

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu zamjenika Premijera Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i federalnog ministra poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva za utvrđenje ustavnosti Zakona o turističkim zajednicama i promicanju turizma u Federaciji Bosne i Hercegovine, te Uredbe o članarinama u turističkim zajednicama, na osnovu člana IV.C.10. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, nakon provedene javne rasprave, na sjednici održanoj dana 03.07.2014. godine, donio je

P R E S U D U

1. Utvrđuje se da Zakon o turističkim zajednicama i promicanju turizma u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 19/96 i 28/03), nije saglasan Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine.

2. U skladu sa članom IV.C.12.b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine određuje prijelaznu mjeru kojom se daje mogućnost Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine da u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja presude u „Službenim novinama Federacije BiH“ zakonom uredi materiju koja je regulisana osporenim Zakonom, do kada se isti može primjenjivati.

3. Presudu objaviti u „Službenim novinama Federacije BiH“.

O b r a z l o ž e n j e

Podnosilac zahtjeva i predmet zahtjeva

Zamjenik Premijera Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i federalni ministar poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva (u daljem tekstu: podnosilac zahtjeva), obratio se dana 26.07.2013. godine, Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustavni sud Federacije), sa zahtjevom za utvrđivanje ustavnosti Zakona o turističkim zajednicama i promicanju turizma u Federaciji Bosne i Hercegovine, te Uredbe o članarinama u turističkim zajednicama („Službene novine Federacije BiH“, broj: 18/09) (u daljem tekstu: osporeni Zakon i osporena Uredba).

Podnosilac zahtjeva zatražio je da Ustavni sud Federacije, nakon provedenog postupka utvrdi da su osporeni Zakon i osporena Uredba protivni članu III.2. g), III.3.(2) i članu III.4. stav 1. k) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

U skladu sa odredbom člana IV.C.3.10.(2) a) c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, podnosilac zahtjeva ovlašten je postaviti zahtjev za utvrđenje da li je neki zakon koji je usvojen u oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, kao i predloženih ili usvojenih propisa, koje je donijelo neko tijelo federalne vlasti, u skladu sa Ustavom.

Stranke u postupku

U tekstu od 26.07.2013 godine, kojim je iniciran postupak podnosilac je istaknuo dva zahtjeva, imajući u vidu osporeni akt, te donosioca istog, čime je opredijelio i stranke u postupku. U dijelu zahtjeva koji se odnosi na utvrđenje ustavnosti osporenog Zakona, u skladu sa članom 39. stav 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 6/95 i 37/03), stranke u postupku su zamjenik Premijera Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, u svojstvu podnosioca zahtjeva,

te Predstavnički dom i Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, kao donosioci osporenog Zakona.

U dijelu zahtjeva koji se odnosi na utvrđenje ustavnosti osporene Uredbe, stranke u postupku su zamjenik Premijera Federacije Bosne i Hercegovine, Jerko Ivanković-Lijanović u svojstvu podnosioca zahtjeva i Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, kao donosilac osporenog akta/Uredbe.

Ustavni sud Federacije, imajući u vidu identitet stranaka, kao i razloge ekonomičnosti i svrsishodnosti odlučio je da provede jedinstven postupak i donose odluku.

Bitni navodi podnosioca zahtjeva

Podnosilac zahtjeva istaknuo je da osporeni Zakon u cijelosti reguliše pitanje turizma u Federaciji Bosne i Hercegovine, iako je za pitanje turizma, u skladu sa članom III.2.g) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, utvrđena podijeljena nadležnost između federalne vlasti i vlasti kantona.

U postupku donošenja, kao i izmjena i dopuna osporenog Zakona, po navodima podnosioca zahtjeva, federalna vlast nije tražila saglasnost kantona. Ova oblast isključivo je uređena federalnim Zakonom. Sve provedbene propise i kontrolu u domeni turizma, vrši federalna vlast, unatoč činjenici da je, u skladu sa članom III.4. stav 1. k) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, decidirano opredijeljeno da „kantonima pripadaju sve ovlasti koje nisu izričito dodijeljene federalnoj vlasti, posebno: k) ...stvaranje i provedba politike kantonalnog turizma, razvoj turističkih resursa“.

