

dopunjene Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Dakle, ako je protuustavan Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine u cjelini, zbog kršenja poslovnika parlamentarnih domova, kako je i utvrđeno izrekom ove presude, tada u Zakonu o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine dejstvom presude Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine pravno nestaju izmijenjene i dopunjene odredbe koje je podnosilac zahtjeva osporavao u drugom dijelu svog zahtjeva.

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine je presudio da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine donesen na protuustavan način. Obrazloženje presude u odnosu na navedenu protuustavnost u prvom njenom dijelu u kojem se govori o kršenju poslovnčkih odredbi o donošenju zakona po hitnoj proceduri je obrazloženje sa kojim se u cijelosti slažemo i koje podržavamo.

Međutim, u drugom dijelu obrazloženja u kojem se nadalje govori o materijalnoj, sadržinskoj neustavnosti konkretnih odredbi Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, po našem zajedničkom sudijskom mišljenju i stavu nije komplementaran sa usvojenom izrekom presude i to iz dva očigledna razloga.

Najprije zato što bilo kakvo obrazlaganje koje se odnosi na materijalnu neustavnost, a koja je u zahtjevu za utvrđivanje ustavnosti konkretizovana na dio odredbi, po našem zajedničkom saglasnom mišljenju, moglo je biti predmetom daljeg raspravljanja i imati značaj isključivo u slučaju da Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine nije u cijelosti proglašen neustavnim, kao što jeste. Da je Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, hipotetički gledano, u procesu odlučivanja utvrdio da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine donesen u ustavnoj proceduri, isključivo u tom slučaju bi morao odlučivati o (ne)ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, sa istom onom preciznošću s kojom su one u zahtjevu označene: brojem člana, brojem stava odnosno stavova, a kod pojedinih osporenih odredbi čak i citiranjem dijelova rečenica tamo sadržanih, što je u skladu sa članom 13. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine koji propisuje da Ustavni sud Federacije odlučuje u granicama zahtjeva koji su istaknuti u postupku.

Odluka o neustavnosti postupka po kojem su donesene Izmjene i dopune Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, po našem sudijskom stavu i mišljenju, isključuju bilo kakvu dalju argumentaciju o pojedinačnim izmijenjenim i dopunjenim odredbama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine. U pitanju su opšteprihvaćena pravna pravila i standardi na koje ukazujemo, i iz kojih razloga izdvajamo mišljenje u pogledu drugog dijela obrazloženja ove presude. Smatramo da nakon donošenja izreke citirane presude kojom se ocjenjuje nesaglasnim sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine u cjelini, prestaju da važe sve, pa i (ne)osporene izmijenjene i dopunjene odredbe Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine. Mišljenja smo da dalja argumentacija u drugom dijelu obrazloženja presude poprima karakter kritike predloženih zakonskih rješenja, dok je nadležnost Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine da utvrdi da pojedine odredbe zakona ili nekog drugog propisa ukoliko su osporene u materijalnopravnom smislu, a da nije osporena procedura donošenja kompletnih izmjena što je ovdje slučaj, nisu u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine odnosno Evropskoj konvenciji o ljudskim

pravima i osnovnim slobodama i konkretnim odredbama drugih međunarodno pravnih obavezujućih dokumenata.

Ovaj sud je u dosadašnjoj praksi isticao da nije u nadležnosti Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine da uređuje društvene odnose i ocjenjuje cjelishodnost zakonodavne politike, koja se ogleda u donošenju konkretnih zakonskih rješenja od strane za to odgovorne i ovlaštene zakonodavne vlasti. U izuzetnim situacijama u procesu odlučivanja pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ocjenjuje se kvalitet zakonskog rješenja, isključivo u odnosu na ustavne odredbe i odredbe Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i praksu Evropskog suda za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, što znači da se u ustavnosudskom postupku odlučivanja pred ovim sudom ispituje u generalnom smislu kvalitet zakona u odnosu na pitanje njegove dostupnosti, predvidljivosti i jasnoće (preciznosti), što jeste međunarodno-pravni standard.

Dakle, smatramo da nakon što je Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine u skladu sa pravnim pravilima i u okvirima navoda iz zahtjeva za ocjenu ustavnosti utvrdio neustavnost Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine jer je donijet kršenjem preciznih i jasnih poslovnčkih procedura u oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, koje su prema stavu Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine izraženom u brojnim odlukama ovog suda (primjer tačka 7. obrazloženja Presude broj: U-29/15 objavljene u "Službenim novinama Federacije BiH", br. 20/16 i 24/16), usko povezane i razrađuju ustavne odredbe o vršenju vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine nije mogao nakon usvajanja navedene izreke cijeniti i obrazlagati pojedine konkretne odredbe u sadržajnom smislu. Ovim je po našem mišljenju drugi dio obrazloženja presude na koji izdvajamo ovo mišljenje u suprotnosti sa jednoglasno usvojenom izrekom presude i prvim dijelom obrazloženja iste, sa kojom smo u cijelosti saglasni.

Sudija

Prof. dr. Edin Muminović, s. r.

Sudija

Dr. sc. Kata Senjak, s. r.

Predsjednica Suda

Aleksandra Martinović, s. r.

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu Dopredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine za ocjenu ustavnosti odredbi članka 5. st. 1., 2. i 3., čl. 11a. i 11.b, čl. 75b. i 75c., te posljedično i članka 19. stavak 1. toč. c), d) i f), članka 20., članka 25. stavak 3., članka 31. stavak 1., članka 33. stavak 8., članka 34. stavak 2., članka 35. stavak 1., članka 47. u dijelu koji glasi "i osobe iz članka 11a. ovog zakona", članka 48., članka 52. stavak 1. i 2., te članka 64. stavak 3. Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, na temelju članka IV.C.3.10.(2) a) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, nakon javne rasprave, na sjednici održanoj dana 07.12.2016. godine, donio je

### PRESUDU

1. Utvrđuje se da Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 99/15), nije suglasan sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.
2. Presudu objaviti u "Službenim novinama Federacije BiH".

### Obrazloženje

#### 1. Podnositelj zahtjeva i predmet zahtjeva

Dopredsjednik Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) je dana 13.04.2016. godine, podnio

zahtjev za ocjenu ustavnosti specificiranih odredbi Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 04/12 i 99/15), u daljnjem tekstu: Zakon o državnoj službi). Preciznije, u tom inicijalnom zahtjevu osporene su sljedeće odredbe tog Zakona: članak 1. st. 2. i 3., članak 6. stavak 1. čl. 11a., 11b., 75a., 75b. i 75c., te, kako podnositelj navodi "posljedično" i članak 19. stavak 1. toč. c), d) i f), članak 20., članak 25. stavak 3., članak 31. stavak 1., članak 33. stavak 8., članak 34. stavak 2., članak 35. stavak 1., članak 47. riječi "i osobe iz članka 11a. ovog zakona", članak 48., članak 52. st. 1. i 2. te članak 64. stavak 3.

Potom je, dana 06.05.2016. godine, u Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije) zaprimljena dopuna zahtjeva za ocjenu ustavnosti. U tom podnesku podnositelj zahtjeva konstatira: "U zahtjevu, u zaglavlju, došlo je do *lapsus calami* citiranih odredbi čija ocjena se traži. Također, u petitu zahtjeva ispušten je članak 5. stavak 1. citiranog Zakona u dijelu koji se tiče tajnika Vlade Federacije Bosne i Hercegovine. Radi izbjegavanja svake dvoumice i nesporazuma, dostavljamo korekciju i dopunu Zahtjeva, kao i jednu verziju ažuriranog Zahtjeva, u kojem su izvršene navedene intervencije, ukoliko je cijenjenom Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine jednostavnije postupati".

Tako nedvojbeno proističe, da podnositelj zahtjeva zapravo osporava sljedeće odredbe Zakona o državnoj službi: članak 5. st. 1., 2. i 3., čl. 11a. i 11b., čl. 75a., 75b. i 75c., a potom, kako podnositelj veli "posljedično" i članak 19. stavak 1. toč. c), d) i f), članak 20., članak 25. stavak 3., članak 31. stavak 1., članak 33. stavak 8., članak 34. stavak 2. članak 35. stavak 1. članak 47. riječi "i osobe iz članka 11a. ovog zakona", članak 48., članak 52. st. 1. i 2., te članak 64. stav 3.

Zahtjev je podnesen na temelju ustavnog ovlaštenja koje podnositelju pripada prema odredbi članka IV.C.3.10.(2) a) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

## 2. Stranke u postupku

Prema odredbi članka 39. stavak 1. 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: Dopredsjednik Federacije Bosne i Hercegovine kao ovlašteni podnositelj zahtjeva, te Zastupnički dom i Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine kao donositelji Zakona o državnoj službi, čije su gore navedene odredbe osporene.

## 3. Bitni navodi zahtjeva

Kako u prvotnom, tako i u kasnije preciziranom i dopunjenom zahtjevu, podnositelj ukazuje na to da osporene odredbe Zakona o državnoj službi "krše više ustavnih normi", te da se to kršenje odnosi najprije na "nepoštivanje parlamentarne procedure kod usvajanja zakona kao normativnog akta" (pri čemu se misli na Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine koji je stupio na snagu 26.12.2015. godine, objavljen je u "Službenim novinama Federacije BiH", broj 99/15, (u daljnjem tekstu: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi)), a s druge strane na "materijalnopravnu neusuglašenost usvojenih normi sa ustavnopravnim standardima".

Prema tome, Zakonu o državnoj službi podnositelj zahtjeva pripisuje, s jedne strane, formalnu neustavnost proisteklu iz kršenja parlamentarne procedure pri njegovom usvajanju, a, s druge strane, smatra da su specificirane odredbe tog Zakona i materijalno neustavne, jer su prema njegovom mišljenju neusuglašene sa "ustavnopravnim standardima". Slijedi pitanja argumentacija i u jednom, i u drugom smislu.

Podnositelj zahtjeva najprije ističe da postoji povreda članka IV.A.11. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Tome u prilog navodi da je zakonodavna aktivnost parlamenta sastavni dio načela demokratičnosti ustavnopravnog poretka u Federaciji Bosne i Hercegovine, a ona se provodi po procedurama iz Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i poslovnica svakog od domova koji, kao takvi, predstavljaju "ustavnu kategoriju" (članak IV.A.11. Ustava). Da bi se za jedan zakon moglo reći da je "demokratski usvojen zakon", demokratska procedura usvajanja zakona mora biti u svemu ispoštovana. Ona omogućava da svaki demokratski izabran poslanik u zakonodavnom tijelu iskoristi svoja demokratska prava učestvovanja u radu tog organa, bez obzira na to da li pripada ili ne pripada određenoj političkoj stranci te da li je pripadnik pozicije ili opozicije u trenutku usvajanja tog zakona. Isto tako, ta procedura omogućava da se ispoštuju i drugi elementi demokratskog sustava.

Navodno kršenje osnovnih odredbi poslovnika zakonodavnog doma parlamenta, koje za posljedicu ima da poslanici/delegati ne mogu efektivno učestvovati u njegovom radu, čime se oni onemogućavaju da djeluju, da javnost ne bude uključena u proces te da ekspertna tijela ne budu adekvatno involvirana, oduzima osnovni element demokratičnosti usvojenog zakona. Po mišljenju podnositelja zahtjeva, upravo to se desilo u ovom konkretnom slučaju, jer je posljednji Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi izglasan protivno demokratskoj proceduri donošenja zakona, pri čemu su, kako ukazuje, zloupotrijebljene neke odredbe poslovnika Vlade, kao i parlamentarnih domova, koje reguliraju vanredno, hitno djelovanje, što je u konačnici rezultiralo i kršenjem samoga Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Prva procesna povreda, kako se dalje navodi, bila je kršenje odredbe članka 27. Poslovnika o radu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije", br. 6/10, 37/10 i 62/10), pošto prije razmatranja nacrtu tj. prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi nije pribavljeno obvezno mišljenje Ureda Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za zakonodavstvo i usuglašenost s propisima Europske unije (u daljnjem tekstu: Ured Vlade za zakonodavstvo).

Osim toga, sporni akt je Vladi Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada) dostavljen od obrađivača (Federalnog ministarstva pravde) u formi nacrtu tj. prijedloga, a ne u formi prednacrtu kako zahtijeva članak 25. Poslovnika Vlade. Prema navodima podnositelja zahtjeva, neki materijal može Vladi biti dostavljen u formi nacrtu jedino kad je neki zakon već bio u redovnoj proceduri razmatran u Parlamentu Federacije, što ovdje nije slučaj, ili kad se predlaže donošenje zakona po žurnom postupku, za što u ovom slučaju, smatra podnositelj, nisu bili ispunjeni uvjeti.

Na kraju, a usprkos svemu tome, Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi izglasan je po žurnom postupku, pri čemu su, prema njegovom mišljenju, u oba doma Parlamenta Federacije arbitrarno korištene relevantne poslovničke odredbe.

Potom podnositelj zahtjeva podsjeća da državne institucije načelno zabranjuju da se zakoni usvajaju po žurnom postupku koji odstupa od uobičajene procedure donošenja zakona. Ta zabrana, kako to u obrazloženju zahtjeva stoji, ide od samog predlagatelja i završava se u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, pri čemu se citiraju ili parafraziraju zastupničke odredbe koje se odnose na rad Vlade i Parlamentarnih domova kako bi se ukazalo na to da je mogućnost donošenja zakona po žurnom postupku strog i višestruko uvjetovan izuzetak.

Argumentirajući u prilog procesnih povreda nastalih već u fazi pripreme i predlaganja, podnositelj zahtjeva iznosi, da je Vlada aktom broj: 03-02-1036/2015. od 07.10.2015. godine, dakle na sam dan održavanja sjednice Vlade, tražila od Federal-

nog ministarstva pravde, da se dostave potrebna mišljenja. Ured Vlade za zakonodavstvo nije mogao razmatrati ovaj Nacrt, već je naknadno, dana 08.10.2015. godine, aktom broj: 02-02/1-02-921/15 od 08.10.2015. godine dao svoje Mišljenje na Nacrt, s brojnim primjedbama. Nakon toga, Vlada je uputila Prijedlog citiranog zakona u Parlament Federacije Bosne i Hercegovine.

Dalje se u obrazloženju zahtjeva kaže, da niti resorno Federalno ministarstvo pravde, niti predlagatelj Zakona nisu dostavili obrazloženje za tzv. žurnu proceduru donošenja Zakona o izmjena i dopunama Zakona o državnoj službi. Istovjetan prigovor uputio je i Ured Vlade za zakonodavstvo u svom gore spomenutom Mišljenju. Kada se pogleda obrazloženje za donošenje ovog Zakona, možemo primijetiti da osim pukog repliciranja pojedinih odredbi nema valjanog obrazloženja niti suštinski, u materijalno-pravnom smislu (zašto se nešto mijenja), niti formalno, zašto se podnosi Nacrt, tj. Prijedlog u žurnoj proceduri.

