

року од пет дана, предмет се упућује Уставном суду који ће по хитном поступку преиспитати процедуралну исправност случаја. Уставни суд уочава да из цитираних уставних одредаба прецизно и јасно произилази да одређена одлука може да буде проглашена деструктивном по витални интерес бошњачког, хрватског или српског народа. Затим, Уставни суд уочава да цитиране уставне одредбе означавају искључиво Уставни суд као једини надлежан да "одблокира" рад Дома народа везано за питање нарушавања виталних интереса бошњачког, хрватског или српског народа. Дакле, неспорно је да је Уставом Босне и Херцеговине успостављен механизам заштите виталног националног интереса конститутивних народа, односно њихових колективних права у процесу одлучивања у Дому народа. Наведени механизам успостављен је како би се обезбедило да се ни једна одлука од виталног националног интереса не донесе противно интересима било ког конститутивног народа. Даље, из цитираних уставних одредби произилази јасна процедура за позивање на витални интерес, тј. да је за позивање на витални интерес потребна већина гласова унутар појединог клуба конститутивног народа у Дому народа. У конкретном случају подносиоци Изјаве тврде да би усвајање Приједлога закона било штетно за витални интерес бошњачког народа, али и свих других народа и грађана у Босни и Херцеговини. Међутим, упоређујући ове наводе с наведеном анализом уставних одредаба, Уставни суд налази да је Клуб делегата бошњачког народа ограничен у погледу позивања на витални интерес искључиво бошњачког народа, односно друга два клуба могу да се позивају на витални интерес у односу на конститутивне народе из којих долазе. С тим у вези Уставни суд ће испитати наводе подносиоца Изјаве да, како Приједлог закона не нуди гаранцију за потребан степен независности Комисије, то би усвајање оваквог законског рјешења било деструктивно по витални интерес бошњачког народа. Уставни суд понавља да Приједлог закона предвиђа оснивање Комисије која би управљала сукобом интереса, да се Комисија састоји од девет чланова од којих су шест чланови домова Парламентарне скупштине БиХ и три из Агенције за превенцију корупције и координацију борбе против корупције БиХ. Чланове Комисије бира Заједнички колегијум оба дома Парламентарне скупштине БиХ. Комисија одлуке доноси већином гласова свих чланова, што подразумева гласове најмање по два члана из сваког конститутивног народа. Уставни суд налази да Приједлог закона у дијелу који прописује оснивање и састав Комисије која би одлучивала о сукобу интереса на нивоу државе не садржи нити једну одредбу која ставља у повољнији или неповољнији положај било који од конститутивних народа, у конкретном случају бошњачки народ. Уосталом, не само да не садржи нити једну одредбу која ставља у повољнији или неповољнији положај било који од конститутивних народа, Приједлог закона прописује да је за доношење одлуке Комисије потребно да о њој гласају најмање два члана из сваког конститутивног народа. У складу с наведеним, Уставни суд налази да нису основани наводи подносиоца Изјаве да је Приједлогом закона, у дијелу који прописује оснивање и састав Комисије, повријеђен витални интерес бошњачког народа.

26. У складу с овом одлуком, Дом народа треба да настави поступак доношења Приједлога закона према процедури предвиђеној у члану IV/3д) Устава Босне и Херцеговине.

VIII. Закључак

27. Уставни суд закључује да Приједлог закона, у дијелу који прописује оснивање и састав Комисије, не садржи нити једну одредбу која ставља у повољнији или неповољнији положај било који од конститутивних народа, у конкретном случају бошњачки народ, због чега није повријеђен витални интерес бошњачког народа.

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

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

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

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj U 18/13, rješavajući zahtjev Ognjena Tadića, predsjedavajućeg Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, na osnovu člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 59. stav 2. alineja 2. i člana 61. st. 1. i 5. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 60/05, 64/08 i 51/09), u sastavu:

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

na sjednici održanoj 27. septembra 2013. godine je donio

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Utvrđuje se da Izjava Kluba delegata bošnjačkog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini u Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine broj 01.02-02-1-23/13 od 20. maja 2013. godine, ispunjava uvjete proceduralne ispravnosti iz člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine.

Utvrđuje se da Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine broj 01.02-02-1-23/13 od 20. maja 2013. godine, u dijelu u kojem propisuje osnivanje i sastav Komisije za odlučivanje o sukobu interesa, nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini.

Postupak usvajanja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine broj 01.02-02-1-23/13 od 20. maja 2013. godine treba provesti prema proceduri iz člana IV/3 d) Ustava Bosne i Hercegovine.

