

Pregled Dokumentata| Broj 10/17

Početna (/) / Dokumenti (/Docs/) / Službeni glasnik BiH (/Docs/Drzavni) / Dokumenti pregled

Službeni glasnik BiH, broj 10/17

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u sastavu: predsjednik Mirsad Ćeman, potpredsjednici Mato Tadić, Zlatko M. Knežević i Margarita Caca-Nikolovska, sudije Valerija Galić, Miodrag Simović, Seada Palavrić i Giovanni Grasso, na sjednici održanoj 19. januara 2017. godine, u predmetu broj **U 7/16**, rješavajući zahtjev **Mladena Bosića, predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, na osnovu člana ⁴VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 19. stav (1) tačka a) i člana 57. stav (2) tačka a) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst ("Službeni glasnik Bosne i Hercegovine" broj 94/14), donio je

ODLUKU O DOPUSTIVOSTI

Odbacuje se kao nedopušten zahtjev **Mladena Bosića, predsjedavajućeg Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine**, za ocjenu ustavnosti Odluke o usvajanju Jedinственог programa obrade podataka popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini 2013. godine broj 11-43-2-12-601-2/16 od 18. maja 2016. godine i Jedinственог programa obrade podataka popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini 2013. godine ("Službeni glasnik BiH" broj 38/16 od 24. maja 2016. godine), zbog nenadležnosti Ustavnog suda Bosne i Hercegovine za odlučivanje.

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

1. Mladen Bosić, predsjedavajući Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva), podnio je 29. juna 2016. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu ustavnosti Odluke o usvajanju Jedinственог programa obrade podataka popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini 2013. godine broj 11-43-2-12-601-2/16 od 18. maja 2016. godine (u daljnjem tekstu: Odluka) i Jedinственог programa obrade podataka popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini 2013. godine (u daljnjem tekstu: Jedinствени program, "Službeni glasnik BiH" broj 38/16 od 24. maja 2016. godine).

2. Podnosilac zahtjeva je zatražio donošenje privremene mjere kojom bi bila obustavljena primjena Odluke i Jedinственог programa, te objava rezultata popisa po istim.

3. Pozivajući se na član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, podnosilac zahtjeva smatra da su Odluka i Jedinствени program, kao jednostrani akti direktora Agencije za statistiku BiH (u daljnjem tekstu: Agencija), izašli iz okvira poštovanja principa zakonitosti i ustavnosti jer nisu doneseni u skladu sa Ustavom BiH i Zakonom o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u BiH 2013. godine (u daljnjem tekstu: Zakon o popisu), Zakonom o statistici BiH (u daljnjem tekstu: Zakon o statistici) i Odlukom o osnivanju Agencije za statistiku BiH (u daljnjem tekstu: Odluka o osnivanju Agencije). On smatra da sve što je zakonom propisano ili zabranjeno djeluje *erga omnes*, tj. da propise moraju poštovati i primjenjivati i institucije vlasti i pojedinci.

4. Podnosilac zahtjeva tvrdi da Jedinствени program, objavljen i donesen uz Odluku, nije u skladu sa članom 6. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o popisu kojim je određeno da je konačni rok za objavljivanje svih podataka 1. juli 2016. godine pa da zbog toga nije ispoštovan princip zakonitosti. Nasuprot tome, u Jedinственом programu, u tački 3. stoji da će do 1. jula 2016. godine biti objavljen ukupan broj stanovnika na svim nivoima vlasti, a da će preostali podaci biti objavljeni sukcesivno.

5. Podnosilac zahtjeva ističe da Jedinствени program nije u skladu sa članom 2. tač. a) i b) i članom 7. stav 2. Zakona o popisu. U vezi s tim, ukazuje da se u tački 2.1.3. osporenog Jedinственог programa kao jedini i osnovni kriterij za određivanje rezidentnosti stavlja prvih sedam pitanja sa popisnice, dok se potpuno zanemaruje pitanje broj 40 sa popisnice koje je direktno vezano za utvrđivanje rezidenta, a što je u suprotnosti sa citiranim odredbama navedenog zakona koji upućuje na suprotan zaključak.

