

Službene novine Federacije BiH, broj 9/17

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu Potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine za ocjenu ustavnosti odredbi člana 5. st. 1., 2. i 3., čl. 11a. i 11b, čl. 75b. i 75c., te posljedično i člana 19. stav 1. tač. c), d) i f), člana 20., člana 25. stav 3., člana 31. stav 1., člana 33. stav 8., člana 34. stav 2., člana 35. stav 1., člana 47. u dijelu koji glasi "i lica iz člana 11a. ovog zakona", člana 48., člana 52. stav 1. i 2., te člana 64. stav 3. Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, na osnovu člana 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 saglasan sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

2. Presudu objaviti u "Službenim novinama Federacije BiH".

Obrazloženje 1. Podnosilac zahtjeva i predmet zahtjeva

Potpredsjednik Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: podnosilac 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 daljem tekstu: Zakon o državnoj službi). Preciznije, u tom inicijalnom zahtjevu osporene su sljedeće odredbe tog Zakona: član 1. st. 2. i 3., član 6. stav 1. čl. 11a., 11b., 75a., 75b. i 75c., te, kako podnosilac navodi "posljedično" i član 19. stav 1. tač. c), d) i f), član 20., član 25. stav 3., član 31. stav 1., član 33. stav 8., član 34. stav 2., član 35. stav 1., član 47. riječi "i lica iz člana 11a. ovog zakona", član 48., član 52. st. 1. i 2. te član 64. stav 3.

Potom je, dana 06.05.2016. godine, u Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustavni sud Federacije) zaprimljena dopuna zahtjeva za ocjenu ustavnosti. U tom podnesku podnosilac zahtjeva konstatuje: "U zahtjevu, u zaglavlju, došlo je do lapsus calami citiranih odredbi čija ocjena se traži. Također, u petitu zahtjeva ispušten je član 5. stav 1. citiranog Zakona u dijelu koji se tiče sekretara 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 nedvosmisleno proističe, da podnosilac zahtjeva zapravo osporava sljedeće odredbe Zakona o državnoj službi: član 5. st. 1., 2. i 3., čl. 11a. i 11b., čl. 75a., 75b. i 75c., a potom, kako podnosilac veli "posljedično" i član 19. stav 1. tač. c), d) i f), član 20., član 25. stav 3., član 31. stav 1., član 33. stav 8., član 34. stav 2. član 35. stav 1. član 47. riječi "i lica iz člana 11a. ovog zakona", član 48., član 52. st. 1. i 2., te član 64. stav 3.

Zahtjev je podnesen na osnovu ustavnog ovlaštenja koje podnosiocu pripada prema odredbi člana IV.C.3.10.(2) a) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

2. Stranke u postupku

Prema odredbi člana 39. stav 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 6/95 i 37/03), stranke u ovom postupku su: Potpredsjednik Federacije Bosne i Hercegovine kao ovlašteni podnosilac zahtjeva, te Predstavnički dom i Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine kao donosioci 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, podnosilac 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 daljem tekstu: Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi)), a s druge strane na "materijalnopravnu neusklađenost usvojenih normi sa ustavnopravnim standardima".

Prema tome, Zakonu o državnoj službi podnosilac 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 neusklađene sa

"ustavnopravnim standardima". Slijedi potanja argumentacija i u jednom, i u drugom smislu.

Podnosilac zahtjeva najprije ističe da postoji povreda člana IV.A.11. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Tome u prilog navodi da je zakonodavna aktivnost parlamenta sastavni dio principa 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" (član 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 zastupnik 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 sistema.

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 podnosioca 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 regulišu vanredno, hitno djelovanje, što je u konačnici rezultovalo i kršenjem samoga Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Prva procesna povreda, kako se dalje navodi, bila je kršenje odredbe člana 27. Poslovnika o radu Vlade Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije", br. 6/10, 37/10 i 62/10), pošto prije razmatranja nacrta tj. prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi nije pribavljeno obavezno mišljenje Ureda Vlade Federacije Bosne i Hercegovine za zakonodavstvo i usklađenost sa propisima Evropske unije (u daljem tekstu: Ured Vlade za zakonodavstvo).

Osim toga, sporni akt je Vladi Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Vlada) dostavljen od obrađivača (Federalnog ministarstva pravde) u formi nacrta tj. prijedloga, a ne u formi prednacrta kako zahtijeva član 25. Poslovnika Vlade. Prema navodima podnosioca zahtjeva, neki materijal može Vladi biti dostavljen u formi nacrta 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 hitnom postupku, za što u ovom slučaju, smatra podnosilac, nisu bili ispunjeni uslovi.

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

Potom podnosilac zahtjeva podsjeća da državne institucije principijelno zabranjuju da se zakoni usvajaju po hitnom postupku koji odstupa od uobičajene procedure donošenja zakona. Ta zabrana, kako to u obrazloženju zahtjeva stoji, ide od samog predlagača i završava se u Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, pri čemu se citiraju ili parafriziraju poslovničke odredbe koje se odnose na rad Vlade i Parlamentarnih domova kako bi se ukazalo na to da je mogućnost donošenja zakona po hitnom postupku strog i višestruko uslovljen izuzetak.

Argumentirajući u prilog procesnih povreda nastalih već u fazi pripreme i predlaganja, podnosilac 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 Federalnog 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, sa 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 predlagač Zakona nisu dostavili obrazloženje za tzv. hitnu proceduru donošenja Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi. Identičan prigovor uputio je i Ured Vlade za zakonodavstvo u svom gore pomenutom Mišljenju. Kada se pogleda obrazloženje za donošenje ovog Zakona, možemo primijetiti da osim pukog repliciranja pojedinih odredbi nema valjanog obrazloženja niti suštinski, u materijalnopravnom smislu (zašto se nešto mijenja), niti formalno, zašto se podnosi Nacrt, tj. Prijedlog u hitnoj proceduri.

Podnosilac zahtjeva smatra da pozivanje Vlade i drugih državnih organa u pogledu hitnosti postupanja na tzv. Reformsku agendu nije izgovor narušavanja demokratske procedure donošenja zakona i pita se "zašto bi demokratski bilo da se hitne procedure koriste u situacijama kada suštinski ne postoji hitnost (kao materijalnopravni pojam), niti su ispoštovane proceduralne odredbe u vezi sa hitnošću u smislu da je suštinski dato obrazloženje".

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

Citira relevantnu odredbu Poslovnika o radu Predstavničkog 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 poslanicima, ukazujući na to da je u ovom slučaju Prijedlog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi poslanicima upućen 9 dana prije početka 10. vanredne sjednice Doma, te da se uslijed evidentnog nepoštovanja propisanog roka, nije ni mogao naći na predloženom dnevnom redu.

Zbog toga, ističe dalje podnosilac zahtjeva, poslanici Predstavničkog doma nisu imali mogućnost podnošenja amandmana, jer prema Poslovniku se o amandmanima može raspravljati, pod uslovom 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, podnosilac 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 poslovničke odredbe u Predstavničkom domu i Domu naroda, prekršio član IV.A.11. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine koji, kako on smatra, "propisuje u suštini da se procedura donošenja zakona mora vršiti u skladu 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 uspostavljen princip demokratskih institucija zasnovanih na poštovanju ljudskih prava i sloboda. Ističe se da demokracija institucija predstavlja ne samo karakteristiku zakonodavne, već jednako tako i upravne vlasti, te da se shodno tome, standardi demokratije, pravne države i ljudskih prava i sloboda moraju posmatrati kao "granice slobode zakonodavne vlasti pri zakonskom uređenju upravne vlasti, posebno uključujući pitanje njene organizacije".