Podnositelj zahtjeva smatra da pozivanje Vlade i drugih državnih organa u pogledu žurnosti postupanja na tzv. Reformsku agendu nije izgovor narušavanja demokratske procedure donošenja zakona i pita se "zašto bi demokratski bilo da se žurne procedure koriste u situacijama kada suštinski ne postoji žurnost (kao materijalno-pravni pojam), niti su ispoštovane proceduralne odredbe u svezi s žurnošću u smislu da je suštinski dato obrazloženje".

Ukazujući na to da parlament u demokratskim društvima treba biti "ogledalo demokratskog života", i u tome smislu inzistirati na dosljednom poštovanju procedura pripremanja i predlaganja, a posebice izglasavanja zakona, on ukazuje na daljnje procesne povrede, koje su po njegovom mišljenju u ovom konkretnom slučaju počinjene.

Citira relevantnu odredbu Poslovnika o radu Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, kojom je propisano da se prijedlog zakona može pretresati na sjednici tek po isteku roka od 14 dana od dana dostavljanja zastupnicima, ukazujući na to da je u ovom slučaju Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi zastupnicima upućen 9 dana prije početka 10. izvanredne sjednice Doma, te da se uslijed evidentnog nepoštovanja propisanog roka, nije ni mogao naći na predloženom dnevnom redu.

Zbog toga, ističe dalje podnositelj zahtjeva, zastupnici Zastupničkog doma nisu imali mogućnost podnošenja amandmana, jer prema Poslovniku se o amandmanima može raspravljati, pod uvjetom da su dostavljeni najkasnije osam dana prije održavanja sjednice, a u ovom slučaju je taj rok isticao sutradan nakon prijema poziva i materijala za sjednicu. Kako je isti slučaj i sa procedurom u Domu naroda Parlamenta Federacije, podnositelj zahtjeva zaključuje, da je uz kršenje prethodne procedure pripreme i predlaganja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi, Parlament Federacije, u fazi izglasavanja tog Zakona, arbitrarno primijenivši zastupničke odredbe u Zastupničkom domu i Domu naroda, prekršio članak IV.A.11. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine koji, kako on smatra, "propisuje u suštini da se procedura donošenja zakona mora vršiti sukladno sa poslovnicima domova".

Kada je riječ o, od strane podnosioca pretpostavljenoj, materijalnoj neustavnosti osporenih odredbi Zakona o državnoj službi, u obrazloženju zahtjeva se najprije ukazuje na povredu prve alineje Preambule Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, u kojoj je uspostavljeno načelo demokratskih institucija utemeljenih na poštovanju ljudskih prava i sloboda. Ističe se da demokratskošću institucija predstavlja ne samo karakteristiku zakonodavne, već jednako tako i upravne vlasti, te da se shodno tome, standardi demokracije, pravne države i ljudskih prava i sloboda moraju posmatrati kao "granice slobode zakonodavne vlasti pri

zakonskom uređenju upravne vlasti, posebice uključujući pitanje njenog ustrojstva".

Naglašava se da demokratska državna uprava prije svega mora biti depolitizirana, jer je depolitizacija jedan od temeljnih postulata uspostave demokratske upravne vlasti. U tome se smislu posebice ukazuje na nespojivost statusa državnog službenika s određenim dužnostima, aktivnostima i djelatnostima koje bi ga, u političkom smislu, dovele u pristrasan ili zavisan položaj.

U tom se pogledu u nastavku ističu preimućstva zakonodavnih rješenja koja su važila prije posljednjih izmjena Zakona o državnoj službi. U prilog tome navodi se, kako raniji članak 19. Zakona o državnoj službi jasno propisuje nespojivost statusa državnih službenika s određenim dužnostima, aktivnosti, djelatnostima, koje ih dovode u pristrasan ili zavisan položaj u političkom smislu. Između ostalog, radi se o funkcionalnoj inkompatibilnosti statusa državnih službenika i određenih funkcija, te članstva u političkim strankama. Tako, *točka e)* citiranog članka propisuje da "*državni službenik ne može biti članom upravnih i drugih odbora političkih stranaka i ne smije slijediti upute političkih stranaka*", pa te odredbe u svezi s odredbom članka 4. stavak 1. *točka f)* garantiraju stvarnu i subjektivnu neovisnost državnih službenika, te isključuju mogućnost političkih utjecaja na državne službenike. Drugim riječima, promjena vlasti u zakonodavnom organu i vladi ne smiju imati utjecaja na promjene u upravnoj vlasti, jer u suprotnom postoji opasnost da upravna vlast ne djeluje više neovisno i nepristrasno.

Kada se sagleda cjelokupan način funkcioniranja javne uprave inkorporirane u Zakonu o državnoj službi (do izmjena i dopuna iz 2015. godine), može se, smatra podnositelj zahtjeva, uočiti jasan sustav i načelo rada javne uprave. Naime, ovaj Zakon je donesen kako bi cjelokupna javna služba bila na jedinstven način normativno regulirana, i to po načelima koja su navedena u članku 4. istog Zakona. Jedan od ključnih elemenata za pravilno funkcioniranje državne uprave po ovom Zakonu jeste ispravno balansiranje dva načela koji su *per se* suprotstavljeni jedan drugom: načelo zakonitosti i načelo slijeđenja političkih smjernica mandatno i politički postavljenih rukovoditelja organa javne uprave (ministri, savjetnici, direktori i sl). U svakoj demokratskoj državi jasno i prihvatljivo je da vladajuća većina u zakonodavnom tijelu ima pravo da zahtjeva od izvršne vlasti slijeđenje politike za koju se opredijeli. Međutim, granica davanja političkih smjernica rada ima svoje granice u načelu legaliteta, a koji je nemoguće zaštititi ukoliko državni službenici, pa i oni rukovodeći, nisu depolitizirani i profesionalno nepristrasni. Jer, načelo zakonitosti štiti svakog, pa i rukovodećeg državnog službenika od političkog pritiska, zbog čega mu i daje tzv. remuneraciono pravo (pravo odbijanja postupanja u slučaju kršenja zakona i ustava u smislu članka 17. stavak 2. Zakona o državnoj službi).

Za političku, ali i svaku drugu stvarnu i subjektivnu neovisnost i nepristrasnost državne službe, ističe se u zahtjevu, ključna su pitanja njihovog postavljanja (zapošljavanja), premještanja, napredovanja, discipliniranja i prestanka radnog odnosa/razrješenja. U tu svrhu Zakonom o kojem je riječ (prije posljednjih izmjena) uspostavljena je posebna Agencija za državnu službu (članak 64. u svezi s člankom 21. Zakona o državnoj službi), koja *inter alia* vrši ove funkcije ili nadzire iste, te daje obvezujuća mišljenja. Po mišljenju podnosioca zahtjeva, veoma bitna činjenica u ovom segmentu jeste, načelno gledajući, pravo državnog službenika na stalno radno mjesto. Stalno, a ne mandatno uposlenje svakog državnog službenika, predstavlja stub njegove neovisnosti i nepristrasnosti.

Europska unija je dala aktivnu podršku kod usvajanja Zakona o državnoj službi iz 2003. godine, uz veliku podršku Ureda Visokog predstavnika i Specijalnog predstavnika Europske unije, a sve u cilju provođenja aktivnosti na reformi javne uprave

u Bosni i Hercegovini, uključujući donošenje Strategije za reformu javne uprave u Bosni i Hercegovini, koju su usvojili Vijeće ministara Bosne i Hercegovine i vlade entiteta u 2006. godini. Sukladno a odredbama tog Zakona, kojim je reguliran status državnih službenika, svi postojeći državni službenici, zatečeni na radu u vrijeme njegovog stupanja na snagu prošli su kroz obveznu reviziju svoga statusa, od strane Agencije za državnu službu u Federaciji Bosne i Hercegovine, u pogledu stručne spreme, radnog iskustva i drugih stručnih sposobnosti. Ovim Zakonom su bila utvrđena osnovna načela državne službe, kao što su zakonitost, transparentnost, javnost, odgovornost, učinkovitost i ekonomičnost, profesionalna nepristrasnost i politička neovisnost.

Posljednje usvojene izmjene i dopune Zakona o državnoj službi prema mišljenju podnositelja zahtjeva negiraju gore opisani način funkcioniranja državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine.

On smatra da su one, čak i sa točke gledišta razvoja državne službe, u suprotnosti s osnovnim načelima iz Strategije reforme javne uprave iz razloga što se navedenim izmjenama vraćaju unazad dostignuti standardi u depolitizaciji javne uprave, a sve pod plaštom takozvane "reforme" javne uprave. Prije svega, članak 1. st. 1. i 2. Zakona o državnoj službi, kaže se u zahtjevu, vrše *otmicu* veoma bitnog dijela personala javne uprave, i stavljaju ga pod političku kontrolu tako što se ove osobe biraju mandatno, bez osiguranja radnopravnog odnosa (članak 20.), te ih biraju tijela koja predstavljaju *per definitionem* političku zajednicu: parlamenti, vlade i ministri (članak 11a). Osim toga, rukovodeći ljudi unutar državne uprave (članak 1. st. 2. i 3.) mogu biti i članovi političkih stranaka, pa i na rukovodećim mjestima u političkim strankama, jer im to ne zabranjuje članak 19. stavak 1. točka f) Zakona o državnoj službi. Potpuni politički utjecaj realizuje se i činjenicom da osobe iz članka 1. st. 2. i 3., kada upošljavaju državne službenike, ne moraju (već *moгу!*) više nužno provoditi proceduru javnog natječaja za prijem pripravnika u državnu službu u smislu članka 37. stavak 1., dok nije obavezan tražiti prethodno mišljenje Agencije za državnu službu (članak 52. stavak 1.) ukoliko državnom službeniku treba dati otkaz radnopravnog odnosa u smislu članka 51. Zakona. Konačno, politički utjecaj se vrši činjenicom da je Vlada preuzela pravo da i razrješava i imenuje, i to bez javnog natječaja, direktora Agencije za državnu službu (članak 64. stavak 3.), koji gubi status *tajnika* i postaje mandatna funkcija, znači gubi sigurnost u svom radu (članak 64. stavak 4.).

Usvajanje izmjena i dopuna Zakona o državnoj službi, zaključuje se u zahtjevu, dovodi do politiziranja državne službe i kršenja Strategije za javnu upravu i Akcionog plana Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, te uvodi politički utjecaj na državnu službu, od Agencije za državnu službu, preko rukovoditelja, do samih službenika.

Time, smatra podnositelj zahtjeva, dolazi do podriivanja sustavnog pristupa u reformi javne uprave. To znači: da bi se ostvarili politički ciljevi veće grupe izabranih zvaničnika na čelu sa vladajućom većinom u zakonodavnom tijelu, i Vladom na čelu sa premijerom, sva rukovodeća mjesta u državnoj službi su potčinjena političkom utjecaju, odnosno politiziranju na način da rukovodeće službenike veže za mandate političkih stranaka i na taj način vrati proces podmakle profesionalizacije državne službe nazad na početak. Time se otvara mogućnost i zlouporabe pri zapošljavanju članova političkih partija, bez obzira na stručnost i deficit znanja i sposobnosti za rad u državnoj službi. Na ovaj način bi se potpuno derogiralo načelo političke nepristrasnosti i neovisnosti kao i suštinske profesionalnosti koji predstavljaju ključne osnove djelovanja javne uprave.

Na temelju navedenog, organi državne uprave ne zadovoljavaju više nužan i minimalan stupanj *demokratičnosti* organa

upravne vlasti, zbog čega je, tvrdi se u zahtjevu, povrijeđena prva alineja iz Preambule Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Međunarodni pakt o političkim i građanskim pravima, podsjeća podnositelj zahtjeva u nastavku, predstavlja dio materijalnog i formalnog ustavnog prava Federacije Bosne i Hercegovine jer se nalazi kao međunarodno pravo inkorporirano u Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (točka 10. Aneksa Ustava Federacije Bosne i Hercegovine). Članak 25. stavak 1. točka c) Međunarodnog pakta o političkim i građanskim pravima jasno propisuje pravo svakog građanina da *ima pristup javnim službama svoje zemlje uz opće uslove jednakosti*. Iako članak 5. st. 2. i 3. Zakona o državnoj službi propisuje ko se ne smatra državnim službenicima, jasno je da se ove pozicije mogu tumačiti kao dio državne uprave tj. kao javna služba. Izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi, na temelju kojih se navedene pozicije više ne smatraju državnim službenicima, već mandatnim funkcijama na koje se postavljaju ljudi na temelju članka 11a. Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o državnoj službi, jasno je da svi građani nemaju više jednak pristup javnim službama. Jer, bez javnog natječaja i procedure na koju se mogu svi građani javiti, uz osiguranje involviranosti neovisne i nepristrasne Agencije za državnu službu, javna služba postaje prostor za *de facto* upošljavanje isključivo osoba s političkim *back-groundom* i stranačkom podrškom, uz prethodnu i opet *de facto* "konsocijativno-demokratsku" podjelu tih mandatnih funkcija između etno-nacionalnih političkih političkih zajednica koje su zbilja političkog života u Bosni i Hercegovini nakon 14.12.2016. godine.

U nastavku se ističe da to za posljedicu ima, da građani nemaju više jednako pravo pristupa *svim državnim službama* u smislu mogućnosti da na temelju svojih isključivo profesionalnih i ljudskih karakteristika dobiju šansu za posao na ovim pozicijama, već se primoravaju da budu politički aktivni. Shodno tome, građani koji su *apolitični* u gore navedenom smislu, nemaju jednake šanse za uposlenje u svim državnim službama, što ih stavlja u nejednak položaj zbog njihove pripadnosti ili nepripadnosti političkim organizacijama. Pritom za takvo rješenje nema obrazloženja, jer ni Vlada, a ni domovi Parlamenata, u procedurama donošenja ovakvog rješenja, nisu dali bilo kakvo obrazloženje ni u pogledu javnog interesa koji se želi ovim postići, niti u smislu načela proporcionalnosti i adekvatnosti s obzirom da ovakva zakonska rješenja zadiru u pravo na rad postojećih rukovodećih službenika.

Shodno navedenom, smatramo da je došlo do povrede članka 25. stavak 1. točka c) samostalno i u svezi s člankom 2. Međunarodnog pakta o političkim i građanskim pravima.

Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, također se podsjeća u zahtjevu, isto tako predstavlja dio materijalnog i formalnog ustavnog prava Federacije Bosne i Hercegovine jer se nalazi kao međunarodno pravo inkorporirano u Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (točka 11. Ankesa Ustava Federacije Bosne i Hercegovine). Članci 6. i 7. ovog Pakta propisuju *pravo na rad* i *jednake uvjete rada*. To znači da država ne smije poduzimati mjere na temelju kojih uvjeti rada neće biti pravični.