Odluku objaviti u "Službenom glasniku Bosne i Hercegovine", "Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine", "Službenom glasniku Republike Srpske" i "Službenom glasniku Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine".

OBRAZLOŽENJE

I. Uvod

1. Ognjen Tadić, predsjedavajući Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), podnio je 18. jula 2013. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ispitivanje regularnosti postupka, odnosno utvrđivanja postojanja ili nepostojanja ustavne osnove

za proglašenje Prijedloga zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine broj

1.2-02-1-23/13 od 20. maja 2013. godine (u daljnjem tekstu: Prijedlog zakona) štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda.

II. Zahtjev

a) Navodi iz zahtjeva

2. Podnositelj zahtjeva je naveo da je na 30. sjednici Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda), održanoj 15. jula 2013. godine, razmatran zahtjev Vijeća ministara Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vijeće ministara) za razmatranje Prijedloga zakona (uz zahtjev dostavljen zahtjev Vijeća ministara u kojem je navedeno da se traži hitno razmatranje, budući da se vrši usklađivanje postojećih rješenja s međunarodnim dokumentima - ukidanje sankcije koja se odnosi na zabranu kandidiranja na izborima). Nakon usvajanja zahtjeva za razmatranje Prijedloga zakona po hitnom postupku (osam glasova "za" i dva glasa "protiv") delegati u Klubu bošnjačkog naroda: Halid Genjac, Sulejman Tihić i Nermina Kapetanović, na osnovu člana 161. Poslovnika Doma naroda, proglasili su Prijedlog zakona štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda. Nakon proglašenja Prijedloga zakona štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda prekinuta je rasprava i pristupilo se glasanju o tome je li Prijedlog zakona štetan po vitalni interes bošnjačkog naroda. Klub srpskog naroda se s četiri glasa "protiv" izjasnio da Prijedlog zakona ne smatra štetnim po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda. Klub hrvatskog naroda se, s tri glasa "proti v", izjasnio da Prijedlog zakona ne smatra štetnim po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda. Klub bošnjačkog naroda se s dva glasa "za" i jednim glasom "protiv" izjasnio da Prijedlog zakona smatra štetnim po vitalni nacionalni interes bošnjačkog naroda (podnositelj zahtjeva dostavio je neautorizirani transkript i kopiju nepotpisanog zapisnika sa sjednice Doma naroda održane 15. jula 2013. godine). Podnositelj zahtjeva je dalje naveo da se većina delegata u klubovima hrvatskog i srpskog naroda izjasnila protiv toga da je Prijedlog zakona štetan po vitalni interes bošnjačkog naroda, formirana je Zajednička komisija za rješavanje pitanja vitalnog interesa (u daljnjem tekstu: Zajednička komisija), koju čine tri delegata, po jedan iz svakog konstitutivnog naroda (Halid Genjac, Borjana Krišto i Dragutin Rodić). Zajednička komisija je 15. jula 2013. godine održalo sjednicu na kojoj su članovi Zajedničke komisije Borjana Krišto i Dragutin Rodić ostali pri svojim stavovima da se protive tvrdnji da je Prijedlog zakona štetan po vitalni interes. Osim toga, Zajednička komisija je konstatala da nije postigla rješenje i utvrdila da, u skladu s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, predmet treba uputiti Ustavnom sudu (podnositelj zahtjeva dostavio zapisnik sa sjednice Zajedničke komisije od 15. jula 2013. godine)

3. Iz Izjave Kluba delegata bošnjačkog naroda od 15. jula 2013. godine, koju su potpisali Sulejman Tihić, Nermina Kapetanović i Halid Genjac (kopiju izjave podnositelj zahtjeva dostavio uz zahtjev, u daljnjem tekstu: Izjava), slijedi da podnositelji Izjave proglašavaju Prijedlog zakona štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda. U obrazloženju razloga za navedeno podnositelji izjave su naveli da, iako nisu bili ispunjeni uvjeti iz člana 122. Poslovnika Doma naroda (stepen hitnosti i jednostavnost zakona), Vijeće ministara zahtijeva da se navedeni zakon razmatra po hitnom postupku, a razmatranje po hitnom postupku podrazumijeva usvajanje zakona kako je predložen, bez mogućnosti bilo kakve izmjene njegovog sadržaja u parlamentarnoj proceduri. Zatim, Prijedlog zakona

