

народа. Овај закључак је заснован на уставном и правном концепту Савјета министара: (а) именоване предсједavajuћег Савјета министара врши Предсједништво одлуком већине, а не консензусом, према члану V/2а)-е) Устава, те, према томе, одлука о именовану није ствар уставног механизма заштите виталног интереса, (б) потврду именовања Савјета министара врши једино Представнички дом Парламентарне скупштине, тј. орган који представља све грађане, (ц) према званичном тумачењу Закона о Савјету министара из 2007. године ОХР-а, сједница Савјета министара се може одржати у случају да је присутан најмање један члан из сваког конститутивног народа, (д) Савјет министара усваја све одлуке простом већином гласова, осим у случају када се одлуке односе на неку од надлежности наведених у члану V/2а)-е) Устава (коначне одлуке). Чак и при доношењу одлука које захтијевају консензус, само глас предсједavajuћег или његовог/њеног замјеника се рачуна као глас конститутивног народа. Према томе, заштита виталног интереса у вези са функционисањем Савјета министара се мора тумачити на веома рестриктиван начин.

32. Имајући у виду наведено, Уставни суд сматра да наводи подносилаца изјаве да ће Савјет министара дуго функционисати у непотпуном саставу на штету бошњачког народа не могу да воде закључку о деструктивности предложене Одлуке о потврђивању по витални интерес бошњачког народа. На другачији закључак не може да утиче ни прејудуцирање подносиоца захтева да ће процедура именовања нових министара из реда бошњачког народа трајати дуго, и то на штету бошњачког народа због, како је то наведено, „политичких уцјена“. Наиме, као што је већ речено, у конкретном случају ради се о смјени двају министара и замјеника министра на начин и у процедури која је јасно прописана Законом о Савјету министара, као што је јасно прописан и поступак попуњавања упражњених позиција. Осим тога, Уставни суд указује да у случају непоступања према наведеним одредбама Закона о Савјету министара, функционисање и одлучивање Савјета министара не би било у складу са Уставом Босне и Херцеговине. Уставни суд сматра да би супротно становиште водило практичном онемогућавању предсједavajuћег Савјета министара у спровођењу овлашћења која има према Закону о Савјету министара, а посљедишно и евентуалном онемогућавању несметаног и ефикасног функционисања овог органа у извршавању зацртаних политика и задатака.

33. На основу свега наведеног, Уставни суд сматра да је ефективно учествовање представника бошњачког народа у Савјету министара питање које представља витални интерес, али да предложена Одлука о потврђивању није деструктивна по витални интерес бошњачког народа.

34. У складу са овом одлуком, Дом народа треба да спроведе поступак доношења Одлуке о потврђивању, према процедури предвиђеној у члану IV/3д) Устава Босне и Херцеговине.

VIII. Закључак

35. Уставни суд закључује да Изјава Клуба посланика бошњачког народа у Дому народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине о деструктивности по витални интерес бошњачког народа у Босни и Херцеговини не испуњава услове процедуралне исправности из члана IV/3ф) Устава Босне и Херцеговине, зато што Одлука о потврђивању Одлуке предсједavajuћег Савјета министара Босне и Херцеговине о смјени министра безбједности Босне и Херцеговине, министра одбране Босне и

Херцеговине и замјеника министра финансија и трезора Босне и Херцеговине није деструктивна по витални интерес бошњачког народа у Босни и Херцеговини. Процедuru усвајања наведене одлуке треба спровести у складу са чланом IV/3д) Устава Босне и Херцеговине.

36. На основу члана 61 ст. 1 и 5 Правила Уставног суда, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

37. Према члану VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине
Валерија Галић, с. р.

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у предмету број U 12/12, рјешавајући захтев Драгана Човића, предсједavajuћег Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, на основу члана IV/3.ф) Устава Босне и Херцеговине, члана 59. став 2. алинеја 2. и члана 61. ст. 1. и 5. Правила Уставног суда Босне и Херцеговине („Службени гласник Босне и Херцеговине“ бр. 60/05, 64/08 и 51/09), у саставу:

Valerija Galić, predsjednica
Tudor Pantiru, potpredsjednik
Miodrag Simović, potpredsjednik
Seada Palavrić, potpredsjednica
Mato Tadić, sudija
Constance Grewe, sutkinja
Mirsad Čeman, sudija
Margarita Caca-Nikolovska, sutkinja
Zlatko M. Knežević, sudija

на сједници одржаној 24. августа 2012. године donio је

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Утврђује се да Изјава Клуба делегата бошњачког народа у Дому народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине о деструктивности по витални интерес бошњачког народа у Босни и Херцеговини не испуњава увјете процедуралне исправности из члана IV/3.ф) Устава Босне и Херцеговине, зато што предложена Одлука о потврђивању Одлуке предсједavajuћег Вјећа министара Босне и Херцеговине о смјени министра сигурности Босне и Херцеговине, министра одбране Босне и Херцеговине и замјеника министра финансија и трезора Босне и Херцеговине број 01-02-1-1906-1/12 од 25. јуна 2012. године није деструктивна по витални интерес бошњачког народа у Босни и Херцеговини.

Поступак усвајања Одлуке о потврђивању Одлуке предсједavajuћег Вјећа министара Босне и Херцеговине о смјени министра сигурности Босне и Херцеговине, министра одбране Босне и Херцеговине и замјеника министра финансија и трезора Босне и Херцеговине број 01-02-1-1906-1/12 од 25. јуна 2012. године треба провести према процедури из члана IV/3.д) Устава Босне и Херцеговине.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и у „Службеном гласнику Дистрикта Брчко Босне и Херцеговине“.