U tome smislu i kontekstu podnositelj zahtjeva sugerira da se razmotre posljedice Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o državnoj službi kada su u pitanju bivši državni službenici na rukovodećim mjestima. Naime, ove osobe su čisto formalno gledajući izgubile status *rukovodećih državnih službenika*, jer su tu statusnu ulogu preuzele osobe koje dolaze na mandatne funkcije (stavak 2. i 3. članka 1. Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o državnoj službi). Istovremeno, članak 23. Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o državnoj službi predviđa novi članak 75b., u kojem je regulirano da će bivši državni službenici, zatečeni na rukovodećim pozicijama, biti raspoređeni na odgo-

rajuća radna mjesta (nova), ali nastavljaju raditi na svojim dosadašnjim radnim mjestima i zadržavaju plaću i duga prava prema dosadašnjim rješenjima do imenovanja osoba iz članka 11a.

Prema tvrdnjama u zahtjevu će suštinski sve ostati isto, jer će bivši rukovodeći državni službenici nastaviti raditi svoj posao rukovodećih službenika, ali formalno gube taj status i dobivaju *odgovarajuće radno mjesto* s novim, degradirajućim statusom u smislu članka 2. stavak 1. Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o državnoj službi. S druge strane, dolazi do stvaranja novih mandatnih, politički podobnih funkcija koje su očigledno same sebi svrha, jer njihov posao po novim zakonskim odredbama obavljaju drugi državni službenici, bivši državni službenici na rukovodećim funkcijama. Ovakvo rješenje, polazeći od činjenice da je Vlada odavno stavila moratorij na nova zapošljavanja, apsolutno nema opravdanje. Ipak, ovaj dio Zahtjeva nema za svrhu da napada ili se bavi pitanjem (ne)opravdanih političkih rješenja jer to nisu *ustavna pitanja*. Ono što jeste ustavnopravno pitanje, jeste povreda *prava na rad* i *prava na jednake uslove rada*, jer novo zakonsko rješenje ni logički ni pravno ne može biti pravično: bivši rukovodeći službenici se lišavaju statusa, a nastavljaju raditi poslove novih rukovodećih službenika. Ne smije se zaboraviti da nijedna osoba ne može biti lišena stalnog radnog odnosa u svezi kojeg ima potpisan ugovor (ostvareno pravo), pa čak i u smislu formalnog statusa, a da nisu zadovoljena načela zakonitosti, javnog interesa i proporcionalnosti, tj. adekvatnosti. Iz prethodnih stavaka (stavci 16. i dalje), vidljivo je da načelo zakonitosti nije zadovoljeno jer je Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o državnoj službi usvojen protivno suštinskom zadovoljenju demokratske zakonodavne procedure. S druge strane, rješenja iz Zakona o izmjeni i dopunama Zakona o državnoj službi očigledno nemaju opravdan javni interes, čime je automatski suvišno raspravljati o načelima proporcionalnosti i adekvatnosti. Zaključuje se da je Zakon o izmjeni i dopunama Zakona o državnoj službi protivan čl. 6. i 7. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Na temelju svega navedenog podnositelj zahtjeva smatra da Ustavni sud Federacije treba donijeti presudu kojom će se utvrditi da su odredbe članka 5. stavak 1. u dijelu koji glasi: "tajnici domova Parlamenta Federacije", članka 5. st. 2. i 3., članka 11a. i članka 11b., te čl. 75a., 75b. i 75c.) suprotne spomenutim odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Donošenje takve odluke bi, smatra on, podrazumijevalo da i preostale osporene odredbe: članka 19. stavak 1. toč. c), d) i f), članka 20., članka 25. stavak 3, članka 31. stavak 1., članka 33. stavak 8., članka 34. stavak 2., članka 35. stavak 1., članka 47. riječi "i osobe iz članka 11a. ovog zakona", članka 48., članka 52. st. 1. i 2, i članka 64. stavak 3. moraju biti stavljene van snage, jer čitav koncept zakonskih rješenja, koji je povezan s normama članka 5. stavak 1. u dijelu: "tajnici domova Parlamenta Federacije", članak 5. stavak 2. i stavak 3., članak 11a. i članak 11b., te članak 75a., članak 75b. i članak 75c. tako, po njegovom mišljenju postaje neustavan.

#### 4. Bitni navodi odgovora na zahtjev

Ustavni sud Federacije je slijedeći odredbu članka 16. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, aktom broj: U-13/16 od 21.04.2016. godine, zatražio odgovor na zahtjev za ocjenu ustavnosti, a aktom broj: U-13/16 od 10.05.2016. godine, i odgovor na dopunjeni zahtjev za ocjenu ustavnosti od Zastupničkog doma i Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Traženi odgovori nisu dostavljeni u sudskom roku od 30 dana.

Predsjednica Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine je međutim, po isteku tok roka (22.06.2016. godine), dostavila odgovor aktom broj: 02-02-956/16, u kojemu navodi da se Zahtjev za ocjenu ustavnosti odnosi na formalnu

ocjenu ustavnosti, odnosno osporavanje procedure donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi, te na materijalnu ocjenu ustavnosti određenih odredaba tog Zakona.

Predmet osporavanja, u smislu formalne neustavnosti je, navodi se u odgovoru, u suštini procedura donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi, po žurnom postupku. Podnositelj zahtjeva navodi da su prekršene odredbe Poslovnika o radu Vlade, da su "arbitrarno" primijenjene odredbe Poslovnika oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, čime je po mišljenju podnositelja zahtjeva, prekršen članak IV.A.11 Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Ne spori da navedena ustavna odredba implicira da se u postupcima donošenja zakona u Federaciji Bosne i Hercegovine moraju poštovati standardi sukladni demokratskim procedurama ali ističe da je institut donošenja Zakona po žurnom postupku predviđen poslovnicima oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (članak 191. stavak 2. Poslovnika Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 69/07 i 02/08) i članak 186. stavak 2. Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br.: 27/03 i 21/09)). Procedura donošenja zakona po žurnom postupku se razlikuje od donošenja Zakona u redovnoj proceduri. Pravo zakonodavca da zakon donese po žurnom postupku odnosi se samo na iznimne slučajeve, kad za to postoje opravdani razlozi.

Vlada, kao predlagatelj Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi, predložila je Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi po žurnom postupku. U aktu uz prijedlog za donošenje predmetnog zakona navedeni su razlozi za donošenje istog po žurnom postupku: Točka 13. Reformske agende za Bosnu i Hercegovinu za period od 2015. do 2018. godine, (potreba za reorganizacijom javne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, s ciljem da se državna služba učini racionalnijom i poveća njena efikasnost i ekspeditivnost u izvršavanju radnih zadataka).

Smatra da navodi zahtjeva o povredi ustavne procedure donošenja predmetnog Zakona ne sadrže niti jedan stvarni razlog koji pokreće pitanje ocjene ustavnosti procedure njegovog donošenja, pa predlaže da se, u ovom dijelu, zahtjev odbaci kao neutemeljen.

U odgovoru dalje stoji, da kada je u pitanju karakter Preambule Ustava Federacije Bosne i Hercegovine kao standarda kontrole kod apstraktne ocjene ustavnosti, u ustavnopravnoj teoriji i praksi postoje podijeljena stajališta. Ne upušta se u osporavanje eventualnog ustavnopravnog, normativnog karaktera Preambule Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, ali u odnosu na navode podnositelja zahtjeva, ukazuje se na sljedeće:

- Reforma javne uprave iz 2003. godine, nije doprinijela profesionalizaciji rukovodećeg kadra u državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine. Naprotiv, sigurnost uživanja stečene pozicije rukovodećeg državnog službenika prema ranijim zakonskim rješenjima, bez ograničenja mandata, diskriminirala je sve ostale državne službenike, koji nisu mogli ostvariti pravo na unapređenje.
- Ograničenje mandata rukovoditelja u državnoj službi ustaljena je praksa zemalja regije i članicama Europske unije. U Europskoj uniji ne postoji jedinstven regulatorni okvir rukovodećeg kadra.
- Osporenim izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi mandat osoba iz članka 11a. ne može biti dulji od mandata rukovoditelja tijela državne službe, odnosno mandata tijela koje ih je imenovalo. Vremensko ograničenje zapošljavanja ovih osoba ima puno opravdanje, jer osobe koje se primaju u smislu

osporenih odredbi Zakona iako se primaju na određeno vrijeme, ono što je bitno primaju se na temelju javnog natječaja (članak 11b. Zakona) i ispunjavanjem drugih zakonskih općih i posebnih uvjeta, koji su na temelju podzakonskih akata donešenih na temelju Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi znatno strožiji od onih kakvi su bili, što u konačnici ima za cilj efikasnu i profesionalnu državnu upravu.

- Ove osobe nisu dovedene u privilegirani položaj u odnosu na prijem u državnu službu svih drugih osoba. Javni natječaj ostavlja mogućnost, bez obzira na značajan stupanj diskrecionog utjecaja Vlade i resornih ministara, da se određene pozicije profesionaliziraju, da se biraju najbolji i što je najvažnije da su pod jednakim uvjetima dostupne svima. Ono što je također bitno, prema Zakonu, ovim osobama se ne jamči sigurnost uživanja položaja, što ima za cilj što veći angažman i efikasnost u izvršavanju povjerenih poslova i zadataka. Treba naglasiti da imenovanje na poziciju iz članka 11a. Zakona ne može se preinačiti u položaj državnog službenika sa sigurnošću uživanja položaja.

Stoga se u odgovoru tvrdi da su i navodi o eventualnoj povredi prve alineje iz Preambule Ustava Federacije Bosne i Hercegovine neutemeljeni, te da i u ovom dijelu zahtjev treba odbiti.

Kada je riječ o navodnim povredama međunarodnih instrumenata koji su integrirani u pravni poredak Federacije Bosne i Hercegovine, u odgovoru se navodi da je istina člankom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima regulirano pravo građana da, pored ostalog, imaju jednak pristup javnim službama. Navedeno pravo, pored ostalog, garantira svim građanima da sudjeluju direktno... u vršenju javnih poslova na svim razinama vlasti. Međutim, u odgovoru na zahtjev se tvrdi da opseg ovog prava ne može imati značenje da svaki građanin može odlučiti da direktno sudjeluje u vođenju javnih poslova...

Na pravnom i ustavnom sustavu države je da osigura modalitet takvog sudjelovanja (referira se pritom na: Komitet za ljudska prava, Maršall protiv Kanade, predstavka broj 205/86, stavak 5. točka 4.). U konkretnom slučaju, smatra se u odgovoru na zahtjev, odredbe osporenog Zakona tiču se političkog opredjeljenja postignutog na razini Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Stoga, ističe se dalje, osporene odredbe ne dovode u pitanje prava građana na jednak pristup javnim službama, u smislu članka 25. stavak 1.c) samostalno i u svezi s člankom 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, te je u ovom dijelu zahtjev potrebno odbiti kao neutemeljen.

Kada je riječ o osporavanju Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi i u odnosu na čl. 6. i 7. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kaže se da podnositelj zahtjeva smatra da je osobama koje su izgubile status rukovodećih državnih službenika, a nastavljaju raditi poslove osoba iz članka 11a. povrijeđeno pravo na jednake uvjete rada.

S tim u svezi u odgovoru se kaže, da pravo na rad garantirano člankom 6. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, utvrđuje obvezu države da osigura pojedincima pravo da slobodno odluče o prihvaćanju ili izboru posla, uključujući i pravo da ne budu lišeni prava nepravedno, te da država ima opću obvezu člankom 2. stavka 1. da pojedinačno i putem međunarodne suradnje, koristeći u najvećoj mjeri svoje resurse, postepeno osigura puno ostvarivanje prava na rad. Sukladno sa stavkom 2. istog članka, država preuzima obvezu da garantira ostvarivanje prava bez diskriminacije zasnovane na rasi, boji, spolu, jeziku, političkom

ili kakvom drugom mišljenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovinskom stanju, rođenju ili kakvoj drugoj okolnosti. Sukladno s člankom 4. moguće je, kaže se u nastavku, uspostavljanje ograničenja u pogledu uživanju prava garantiranih ovim Paktom. Takva ograničenja moraju biti sukladna sa zakonom uključujući međunarodne standarde o ljudskim pravima, usuglašena s prirodom zaštićena prava, te u interesu postizanja legitimnog cilja i isključivo unapređenja općeg blagostanja u demokratskom društvu.

Dalje se podsjeća na to kako Ekonomsko i socijalno vijeće u Općem komentaru broj 18. posvećenom pravu na rad, iz članka 6. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima naglašava, da je u smislu članka 2. stavka 1. Pakta, suštinska obveza države da osigura minimum svakog od prava garantiranih navedenim Paktom. U kontekstu članka 6. ova suštinska obveza se sastoji od osiguranja nediskriminacije i jednakoj zaštiti zaposlenja. Međutim, smatra se u odgovoru na zahtjev, pravo na rad u smislu članka 6. ne podrazumijeva obvezu države da osigura apsolutno i bezuvjetno pravo na dobivanje posla svim radnosposobnim osobama na svojoj teritoriji.

Naglašava se da pravo na rad državi nameće tri vrste obveza: da osigura zaštitu prava, da ga poštuje i da omogućiti njegovo ispunjenje. Prema Općem komentaru broj 18., pod obvezom poštivanja, *inter alia*, navodi se uzdržavanje od negiranja ili ograničenja jednakog pristupa dostojnom radu za sve osobe, posebice ugrožene i marginalizirane grupe i pojedince. Ova obveza može biti prekršena donošenjem zakona, politikom i mjerama koje su suprotne standardima uspostavljenim člankom 6. Najzad, preuzimanje retrogradnih mjera u odnosu na pravo na rad nije dopušteno. Takve mjere, *inter alia*, uključuju: odricanje prava na zaposlenje određenim grupama i pojedincima, bez obzira na to da li je ovakva diskriminacija utemeljena na zakonodavstvu ili praksi, ukidanju ili suspenziji zakona neophodnih za vršenje prava na rad ili usvajanje zakona ili politika koje su očigledno nesuglasne s međunarodnim zakonskim obvezama u svezi s pravom na rad.

Dovodeći u vezu osporena rješenja iz članka 75b. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u kojim je regulirano da će bivši državni službenici, zatečeni na rukovodećim pozicijama, biti raspoređeni na odgovarajuća radna mjesta u okviru tijela državne službe sukladno pravilnicima iz članka 75c. stavak 3. Zakona, a nastavljaju raditi na svojim dosadašnjim radnim mjestima i zadržavaju plaću i druga prava prema dosadašnjim rješenjima do imenovanja osoba iz članka 11a. Zakona, u odgovoru na zahtjev tvrdi se kako je jasno da osporena odredba ima opravdanje u legitimnom cilju i ne narušava razuman odnos proporcionalnosti.

Na kraju, tvrdi se kako su navodi podnositelja zahtjeva vrlo paušalni, nejasni i kontradiktorni, da nije jasno u kojem smislu podnositelj zahtjeva smatra da se prema osporenim odredbama ova kategorija državnih službenika lišava prava na rad i prava na jednake uvjete rada, već se ističe da se, baš naprotiv, u državnoj službi kao specifičnoj službi nikome ne može garantirati sigurnost uživanja prava na stečenu poziciju, i da je to odvojeno pitanje od sigurnosti uživanja prava na rad.

