о Савјету министара који изричито регулира случајеве **трајне** спријечености предједавајућег Савјета министара да обавља своје дужности.

9. Чланом 12.(3) прописује се да ако је предједавајући Савјета министара **трајно** спријечен да врши своје дужности, Савјет министара даје оставку у цјелини и нови поступак именована и одобравања свих чланова Савјета министара, укључујући и предједавајућег, мора бити спроведен у складу с релевантним одредбама Закона о Савјету министара. Чланом 12. (3) предвиђа се слjedeће:

"Ако предједавајући Савјета министара поднесе оставку или ако је **трајно** спријечен да врши своју дужност, Савјет министара даје оставку у цјелини а дужност обавља до потврде новог

председавајућег и чланова Савјета министара. У том случају примјењује се поступак из члана 9. и 10. овог закона." (затамњени дио наглашен)

10. Начин на који се утврђује привремена спријеченост или одсуство јесте материја која се уређује Пословником о раду Савјета министара. Поред тога, и да би избјегли сваку сумњу, чланом 32. не омогућава се замјенику председавајућег који врши дужност председавајућег Савјета министара да буде изузет од услова којим се ограничавају надлежности замјеника председавајућег у погледу сазивања сједница Савјета министара. На примјер, замјеник председавајућег који замјењује председавајућег Савјета министара у смислу члана 32. може сазвати сједницу једино заједно с другим замјеником председавајућег и то у случају када је председавајући пропустио, супротно одредбама овог Закона и одредбама наведеног Пословника, да сазове двије узастопне сједнице Савјета министара.

ии) Замјена министра

11. Законом су измијењени и допуњени чланови 14. и 15. Закона о Савјету министара с циљем да се осигура да, у периоду између дана подношења оставке, смјене или трајне спријечености министра и дана када наслједник министра преузме дужност, замјеник министра привремено обавља дужности датог министра. Таква могућност вршења дужности у име одсутног министра је већ постојала у Закону о Савјету министара проглашеном у децембру 2002. године, али је била ограниченог дјелокруга. Изузетак који се уводи овим измјенама и допунама такођер ограничава надлежности у погледу доношења одлука замјеника министра.

12. Што се тиче утицаја замјене од стране замјеника министра на одлучивање у Савјету министара, претходно поменуте измјене и допуне потребно је тумачити у вези с измјенама и допунама које су Законом унесене у члан 18. Закона о Савјету министара. Законом је додан нови став (4) у члану 18. и тиме је обезбјеђено, 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 с овим законом, глас наведеног замјеника министра рачуна се за потребе израчунавања већине прописане у ставу (1) овог члана и за потребе уизрачунавања већине прописане 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)

б) Кворум за одржавање сједница

13. Законом је измијењен и допуњен члан 16(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 неког конститутивног народа. Правило се без разлике примјењује подједнако на све такве чланове, и њиме се не крши члан IX 3 Устава БиХ којим се прописује да "Функционери **именовани** на положаје у институцијама Босне и Херцеговине, у начелу, представљају састав народа Босне и Херцеговине". (затамњени дио наглашен).

ц) Обавеза одржавања сједнице Савјета министара

14. Измјенама и допунама у члану 16. став 2. Закона о Савјету министара донесеним у Закону, 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 и допунама се предвиђа да у случају да председавајући не сазове двије узастопне сједнице, а да то при томе не спада у предмет изузетка предвиђеног Пословником, замјеници председавајућег ће заједнички сазвати сједницу.

15. 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 замјеника предсједавајућег подлијеже извјесним условима:

- (1) Предсједавајући 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 предсједавајућег.

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

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

"По правилу, сједнице Савјета министара 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 предсједавајући Савјета министара не сазове **двје узастопне сједнице** Савјета министара, сједницу ће заједнички сазвати замјеници предсједавајућег." (затамњени дио наглашен)

17. На Савјету министара ће бити да у свом Пословнику о раду дефинише такве *оправдане случајеве*, тј. околности у којима се оправдава неодржавање сједнице Савјета министара (нпр. празник којег прослављају одређени чланови Савјета министара).