6. Podnosilac zahtjeva ukazuje da Zakon o popisu decidno isključuje mogućnost promjene podataka, ali da iz sadržaja tačke 2.1.2. i Priloga i Jedinственог programa jasno proizlazi da je omogućena promjena u odgovorima, u smislu da su ponuđene dvije varijable u odgovorima.

7. Podnosilac zahtjeva tvrdi da čl. 20. i 28. Zakona o popisu, na koji se pozvao direktor Agencije donoseći osporene akte, ne sadrže ovlaštenje prema kojem su bilo Agencija bilo njen direktor nadležni da jednostrano donose odluku o jedinstvenom programu obrade podataka. Po njegovom mišljenju ovakav zaključak ne slijedi ni kada se uzmu u obzir i ostale odredbe navedenog zakona, a posebno član 21. prema kojem odlučujuću ulogu u organiziranju i provođenju popisa, te obradi podataka, imaju entitetski zavodi za statistiku, iz čega jasno proizlazi da je intencija zakonodavca bila da se poslovi i odluke u vezi sa popisom donose zajednički, a Agenciji za statistiku je, kao krovnoj instituciji, povjerena koordinacija i usmjeravanje rada entitetskih zavoda. Također, podnosilac zahtjeva ukazuje i na član 8. Zakona o statistici u kojem nije propisano da je Agencija za statistiku nadležna za donošenje Jedinственог programa.

8. Podnosilac zahtjeva tvrdi i da sve odluke koje donosi Agencija za statistiku moraju biti donesene konsenzusom i da su samo takve odluke zakonite. U prilog ovoj tvrdnji, podnosilac zahtjeva je ukazao na član 4. Odluke o osnivanju Agencije za statistiku u kojem je propisano da se sve odluke donose konsenzusom. U vezi s tim je ukazano i da konsenzus nije postojao ni unutar Poslovnog odbora Agencije za statistiku, kako to nalaže navedena odluka, s obzirom da je gospodin Mišan Popić, kao jedan od zamjenika direktora Agencije za statistiku, glasao protiv donošenja Odluke i Jedinственог programa.

9. Podnositelj zahtjeva smatra da pitanje postojanja konsenzusa predstavlja ustavnu kategoriju u vezi sa ravnopravnošću entiteta i građana entiteta i njihovog učesća u donošenju odluka, a zbog čega je preglasavanje nezakonito i neustavno. Upravo zbog toga, kako ukazuje, i po Zakonu o popisu i po Zakonu o statistici, pokretačku i odlučujuću ulogu imaju entitetski zavodi za statistiku koji i *de facto* i *de iure* provode cjelokupan postupak popisa, obrade i objavljivanja podataka na svojim teritorijama. S obzirom da smatra da na principu konsenzusa počiva cjelokupni pravni poredak BiH i da je ovaj princip ustavna kategorija, po njegovom mišljenju, donošenjem Odluke i Jedinstvenog programa on je prekršen.

10. Nadalje, s obzirom da nije uvažan stav Republičkog zavoda, po njegovom mišljenju, narušen je princip ravnopravnosti građana iz RS koji preko svojih predstavnika u svim zajedničkim tijelima i organima u BiH izražavaju svoju volju. Slijedom navedenog smatra i da je povrijeđeno načelo nediskriminacije iz člana II/4. Ustava BiH. U prilog ovom stavu podnositelj zahtjeva je istakao da građani entiteta artikuliraju i izražavaju svoje stavove putem svojih izabраниh predstavnika, u konkretnom slučaju Republičkog zavoda, a čiji stav je potpuno ignoriran i ostavljen po strani.