Po navodima podnosioca zahtjeva, osporena Uredba, koju je donijela Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, na osnovu člana 53. stav 3. Zakona, „propisala je sve ono što treba da regulišu kantoni, tj. stvaranje i provedba politike kantonalnog turizma, razvoj turističkih resursa, mogućnost, potrebe, a time i način finansiranja.“ Istaknuto je da u skladu sa članom 19. stav 1. Zakona o Vladi Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 1/94, 8/95, 58/02, 19/03, 2/06 i 8/06), Vlada nema ustavni niti zakonski osnov da donosi Uredbu i reguliše materiju na način kako je to regulisano u osporenoj Uredbi, što je čini neustavnom.

Navodi odgovora na zahtjev

Ustavni sud Federacije je u skladu sa čl. 10. i 16. a u vezi sa članom 39. stav 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine dana 01.08.2013. godine pozvao Predstavnički dom i Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, te Vladu Federacije Bosne i Hercegovine, kao druge stranke u postupku, da daju odgovor na postavljene zahtjev.

Postupajući po zahtjevu Suda, Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, dostavio je dana 02.09.2013. godine odgovor Ustavne i Zakonodavno pravne komisije Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Iz priloženog teksta proističe da je Komisija jedinstvena u mišljenju da je u vrijeme donošenja osporenog Zakona i osporene Uredbe, proveden odgovarajući postupak konsultacije u skladu sa ustavnim odredbom o podijeljenoj nadležnosti između kantona i Federacije Bosne i Hercegovine. Isto tako dostavljen je stenogram sa 17. sjednice Ustavotvorne skupštine održane dana 13.09.1996. godine, koja je usvojila osporeni Zakon.

Zaključak je navedenih komisija „da je na određeni način i to putem neposrednih usmenih konsultacija Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i vlada kantona stvoren ustavno-pravni osnov da u to vrijeme zakon bude donesen u parlamentarnoj proceduri“.

Potvrđeno je da nije potpuno dostupna dokumentacija iz vremena donošenja osporenog Zakona, tj. izmjene i dopune istog, tako da nije moguće utvrditi način postupanja u vrijeme donošenja osporenog Zakona. Radna tijela Predstavničkog doma su saglasna da je u buduće potrebno da se sve konsultacije u predmetima podijeljene nadležnosti između kantona i Federacije provedu na način propisan u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, „uz pismenu argumentaciju o potrebi donošenja novog propisa ili izmjeni i dopuni postojećih“.

Relevantni propisi

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Član III.2. g)

Ovlasti su federalne vlasti i kantona sljedeće:

g) turizam

Član III.3.(2)

(2) U skladu s tim kantoni i federalna vlast međusobno se dogovaraju na trajnoj osnovi u pogledu svojih ovlasti.

Član III.4. k)

Kantonu pripadaju sve ovlasti koje nisu izričito dodijeljene federalnoj vlasti.

Posebno su mjerodavni za sljedeće:

...

k) stvaranje i provedba politike kantonalnog turizma, razvoj turističkih resursa;

Član IV.C.3.12 b)

Odluke Ustavnog suda konačne su i obavezujuće posebno kada:

b) Sud utvrdi da zakon, usvojeni ili predloženi zakoni ili drugi propisi Federacije ili bilo kojeg kantona grada ili bilo koje općine nije u skladu sa ovim ustavom. Taj ili drugi propis neće se primjenjivati, odnosno stupiti na snagu, osim ukoliko se izmijeni na način koji je propisao Sud ili u koliko Sud ne utvrdi prijelazna rješenja koja ne mogu biti na snazi duže od šest mjeseci.