Naglašava se da demokratska državna uprava prije svega mora biti depolitizovana, jer je depolitizacija jedan od osnovnih postulata uspostave demokratske upravne vlasti. U tome se smislu posebno ukazuje na nespojivost statusa državnog službenika sa određenim dužnostima, aktivnostima i djelatnostima koje bi ga, u političkom smislu, dovele u pristrasan, zavisn 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 član 19. Zakona o državnoj službi jasno propisuje nespojivost statusa državnih službenika sa određenim dužnostima, aktivnosti, djelatnostima, koje ih dovode u pristrasan ili zavisen položaj u političkom smislu. Između ostalog, radi se o funkcionalnoj inkompatibilnosti statusa državnih službenika i određenih funkcija, te članstva u političkim strankama. Tako, tačka e) citiranog člana 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 vezi s odredbom člana 4. stav 1. tačka f) garantuju stvarnu i subjektivnu nezavisnost 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 nezavisno i nepristrasno.

Kada se sagleda cjelokupan način funkcionisanja javne uprave inkorporirane u Zakonu o državnom službi (do izmjena i dopuna iz 2015. godine), može se, smatra podnosilac zahtjeva, uočiti jasan sistem i princip rada javne uprave. Naime, ovaj Zakon je donesen kako bi cjelokupna javna služba bila na jedinstven način normativno regulisana, i to po principima koji su navedeni u članu 4. istog Zakona. Jedan od krucijalnih elemenata za pravilno funkcionisanje državne uprave po ovom Zakonu jeste ispravno balansiranje dva principa koji su per se suprotstavljeni jedan drugom: principa zakonitosti i princip slijeđenja političkih smjernica mandatno i politički postavljenih rukovodilaca 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 zahtijeva od izvršne vlasti slijeđenje politike za koju se opredijeli. Međutim, granica davanja političkih smjernica rada ima svoje granice u principu legaliteta, a koji je nemoguće zaštititi ukoliko državni službenici, pa i oni rukovodeći, nisu depolitizovani i profesionalno nepristrasni. Jer, princip 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 člana 17. stav 2. Zakona o državnoj službi).

Za političku, ali i svaku drugu stvarnu i subjektivnu nezavisnost i nepristrasnost državne službe, ističe se u zahtjevu, krucijalna su pitanja njihovog postavljenja (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 (član 64. u vezi sa članom 21. Zakona o državnoj službi), koja inter alia vrši ove funkcije ili nadzire iste, te daje obavezujuća mišljenja. Po mišljenju podnosioca zahtjeva, veoma bitna činjenica u ovom segmentu jeste, principijelno gledajući, pravo državnog službenika na stalno radno mjesto. Stalno, a ne mandatno zaposlenje svakog državnog službenika, predstavlja stub njegove nezavisnost i nepristrasnosti.

Evropska unija je dala aktivnu podršku kod usvajanja Zakona o državnoj službi iz 2003. godine, uz veliku podršku Ureda Visokog predstavnika i Specijalnog predstavnika Evropske 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. U skladu sa odredbama tog Zakona, kojim je regulisan status državnih službenika, svi postojeći državni službenici, zatečeni na radu u vrijeme njegovog stupanja na snagu prošli su kroz obaveznu 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 bili utvrđeni osnovni principi državne službe, kao što su zakonitost, transparentnost, javnost, odgovornost, učinkovitost i ekonomičnost, profesionalna nepristrasnost i politička nezavisnost.

Posljednje usvojene izmjene i dopune Zakona o državnoj službi prema mišljenju podnosioca zahtjeva negiraju gore opisani način funkcinisanja državne službe u Federacije Bosne i Hercegovine.

On smatra da su one, čak i sa tačke gledišta razvoja državne službe, u suprotnosti sa osnovnim principima 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, član 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 ova lica biraju mandatno, bez osiguranja radnopravnog odnosa (član 20.), te ih biraju tijela koja predstavljaju per definitionem političku zajednicu: parlamenti, vlade i ministri (član 11a). Osim toga, rukovodeći ljudi unutar državne uprave (član 1. st. 2. i 3.) mogu biti i članovi političkih stranaka, pa i na rukovodećim mjestima u političkim strankama, jer im to ne zabranjuje član 19. stav 1. tačka f) Zakona o državnoj službi. Potpuni politički utjecaj realizuje se i činjenicom da lica iz člana 1. st. 2. i 3., kada zapošljavaju državne službenike, ne moraju (već mogu!) više nužno provoditi proceduru javnog konkursa za prijem pripravnika u državnu službu u smislu člana 37. stav 1., dok nije obavezan tražiti prethodno mišljenje Agencije za državnu službu (član 52. stav 1.) ukoliko državnom službeniku treba dati otkaz radnopravnog odnosa u smislu člana 51. Zakona. Konačno, politički utjecaj se vrši činjenicom da je Vlada preuzela pravo da i razrješava i imenuje, i to bez javnog konkursa, direktora Agencije za državnu službu (član 64. stav 3.), koji gubi status sekretara i postaje mandatna funkcija, znači gubi sigurnost u svom radu (član 64. stav 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 rukovodilaca, do samih službenika.

Time, smatra podnosilac zahtjeva, dolazi do podrivanja sistemskog 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 zloupotrebe 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 derogirao princip političke nepristrasnosti i nezavisnosti kao i suštinske profesionalnosti koji predstavljaju ključne osnove djelovanja javne uprave.

Na osnovu navedenog, organi državne uprave ne zadovoljavaju više nužan i minimalan stepen 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 podnosilac zahtjeva u nastavku, predstavlja dio materijalnog i formalnog ustavnog prava Federacije Bosne i Hercegovine jer se nalazi kao međunarodno pravo inkorporisano u Ustav Federacije Bosne i Hercegovine (tačka 10. Aneksa Ustava Federacije Bosne i Hercegovine). Član 25. stav 1. tačka 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 član 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 državnom službi, po osnovu kojih se navedene pozicije više ne smatraju državnim službenicima, već mandatnim funkcijama na koje se postavljaju ljudi po osnovu člana 11a. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi, jasno je da svi građani nemaju više jednak pristup javnim službama. Jer, bez javnog konkursa i procedure na koju se mogu svi građani javiti, uz osiguranje involviranosti nezavisne i nepristrasne Agencije za državnu službu, javna služba postaje prostor za de facto zapošljavanje isključivo lica sa političkim back-groundom i stranačkom podrškom, uz prethodnu i opet de facto "konsocijativno-demokratsku" podjelu tih mandatnih funkcija između etno-nacionalnih 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 osnovu 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 zaposlenje 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 principa 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 člana 25. stav 1. tačka c) samostalno i u vezi sa članom 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 (tačka 11. Aneksa Ustava Federacije Bosne i Hercegovine). Članovi 6. i 7. ovog Pakta propisuju pravo na rad i jednake uslove rada. To znači da država ne smije preduzimati mjere na osnovu kojih uslovi rada neće biti pravični.