11. Podnositelj zahtjeva tvrdi da je donošenjem osporene Odluke i Jedinstvenog programa dovedena u pitanje vladavina prava i pravna sigurnost. On smatra da vladavina prava prije svega znači da postoji javno objavljen zakon u kojem nema diskriminacije. U situaciji kada sudovi i drugi organi i institucije posredstvom kojih se osigurava sprovođenje zakona i zaštita principa pravne sigurnosti i vladavine prava arbitrarno primjenjuju zakon, ne poštujući materijalno pravo, kao u konkretnom slučaju, onda je nesporno da je narušen princip pravne sigurnosti.

12. Podnositelj zahtjeva smatra i da Odluka po svojoj pravnoj prirodi predstavlja upravni akt, ali da ni formalno ni sadržajno nema zakonske elemente koje svaki akt treba imati. U vezi s tim, ukazuje na nedostatak obrazloženja koje je, u konkretnom slučaju, bilo imperativne prirode jer su stavovi u vezi sa Jedinstvenim programom bili neusaglašeni. Stoga je donositelj akta, po njegovom mišljenju, odlučujući o pravima svih građana BiH, povrijedio pravo na pravičan postupak, odnosno na objektivni i nepristrasni postupak pred organima vlasti u kojem se odlučuje o pravima i obavezama građana.

13. U zahtjevu za donošenje privremene mjere podnositelj zahtjeva je zatražio da se Odluka i Jedinstveni program "suspenduju" i zabrani objavljivanje rezultata popisa do donošenja odluke o meritumu zahtjeva. Podnositelj zahtjeva se pozvao na navode iz zahtjeva u vezi sa neusaglašenosti Odluke i Jedinstvenog programa sa Ustavom i relevantnim zakonima, navode o povredi principa pravne sigurnosti, vladavine prava i načela konsenzusa, te na pravo svih građana BiH da se objave tačni rezultati popisa koji, kako navodi, određuju daljnji tok političkog i ekonomskog razvoja države BiH i svih njenih građana.

Relevantno pravo

14. Ustav Bosne i Hercegovine u relevantnom dijelu glasi:

Član I/2.

Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora.

Član I/3.

Bosna i Hercegovina se sastoji od dva entiteta: Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske (u daljem tekstu "entiteti").

Član II/4.

Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članu ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.

15. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredaba člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. tačka a) Pravila Ustavnog suda.

Član VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

Ustavni sud je jedini nadležan da odlučuje o bilo kojem sporu koji se javlja po ovom Ustavu između dva entiteta, ili između Bosne i Hercegovine i jednog ili oba entiteta, te između institucija Bosne i Hercegovine, uključujući ali ne ograničavajući se na to:

- Da li je odluka entiteta da uspostavi poseban paralelan odnos sa susjednom državom u skladu sa ovim Ustavom, uključujući i odredbe koje se odnose na suverenitet i teritorijalni integritet Bosne i Hercegovine.

- Da li je bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim Ustavom.

Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta.

16. Član 19. tačka a) Pravila Ustavnog suda glasi:

Zahtjev nije dopustiv ako postoji koji od sljedećih slučajeva:

a) Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje;

(...)

17. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je predsjedavajući Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine, što znači da je zahtjev podnio ovlašten subjekt u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

18. Podnositelj zahtjeva tvrdi da su prekršeni čl. I/2, I/3. i II/4. Ustava BiH. Argumentacija podnosioca zahtjeva, u suštini, zasniva se na tvrdnjama da su osporeni akti u suprotnosti sa Zakonom o popisu, odnosno Zakonom o statistici, te da, shodno navedenim zakonima, ni direktor Agencije, odnosno Agencija nisu imali ovlaštenje za njihovo donošenje. Podnositelj zahtjeva smatra da su tako prekršeni principi vladavine prava i pravna sigurnost, princip odlučivanja konsenzusom, zabrana diskriminacije, te ljudska prava svih građana BiH.

19. Nadalje, Ustavni sud zapaža da su predmetnim zahtjevom osporeni akti niže pravne snage od zakona, koje je donio direktor Agencije za statistiku, koja je ustanovljena i koja funkcioniše kao samostalna upravna organizacija, odnosno predstavlja tijelo izvršne vlasti.