Prema zaključnoj tvrdnji odgovora na zahtjev, osporena odredba članka 75b. Zakona o državnoj službi upravu osigurava pravo na rad za državne službenike zatečene u državnoj službi na mjestima rukovodećih državnih službenika, u smislu čl. 6. i 7. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

## 5. Privremena mjera

Ustavni sud Federacije je 18.05.2016. godine, zaprimio od podnositelja zahtjeva i prijedlog za donošenje privremene mjere, kojom bi se do donošenja odluke o meritumu obustavila primjena

odredaba čl. 11a. i 75b. Zakona o državnoj službi. Privremena mjera je donesena Rješenjem broj: U-13/16 od 28.06.2016. godine, s kojim danom je i stupila na pravnu snagu.

## 6. Javna rasprava

Ustavni sud Federacije je u svrhu pribavljanja dodatnih činjenica i dokaza relevantnih za rješenje ovog ustavnopravnog predmeta, dana 16. studenog 2016. godine, održao javnu raspravu, kojoj su nazočili podnositelj zahtjeva kao i opunomoćeni predstavnik Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Na javnoj raspravi, podnositelj zahtjeva je u cijelosti ostao kod razloga zahtjeva o nesuglasnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, kako iz proceduralnih razloga zbog povrede poslovnika oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine u pogledu razloga za njegovo donošenje po žurnom postupku, tako i u pogledu argumentacije koja se odnosi na njegovu materijalnu nesuglasnost sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno međunarodnim aktima koji su sastavni dio Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Ni od strane opunomoćenog predstavnika Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine nisu iznesene nove činjenice niti dokazi koji bi bili od važnosti za rješavanje ovog ustavnopravnog predmeta.

## 7. Relevantno pravo

### A. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

#### Preambula

*Uvjereni da demokratske institucije temeljene na poštovanju ljudskih prava i sloboda najbolje stvaraju sklad između sebe i svojih zajednica,*

*Odbijajući nasilje rata,*

*U želji da doprinesu unaprijeđenju mira,*

*U želji da unaprijede slobodu pojedinca i razvijaju slobodno tržište,*

*Vođeni načelima Povelje Ujedinjenih naroda, Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i Općim okvirnim sporazumom o miru u Bosni i Hercegovini kao i njegovim aneksima (Opći okvirni sporazum),*

*Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi, zajedno sa Ostalima, i građani Federacije Bosne i Hercegovine, koja je sastavni dio suverene države Bosne i Hercegovine, odlučni da osiguraju punu nacionalnu ravnopravnost, demokratske odnose i najviše standarde ljudskih prava i sloboda, ovim donose Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.*

#### Članak IV.A.3.11.(1)

- (1) Svaki dom će većinom glasova usvojiti svoj poslovnik o radu i izabrati među svojim članovima predsjedatelja i dva dopredsjedatelja, koji ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda ili iz reda ostalih.

#### Članak IV.C.3.10.(2)a)

(...)

- (2) Ustavni sud:

- a) na zahtjev Predsjednika Federacije, Dopredsjednika Federacije, Premijera, zamjenika Premijera ili na zahtjev jedne trećine članova bilo kog od doma Parlamenta Federacije, utvrdit će da li je prijedlog zakona koji je usvojio jedan od domova ili zakon koji su usvojila oba doma, sukladan s ovim ustavom.

(...)

### B. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

(usvojen Rezolucijom 2200A (XXI) Generalne skupštine UN 16. prosinca 1966. godine, stupio na snagu 23. ožujka 1976. godine)

#### Članak 2.

1. Države članice ovog Pakta obvezuju se da poštuju i da jamče prava priznata u ovom Paktu svim pojedincima koji se nalaze na njihovoj teritoriji i potpadaju pod njihovu vlast bez ikakvog razlikovanja, posebice u pogledu rase, boje kože, spola, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili svakog drugog ubjeđenja, nacionalnog ili društvenog podrijetla, imovine, rođenja ili drugog statusa.
2. Države članice ovog Pakta se obvezuju da, sukladno sa svojim ustavnim postupcima i sa odredbama ovog Pakta, poduzmu potrebne korake radi usvajanja takvih mjera zakonodavnog ili drugog karaktera, pogodnih da se ostvare prava priznata u ovom Paktu koja još nisu predviđena.
3. Države članice ovog Pakta se obvezuju da:
  - a) obezbijede svakoj osobi čija prava i slobode priznati ovim Paktom budu povrijeđeni, da raspolaze pravom djelotvornog priziva čak i onda kada bi povredu počinila osoba koja je radila u obavljanju svojih službenih dužnosti;
  - b) obezbijede da nadležna sudbena, upravna ili zakonodavna vlast, ili svaka druga vlast koja je prema zakonodavstvu države nadležna, rješava pitanja o pravima osoba koja ulažu priziv i da razvijaju mogućnosti sudbenih pravnih lijekova;
  - c) da obezbijede da nadležne vlasti postupe po svakom prizivu koji se usvoji kao opravdan.

#### Članak 25.

Svaki građanin treba da ima pravo i mogućnost da bez ikakvih razlika navedenih u članku 2. i bez nerazumnih ograničenja:

- a) sudjelovanje u vođenju javnih poslova, direktno ili preko slobodno izabranih predstavnika;
- b) bira i bude biran pravedno provedenim, povremenim izborima sa općim i jednakim pravom glasa i tajnim glasovanjem, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača;
- c) ima pristup javnim službama svoje zemlje uz opće uvjete jednakosti.

### C. Međunarodni pakt o ekonomskim socijalnim i kulturnim pravima

(usvojen Rezolucijom 2200a (XXI) od 16. prosinca 1966. godine, stupio na snagu 03. siječnja 1976. godine)

#### Članak 6.

1. Države članice ovog pakta priznaju pravo na rad, koje obuhvaća pravo koje ima svaka osoba na mogućnost zarađivanja kroz slobodno izabran ili prihvaćen rad, i poduzimaju odgovarajuće mjere za očuvanje ovog prava.
2. Među mjere koje svaka država članica ovog pakta treba da poduzme u cilju punog ostvarenja ovog prava spadaju programi tehničke i stručne orijentacije i obuke, politika i metodi za postizanje stalnog ekonomskog, socijalnog i kulturnog razvoja i pune proizvodne uposlenosti u uvjetima koji čovjeku garantiraju uživanje temeljnih političkih i ekonomskih sloboda.

#### Članak 7.

Države članice ovog pakta priznaju pravo koje ima svaka osoba da se koristi pravičnim i povoljnim uvjetima za rad koji posebice osiguravaju:

- a) nagradu koja minimalno osigurava svim radnicima:
  - (i) pravičnu zaradu i jednaku nagradu za rad i iste vrijednosti bez ikakve razlike, a posebice žene moraju da imaju garanciju da uvjeti njihovog rada nisu gori od uvjeta koje koriste muškarci i primaju istu nagradu kao oni za isti rad;

- (ii) pristojan život za njih i njihovu obitelj shodno odredbama ovog pakta;
- (b) higijensko-tehničku zaštitu na radu;
- (c) istu mogućnost za sve da napreduju u svom radu u višu odgovarajuću kategoriju, vodeći računa jedino o navršenim godinama službe i o sposobnostima;
- (d) odmor, razonodu, razumno ograničenje radnog vremena i povremena plaćena odsustva, kao i naknadu za praznične dane.

**D. Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine**  
("Službene novine Federacije BiH", br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 04/12)

Članak 1.

Predmet Zakona

1. Ovim zakonom uređuje se radnopravni status državnih službenika u organima državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija) (u daljnjem tekstu: organ državne službe).
2. Državni službenik je osoba postavljena rješenjem na radno mjesto u organ državne službe, sukladno sa zakonom.

Članak 5.

Izuzeće u primjeni

1. Članovi Parlamenta Federacije, predsjednik i dopredsjednici Federacije, članovi Vlade Federacije, suci Ustavnog suda Federacije, suci Vrhovnog suda Federacije i federalni tužitelji nisu državni službenici i njihov radnopravni status se uređuje drugim propisima.
2. Članovi kantonalne vlade, članovi skupština kantona, suci kantonalnih sudova i kantonalni tužitelji nisu državni službenici i njihov radnopravni status se uređuje drugim propisima.
3. Članovi općinskih vijeća, općinski načelnik svake općine i suci općinskih sudova nisu državni službenici i njihov radnopravni status se uređuje drugim propisima.
4. Članovi gradskih vijeća i gradonačelnici nisu državni službenici i njihov radnopravni status se uređuje drugim propisima.
5. Osobe uposlene kao savjetnici nositelja funkcija iz ovog članka nisu državni službenici.
6. Ovaj zakon se ne primjenjuje na revizore uposlene u Uredu za reviziju Federacije Bosne i Hercegovine, pripadnike policije i oružanih snaga.

Članak 6. stavak 1.

Radna mjesta u državnoj službi

1. Državni službenik se postavlja na jedno od sljedećih radnih mjesta:
  - a) Rukovodeći državni službenici:
    - 1) rukovoditelj samostalne uprave i samostalne ustanove;
    - 2) tajnik organa državne službe;
    - 3) rukovoditelj uprave i ustanove koje se nalaze u sastavu ministarstva;
    - 4) pomoćnik rukovoditelja organa državne službe;
    - 5) glavni inspektori.
  - b) Ostali državni službenici:
    - 1) šef unutarnje organizacione jedinice;
    - 2) inspektori;
    - 3) stručni savjetnik;
    - 4) viši stručni suradnik;
    - 5) stručni suradnik

Članak 19. stavak 1. toč. c) i d)

- Nespojivosti sa dužnostima državnog službenika
1. Državni službenik ne smije obavljati dužnost, djelatnost ili biti na položaju koji dovodi do sukoba interesa s njegovim službenim dužnostima, a posebice:
    - (...)
    - c) s izuzetkom rukovodećih državnih službenika, smatrat će se da je državni službenik na odsustvu iz državne službe od trenutka kada je potvrđena njegova kandidatura za javnu funkciju na koju se bira direktno ili indirektno, ili od trenutka kada je imenovan na položaj u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu na bilo kojem nivou vlasti u Federaciji i u Bosni i Hercegovini. U tom slučaju, rukovodeći državni službenik podnosi ostavku na mjesto u državnoj službi;
    - d) državni službenik iz stavka 1. točke c) ovoga članka, s izuzetkom rukovodećih državnih službenika, može se vratiti na isto ili slično radno mjesto u istom ili drugom organu državne službe najkasnije u roku od mjesec dana od nastupanja sljedećih slučajeva: neuspjeha na izborima, završetka mandata i prestanka funkcije u zakonodavnom ili izvršnom organu na bilo kojem nivou vlasti u Federaciji i u Bosni i Hercegovini;
    - (...)

Članak 20.

Prava i obveze savjetnika

1. Savjetniku iz stavka 5. članka 5. ovog zakona, ne garantira se sigurnost užívanja položaja:
  - a) savjetnik može biti razriješen dužnosti u bilo koje vrijeme od nositelja funkcije iz članka 5. ovog zakona, koji ga je imenovao na radno mjesto savjetnika;
  - b) mandat savjetnika ne može biti duži od mandata nositelja funkcije čiji je savjetnik;
  - c) imenovanje na mjesto savjetnika se ne može preinačiti u položaj državnog službenika sa sigurnošću užívanja položaja.
2. Ukoliko državni službenik, s izuzetkom rukovodećih državnih službenika, bude imenovan na položaj savjetnika, smatrat će se da je na odsustvu od trenutka kada je imenovan.
3. U slučaju iz stavka 2. ovog članka, rukovodeći državni službenik podnosi ostavku na mjesto u državnoj službi.
4. Državni službenik iz stavka 2. ovog članka, s izuzetkom rukovodećih državnih službenika, može se vratiti na isto ili slično radno mjesto najkasnije u roku od mjesec dana od kada prestaje njegovo imenovanje, ako postoji slobodno radno mjesto.
5. Savjetnik daje ostavku od trenutka kada je potvrđena njegova kandidatura za izborni položaj ili od trenutka kada je imenovan na položaj u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu na bilo kojem nivou vlasti u Federaciji i u Bosni i Hercegovini.
6. Vlada Federacije donosi podzakonski propis kojim se uređuju specifični slučajevi nespojivosti s radnim mjestom savjetnika.

Članak 25.

Opći uvjeti za postavljenje državnog službenika

1. Da bi bila postavljena na radno mjesto državnog službenika osoba mora ispunjavati sljedeće opće uvjete:
  - a) da je državljanin Bosne i Hercegovine;
  - b) da je starija od 18 godina;



- c) da ima univerzitetsku diplomu ili druge obrazovne ili akademske kvalifikacije najmanje VII stupnja stručne spreme odnosno visoko obrazovanje prvog, drugog ili trećeg ciklusa Bolonjskog sustava studiranja, što se utvrđuje propisom kojim se uređuju poslovi osnovnih djelatnosti i pomoćno tehnički poslovi i uvjet za njihovo obavljanje u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine;
  - d) da je zdravstveno sposobna za vršenje određenih poslova predviđenih za to radno mjesto;
  - e) da u posljednje tri godine, od dana objavljivanja upražnjenog radnog mjesta, osoba nije otpušena iz državne službe, kao rezultat stegovne mjere, na bilo kojem nivou vlasti u Bosni i Hercegovini;
  - f) da nije obuhvaćena odredbom članka IX.1 Ustava Bosne i Hercegovine.
2. Izuzetno od uvjeta utvrđenih u stavku 1. ovog članka, osobe sa završenom višom stručnom spremom (VI stupanj) koje su ranije postavljene kao državni službenici na radna mjesta u državnoj službi, mogu ostati na tom radnom mjestu u periodu ne dužem od tri godine od stupanja na snagu ovog zakona.

#### Članak 31. stavak 1.

##### Postavljenje državnog službenika

1. Državnog službenika postavlja rukovoditelj organa državne službe, uz prethodno pribavljeno mišljenje Agencije, s liste uspješnih kandidata koji su prošli javni natječaj.
- (...)

#### Članak 33. stavak 8.

##### Ocjena rada

- (...)
8. Ukoliko su dvije uzastopne ocjene rada negativne, rukovoditelj organa državne službe, po prethodno pribavljenom mišljenju Agencije, razrješava dužnosti državnog službenika. Državni službenik može izjaviti priziv Odboru za prizive radi preispitivanja razrješenja, sukladno članku 65. ovog zakona.

#### Članak 34.

##### Napredovanje i unapređenje

1. Napredovanje državnog službenika na više radno mjesto iz članka 6. stavka 1. točka a) ovog zakona, u istom ili u drugom organu državne službe obavlja se isključivo putem javnog natječaja.
2. Unapređenje državnog službenika u višu kategoriju iz članka 6. stavak 1. točka b) ovog zakona, zasniva se na pozitivnoj ocjeni rada i o njemu odlučuje rukovoditelj organa državne službe.