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Uvod

1. Драган Човић, предсједavajuћи Дома народа Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: подносилац захтева), подnio је 25. јула 2012. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтев за испитивање регуларности поступка, односно утврђивања постојања или непостојања уставне основе да се потврђивање Одлуке предсједavajuћег Вјећа министара Босне и Херцеговине о смјени министра сигурности Босне и

Hercegovine, ministra odbrane Bosne i Hercegovine i zamjenika ministra finansija i trezora Bosne i Hercegovine broj 01-02-1-1906-1/12 od 25. juna 2012. godine proglašava štetnom po vitalni interes bošnjačkog naroda.

II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 22. stav 1. Pravila Ustavnog suda, od Kluba delegata srpskog naroda i Kluba delegata hrvatskog naroda Doma naroda Parlamentarne skupštine (u daljnjem tekstu: Dom naroda), te od Vijeća ministara Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vijeće ministara) zatraženo je 26. jula 2012. godine da dostave odgovore na zahtjev.

3. Klubovi delegata srpskog i hrvatskog naroda su dostavili odgovore na zahtjev 30. jula 2012. godine, a Vijeće ministara 1. augusta 2012. godine.

4. Na osnovu člana 26. stav 2. Pravila Ustavnog suda, odgovori na zahtjev klubova delegata srpskog i hrvatskog naroda dostavljeni su podnosiocu zahtjeva i Klubu delegata bošnjačkog naroda 31. jula 2012. godine, a odgovor Vijeća ministara 7. augusta 2012. godine.

III. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

5. Podnosilac zahtjeva je naveo da je na 19. sjednici Doma naroda, održanoj 19. jula 2012. godine, pod tačkom 2. dnevnog reda razmatrano potvrđivanje Odluke predsjedavajućeg Vijeća ministara o smjeni ministra sigurnosti, ministra odbrane i zamjenika ministra finansija i trezora BiH broj 01-02-1-1906-1/12 od 25. juna 2012. godine (u daljnjem tekstu: predložena Odluka o potvrđivanju), koju je ranije, na 31. sjednici održanoj 5. jula 2012. godine, potvrdio Predstavnički dom Parlamentarne skupštine BiH. Dalje je naveo da su tri poslanika iz Kluba delegata bošnjačkog naroda Halid Genjac, Sulejman Tihčić i Nermine Kapetanović (u daljnjem tekstu: podnosioci Izjave), na osnovu člana 161. Poslovnika Doma naroda, proglasili predloženu Odluku o potvrđivanju štetnom po vitalni interes bošnjačkog naroda.

6. U Izjavi, koju su i pismeno dostavili podnosiocu zahtjeva 19. jula 2012. godine, podnosioci ove izjave su naveli da je, prema Zakonu o Vijeću ministara, nesporno: 1) da je sastav Vijeća ministara etnički određen, i to na način da se u toku cijelog mandata mora osigurati jednaka zastupljenost konstitutivnih naroda Bosne i Hercegovine, 2) kada se smijeni cijelo Vijeće ministara, ono nastavlja obavljati dužnost do potvrde novog predsjedavajućeg i članova Vijeća ministara i 3) kada se smijeni ministar ili zamjenik ministra, mandat smijenjenih prestaje smjenom i mjesto ostaje upražnjeno sve do imenovanja novog ministra, odnosno zamjenika ministra. Podnosioci Izjave su ukazali na to da su ministri i zamjenik ministra „čija se smjena predlaže“ Bošnjaci. Dalje, naveli su da je imenovanje postojećeg sastava Vijeća ministara, „uglavnom zbog raznih ucjena političkih stranaka“, izvršeno tek 10. februara 2012. godine, odnosno 16 mjeseci poslije objave izbornih rezultata „i nakon postizanja sporazuma o stranačkoj i etničkoj podjeli ministarskih pozicija“. Dalje su naveli da je „poznat slučaj kada je u prethodnom mandatu smijenjen ministar sigurnosti, također iz reda bošnjačkog naroda, i kada je to mjesto popunjeno imenovanjem novog ministra tek nakon više od četiri mjeseca (smjena izvršena 17. jula, imenovanje novog ministra izvršeno 24. novembra 2009)“. Razlozi za ovako „dugo funkcioniranje Vijeća ministara u nepotpunom sastavu“ u tom periodu su, kako su naveli podnosioci Izjave, „ucjene SNSD i SDS, identične ucjenama kakve se i sada nedvosmisleno najavljuju“.

7. Naime, kako su dalje naveli podnosioci Izjave, „lideri tih stranaka nedvosmisleno su najavili uslovljavanje zamjene eventualno smijenjenih ministara drugim imenovanjima

(direktor RAK-a, rukovodne pozicije u Upravi za indirektno oporezivanje, ministarsko mjesto u Vladi FBiH itd.)“. Tako se, kako smatraju podnosioci Izjave, popunjavanje nesporno bošnjačkih pozicija u Vijeću ministara, uvjetuje drugim imenovanjima u korist SNSD-a i SDS-a. Procedure tih imenovanja, međutim, „uglavnom traju mjesecima“, a bez saglasnosti SNSD-a i SDS-a nije moguće imenovanje ministara. Podnosioci zahtjeva smatraju da navedeno ukazuje na to da bi „eventualno upražnjene bošnjačke ministarske pozicije dugo vremena ostale nepopunjene“, što bi bilo na štetu bošnjačkog naroda.