20. U pogledu osporenih akata, Ustavni sud ukazuje na to da je u svojoj dosadašnjoj praksi, u situacijama kada je pokretano pitanje usaglašenosti nekog općeg akta koji nije izričito naveden u odredbi člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, u svakom pojedinačnom predmetu ocjenjivao okolnosti konkretnog slučaja u odnosu na nadležnost koja mu je dodijeljena na osnovu navedenog člana, te, shodno tome, i izražavao stav da li će konkretni zahtjev za ispitivanje tih akata ocijeniti dopustivim. Pri tome, Ustavni sud naglašava da može dati vlastitu pravnu kvalifikaciju činjenica, te da ga ne obavezuje kvalifikacija koju daju strane u predmetu (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 6/06 od 29. marta 2006. godine, tačka 21, "Službeni glasnik BiH" broj 40/08), kao i da je konačni autoritet u pogledu tumačenja i primjene Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 9/09 od 26. novembra 2010. godine, stav 70, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 48/11).

21. Ustavni sud podsjeća da je u predmetu broj U 28/14 predmet ocjene ustavnosti bila odredba podzakonskog akta, Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o kriterijima, postupku i načinu raspodjele stranih dozvola za prijevoz tereta domaćim prijevoznicima, koji je donio ministar komunikacija i prometa. S obzirom da se zahtjev za ocjenu ustavnosti odnosio na pitanja koja proizlaze iz Ustava BiH i međunarodnih sporazuma kojima se garantira zaštita ljudskih prava, te ostvarivanja ustavnih principa, kao što je princip tržišne privrede, pravo na imovinu i pravo na zabranu diskriminacije, Ustavni sud je zaključio da je nadležan da vrši kontrolu ustavnosti konkretnog podzakonskog akta (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 28/14 od 26. novembra 2015. godine, tačka 15, dostupna na www.ustavnisud.ba).

22. Ustavni sud podsjeća da je u predmetu broj U 28/13 Ustavni sud odbacio kao nedopušten zahtjev trideset šest poslanika Narodne skupštine Republike Srpske za ocjenu ustavnosti osporenih odredaba Ustava Županije Posavske, zatim osporenih odredaba statuta i odluka o grbu i zastavi navedenih općinskih vijeća u Federaciji BiH zbog nenadležnosti Ustavnog suda (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj U 28/13 od 26. marta 2015. godine, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba). U navedenom predmetu podnosioci zahtjeva su istakli da su osporenim odredbama regulirani izgledi, u zahtjevu preciziranih, grbova i/ili zastava administrativnih jedinica (općina i/ili kantona, odnosno županija) na području Federacije Bosne i Hercegovine, kojim se krše čl. II/1, II/4. i III/3.b) Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno principi konstitutivnosti naroda i nediskriminacije. Ustavni sud je zaključio da poštovanje principa konstitutivnosti naroda i principa nediskriminacije u pogledu načina propisivanja simbola administrativnih i lokalnih jedinica kao pitanja koje je u isključivoj nadležnosti entiteta prije svega pokreće pitanje usklađenosti akata koji sadrže odredbe o ovom pitanju s ustavom entiteta, za koje je konačni autoritet ustavni sud entiteta. Također, imajući u vidu relevantnu praksu entitetskih sudova, u istom činjeničnom i pravnom pitanju, konkretno Ustavnog suda FBiH, Ustavni sud je smatrao da ne postoje ni okolnosti koje bi ukazale na to da entitetski ustavni sudovi, konkretno Ustavni sud FBiH, tumače i primjenjuju entitetski ustav suprotno Ustavu BiH.