#### Članak 35. stavak 1.

##### Unapređenje državnog službenika

1. Rukovoditelj organa državne službe može vršiti unapređenje državnog službenika iz tijela kojim rukovodi na neposredno više radno mjesto. To unaprjeđenje se vrši u sklopu radnih mjesta iz članka 6. stavak 1. točka b) ovog Zakona, a vrši se onda kada postoji upražnjeno radno mjesto.
- (...)

#### Članak 47.

##### Propisi o radu i socijalnom osiguranju

Na državnom službenika primjenjuje se Zakon o radu, ostali zakoni i kolektivni ugovori kojima se uređuju prava i obveze iz radnih odnosa, osim ako ovim zakonom nije drugačije utvrđeno.

#### Članak 48.

##### Odsustvo i godišnji odmori

1. Državni službenici na radnim mjestima iz članka 6. stavak 1. točka b) ovog zakona, imaju pravo na godišnji odmor u

- trajanju od najmanje 20 radnih dana i na plaćeno odsustvo od pet radnih dana u jednoj kalendarskoj godini.
2. Državni službenici na radnim mjestima iz članka 6. stavak 1. točka a) ovog zakona, imaju pravo na godišnji odmor u trajanju od najmanje 25 radnih dana i na plaćeno odsustvo od pet radnih dana u jednoj kalendarskoj godini.
3. Godišnji odmor za državne službenike u trajanju dužem od odmora predviđenog u st. 1. i 2. ovog članka, utvrđuje Vlada Federacije podzakonskim aktom.
4. Godišnji odmor po svim osnovama ne može biti duži od 36 radnih dana.
5. Dužina godišnjeg odmora iz st. 1. i 2. ovog članka utvrđuje se od Vlade Federacije i vlade kantona kolektivnim ugovorom u pregovoru sa sindikatom.

#### Članak 52. st. 1. i 2.

##### Postupak za prestanak radnog odnosa

1. Državnog službenika razrješava rukovoditelj organa državne službe, prema prethodno pribavljenom mišljenju Agencije, s izuzetkom članka 51. stavak 1. točka h) ovog zakona.
2. Državni službenik iz st. 1., 2. i 3. ovog članka, može, u roku od 15 dana od prijema odluke o razrješenju, podnijeti priziv Odboru za prizive. Priziv odlaže izvršenje odluke o razrješenju.

#### Članak 64. stavak 3.

##### Agencija za državnu službu

- (...)
3. Agencijom rukovodi direktor Agencije kojeg imenuje Vlada Federacije na temelju javnog natječaja.
- (...)

### E. Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine

("Službene novine Federacije BiH", br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 04/12 i 99/15)

#### Članak 1.

##### Predmet Zakona

1. Ovim zakonom uređuje se radnopravni status državnih službenika u organima državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija) (u daljnjem tekstu: organ državne službe).
2. Državni službenik je osoba postavljena rješenjem na radno mjesto u organ državne službe, sukladno sa zakonom.

#### Članak 5. st. 1., 2. i 3.

##### Izuzeće u primjeni

1. Predsjednik i dopredsjednici Federacije, članovi Parlamenta Federacije, tajnici domova Parlamenta Federacije, članovi Vlade Federacije, tajnik Vlade Federacije, suci Ustavnoga suda Federacije, suci Vrhovnoga suda Federacije i federalni tužitelji nisu državni službenici i njihov radnopravni status uređuje se drugim propisima.
  2. Rukovoditelj samostalne federalne uprave i samostalne federalne upravne organizacije, rukovoditelj federalne uprave i federalne upravne organizacije koja se nalazi u sastavu ministarstva i rukovoditelji stručnih službi Vlade Federacije nisu državni službenici.
  3. Tajnik federalnoga tijela državne službe, pomoćnik rukovoditelja federalnoga tijela državne službe, glavni federalni inspektor i šef kabineta rukovoditelja federalnoga tijela državne službe nisu državni službenici.
- (...)

#### Članak 6. stavak 1.

##### Radna mjesta u državnoj službi

1. Državni službenik se postavlja na jedno od sljedećih radnih mjesta:
  - 1) šef unutarnje organizacione jedinice;

- 2) inspektor;
- 3) stručni savjetnik;
- 4) viši stručni suradnik;
- 5) stručni suradnik
- (...)...

gospodarskih društava sa sudjelovanjem državnoga kapitala.  
(...)...

#### Članak 20.

##### Prava i obveze savjetnika

- Članak 11a.
1. Tajnike domova Parlamenta Federacije imenuju i razrješavaju domovi Parlamenta Federacije na prijedlog predsjedatelja toga doma.
  2. Tajnika Vlade Federacije imenuje i razrješava Vlada Federacije na prijedlog premijera.
  3. Rukovoditelje samostalnih uprava i upravnih organizacija imenuje i razrješava Vlada Federacije.
  4. Tajnika ministarstva imenuje i razrješava ministar.
  5. Rukovoditelje uprava i upravnih organizacija koje se nalaze u sastavu ministarstva imenuje i razrješava Vlada Federacije na prijedlog ministra.
  6. Rukovoditelje stručnih službi Vlade Federacije imenuje i razrješava Vlada Federacije na prijedlog premijera.
  7. Pomoćnike rukovoditelja stručnih službi domova Parlamenta Federacije imenuju i razrješavaju predsjedatelji domova na prijedlog tajnika toga doma.
  8. Pomoćnika rukovoditelja tijela državne službe i stručnih službi imenuje i razrješava Vlada Federacije na prijedlog toga rukovoditelja.
  9. Pomoćnike u upravama i upravnim organizacijama koje se nalaze u sastavu ministarstva imenuje i razrješava ministar na prijedlog rukovoditelja uprave odnosno upravne organizacije koja je u sastavu toga ministarstva.
  10. Glavnog inspektora imenuje i razrješava Vlada Federacije na prijedlog rukovoditelja tijela državne službe.
  11. Savjetnike, šefove kabineta i šefove ureda izabranih dužnosnika i nositelja izvršnih funkcija imenuju i razrješavaju izabrani dužnosnici i nositelji izvršnih funkcija čiji su savjetnici, šefovi kabineta i šefovi ureda.

1. Osobama iz članka 11a. ovoga zakona ne jamči se sigurnost uživanja položaja i mogu biti razriješeni dužnosti u bilo koje vrijeme od rukovoditelja tijela državne službe, odnosno tijela koje ih je imenovalo, a njihov mandat ne može biti dulji od mandata rukovoditelja tijela državne službe, odnosno mandata tijela koje ih je imenovalo.
2. Imenovanje na pozicije iz članka 11a. ne može se preinačiti u položaj državnoga službenika sa sigurnošću uživanja položaja.
3. Osobe iz članka 11a. razrješavaju se dužnosti od trenutka kada su imenovane na položaj u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom tijelu na bilo kojoj razini vlasti u Federaciji i u Bosni i Hercegovini.

#### Članak 25. stavak 3.

##### Opći uvjeti za postavljenje državnog službenika

- (...)...
3. Odredbe iz stavka 1. ovoga članka odnose se i na osobe iz članka 11a. ovoga zakona.

#### Članak 31. stavak 1.

##### Postavljenje državnog službenika

1. Državnog službenika postavlja rukovoditelj organa državne službe, s liste uspješnih kandidata koji su prošli javni natječaj.  
(...)...

#### Članak 33. stavak 8.

##### Ocjena rada

- (...)...
8. Ukoliko su dvije uzastopne ocjene rada negativne, rukovoditelj organa državne službe, razrješava dužnosti državnog službenika. Državni službenik može izjaviti priziv Odboru za prizive radi preispitivanja razrješavanja, sukladno članku 65. ovog zakona.

#### Članak 34.

##### Napredovanje i promicanje

- Promicanje državnog službenika u višu kategoriju iz članka 6. stavak 1. ovog zakona, temelji se na pozitivnoj ocjeni rada i o njemu odlučuje rukovoditelj organa državne službe.

#### Članak 35. stavak 1.

##### Unaprjeđenje državnog službenika

- Nespojivosti s dužnostima državnog službenika
1. Državni službenik ne smije obnašati dužnost, djelatnost ili biti na položaju koji dovodi do sukoba interesa s njegovim službenim dužnostima, a posebice:
    - (...)...
    - c) prava i obveze državnoga službenika miruju od trenutka kada je imenovan na položaj u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom tijelu na bilo kojoj razini vlasti u Federaciji i u Bosni i Hercegovini, odnosno na bilo koju poziciju iz članka 5. st. 2. i 3. ovoga zakona;
    - d) državni službenik iz stavka 1. točka c) ovoga članka može se vratiti na isto ili slično radno mjesto u istom ili drugom tijelu državne službe najkasnije u roku mjesec dana od nastupanja sljedećih slučajeva: završetka mandata i prestanka funkcije u zakonodavnom ili izvršnom tijelu na bilo kojoj razini vlasti u Federaciji i u Bosni i Hercegovini, odnosno na bilo kojoj poziciji iz članka 5. st. 2. i 3. ovoga zakona.  
(...)...
    - f) osobe iz članka 11a. ovoga zakona ne mogu biti članovi upravnih niti nadzornih odbora, federalnih zavoda, federalnih direkcija, federalnih agencija i

1. Rukovoditelj tijela državne službe može vršiti unaprjeđenje državnog službenika iz tijela kojim rukovodi na više radno mjesto. To unaprjeđenje se vrši u sklopu radnih mjesta iz članka 6. stavak 1. ovog Zakona, a vrši se onda kada postoji upražnjeno radno mjesto.  
(...)...

#### Članak 47.

##### Propisi o radu i socijalnom osiguranju

Na državnog službenika i osobe iz članka 11a. ovog zakona primjenjuje se Zakon o radu, ostali zakoni i kolektivni ugovori kojima se uređuju prava i obveze iz radnih odnosa, osim ako ovim zakonom nije drugačije utvrđeno.

#### Članak 48.

##### Odsustvo i godišnji odmori

Na prava i obveze iz oblasti odsustva i godišnjih odmora državnih službenika i osoba iz članka 11a. ovoga zakona primjenjuju se odredbe članka od 44. do 53. Zakona o radu ("Službene novine Federacije BiH", broj: 62/15), kao i odredbe kolektivnih ugovora.

## Članak 52. st. 1. i 2.

Postupak za prestanak radnog odnosa

1. Državnog službenika razrješava rukovoditelj organa državne službe.
2. Državni službenik iz stavka 1. ovog članka, može, u roku od 15 dana od primitka odluke o razrješenju, uložiti priziv Odboru za prizive. Priziv odlaže provedbu odluke o razrješenju.  
(...)

## Članak 64. stavak 3.

Agencija za državnu službu

- (...)
3. Agencijom upravlja ravnatelj Agencije kojeg imenuje i razrješava Vlada Federacije.  
(...)

## Članak 75a.

1. Osobe iz članka 11a. ovoga zakona na koje se odnosi članak 19. stavak 1. točka f) ovoga zakona dužni su u roku 30 dana od dana stupanja na snagu ovoga zakona dati ostavku na članstvo u upravnom i nadzornom odboru u koji su imenovani.
2. Rukovoditelj tijela državne službe ili osoba koju on odredi će protiv osobe iz članka 11a. ovoga zakona koji ne postupi sukladno stavku 1. ovoga članka pokrenuti stegovni postupak.

## Članak 75b.

Državni službenici zatečeni u državnoj službi na mjestima rukovodećih državnih službenika nakon stupanja na snagu ovoga zakona bit će raspoređeni na odgovarajuća radna mjesta u okviru tijela državne službe sukladno pravilnicima iz članka 75c. stavak 3. ovoga zakona, a nastavljaju raditi na svojim dosadašnjim radnim mjestima i zadržavaju plaću i druga prava prema dosadašnjim rješenjima do imenovanja osoba iz članka 11a. ovoga zakona.

## Članak 75c.

1. Propisi koji su u suprotnosti s odredbama ovoga zakona imaju se usuglasiti s ovim zakonom u roku 60 dana od dana stupanja na snagu ovoga zakona.
2. U roku 30 dana od dana stupanja na snagu ovoga zakona Vlada Federacije propisat će vrstu, složenost poslova i uvjete koje trebaju zadovoljiti osobe iz članka 11a. ovoga zakona.
3. Rukovoditelji tijela državne službe dužni su u roku 30 dana od dana donošenja propisa iz stavka 2. ovoga članka usuglasiti pravilnike o unutarnjem ustrojstvu s odredbama ovoga zakona.

**F. Poslovnik Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine** ("Službene novine Federacije BiH", br. 69/07 i 02/08)

**h) Donošenje zakona po žurnom postupku**

## Članak 191.

Zakoni se, po pravilu, ne mogu donositi po žurnom postupku.

Po žurnom postupku može se donijeti samo zakon kojim se uređuju odnosi i pitanja za čije uređivanje postoji neodložna potreba i ako bi donošenje zakona u redovnom postupku moglo izazvati štetne posljedice za Federaciju.

## Članak 192.

Prijedlog da se donese zakon po žurnom postupku može podnijeti ovlašteni podnositelj prijedloga zakona.

Podnositelj prijedloga je dužan da u prijedlogu posebice navede razloge zbog kojih je neophodno da se zakon donese po žurnom postupku.

Uz prijedlog za donošenje zakona po žurnom postupku podnosi se i prijedlog zakona čije se donošenje predlaže.

## Članak 193.

O prijedlogu za donošenje zakona po žurnom postupku odlučuje Zastupnički dom kao o prethodnom pitanju prije utvrđivanja dnevnog reda.

O prijedlogu se vodi pretres. Zastupnički dom može odlučiti da podnositelj prijedloga zakona ili njegov predstavnik na sjednici Zastupničkog doma usmeno obrazloži razloge zbog kojih je potrebno donijeti zakon po žurnom postupku.

Ako prijedlog nije podnijela Vlada Federacije, Zastupnički dom će prije odlučivanja zatražiti od Vlade Federacije mišljenje o ovom prijedlogu.

Ako Zastupnički dom usvoji prijedlog za donošenje zakona po žurnom postupku, prijedlog zakona se unosi u dnevni red i o njemu se odlučuje na istoj sjednici.

Ako Zastupnički dom ne usvoji razloge iz članka 191. ovog Poslovnika za donošenje zakona po žurnom postupku, o svom zaključku odmah obavještava podnositelja prijedloga zakona.

Predlagatelj zakona može taj prijedlog zakona podnijeti Zastupničkom domu kao nacrt zakona, sukladno sa čl. 164. i 166. ovog Poslovnika.

## Članak 194.

Kad predsjedatelj Zastupničkog doma primi prijedlog da se zakon donese po žurnom postupku, dostavlja ga nadležnom radnom tijelu da razmotri prijedlog zakona i podnese Zastupničkom domu izvješće.

## Članak 195.

Na prijedlog zakona koji se donosi po žurnom postupku mogu se podnositi amandmani do zaključenja pretresa.

Ako se amandmanom mijenjaju načela na kojima se zasniva prijedlog zakona, ako bi prihvatanje amandmana prouzrokovalo bitnu izmjenu teksta prijedloga zakona i ako se amandmanom angažiraju finansijska sredstva, Zastupnički dom odlučivaće o amandmanu kad pribavi mišljenje Zakonodavno-pravnog povjerenstva i drugog nadležnog radnog tijela i kad se o tome izjasni Vlada Federacije.