predviđa uspostavu Komisije za odlučivanje o sukobu interesa (u daljnjem tekstu: Komisija) koja bi umjesto Centralne izborne komisije Bosne i Hercegovine odlučivala o sukobu interesa i sankcijama. Predloženim načinom odlučivanja i sastavom Komisije, u kojem su dvije trećine članova predstavnici i delegati, nije moguće postići neophodan stepen nezavisnosti i efikasnosti u njegovom radu. Preko svog sastava, takva Komisija bi bila podložna političkom utjecaju i ucjenama koji bi onemogućavali donošenje neophodnih odluka o stručno-pravnim pitanjima iz oblasti sprečavanja sukoba interesa. Osim toga, Prijedlog zakona eliminiira pravo na žalbu protiv odluka Komisije što je apsolutno neprihvatljivo. Usvajanje Prijedloga zakona s navedenim nedostacima onemogućilo bi sprečavanje sukoba interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine i uništilo dostignute standarde u ovoj oblasti, što je od suštinskog značaja za borbu protiv korupcije. Zbog navedenog usvajanje Prijedloga zakona bi bilo štetno za vitalni interes bošnjačkog naroda, ali i svih drugih naroda i građana u Bosni i Hercegovini.

4. Iz izjave Kluba delegata hrvatskog naroda, Borjana Krišto, članice Zajedničke komisije od 16. jula 2013. godine (izjava dostavljena uz zahtjev), slijedi da Prijedlog zakona nije štetan po vitalni interes bošnjačkog naroda, jer ne pravi razliku po nacionalnoj osnovi. Prijedlog zakona nije zakon koji se odnosi na jedan određeni narod, nego na sve izabrane dužnosnike, nositelje izvršnih dužnosti i savjetnike u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine. Dalje, odredbama člana 3. st. 2. i 3. Prijedloga zakona je, između ostalog, propisan sastav Komisije i način njegovog imenovanja, iz čega slijedi da niti jedan narod ne stavlja u neravnopravni položaj. Također je odredbama člana 4. Prijedloga zakona propisan način odlučivanja, tako da "Komisija odluke donosi većinom glasova svih članova, koje podrazumijevaju glasove najmanje po dva člana iz svakog konstitutivnog naroda", čime je dodatno uveden mehanizam kojim su za donošenje odluka potrebna najmanje dva člana iz svakog konstitutivnog naroda. Zbog navedenog, u potpunosti ostaje pri svome stavu i stavu Kluba delegata hrvatskog naroda, odnosno njihovom izjašnjenju sa sjednice Doma naroda održane 15. jula 2013. godine.

5. Iz izjave Kluba delegata srpskog naroda, Dragutina Rodića, člana Zajedničke komisije od 16. jula 2013. godine (izjava dostavljena uz zahtjev), slijedi potpuno identičan sadržaj kao i u izjavi Kluba delegata hrvatskog naroda, Borjana Krišto, članice Zajedničke komisije od 16. jula 2013. godine, odnosno "da u potpunosti ostaje pri svome stavu i stavu Kluba delegata srpskog naroda, odnosno njihovom izjašnjenju sa sjednice Doma naroda održane 15. jula 2013. godine".

b) Odgovor na zahtjev

6. Ustavni sud je našao da je u konkretnom slučaju zadovoljen uvjet kontradiktornosti postupka pred Ustavnim sudom time što je podnositelj zahtjeva uz zahtjev dostavio izjave Kluba delegata srpskog naroda, Dragutina Rodića, člana Zajedničke komisije i Kluba delegata hrvatskog naroda, Borjana Krišto, članice Zajedničke komisije, koji su, u svoje ime i u ime klubova delegata srpskog i hrvatskog naroda, osporili navode podnositelja Izjave, zbog čega nije tražio izjašnjenje na zahtjev klubova hrvatskog i srpskog naroda.

III. Relevantni propisi

7. U Zakonu o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 13/02, 16/02, 14/03, 12/04, 63/08 i 18/12) relevantne odredbe glase:

Član 1.**Opće odredbe**

1. "S ciljem sprečavanja sukoba interesa ovim zakonom" uređuju se posebne obaveze izabranih zvaničnika, nosilaca izvršnih funkcija i savjetnika u institucijama vlasti BiH u obavljanju "javne funkcije"

2. Sukob interesa postoji u situacijama u kojima izabrani zvaničnici, nosioci izvršnih funkcija i savjetnici imaju privatni interes koji utiče ili može uticati na zakonitost, otvorenost, objektivnost i nepristranost u obavljanju "javne funkcije".

