

Bosna i Hercegovina
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
USTAVNI SUD
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE
VIJEĆE ZA ZAŠTITU VITALNIH INTERESA

Broj: U-10/17
Sarajevo, 08.02.2017. godine

Vijeće za zaštitu vitalnih interesa Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine odlučujući o zahtjevu Kluba srpskih zastupnika u Skupštini Kantona 10 za utvrđivanje povrede vitalnog nacionalnog interesa, u svezi s Prijedlogom zakona o izvršavanju Proračuna Kantona 10 za 2017. godinu, na temelju Amandmana XXXVII, XXXVIII i LXXX na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, nakon javne rasprave, na sjednici održanoj dana 08.02.2017. godine donijelo je

P R E S U D U

1. Prijedlogom zakona o izvršavanju Proračuna Kantona 10 za 2017. godinu ne povjeđuje se vitalni nacionalni interes srpskog naroda.
2. Presudu objaviti u „Službenim novinama Federacije BiH“ i „Narodnim novinama Kantona 10“.

O b r a z l o ž e n j e

1. Podnositelj zahtjeva i predmet zahtjeva

Predsjedatelj Skupštine Kantona 10 je podneskom broj: 01-01/1-49-3/17 od 04.01.2017. godine koji je u Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine zaprimljen dana 05.01.2017. godine, dostavio Vijeću za zaštitu vitalnih interesa Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vijeće) obavijest o pokretanju postupka zaštite vitalnog nacionalnog interesa po zahtjevu Kluba srpskih zastupnika u Skupštini Kantona 10 (u daljnjem tekstu: Klub Srba), a u svezi sa usvajanjem Prijedloga zakona o izvršavanju Proračuna Kantona 10 (u daljnjem tekstu: osporeni Prijedlog zakona), na XVIII sjednici Skupštine Kantona održanoj dana 30.12.2016. godine.

2. Stranke u postupku

Na temelju članka 9. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ br.: 6/95 i 37/03), stranke u ovom postupku su klubovi poslanika/zastupnika konstitutivnih naroda u Skupštini Kantona 10.

3. Bitni navodi zahtjeva

Prema navodima iz obavijesti, na XVIII sjednici Skupštine Kantona 10, održanoj dana 30.12.2016. godine, Klub Srba pokrenuo je pitanje vitalnog nacionalnog interesa u svezi s

točkom 3. dnevnog reda: „Prijedlog Zakona o izvršavanju Proračuna Kantona 10 za 2017. godinu“.

Uz obavijest je dostavljena i dokumentacija koja sadrži sam osporeni Prijedlog zakona s obrazloženjem, Zapisnik sa XVIII sjednice Skupštine Kantona 10 održane 30.12.2016. godine u 11 sati u skupštinskoj dvorani u Tomislavgradu uključujući izvod iz tog Zapisnika koji se odnosi na točku 3. dnevnog reda (uključujući i audiozapise), zatim Zapisnik sa sjednice Kluba Srba u skupštini Kantona 10 koja je održana istog dana, rezultat izjašnjavanja po klubovima konstitutivnih naroda za točku 3. dnevnog reda: „Prijedlog Zakona o izvršavanju Proračuna Kantona 10 za 2017. godinu, te relevantne poslovničke odredbe. U dokumentaciji je također i akt Predsjedavajućeg Skupštine Kantona 10 broj: 01-01/1-49-3.2/17 od 04.01.2017. godine naslovljen sa „izjašnjenje“, u kojem on iznosi kako smatra da „Zakon o izvršavanju Proračuna Kantona 10 za 2017. godinu ne povrjeđuje vitalni nacionalni interes srpskog naroda u Kantonu 10“.

Pritom je međutim izostalo obrazloženje u smislu članka 43. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, a koje treba da ukazuje činjenice i okolnosti na kojima se temelji zahtjev za utvrđivanje vitalnog interesa, te druge podatke i priloge od značaja za utvrđivanje postojanja vitalnih interesa srpskog konstitutivnog naroda u Kantonu 10.

