

Službene novine Federacije BiH, broj 22/19

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu Dopredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine za ocjenu ustavnosti odredbe članka 74. riječi "organima sudbene vlasti" Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, članka 73. riječi "organima sudbene vlasti" Zakona o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine i članka 20., platni razred II., radno mjesto alineja 3. u dijelu koji glasi: "tajnici Ustavnog suda" i platni razred IV., radno mjesto alineja 7. "savjetnik u Ustavnom sudu Federacije" Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine, na temelju članka IV.C.3.10. (2) a) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, na sjednici bez javne rasprave, održanoj dana 26.03.2019. godine, donio je

PRESUDU

1. Utvrđuje se da nisu sukladne s Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine odredbe 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 i 4/12) i Zakona o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 49/05) koje reguliraju shodnu primjenu spomenutih zakona u odnosu na Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine.

2. Utvrđuje se da u članku 20., platni razred II., radno mjesto alineja 3. u dijelu koji glasi: "tajnici Ustavnog suda" i platni razred IV., radno mjesto alineja 7. "savjetnik u Ustavnom sudu Federacije" Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 45/10, 111/12 i 20/17), nisu sukladni s Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

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

Obrazloženje

1. Podnositelj zahtjeva i predmet zahtjeva

Dopredsjednik Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) podnio je dana 03.12.2018. godine Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije) zahtjev za ocjenu ustavnosti članka 74. u dijelu koji glasi: "organima sudbene vlasti" Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: osporeni članak Zakona o državnoj službi), zatim članka 73. u dijelu koji glasi: "organima sudbene vlasti" Zakona o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: osporeni članak Zakona o namještenicima), koji se odnose, kako je navedeno "samo na Ustavni sud Federacije ukoliko ga i ako ga izraz organi sudbene vlasti obuhvaća" i članka 20. platni razred II. alineja 3. u dijelu koji glasi: "tajnici Ustavnog suda" i platni razred IV. alineja 7. u dijelu koji glasi: "savjetnik u Ustavnom sudu Federacije" Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: osporeni članak Zakona o plaćama i naknadama).

Na temelju članka IV.C.3.10.(2) a) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, Dopredsjednik Federacije Bosne i Hercegovine je ovlašten za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom Federacije.

2. Stranke u postupku

Sukladno s člankom 39. stavak 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 6/95 i 37/03), stranke u postupku u ovom predmetu su: Dopredsjednik Federacije Bosne i Hercegovine, kao podnositelj zahtjeva, te Zastupnički dom i Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, kao donositelj osporenih zakona.

3. Bitni navodi zahtjeva

U podnesenom zahtjevu je navedeno, da je člankom 74. Zakona o državnoj službi propisano da se odredbe istog zakona koje se odnose na državne službenike u organima državne službe shodno primjenjuju i na državne službenike koji taj status imaju u stručnim i drugim službama organa zakonodavne vlasti, organa izvršne vlasti, ombudsmenima, organima sudbene vlasti, tužiteljstvima, pravobraniteljstvima, ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija, zatvorima i organima za prekršaje Federacije, kantona, grada i općina, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Podnositelj zahtjeva osporava navedeni članak Zakona o državnoj službi u dijelu koji glasi: "organima sudbene vlasti", kao i članak 73. Zakona o

namještenicima u tom dijelu, ali navodi da ocjena ustavnosti nije usmjerena na druge organe sudbene vlasti, npr. redovite sudove kao organe sudbene vlasti, nego samo na Ustavni sud Federacije, ukoliko ga i ako ga izraz organi sudbene vlasti obuhvata.

Podnositelj zahtjeva nadalje problematizira članak 20. platni razred II. alineja 3. u dijelu koji glasi: "tajnici Ustavnog suda" i platni razred IV., alineja 7. u dijelu koji glasi: "savjetnik u Ustavnom sudu Federacije" Zakona o plaćama i naknadama, kojim su propisani i koeficijenti za navedenu kategoriju uposlenika ovog suda.