8. Dalje, podnosioci Izjave su naveli da se promjena sastava Vijeća ministara, zbog uspostavljanja novog sastava parlamentarne većine, može i mora rješavati na način koji neće prouzročiti štetu vitalnom interesu bilo kojeg, pa tako ni bošnjačkog naroda. Aktuelni predsjedavajući Vijeća ministara, kako su dalje naveli, i cijeli sastav Vijeća ministara ne mogu nastaviti mandat dobijen uz podršku političke stranke koja nije u novoj parlamentarnoj većini. Podnosioci Izjave smatraju da je legitimno da se promijeni parlamentarna većina, ali „ta nova parlamentarna većina se treba manifestovati izborom predsjedavajućeg i cijelog sastava Vijeća ministara“, što, prema mišljenju podnosioca Izjave, znači da „predsjedavajući Vijeća ministara, izabran nekom drugom parlamentarnom većinom, treba podnijeti ostavku“. To je, kako su naveli, uobičajena praksa u razvijenim demokratijama, a to bi bilo i posebno cjelishodno u postojećim prilikama u Bosni i Hercegovini. Naime, kako su istakli podnosioci Izjave, na taj način bi Vijeće ministara nastavilo raditi u punom sastavu sve do imenovanja novog sastava Vijeća ministara „a svi konstitutivni narodi i Ostali bi zadržali ravnopravnu poziciju i u aktuelnom Vijeću ministara i u imenovanju novog sastava Vijeća ministara. U protivnom, smjenom samo dva ministra i jednog zamjenika ministra bošnjački narod bi se našao u neravnopravnoj poziciji“.

9. Podnosioci Izjave su ukazali i na to da, prema Zakonu o Vijeću ministara, imenovanje ministara i zamjenika potvrđuje samo Predstavnički dom, a odluku o smjeni potvrđuju oba doma Parlamentarne skupštine BiH. U vezi s tim, podnosioci Izjave su istakli da je ova uloga data Domu naroda „upravo zato da bi se osigurala zaštita prava svakog naroda na jednaku zastupljenost u Vijeću ministara tokom cijelog mandata“, a pravo na „Ustavom i Zakonom zagarantovanu zastupljenost u izvršnoj vlasti je pitanje od vitalnog interesa za svaki konstitutivni narod“. Uzevši u obzir sve navedeno, podnosioci zahtjeva su naveli da je proglašenje predložene Odluke o potvrđivanju štetnom po vitalni interes bošnjačkog naroda u potpunosti opravdano i da „potvrđuje nužnost da se o ovoj odluci glasa u skladu sa članom 161. stav (2) Poslovnika [Doma naroda]“.

10. Nakon toga, prekinuta je rasprava o predloženoj Odluci, pa se pristupilo glasanju o tome da li je ta odluka štetna po vitalni interes bošnjačkog naroda. Klub delegata bošnjačkog naroda se sa tri glasa „za“ i dva „protiv“ izjasnio da predloženu odluku smatra štetnom po vitalni interes bošnjačkog naroda, a klubovi delegata hrvatskog i srpskog naroda su se izjasnili, svaki sa po četiri glasa „za“ i jednim „suzdržanim“, da tu odluku ne smatraju štetnom po vitalni interes bošnjačkog naroda.

11. S obzirom na ovakve rezultate glasanja, kako je naveo podnosilac zahtjeva, formirana je Zajednička komisija za rješavanje pitanja vitalnog interesa (u daljnjem tekstu: Zajednička komisija) u koju su ušli po jedan delegat iz kluba svakog konstitutivnog naroda. Zajednička komisija se, kako je dalje navedeno, sastala 19. jula 2012. godine, ali nije uspjela pronaći rješenje. Stoga je Zajednička komisija utvrdila da, u

skladu sa odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i Poslovnika Doma naroda, cjelokupan predmet treba uputiti Ustavnom sudu na daljnji postupak.

b) Odgovor na zahtjev

12. Klubovi delegata hrvatskog i srpskog naroda u svojim odgovorima na zahtjev naveli su da se protive i da osporavaju Izjavu Kluba bošnjačkog naroda o destruktivnosti Odluke o potvrđivanju po vitalni interes bošnjačkog naroda. U svojim odgovorima oba kluba su navela tok procedure u konkretnom slučaju, pa su istakla da smatraju da je proglašavanje Odluke o potvrđivanju destruktivnom po vitalni interes „nedopustivo i neargumentirano“, te da nema ustavnog ni zakonskog osnova za njeno proglašenje štetnom po vitalni interes bošnjačkog naroda.