Stoga je, na traženje Vijeća, obavijest o pokretanju postupka dopunjena podneskom Kluba Srba od 24.01.2017. godine koja je zaprimljena u Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine 26.01.2017. godine. U dopuni se kaže kako je osporeni Prijedlog zakona vezan za Prijedlog Proračuna Kantona 10 za 2017. godinu, te da ta dva akta ne mogu jedan bez drugoga. Navodi se da je Klub Srba u svezi s Prijedlogom proračuna istakao činjenice kojima je povrijeđen vitalni nacionalni interes srpskog naroda, te da se isto automatski odnosi i na osporeni Prijedlog zakona. Tom prilikom su ukazivali na veoma teško, gotovo bezizlazno stanje u općinama Drvar, Glamoč i Bosansko Grahovo, gdje je većinsko stanovništvo srpske nacionalnosti. Ističu da su putem pismenih primjedbi na Nacrt, a potom i ulaganjem amandmana na Prijedlog proračuna, tražili da se neke stavke, bitne za život stanovništva u spomenutim općinama unesu u Proračun za 2017. godinu, ali da to nije uvaženo. Također smatraju da legalno izabranim predstavnicima srpskog naroda iz tih općina nije omogućeno da utječu na Prijedlog proračuna i osporeni prijedlog zakona iz razloga što Administrativno-pravno povjerenstvo uopće nije raspravljalo o tome. Napominju da ni zastupnici iz reda bošnjačkog naroda nisu glasovali za osporeni Prijedlog zakona.

4. Postupak odlučivanja o prihvatljivosti

U prvoj fazi ovog postupka, Vijeće je cijenilo samo procesne pretpostavke od kojih zavisi prihvatljivost zahtjeva, te je na temelju obavijesti Predsjedatelja Skupštine Kantona 10, dopune te obavijesti od strane Kluba Srba i dokumentacije koja se odnosi na tok XVIII sjednice Skupštine Kantona 10, sa sigurnošću utvrdilo da postoje sve procesne pretpostavke potrebne da se zahtjev proglasi prihvatljivim, što je i učinjeno donošenjem Rješenja broj: U-10/17 od 24.01.2017. godine.

5. Bitni navodi odgovora na zahtjev

Dana 02.02.2017. godine (a potom i dana 06.02.2017. godine u istome tekstu) u Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine zaprimljen je odgovor na zahtjev od strane Kluba hrvatskih zastupnika u Skupštini Kantona 10 (podnesak broj: 01-03-H-49.912/17 od 31.01.2017. godine) u kojem se navodi kako je Nacrt zakona o izvršavanju Proračuna Kantona 10 za 2017. godinu upućen Vladi kao ovlaštenom predlagatelju, koja ga je

jednoglasno usvojila na sjednici održanoj dana 23.12.2016. godine i u formi Prijedloga uputila u dalju skupštinsku proceduru. U pogledu primjedbi od strane Kluba Srba koja se odnosi na to da nisu mogli sudjelovati u korekcijama Prijedloga proračuna i osporenog Prijedloga zakona tvrdi se da te primjedbe ne stoje, jer su sva tri ministra iz reda srpskog naroda aktivno sudjelovala u planiranju i donošenju tih akata, te su kao članovi Vlade Kantona 10 zajedno sa ministrima iz redova hrvatskog i bošnjačkog naroda glasovali za njihovo usvajanje. Kada je riječ o amandmanima što su ih uložila dva zastupnika iz Kluba Srba, tvrdi se da su isti odbijeni iz razloga što su podrazumijevali višemilionsko povećanje na rashodovnoj strani Proračuna, a da pritom nisu predviđena sredstva za financiranje tih proračunskih pozicija, kako to zahtijevaju propisi o proračunima u Federaciji Bosne i Hercegovine.

6. Sjednica Vijeća s javnom raspravom

Dana 08.02.2017. godine održana je sjednica Vijeća s javnom raspravom, kojom su prilikom stranke, odnosno njihovi opunomoćenici u cijelosti ostali kod svojih ranijih izjašnjenja.