Zakon o turističkim zajednicama i promicanju turizma u Federaciji Bosne i Hercegovine

(„Službene novine Federacije BiH“, br.19/96 i 28/03)

Uredba o članarinama u turističkim zajednicama

(„Službene novine Federacije BiH“, br. 18/09)

Sjednica Suda sa javnom raspravom

Dana 08.04.2014. godine, održana je sjednica Suda s javnom raspravom, u prisutnosti podnosioca zahtjeva lično i pravnog savjetnika Dejana Vrančića, te punomoćnika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, Alagić Mahmuta i dr. Seada Dizdarevića. Podnosilac zahtjeva i njegov punomoćnik u usmenom izlaganju opširnije su obrazložili navode istaknute u zahtjevu. Punomoćnici protivne strane u usmenom izlaganju obrazložili su navode istaknute u priloženom odgovoru. Ustvrdili su da Federacija

ima ustavni i pravni osnov za donošenje osporenog Zakona, tim prije jer ne postoje propisi, kojima se na precizan način reguliše pitanje koordinacije, tj. konsultacije između federalnih i kantonalnih vlasti, u pitanjima podijeljene nadležnosti. Turizam je jedna od njih. Ustavni sud Federacije je pozvao punomoćnike stranaka da dostave dokaze sa kojima raspolažu a na koje su se pozvali u usmenom izlaganju na raspravi. U ostavljenom roku punomoćnik podnosioca zahtjeva dodatno je elaborirao navode istaknute u zahtjevu i prethodno elaborirane u usmenom izlaganju na raspravi.

Punomoćnici Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine priložili su izvode iz stenograma sa sjednica na kojima je raspravljano o osporenom Zakonu.

Kako prilikom glasanja o odluci Ustavnog suda Federacije nije postignuta propisana većina, to je u skladu sa članom 22. Poslovnika Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 40/10) odlučeno da se sjednica ponovi. Ponovljena sjednica Ustavnog suda Federacije održana je dana 03.07.2014. godine.

Činjenično stanje

Ustavni sud Federacije, na osnovu iskaza punomoćnika stranaka u postupku, te priloga u spisu, utvrdio je nedvosmislenim da u vrijeme donošenja osporenog Zakona, te izmjena i dopuna istog, nije proveden postupak u smislu člana III.3.(2) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, a koji se odnosi na „međusobna dogovaranja na trajnoj osnovi u pogledu ove oblasti“.

Isto tako je utvrđeno da su punomoćnici protivne strane potvrdili da je u buduće potrebno da se sve konsultacije o podijeljenoj nadležnosti između kantona i Federacije provedu na propisan način po Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine uz pismenu argumentaciju između kantona i Federacije Bosne i Hercegovine, o potrebi donošenja novog propisa ili izmjene i dopune postojećih. Eventualna „konsultacija“ u usmenoj formi u kontaktu sa kantonima kao i poslanicima iz pojedinih kantona, na što ukazuje protivna strana, nisu dokumentirani. Ovo ukazuje da u vrijeme donošenja osporenog Zakona nije proveden postupak međusobnog dogovaranja na trajnoj osnovi između kantona i federalne vlasti, u pogledu svojih ovlasti na način istaknut u članu III.3. (4) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Stav Ustavnog suda Federacije

U razmatranju ustavnosti osporenog Zakona, Ustavni sud Federacije pošao je od odredbe člana III.2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kojim je propisana zajednička nadležnost Federacije i kantona, te od odredbe člana III.3. kojim je utvrđen način ostvarivanja tih zajedničkih nadležnosti.

Članom III.2. g) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, propisano je da su pored ostalih nadležnosti, Federacija i kantoni nadležni za turizam. Ova nadležnost se prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, može ostvariti zajednički ili odvojeno, ili od strane kantona koordinirano od federalne vlasti, kako je to propisano u članu III.3 (1) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Članom III.3. stav (3) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine propisano je da u ispunjavanju svojih ovlasti, kada je riječ o zakonima i propisima koji su obavezujući na cijelom području Federacije, u skladu sa ovim Ustavom i odlukama Parlamenta Federacije, federalna vlast djeluje poštujući ovlasti kantona, specifičnu situaciju u pojedinim kantonima i potrebu za fleksibilnosti u provedbi.