13. Vijeće ministara - Ured predsjedavajućeg u svom očitovanju na podneseni zahtjev navelo je da je predsjedavajući Vijeća ministara, „pozivajući se na jasnu odredbu Zakona o Vijeću ministara BiH (članak 15), pokrenuo postupak za smjenu dvojice ministara i jednog zamjenika ministra na način da je donio Odluku o smjeni ministra sigurnosti, ministra obrane i zamjenika ministra financija i trezora BiH, te je od Parlamentarne skupštine BiH zatražio potvrdu te odluke. Dakle, predsjedatelj Vijeća ministara BiH je postupio sukladno Zakonu o Vijeću ministara BiH. Odluka o smjeni dvojice ministara i jednog zamjenika ministra nije štetna po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda zbog sljedećih razloga: ministri i zamjenik ministra koji budu imenovani nakon potvrde o razrješenju moraju biti iz istog, dakle bošnjačkog naroda; o svim pitanjima o kojima Vijeće ministara odlučuje u konačnici odlučuje konsenzusom, što znači uz glas najmanje jednog člana iz svakog konstitutivnog naroda (točka 19. Autentičnog tumačenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, donesenog Odlukom Visokog predstavnika od 19. listopada 2007. godine („Službeni glasnik BiH“ broj 94/07), koja glasi: 'vrijedi ponoviti uvjet 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'); i pored navedenih razrješenja, do imenovanja novih ministara bošnjački narod bi bio zastupljen sa dva člana (uz tri člana iz hrvatskog naroda i tri člana iz srpskog naroda); da bi Vijeće ministara BiH moglo valjano raditi (kvorum) na sjednici mora biti nazočan barem jedan član iz svakog konstitutivnog naroda (točka 18. Autentičnog tumačenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Vijeću ministara BiH). Zbog svega navedenog, smatram da je postupak za smjenu ministara i zamjenika ministra regularan i utemeljen na zakonu, te da nema osnova za proglašenje Odluke o smjeni ministra sigurnosti BiH, ministra obrane BiH i zamjenika ministra financija i trezora BiH štetnom po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda“.

IV. Relevantni propisi

14. U Ustavu Bosne i Hercegovine relevantne odredbe glase:

Član 4.

3: (...)

d) Sve odluke u oba doma donose se većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju. Delegati i članovi će ulagati najveće napore kako bi većina uključivala najmanje jednu trećinu glasova delegata ili članova sa teritorije svakog entiteta. Ukoliko većina ne uključuje jednu trećinu glasova delegata ili članova sa teritorije svakog entiteta, predsjedavajući i njegovi zamjenici će, radeći kao komisija, nastojati da u roku od tri dana od glasanja postignu saglasnost. Ukoliko ta nastojanja ne uspiju, odluke će se donijeti većinom onih koji su prisutni i glasaju, pod uvjetom da glasovi protiv ne uključuju dvije trećine, ili više, delegata ili članova izabranih iz svakog entiteta.

e) Predložena odluka Parlamentarne skupštine može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz reda bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata izabranih u skladu sa stavom 1. tačka a). Za donošenje takve odluke bit će potrebna saglasnost Doma naroda, izglasana od strane većine bošnjačkih, većine hrvatskih i većine srpskih delegata koji su prisutni i glasaju.

f) Kada većina bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata stavi primjedbu na pozivanje na tačku (e), predsjedavajući Doma naroda će odmah sazvati Zajedničku komisiju, koja se sastoji od tri delegata, od kojih je svaki izabran iz redova bošnjačkih, hrvatskih i srpskih delegata, u cilju razrješenja tog pitanja. Ukoliko to Komisija ne uspije u roku od pet dana, predmet se upućuje Ustavnom sudu koji će po hitnom postupku preispitati proceduralnu ispravnost slučaja.

[...]

15. U Zakonu o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ br. 38/02, 30/03, 42/03, 81/06, 76/07, 81/07 i 24/08) relevantne odredbe glase:

Član 6.

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.

Član 10.

(Izmjena člana 10. Zakona o Vijeću ministara objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 81/06)

Prema članu V.4. Ustava Bosne i Hercegovine, predsjedavajući Vijeća ministara, najkasnije u roku od 35 dana od dana kada Predstavnički dom potvrdi njegovo imenovanje, a u skladu s postupkom utvrđenim ovim Zakonom, imenuje ministre i zamjenike ministara i traži od Predstavničkog doma potvrdu imenovanja.

Ministri i zamjenici ministara stupaju na dužnost odmah nakon potvrde od strane Predstavničkog doma.

Član 10a.

Kandidat za dužnost predsjedavajućeg Vijeća ministara i kandidati za dužnosti ministra i zamjenika ministra imenuju se i potvrđuju saglasno postupku utvrđenim ovim Zakonom.

[...]

Član 10f

[..]

U roku utvrđenom u članu 10. stav 1. ovog Zakona, predsjedavajući Vijeća ministara dostavlja Komisiji ime lica imenovanog za ministra ili zamjenika ministra, zajedno sa svim informacijama iz stava 1. ovog člana.

[...]

Član 15.

(Izmjena člana 15. Zakona o Vijeću ministara objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 81/07)

(1) Predsjedavajući Vijeća ministara može pokrenuti postupak za smjenu ministra i zamjenika ministra. Ako Parlamentarna skupština donese odluku o potvrdi smjene ministra ili zamjenika ministra, predsjedavajući Vijeća ministara dužan je u skladu sa postupkom predviđenim članom 10. ovoga zakona imenovati novog ministra, odnosno zamjenika ministra.

(2) Novoimenovani ministar, odnosno zamjenik ministra preuzima dužnost nakon potvrde Predstavničkog doma.

(3) Ako Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine donese odluku o potvrdi smjene ministra u skladu sa stavom (1) ovog člana, zamjenik ministra će privremeno obavljati dužnosti navedenog ministra tokom perioda između dana donošenja navedene odluke o potvrdi i dana kada novoimenovani ministar preuzme dužnost u skladu s postupkom predviđenim ovim zakonom.