U tome smislu i kontekstu podnosilac zahtjeva sugerira da se razmotre posljedice Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi kada su u pitanju bivši državni službenici na rukovodećim mjestima. Naime, ova lica su čisto formalno gledajući izgubila status rukovodećih državnih službenika, jer su tu statusnu ulogu preuzela lica koja dolaze na mandatne funkcije (stav 2. i 3. člana 1. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi). Istovremeno, član 23. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi predviđa novi član 75b., u kojem je regulisano da će bivši državni službenici, zatečeni na rukovodećim pozicijama, biti raspoređeni na odgovarajuća radna mjesta (nova), ali nastavljaju raditi na svojim dosadašnjim radnim mjestima i zadržavaju platu i druga prava prema dosadašnjim rješenjima do imenovanja lica iz člana 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 sa novim, degradirajućim statusom u smislu člana 2. stav 1. Zakona o izmjenama 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 nijedno lice ne može biti lišeno stalnog radnog odnosa u vezi kojeg ima potpisan ugovor (ostvareno pravo), pa čak i u smislu formalnog statusa, a da nisu zadovoljeni principi zakonitosti, javnog interesa i proporcionalnosti, tj. adekvatnosti. Iz prethodnih stavova (stavovi 16. i dalje), vidljivo je da princip zakonitosti nije zadovoljen jer je Zakon o izmjena i dopunama Zakona o državnoj službi usvojen protivno suštinskom zadovoljenju demokratske zakonodavne procedure. S druge strane, rješenja iz Zakona o izmjena i dopunama Zakona o državnoj službi očigledno nemaju opravdan javni interes, čime je automatski suvišno raspravljati o principima proporcionalnosti i adekvatnosti. Zaključuje se da je Zakon o izmjena i dopunama Zakona o državnoj službi protivan čl. 6. i 7. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

Na osnovu svega navedenog podnosilac zahtjeva smatra da Ustavni sud Federacije treba donijeti presudu kojom će se utvrditi da su odredbe člana 5. stav 1. u dijelu koji glasi: "sekretari domova Parlamenta Federacije", člana 5. st. 2. i 3., člana 11a. i člana 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: člana 19. stav 1. tač. c), d) i f), člana 20., člana 25. stav 3, člana 31. stav 1., člana 33. stav 8., člana 34. stav 2., člana 35. stav 1., člana 47. riječi "i lica iz člana 11a. ovog zakona", člana 48., člana 52. st. 1. i 2, i člana 64. stav 3. moraju biti stavljene van snage, jer čitav koncept zakonskih rješenja, koji je povezan sa normama člana 5. stav 1. u dijelu: "sekretari domova Parlamenta Federacije", član 5. stav 2. i stav 3., član 11a. i član 11b., te član 75a., član 75b. i član 75c. tako, po njegovom mišljenju postaje neustavan.

4. Bitni navodi odgovora na zahtjev

Ustavni sud Federacije je slijedeći odredbu člana 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 hitnom postupku. Podnosilac 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 podnosioca zahtjeva, prekršen član 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 u skladu sa demokratskim procedurama ali ističe da je institut donošenja Zakona po hitnom postupku predviđen poslovnicima oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (član 191. stav 2. Poslovnika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 69/07 i 02/08) i član 186. stav 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 hitnom postupku se razlikuje od donošenja Zakona u redovnoj proceduri. Pravo zakonodavca da zakon donese po hitnom postupku odnosi se samo na iznimne slučajeve, kad za to postoje opravdani razlozi.

Vlada je, kao predlagač Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi, predložila Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine donošenje Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi po hitnom postupku. U aktu uz prijedlog za donošenje predmetnog zakona navedeni su razlozi za donošenje istog po hitnom postupku: Tačka 13. Reformske agende za Bosnu i Hercegovinu za period od 2015. do 2018. godine, (potreba za reorganizacijom javne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, sa 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 neosnovan.

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 podnosioca 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 rukovodioca u državnoj službi ustaljena je praksa zemalja regije i članicama Evropske unije. U Evropskoj uniji ne postoji jedinstven regulatorni okvir rukovodećeg kadra.

- Osporenim izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi mandat lica iz člana 11a. ne može biti dulji od mandata rukovodilaca tijela državne službe, odnosno mandata tijela koje ih je imenovalo. Vremensko ograničenje zapošljavanja ovih lica ima puno opravdanje, jer lica koja se primaju u smislu osporenih odredbi Zakona iako se primaju na određeno vrijeme, ono što je bitno primaju se na osnovu javnog konkursa (član 11b. Zakona) i ispunjavanjem drugih zakonskih općih i posebnih uslova, koji su na osnovu podzakonskih akata donešenih na osnovu 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.

- Ova lica nisu dovedena u privilegirani položaj u odnosu na prijem u državnu službu svih drugih lica. Javni konkurs ostavlja mogućnost, bez obzira na značajan stepen diskrecionog utjecaja Vlade i resornih ministara, da se određene pozicije profesionaliziraju, da se biraju najbolji i što je najvažnije da su pod jednakim uslovima dostupne svima. Ono što je također bitno, prema Zakonu, ovim licima se ne garantuje 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 člana 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 neosnovani, te da i u ovom dijelu zahtjev treba odbiti.

Kada je riječ o navodnim povredama međunarodnih instrumenata koji su integrisani u pravni poredak Federacije Bosne i Hercegovine, u odgovoru se navodi da je istina članom 25. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima regulisano pravo građana da, pored ostalog, imaju jednak pristup javnim službama. Navedeno pravo, pored ostalog, garantuje 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 sistemu države je da osigura modalitet takvog sudjelovanja (referira se pritom na: Komitet za ljudska prava, Maršall protiv Kanade, predstavka broj 205/86, stav 5. tačka 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 člana 25. stav 1.c) samostalno i u vezi sa članom 2. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, te je u i ovom dijelu zahtjev potrebno odbiti kao neosnovan.

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 podnosilac zahtjeva smatra da je licima koja su izgubila status rukovodećih državnih službenika, a nastavljaju raditi poslove lica iz člana 11a. povrijeđeno pravo na jednake uslove rada.

S tim u vezi u odgovoru se kaže, da pravo na rad garantovano članom 6. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, utvrđuje obavezu države da osigura pojedincima pravo da slobodno odluče o prihvatanju ili izboru posla, uključujući i pravo da ne budu lišeni prava nepravedno, te da država ima opću obavezu članom 2. stava 1. da pojedinačno i putem međunarodne saradnje, koristeći u najvećoj mjeri svoje resurse, postepeno osigura puno ostvarivanje prava na rad. U skladu sa stavom 2. istog člana, država preuzima obavezu da garantira ostvarivanje prava bez diskriminacije zasnovane na rasi, boji, spolu, jeziku, političkom ili kakvom drugom mišljenju, nacionalnom ili socijalnom porijeklu, imovinskom stanju, rođenju ili kakvoj drugoj okolnosti. U skladu sa članom 4. moguće je, kaže se u nastavku, uspostavljanje ograničenja u pogledu uživanju prava garantovanih ovim Paktom. Takva ograničenja moraju biti u skladu sa zakonom uključujući međunarodne standarde o ljudskim pravima, usaglašena sa 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 člana 6. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima naglašava, da je u smislu člana 2. stava 1. Pakta, suštinska obaveza države da osigura minimum svakog od prava garantovanih navedenim Paktom. U kontekstu člana 6. ova suštinska obaveza se sastoji od osiguranja nediskriminacije i jednakoj zaštiti zaposlenja. Međutim, smatra se u odgovoru na zahtjev, pravo na rad u smislu člana 6. ne podrazumijeva obavezu države da osigura apsolutno i bezuslovno pravo na dobivanje posla svim radnosposobnim licima na svojoj teritoriji.

Naglašava se da pravo na rad državi nameće tri vrste obaveza: da osigura zaštitu prava, da ga poštuje i da omogući njegovo ispunjenje. Prema Općem komentaru broj 18., pod obavezom poštivanja, inter alia, navodi se uzdržavanje od negiranja ili ograničenja jednakog pristupa dostojnom radu za sva lica, posebno ugrožene i marginalizirane grupe i pojedince. Ova obaveza može biti prekršena donošenjem zakona, politikom i mjerama koje su suprotne standardima uspostavljenim članom 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 zasnovana na zakonodavstvu ili praksi, ukidanju ili suspenziji zakona neophodnih za vršenje prava na rad ili usvajanje zakona ili politika koje su očigledno nesaglasne sa međunarodnim zakonskim obvezama u vezi sa pravom na rad.