S tim u svezi podnositelj zahtjeva ističe da je u Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine i Ustavnom sudu Republike Srpske, radno-pravni status tajnika i savjetnika i drugih uposlenika kao stručnog osoblja, drugačije reguliran, iako obavljaju iste poslove s istim uvjetima za obavljanje tih poslova. Smatra da tajnik, savjetnici i drugi uposlenici Ustavnog suda Federacije nemaju jednak radno-pravni status u odnosu na tajnika, savjetnika i druge uposlenike Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i Ustavnog suda Republike Srpske. U tom kontekstu, podnositelj zahtjeva postavlja pitanje da li se pod organe sudbene vlasti mogu podvesti uposlenici Ustavnog suda Federacije, imajući u vidu činjenicu da je Ustavni sud Federacije ustavno tijelo sui generis u ustavnopravnom poretku i da ovaj organ ima posebnu ulogu, značaj i funkciju. Smatra da Ustavni sud Federacije, kao sui generis tijelo mora zadržati svoju ustavnu poziciju u smislu "posebne četvrte sudbene vlasti" i da se ne može uspoređivati s drugim granama vlasti, izvršnom, zakonodavnom, pa čak i sudbenom, niti se može staviti u istu ravan u odnosu na redovne sudove, organe uprave i druge državne institucije.

Podnositelj zahtjeva podsjeća na ustavnosudsku praksu i relevantne dijelove Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj U-6/06 od 29.03.2008. godine, koja je objavljena u "Službenom glasniku BiH", broj 40/08 i Odluku Ustavnog suda Republike Srpske broj U-53/08 od 29.10.2008. godine, koja je objavljena u "Službenom glasniku BiH", broj 105/08.

Podnositelj zahtjeva ističe da je u duhu navedenih odluka na istovjetan, pored položaja sudaca, uređen i reguliran položaj drugih uposlenika u druga dva ustavna suda u Bosni i Hercegovini.

Isto tako, podnositelj zahtjeva podsjeća da je i Ustavni sud Federacije svojom Presudom broj U-16/16 od 26.04.2017. godine, koja je objavljena u "Službenim novinama Federacije", broj 55/17, zauzeo istovjetan stav koji su u spomenutim odlukama zauzeli Ustavni sud Bosne i Hercegovine i Ustavni sud Republike Srpske, a radi harmonizacije pravnog sustava i ustavnog sudstva u Bosni i Hercegovini.

Podnositelj zahtjeva podsjeća da je Ustavni sud Federacije na temelju točke 3. Presude broj U-16/16 od 26.04.2017. godine, donio i Pravilnik o plaćama za suce Ustavnog suda Federacije, kojim nisu obuhvaćeni ostali uposlenici ovog suda. Prema mišljenju podnosioca zahtjeva Sud ne može biti samostalan i upravno-materijalno neovisan, ako se na radno-pravni status ostalim uposlenicima primjenjuju propisi koji se odnose na uposlenike zakonodavne i izvršne vlasti. Kako bi Ustavni sud Federacije, u duhu vlastite Presude broj U-16/16, mogao dosljedno slijediti provođenje ustavnih načela neovisnosti i samostalnosti Ustavnog suda Federacije, podnositelj zahtjeva smatra da Sud prema istim standardima, kao u slučaju rješavanja statusa sudaca, treba riješiti i status ostalih uposlenih.

Zbog svega toga podnositelj zahtjeva smatra da su osporenim člankom Zakona o državnoj službi, osporenim člankom Zakona o namještenicima i osporenim člankom Zakona o plaćama i naknadama, povrijeđene odredbe članka II.A.2.(1) c), d) i k) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Smatra da se posredno krši i odredba članka 2. stavak 2. i članka 7a), i) i j) Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, članka 14. Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i članak 1. Protokola 12. Europske konvencije o ljudskim pravima i temeljnim slobodama. Nadalje, podnositelj zahtjeva citira spomenute odredbe članka II.A.2.(1) c), d) i k) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i međunarodnih akata u kontekstu nejednakosti pred zakonom uposlenika Ustavnog suda Federacije pred zakonom i njihove diskriminacije, kao i povrede prava na imovinu, u odnosu na uposlenike Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i uposlenike Ustavnog suda Republike Srpske.

Predlaže da Ustavni sud Federacije donese presudu kojom se utvrđuje da članak 74. u dijelu koji glasi: "organima sudbene vlasti" (u dijelu u kojem se primjenjuje na Ustavni sud Federacije) Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine, članak 73. u dijelu koji glasi: "organima sudbene vlasti" (u dijelu koji se primjenjuje na Ustavni sud Federacije) Zakona o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine, i članak 20. platni razred II. alineja 3. u dijelu koji glasi: "tajnik Ustavnog suda" i platni razred IV. alineja 7. "savjetnik u Ustavnom sudu Federacije" Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine, nisu sukladni sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

4. Bitni navodi odgovora na zahtjev

Ustavni sud Federacije je aktom broj U-31/18 od 12.12.2018. godine sukladno s člankom 16. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine zatražio od Zastupničkog doma i Doma naroda Parlamenta Federacije

Bosne i Hercegovine da dostave odgovor na zahtjev podnosioca u roku od 30 dana. Odgovor nije dostavljen.