23. Ustavni sud dalje podsjeća na to da je u predmetu broj U 3/04 podnosilac zahtjeva, između ostalog, zatražio ocjenu ustavnosti pojedinačno označenih rješenja nadležnih općinskih organa na području Grada Sarajeva o izmjeni naziva ulica, parkova, trgova i mostova u pojedinim gradskim općinama, pri tom se pozivajući na princip zabrane diskriminacije iz člana II/4. Ustava BiH (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 3/04 od 27. maja 2005. godine, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 58/05). Odlučujući o zahtjevu u tom dijelu, Ustavni sud je zaključio da nije nadležan za odlučivanje, s obzirom na prirodu osporenih akata, odnosno konkretnih rješenja za koja je zaključio da kao akti izvršne vlasti ne predstavljaju vrstu općih normativnih akata, odnosno propisa za koje je Ustavni sud, u skladu sa članom VI/3.a) Ustava BiH, nadležan ocjenjivati ustavnost.

24. Nadalje u predmetima br. U 4/05 i U 7/05, Ustavni sud je, polazeći od teksta iz člana VI/3.a) Ustava BiH, "uključujući ali ne ograničavajući se na to", zaključio da može vršiti kontrolu ustavnosti i pravnih akata nižeg ranga od zakona kada takvi akti pokreću pitanje kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda zaštićenih Ustavom BiH i Evropskom konvencijom (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 4/05 od 22. aprila 2005. godine, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 32/05, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 7/05 od 2. decembra 2005. godine, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 45/05). U navedenim odlukama predmet osporavanja bili su statuti jedinica lokalne samouprave (Grad Sarajevo, Grad Istočno Sarajevo, Grad Banja Luka). U oba predmeta Ustavni sud je zaključio da se zahtjevi za ocjenu ustavnosti odnose na pitanja koja proizlaze iz Ustava BiH i međunarodnih sporazuma kojima se garantira zaštita ljudskih prava, te da se tiču ostvarivanja ljudskih prava i ustavnih principa, tj. principa konstitutivnosti naroda i prava na zabranu diskriminacije, te da je nadležan za odlučivanje u smislu člana VI/3.a) Ustava BiH.

25. Dalje, u predmetu broj U 1/09 podnosilac zahtjeva je tvrdio da su tri podzakonska akta, te odluka koju je donijela Vlada FBiH kao provedbene propise kojim je omogućeno provođenje Zakona o izmirenju obaveza po osnovu računa stare devizne štednje, a kojim je država BiH preuzela i obaveze i odgovornost za staru deviznu štednju, prekršeni, između ostalog, i ustavno pravo na imovinu, kao i princip nediskriminacije (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 1/09 od 20. maja 2009. godine, dostupna na internetskoj stranici Ustavnog suda www.ustavnisud.ba). Ustavni sud je zaključio da nije nadležan da ocjenjuje ustavnosti u smislu člana VI/3.a) Ustava BiH jer osporeni akti ne predstavljaju opće akte za čiju je ocjenu ustavnosti nadležan u smislu navedene odredbe, kao i da ne vidi nijedan razlog zbog kojeg bi osporeni akti pokretali pitanja kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda.

26. Nadalje, Ustavni sud ukazuje i na to da su u predmetu broj U 15/08 predmet ocjene ustavnosti bili akti koji svojim karakterom ne predstavljaju akte koji su izričito pobrojani u članu VI/3.a) Ustava BiH, niti se mogu podvesti pod pojam akata koji sadrže opću normu i kojim se regulira određeno pitanje (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 15/08 od 3. jula 2009. godine, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 73/09). Ustavni sud je zaključio da je nadležan za odlučivanje jer je zahtjevom pokrenuto pitanje spora između BiH i entiteta Republika Srpska u vezi s ustavnim pitanjem poštovanja podjele nadležnosti iz člana III/1.a) i b) Ustava Bosne i Hercegovine, te pitanja iz čl. III/3.b), V/3.a) i c) i V/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine, pa da je, u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud jedini nadležan da odlučuje o predmetnom sporu.