7. Relevantno pravo

A. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Amandman XXXVII Definicija vitalnog interesa

Vitalni nacionalni interesi konstitutivnih naroda su definirani na sljedeći način:

- ostvarivanje prava konstitutivnih naroda da budu adekvatno zastupljeni u zakonodavnim, izvršnim i pravosudnim organima vlasti;
- identitet jednog konstitutivnog naroda;
- ustavni amandmani;
- organizacija organa javne vlasti;
- jednaka prava konstitutivnih naroda u procesu donošenja odluka;
- obrazovanje, vjeroispovijest, jezik, njegovanje kulture, tradicije i kulturno naslijeđe;
- teritorijalna organizacija;
- sustav javnog informiranja

i druga pitanja koja bi se tretirala kao pitanja od vitalnog nacionalnog interesa, ukoliko tako smatra 2/3 jednog od klubova izaslanika konstitutivnih naroda u Domu naroda.

Ovim amandmanom iza članka IV.A.4.17. dodaje se naslov pod 5. i novi članak 17a. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Amandman XXXVIII

Parlamentarna procedura za zaštitu vitalnih interesa

(1) Zakoni ili drugi propisi ili akti koji se podnesu Zastupničkom domu u Federaciji Bosne i Hercegovine, također se usvajaju u Domu naroda Federacije Bosne i Hercegovine.

(2) U Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine osniva se Vijeće za zaštitu vitalnih interesa, kako bi odlučivalo o pitanjima vitalnog interesa, prema proceduri sukladno s ovim ustavom. Ovo vijeće razmatra sva pitanja koja su od vitalnog interesa.

(3) Vijeće za zaštitu vitalnog interesa sastoji se od sedam članova, dva iz svakog konstitutivnog naroda, i jedan član iz reda ostalih. Suce bira Zastupnički dom i Dom naroda.

Ovim amandmanom iza novog članka IV.A.5.17a. dodaje se novi naslov pod 6. i novi članak 17b.

Amandman LXXX

Iza članka V.2.7. dodaje se novi naslov i članci V.2.7a) i b) koji glase:

Mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa

Članak V.2.7.a

- 1) Lista vitalnih nacionalnih interesa koji se štite u kantonima identična je listi sadržanoj u članku IV.5.17.a ovog Ustava.
Klubovi iz članka IV.5.17.a ovog Ustava su u kantonima klubovi izaslanika formirani u skladu sa člankom V.2.7. stavak 2. ovog Ustava.
- 2) Ako više od jednog predsjedatelja ili zamjenika predsjedatelja zakonodavnog tijela kantona tvrde da neki zakon spada u listu vitalnih interesa utvrđenih u članku IV.5.17.a ovog Ustava za usvajanje takvog zakona potrebna je većina glasova unutar svakog od klubova konstitutivnih naroda zastupljenih u datoj skupštini kantona.
- 3) Predsjedatelj i zamjenici predsjedatelja zakonodavnog tijela kantona dužni su da u roku od sedam dana odluče da li neki od zakona, propisa ili akata potpada pod listu iz stavka 2. ovog članka.
- 4) Ako samo jedan predsjedatelj ili zamjenik predsjedatelja tvrdi da zakon, propis ili akt potpada pod listu vitalnih interesa, dvotrećinska većina odgovarajućeg kluba jednog od konstitutivnih naroda datog zakonodavnog tijela može proglasiti da je riječ o pitanju s liste vitalnih nacionalnih interesa.

Članak V.2.7.b

- (1) U slučaju da dvotrećinska većina jednog od klubova konstitutivnih naroda u skupštini kantona odluči da se neki zakon, propis ili akt odnosi na vitalni nacionalni interes, za usvajanje takvog zakona, propisa ili akta potrebna je većina glasova unutar svakog kluba konstitutivnih naroda zastupljenih u zakonodavnom tijelu kantona.
- (2) Ako se većina iz stavka 1. ovog članka ne može postići, pitanje se prosljeđuje Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine koji donosi konačnu odluku o tome da li se dati zakon, propis ili akt odnosi na vitalni interes konstitutivnog naroda.
- (3) Ustavni sud Federacije, u slučaju iz ovog članka, postupa na način predviđen u članku IV.6.18.a ovog Ustava.
- (4) Ako Sud odluči da se radi o vitalnom interesu, zakon, propis ili akt smatra se neusvojenim te se dokument vraća predlagatelju koji treba pokrenuti novu proceduru. U tom slučaju predlagatelj ne može podnijeti isti tekst zakona, propisa ili akta.
- (5) U slučaju da Ustavni sud odluči da se ne radi o vitalnom interesu zakon, propis ili akt smatra se usvojenim/usvaja se prostom većinom glasova.