U tijeku priprema za odlučivanje u ovom ustavnosudskom predmetu, Premijer Federacije Bosne i Hercegovine podneskom broj 03-02-1317/2018 od 15.02.2019. godine dostavio je mišljenje V. broj 149/2019 od 07.02.2019. godine koje je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine utvrdila na sjednici održanoj dana 07.02.2019. godine. U mišljenju je navedeno da Vlada Federacije Bosne i Hercegovine smatra da su navodi zahtjeva za ocjenu ustavnosti osporenih odredbi navedenih zakona neutemeljeni.

5. Relevantno pravo

A. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Članak IV.C.3.10.(2) a)

(2) Ustavni sud:

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

B. 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 i 4/12)

Članak 1.

Predmet Zakona

1. Ovim zakonom uređuje se radno-pravni status državnih službenika u organima državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija), kantona, grada i općine (u daljnjem tekstu: organ državne službe).

2. Državni službenik je osoba postavljena rješenjem na radno mjesto u organ državne službe sukladno sa zakonom.

Članak 74. (osporeni članak)

Odredbe ovog Zakona koje se odnose na državne službenike u organima državne službe shodno se primjenjuju i na državne službenike koji taj status imaju u stručnim i drugim službama organa zakonodavne vlasti, organa izvršne vlasti, ombudsmenima, organima sudbene vlasti, tužiteljstvima, pravobraniteljstvima, ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija, zatvorima i organima za prekršaje Federacije, kantona, grada i općina, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

C. Zakon o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine

("Službene novine Federacije BiH", br. 45/10, 111/12 i 20/17)

Članak 1.

Predmet Zakona

Ovim zakonom uređuju se plaće i naknade izabranih dužnosnika, nositelja izvršnih funkcija i savjetnika u organima zakonodavne i organima izvršne vlasti Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija), državnih službenika i namještenika u organima državne službe Federacije (u daljnjem tekstu: organ državne službe), pravobranitelja, službenika sudbene policije i zatvorskih policajaca-stražara u kazneno-popravnim zavodima Federacije, te primjena ovog zakona u kantonima, gradovima i općinama u Federaciji.

Članak 2.

Definicije pojmova korištenih u Zakonu

Pojmovi korišteni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

1) "izabrani dužnosnici", u smislu ovog zakona su članovi Doma naroda i Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlament Federacije);

2) "nositelji izvršnih funkcija", u smislu ovog zakona su:

- Predsjednik i dopredsjednici Federacije;

- članovi Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada Federacije);

3) "savjetnicima", u smislu ovog zakona, smatraju se savjetnici predsjedatelja domova Parlamenta Federacije i nositelja izvršnih funkcija, te savjetnici rukovoditelja samostalnih uprava i samostalnih upravnih organizacija Federacije;

4) "organi državne službe", u smislu ovog zakona, predstavljaju federalna ministarstva, federalne uprave i federalne upravne organizacije;

(...).

Članak 20. (osporeni članak)

Platni razredi i koeficijenti za državne službenike

(...)

Platni razred II., radno mjesto tajnici Ustavnog suda, Vrhovnog suda,

(...)

Platni razred IV., radno mjesto savjetnik u Ustavnom sudu Federacije,

(...)

Članak 57.

Osnovna načela

Kantoni, općine i gradovi u Federaciji će u svojim propisima o plaćama i naknadama poštovati osnovna načela za utvrđivanje plaća propisane člankom 3. ovog zakona.

D. Zakon o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 49/05)

Članak 1.

Predmet Zakona

Ovim zakonom uređuje se radno-pravni status namještenika u organima državne uprave Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija), kantona, grada i općina (u daljnjem tekstu: organ državne službe), poslovi koje obavljaju namještenici, plaće, naknade i druga prava, dužnosti i odgovornosti iz radnog odnosa i druga pitanja koja se odnose na radno-pravni status namještenika u organima državne službe u Federaciji.

Članak 2.

Na radno-pravni status namještenika u organima državne službe primjenjuje se Zakon o radu ("Službene novine Federacije BiH", br. 43/99, 32/00 i 29/03) i drugi opći propisi o radu i kolektivni ugovori, osim u pitanjima koja su regulirana ovim zakonom.