"Treće poglavlje - PROVOĐENJE I POSTUPAK PRED CENTRALNOM IZBORNOM KOMISIJOM BiH"

Član 17. stav 1.**Implementacija**

1. Izborna komisija u skladu sa ovim zakonom obavlja sljedeće funkcije:

a) djeluje na osnovu ovog zakona kako bi osigurala političku odgovornost i vjerodostojnost izabranih zvaničnika, nosilaca izvršne funkcije i savjetnika, vodeći računa o zaštiti integriteta "javne" funkcije;

b) donosi upute, propisuje obrasce i organizaciju registra radi primjene odredbi ovog zakona;

c) donosi pravilnik o vođenju registra, obrasce, pravila o vođenju postupka i dostavljanju odluka, te sastavljanju izvještaja;

d) donosi odluke o tome da li neko djelovanje ili propust predstavlja kršenje odredbi ovoga zakona;

"e) podnosi godišnji izvještaj o svom radu Parlamentarnoj skupštini BiH, Predsjedništvu BiH i javnosti i".

f) podnosi izvještaj nadležnom tužilaštvu "u svakom" slučaju kršenja ovog zakona koje može predstavljati kršenje Krivičnog zakona.

"Član 19.**Žalbeni postupak**

1. Žalbu na odluku Centralne izborne komisije BiH, iz oblasti primjene ovog zakona, rješava Apelacioni odjel Suda Bosne i Hercegovine.

2. Žalba se podnosi u roku od 15 dana od dana prijema odluke, preko Centralne izborne komisije BiH."

8. U Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine broj 01.02-02-1-23/13 od 20. maja 2013. godine relevantne odredbe glase:

Član 2.

Iza člana 16. naziv trećeg poglavlja mijenja se i glasi:

"Treće poglavlje - KOMISIJA ZA ODLUČIVANJE O SUKOBU INTERESA"

Član 3.

Član 17. mijenja se i glasi:

"Član 17. st. 1, 2, 3, 4. i 6.

Implementacija

1. Radi provođenja ovog zakona osniva se Komisija za odlučivanje o sukobu interesa (u daljnjem tekstu: Komisija).

2. Komisija se sastoji od devet članova od kojih su po tri člana Zastupničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine BiH, te direktora i dva zamjenika direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH (u daljnjem tekstu: Agencija) koji su članovi Komisije po položaju.

3. Članove Komisije imenuju oba doma Parlamentarne skupštine BiH na prijedlog Zajedničkog kolegija oba doma Parlamentarne skupštine BiH.

4. Najmanje jedna trećina članova Komisije iz reda zastupnika i delegata bit će iz opozicionih stranaka, od čega najmanje jedan član iz reda delegata Doma naroda i najmanje jedan član iz reda zastupnika Zastupničkog doma.

6. Članovi Komisije biraju predsjednika i zamjenika predsjednika. Predsjednik Komisije mora biti iz reda zastupnika - delegata opozicionih stranaka.

Član 4.

Nakon člana 17. dodaje se član 17 a. koji glasi:

"Član 17a.

1. Komisija djeluje na osnovu ovog zakona, dobrih običaja, političke odgovornosti i vjerodostojnosti izabranih zvaničnika, nosilaca izvršne funkcije i savjetnika.

2. Komisija odluke donosi većinom glasova svih članova, koja podrazumijeva glasove najmanje po dva člana iz svakog konstitutivnog naroda.

3. Komisija donosi Poslovnik o radu.

4. Komisija, radi primjene odredbi ovog zakona daje mišljenja, donosi uputstva, propisuje obrasce i način vođenja registra. Komisija donosi Pravilnik o načinu vođenja registra, kojim se propisuju pravila o vođenju registra, i o obrascima, kao i druga pitanja nužna za funkcioniranje registra; donosi Pravilnik o postupku kojim se propisuju provedbena pravila o vođenju postupka i dostavljanju odluke, te sastavljanju izvještaja.

5. Komisija donosi odluku o tome je li određeno djelovanje ili propust povreda odredbi ovog zakona. Odluka Komisije mora biti obrazložena.

6. Komisija podnosi Izvještaj o radu Parlamentarnoj skupštini BiH jednom godišnje.

Član 6.

Član 19. mijenja se i glasi:

"Član 19.**Upravni spor**

Protiv odluke kojom se izabranom zvaničniku, nosiocu izvršne funkcije ili savjetniku izriče sankcija iz člana 20. stav 1. ovog zakona nije dopuštena žalba, ali se može pokrenuti upravni spor pred sudom Bosne i Hercegovine".

9. U Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine broj 01.02-02-1-23/13 od 20. maja 2013. godine relevantne odredbe glase:

IV. Dopustivost

10. U konkretnom slučaju zahtjev je podnio predsjedavajući Doma naroda, tako da u odnosu na 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.

11. Ustavni sud podsjeća da je suština nadležnosti Ustavnog suda iz člana IV/3.1) Ustava Bosne i Hercegovine rješavanje pitanja "proceduralne ispravnosti". Što pojam "proceduralna ispravnost" podrazumijeva, treba zaključiti ciljnim i sistematskim tumačenjem, prije svega, odredbama člana IV/3. Ustava Bosne i Hercegovine.