(4) Ako Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine donese odluku o potvrdi smjene ministra odbrane u skladu sa stavom (1) ovog člana, predsjedavajući Vijeća ministara će odrediti koji zamjenik ministra će privremeno obavljati dužnosti navedenog ministra tokom perioda između dana donošenja navedene odluke o potvrdi i dana kada novoimenovani ministar preuzme dužnost u skladu s postupkom predviđenim ovim zakonom.

Član 16.

(Izmjena člana 16. Zakona o Vijeću ministara objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 81/07)

[...]

(2) Vijeće ministara radi i odlučuje u sjednicama. Po pravilu, sjednice Vijeća ministara održavaju se najmanje jednom sedmično, osim u opravdanim slučajevima utvrđenim u Poslovniku 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.

(3) Vijeće ministara može održati sjednicu i odlučivati ako sjednicama prisustvuje više od polovine članova Vijeća ministara.

[...]

Član 18.

(Izmjena člana 18. Zakona o Vijeću ministara objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 81/07)

(1) Vijeće ministara donosi akta iz svoje nadležnosti većinom glasova članova koji su prisutni i glasaju o svim pitanjima i temama o kojima u daljoj proceduri konačno odlučuje Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine.

(2) O ostalim pitanjima Vijeće ministara u pravilu odlučuje konsenzusom članova koji su prisutni i glasaju osobito o propisima, imenovanjima i postavljajima iz djelokruga Vijeća ministara, Poslovniku i njegovom tumačenju.

(3) U slučaju da se konsenzus ne postigne, predsjedavajući Vijeća ministara saziva člana, odnosno članove Vijeća ministara koji je (su) protiv kako bi se postiglo rješenje. U slučaju da konsenzus ne bude postignut u roku od sedam dana ni na taj način, odluku donosi Vijeće ministara u skladu sa stavom (1) ovog člana, s tim da navedena većina podrazumijeva glas najmanje jednog člana iz svakog konstitutivnog naroda.

(4) U slučaju da zamjenik ministra zamjenjuje ministra u skladu sa 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.

16. U Poslovniku o radu Vijeća ministara Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj 22/03) relevantne odredbe glase:

Član 9.

Zamjenik ministra koji učestvuje na sjednici Vijeća ministara umjesto odsutnog ministra ima pravo odlučivati u njegovo ime po svim ili po pojedinim pitanjima u skladu sa ovlaštenjem koje mu odsutni ministar prenese i koji o tome pismeno obavijesti predsjedavajućeg Vijeća ministara.

Član 42.

Kvorum

Da bi Vijeće ministara moglo donositi odluke na sjednici, mora biti prisutno više od polovine članova Vijeća ministara, od kojih najmanje po dva iz svakog konstitutivnog naroda.

V. Dopustivost

17. Zahtjev je podnio predsjedavajući Doma naroda, pa u pogledu ovlaštenog podnosioca zahtjev ispunjava jedan od kriterija dopustivosti. U pogledu ostalih kriterija dopustivosti, Ustavni sud smatra da oni zavise od samog tumačenja nadležnosti Ustavnog suda iz člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine.

18. Ustavni sud podsjeća da je suština nadležnosti Ustavnog suda iz člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine rješavanje pitanja „proceduralne ispravnosti“. Šta pojam „proceduralna ispravnost“ podrazumijeva, treba zaključiti ciljnim i sistematskim tumačenjem, prije svega, odredaba člana IV/3. Ustava Bosne i Hercegovine.

19. Prema odredbama člana IV/3.d) do f) Ustava Bosne i Hercegovine, jasno je da se procedura za proglašenje jedne odluke destruktivnom po vitalni interes konstitutivnog naroda sastoji od pozivanja većine delegata iz kluba jednog naroda (najmanje tri delegata) na član IV/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine. Posljedica toga jeste strožiji kriterij glasanja, odnosno za donošenje takve odluke potrebna je saglasnost Doma naroda koju je izglasala većina delegata sva tri konstitutivna naroda koji su prisutni i koji glasaju. Na taj način omogućen je nastavak parlamentarne procedure uprkos prigovoru o destruktivnosti po vitalni interes jednog konstitutivnog naroda, ali prema strožijim demokratskim zahtjevima, jer pojam parlamentarne većine dobija drugu dimenziju. Ukoliko Dom naroda ne uspije postići zahtijevanu većinu, odluka ne može proći parlamentarnu proceduru u Domu naroda, jer nema njegovo povjerenje. Međutim, ako ne dođe do glasanja, jer većina delegata nekog konstitutivnog naroda stavi primjedbu pozivanjem na vitalni interes, obustavlja se procedura glasanja o predloženoj odluci i Dom naroda postupuje prema članu IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine.