## Članak 196.

Zakonodavno-pravno povjerenstvo i nadležno radno tijelo je dužno da odmah razmotri amandmane i da podnese Zastupničkom domu izvješće sa mišljenjem i prijedlozima.

**G. Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine** ("Službene novine Federacije BiH", br. 27/03 i 21/09)

**h) Donošenje zakona po žurnom postupku**

## Članak 186.

Zakoni se, u pravilu ne mogu donositi po žurnom postupku. Iznimno, po žurnom postupku može se donijeti samo zakon kojim se uređuju odnosi i pitanja za čije uređivanje postoji neodložna potreba i ako bi donošenje zakona u redovitom postupku moglo izazvati štetne posljedice za Federaciju.

## Članak 187.

Prijedlog za donošenje zakona po žurnom postupku može podnijeti ovlašteni podnositelj zakona iz čl. 155. i 172. ovoga poslovnika.

Podnositelj prijedloga je dužan u prijedlogu posebno navesti razloge zbog kojih je neophodno donošenje zakona po žurnom postupku.

Uz prijedlog za donošenje zakona po žurnom postupku podnosi se i prijedlog zakona čije se donošenje predlaže.

## Članak 188.

O prijedlogu za donošenje zakona po žurnom postupku odlučuje Dom naroda kao o prethodnom pitanju na sjednici prije utvrđivanja dnevnog reda.

O prijedlogu se vodi rasprava. Dom naroda može odlučiti da podnositelj prijedloga zakona ili njegov predstavnik na sjednici usmeno obrazloži razloge zbog kojih je potrebno donošenje zakona po žurnom postupku.

Ako prijedlog zakona nije podnijela Vlada Federacije, Dom naroda će prije odlučivanja zatražiti od Vlade Federacije mišljenje o ovome prijedlogu.

Ako Dom naroda usvoji prijedlog za donošenje zakona po žurnom postupku, prijedlog zakona se unosi u dnevni red i o njemu se odlučuje na istoj sjednici.

Ako Dom naroda ne prihvati postojanje razloga iz članka 186. stavak 2. ovoga poslovnika za donošenje zakona po žurnom postupku, o svojem zaključku odmah obavještava podnosioca prijedloga zakona.

Predlagatelj zakona može taj prijedlog zakona podnijeti Domu naroda kao nacrt zakona po čl. 155. do 163. ovoga poslovnika.

#### Članak 189.

Predsjedatelj Doma naroda kada zaprimi prijedlog donošenja zakona po žurnom postupku, može zatražiti od Zakonodavno-pravnog povjerenstva i nadležnog radnog tijela razmatranje prijedloga zakona i podnošenje Domu naroda izvješće.

#### Članak 190.

Na prijedlog zakona koji se donosi po žurnom postupku mogu se podnositi amandmani do zaključenja rasprave.

Amandmani se podnose pisano i dostavljaju neposredno na sjednici predsjedatelju Doma naroda, a obrazloženje amandmana može se podnijeti i usmeno.

Ako se amandmanom mijenjaju načela na kojima se temelji prijedlog zakona, ili ako bi prihvatanje amandmana uzročilo bitnu izmjenu teksta prijedloga zakona, ako se amandmanom angažiraju financijska sredstva, Dom naroda će odlučivati o amandmanu kada pribavi mišljenje Zakonodavno-pravnog povjerenstva i nadležnog radnog tijela i kada se o tomu očituje Vlada Federacije.

Zakonodavno-pravno povjerenstvo je dužno odmah razmotriti amandmane i podnijeti Domu naroda izvješće s mišljenjem i prijedlozima.

#### Članak 191.

Zakonodavno-pravno povjerenstvo s nazočnim članovima Povjerenstva razmatra amandmane iz članka 190. ovoga poslovnika i podnosi izvješće Domu naroda.

Zakonodavno-pravno povjerenstvo u sastavu iz prethodnoga stavka na sjednici razmatra i prijedloge zakona po žurnom postupku iz članka 189. ovog poslovnika.

### 8. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije

Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine donesen je 2003. godine, a njegove su odredbe u međuvremenu više puta mijenjane i dopunjavane (vidjeti prvu rečenicu točke 1. obrazloženja), a posljednje izmjene i dopune, o kojima se u ovom ustavnosudskom predmetu zapravo i radi usvojene su u listopadu 2015. godine.

Razmatrajući zahtjev podnosioca, naknadno preciziranje zahtjeva, priloženu dokumentaciju, naknadno pribavljenu cjelokupnu dokumentaciju koja se odnosi na parlamentarnu proceduru donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u listopadu 2015. godine, te uzimajući u obzir navode odgovora na zahtjev i navode i argumente iznesene na javnoj raspravi, održanoj 16.11.2016. godine, Ustavni sud Federacije utvrdio je kako slijedi.

Izvan je svake sumnje, da je razlog pokretanja postupka ocjene ustavnosti u ovom ustavnosudskom predmetu usvajanje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u

listopadu 2015. godine, koji je na snagu stupio dana 26.12.2015. godine.

S jedne strane zato što je upitna njegova ustavnost u cjelini zbog načina na koji je donesen, a s druge strane zato što su njegovim stupanjem na snagu odredbe Zakona o državnoj službi pretrpjele izmjene odnosno dopune koje su ih, kako podnositelj zahtjeva tvrdi i obrazlaže, učinile i materijalno neustavnim.

Posljednji Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi, prema mišljenju podnosioca zahtjeva je u cijelosti neustavan, jer je donesen na način koji jasno dovodi u pitanje njegovu formalnu ustavnost. Na to podnositelj zahtjeva ukazuje u prvoj točki obrazloženja svog zahtjeva, ukazujući na to da je isti donesen nakon što su ga u žurnom postupku, istog dana, usvojila oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine: Zastupnički dom na 10. vanrednoj sjednici od 23.10.2016. godine s početkom u 10 sati, a Dom naroda na 6. izvanrednoj sjednici održanoj istog dana, s početkom u 16 sati, a što je na temelju dokumentacije nesporno utvrđeno.

S obzirom na to, kod njegovog su usvajanja morale biti striktno primijenjene poslovničke odredbe o donošenju zakona po žurnom postupku iz čl. 191.-196. Poslovnika Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno iz čl. 186.-191. Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, koje uređuju takav izuzetni zakonodavni postupak.

Da se doista radi o postupku koji treba da predstavlja strog izuzetak u parlamentarnoj proceduri izvan je svake sumnje, jer oba poslovnika izričito propisuju da se zakoni "u pravilu ne mogu donositi po žurnom postupku" (članak 191. stavak 1. Poslovnika Zastupničkog doma i članak 186. stavak 1. Poslovnika o radu Doma naroda).

Nakon utvrđivanja tog imperativnog načela, kojemu je cilj da prepriječi put svakom obliku suspenzije ili ograničavanja demokracije zakonodavnog postupka, poslovnici oba parlamentarna doma, također izričito, definiraju situaciju u kojoj je taj izuzetni postupak uopće moguć.

Prema tim poslovničkim odredbama (članak 191. stavak 2. Poslovnika Zastupničkog doma, odnosno članak 186. stavak 2. Poslovnika o radu Doma naroda) žurni postupak je kao izuzetak uvjetovan kumulativnim ispunjenjem dvaju uvjeta koji u svakom pravnom poretku imaju rang visoke važnosti: najprije, mora se raditi o takvom zakonu "kojim se uređuju odnosi i pitanja za čije uređivanje postoji neodložna potreba", a uz to o zakonu čije bi donošenje u redovnom postupku "moglo izazvati štetne posljedice za Federaciju".

Pritom je, također prema izričitom slovu oba poslovnika, predlagatelj "dužan da u prijedlogu posebice navede razloge zbog kojih je neophodno da se zakon donese po žurnom postupku" (članak 192. stavak 2. Poslovnika Zastupničkog doma, odnosno članak 187. stavak 2. Poslovnika o radu Doma naroda).

Oba spomenuta uvjeta ukazuju na iznimnu ozbiljnost tako pretpostavljene pravne situacije. Tako pravni standard "neodložne potrebe", po svojem smislu podrazumijeva potrebu koja je nastala iznenadno i neočekivano i koja predstavlja ozbiljan vid ugrožavanja pravnog poretka ili drugih društvenih vrijednosti, radi čega treba da uslijedi brzo zadovoljenje te potrebe kako bi prestalo ugrožavanje ili kako bi bila otklonjena opasnost od takvog ugrožavanja.

Primijenjeno na materiju o kojoj je ovdje riječ, to bi značilo da su neočekivano nastali društveni odnosi posebnog karaktera, koji se ne mogu podvesti pod postojeću pravnu regulaciju, a takve su društvene važnosti i takvih društvenih razmjera, da iziskuju žurnu reakciju zakonodavca.

Iz toga logično proističe i drugi uvjet za primjenu hitnog postupka: vjerojatnost da bi zbog nepostojanja regulacije za vrijeme dok bi trajao normalni zakonodavni postupak, mogle

nastupiti "štetne posljedice za Federaciju", kako to stoji u poslovnicima oba parlamentarna doma (članak 192. stavak 2. Poslovnika Predstavničkog doma, odnosno članak 187. stavak 2. Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine).

Na temelju dokumentacije koja se odnosi na zakazivanje i održavanje predmetnih sjednica domova Parlamenta, koja je Ustavnom sudu Federacije po njegovom zahtjevu službeno dostavljena utvrđeno je da Vlada, kao ovlašteni predlagatelj Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi, koji je na gore spomenutim sjednicama oba doma Parlamenta Federacije usvojen po žurnom postupku, nije udovoljila svojoj obvezi izričito propisanoj u gore navedenim poslovničkim odredbama oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

Naime, na drugoj stranici Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi, koji je parlamentarnim domovima dostavljen uz akt Vlade, broj: 03-02-1036/2015 od 08.10.2015. godine, stoji samo da se predlaže donošenje tog Zakona po žurnom postupku.

Umjesto propisanog obrazloženja, Predlagatelj sam konstatira, da su u konkretnom slučaju ispunjeni uvjeti iz članka 192. stavak 2. Poslovnika Zastupničkog doma i članka 187. stavak 2. Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

Istina, poslovnici oba doma Parlamenta predviđaju i mogućnost da se obrazloženje za žurni postupak iznese naknadno, od strane podnositelja prijedloga ili njegovog predstavnika na samoj sjednici, ako Zastupnički dom ili Dom naroda tako odluče. Ali, niti u samom tijeku 10. izvanredne sjednice Zastupničkog doma, odnosno 6. izvanredne sjednice Doma naroda Parlamenta Federacije nije bilo naknadno izneseno obrazloženje žurnog postupka koje bi udovoljavalo uvjetima iz gore spomenutih poslovničkih odredbi.

Ustavni sud Federacije smatra, da se je, ovako postupajući, Predlagatelj predmetnog Zakona ogriješio o navedene poslovničke odredbe parlamentarnih domova, pa time i o odredbu članka IV.A.11. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Najprije time što nije ispunio ono što mu poslovnici izričito stavljaju na dužnost: to jest "da u prijedlogu posebice navede razloge zbog kojih je neophodno da se zakon donese po žurnom postupku", a potom i time što je, tvrdeći da su uvjeti za žurni postupak ispunjeni, prisvojio kompetencije parlamentarnih domova koji su jedini nadležni da, na temelju obrazloženja predlagatelja, o tome odluče kao o prethodnom pitanju, prije utvrđivanja dnevnog reda sjednice.

Ustavni Sud Federacije je utvrdio i to, da je u slučaju usvajanja predmetnog Zakona u Zastupničkom domu, povrijeđena i odredba Poslovnika tog doma iz članka 180. koja propisuje da se prijedlog zakona može pretresati na sjednici tek po isteku roka od 14 dana od dana dostavljanja zastupnicima. Naime, prijedlog je zastupnicima dostavljen elektronskom poštom dana 14.10.2016. godine, kada im je dostavljen i poziv za 10. izvanrednu sjednicu, a sjednica je zakazana za i održana 23.10.2016. godine. Ova činjenica potvrđena je i od zastupnice Predstavničkog doma na sjednici sa javnom raspravom koja je održana 16.11.2016. godine.

Ustavni sud Federacije nije se upuštao u procjenu inače vrlo jasnih indicija o proceduralnim propustima nastalim u prethodnom postupku predlaganja predmetnog Zakona, jer je to izvan njegove nadležnosti, i ne tiče se eventualne povrede poslovničkih odredbi parlamentarnih domova.

Iz iznesenog, Ustavni sud Federacije je utvrdio da su osnovani navodi i argumenti podnositelja zahtjeva koji se odnose na formalnu neustavnost Zakona o izmjenama i dopunama

zakona o državnoj službi, uslijed kršenja poslovničkih odredbi o donošenju zakona po žurnom postupku.

Potom je Ustavni sud Federacije respektirajući integritet zahtjeva, a sukladno s odredbom članka 13. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, analizirao i argumentaciju koja podupire navode podnositelja zahtjeva o materijalnoj, sadržinskoj neustavnosti osporenih odredbi Zakona o državnoj službi.

Ta analiza je u odnosu na dvije osporene odredbe izvršena još u ranije provedenom postupku odlučivanja o zahtjevu za donošenje privremene mjere. Naime Ustavni sud Federacije je na sjednici održanoj 28.06.2016. godine, donio Rješenje o privremenoj mjeri kojom je privremeno obustavljena primjena čl. 11a. i 75b. Zakona o državnoj službi, do konačne odluke o ocjeni ustavnosti svih osporenih odredbi tog Zakona, a ta privremena mjera stupila je na snagu danom donošenja spomenutog Rješenja.

Nakon što je analiza osporenih odredbi u postupku ocjene ustavnosti provedena u svezi sa zahtjevom u cjelini, Ustavni sud Federacije je utvrdio kako slijedi.