12. 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 stroži 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

je omogućen nastavak parlamentarne procedure usprkos prigovoru o destruktivnosti po vitalni interes jednog konstitutivnog naroda, ali prema strožim 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 postupava prema članu IV/3.1) Ustava Bosne i Hercegovine.

13. 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 potpisala tri delegata Kluba bošnjačkog naroda, i to: Halid Genjac, Sulejman Tihić i Nermine Kapetanović, dakle, većina delegata Kluba bošnjačkog naroda. Klubovi delegata srpskog naroda (četiri glasa "protiv") i hrvatskog naroda (tri glasa "protiv") su glasali protiv Izjave. Te činjenice Ustavni sud je utvrdio iz navoda podnositelja zahtjeva i iz dostavljene dokumentacije uz zahtjev. Dalje, nakon glasanja kojim nije postignuta saglasnost o tome da je Prijedlog zakona štetan po vitalni interes bošnjačkog naroda, formirana je Zajednička komisija, koju čine Halid Genjac, Borjana Krišto i Dragutin Rodić, koja se sastala 15. jula 2013. godine. Međutim, Zajednička komisija nije pronašla rješenje, već je utvrdila da sporno pitanje treba uputiti Ustavnom sudu na daljnji postupak. Ustavni sud je navedeno utvrdio iz navoda podnositelja zahtjeva i zapisnika sa sjednice Zajedničke komisije od 15. jula 2013. godine, koji je podnositelj zahtjeva, također, dostavio uz zahtjev. Nakon toga, Klub delegata srpskog naroda, član Zajedničke komisije i Klub delegata hrvatskog naroda, član Zajedničke komisije, dali su 16. jula 2013. godine pismene izjave u kojima su naveli da u potpunosti ostaju pri svojim stavovima i stavovima svojih klubova sa sjednice Doma naroda od 15. jula 2013. godine. Iz navedenoga slijedi da je u konkretnom slučaju ispunjen zahtjev dopustivosti u odnosu na proceduru dostavljanja predmeta Ustavnom sudu na odlučivanje.

14. 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 jeste 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. S tim u vezi uloga Ustavnog suda bi se trebala sastojati u tome da, kao zaštitnik Ustava Bosne i Hercegovine (član VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine), svojom meritornom odlukom omogući deblokiranje rada Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, koja nije u stanju riješiti sporno pitanje. Ovaj postupak je hitne prirode, jer je intervencija Ustavnog suda potrebna u što kraćem roku kako bi zakonodavni organ mogao nastaviti obavljati svoju ulogu. Ova druga uloga Ustavnog suda, tj. donošenje meritornog stava u pogledu postojanja ili nepostojanja destruktivnosti po vitalni interes jednog naroda, veoma je važna u situacijama kada je državi potrebna određena odluka kako bi regulirala određeno područje, a glasanje o toj odluci je blokirano stavljanjem prigovora o destruktivnosti po vitalni interes jednog naroda.

15. 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 s pitanjem jesu li 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 s daljnjim referencama, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 34/06).

16. U konkretnom slučaju, suština razloga iz Izjave odnosi se na to da Prijedlog zakona predviđa uspostavu Komisije bi umjesto Centralne izborne komisije BiH odlučivalo o sukobu interesa i sankcijama. Dvije trećine članova Komisije su predstavnici i delegati, tako da nije moguće postići neophodni stepen nezavisnosti i efikasnosti. Osim toga, navedeni Prijedlog zakona eliminiira pravo na žalbu protiv odluka Komisije, što je apsolutno neprihvatljivo. Zatim, izjava sadrži navode o nepostojanju uvjeta da se Prijedlog zakona razmatra po hitnom postupku. Usvajanje Prijedloga zakona bi tada bilo štetno za vitalni interes bošnjačkog naroda, ali i svih drugih naroda i građana u Bosni i Hercegovini. U skladu s navedenim, Ustavni sud smatra da predmetni zahtjev i Izjava sadrže razloge zbog kojih podnositelji Izjave smatraju da je Prijedlog zakona destruktivan po vitalni interes bošnjačkog naroda. Stoga, Ustavni sud smatra da je i ovaj uvjet dopustivosti predmetnog zahtjeva zadovoljen.