Članak 3.

Namještenici su osobe koje u organima državne službe obavljaju poslove utvrđene u popisu iz članka 6. ovog Zakona.

Članak 6.

Namještenici obavljaju poslove iz nadležnosti organa državne službe koji su funkcionalno povezani s poslovima osnovne djelatnosti iz nadležnosti tih organa utvrđenih propisom Vlade Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada Federacije) donesen na temelju članka 6. stavak 2. Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 29/03, 23/04, 39/04 i 54/04) (u daljnjem tekstu: Zakon o državnoj službi) i koji neposredno doprinose da se poslovi osnovne djelatnosti mogu u cjelini, pravilno i efikasno obavljati (u daljnjem tekstu: dopunski poslovi osnovne djelatnosti i poslovi pomoćne djelatnosti).

(...).

Članak 7.

Radna mjesta namještenika s opisom poslova i uvjetima za njihovo obavljanje utvrđuju se pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu organa državne službe sukladno s ovim Zakonom i propisom koji se donosi na temelju stavka 3., odnosno stavka 4. članka 6. ovog Zakona.

Članak 73. (osporeni članak)

Odredbe ovog zakona shodno se primjenjuju i na namještenike koji taj status imaju u: stručnim i drugim službama organa zakonodavne vlasti, organima izvršne vlasti, ombudsmenima, organima sudbene vlasti, tužiteljstvima, pravobraniteljstvima, ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija, zatvorima i organima za prekršaje na svim nivoima vlasti u Federaciji, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno.

E. Odluka o položaju, ustrojstvu, funkcioniranju, samostalnosti i upravno-materijalnoj neovisnosti Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine

("Službene novine Federacije BiH", broj 6/18)

Članak 1.

Pravni položaj i predmet Odluke

Odlukom o položaju, ustrojstvu, funkcioniranju, samostalnosti i upravno-materijalnoj neovisnosti Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Odluka), kao organskim pravnim aktom sukladno s Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustav), uređuju se položaj, ustrojstvo i funkcioniranje Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije), te sukladno s točkom 3. Presude Ustavnog suda Federacije, broj U-16/16 od 26.04.2017. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 55/17), samostalnost i upravno-materijalna neovisnost Ustavnog suda Federacije, uključujući plaće i druge naknade sudaca Ustavnog suda Federacije, te radno-pravni status i primanja uposlenih u Stručnoj službi Ustavnog suda Federacije (u daljnjem tekstu: Stručna služba), koja nisu propisana Ustavom ili drugim općim aktima Ustavnog suda Federacije, donesenim na temelju ove Odluke.

Članak 2. stavak 3.

Opća i pojedinačna pravna akta

(...)

Ustavni sud Federacije donosi zaseban opći akt kojim se uređuju prava i obveze te plaća i naknade Stručne službe.

Članak 11. stavak 1. alineja 4.

Nadležnost sjednice Suda

Pored ostvarivanja osnovnih funkcija Ustavnog suda Federacije utvrđenih Ustavom, Zakonom o postupku i Poslovníkom, sjednica Suda odlučuje:

(.....)

- o unutarnjem ustrojstvu, pravima, obvezama, plaćama i drugim naknadama uposlenih u Stručnoj službi;

F. Ustavno-sudbena praksa

- Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj U-6/06 od 29.03.2008. godine

("Službeni glasnik BiH", broj 40/08);

- Odluka Ustavnog suda Republike Srpske, broj U-53/08 od 29.10.2008. godine

("Službeni glasnik Republike Srpske", broj 105/08);

- Presuda Ustavnog suda Federacije, broj U-16/16 od 26.04.2017. godine

("Službene novine Federacije BiH", broj 55/17).

6. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije

Ustavni sud Federacije je utvrdio da u konkretnom predmetu nema činjeničnih pitanja koja bi bilo potrebno neposredno raspraviti na javnoj raspravi. Na temelju navoda zahtjeva, te dokaza koji proizilaze iz cjelokupne dokumentacije u ovom predmetu, Ustavni sud Federacije je utvrdio sljedeće:

Člankom 1. Zakona o državnoj službi je propisan predmet zakona, a to je uređenje radno-pravnog statusa državnih službenika u organima državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine. Analizirajući navode zahtjeva koji se odnose na osporenu odredbu članka 74. Zakona o državnoj službi, utvrđeno je da ista propisuje primjenu ovog zakona na druge organe i službe, na način da je ovom odredbom propisano da se odredbe ovog zakona koje se odnose na državne službenike u organima državne službe shodno primjenjuju i na državne službenike koji taj status imaju u stručnim i drugim službama organa zakonodavne vlasti, organa izvršne vlasti, ombudsmenima, organima sudbene vlasti, tužiteljstvima, pravobraniteljstvima, ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija, zatvorima i organima za prekršaje Federacije, kantona, grada i općina, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Podnositelj zahtjeva osporeni članak Zakona o državnoj službi problematizira samo ukoliko isti tretira službenike i namještenike Ustavnog suda Federacije. Iz same opće norme, predmeta zakona, ali i norme koja propisuje shodnu primjenu, proizilazi da se isti ne odnosi na specifičnu "ustavnosudbenu vlast".

Člankom 1. Zakona o namještenicima propisano je uređenje radno-pravnog statusa namještenika u organima državne uprave Federacije Bosne i Hercegovine, kantona, grada i općina, zatim poslovi koje obavljaju namještenici, plaće, naknade i druga prava, dužnosti i odgovornosti iz radnog odnosa i druga pitanja koja se odnose na radno-pravni status namještenika u organima državne službe u Federaciji. Analizirajući odredbu osporenog članka 73. Zakona o namještenicima, utvrđeno je da ista propisuje primjenu ovog zakona i na namještenike koji taj status imaju u stručnim i drugim službama organa zakonodavne vlasti, organima izvršne vlasti, ombudsmenima, organima sudbene vlasti, tužiteljstvima, pravobraniteljstvima, ustanovama za izvršenje krivičnih sankcija, zatvorima i organima za prekršaje na svim nivoima vlasti u Federaciji, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno. Kao i u odnosu na Zakon o državnoj službi, jasno proizilazi da se tim zakonom ne obuhvaća radno-pravni status namještenika Ustavnog suda Federacije.

Člankom 1. Zakona o plaćama i naknadama propisano je uređenje plaća i naknada izabranih dužnosnika, nositelja izvršnih funkcija i savjetnika u organima zakonodavne i organima izvršne vlasti Federacije Bosne i Hercegovine, državnih službenika i namještenika u organima državne službe Federacije, pravobranitelja, službenika sudbene policije i zatvorskih policajaca-stražara u kazneno-popravnim zavodima Federacije, te primjena ovog zakona u kantonima, gradovima i općinama u Federaciji. Osporenim člankom 20. Zakona o plaćama i naknadama, su regulirani platni razredi i koeficijenti za državne službenike. Koeficijent za tajnika Ustavnog suda Federacije, utvrđen je u platnom razredu II, a koeficijent za savjetnika Ustavnog suda Federacije je utvrđen u platnom razredu IV. Zakonske definicije relevantne za ovaj predmet su one koje propisuju ko su izabrani dužnosnici, nositelji izvršnih funkcija, savjetnici, te organ državne službe na koje se odnosi predmetni zakon. Niti jednom odredbom tog zakona nije obuhvaćena ustavnosudbena vlast,

izuzev u osporenom dijelu koji propisuje koeficijente za dvije službeničke pozicije u Ustavnom sudu Federacije.

Podnositelj zahtjeva osporava u suštini opseg primjene navedenih zakona u odnosu na uposlene u Stručnoj službi Ustavnog suda Federacije, referirajući se i na Presudu ovog suda broj U-16/16 od 26.04.2017. godine.

Analizirajući ustavnopravni položaj ustavno-sudbene vlasti u Bosni i Hercegovini, a posebice u Federaciji Bosne i Hercegovine kao posebne ustavno-sudbene institucije u okviru poglavlja IV.C. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine u kojem su odredbe u odnosu na ovu specifičnu instituciju i posebno izdvojene, Ustavni sud Federacije je analizirao relevantnu ustavnosudbenu praksu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Ustavnog suda Republike Srpske, te ovog suda i utvrdio sljedeće:

Osim što se osporeni zakoni ne odnose na Ustavni sud Federacije (izuzev u dijelu navedenom u točki 2. izreke ove presude), nije moguća ni njihova shodna primjena ukoliko Ustavni sud Federacije svojim unutarnjim aktom ne propiše drugačije.