Dovodeći u vezu osporena rješenja iz člana 75b. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u kojim je regulisano da će bivši državni službenici, zatečeni na rukovodećim pozicijama, biti raspoređeni na odgovarajuća radna mjesta u okviru tijela državne službe u skladu sa pravilnicima iz člana 75c. stav 3. Zakona, a nastavljaju raditi na svojim dosadašnjim radnim mjestima i zadržavaju platu i druga prava prema dosadašnjim rješenjima do imenovanja lica iz člana 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 podnosioca zahtjeva vrlo paušalni, nejasni i kontradiktorni, da nije jasno u kojem smislu podnosilac zahtjeva smatra da se prema osporenim odredbama ova kategorija državnih službenika lišava prava na rad i prava na jednake uslove rada, već se ističe da se, baš naprotiv, u državnoj službi kao specifičnoj službi nikome ne može garantovati 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 člana 75b. Zakona o državnoj službi upravo 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 podnosioca 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. novembra 2016. godine, održao javnu raspravu, kojoj su pristupili podnosilac zahtjeva kao i opunomoćeni predstavnik Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Na javnoj raspravi, podnosilac zahtjeva je u cijelosti ostao kod razloga zahtjeva o nesaglasnosti 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 hitnom postupku, tako i u pogledu argumentacije koja se odnosi na njegovu materijalnu nesaglasnost sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno međunarodnim aktima koji su sastavni dio Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Ni od strane opunomoćenog predstavnika Predstavničkog 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 zasnovane na poštovanju ljudskih prava i sloboda najbolje stvaraju sklad između sebe i svojih zajednica,

Odbijajući nasilje rata,

U želji da doprinesu unaprjeđenju mira,

U želji da unaprijede slobodu pojedinca i razvijaju slobodno tržište,

Vođeni principima 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.

Član IV.A.3.11.(1)

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

Član IV.C.3.10.(2)a)

(...)

(2) Ustavni sud:

a) na zahtjev Predsjednika Federacije, Potpredsjednika 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, u skladu sa ovim ustavom.

(...)

B. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

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

Član 2.

1. Države članice ovog Pakta obavezuju se da poštuju i da garantuju prava priznata u ovom Paktu svim pojedincima koji se nalaze na njihovoj teritoriji i potpadaju pod njihovu vlast bez ikakvog razlikovanja, naročito u pogledu rase, boje kože, spola, jezika, vjeroispovijesti, političkog ili svakog drugog ubjeđenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili drugog statusa.

2. Države članice ovog Pakta se obavezuju da, u skladu sa svojim ustavnim postupcima i sa odredbama ovog Pakta, preduzmu 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 obavezuju da:

a) obezbijede svakom licu čija prava i slobode priznati ovim Paktom budu povrijeđeni, da raspolaže pravom djelotvorne žalbe čak i onda kada bi povredu počinila lica koja su radila u obavljanju svojih službenih dužnosti;

b) obezbijede da nadležna sudska, upravna ili zakonodavna vlast, ili svaka druga vlast koja je prema zakonodavstvu države nadležna, rješava pitanja o pravima lica koja ulažu žalbu i da razvijaju mogućnosti sudskih pravnih lijekova;

c) da obezbijede da nadležne vlasti postupe po svakoj žalbi koja se usvoji kao opravdana.

Član 25.

Svaki građanin treba da ima pravo i mogućnost da bez ikakvih razlika navedenih u članu 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 glasanjem, koji osiguravaju slobodno izražavanje volje birača;

c) ima pristup javnim službama svoje zemlje uz opće uslove jednakosti.

C. Međunarodni pakt o ekonomskim socijalnim i kulturnim pravima

(usvojen Rezolucijom 2200a (XXI) od 16. decembra 1966. godine, stupio na snagu 03. januara

1976. godine)

Član 6.

1. Države članice ovog pakta priznaju pravo na rad, koje obuhvaća pravo koje ima svako lice na mogućnost zarađivanja kroz slobodno izabran ili prihvaćen rad, i preduzimaju odgovarajuće mjere za očuvanje ovog prava.

2. Među mjere koje svaka država članica ovog pakta treba da preduzme 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 zaposlenosti u uslovima koji čovjeku garantiraju uživanje osnovnih političkih i ekonomskih sloboda.

Član 7.

Države članice ovog pakta priznaju pravo koje ima svako lice da se koristi pravičnim i povoljnim uslovima za rad koji naročito osiguravaju:

(a) nagradu koja minimalno osigurava svim radnicima:

(i) pravičnu zaradu i jednaku nagradu za rad i iste vrijednosti bez ikakve razlike, a posebno žene moraju da imaju garanciju da uslovi njihovog rada nisu gori od uslova koje koriste muškarci i primaju istu nagradu kao oni za isti rad;

(ii) pristojan život za njih i njihovu porodicu 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)

Član 1.

Predmet Zakona

1. Ovim zakonom uređuje se radnopravni status državnih službenika u organima državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Federacija) (u daljem tekstu: organ državne službe).

2. Državni službenik je lice postavljeno rješenjem na radno mjesto u organ državne službe, u skladu sa zakonom.

Član 5.

Izuzeće u primjeni

1. Članovi Parlamenta Federacije, predsjednik i potpredsjednici Federacije, članovi Vlade Federacije, sudije Ustavnog suda Federacije, sudije Vrhovnog suda Federacije i federalni tužioci nisu državni službenici i njihov radnopravni status se uređuje drugim propisima.

2. Članovi kantonalne vlade, članovi skupština kantona, sudije kantonalnih sudova i kantonalni tužioci nisu državni službenici i njihov radnopravni status se uređuje drugim propisima.

3. Članovi općinskih vijeća, općinski načelnik svake općine i sudije 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. Lica zaposlena kao savjetnici nosioca funkcija iz ovog člana nisu državni službenici.

6. Ovaj zakon se ne primjenjuje na revizore zaposlene u Uredu za reviziju Federacije Bosne i Hercegovine, pripadnike policije i oružanih snaga.

Član 6. stav 1.

Radna mjesta u državnoj službi

1. Državni službenik se postavlja na jedno od sljedećih radnih mjesta:

a) Rukovodeći državni službenici:

1) rukovodilac samostalne uprave i samostalne ustanove;

2) sekretar organa državne službe;

3) rukovodilac uprave i ustanove koje se nalaze u sastavu ministarstva;

4) pomoćnik rukovodioca organa državne službe;

5) glavni inspektori.

b) Ostali državni službenici:

1) šef unutrašnje organizacione jedinice;

2) inspektori;

3) stručni savjetnik;

4) viši stručni saradnik;

5) stručni saradnik

Član 19. stav 1. tač. 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 sa njegovim službenim dužnostima, a naročito:

(...)

c) sa 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 stava 1. tačke c) ovoga člana, sa 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;

(...)

Član 20.

Prava i obaveze savjetnika

1. Savjetniku iz stava 5. člana 5. ovog zakona, ne garantuje se sigurnost uživanja položaja:

a) savjetnik može biti razriješen dužnosti u bilo koje vrijeme od nosioca funkcije iz člana 5. ovog zakona, koji ga je imenovao na radno mjesto savjetnika;

b) mandat savjetnika ne može biti duži od mandata nosioca funkcije čiji je savjetnik;

c) imenovanje na mjesto savjetnika se ne može preinačiti u položaj državnog službenika sa sigurnošću uživanja položaja.

2. Ukoliko državni službenik, sa 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 stava 2. ovog člana, rukovodeći državni službenik podnosi ostavku na mjesto u državnoj službi.

4. Državni službenik iz stava 2. ovog člana, sa 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 sa radnim mjestom savjetnika.

Član 25.