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

V. Meritum

18. Podnositelj zahtjeva traži da se ispita regularnost postupka, odnosno da se utvrdi postojanje ili nepostojanje ustavne osnove za Izjavu da se Prijedlog zakona smatra štetnim po vitalni interes bošnjačkog naroda. U konkretnom slučaju Ustavni sud smatra da Izjava sadrži navode u pogledu razmatranja Prijedloga zakona po hitnom postupku, da Prijedlog zakona ne omogućava pravo na žalbu, te da se Prijedlogom zakona ne može postići neophodni stepen nezavisnosti i efikasnosti, jer bi o sukobu interesa odlučivali članovi, predstavnici i delegati domova Parlamentarne skupštine BiH.

19. U vezi s dijelom Izjave u pogledu razmatranja Prijedloga zakona po hitnom postupku, Ustavni sud uočava da iz dostavljenog transkripta i kopije zapisnika slijedi da je odluka o navedenom izglasana (osam glasova "za" i dva glasa "protiv"), odnosno da prije glasanja o prijedlogu odluke da se Prijedlog zakona razmatra po hitnom postupku nije stavljena primjedba pozivanjem na vitalni interes, tj. da se u Domu naroda nije glasalo o tome da je odluka da se Prijedlog zakona razmatra po hitnom postupku štetna po vitalni interes bošnjačkog naroda. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud se neće upuštati u razmatranje ovog dijela Izjave.

20. U drugom dijelu Izjave se ukazuje na to da Prijedlog zakona ne dopušta pravo žalbe na odluku Komisije, zbog čega je povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda, ali i svih drugih naroda i građana u Bosni i Hercegovini. Osim toga, Prijedlogom zakona se ne može postići neophodni stepen

nezavisnosti i efikasnosti, jer bi o sukobu interesa odlučivali članovi, predstavnici i delegati domova Parlamentarne skupštine BiH. Usvajanje Prijedloga zakona s navedenim nedostacima onemogućilo bi sprečavanje sukoba interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine i uništilo dostignute standarde u ovoj oblasti, što je od suštinskog značaja za borbu protiv korupcije, a što je također štetno po vitalni interes bošnjačkog naroda ali i svih drugih građana i naroda u Bosni i Hercegovini.

Pojam vitalnog interesa konstitutivnog naroda

21. Ustavni sud se u svojoj dosadašnjoj praksi, u vezi s 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 tome 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 određena načela bez kojih jedno društvo, s 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 sudjeluju u sistemu vlasti i aktivnostima javnih organa vlasti može posmatrati kao vitalni interes. Dakle, prema jurisprudenciji Ustavnog suda, efektivno sudjelovanje 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 načelu, 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 njezinih organa (detaljnije vidi, *op. cit.*, Odluka broj U 7/06, tač. 33-37. s daljnjim referencama).

22. Također, u sudskoj praksi povodom istog pitanja je ukazano da je, u skladu s 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 načelima 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 sudjelovanje pojedinaca i grupa u društvu. S druge strane, zaštita vitalnog interesa ne smije ugroziti suverenitet i funkcionalnost države koja je usko povezana s neutralnim i suštinskim shvaćanjem pojma državljanstva, kao kriterija pripadnosti "naciji", odnosno ne smije voditi nepotrebnoj dezintegraciji građanskog društva kao neophodnog elementa moderne državnosti (*ibid.*, tačka 38).

a) Postojanje vitalnog interesa u odnosu na dio Izjave u kojemu se ukazuje na nemogućnost ulaganja žalbe na odluku Komisije

23. Podnositelji Izjave ukazuju da Prijedlog zakona ne dopušta pravo žalbe na odluku Komisije zbog čega je povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda, ali i svih drugih naroda i građana u Bosni i Hercegovini. Ustavni sud uočava da Prijedlog zakona predviđa da se na odluku Komisije ne može izjaviti žalba, ali da se može pokrenuti upravni spor. Dakle, očito je da je osigurano preispitivanje odluke Komisije, odnosno da protiv odluke Komisije postoji djelotvoran pravni lijek, što je u skladu s međunarodnim standardima i načelima. Imajući u vidu navedeno Ustavni sud smatra da su ovi navodi neutemeljeni, odnosno da u ovim navodima nema ništa što bi dovelo do potrebe upuštanja u analizu pitanja postojanja vitalnog interesa odnosno pitanja destruktivnosti po taj interes.

b) Postojanje vitalnog interesa i pitanje destruktivnosti predložene odluke po taj interes u odnosu na ostali dio Izjave

24. Podnositelji Izjave ukazuju da se Prijedlogom zakona ne može postići neophodan stepen nezavisnosti i efikasnosti, jer bi o sukobu interesa odlučivala Komisija čiji bi članovi bili predstavnici i delegati domova Parlamentarne skupštine BiH. Usvajanje Prijedloga zakona s navedenim nedostacima onemogućilo bi sprečavanje sukoba interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine i uništilo dostignute standarde u ovoj oblasti, što je od suštinskog značaja za borbu protiv korupcije. Zbog toga bi usvajanje Prijedloga zakona bilo štetno za vitalni interes bošnjačkog naroda, ali i svih drugih naroda i građana u Bosni i Hercegovini.