Odlukom u predmetu broj U-6/06 od 29.03.2008. godine, Ustavni sud Bosne i Hercegovine je utvrdio da odredbe Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim ustanovama na nivou Bosne i Hercegovine, u dijelu koji se odnosi na suce i uposlenike Ustavnog suda Bosne i Hercegovine nisu sukladni sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Relevantne točke 26., 27. i 28. obrazloženja navedene Odluke glase:

"26. U svezi s tim, Ustavni sud naglašava da načelo vladavine prava i neovisnosti sudstva, kao njegov neodvojiv dio, a posebice načelo podjele vlasti, nikako ne znače da zakonodavac ne može zakonima i propisima da regulira pitanja koja su od važnosti za funkcioniranje državnih institucija, čak i ako se radi o Ustavnom sudu, kako to ukazuje i *amicus curiae*. Drugačije tumačenje bilo bi suprotno upravo načelu vladavine prava koji podrazumijeva i isključenje široke diskrecione vlasti državnih organa i jednakost svih pred zakonom, a samim tim suprotno i načelu podjele vlasti, koji podrazumijeva i isključenje široke diskrecione vlasti državnih organa i jednakost svih pred zakonom, a samim tim suprotno i načelu podjele vlasti, koji podrazumijeva da postoje mehanizmi za međusobnu kontrolu organa vlasti i uspostavljanje međusobne ravnoteže. Dakle, reguliranje pitanja koja su bitna i važna za postojanje i funkcioniranje Ustavnog suda mora da bude sukladno s Ustavom BiH i u pravcu očuvanja njegove neovisnosti i samostalnosti.

27. Ustavni sud smatra da neovisnost Ustavnog suda predstavlja načelo koje zakonodavac upravo mora da obezbijedi, vodeći računa o posebnom položaju i ulozi koju Ustavni sud ima u Ustavu Bosne i Hercegovine. Ustavni sud smatra da je važno da istakne da ovo uključuje ne samo pitanje plaća sudaca već i drugih uposlenih u Ustavnom sudu, a što znači obezbjeđenje pune finansijske neovisnosti i samostalnosti Ustavnog suda, koji se ogleda u samostalnom planiranju i predlaganju proračuna Suda, kao i samostalnom raspoređivanju odobrenih proračunskih sredstava čija visina svakako mora da podliježe odgovarajućoj kontroli organa koji je nadležan.

28. Ustavni sud se, ne uzimajući u obzir neke njegove specifične karakteristike, vezuje za opću instituciju ustavnog pravosuđa. Ona se razvila u Europi, prije svega u saveznm državama, Njemačkoj i u Austriji, posebice u pogledu raspodjele nadležnosti između centralne države i federalnih jedinica. To pitanje, koje je dugo vremena smatrano isključivo političkim i kao takvo bilo nepodložno sudbenom uređivanju, počelo je da dobija sve veću pravnu dimenziju krajem XIX i početkom XX stoljeća, što je opravdalo dodjeljivanje ove posebne problematike posebnom sudu. Od tog momenta postalo je moguće da se proširi ideja i dodijeli ustavnom sudu nadležnosti sankcioniranja bilo koje povrede ustava i da se povjeri ustavnom sudu da kontrolira ustavnost zakona. Ustavni sudovi i danas naznačavaju svoje federalne korijene i doprinos Hansa Kelsena konceptu ustavnog pravosuđa. Oni objašnjavaju da je poseban status ustavnih sudova utemeljen na posebnim funkcijama tih sudova. Taj status je status neovisnog i autonomnog ustavnog organa koji mu daje mjesto van sudbenog aparata i njegove hijerarhije usprkos njegovim pravosudnim funkcijama".

Odlukom u predmetu broj U-53/08 od 29.10.2008. godine, Ustavni sud Republike Srpske utvrdio je da odredbe Zakona o plaćama i drugim naknadama sudaca i tužitelja u Republici Srpskoj, u dijelu koji se odnosi na suce Suda, predsjednika Suda i šefove odjeljenja Ustavnog suda Republike Srpske ocijenio da nisu u suglasnosti s Ustavom Republike Srpske. Relevantni stavovi tog Suda u pogledu reguliranja položaja i ustrojstva ustavnosudbene vlasti primjenjivi su i na položaj ustavnosudbene vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine u odnosu na ustavnu nadležnost i specifičnosti u vidu sastava suda i izbora sudaca Ustavnog suda Federacije, konačnosti i obveznosti odluka Ustavnog suda, njihovo pravno dejstvo, itd. Tako npr., u obrazloženju spomenute Odluke stoji: "Iz citiranih ustavnih odredaba jasno proizilazi uloga Ustavnog suda kao jedne od najznačajnijih institucija u ostvarivanju demokratije, vladavine prava i unaprjeđenju i zaštiti sloboda i prava građana, na kojima se temelji ustavno uređenje Republike Srpske. Spomenute ustavne odredbe istovremeno predstavljaju garancije neovisnosti i samostalnosti Ustavnog suda, što je od velikog značaja za njegovo funkcioniranje, jer jedino na taj način može ostvariti svoju Ustavom utvrđenu ulogu. Široke nadležnosti Ustavnog suda, kao i pravno dejstvo njegovih odluka, koje su općeobvezne i izvršne na teritoriji Republike, nesumnjivo ukazuju na specifičan položaj ovog suda, koji je