20. Dakle, iz relevantnih odredaba Ustava Bosne i Hercegovine jasno proizlazi da je procedura zaštite vitalnih interesa jednog naroda jasno i decidirano propisana citiranim odredbama i da se ta procedura mora poštivati. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža da su Izjavu Kluba delegata bošnjačkog naroda broj 02-50-19-940-1/12 veza 02-50-6-16-19/12 od 19. jula 2012. godine potpisala tri delegata Kluba, i to: Halid Genjac, Sulejman Tihiić i Nermina Kapetanović, dakle, većina delegata Kluba bošnjačkog naroda. Klubovi delegata srpskog i hrvatskog naroda nisu iznijeli primjedbe u pismenoj formi, ali su glasali protiv izjave o destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda, pa Ustavni sud smatra da je to dovoljno da se smatra da su se ovi klubovi većinom izjasnili da na takvu izjavu imaju primjedbe. Te činjenice Ustavni sud je utvrdio iz navoda podnosioca zahtjeva i iz zapisnika 19. sjednice Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine održane 19. jula 2012. godine broj 02-50-6-16-19/12 od 25. jula 2012. godine, čiji je sastavni dio neautorizirani transkript 19. sjednice Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, a koje je podnosilac zahtjeva dostavio uz zahtjev. Dalje, nakon glasanja kojim nije postignuta saglasnost o tome da je predložena Odluka o potvrđivanju štetna po vitalni interes bošnjačkog naroda, formirana je Zajednička komisija, koju čine Halid Genjac, Borjana Krišto i Staša Košarac, koja se sastala 19. jula 2012. godine. Međutim, Zajednička komisija nije pronašla rješenje, već je utvrdila da sporno pitanje treba uputiti Ustavnom sudu na daljnji postupak. Ustavni sud je to utvrdio iz navoda podnosioca zahtjeva i zapisnika sa sjednice Zajedničke komisije broj 02-50-6-16-19/12 od 19. jula 2012. godine, koji je podnosilac zahtjeva, također, dostavio uz zahtjev. Dakle, Ustavni sud smatra da je u konkretnom slučaju ispunjen zahtjev dopustivosti u odnosu na proceduru dostavljanja predmeta Ustavnom sudu na odlučivanje.

21. S druge strane, iz citiranih odredaba jasno proizlazi da ove vrste sporova nastaju u situaciji u kojoj se predstavnici konstitutivnih naroda ne mogu sporazumno dogovoriti o tome da li je ili nije neka odluka destruktivna po vitalni interes određenog naroda. Posljedica toga jeste da se na taj način blokira rad Parlamentarne skupštine, jer predložena odluka ne može dobiti povjerenje većine delegata određenog naroda. U vezi s tim, uloga Ustavnog suda bi trebalo da se sastoji u tome da, kao zaštitnik Ustava Bosne i Hercegovine (član VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine), svojom meritomom odlukom omogućiti deblokiranje rada Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, koja nije u stanju da riješi problem. Ovaj postupak je hitne prirode, jer je intervencija Ustavnog suda potrebna u što kraćem roku kako bi zakonodavni organ mogao nastaviti da obavlja svoju ulogu. Ova druga uloga Ustavnog suda, tj. donošenje meritomog stava u pogledu postojanja ili nepostojanja destruktivnosti po vitalni interes jednog naroda, veoma je važna u situacijama kada je državi potrebna određena odluka da bi regulirala određeno područje, a glasanje o toj odluci je blokirano stavljanjem prigovora o destruktivnosti po vitalni interes jednog naroda.

22. Institut zaštite vitalnih interesa jednog naroda je veoma važan u državama u kojima postoje multietničke, multijezičke, multireligijske zajednice ili zajednice koje su tipične prema svojim razlikama. S druge strane, svako pozivanje na vitalni interes ima kao posljedicu pojačan kriterij za donošenje općih akata, uključujući i poseban uvjet većine glasova (član IV/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine) ili, u krajnjem slučaju, postupak pred Ustavnim sudom. Posljedica toga su prekidi parlamentarnih procedura koji mogu proizvesti negativne posljedice po rad zakonodavnog tijela i samim tim na funkcioniranje države. Zbog toga se na postupak iz člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine treba pozivati ako postoje relevantni razlozi za mišljenje da je prijedlog odluke Parlamentarne skupštine destruktivan po vitalni interes jednog konstitutivnog naroda i/ili ako postoji ozbiljna kontroverza u mišljenju ili sumnja u vezi sa pitanjem da li su procedure iz člana IV/3.e) i f) pravilno ispoštovane (vidi, Ustavni sud, Odluka o meritumu broj U 7/06 od 31. marta 2006. godine, tač. 19-25 sa daljnjim referencama, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 34/06).

23. U konkretnom slučaju, suština razloga iz izjave o destruktivnosti odnosi se na navodnu mogućnost dugog funkcioniranja Vijeća ministara bez učešća predstavnika bošnjačkog naroda u ovom organu, dakle, na štetu bošnjačkog naroda, budući da su oba ministra i zamjenik ministra čija se smjena traži Bošnjaci. Uzimajući to u obzir, Ustavni sud smatra da predmetni zahtjev i izjava o destruktivnosti sadrže razloge zbog kojih podnosioci Izjave smatraju da je predložena Odluka o potvrđivanju destruktivna po vitalni interes bošnjačkog naroda. Stoga, Ustavni sud smatra da je i ovaj uvjet dopustivosti predmetnog zahtjeva zadovoljen.

24. Na osnovu svega izloženog, Ustavni sud smatra da je predmetni zahtjev podnio ovlašteni subjekt i da je poštivana proceduralna ispravnost u smislu člana IV/3.e) i f) Ustava Bosne i Hercegovine, te da su ispunjeni i formalni uvjeti iz člana 16. stav 2. Pravila Ustavnog suda

VI. Meritum

VI. Meritum

25. Podnosilac zahtjeva traži da se ispita regularnost postupka, odnosno da se utvrdi postojanje ili nepostojanje ustavne osnove za Izjavu Kluba delegata bošnjačkog naroda da se predložena Odluka o potvrđivanju smatra štetnom po vitalni interes bošnjačkog naroda.