Zahtjev za ocjenu ustavnosti, te dopuna kojom se taj zahtjev konačno precizira, dovode u pitanje ustavnost niza odredbi Zakona o državnoj službi koje su nastale stupanjem na snagu Zakona o izmjenama i dopunama tog Zakona o državnoj službi iz listopada 2015. godine i to u odnosu na:

- izmijenjeni članak 5. st. 1., 2. i 3. čijim se odredbama iz sustava državne službe izuzimaju tajnici domova Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i sve kategorije rukovodećih državnih službenika koji su prema ranijoj odredbi članka 6. Zakona o državnoj službi činili dio sustava državne službe u cjelini;
- novi članak 11a., kojim se propisuje tko imenuje osobe na mjestima koja se više ne smatraju mjestima rukovodećih državnih službenika;
- novi članak 11b., prema kojem se, izuzev savjetnika, osobe iz članka 11a. upošljavaju putem javnog natječaja koji raspisuje i provodi tijelo državne službe sukladno s kriterijima koji se propisuju podzakonskim propisima, čime je iz procedura javne konkurencije, postupka izbora, utvrđivanja probnog perioda, ocjene rada, napredovanja i unaprjeđenja ove kategorije osoba koja sada zauzimaju mjesta bivših rukovodećih državnih službenika, isključena Agencija za državnu službu čiji je to posao sukladno s člankom 64. Zakona o državnoj službi;
- novi članak 75b. kojim je propisano da će zatečeni državni službenici na mjestima rukovodećih državnih službenika, nakon stupanja na snagu Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi biti raspoređeni na odgovarajuća radna mjesta u okviru organa državne službe sukladno s pravilnicima iz članka 75c., a da nastavljaju raditi na dosadašnjim radnim mjestima i zadržavaju sve pripadležnosti prema dotadašnjim rješenjima i to do imenovanja osoba iz članka 11a.;
- novi članak 75c., kojim se propisuje obveza usuglašavanja propisa koji su u suprotnosti sa izmijenjenim i dopunjenim Zakonom o državnoj službi, a Vlada ovlašćuje se da propiše vrstu, složenost i uvjete koje trebaju ispunjavati osobe iz članka 11a., dok se rukovoditelji organa državne službe obvezuju donijeti pravilnike o unutarnjoj organizaciji u danom roku.

Posljedično, a u svezi s gore navedenim, podnositelj zahtjeva osporava i sljedeće izmijenjene i dopunjene odredbe Zakona o državnoj službi:

- izmijenjeni članak 19. stavak 1. toč. c), d) i f) kojima se regulira mirovanje prava i obveza državnih službenika u svezi s njihovim imenovanjem na položaj u bilo kojem zakonodavnom tijelu ili organu izvršne vlasti, pravo na vraćanje na posao u istom ili u drugom organu državne službe, te prava i obveze novoimenovanih osoba iz članka 11a. u svezi s njihovim eventualnim članstvom u upravnim i nadzornim odborima u gospodarskim društvima s učešćem državnog kapitala;
- izmijenjeni članak 20., kojim se utvrđuje da se osobama iz članka 11a. ne garantira sigurnost uživanja položaja, već se njihov mandat vezuje uz mandat rukovoditelja odnosno organa koji ih je imenovao, s tim da mogu, u bilo koje vrijeme, biti razriješeni od istog tog rukovoditelja odnosno organa;
- izmijenjeni članak 25. stavak 3. kojim se formalno opći uvjeti za postavljenje državnog službenika protežu i na osobe iz članka 11a. (vid. sljedeću alineju);
- izmijenjeni članak 31. stavak 1., prema kojem u postupku postavljenja osobe iz članka 11a. više nije potrebno prethodno pribavljeno mišljenje Agencije za državnu službu, što praktično znači da rukovoditelj organa kod postavljanja državnog službenika postaje autonoman i u odnosu na mišljenje Agencije, a kroz to i u odnosu na listu uspješnosti kandidata koji su prošli javni natječaj;
- izmijenjeni članak 33. stavak 8. kojim se i u postupku ocjene rada ukida potreba za pribavljanjem mišljenja Agencije, što bi za posljedicu imalo da i ostatak državnih službenika iz članka 6. Zakona o državnoj službi u pogledu ocjene rada postaje u potpunosti ovisan o volji rukovoditelja organa;
- izmijenjeni članak 34., prema kojem, brisanjem dotadašnjeg stavka 1., za napredovanje državnog službenika više nije nužan javni natječaj;
- izmijenjeni članak 35. stavak 1., koji regulira interni premještaj državnih službenika, zbog posljedičnih redakcijskih izmjena;
- izmijenjeni članak 47. u dijelu koji glasi "i osobe iz članka 11a. Ovog Zakona", a što i na ove osobe proteže primjenu propisa Zakona o radu koji se odnose na rad i socijalno osiguranje;
- izmijenjeni članak 48., kojim se i u pogledu prava i obveza u odnosu na odsustva i godišnje odmore državnih službenika i osoba iz članka 11b. određuje mjerodavnost Zakona o radu;
- izmijenjeni članak 52. st. 1. i 2. prema kojim odredbama razrješenje državnog službenika od strane rukovoditelja organa državne službe više nije uvjetovano prethodnim pribavljanjem mišljenja Agencije za državnu službu, te
- izmijenjeni članak 64. stavak 3. na temelju kojeg Vlada imenuje ravnatelja Agencije za državnu službu, ali bez javnog natječaja, a također ga i razrješava dužnosti.

Nakon analize svih osporenih odredbi, Ustavni sud Federacije je najprije razmotrio argumentaciju podnositelja zahtjeva koja se odnosi na tvrdnju da su osporene odredbe u suprotnosti sa prvom alinejom Preambule Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, te je utvrđeno kako slijedi.

Činjenica je da ustavna preambula započinje izričitim spominjanjem "demokratskih institucija" koje su "utemeljene na poštivanju ljudskih prava i sloboda", ali se pritom mora imati u vidu i kontekst u kojem je ta proklamacija podignuta na vrhovni

nivo primarnog ustavnog načela. A taj kontekst je jasan: mir, a ne nasilje, a u miru, stvaranje demokratskih institucija koje će proizvesti sklad "između svojih zajednica", što korespondira sa općim mjestom u ustavnopravnoj doktrini o tome da ustavne preambule imaju programski karakter, u ovom slučaju spominjanjem izraza "zajednice" još i sa posebno podešenom intonacijom za bosanskohercegovačke društvene prilike.

Stoga Ustavni sud Federacije smatra da izraz "demokratske institucije", usprkos programskom karakteru Preambule, može i mora biti etalon i mjera u pogledu načina uspostave institucija državne vlasti, ali ne i mjera svakog konkretnog akta te vlasti, jer su u tom pogledu u normativnom djelu ustava utvrđene preciznije i pouzdanije odrednice.

Ne upuštajući se u raspravu o tome ima li ustavna preambula programski ili normativni karakter, Ustavni sud Federacije smatra da navodna protivnost nekog zakonskog rješenja preambuli ustava, jednom njenom dijelu ili pojedinim riječima u njoj upotrijebljenim, ne može biti sama po sebi dovoljan argument da se takvo rješenje proglasi neustavnim. Jer, ako bi se, u ovom konkretnom slučaju postavilo pitanje da li demokratski karakter državne uprave u svjetlu izraza "demokratske institucije" više doprinosi "statičnosti" državnih službenika ili njihova mandatna "zamjenjivost", Ustavni sud Federacije je mišljenja, da se samo čitajući prvu alineju Preambule Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, ne može dati jednoznačan i definitivni odgovor.

Ustavni sud Federacije je nadalje utvrdio da su osnovani navodi i argumenti podnositelja zahtjeva koji ukazuju na povredu Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, a ti multilateralni međunarodni pravni instrumenti sastavni su dio ustavnopravnog poretka Federacije Bosne i Hercegovine.

Naime, podnositelj zahtjeva s pravom tvrdi da nominalno ukidanje svojstva državnih službenika do kojeg je došlo izmjenama članka 5. st. 2. i 3. Zakona o državnoj službi (a te se odredbe odnose na rukovoditelje samostalne federalne uprave i samostalne federalne upravne organizacije, rukovoditelje federalne uprave i federalne upravne organizacije koja se nalazi u sastavu ministarstva, rukovoditelje stručnih službi Vlade (članak 5. stavak 2.), tajnike federalnih organa državne službe, pomoćnike rukovoditelja federalnog organa državne službe, glavnog federalnog inspektora i šefove kabineta rukovoditelja federalnog organa državne službe (članak 5. stavak 3.), ne znači da ta radna mjesta gube karakter javne službe niti time izlaze iz segmenta državne uprave. A ta mjesta, prema odredbama čl. 11a. i 11b. Zakona o državnoj službi, sada se popunjavaju na način koji ih čini nedostupnim svim građanima koji za to imaju potrebne kvalifikacije. S jedne strane zato što osobe na tim pozicijama imenuje i razrješava Vlada ili drugo državno tijelo ili pak funkcioner, a s druge strane i ne manje važno, zato što je provođenje natječaja zatvoreno u okviru tijela državne službe u kojoj će ta osoba biti uposlena.

Ovome neizostavno treba dodati i sljedeće:

- osporena odredba članka 11b. Zakona o državnoj službi izričito propisuje da će se osobe iz članka 11a. upošljavati prema "uvjetima i kriterijima propisanim ovim zakonom, a sukladno s kriterijima propisanim podzakonskim propisima donesenim na temelju ovog zakona"; što znači da je iz ovog procesa potpuno isključena Agencija za državnu službu, koja bi prema članku 63. važećeg Zakona o državnoj službi trebala da: "utvrđuje jedinstvene kriterije, pravila i postupke selekcije, imenovanja i postavljanja državnih službenika u organima državne službe u Federaciji" (stavak 2. točka a), te da "planira i realizira proces

upošljavanja državnih službenika na zahtjev i sukladno s potražnjom organa državne službe" (stavak 3. točka b);

- ne samo da je Agencija za državnu službu, kako iz gore rečenog proističe, dovedena u pitanje u funkcionalnom smislu, već je ona osporenom odredbom članka 64. stavak 3. i institucionalno dovedena u pitanje, jer sada ravnatelj Agencije Vlada i imenuje i razrješava, s tim da ga sada može imenovati bez javnog natječaja, koji je ranije bio obavezan.

Ovo prema mišljenju Ustavnog suda Federacije jasno ukazuje na svojevrsnu marginalizaciju Agencije za državnu službu kao neovisnog tijela, što je, samo po sebi, veoma indikativno i značajno u ovom ustavnosudskom predmetu. To funkcionalno razvlaštenje, i marginaliziranje Agencije postignuto je u dva povezana koraka: najprije denominacijom kategorije rukovodećih državnih službenika, odredbama članka 5. st. 2. i 3. Zakona o državnoj službi, i propisivanjem načina imenovanja i razrješavanja kadrova koji dolaze na njihovo mjesto (čl. 11a. i 11b.), a potom i, izmjenom u ranijoj odredbi članka 64. stavak 3. Zakona o državnoj službi, nakon koje Vlada Federacije imenuje i razrješava ravnatelja Agencije, pri čemu se imenovanje vrši bez javnog natječaja.

Uzimajući sve ovo u obzir, Ustavni sud Federacije smatra utemeljenim navode podnositelja zahtjeva o protuustavnosti gore spominjanih osporenih odredbi Zakona o državnoj službi, u smislu povrede članka 25. točka c) Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Spomenuta odredba naime garantira svakom građaninu "pravo i mogućnost" da bez ikakvih razlika u pogledu rase, boje kože, spola, jezika, vjeroispovijesti, političkog ubjedenja, nacionalnog ili društvenog podrijetla, imovine, rođenja ili drugog statusa, ima pristup javnim službama svoje zemlje, uz opće uvjete jednakosti (članak 25. točka c. u svezi s člankom 2. stavak 1.), a te su garancije nediskriminacije spomenutim odredbama Zakona o državnoj službi ugrožene, jer omogućuju da mjesta u javnim službama umjesto po načelu kompetentnosti, budu popunjavana po načelu političke podobnosti.

Utvrđeno je također, da su osnovani i navodi zahtjeva koji ukazuju na to da nova zakonska rješenja krše odredbe Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kojima se jamči pravo na rad i pravo na jednake uvjete rada.

Prema odredbi članka 6. države članice tog Pakta priznaju pravo na rad koje obuhvaća "pravo koje ima svaka osoba na mogućnost zarađivanja kroz slobodno izabran ili prihvaćen rad", ali isto tako imaju i obvezu da "poduzimaju odgovarajuće mjere za očuvanje ovog prava" i da, sukladno s odredbom članka 7. točka c) osiguravaju "istu mogućnost za sve da napreduju u svom radu u višu odgovarajuću kategoriju". Kada se s ovim dovedu u vezu osporene odredbe, a posebice odredba članka 75b. Zakona o državnoj službi, Ustavni sud Federacije smatra da su tvrdnje podnositelja zahtjeva utemeljene.

Naime sustavnim tumačenjem te odredbe, dovodeći je u svezu s drugim osporenim odredbama, dolazi se do zaključka bi njena primjena dovela do nastanka jedne, uvjetno kazano, "prelazne" kategorije uposlenika u državnoj službi. To su oni uposlenici državne službe koji su najprije zakonodavnim aktom kolektivno lišeni statusa rukovodećih državnih službenika, a zatim je predviđeno njihovo raspoređivanje na odgovarajuća radna mjesta u okviru organa državne službe. Pritom, garantira im se da nastavljaju raditi na svojim dosadašnjim radnim mjestima uz sve prinadležnosti, ali pod rezolutivnim uvjetom: "do imenovanja osoba iz članka 11a. tj. novih mandatno postavljenih uposlenika na njihova radna mjesta".

Ovakva kolektivna zakonodavna manipulacija kojom se te osobe najprije lišavaju svog ranije stečenog statusa, a potom im se nameće raspoređivanje na "odgovarajuća radna mjesta u okviru organa državne službe" (pri čemu zakon ne daje ni kvalifikaciju pojma "odgovarajućeg radnog mjesta" niti regulira tko će i na temelju čega utvrditi koje je radno mjesto odgovarajuće), po mišljenju Ustavnog suda Federacije proturiječi predmetnim odredbama Međunarodnog pakta o ekonomskim i socijalnim pravima, pa time i Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine.

Kada je riječ o osporenim odredbama članka 19. stavak 1. toč. c), d) i f), članka 20., članka 25. stavak 3., članka 31. stavak 1., članka 33. stavak 8., članka 34. stavak 2., članka 35. stavak 1., članka 47. riječi "i osoba iz članka 11a. ovog zakona", članka 48., članka 52. st. 1. i 2. te članka 64. stavak 3. Zakona o državnoj službi, Ustavni sud Federacije smatra utemeljenom tvrdnju podnositelja zahtjeva o njihovoj posljedičnoj neustavnosti, pošto je evidentno da te odredbe, koje su funkcionalno i sustavno uvezane s odredbama članka 5. st. 1., 2. i 3., zatim sa odredbama čl. 11a. i 11b., te sa odredbama čl. 75a., 75b. i 75c. Zakona o državnoj službi, čine jedinstven koncept zakonskih rješenja. Zato utvrđena neustavnost bazičnih odredbi povlači za sobom i adhezivnu neustavnost pratećih odredbi tog jedinstvenog koncepta. Razlog tome je očigledan: u nekim od tih odredbi direktno se referira na članak 11a. čija je neustavnost utvrđena (to vrijedi za članak 19. stavak 1. toč. c), d) i f), za članak 20. i članak 25. stavak 3., čl. 47. i 48.), a u ostalima su izvršene redakcijske korekcije, kako bi se dovele u sklad sa izmjenama i dopunama članka 5. st. 1., 2. i 3., članka 11b. i članka 75b. čija je neustavnost također utvrđena (to vrijedi za članak 31. stavak 1., članak 33. stavak 8., članak 34. stavak 2., članak 35. stavak 1., članak 52. st. 1. i 2. i članak 64. stavak 3.).