neovisan od zakonodavne, izvršne i sudbene vlasti i nalazi se izvan sustava redovitih sudova i njihove hijerarhije". Suštinski istovjetan stav u pogledu položaja Ustavnog suda BiH zauzeo je i Ustavni sud Bosne i Hercegovine u svojoj odluci broj U-6/06, od 29. ožujka 2008. godine ("Službeni glasnik BiH", broj 40/08)".

Nesporna je činjenica da Ustavni sud Bosne i Hercegovine i Ustavni sud Republike Srpske isključivo svojim unutarnjim općim aktom propisuju radno-pravni status uključujući i plaće i naknade svih uposlenih u stručnim službama tih sudova.

Iz Presude Ustavnog suda Federacije broj U-16/16 od 26.04.2017. godine, proizilazi da odredbe Zakona o plaćama i drugim naknadama sudaca i tužitelja u Federaciji Bosne i Hercegovine, u dijelu koji se odnosi na suce, predsjednika Suda i za šefove odjeljenja Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine nisu u suglasnosti s Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Također, točkom 2, imajući u vidu ustavnu odredbu da se plaće sudaca uređuju zakonom, u tom segmentu je naloženo donošenje posebnog zakona u roku od 6 mjeseci od dana objave navedene odluke u "Službenim novinama Federacije BiH". Točkom 2. izreke je naloženo da: "Nalaže se Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine da u roku od 6 mjeseci, od dana objave odluke u "Službenim novinama Federacije BiH", do kada se može primjenjivati zakon iz stavka 1. izreke ove presude u odnosu na Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, uvažavajući relevantne odredbe Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i ustrojstvenu strukturu propisanu Odlukom o ustrojstvu Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 68/10), donese zakon o Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine kojim će razraditi samostalnost i upravno-materijalnu neovisnost Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, uključujući plaće i druga primanja sudaca Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine". Taj rok je istekao 22.01.2018. godine. Stoga je Ustavni sud Federacije sukladno s točkom 3. citirane presude koja glasi: "Ukoliko Parlament Federacije Bosne i Hercegovine ne donese zakon sukladno sa stavkom 2. izreke, Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine će posebnim pravnim aktom urediti pitanja koja obuhvataju samostalnost i upravno-materijalnu neovisnost Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, uključujući plaće i druga primanja sudaca Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine", donio Odluku o položaju, ustrojstvu, funkcioniranju, samostalnosti i upravno-materijalnoj neovisnosti Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, (u daljnjem tekstu: Odluka) koja je objavljena u "Službenim novinama Federacije BiH", broj 6/18. Navedena Odluka predstavlja organski opći akt i kojom se u cijelosti reguliraju sva pitanja koja obuhvataju samostalnost i ustavno-materijalnu neovisnost Ustavnog suda Federacije, uključujući plaće i druge naknade sudaca Ustavnog suda Federacije, te radno-pravni status i primanja uposlenih u Stručnoj službi Ustavnog suda Federacije, koja nisu propisana Ustavom ili drugim općim aktima Ustavnog suda Federacije, donesenim na temelju ove odluke.