25. Ustavni sud nalazi da Prijedlog zakona predviđa osnivanje Komisije koja bi upravljala sukobom interesa umjesto dosadašnjeg rješenja prema kojemu je navedeno vršila Centralna izborna komisija BiH. Komisija se sastoji od devet članova od kojih su šest članovi domova Parlamentarne skupštine BiH i tri iz Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH (direktor i dva zamjenika), s tim da najmanje 1/3 članova Komisije mora biti iz reda opozicionih stranaka od čega najmanje po jedan iz oba doma, te da predsjednik Komisije mora biti iz reda opozicionih stranaka. Zatim, članove Komisije bira Zajednički kolegij oba doma Parlamentarne skupštine BiH. Komisija odluke donosi većinom glasova svih članova, što podrazumijeva glasove najmanje po dva člana iz svakog konstitutivnog naroda. Podnositelji Izjave smatraju da ovakvo zakonsko rješenje ne nudi garanciju za potreban stepen nezavisnosti Komisije, zbog čega smatraju da bi usvajanje ovakvog zakonskog rješenja bilo destruktivno po vitalni interes bošnjačkog naroda kao i svih građana u BiH. Međutim, iz Izjave klubova hrvatskog i srpskog naroda, odnosno članova Zajedničke komisije slijedi da navedeno zakonsko rješenje nije štetno za vitalni interes bošnjaka, jer ne pravi razliku po nacionalnoj osnovi, te kako Prijedlog zakona propisuje da je za donošenje odluke Komisije potrebno da o njoj glasaju najmanje dva člana iz svakog konstitutivnog naroda.

26. Ustavni sud podsjeća da je odredbama člana 1. stav 2. Zakona o sukobu interesa propisana opća definicija sukoba interesa. "Sukob interesa postoji u situacijama u kojima izabrani zvaničnici, nositelj i izvršnih funkcija i savjetnici imaju privatne interese koji utječu ili mogu utjecati na zakonitost, otvorenost, objektivnost i nepristranost u obavljanju javne funkcije". Ustavni sud dalje podsjeća da sukob interesa predstavlja zloupotrebu vlasti i može rezultirati korupcijom ako se neprimjereno rješava, odnosno nerješavanje tj nesprečavanje sukoba interesa dovodi do različitih oblika korupcije koja je

jedan od najdestruktivnijih elemenata za demokratske procese. Općepoznato je da je Bosna i Hercegovina zemlja s visokim stepenom korupcije. U tom smislu Ustavni sud ukazuje na izvod iz Izvještaja o napretku u Bosni i Hercegovini u 2012. godini Evropske komisije: "Bosna i Hercegovina je ostvarila ograničen napredak u borbi protiv korupcije, koja je i dalje široko rasprostranjena u javnom sektoru i javno-privatnom partnerstvu. Ustavni sud konstatira da je nesporno da zbog visokog stepena korupcije u Bosni i Hercegovini postoji snažna obaveza države za unapređivanje i usklađivanje zakona koji reguliraju oblast sukoba interesa na svim nivoima vlasti. Odnosno, nesumnjivo je da je od velikog značaja za bosanskohercegovačko društvo u cjelini sprečavanje sukoba interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine koje je od suštinskog značaja za borbu protiv korupcije. Ustavni sud ponavlja da podnosioci Izjave tvrde kako bi usvajanje Prijedloga zakona bilo štetno za vitalni interes bošnjačkog naroda, ali i svih drugih naroda i građana u Bosni i Hercegovini. Ustavni sud podsjeća na odredbe člana IV/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine Bosne i Hercegovine koje, između ostalog, propisuju da *predložena odluka Parlamentarne skupštine može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda većinom glasova iz redova bošnjačkih, hrvatskih ili srpskih delegata izabranih u skladu sa stavom 1 tačka (a)*. Osim toga, Ustavni sud podsjeća i na odredbe člana IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine koje propisuju *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 ili 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*. Ustavni sud uočava da iz citiranih ustavnih odredaba precizno i jasno proizlazi da određena odluka može biti proglašena destruktivnom po vitalni interes bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda. Zatim, Ustavni sud uočava da citirane ustavne odredbe označavaju isključivo Ustavni sud kao jedni nadležan da "odblokira" rad Doma naroda vezano za pitanje narušavanja vitalnih interesa bošnjačkog, hrvatskog ili srpskog naroda. Dakle, nesporno je da je Ustavom Bosne i Hercegovine uspostavljen mehanizam zaštite vitalnog nacionalnog interesa konstitutivnih naroda, odnosno njihovih kolektivnih prava u procesu odlučivanja u Domu naroda. Navedeni mehanizam uspostavljen je kako bi se osiguralo da se ni jedna odluka od vitalnog nacionalnog interesa ne donese protivno interesima bilo kojeg konstitutivnog naroda. Nadalje, iz citiranih ustavnih odredbi proizlazi jasna procedura za pozivanje na vitalni interes, tj. da je za pozivanje na vitalni interes potrebna većina glasova unutar pojedinog kluba konstitutivnog naroda u Domu naroda. U konkretnom slučaju podnosioci Izjave tvrde da bi usvajanje Prijedloga zakona bilo štetno za vitalni interes bošnjačkog naroda, ali i svih drugih naroda i građana u Bosni i Hercegovini. Međutim, uspoređujući ove navode s navedenom analizom ustavnih odredaba, Ustavni sud nalazi da je Klub delegata bošnjačkog naroda ograničen u pogledu pozivanja na vitalni interes isključivo bošnjačkog naroda, odnosno druga dva kluba se mogu pozivati na vitalni interes u odnosu na konstitutivne narode iz kojih dolaze. S tim u vezi Ustavni sud će ispitati navode podnosioca Izjave da, kako Prijedlog zakona ne nudi garanciju za potreban stepen nezavisnosti Komisije, to bi usvajanje ovakvog zakonskog rješenja bilo destruktivno po vitalni interes bošnjačkog naroda. Ustavni sud ponavlja da Prijedlog zakona predviđa osnivanje Komisije koja bi upravljala sukobom interesa, da se Komisija sastoji od devet