B. Zakon o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine
(„Službene novine Federacije BiH“, br.: 6/95 i 37/03)

Članak 42b.

Postupak utvrđivanja postojanja vitalnih interesa jednog od konstitutivnih naroda zastupljenih u skupštini kantona sukladno s Amandmanom LXXX na Ustav pokreće se na osnovu obavijesti ili zahtjeva predsjedatelja ili zamjenika predsjedatelja zakonodavnog tijela kantona da nije postignuta suglasnost većinom glasova unutar svakog kluba konstitutivnih naroda zastupljenih u zakonodavnom tijelu kantona.

U slučaju iz stavka 1. ovog članka Vijeće postupa na način predviđen Amandmanom XL na Ustav.

Članak 43.

Obavijest odnosno zahtjev za utvrđivanje postojanja vitalnih interesa konstitutivnog naroda treba da sadrži odluku, odnosno pitanje koje se odnosi na vitalni interes konstitutivnog naroda, okolnosti i činjenice na kojima se zasniva zahtjev za utvrđivanje postojanja vitalnih interesa, druge podatke i priloge od značaja za utvrđivanje vitalnih interesa te potpis ovlaštene osobe, ovjeren pečatom podnositelja zahtjeva.

C. Poslovnik Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine
(„Službene novine Federacije BiH“, broj.: 40/10 i 18/16)

Članak 49.

Odlučivanje o vitalnim interesima konstitutivnih naroda

Vijeće za zaštitu vitalnih interesa Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vijeće) odlučit će o prihvatljivosti u roku od sedam dana od prijema obavještenja, odnosno zahtjeva, ako su ispunjene procesne pretpostavke za odlučivanje o postojanju vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnog naroda utvrđene u članku IV. A. 4. 18a, odnosno u Amandmanu XL na Ustav, a posebice: da li je zahtjev podnijela ovlaštena osoba, da li je zahtjev podržala dvotrećinska većina odgovarajućeg kluba konstitutivnog naroda, da li je obavljen Ustavom predviđeni postupak usuglašavanja između klubova konstitutivnih naroda, odnosno između Doma naroda i Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno da li su ispunjene i druge procesne pretpostavke za odlučivanje.

Ukoliko Vijeće odluči da zahtjev nije prihvatljiv, rješenje će dostaviti podnositelju obavijesti, odnosno zahtjeva.

Kad Vijeće odluči da je zahtjev prihvatljiv, to će utvrditi rješenjem koje se ulaže u spis.

Vijeće može zatražiti od podnositelja da dopuni ili potpunije obrazloži zahtjev ili da dokumentira činjenice koje Vijeće smatra relevantnim za odlučivanje.

Prihvatljivi zahtjev se dostavlja na odgovor drugom klubu ili klubovima konstitutivnih naroda.

Dopune i odgovori iz st. 4. i 5. ovog članka dostavljaju se Vijeću u roku od osam dana. Vijeće će nastaviti postupak i u slučaju da ne dobije tražene dopune ili odgovore.

Vijeće, po pravilu, zakazuje javnu raspravu koja se ostvaruje sukladno sa Zakonom i ovim poslovnikom.

Odluku o meritumu Vijeće donosi u roku od trideset dana od dana prijema obavještenja, odnosno zahtjeva.

Odluka se objavljuje u "Službenim novinama Federacije BiH" i u službenom glasilu kantona iz kojeg je upućeno obavještenje, odnosno zahtjev.

Odredbe ovog poslovnika o pravno - tehničkoj obradi odluka Suda shodno se primjenjuju i na rješenja i odluke Vijeća.

D. Praksa Vijeća

Presuda u predmetu broj: U-9/17 od 08.02.2017. godine.