26. Ustavni sud ponovo podsjeća da se Izjava Kluba poslanika bošnjačkog naroda o destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda suštinski zasniva na tvrdnji da bi smjenom dvaju ministara i zamjenika ministra iz reda bošnjačkog naroda Vijeće ministara dugotrajno ostalo nepopunjeno na štetu bošnjačkog naroda, čime bi, suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine i Zakonu o Vijeću ministara, bili dovedeni u pitanje princip ravnopravne zastupljenosti konstitutivnih naroda u Vijeću ministara i nesmetano funkcioniranje ovog organa. S obzirom na navedeno, Ustavni sud treba ispitati da li ovako postavljeno pitanje predstavlja pitanje vitalnog interesa bošnjačkog naroda, te ako je tako, da li je destruktivno po taj vitalni interes

a) Pojam vitalnog interesa konstitutivnog naroda

27. Ustavni sud se u svojoj dosadašnjoj praksi, u vezi sa postupanjem po članu IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine, nikada nije upustio u taksativno nabranje elemenata vitalnog interesa jednog naroda. Umjesto toga, Ustavni sud je ukazao da je pojam vitalnog interesa jednog konstitutivnog naroda funkcionalna kategorija, te da mu je potrebno pristupiti s te tačke gledišta. U tom smislu, Ustavni sud je kroz svoju praksu povodom ovog pitanja ukazao da postoji nekoliko faktora koji oblikuju razumijevanje navedenog pojma. Prvo, budući da je pojam „vitalnog interesa“ funkcionalna kategorija, on se ne može posmatrati odvojeno od pojma „konstitutivnosti naroda“ čije vitalne interese štiti član IV/3.e) i f) Ustava Bosne i Hercegovine. U vezi s tim, Ustavni sud je, također, ukazao da pojam „konstitutivnosti naroda“ nije apstraktan pojam, već da on inkorporira određene principe bez kojih jedno društvo, sa ustavno zaštićenim razlikama, ne bi moglo efikasno funkcionirati. Dalje, Ustavni sud je, također, ukazao da je značenje pojma „vitalnog interesa“ djelimično oblikovano i članom 1/2. Ustava Bosne i Hercegovine, koji naglašava da je Bosna i Hercegovina demokratska država, pa se, s tim u vezi, interes konstitutivnih naroda da u punom kapacitetu učestvuju u sistemu vlasti i aktivnostima javnih organa vlasti može posmatrati kao vitalni interes. Dakle, prema jurisprudenciji Ustavnog suda, efektivno učestvovanje konstitutivnih naroda u procesu donošenja političkih odluka, u smislu sprečavanja apsolutne dominacije jedne grupe nad drugom, predstavlja vitalni interes svakog konstitutivnog naroda. Također, Ustavni sud je ukazao da državna vlast treba biti, u principu, reprezentativan odraz napredne koegzistencije svih naroda u Bosni i Hercegovini, uključujući i nacionalne manjine i Ostale. S druge strane, „efektivno učestvovanje konstitutivnih naroda u vlasti“, ako se prevazilazi ustavni okvir, nikada se ne smije provoditi, ili nametati na štetu efektivnog funkcioniranja države i njenih organa (detaljnije vidi, *op. cit.*, Odluka broj U 7/06, tač. 33-37. sa daljnjim referencama).

28. Također, u sudskoj praksi povodom istog pitanja je ukazano da je, u skladu sa članom VI/3. stav 1. Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud zaštitnik Ustava Bosne i Hercegovine i da je njime ograničen u pogledu funkcionalnog tumačenja. U vezi s tim, pri razmatranju svakog konkretnog slučaja Ustavni sud će se, u zadatim ustavnim okvirima, rukovoditi vrijednostima i principima koji su suštinski važni za slobodno i demokratsko društvo koje otjelovljuje, između ostalog, poštivanje inherentnog dostojanstva čovjeka, ugađanje velikoj raznolikosti vjerovanja, poštivanje kulturnog identiteta i identiteta grupa i vjera, društvene i političke institucije koje unapređuju učestvovanje pojedinaca i grupa u društvu. S druge strane, zaštita vitalnog interesa ne smije ugroziti suverenitet i funkcionalnost države koja je usko povezana sa neutralnim i suštinskim shvatanjem pojma državljanstva, kao kriterija pripadnosti „naciji“, odnosno ne smije voditi nepotrebnju

dezintegraciji građanskog društva kao neophodnog elementa moderne državnosti (*ibid.*, tačka 38).

b) Postojanje vitalnog interesa i pitanje destruktivnosti predložene odluke po taj interes

29. Uzimajući u obzir sve navedene principe, Ustavni sud smatra da je u konkretnom slučaju efektivno učešće konstitutivnih naroda u sastavu Vijeća ministara, kao i nesmetano i efikasno funkcioniranje ovog organa nesumnjivo pitanje od vitalnog interesa ne samo bošnjačkog već svakog konstitutivnog naroda. S obzirom na to, Ustavni sud će ispitati da li je predložena Odluka o potvrđivanju destruktivna po vitalni interes bošnjačkog naroda.