Opći uslovi za postavljenje državnog službenika

1. Da bi bilo postavljeno na radno mjesto državnog službenika lice mora ispunjavati sljedeće opće uslove:

a) da je državljanin Bosne i Hercegovine;

b) da je stariji od 18 godina;

c) da ima univerzitetsku diplomu ili druge obrazovne ili akademske kvalifikacije najmanje VII stepena stručne spreme odnosno visoko obrazovanje prvog, drugog ili trećeg ciklusa Bolonjskog sistema studiranja, što se utvrđuje propisom kojim se uređuju poslovi osnovnih djelatnosti i pomoćno tehnički poslovi i uslov za njihovo obavljanje u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine;

d) da je zdravstveno sposobno za vršenje određenih poslova predviđenih za to radno mjesto;

e) da u posljednje tri godine, od dana objavljivanja upražnjenog radnog mjesta, lice nije otpušeno iz državne službe, kao rezultat disciplinske mjere, na bilo kojem nivou vlasti u Bosni i Hercegovini;

f) da nije obuhvaćeno odredbom člana IX.1 Ustava Bosne i Hercegovine.

2. Izuzetno od uslova utvrđenih u stavu 1. ovog člana, lica sa završenom višom stručnom spremom (VI stepen) koja su ranije postavljena 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.

Član 31. stav 1.

Postavljenje državnog službenika

1. Državnog službenika postavlja rukovodilac organa državne službe, uz prethodno pribavljeno mišljenje Agencije, sa liste uspješnih kandidata koji su prošli javni konkurs

(...)

Član 33. stav 8.

Ocjena rada

(...)

8. Ukoliko su dvije uzastopne ocjene rada negativne, rukovodilac organa državne službe, po prethodno pribavljenom mišljenju Agencije, razrješava dužnosti državnog službenika. Državni službenik može izjaviti žalbu Odboru za žalbe radi preispitivanja razrješenja, u skladu sa članom 65. ovog zakona.

Član 34.

Napredovanje i unapređenje

1. Napredovanje državnog službenika na više radno mjesto iz člana 6. stava 1. tačka a) ovog zakona, u istom ili u drugom organu državne službe obavlja se isključivo putem javnog konkursa.

2. Unapređenje državnog službenika u višu kategoriju iz člana 6. stav 1. tačka b) ovog zakona, zasniva se na pozitivnoj ocjeni rada i o njemu odlučuje rukovodilac organa državne službe.

Član 35. stav 1.

Unapređenje državnog službenika

1. Rukovodilac 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 člana 6. stav 1. tačka b) ovog Zakona, a vrši se onda kada postoji upražnjeno radno mjesto.

(...)

Član 47.

Propisi o radu i socijalnom osiguranju

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

Član 48.

Odsustvo i godišnji odmori

1. Državni službenici na radnim mjestima iz člana 6. stav 1. tačka 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 člana 6. stav 1. tačka 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 člana, 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 člana utvrđuje se od Vlade Federacije i vlade kantona kolektivnim ugovorom u pregovoru sa sindikatom.

Član 52. st. 1. i 2.

Postupak za prestanak radnog odnosa

1. Državnog službenika razrješava rukovodilac organa državne službe, prema prethodno pribavljenom mišljenju Agencije, sa izuzetkom člana 51. stav 1. tačka h) ovog zakona.

2. Državni službenik iz st. 1., 2. i 3. ovog člana, može, u roku od 15 dana od prijema odluke o razrješenju, podnijeti žalbu Odboru za žalbe. Žalba odlaže izvršenje odluke o razrješenju.

Član 64. stav 3.

Agencija za državnu službu

(...).

3. Agencijom rukovodi direktor Agencije kojeg imenuje Vlada Federacije na osnovu javnog konkursa.

(...).

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)

Član 1.

Predmet Zakona

1. Ovim zakonom uređuje se radnopravni status državnih službenika u organima državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Federacija) (u daljem tekstu: organ državne službe).

2. Državni službenik je lice postavljeno rješenjem na radno mjesto u organ državne službe, u skladu sa zakonom.

Član 5. st 1., 2. i 3.

Izuzeće u primjeni

1. Predsjednik i potpredsjednici Federacije, članovi Parlamenta Federacije, sekretari domova Parlamenta Federacije, članovi Vlade Federacije, sekretar Vlade Federacije, sudije Ustavnoga suda Federacije, sudije Vrhovnoga suda Federacije i federalni tužioci nisu državni službenici i njihov radnopravni status uređuje se drugim propisima.

2. Rukovodilac samostalne federalne uprave i samostalne federalne upravne organizacije, rukovodilac federalne uprave i federalne upravne organizacije koja se nalazi u sastavu ministarstva i rukovodioci stručnih službi Vlade Federacije nisu državni službenici.

3. Sekretar federalnoga tijela državne službe, pomoćnik rukovodioca federalnoga tijela državne službe, glavni federalni inspektor i šef kabineta rukovodioca federalnoga tijela državne službe nisu državni službenici.

(...)

Član 6. stav 1.

Radna mjesta u državnoj službi

1. Državni službenik se postavlja na jedno od sljedećih radnih mjesta:

1) šef unutrašnje organizacione jedinice;

2) inspektor;

3) stručni savjetnik;

4) viši stručni saradnik;

5) stručni saradnik

(...)

Član 11a.

1. Sekretare domova Parlamenta Federacije imenuju i razrješavaju domovi Parlamenta Federacije na prijedlog predsjedavajućeg toga doma.

2. Sekretara Vlade Federacije imenuje i razrješava Vlada Federacije na prijedlog premijera.

3. Rukovodioce samostalnih uprava i upravnih organizacija imenuje i razrješava Vlada Federacije.

4. Sekretara ministarstva imenuje i razrješava ministar.

5. Rukovodioce uprava i upravnih organizacija koje se nalaze u sastavu ministarstva imenuje i razrješava Vlada Federacije na prijedlog ministra.

6. Rukovodioce stručnih službi Vlade Federacije imenuje i razrješava Vlada Federacije na prijedlog premijera.

7. Pomoćnike rukovodilaca stručnih službi domova Parlamenta Federacije imenuju i razrješavaju predsjedavajući domova na prijedlog sekretara toga doma.

8. Pomoćnika rukovodioca tijela državne službe i stručnih službi imenuje i razrješava Vlada Federacije na prijedlog toga rukovodioca.

9. Pomoćnike u upravama i upravnim organizacijama koje se nalaze u sastavu ministarstva imenuje i razrješava ministar na prijedlog rukovodioca uprave odnosno upravne organizacije koja je u sastavu toga ministarstva.

10. Glavnog inspektora imenuje i razrješava Vlada Federacije na prijedlog rukovodioca tijela državne službe.

11. Savjetnike, šefove kabineta i šefove ureda izabranih dužnosnika i nosilaca izvršnih funkcija imenuju i razrješavaju izabrani dužnosnici i nosioci izvršnih funkcija čiji su savjetnici, šefovi kabineta i šefovi ureda.

Član 11b.

Lica iz člana 11a., izuzev savjetnika, zapošljavaju se putem javnog konkursa koji raspisuje i provodi tijelo državne službe prema uslovima i kriterijima propisanim ovim zakonom, a u skladu sa kriterijima propisanim podzakonskim propisima donesenim na osnovu ovoga zakona."

Član 19. stav 1. tačka c) d) i f)

Nespojivosti sa dužnostima državnog službenika

1. Državni službenik ne smije obnašati dužnost, djelatnost ili biti na položaju koji dovodi do sukoba interesa sa njegovim službenim dužnostima, a osobito:

(...)

c) prava i obaveze 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 člana 5. st. 2. i 3. ovoga zakona;

d) državni službenik iz stava 1. tačka c) ovoga člana 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 člana 5. st. 2. i 3. ovoga zakona.

(...)

f) lica iz člana 11a. ovoga zakona ne mogu biti članovi upravnih niti nadzornih odbora, federalnih zavoda, federalnih direkcija, federalnih agencija i privrednih društava sa sudjelovanjem državnoga kapitala.