27. Najzad, Ustavni sud ukazuje da je u dosadašnjoj praksi izgradio i stav da pitanje sukoba nadležnosti između različitih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini u odnosu na ustavnu nadležnost za donošenje (i) podzakonskih akata može dovesti do pokretanja ustavnog spora u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Upravo imajući u vidu odredbe iz člana VI/3. prema kojim će "Ustavni sud podržati ovaj Ustav", kao i odredbe iz istog člana koje u relevantnom dijelu glase "...uključujući ali ne ograničavajući se..." u vezi sa kojim odredbama Ustavni sud posmatra i odredbe o podjeli nadležnosti iz člana III Ustava Bosne i Hercegovine, te imajući u vidu (i) ustavno načelo pravne države iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da može zasnovati nadležnost i odlučiti o ustavnom sporu u kojem se tvrdi da je nenadležni organ donio podzakonski akt za čije donošenje nije imao nadležnost prema Ustavu Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 10/14 od 4. jula 2014. godine, tačka 79). Pri tom, Ustavni sud je u svojoj praksi protumačio da spor ne može proizlaziti iz redovnih pozitivnopravnih propisa, već se mora ticati određenog pitanja koje je regulirano samim Ustavom BiH (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti broj U 12/08 od 30. januara 2009. godine, objavljena u "Službenom glasniku BiH" broj 62/09, tačka 7).

28. Shodno navedenom, proizlazi da sama činjenica da su osporene odredbe sadržane u pravnim aktima koji nisu izričito pobrojani u članu VI/3.a) Ustava BiH, nije prepreka za odlučivanje Ustavnog suda o konkretnom zahtjevu. Međutim, u isto vrijeme to ne znači i da svaki pravni akt niže pravne snage od zakona ili ustava entiteta može biti predmet ocjene ustavnosti u smislu nadležnosti iz citirane ustavne odredbe, kao i da će svako pozivanje na principe sadržane u Ustavu BiH nužno rezultirati postojanjem spora za koji je jedino nadležan za odlučivanje Ustavni sud BiH (vidi naprijed citiranu U 28/13, tačka 17).

29. Imajući u vidu navedenu praksu kao i okolnosti ovog slučaja, Ustavni sud zapaža da je Parlamentarna skupština BiH 2012. godine usvojila Zakon o popisu kojim je ustanovljen pravni okvir za provođenje popisa, kao jedne od statističkih aktivnosti. U obrazloženju ¹ priloženom uz prijedlog Zakona, dostavljenog Parlamentarnoj skupštini BiH, ukazano je da je popis "najsloženija i najopsežnija statistička aktivnost koja zahtjeva velika finansijska sredstva i posebnu organizaciju (van okvira redovnih statističkih istraživanja)". Također, u obrazloženju je navedeno da se ovim zakonom "na jedinstven način pravno regulišu prava i obaveze ministarstva i drugih organa i organizacija u BiH, u vezi sa pripremama, organizacijom i provođenjem popisa, a posebno poslovi i zadaci Agencije za statistiku BiH, Federalnog zavoda i Republičkog zavoda, koji imaju ključnu ulogu u svim fazama popisa". Nadalje, Zakon o popisu u članu 20. (Poslovi Agencije), pored ostalog, propisuje da su poslovi Agencije da utvrđuje jedinstvenu i međunarodno usporedivu metodologiju popisa, s jedinstvenim definicijama jedinica i obilježja, jedinstvenim klasifikacijama i

sadržajem obradnih tabela po jedinstvenom programu obrade, jedinstvenim kriterijima i programima logičke kontrole za otkrivanje i automatsko ispravljanje grešaka u popisnoj građi. Članom 28. Zakona o popisu (Propisivanje i objavljivanje metodoloških dokumenta popisa) određeno je da direktor Agencije propisuje popisne obrasce (popisnica i upitnik za domaćinstvo i stan) i organizaciono-metodološka uputstva za provođenje popisa, te donosi Pravilnik o uništavanju popisne građe.