8. Činjenično stanje i stav Vijeća

Pri odlučivanju o meritumu ovog predmeta, Vijeće je moralo poći od činjenice da je postupak utvrđivanja povrede vitalnog nacionalnog interesa u svezi sa osporenim Prijedlogom zakona nužno povezan sa istovrsnim paralelnim postupkom koji se, pod brojem U-9/17, pred Vijećem vodi u svezi sa usvajanjem Prijedloga Proračuna Kantona 10 za 2017. godinu, jer je riječ o propisu akcesorne prirode, koji dijeli pravnu sudbinu samog proračuna. Osporeni Prijedlog zakona je, k tome, propis „tehničke“ naravi, jer regulira strukturu prihoda i primitaka te rashoda i izdataka Proračuna Kantona 10 za 2017. godinu i njegovo izvršavanje, razinu zaduživanja i jamstva, upravljanje javnim dugom, te finansijskom i nefinansijskom imovinom, prava i obveze korisnika proračunskih sredstava, ovlasti Vlade Kantona 10, Ministarstva financija i Ministra financija u izvršavanju proračuna za tekuću godinu, kazne za neispunjenje obveza te druga slična pitanja u svezi s izvršavanjem proračuna. Riječ je dakle o propisu koji po svojoj prirodi nije podoban da proizvede povrede na kakve se ukazuje u zahtjevu. Jer, kada u odredbi članka 5. spominje proračunske korisnike on samo utvrđuje da se proračunska sredstva osiguravaju „korisnicima koji su u Posebnom dijelu Proračuna određeni za nositelje sredstava na pojedinim ekonomskim kodovima“.

Ovakvi finansijski akti dakle slijede logiku i strukturu proračuna, pa kako ni sam Prijedlog Proračuna Kantona 10 za 2017. godinu ne adresira proračunska sredstva korisnicima po nacionalnom načelu, već je u tome pogledu podvrgnut strogoj kontroli u odnosu na relevantne zakone koji važe u čitavoj Federaciji Bosne i Hercegovine, to se ni u osporenom Prijedlogu zakona ne mogu naći povrede koje bi Vijeće mogle opredijeliti za drugačiju odluku.

U pogledu argumentacije zahtjeva koja se odnosi na navodnu neravnopravnost u postupku kreiranja i donošenja osporenog Prijedloga zakona zbog nemogućnosti sudjelovanja zastupnika iz reda srpskog naroda kroz rad skupštinskog Povjerenstva za administrativna pitanja, Vijeće je utvrdilo da iz relevantnih odredbi Poslovnika Skupštine Kantona 10 proističe da je nadležnost tog Povjerenstva limitirana samo na predviđanje i utvrđivanje onog dijela proračunskih sredstava koji se odnosi na rad Skupštine, a taj dio nije u zahtjevu naglašen niti je predmet osporavanja.

Pri svemu tome, Vijeće u potpunosti razumije postojanje posebnih potreba pojedinih jedinica lokalne samouprave i naročitih problema kakvi nesumnjivo, kad je u pitanju Kanton 10, postoje u općinama Drvar, Glamoč i Bosansko Grahovo sa većinskim povratničkim stanovništvom srpske nacionalnosti. U tome je pogledu stav Vijeća da je njihovo eventualno razrješavanje moguće kroz druge oblike ustavnopravne zaštite, prevashodno u postupcima ostvarivanja zaštite prava na lokalnu samoupravu.

Iz svega izloženog, a uzimajući u obzir i detaljnu argumentaciju iznesenu u obrazloženju Presude u predmetu U-9/17 od 08.02.2017. godine, koja se odnosi na Prijedlog Proračuna Kantona 10 za 2017. godinu, i nesumnjivo vrijedi i u pogledu osporenog Prijedloga zakona, Vijeće je odlučilo kao i izreci ove Presude.

Ovu Presudu Vijeće za zaštitu vitalnih interesa donijelo je jednoglasno, u sastavu: Aleksandra Martinović, Predsjednica Vijeća, Mirjana Čučković, prof.dr. Edin Muminović, dr.sc. Kata Senjak i Mladen Srdić, članovi Vijeća.

Predsjednica
Vijeća za zaštitu vitalnih interesa
Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine

Aleksandra Martinović