18. По правилу, у такве оправдане случајеве ће, између осталог, спадати:

- (1) Одсутност свих чланова (министри и предсједавајући Савјета министара ако се дати случај појави) који представљају дати конститутивни народ; и
- (2) Одсутност свих чланова именованих са територије датог ентитета.

У ту сврху, бит ће успостављен механизам према којем ће лице односно лица која сазивају сједницу и лице које предсједава сједницом уложити максималне напоре како би обезбједили да најмање један такав члан из сваког конститутивног народа и најмање један члан именован са територије сваког ентитета буде присутан на сједници. Уколико ови напори не успију, лице односно лица која сазивају сједницу или лице које предсједава сједницом ће одгодити одржавање сједнице за минимално три (3) дана и максимално седам (7) дана.

Неприсуствовањем на поново сазваној сједници чланова који представљају исти конститутивни народ и/или именованих с територије истог ентитета, неће се спријечити одржавање сједнице уколико постоји кворум из члана 16(3) овог Закона и ниједан други важећи оправдан случај не спрјечава њено одржавање. Ради илустрације, ако ниједан члан из реда конститутивног народа А не може бити присутан када је сједница сазвана, лице или лица која сазивају сједницу или лице које предсједава том сједницом ће одгодити њено одржавање. Када је сједница поново сазвана, одсуствовање свих чланова из реда истог конститутивног народа неће представљати оправдан случај за неодржавање сједнице. Поред тога, уз претпоставку да су чланови који представљају конститутивни народ А именовани са територије ентитета Х, одсуствовање свих чланова именованих са територије ентитета Х када је сједница поново сазвана, неће представљати оправдан случај за неодржавање сједнице.

д) Доношење одлука Савјета министара

19. 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 Законом не мијења се услов већинског одлучивања садржан у члану 18. (1) Закона о Савјету министара. Међутим, Законом се предвиђа да ће та већина бити израчуната на основу чланова који су присутни 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 овим Законом у цијелости су у складу с овом обавезом и осигуравају да се рад СМ-а не може блокирати пуким изостајањем. Раније 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 Уставом у члану IV.

- О свим осталим питањима, укључујући и коначне одлуке СМ-а: измјене донесене овим Законом 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 с 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 Законом у цијелости су у складу с 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 и допуне донесене Законом у члану 18(3) Закона о Савјету министара обезбјеђују боље функционирање 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 примјењује се подједнако на све чланове Савјета министара без разлике. Неопходно је нагласити да се ово правило 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. Као такво ово правило не спада у предмет члана V(4)б) Устава БиХ, којим се предвиђа да "Највише двије трећине свих министара могу бити **именовани** са територије Федерације." /затамњени дио наглашен/. Оваква уставна одредба се дакле примјењује на именована и не представља правило о кворуму или доношењу одлука у Савјету министара.

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

Неопходно је исто тако присјетити се да поступак именована и одобравања чланова Савјета министара прописан Уставом осигурава да Предсједништво именује предсједавајућег Савјета министара и да све чланове Савјета министара мора одобрити 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.

Члан 18. став 3. мора се тумачити у вези са чланом 6. Закона. Чланом 6. став 1. Закона предвиђа се сљедеће:

"Укупни састав Савјета министара ће у току цијелог мандата бити у потпуности у складу са Уставом Босне и Херцеговине, нарочито његовим члановима V.4.(б) и IX.3., те ће се у складу с тим у саставу Савјета министара осигурати једнака заступљеност конститутивних народа Босне и Херцеговине."

У смислу члана 18. став 3., глас члана Савјета министара не може се убрајати као глас датог конститутивног народа, уколико наведени члан није именован у Савјет министара као представник истог конститутивног народа. Свако друго тумачење би довело до ситуације у којој би заштита дата конститутивним народима у процесу доношења одлука према члану 18. став 3. као и гаранција једнаке заступљености конститутивних народа предвиђена у члану 6. став 1. постале недјелотворне.