30. Nadalje, Ustavni sud zapaža da Zakon o statistici u članu 3. definiše pojam "nadležnog organa" u smislu ovog zakona tako što određuje da su u smislu ovog zakona "nadležni organi" organi na nivou Bosne i Hercegovine i entiteta nadležni za organizaciju, izradu i distribuciju statističkih podataka. Nadležni organ na nivou Bosne i Hercegovine je Agencija osnovana u skladu sa odredbama ovoga zakona. Nadležni organi entiteta su organi u entitetima zaduženi da obavljaju ove djelatnosti (entitetski zavodi). Istim zakonom u članu 8. je određeno da je Agencija za statistiku organ nadležan za obradu, distribuciju i utvrđivanje statističkih podataka BiH definiranih članom 3. istog zakona. U skladu sa citiranim članom Agencija, u okviru ovako određene nadležnosti, pored ostalog: utvrđuje statističke standarde za realizaciju Programa, što obuhvata mjere potrebne za usklađivanje statistike na nivou BiH da bi se postigao najbolji kvalitet i uporedivost rezultata uključujući i one koje se odnose na statističke tehnike, klasifikacije, nomenklature, definicije i ostale primijenjene standarde i praksu. Članom 18. Zakona o statistici uređen je odnos između Agencije i entitetskih zavoda tako da je, pored ostalog, propisano da će entiteti osigurati da nadležna entitetska tijela Agenciji stave na raspolaganje statističke podatke koji su neophodni da bi BiH izvršila svoje obaveze iz Ustava BiH, uključujući obaveze iz člana III/I. i člana III/5.a) Ustava Bosne i Hercegovine, da prilikom prikupljanja i obrade statističkih podataka BiH, entitetski zavodi primjenjuju standarde i praksu Agencije, te dostavljaju podatke u skladu sa uvjetima koje postavlja Agencija; entiteti preduzimaju maksimalne napore kako bi osigurali da entitetska statistika, bez obzira da li ona spada u statistiku BiH, bude prikupljena, obrađena i kompilirana od entitetskih zavoda u skladu sa standardima, metodologijom, praksom i smjernicama Agencije.

31. Ustavni sud zapaža da je u osporenom Jedinstvenom programu (I - Opći dio) navedeno: "Jedinstvenim programom se uređuje proces obrade podataka popisa; redoslijed izvršavanja koraka u postupku određivanja stalnog (rezidentnog) stanovništva; način izvođenja konačne baze podataka koja će se koristiti za statističke obrade i objave (diseminaciju) stičkih podataka prikupljenih popisom. Cilj jedinstvenog programa je definisati okvir obrade podataka popisa u skladu sa Zakonom o popisu stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini 2013. godine (u daljem tekstu: Zakon o popisu), Metodologijom za pripremu, organizovanje i provođenje popisa stanovništva, domaćinstava i stanova u Bosni i Hercegovini 2013. godine (u daljem tekstu: Metodologija) i sljedećim međunarodnim standardima i preporukama(...)."

32. Imajući u vidu naprijed navedene odredbe Zakona o popisu te Zakona o statistici, kao i predmet i cilj osporenog Jedinstvenog programa, proizlazi da on predstavlja jedan od metodoloških dokumenata, na koje upućuju čl. 20. i 28. Zakona o popisu, koje utvrđuje Agencija a propisuje direktor Agencije. Ovako dodijeljeni poslovi i ovlaštenja zasnovani su na nadležnostima Agencije propisanim članom 8. Zakona o statistici. Najzad, imajući u vidu predmet reguliranja i cilj osporenog akta proizlazi da se radi o aktima u odnosu na koje, u skladu sa članom 20. Zakona o statistici, Agencija uživa tehničku autonomiju. Naime, navedenim članom je regulirano da osoblje Agencije i entitetskih zavoda neće tražiti ili primati uputstva od vlasti, drugih državnih organa, političkih stranaka ili drugih interesnih grupa, posebno prilikom selekcije izvora podataka, statističkih metoda i procedura, u vezi sa sadržajem, formom i vremenom distribucije, i u vezi sa zaštitom povjerljivosti statističkih podataka.