(...)

Član 20.

Prava i obaveze savjetnika

1. Licima iz člana 11a. ovoga zakona ne garantuje se sigurnost uživanja položaja i mogu biti razriješeni dužnosti u bilo koje vrijeme od rukovodioca tijela državne službe, odnosno tijela koje ih je imenovalo, a njihov mandat ne može biti dulji od mandata rukovodioca tijela državne službe, odnosno mandata tijela koje ih je imenovalo.

2. Imenovanje na pozicije iz člana 11a. ne može se preinačiti u položaj državnoga službenika sa sigurnošću uživanja položaja.

3. Lica iz člana 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.

Član 25. stav 3.

Opći uslovi za postavljenje državnog službenika

(...)

3. Odredbe iz stava 1. ovoga člana odnose se i na lica iz člana 11a. ovoga zakona.

Član 31. stav 1.

Postavljenje državnog službenika

1. Državnog službenika postavlja rukovodilac organa državne službe, sa liste uspješnih kandidata koji su prošli javni konkurs.

(...)

Član 33. stav 8.

Ocjena rada

(...)

8. Ukoliko su dvije uzastopne ocjene rada negativne, rukovodilac organa državne službe, razrješava dužnosti državnog službenika. Državni službenik može izjaviti priziv Odboru za žalbe radi preispitivanja razrješenja, u skladu sa članom 65. ovog zakona.

Član 34.

Napredovanje i promicanje

Promicanje državnog službenika u višu kategoriju iz člana 6. stav 1. ovog zakona, zasniva se na pozitivnoj ocjeni rada i o njemu odlučuje rukovodilac organa državne službe.

Član 35. stav 1.

Unaprjeđenje državnog službenika

1. Rukovodilac 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 člana 6. stav 1. ovog Zakona, a vrši se onda kada postoji upražnjeno radno mjesto.

(...).

Član 47.

Propisi o radu i socijalnom osiguranju

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

Član 48.

Odsustvo i godišnji odmori

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

Član 52. st. 1. i 2.

Postupak za prestanak radnog odnosa

1. Državnog službenika razrješava rukovodilac organa državne službe.

2. Državni službenik iz stava 1. ovog člana, može, u roku od 15 dana od primitka odluke o razrješenju, uložiti priziv Odboru za žalbe. Žalba odlaže provedbu odluke o razrješenju.

(...).

Član 64. stav 3.

Agencija za državnu službu

(...).

3. Agencijom upravlja direktor Agencije kojeg imenuje i razrješava Vlada Federacije.

(...).

Član 75a.

1. Lica iz člana 11a. ovoga zakona na koje se odnosi član 19. stav 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. Rukovodilac tijela državne službe ili lica koju on odredi će protiv lica iz člana 11a. ovoga zakona koji ne postupi u skladu sa stavom 1. ovoga člana pokrenuti disciplinski postupak.

Član 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 u skladu sa pravilnicima iz člana 75c. stav 3. ovoga zakona, a nastavljaju raditi na svojim dosadašnjim radnim

mjestima i zadržavaju platu i druga prava prema dosadašnjim rješenjima do imenovanja lica iz člana 11a. ovoga zakona.

Član 75c.

1. Propisi koji su u suprotnosti sa odredbama ovoga zakona imaju se uskladiti sa 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 uslove koje trebaju zadovoljiti lica iz člana 11a. ovoga zakona.

3. Rukovodioci tijela državne službe dužni su u roku 30 dana od dana donošenja propisa iz stava 2. ovoga člana uskladiti pravilnike o unutrašnjoj organizaciji sa odredbama ovoga zakona.

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

h) Donošenje zakona po hitnom postupku

Član 191.

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

Po hitnom 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.

Član 192.

Prijedlog da se donese zakon po hitnom postupku može podnijeti ovlašteni podnosilac prijedloga zakona.

Podnosilac prijedloga je dužan da u prijedlogu posebno navede razloge zbog kojih je neophodno da se zakon donese po hitnom postupku.

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

Član 193.

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

O prijedlogu se vodi pretres. Predstavnički dom može odlučiti da podnosilac prijedloga zakona ili njegov predstavnik na sjednici Predstavničkog doma usmeno obrazloži razloge zbog kojih je potrebno donijeti zakon po hitnom postupku.

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

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

Ako Predstavnički dom ne usvoji razloge iz člana 191. ovog Poslovnika za donošenje zakona po hitnom postupku, o svom zaključku odmah obavještava podnosioca prijedloga zakona.

Predlagač zakona može taj prijedlog zakona podnijeti Predstavničkom domu kao nacrt zakona, u skladu sa čl. 164. i 166. ovog Poslovnika.

Član 194.

Kad predsjedavajući Predstavničkog doma primi prijedlog da se zakon donese po hitnom postupku, dostavlja ga nadležnom radnom tijelu da razmotri prijedlog zakona i podnese Predstavničkom domu izvještaj.

Član 195.

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

Ako se amandmanom mijenjaju principi na kojima se zasniva prijedlog zakona, ako bi prihvatanje amandmana prouzrokovalo bitnu izmjenu teksta prijedloga zakona i ako se amandmanom angažuju finansijska sredstva, Predstavnički dom odlučivaće o amandmanu kad pribavi mišljenje Zakonodavne komisije i drugog nadležnog radnog tijela i kad se o tome izjasni Vlada Federacije.

Član 196.

Zakonodavna komisija i nadležno radno tijelo je dužno da odmah razmotri amandmane i da podnese Predstavničkom domu izvještaj 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 hitnom postupku

Član 186.

Zakoni se, u pravilu ne mogu donositi po hitnom postupku.

Iznimno, po hitnom 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.

Član 187.

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

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

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

Član 188.

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

O prijedlogu se vodi rasprava. Dom naroda može odlučiti da podnosilac prijedloga zakona ili njegov predstavnik na sjednici usmeno obrazloži razloge zbog kojih je potrebno donošenje zakona po hitnom 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 hitnom postupku, prijedlog zakona se unosi u dnevni red i o njemu se odlučuje na istoj sjednici.

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

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

Član 189.

Predsjedavajući Doma naroda kada zaprimi prijedlog donošenja zakona po hitnom postupku, može zatražiti od Zakonodavnopravne komisije i nadležnog radnog tijela razmatranje prijedloga zakona i podnošenje Domu naroda izvještaja.

Član 190.

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

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

Ako se amandmanom mijenjaju principi na kojima se zasniva prijedlog zakona, ili ako bi prihvatanje amandmana uzročilo bitnu izmjenu teksta prijedloga zakona, ako se amandmanom angažiraju finansijska sredstva, Dom naroda će odlučivati o amandmanu kada pribavi mišljenje Zakonodavnopravne komisije i nadležnog radnog tijela i kada se o tomu očituje Vlada Federacije.

Zakonodavnopravna komisija je dužna odmah razmotriti amandmane i podnijeti Domu naroda izvještaj sa mišljenjem i prijedlozima.

Član 191.

Zakonodavnodopravna komisija sa prisutnim članovima Komisije razmatra amandmane iz člana 190. ovoga poslovnika i podnosi izvještaj Domu naroda.

Zakonodavnodopravna komisija u sastavu iz prethodnoga stava na sjednici razmatra i prijedloge zakona po hitnom postupku iz člana 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 tačke 1. obrazloženja), a posljednje izmjene i dopune, o kojima se u ovom ustavnosudskom predmetu zapravo i radi usvojene su u oktobru 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 oktobru 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 oktobru 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 podnosilac 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 podnosilac zahtjeva ukazuje u prvoj tački obrazloženja svog zahtjeva, ukazujući na to da je isti donesen nakon što su ga u hitnom postupku, istog dana, usvojila oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine: Predstavnički dom na 10. vanrednoj sjednici od 23.10.2016. godine s početkom u 10 sati, a Dom naroda na 6. vanrednoj sjednici održanoj istog dana, s početkom u 16 sati, a što je na osnovu dokumentacije nesporno utvrđeno.