С обзиром на став 2. у члану 6. Закона, којим се прописује да су председавајући Савјета министара и замјеници председавајућег из различитих конститутивних народа, члан 18. став 3. Закона о Савјету министара ће се тумачити на начин да се њиме предвиђа улагање највећих напора како би се осигурало да глас најмање једног члана из сваког конститутивног народа из наведене одредбе даје председавајући Савјета министара и замјеници председавајућег Савјета министара. У случају да су председавајући или замјеници председавајућег одсутни или на други начин спријечени да на наведени начин гласају, они ће овластити по једног члана Савјета министара који припада истом конститутивном народу да дају глас у њихово име. У случају да председавајући или замјеници председавајућег у ту сврху не овласте члана Савјета министара или у случају да је у ту сврху овлаштени члан Савјета министара одсутан или на други начин спријечен да да наведени глас, било који други члан Савјета министара који припада датом конститутивном народу има право дати наведени глас.

Користећи се овлаштењима која су високом представнику дана чланом V Анекса 10 (Споразум о цивилној provedби Мирног уговора) Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини, према којем је високи представник коначни ауторитет за тумачење наведеног Споразума о цивилној provedби Мирног уговора, и чланом II 1. (д) претходно наведеног Споразума, који од високог представника захтијева да олакша рјешавање било којих потешкоћа које се појаве у вези с цивилном provedбом Општег оквирног споразума за мир у Босни и Херцеговини;

Позивајући се на став XI.2 Закључака Конференције за имплементацију мира одржане у Бону 9. и 10. децембра 1997. године, у којем је Савјет за имплементацију мира поздравило намјеру високог представника да искористи свој коначни ауторитет за тумачење Споразума о цивилној provedби Мирног уговора, како би олакшао рјешавање било којих потешкоћа као што је горе речено "доношењем обавезујућих одлука какогод он оцијени да је неопходно" о одређеним питањима, укључујући и (према тачки (ц) става XI.2) "мјере којима се осигурава имплементација Мирног споразума на цијелом територију Босне и Херцеговине и њених ентитета, као и неометано функционисање заједничких институција";

Позивајући се такође на Одлуку високог представника, од 19. октобра 2007. године, о доношењу Закона о измјенама и допунама Закона о Савјету министара Босне и Херцеговине;

Имајући у виду да према члану 137-140. Пословника Представничког дома Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине и члану 131-134. Пословника Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине споменути домови могу донијети аутентична тумачења закона;

Констатујући да се управљање институцијама Босне и Херцеговине мора руководити духом компромиса између свих конститутивних народа Босне и Херцеговине и између представника именованих из различитих ентитета Босне и Херцеговине;

Констатујући такође да је Одлука од 19. октобра у том духу донесена и да би је сходно томе требало тумачити односно проводити;

Узевши у обзир, констатујући, те имајући у виду све претходно наведено, високи представник доноси следећу

ОДЛУКУ

**О ДОНОШЕЊУ АУТЕНТИЧНОГ ТУМАЧЕЊА ЗАКОНА О ИЗМЈЕНАМА И ДОПУНАМА
ЗАКОНА О САВЈЕТУ МИНИСТАРА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ ДОНЕСЕНОГ ОДЛУКОМ
ВИСОКОГ ПРЕДСТАВНИКА ОД 19. ОКТОБРА 2007. ГОДИНЕ**

Ово Аутентично тумачење постаје саставним дијелом Закона о измјенама и допунама Закона о Савјету министара Босне и Херцеговине донесеног Одлуком високог представника од 19. октобра 2007. године ("Службени гласник Босне и Херцеговине", бр. 81/07) и има законску снагу.

Ово Аутентично тумачење се одмах објављује у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине" и ступа на снагу даном објављивања.

Ово Аутентично тумачење ће се сматрати важећим од дана ступања на снагу Закона о измјенама и допунама Закона о Савјету министара Босне и Херцеговине донесеног Одлуком високог представника од 19. октобра 2007. године на привременој основи, све док Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине не усвоји ово Аутентично тумачење скупа са споменутиим Законом у истом облику, без измјена и допуна и без додатних услова.

Ова Одлука се објављује на службеној Интернет страници канцеларије високог представника и ступа на снагу одмах.

Ова Одлука се одмах објављује у "Службеном гласнику Босне и Херцеговине".

Број 12/07
3. децембра 2007. године
Сарајево

Високи представник
Мирослав Лајчак, с.р.