33. Slijedom navedenog, proizlazi da osporeni akti, kao metodološki dokumenti, kojim se regulira pitanje koje zahtjeva primjenu stručnih i naučnih metoda rada, u odnosu na koje Agencija uživa tehničku autonomiju, očigledno ne pokreću pitanje kršenja ljudskih prava i osnovnih sloboda zaštićenih Ustavom i Evropskom konvencijom, a što bi, u skladu sa u ovoj odluci citiranom praksom Ustavnog suda, bio osnov za zasnivanje nadležnosti Ustavnog suda.

34. Nadalje, podnosilac zahtjeva, u suštini, tvrdi da osporeni akti nisu u skladu Zakonom o popisu i Zakonom o statistici jer navedeni zakoni ni direktoru Agencije odnosno Agenciji za statistiku ne daju ovlaštenje za njihovo donošenje, kao i da pojedina rješenja sadržana u osporenim aktima (određivanje statusa rezidenta, objavljivanje rezultata popisa i dr.) nisu u skladu sa rješenjima iz Zakona o popisu. Stoga, proizlazi da se ne radi o pitanju koje je regulirano samim Ustavom, a spor ne može proizlaziti iz redovnih pozitivnopravnih propisa. U vezi s tim, Ustavni sud zapaža i da odredba člana VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine ne propisuje nadležnost Ustavnog suda da ocjenjuje zakonitost uopćeno, a iz argumentacije podnosioca zahtjeva proizlazi da se suštinski pokreće pitanje usklađenosti osporenih akata sa Zakonom o popisu i Zakonom o statistici. Slijedom navedenog proizlazi da se osporenim aktima ne pokreće ni pitanje spora u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

35. Najzad, Ustavni sud podsjeća da, u skladu sa članom 27. Zakona o upravi ("Službeni glasnik BiH" br. 32/02 i 102/09), ograni uprave su, a što je shodno članu 46. istog zakona i Agencija za statistiku, odgovorni Parlamentarnoj skupštini BiH, pored ostalog, za zakonito obavljanje poslova iz svoje nadležnosti. U vezi s tim, Ustavni sud ukazuje da nije tijelo kojem je dopušteno preuzimati ulogu bilo kojeg tijela zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti i umjesto njih donositi odluke ili provoditi odgovarajuće mjere, odnosno presuđivati o tome bi li bilo bolje ili svrsishodnije da su umjesto rješenja koja su nadležna tijela izabrała prihvaćena neka druga. Kada bi Ustavni sud to učinio, doveo bi se u položaj "kvazizakonodavnog" tijela, a što bi bilo u suprotnosti sa ulogom koja mu je Ustavom BiH dodijeljena.

36. Ustavni sud, uzimajući u obzir navedene konkretne okolnosti, a posebno imajući u vidu svoju dosadašnju jurisprudenciju prilikom tumačenja svoje nadležnosti, zaključuje da nije nadležan da odlučuje o ocjeni ustavnosti osporenih akata u smislu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

37. Imajući u vidu odredbu člana 19. tačka a) Pravila Ustavnog suda, prema kojoj će se zahtjev odbaciti kao nedopušten ukoliko se utvrdi da Ustavni sud nije nadležan za odlučivanje, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

38. U smislu člana 43. Pravila Ustavnog suda, potpredsjednici Zlatko M. Knežević i Margarita Caca-Nikolovska i sudija Miodrag Simović su dali izjave o neslaganju sa odlukom većine.

39. U skladu sa članom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednik
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine
Mirsad Čeman, s. r.

¹ https://www.parlament.ba/sadrzaj/plenarne_sjednice/dom_naroda/default.aspx?wsrid=34&wsid=426&langTag=bs-BA&pril=b

Pretplatnici imaju dodatne pogodnosti. Ukoliko ste već pretplatnik, prijavi te se! Ukoliko niste pretplatnik, registrirajte se!