S obzirom na to, kod njegovog su usvajanja morale biti striktno primijenjene poslovničke odredbe o donošenju zakona po hitnom postupku iz čl. 191.-196. Poslovnika Predstavničkog 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 hitnom postupku" (član 191. stav 1. Poslovnika Predstavničkog doma i član 186. stav 1. Poslovnika o radu Doma naroda).

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

Prema tim poslovničkim odredbama (član 191. stav 2. Poslovnika Predstavničkog doma, odnosno član 186. stav 2. Poslovnika o radu Doma naroda) hitni postupak je kao izuzetak uslovljen kumulativnim ispunjenjem dvaju uslova 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, predlagač "dužan da u prijedlogu posebno navede razloge zbog kojih je neophodno da se zakon donese po hitnom postupku" (član 192. stav 2. Poslovnika Predstavničkog doma, odnosno član 187. stav 2. Poslovnika o radu Doma naroda).

Oba spomenuta uslova 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 hitnu reakciju zakonodavca.

Iz toga logično proističe i drugi uslov za primjenu hitnog postupka: vjerovatnost 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 (član 192. stav 2. Poslovnika Predstavničkog doma, odnosno član 187. stav 2. Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine).

Na osnovu 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 predlagač Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi, koji je na gore spomenutim sjednicama oba doma Parlamenta Federacije usvojen po hitnom postupku, nije udovoljila svojoj obavezi izričito propisanoj u gore navedenim poslovnim 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 hitnom postupku.

Umjesto propisanog obrazloženja, Predlagač sam konstatuje, da su u konkretnom slučaju ispunjeni uslovi iz člana 192. stav 2. Poslovnika Predstavničkog doma i člana 187. stav 2. Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

Istina, poslovnici oba doma Parlamenta predviđaju i mogućnost da se obrazloženje za hitni postupak iznese naknadno, od strane podnosioca prijedloga ili njegovog predstavnika na samoj sjednici, ako Predstavnički dom ili Dom naroda tako odluče.

Ali, niti u samom toku 10. vanredne sjednice Predstavničkog doma, odnosno 6. vanredne sjednice Doma naroda Parlamenta Federacije nije bilo naknadno izneseno obrazloženje hitnog postupka koje bi udovoljavalo uslovima iz gore spomenutih poslovnčkih odredbi.

Ustavni sud Federacije smatra, da se je, ovako postupajući, Predlagač predmetnog Zakona ogriješio o navedene poslovnčke odredbe parlamentarnih domova, pa time i o odredbu člana 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 posebno navede razloge zbog kojih je neophodno da se zakon donese po hitnom postupku", a potom i time što je, tvrdeći da su uslovi za hitni postupak ispunjeni, prisvojio kompetencije parlamentarnih domova koji su jedini nadležni da, na osnovu obrazloženja predlagača, 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 Predstavničkom domu, povrijeđena i odredba Poslovnika tog doma iz člana 180. koja propisuje da se prijedlog zakona može pretresati na sjednici tek po isteku roka od 14 dana od dana dostavljanja poslanicima. Naime, prijedlog je poslanicima dostavljen elektronskom poštom dana 14.10.2016. godine, kada im je dostavljen i poziv za 10. vanrednu sjednicu, a sjednica je zakazana za i održana 23.10.2016. godine. Ova činjenica potvrđena je i od poslanice 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 poslovnčkih odredbi parlamentarnih domova.

Iz iznesenog, Ustavni sud Federacije je utvrdio da su osnovani navodi i argumenti podnosioca zahtjeva koji se odnose na formalnu neustavnost Zakona o izmjenama i dopunama zakona o državnoj službi, uslijed kršenja poslovnčkih odredbi o donošenju zakona po hitnom postupku.

Potom je Ustavni sud Federacije respektujući integritet zahtjeva, a u skladu sa odredbom člana 13. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, analizirao i argumentaciju koja podupire navode podnosioca 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 vezi 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 oktobra 2015. godine i to u odnosu na:

- izmijenjeni član 5. st. 1., 2. i 3. čijim se odredbama iz sistema državne službe izuzimaju sekretari domova Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine i sve kategorije rukovodećih državnih službenika koji su prema ranijoj odredbi člana 6. Zakona o državnoj službi činili dio sistema državne službe u cjelini;

- novi član 11a., kojim se propisuje ko imenuje lica na mjestima koja se više ne smatraju mjestima rukovodećih državnih službenika;

- novi član 11b., prema kojem se, izuzev savjetnika, lica iz člana 11a. zapošljavaju putem javnog konkursa koji raspisuje i provodi tijelo državne službe u skladu sa kriterijima koji se propisuju podzakonskim propisima, čime je iz procedura javne konkurencije, postupka izbora, utvrđivanja probnog perioda, ocjene rada, napredovanja i unaprjeđenja ove kategorije lica koja sada zauzimaju mjesta bivših rukovodećih državnih službenika, isključena Agencija za državnu službu čiji je to posao u skladu sa članom 64. Zakona o državnoj službi;

- novi član 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 u skladu sa pravilnicima iz člana 75c., a da nastavljaju raditi na dosadašnjim radnim mjestima i zadržavaju sve prinadležnosti prema dotadašnjim rješenjima i to do imenovanja lica iz člana 11a.;

- novi član 75c., kojim se propisuje obaveza usklađivanja propisa koji su u suprotnosti sa izmijenjenim i dopunjenim Zakonom o državnoj službi, a Vlada ovlašćuje se da propiše vrstu, složenost i uslove koje trebaju ispunjavati lica iz člana 11a., dok se rukovodioci organa državne službe obavezuju donijeti pravilnike o unutrašnjoj organizaciji u datome roku.

Posljedično, a u vezi sa gore navedenim, podnosilac zahtjeva osporava i sljedeće izmijenjene i dopunjene odredbe Zakona o državnoj službi:

- izmijenjeni član 19. stav 1. tač. c), d) i f) kojima se reguliše mirovanje prava i obaveza državnih službenika u vezi sa 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 obaveze novoimenovanih lica iz člana 11a. u vezi sa njihovim eventualnim članstvom u upravnim i nadzornim odborima u privrednim društvima sa učešćem državnog kapitala;

- izmijenjeni član 20., kojim se utvrđuje da se licima iz člana 11a. ne garantuje sigurnost uživanja položaja, već se njihov mandat vezuje uz mandat rukovodioca odnosno organa koji ih je imenovao, s tim da mogu, u bilo koje vrijeme, biti razriješeni od istog tog rukovodioca odnosno organa;

- izmijenjeni član 25. stav 3. kojim se formalno opšti uslovi za postavljenje državnog službenika protežu i na lica iz člana 11a. (vid. sljedeću alineju);

- izmijenjeni član 31. stav 1., prema kojem u postupku postavljenja lica iz člana 11a. više nije potrebno prethodno pribavljeno mišljenje Agencije za državnu službu, što praktično znači da rukovodilac organa kod postavljanja državnog službenika postaje autonoman i u odnosu na mišljenje Agencije, a kroz to i u odnosu na listu uspjehnosti kandidata koji su prošli javni konkurs;

- izmijenjeni član 33. stav 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 člana 6. Zakona o državnoj službi u pogledu ocjene rada postaje u potpunosti ovisan o volji rukovodioca organa;

- izmijenjeni član 34., prema kojem, brisanjem dotadašnjeg stava 1., za napredovanje državnog službenika više nije nužan javni konkurs;

- izmijenjeni član 35. stav 1., koji reguliše interni premještaj državnih službenika, zbog posljedičnih redakcijskih izmjena;

- izmijenjeni član 47. u dijelu koji glasi "i lica iz člana 11a. Ovog Zakona", a što i na ova lica proteže primjenu propisa Zakona o radu koji se odnose na rad i socijalno osiguranje;

- izmijenjeni član 48., kojim se i u pogledu prava i obaveza u odnosu na odsustva i godišnje odmore državnih službenika i lica iz člana 11b. određuje mjerodavnost Zakona o radu;

- izmijenjeni član 52. st. 1. i 2. prema kojim odredbama razrješenje državnog službenika od strane rukovodioca organa državne službe više nije uslovljeno prethodnim pribavljanjem mišljenja Agencije za državnu službu, te

- izmijenjeni član 64. stav 3. na osnovu kojeg Vlada imenuje direktora Agencije za državnu službu, ali bez javnog konkursa, a također ga i razrješava dužnosti.