30. U vezi s tim pitanjem, Ustavni sud zapaža da i Ustav Bosne i Hercegovine i Zakon o Vijeću ministara nedvosmisleno propisuju obavezu i garancije za ravnopravnu zastupljenost konstitutivnih naroda u sastavu Vijeća ministara tokom cijelog mandata, nemogućnost rada i odlučivanja bez prisustva najmanje po jednog predstavnika konstitutivnih naroda, te proceduru za smjenu i imenovanje drugih ministara, i to nužno iz reda istog konstitutivnog naroda iz kojeg su bili i smijenjeni ministri. Na ovaj način ustavni princip konstitutivnosti naroda, odnosno „efektivnog učestvovanja konstitutivnih naroda u vlasti“, o kojima je bilo riječi, praktično su pretočeni i inkorporirani u Zakon o Vijeću ministara. Dalje, Ustavni sud zapaža da je Zakonom o Vijeću ministara jasno propisana i procedura za imenovanje novih ministara u slučaju da su raniji smijenjeni na osnovu odredbe člana 15. Zakona o Vijeću ministara. Naime, u članu 15. Zakona o Vijeću ministara jasno je propisano da će se nova imenovanja izvršiti prema proceduri predviđenoj članom 10. Zakona o Vijeću ministara, prema kojoj je predsjedavajući Vijeća ministara dužan da predloži nove kandidate za upražnjena mjesta odmah, a potvrda imenovanja novih ministara i zamjenika mora biti završena u Predstavničkom domu PSBiH na način i u rokovima propisanim zakonom. Na ovaj način, prema mišljenju Ustavnog suda, postoje ustavne i zakonske garancije da će konstitutivni narodi biti ravnopravno zastupljeni u sastavu Vijeća ministara.

31. Dalje, Ustav Bosne i Hercegovine priznaje Vijeće ministara, prije svega, kao stručno, operativno i izvršno tijelo, a ne kao etničku vlast koja štiti, između ostalog, etnički interes ili kolektivna prava konstitutivnog naroda. Ovaj zaključak je zasnovan na ustavnom i pravnom konceptu Vijeća ministara: (a) imenovanje predsjedavajućeg Vijeća ministara vrši Predsjedništvo odlukom većine, a ne konsenzusom, prema članu V/2.a)-e) Ustava, te, prema tome, odluka o imenovanju nije stvar ustavnog mehanizma zaštite vitalnog interesa, (b) potvrdu imenovanja Vijeća ministara vrši jedino Predstavnički dom Parlamentarne skupštine, tj. organ koji predstavlja sve građane, (c) prema zvaničnom tumačenju Zakona o Vijeću ministara iz 2007. godine OHR-a, sjednica Vijeća ministara se može održati u slučaju da je prisutan najmanje jedan član iz svakog konstitutivnog naroda, (d) Vijeće ministara usvaja sve odluke prostom većinom glasova, osim u slučaju kada se odluke odnose na neku od nadležnosti navedenih u članu V/2 a)-e) Ustava (konačne odluke). Čak i pri donošenju odluka koje zahtijevaju konsenzus, samo glas predsjedavajućeg ili njegovog/njenog zamjenika se računa kao glas konstitutivnog

naroda. Prema tome, zaštita vitalnog interesa u vezi sa funkcioniranjem Vijeća ministara se mora tumačiti na veoma restriktivan način.

32. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud smatra da navodi podnosioca izjave da će Vijeće ministara dugo funkcionirati u nepotpunom sastavu na štetu bošnjačkog naroda ne mogu voditi zaključku o destruktivnosti predložene Odluke o potvrđivanju po vitalni interes bošnjačkog naroda. Na drugačiji zaključak ne može utjecati ni prejudiciranje podnosioca zahtjeva da će procedura imenovanja novih ministara iz reda bošnjačkog naroda trajati dugo, i to na štetu bošnjačkog naroda zbog, kako je to navedeno, „političkih ucjena“. Naime, kao što je već rečeno, u konkretnom slučaju radi se o smjeni dvaju ministara i zamjenika ministra na način i u proceduri koja je jasno propisana Zakonom o Vijeću ministara, kao što je jasno propisan i postupak popunjavanja upražnjenih pozicija. Osim toga, Ustavni sud ukazuje da u slučaju nepostupanja prema navedenim odredbama Zakona o Vijeću ministara, funkcioniranje i odlučivanje Vijeća ministara ne bi bilo u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Ustavni sud smatra da bi suprotno stanovište vodilo praktičnom onemogućavanju predsjedavajućeg Vijeća ministara u provođenju ovlaštenja koja ima prema Zakonu o Vijeću ministara, a posljedično i eventualnom onemogućavanju nesmetanog i efikasnog funkcioniranja ovog organa u izvršavanju zacrtanih politika i zadataka.

33. Na osnovu svega navedenog, Ustavni sud smatra da je efektivno učestvovanje predstavnika bošnjačkog naroda u Vijeću ministara pitanje koje predstavlja vitalni interes, ali da predložena Odluka o potvrđivanju nije destruktivna po vitalni interes bošnjačkog naroda.

34. U skladu sa ovom odlukom, Dom naroda treba provesti postupak donošenja Odluke o potvrđivanju, prema proceduri predviđenoj u članu IV/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine.

VIII. Zaključak

35. Ustavni sud zaključuje da Izjava Kluba poslanika bošnjačkog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini ne ispunjava uvjete proceduralne ispravnosti iz člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine, zato što Odluka o potvrđivanju Odluke predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o smjeni ministra sigurnosti Bosne i Hercegovine, ministra odbrane Bosne i Hercegovine i zamjenika ministra finansija i trezora Bosne i Hercegovine nije destruktivna po vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini. Proceduru usvajanja navedene odluke treba provesti u skladu sa članom IV/3.d) Ustava Bosne i Hercegovine.

36. Na osnovu člana 61. st. 1. i 5. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

37. Prema članu VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednica
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Valerija Galić, s. r.