članova od kojih su šest članovi domova Parlamentarne skupštine BiH i tri iz Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH. Članove Komisije bira Zajednički kolegij oba doma Parlamentarne skupštine BiH. Komisija odluke donosi većinom glasova svih članova, što podrazumijeva glasove najmanje po dva člana iz svakog konstitutivnog naroda. Ustavni sud nalazi da Prijedlog zakona u dijelu koji propisuje utemeljenje i sastav Komisije koje bi odlučivalo o sukobu interesa na nivou države ne sadrži niti jednu odredbu koja stavlja u povoljniji ili nepovoljniji položaj bilo koji od konstitutivnih naroda, u konkretnom slučaju bošnjački narod. Uostalom, ne samo da ne sadrži niti jednu odredbu koja stavlja u povoljniji ili nepovoljniji položaj bilo koji od konstitutivnih naroda, u konkretnom slučaju bošnjački narod, Ustavni sud nalazi da nisu utemeljeni navodi podnosioca Izjave da je Prijedlogom zakona, u dijelu koji propisuje osnivanje i sastav Komisije, povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda.

27. U skladu s ovom odlukom, Dom naroda treba nastaviti postupak donošenja Prijedloga zakona prema proceduri predviđenoj u članu IV/3 d) Ustava Bosne i Hercegovine.

VI. Zaključak

28. Ustavni sud zaključuje da Prijedlog zakona, u dijelu koji propisuje osnivanje i sastav Komisije, ne sadrži niti jednu odredbu koja stavlja u povoljniji ili nepovoljniji položaj bilo koji od konstitutivnih naroda, u konkretnom slučaju bošnjački narod, zbog čega nije povrijeđen vitalni interes bošnjačkog naroda.

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

30. 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.

Ustavni sud Bosne i Hercegovine je u plenarnom sazivu, u predmetu broj U 18/13, rješavajući zahtjev Ognjena Tadića, predsjedatelja Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, na temelju članka IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine, članka 59. stavak 2. alineja 2. i članka 61. st. 1. i 5. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" br. 60/05, 64/08 i 51/09), u sastavu:

Valerija Galić, predsjednica
Miodrag Simović, dopredsjednik
Seada Palavrić, dopredsjednica
Mato Tadić, sudac
Constance Grewe, sutkinja
Mirsad Čeman, sudac
Margarita Caca Nikolovska, sutkinja
Zlatko M. Knežević, sudac
na sjednici održanoj 27. rujna 2013. godine donio

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Utvrđuje se da Izjava Kluba izaslanika bošnjačkog naroda u Domu naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine o destruktivnosti po vitalni interes bošnjačkog naroda u Bosni i Hercegovini u Prijedlogu zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine broj 01.02-02-1-23/13 od 20. svibnja 2013. godine, ispunjava uvjete proceduralne ispravnosti iz članka IV/3.f) Ustava Bosne i Hercegovine.