Nakon analize svih osporenih odredbi, Ustavni sud Federacije je najprije razmotrio argumentaciju podnosioca 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 "zasnovane 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 principa. 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", uprkos 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 demokratičnosti državne uprave u svjetlu izraza "demokratske institucije" više doprinosi "statičnost" 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 podnosioca 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, podnosilac zahtjeva s pravom tvrdi da nominalno ukidanje svojstva državnih službenika do kojeg je došlo izmjenama člana 5. st. 2. i 3. Zakona o državnoj službi (a te se odredbe odnose na rukovodioce samostalne federalne uprave i samostalne federalne upravne organizacije, rukovodioce federalne uprave i federalne upravne organizacije koja se nalazi u sastavu ministarstva, rukovodioce stručnih službi Vlade (član 5. stav 2.), sekretare federalnih organa državne službe, pomoćnike rukovodioca federalnog organa državne službe, glavnog federalnog inspektora i šefove kabineta rukovodioca federalnog organa državne službe (član 5. stav 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 lica 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 konkursa zatvoreno u okviru tijela državne službe u kojoj će to lice biti zaposleno.

Ovome neizostavno treba dodati i sljedeće:

- osporena odredba člana 11b. Zakona o državnoj službi izričito propisuje da će se lica iz člana 11a. zapošljavati prema "uslovima i kriterijima propisanim ovim zakonom, a u skladu sa kriterijima propisanim podzakonskim propisima donesenim na osnovu ovog zakona"; što znači da je iz ovog procesa potpuno isključena Agencija za državnu službu, koja bi prema članu 63. važećeg Zakona o državnoj službi trebalo da: "utvrđuje jedinstvene kriterije, pravila i postupke selekcije,

imenovanja i postavljanja državnih službenika u organima državne službe u Federaciji" (stav 2. tačka a), te da "planira i realizira proces zapošljavanja državnih službenika na zahtjev i u skladu sa potražnjom organa državne službe" (stav 3. tačka 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 člana 64. stav 3. i institucionalno dovedena u pitanje, jer sada Direktora Agencije Vlada i imenuje i razrješava, s tim da ga sada može imenovati bez javnog konkursa, koji je ranije bio obavezan.

Ovo prema mišljenju Ustavnog suda Federacije jasno ukazuje na svojevrsnu marginalizaciju Agencije za državnu službu kao nezavisnog 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 člana 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 člana 64. stav 3. Zakona o državnoj službi, nakon koje Vlada Federacije imenuje i razrješava direktora Agencije, pri čemu se imenovanje vrši bez javnog konkursa.

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

Spomenuta odredba naime garantuje svakom građaninu "pravo i mogućnost" da bez ikakvih razlika u pogledu rase, boje kože, spola, jezika, vjeroispovijesti, političkog ubjeđenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja ili drugog statusa, ima pristup javnim službama svoje zemlje, uz opće uslove jednakosti (član 25. tačka c. u vezi sa članom 2. stav 1.), a te su garancije nediskriminacije spomenutim odredbama Zakona o državnoj službi ugrožene, jer omogućuju da mjesta u javnim službama umjesto po principu kompetentnosti, budu popunjavana po principu 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 garantuje pravo na rad i pravo na jednake uslove rada.

Prema odredbi člana 6. države članice tog Pakta priznaju pravo na rad koje obuhvaća "pravo koje ima svako lice na mogućnost zarađivanja kroz slobodno izabran ili prihvaćen rad", ali isto tako imaju i obavezu da "preduzimaju odgovarajuće mjere za očuvanje ovog prava" i da, u skladu sa odredbom člana 7. tačka 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 posebno odredba člana 75b. Zakona o državnoj službi, Ustavni sud Federacije smatra da su tvrdnje podnosioca zahtjeva osnovane.

Naime sistematskim tumačenjem te odredbe, dovodeći je u vezu sa drugim osporenim odredbama, dolazi se do zaključka bi njena primjena dovela do nastanka jedne, uslovno kazano, "prelazne" kategorije zaposlenika u državnoj službi. To su oni zaposlenici 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 uslovom: "do imenovanja lica iz člana 11a. tj. novih mandatno postavljenih zaposlenika na njihova radna mjesta".

Ovakva kolektivna zakonodavna manipulacija kojom se ta lica 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 reguliše ko će i na osnovu 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 člana 19. stav 1. tač. c), d) i f), člana 20., člana 25. stav 3., člana 31. stav 1., člana 33. stav 8., člana 34. stav 2., člana 35. stav 1., člana 47. riječi "i lica iz člana 11a. ovog zakona", člana 48., člana 52. st. 1. i 2. te člana 64. stav 3. Zakona o državnoj službi, Ustavni sud Federacije smatra osnovanom tvrdnju podnosioca zahtjeva o njihovoj posljedičnoj neustavnosti, pošto je evidentno da te odredbe, koje su funkcionalno i sistemski uvezane sa odredbama člana 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 član 11a. čija je neustavnost utvrđena (to vrijedi za član 19. stav 1. tač. c), d) i f), za član 20. i član 25. stav 3., čl. 47. i 48.), a u ostalima su izvršene redakcijske korekcije, kako bi se dovele u sklad sa izmjenama i dopunama člana 5. st. 1., 2. i 3., člana 11b. i člana 75b. čija je neustavnost također utvrđena (to vrijedi za član 31. stav 1., član 33. stav 8., član 34. stav 2., član 35. stav 1., član 52. st. 1. i 2. i član 64. stav 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 principe zakonitosti, transparentnosti i javnosti, odgovornosti prema građanima, efikasnosti i ekonomičnosti, te profesionalnosti i nepristrasnosti, a što su općeprihvaćeni principi 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 zaposlenike na rukovodećim pozicijama u državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine, sa konačnim efektom kadrovske ekspanzije državnog aparata i izglednim pratećim budžetskim opterećenjima.

Na osnovu 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, sudije Suda.

Broj U-13/16

07. decembra 2016. godine

Sarajevo

Predsjednica

Ustavnog suda Federacije

Bosne i Hercegovine

Aleksandra Martinović, s. r.

Na osnovu člana 28. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 6/95 i 37/03), a u vezi sa članom 21. Poslovnika Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 40/10 i 18/16), u propisanom roku, ulažemo

ZAJEDNIČKO IZDVOJENO MIŠLJENJE

NA OBRAZLOŽENJE 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 SA CITIRANOM PRESUDOM

Premda smo bili saglasni sa uvaženim 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 univerzalni pravni princip 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 oktobru 2015. godine po hitnom postupku, na koji se i odnose argumenti u pogledu formalne neustavnosti proistekle iz povrede poslovnčkih odredbi o donošenju zakona po hitnom postupku.

Na drugoj strani je sam Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, pri čemu su zahtjevom ovlaštenog podnosioca 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 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 poslovnih 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 materijalnom pravnom 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 obavezujući 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 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 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 cijeliti 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.