Isto tako, u skladu sa članom III.4. stav 1. k) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kantonima pripadaju sve ovlasti koje nisu izričito dodijeljene Federaciji. Posebno su mjerodavni za stvaranje i provedbu politike kantonalnog turizma, razvoja turističkih resursa

dok federalna vlast ima pravo utvrđivati politiku i donositi zakone u pogledu svake od ovih ovlasti.

Analizirajući u istaknutom kontekstu osporeni Zakon moguće je utvrditi da isti ne tretira oblast politike turizma za cijelo područje Federacije Bosne i Hercegovine.

U konkretnom slučaju oblast koja je uređena osporenim Zakonom je organizacija i način rada turističkih zajednica te osnovni principi njihova finansiranja i gospodarenja (član 1. osporenog Zakona). Turistička zajednica, u skladu sa članom 2. osporenog Zakona, osniva se radi jačanja i promicanja turizma Federacije Bosne i Hercegovine i privrednih interesa pravnih i fizičkih lica u djelatnostima ugostiteljstva i turizma i s tim djelatnostima neposredno povezane djelatnosti. Osporeni Zakon tretira način organiziranja i djelovanja turističkih zajednica u oblasti promicanja turizma. Učešće kantona u ovim ovlastima, posebno u pitanjima koja su u zajedničkoj nadležnosti Federacije i kantona, od posebnog su značaja i kao takva moraju biti adekvatno tretirana. Donošenjem osporenog Zakona, kao i izmjena i dopuna istog, federalna vlast u ispunjavanju zajedničkih ovlasti (kada je riječ o zakonima i propisima koji su obavezujući na cijelom području Federacije), nije adekvatno primijenila institut međusobnog dogovaranja u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, poštujući ovlasti kantona, specifičnu situaciju u pojedinim kantonima i potrebu za fleksibilnosti u provedbi, čime su povrijeđene odredbe člana III.3. (1), (2), (3) i (4) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

U prilogu ovoj tvrdnji govori i činjenica da iz dokaza u predmetu kao i izjava na javnoj raspravi nije se moglo utvrditi da je u postupku donošenja osporenog Zakona Parlament Federacije Bosne i Hercegovine proveo proceduru propisanu Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine kada je u pitanju donošenje zakona iz zajedničke nadležnosti Federacije i kantona.

U skladu sa članom IV.C.12.b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Federacije odredio je prijelaznu mjeru kojom se daje mogućnost Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine da u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja presude u „Službenim novinama Federacije BiH“ uredi materiju koja je regulisana osporenim Zakonom, do kada se isti može primjenjivati.

Imajući u vidu specifičnost postavljenih zahtjeva, te međusobnu uslovljenost, Ustavni sud Federacije je odlučio da ne raspravlja o ustavnosti osporene Uredbe s obzirom da je osporeni Zakon suprotan Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, a isti je osnov za donošenje osporene Uredbe. Kako je, u skladu sa članom IV.C.3.12.b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, regulisano da su odluke Ustavnog suda Federacije konačne i obavezujuće, posebno kada Sud utvrdi da zakon, usvojeni ili predloženi zakon ili drugi propisi Federacije ... nije u skladu sa ovim Ustavom, to se u konkretnom slučaju osporeni Zakon i osporena Uredba mogu primjenjivati šest mjeseci od dana objave presude u „Službenim novinama Federacije BiH“.

Ovu presudu Ustavni sud Federacije donio je većinom glasova u sastavu: dr. sc. Kata Senjak predsjednica Suda, Sead Bahtijarević, Vesna Budimir, Mirjana Čučković, Domin Malbašić, Aleksandra Martinović i prof. dr. Edin Muminović, sudije Suda.

Broj: U-34/13
03.07.2014. godine
Sarajevo



Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine
dr. sc. Kata Senjak

Kata Senjak