U obrazloženju ove presude, a relevantno i u odnosu na ovaj predmet, navedeno je da je uloga Ustavnog suda Federacije kao jedne od najznačajnijih institucija u ostvarivanju demokracije, vladavine prava i zaštite sloboda i prava građana na kojima počiva ustavno uređenje Federacije Bosne i Hercegovine. Spomenute ustavne odredbe predstavljaju garanciju neovisnosti i samostalnosti Ustavnog suda Federacije, što ima veliki značaj za njegovo funkcioniranje, jer samo na takav način može ostvariti svoju ulogu koja je propisana u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine. Isključivo Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine propisane su nadležnosti Suda, osobe koje mogu pokrenuti postupak pred Sudom, pravno dejstvo odluka koje su konačne i obvezujuće na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, što nesumnjivo ukazuje na specifičan i odvojen položaj Suda od ostalih redovitih sudova, koji zbog svoje specifičnosti mora i jeste neovisan kako od zakonodavne tako i od izvršne, ali i od sudbene vlasti. Ustavni sud Federacije nalazi se izvan sustava redovitih sudova kao i njihove hijerarhije, a tim prije i izvan sustava zakonodavne i izvršne vlasti, te time i shodne primjene zakona koji su predmet ocjene ovog suda. Iz tih razloga se, po ocjeni Ustavnog suda Federacije, pitanje položaja uposlenih u Ustavnom sudu Federacije, uključujući i njihov materijalni položaj, ne može regulirati na isti način i istim zakonima kojima su regulirane plaće za redovne sudove, ali tim prije ni zakonima za državne službenike i namještenike, pa ni shodnom primjenom ukoliko sam Sud ne odluči tako.

Ustavni sud Federacije posebice naglašava da Odluka predstavlja organski opći pravni akt kojim se uređuju sva pitanja koja obuhvataju samostalnost i ustavno-materijalnu neovisnost Ustavnog suda Federacije, uključujući plaće i druge naknade sudaca Ustavnog suda Federacije, te radno-pravni status i primanja uposlenih u Stručnoj službi Ustavnog suda Federacije, koja nisu propisana Ustavom ili drugim općim aktima Ustavnog suda Federacije, donesenim na temelju ove odluke.

Po osnovu te Odluke, a kako je Presudom broj U-16/16 od 26.04.2017. godine prestao da se primjenjuje Zakon o plaćama i drugim naknadama sudaca i tužitelja u Federaciji Bosne i Hercegovine, u dijelu koji se odnosi na suce Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Federacije je donio Pravilnik o pravima, obvezama, plaćama i drugim naknadama sudaca Ustavnog suda Federacije. Međutim, puna samostalnost i upravno-materijalna samostalnost, koja se ogleda u samostalnom planiranju i predlaganju proračuna Suda, kao i samostalnom raspoređivanju odobrenih proračunskih sredstava, se ne može postići samo kroz samostalnost kod utvrđivanja plaća sudaca ovog Suda, nego i kroz konačno definiranje radno-pravnog statusa svih uposlenika Ustavnog suda Federacije, što uključuje i njihove plaće i naknade.

Vodeći računa o specifičnom položaju ovog suda, potrebno je posebice naglasiti značaj i ulogu uposlenih u Stručnoj službi Ustavnog suda Federacije, koji sudjeluju u jedinstvenom procesu rada sa sucima, dajući svoj doprinos njegovoj potpunoj

samostalnosti i neovisnosti u granicama prava, obveza i odgovornosti koja se utvrđuje isključivo aktima Suda. Utvrđivanje statusa uposlenika Ustavnog suda Federacije, na način i pod uvjetima slično kako to imaju i uposleni u Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine i Ustavnom sudu Republike Srpske, jeste krupan i neophodan doprinos ostvarivanju pune samostalnosti Ustavnog suda Federacije, jer bi uposlenici na navedeni način, također, bili zaštićeni od eventualnih pritisaka drugih organa vlasti.

Utvrđivanje prava, obveza, odgovornosti i plaća uposlenika aktima Suda u punom kapacitetu je konačan korak prema uspostavljanju i pune samostalnosti ovog suda, koja je propisana Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, a bliže definirana Odlukom. Kako je istom propisano da Sud samostalno donosi i regulira radno-pravni status, uključujući plaće i naknade Stručne službe, to je Sud utvrdio u točki 1. ove presude da nisu sukladni s Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine odredbe Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine i odredbe Zakona o namještenicima u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine koje reguliraju shodnu primjenu spomenutih zakona u odnosu na Ustavni sud Federacije, a u točki 2., ove presude da u članku 20., platni razred II., radno mjesto alineja 3. u dijelu koji glasi: "tajnici Ustavnog suda" i platni razred IV., radno mjesto alineja 7. "savjetnik u Ustavnom sudu Federacije" Zakona o plaćama i naknadama u organima vlasti Federacije Bosne i Hercegovine, nisu sukladni s Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Na temelju izloženog, odlučeno je kao u izreci ove presude.

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

Broj U-31/18

26. ožujka 2019. godine

Sarajevo

Predsjednica

Ustavnog suda Federacije

Bosne i Hercegovine

Aleksandra Martinović, v. r.