Ustavni sud Federacije imao je u vidu i to, da sve osporene odredbe, u funkcionalnom sadejstvu, čine zakonodavni model koji bi postojeći koncept organizacije državne uprave bitno promijenio i to na način koji bi mogao ugroziti načela zakonitosti, transparentnosti i javnosti, odgovornosti prema građanima, efikasnosti i ekonomičnosti, te profesionalnosti i nepristrasnosti, a što su općeprihvaćena načela na kojima treba počivati državna služba. Radna mjesta dosadašnjih rukovodećih državnih službenika, koji bi trebalo da čine okosnicu profesionalne, stabilne, kompetentne i neutralne državne službe, mogla bi se pretvoriti u radna mjesta za politički imenovane i mandatom ograničene uposlenike na rukovodećim pozicijama u državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine, sa konačnim efektom kadrovske ekspanzije državnog aparata i izglednim pratećim proračunskim opterećenjima.

Na temelju svega iznesenog, Ustavni sud Federacije odlučio je kao u izreci ove presude.

Ovu presudu Ustavni sud Federacije donio je jednoglasno u sastavu: Aleksandra Martinović, predsjednica Suda, Vesna Budimir, Mirjana Čučković, dr. sc. iur. Šahbaz Džihanović, prof. dr. sc. Edin Muminović, dr. sc. Kata Senjak i Mladen Srdić, suci Suda.

Broj U-13/16  
07. prosinca 2016. godine  
Sarajevo

Predsjednica  
Ustavnog suda Federacije  
Bosne i Hercegovine  
**Aleksandra Martinović**, v. r.

Na temelju članka 28. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 6/95 i 37/03), a u svezi s člankom 21. Poslovnika Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 40/10 i 18/16), u propisanom roku, ulažemo

**ZAJEDNIČKO IZDOJENO MIŠLJENJE  
NA OBJAZLOŽENJE PRESUDE USTAVNOG SUDA  
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE BROJ: U-13/16  
OD 07.12.2016. GODINE KOJE SE IMA PRILOŽITI U  
ZAPISNIK SA SJEDNICE I ULOŽITI U PREDMET, TE  
OBJAVITI U CIJELOSTI U "SLUŽBENIM NOVINAMA  
FEDERACIJE BiH" ZAJEDNO S CITIRANOM  
PRESUDOM**

Premda smo bili suglasni s uvažanim kolegicama i kolegama u pogledu izreke presude u ovom predmetu, kao i sa prvim dijelom njenog obrazloženja, profesionalna svijest i savjest nam nalažu da izdvojimo mišljenje u pogledu drugog dijela obrazloženja iz razloga koji slijede.

Zahtjev kojim je pokrenut postupak u ovom ustavnosudskom predmetu sadrži argumentaciju koja ide u dva različita smjera, najprije u smjeru formalne (procesne) neustavnosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, a potom i u smjeru materijalne (sadržinske) neustavnosti pojedinih odredbi Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, te smatramo da je u tom smislu bilo neophodno u odlučivanju napraviti jasnu distinkciju s obzirom na identitet osporenih zakona i univerzalno pravno načelo prema kojem procesna pitanja nužno imaju karakter prethodnih pitanja u odnosu na ona koja se tiču merituma.

Naime, na jednoj strani je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine donesen u listopadu 2015. godine po žurnom postupku, na koji se i odnose argumenti u pogledu formalne neustavnosti proistekle iz povrede zastupničkih odredbi o donošenju zakona po žurnom postupku.

Na drugoj strani je sam Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, pri čemu su zahtjevom ovlaštenog podnositelja zahtjeva za ocjenu ustavnosti osporene u sadržajnom smislu samo njegove pojedine, precizno označene odredbe, i to upravo dio onih koje su izmijenjene, odnosno dopunjene Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Dakle, ako je protuustavan Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine u cjelini, zbog kršenja poslovnika parlamentarnih domova, kako je i utvrđeno izrekom ove presude, tada u Zakonu o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine dejstvom presude Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine pravno nestaju izmijenjene i dopunjene odredbe koje je podnositelj zahtjeva osporavao u drugom dijelu svog zahtjeva.

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine je presudio da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine donesen na protuustavan način. Obrazloženje presude u odnosu na navedenu protuustavnost u prvom njenom dijelu u kojem se govori o kršenju zastupničkih odredbi o donošenju zakona po žurnoj proceduri je obrazloženje s kojim se u cijelosti slažemo i koje podržavamo.

Međutim, u drugom dijelu obrazloženja u kojem se nadalje govori o materijalnoj, sadržinskoj neustavnosti konkretnih odredbi Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, po našem zajedničkom sudačkom mišljenju i stavu nije komplementaran sa usvojenom izrekom presude i to iz dva očigledna razloga.

Najprije zato što bilo kakvo obrazlaganje koje se odnosi na materijalnu neustavnost, a koja je u zahtjevu za utvrđivanje ustavnosti konkretizirana na dio odredbi, po našem zajedničkom suglasnom mišljenju, moglo je biti predmetom daljnjeg raspravljanja i imati značaj isključivo u slučaju da Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine nije u cijelosti proglašen neustavnim, kao što jeste. Da je Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine,

hipotetički gledano, u procesu odlučivanja utvrdio da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine donesen u ustavnoj proceduri, isključivo u tom slučaju bi morao odlučivati o (ne)ustavnosti pojedinih odredaba Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, sa istom onom preciznošću s kojom su one u zahtjevu označene: brojem članka, brojem stavka odnosno stavaka, a kod pojedinih osporenih odredbi čak i citiranjem dijelova rečenica tamo sadržanih, što je sukladno s člankom 13. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine koji propisuje da Ustavni sud Federacije odlučuje u granicama zahtjeva koji su istaknuti u postupku.

Odluka o neustavnosti postupka po kojem su donesene Izmjene i dopune Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, po našem sudačkom stavu i mišljenju, isključuju bilo kakvu daljnju argumentaciju o pojedinačnim izmijenjenim i dopunjenim odredbama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine. U pitanju su općeprihvaćena pravna pravila i standardi na koje ukazujemo, i iz kojih razloga izdvajamo mišljenje u pogledu drugog dijela obrazloženja ove presude. Smatramo da nakon donošenja izreke citirane presude kojom se ocjenjuje nesuglasnim sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine u cjelini, prestaju da važe sve, pa i (ne)osporene izmijenjene i dopunjene odredbe Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine. Mišljenja smo da daljnja argumentacija u drugom dijelu obrazloženja presude poprma karakter kritike predloženih zakonskih rješenja, dok je nadležnost Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine da utvrdi da pojedine odredbe zakona ili nekog drugog propisa ukoliko su osporene u materijalnom smislu, a da nije osporena procedura donošenja kompletnih izmjena što je ovdje slučaj, nisu sukladne sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine odnosno Europskom konvencijom o ljudskim pravima i temeljnim slobodama i konkretnim odredbama drugih međunarodno pravnih obvezujućih dokumenata.

Ovaj sud je u dosadašnjoj praksi isticao da nije u nadležnosti Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine da uređuje društvene odnose i ocjenjuje cjelishodnost zakonodavne politike, koja se ogleda u donošenju konkretnih zakonskih rješenja od strane za to odgovorne i ovlaštene zakonodavne vlasti. U izuzetnim situacijama u procesu odlučivanja pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ocjenjuje se kvalitet zakonskog rješenja, isključivo u odnosu na ustavne odredbe i odredbe Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i praksu Europskog suda za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, što znači da se u ustavnosudskom postupku odlučivanja pred ovim sudom ispituje u generalnom smislu kvalitet zakona u odnosu na pitanje njegove dostupnosti, predvidljivosti i jasnoće (preciznosti), što jeste međunarodnopravni standard.

Dakle, smatramo da nakon što je Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine u skladu sa pravnim pravilima i u okvirima navoda iz zahtjeva za ocjenu ustavnosti utvrdio neustavnost Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine jer je donijet kršenjem preciznih i jasnih zastupničkih procedura u oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, koje su prema stavu Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine izraženom u brojnim odlukama ovog suda (primjer točka 7. obrazloženja Presude broj: U-29/15 objavljene u "Službenim novinama Federacije BiH", br. 20/16 i 24/16), usko povezane i razrađuju ustavne odredbe o obnašanju vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine nije mogao nakon usvajanja navedene izreke cijeniti i obrazlagati pojedine konkretne odredbe u sadržajnom smislu. Ovim je po našem mišljenju drugi dio



obrazloženja presude na koji izdvajamo ovo mišljenje u suprotnosti s jednoglasno usvojenom izrekom presude i prvim dijelom obrazloženja iste, s kojom smo u cijelosti suglasni.

Sudac

Prof. dr. **Edin Muminović**, v. r.

Sutkinja

Dr. sc. **Kata Senjak**, v. r.

Predsjednica Suda

**Aleksandra Martinović**, v. r.

Уставни суд Федерације Босне и Херцеговине, одлучујући о захтјеву Потпредседника Федерације Босне и Херцеговине за оцјену уставности одредби члана 5. ст. 1., 2. и 3., чл. 11а. и 11б, чл. 75б. и 75ц., те посљедично и члана 19. став 1. тач. ц), д) и ф), члана 20., члана 25. став 3., члана 31. став 1., члана 33. став 8., члана 34. став 2., члана 35. став 1., члана 47. у дијелу који гласи "и лица из члана 11а. овог закона", члана 48., члана 52. став 1. и 2., те члана 64. став 3. Закона о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине, на основу члана IV.Ц.3.10.(2) а) Устава Федерације Босне и Херцеговине, након јавне расправе, на сједници одржаној дана 07.12.2016. године, донио је

### ПРЕСУДУ

1. Утврђује се да Закон о измјенама и допунама Закона о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ", број 99/15), није сагласан са Уставом Федерације Босне и Херцеговине.
2. Пресуду објавити у "Службеним новинама Федерације БиХ".

### Образложење

#### 1. Подносилац захтјева и предмет захтјева

Потпредседник Федерације Босне и Херцеговине (у даљем тексту: подносилац захтјева) је дана 13.04.2016. године, поднио захтјев за оцјену уставности специфицираних одредби Закона о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ", бр. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 04/12 и 99/15), у даљем тексту: Закон о државној служби). Прецизније, у том иницијалном захтјеву оспорене су сљедеће одредбе тог Закона: члан 1. ст. 2. и 3., члан 6. став 1. чл. 11а., 11б., 75а., 75б. и 75ц., те, како подносилац наводи "посљедично" и члан 19. став 1. тач. ц), д) и ф), члан 20., члан 25. став 3., члан 31. став 1., члан 33. став 8., члан 34. став 2., члан 35. став 1., члан 47. ријечи "и лица из члана 11а. овог закона", члан 48., члан 52. ст. 1. и 2. те члан 64. став 3.

Потом је, дана 06.05.2016. године, у Уставном суду Федерације Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Уставни суд Федерације) запримљена допуна захтјева за оцјену уставности. У том поднеску подносилац захтјева констатује: "У захтјеву, у заглављу, дошло је до *lapsus calami* цитираних одредби чија оцјена се тражи. Такођер, у петиту захтјева испуштен је члан 5. став 1. цитираног Закона у дијелу који се тиче секретара Владе Федерације Босне и Херцеговине. Ради избјегавања сваке двоумице и неспоразума, достављамо корекцију и допуну Захтјева, као и једну верзију ажурираног Захтјева, у којем су извршене наведене интервенције, уколико је цијењеном Уставном суду Федерације Босне и Херцеговине једноставније поступати".

Тако недвосмислено проистиче, да подносилац захтјева заправо оспорава сљедеће одредбе Закона о државној служби: члан 5. ст. 1., 2. и 3., чл. 11а. и 11б., чл. 75а., 75б. и 75ц., а потом, како подносилац вели "посљедично" и члан 19. став 1. тач. ц), д) и ф), члан 20., члан 25. став 3., члан 31. став 1., члан 33. став 8., члан 34. став 2. члан 35. став 1. члан 47.

ријечи "и лица из члана 11а. овог закона", члан 48., члан 52. ст. 1. и 2., те члан 64. став 3.

Захтјев је поднесен на основу уставног овлашћења које подносиоцу припада према одредби члана IV.Ц.3.10.(2) а) Устава Федерације Босне и Херцеговине.

#### 2. Странке у поступку

Према одредби члана 39. став 1. Закона о поступку пред Уставним судом Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ" бр. 6/95 и 37/03), странке у овом поступку су: Потпредседник Федерације Босне и Херцеговине као овлашћени подносилац захтјева, те Представнички дом и Дом народа Парламента Федерације Босне и Херцеговине као доносиоци Закона о државној служби, чије су горе наведене одредбе оспорене.

#### 3. Битни наводи захтјева

Како у првотном, тако и у касније прецизираном и допуњеном захтјеву, подносилац указује на то да оспорене одредбе Закона о државној служби "крше више уставних норми", те да се то кршење односи најприје на "непоштивање парламентарне процедуре код усвајања закона као нормативног акта" (при чему се мисли на Закон о измјенама и допунама Закона о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине који је ступио на снагу 26.12.2015. године, објављен је у "Службеним новинама Федерације БиХ", број 99/15, (у даљем тексту: Закон о измјенама и допунама Закона о државној служби)), а с друге стране на "материјалноправну неусклађеност усвојених норми са уставноправним стандардима".

Према томе, Закону о државној служби подносилац захтјева приписује, с једне стране, формалну неуставност проистеклу из кршења парламентарне процедуре при његовом усвајању, а, с друге стране, сматра да су специфициране одредбе тог Закона и материјално неуставне, јер су према његовом мишљењу неусклађене са "уставноправним стандардима". Слједи потања аргументација и у једном, и у другом смислу.

Подносилац захтјева најприје истиче да постоји повреда члана IV.А.11. Устава Федерације Босне и Херцеговине. Томе у прилог наводи да је законодавна активност парламента саставни дио принципа демократичности уставноправног поретка у Федерацији Босне и Херцеговине, а она се проводи по процедурама из Устава Федерације Босне и Херцеговине и пословницима сваког од домова који, као такви, представљају "уставну категорију" (члан IV.А.11. Устава). Да би се за један закон могло рећи да је "демократски усвојен закон", демократска процедура усвајања закона мора бити у свему испоштвана. Она омогућава да сваки демократски изабран заступник у законодавном тијелу искористи своја демократска права учествовања у раду тог органа, без обзира на то да ли припада или не припада одређеној политичкој странци те да ли је припадник позиције или опозиције у тренутку усвајања тог закона. Исто тако, та процедура омогућава да се испоштују и други елементи демократског система.

Наводно кршење основних одредби пословника законодавног дома парламента, које за посљедицу има да посланици/делегати не могу ефективно учествовати у његовом раду, чиме се они онемогућавају да дјелују, да јавност не буде укључена у процес те да експертна тијела не буду адекватно инволвирана, одузима основни елемент демократичности усвојеног закона. По мишљењу подносиоца захтјева, управо то се десило у овом конкретном случају, јер је посљедњи Закон о измјенама и допунама Закона о државној служби изгласан противно демократској процедури доношења закона, при чему су, како указује,