

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu za utvrđivanje ustavnosti Zakona o državnim službenicima u tijelima državne službe u Kantonu Zapadno-hercegovačkom, na temelju članka IV. C.10. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, nakon provedene javne rasprave, na sjednici održanoj 9. veljače 2010. godine, donio je

PRESUDU

Utvrđuje se da Zakon o državnim službenicima u tijelima državne službe u Kantonu Zapadno-hercegovačkom ("Narodne novine Kantona Zapadno-hercegovačkog", broj 16/08) nije u nesuglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Presudu objaviti u "Službenim novinama Federacije BiH" i "Narodnim novinama Kantona Zapadno-hercegovačkog".

OBRAZLOŽENJE

Premijer Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva), dana 24.12.2008. godine, podnio je Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu Ustavni sud Federacije) zahtjev za utvrđivanje ustavnosti Zakona o državnim službenicima u tijelima državne službe u Kantonu Zapadno-hercegovačkom (u daljnjem tekstu: Zakon).

U zahtjevu se navodi, da Zakon nije u suglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, iz razloga što su Zakonom povrijeđene odredbe članka II.A.2. (1) c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kojima je propisano, da sve osobe na teritoriji Federacije uživaju pravo na jednakost pred zakonom, zatim odredbe članka II.A. 2. (2) b), kojima je propisano, da svi građani uživaju politička prava: da učestvuju u javnim poslovima i da imaju jednak pristup javnim službama; da biraju i da budu birani. Podnositelj zahtjeva ističe da je Parlament Federacije Bosne i Hercegovine donio Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 29/03, 23/04, 39/04, 67/05 i 8/06) (u daljnjem tekstu: Zakon o državnoj službi u Federaciji), kojim je uređen radno-pravni status državnih službenika u organima državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, kantonu, gradu i općini. Mišljenja je, da je donošenjem istog zakona Federacija Bosne i Hercegovine osigurala primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u članku II.A.2. c) i d) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Posebice naglašava odredbu članka 3. Zakona o državnoj službi u Federaciji, kojom je propisano, da se zapošljavanje i unapređenje profesionalne karijere državnog službenika zasniva na javnom konkursu i profesionalnoj sposobnosti, da se zapošljavanje u organima državne službe vrši samo na temelju javnog konkursa i ispunjavanja uvjeta i kriterija propisanih navedenim zakonom i posebnim zakonom i podzakonskim propisima donesenim na temelju pomenutog zakona. Također, se poziva i na članak 18. točka 2. Zakona o državnoj službi u Federaciji, kojim je propisano, da državni službenik ima pravo na pošten i pravedan tretman u svim aspektima kadrovske politike, bez obzira na nacionalnost, socijalno podrijetlo, entitetsko državljanstvo, prebivalište, religiju, politička i druga uvjerenja, spol, rasu,

rođenje, bračni status, godine starosti, imovinsko stanje, hendikepiranost ili drugi status. Naglašava, da je člankom 26. propisano, da prilikom provođenja javnog konkursa Agencija za državnu službu osigurava da se kod izbora državnog službenika postupa sukladno članku 18. stavak 2. Podnositelj zahtjeva konstatira, da iz odredbe članka III. 4. e) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine proizilazi, da kantoni nisu nadležni za donošenje propisa kojim se regulira radno-pravni status, odnosno "pristup" javnim službama državnog službenika u organima državne službe kantona, grada i općina, već samo za utvrđivanje politike koja se tiče reguliranja i osiguranja javnih službi. Na temelju izloženog predlaže, da Ustavni sud Federacije, nakon provedenog postupka donese presudu kojom se utvrđuje, da Zakon nije sukladan Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine.

Ustavni sud Federacije je 14.1.2009. godine sukladno s člankom 10. i 16. u svezi s člankom 39. stavak 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 6/95 i 37/03) dostavio zahtjev Skupštini Kantona Zapadno-hercegovačkog da, kao druga stranka u postupku, da odgovor na zahtjev podnositelja u roku od 15 dana od dana prijema zahtjeva.

Aktom broj 01-34/09-3 od 2.2.2009. godine predsjednik Skupštine Kantona Zapadno-hercegovačkog dostavio je odgovor na zahtjev podnositelja u kojem navodi, da je Skupština Kantona Zapadno-hercegovačkog, kao višestranačko i višenacionalno tijelo, ispoštovala postupak donošenja Zakona. Ističe, da su se skupštinski odbori očitovali o Prednacrtu, Nacrtu i Prijedlogu Zakona, koji je predložila Vlada Kantona Zapadno-hercegovačkog, te da je isti usvojen u formi Prijedloga na sjednici Skupštine kantona 3.11.2008. godine. Mišljenja su da je zahtjev pravno neutemeljen, paušalan i kontradiktoran. Ističu, da je osporenim zakonom osigurana primjena najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u Aneksu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, posebice jednakost osoba pred zakonom, osiguranje svim građanima ostvarivanja političkih prava, sudjelovanja u javnim poslovima i mogućnosti jednakog pristupa javnim službama, te prava da biraju i da budu birani. Naglašavaju da su u postupku donošenja osporenog zakona ispoštovane odredbe čl. II. A.1. do 7. i članak V.1.1. a) b) i c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. U odgovoru se citiraju i dovode u međusobnu svezu navedene odredbe sa odredbama članka III.4. e) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kojom je propisano, da kantoni imaju nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti, a posebice su nadležni za utvrđivanje politike, koja se tiče reguliranja i osiguravanja javnih službi. Na temelju citiranih odredbi Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, mišljenja su da su kantoni nadležni za sve što nije isključivo povjereno federalnoj vlasti, posebice za utvrđivanje politike kroz donošenje zakona koji reguliraju i osiguravaju javne službe u kantonu, sukladno odredbi članka III. 4. e) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Pozivaju se na Presudu Ustavnog suda Federacije broj U-18/05 od 16.2.2006. godine kojom se utvrđuje, da odredbe Zakona o inspekcijama u Federaciji Bosne i Hercegovine koji je objavljen u "Službenim novinama Federacije BiH", broj 69/05 u dijelu kojim se uređuje ustrojstvo, djelokrug, te prava, dužnosti i odgovornosti kantonalnih inspekcija, nisu u suglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Nadalje navode, da je do donošenja Zakona o državnoj službi u Federaciji ova oblast bila regulirana Zakonom o radnim odnosima i plaćama službenika organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 13/08) i Zakonom o radnim odnosima i plaćama službenika u tijelima uprave u Kantonu Zapadno-hercegovačkom ("Narodne novine Kantona Zapadno-hercegovačkog", broj 14/00, 8/01 i 3/02). Naglašavaju, da

su Zakon o radnim odnosima i plaćama službenika u tijelima uprave imali svi kantoni, a da je navedeni zakon u Kantonu Zapadno-hercegovačkom stavljen van snage donošenjem Zakona o prestanku važenja Zakona o radnim odnosima i plaćama službenika u tijelima uprave u Kantonu Zapadno-hercegovačkom ("Narodne novine Kantona Zapadno-hercegovačkog", broj 1/06). Člankom 2. navedenog zakona je propisano da će se do donošenja posebnih kantonalnih zakona i propisa iz ove oblasti primjenjivati Zakon o državnoj službi u Federaciji. Mišljenja su da je osporeni zakon donesen sukladno Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine i Ustavu Kantona Zapadno-hercegovačkog, obzirom da ovaj Kanton nije prenio nadležnost na federalnu vlast i da na taj način provode reformu javne uprave sukladno najvišim načelima i standardima zakonodavstva Europske unije.

Na temelju izloženog, smatraju da je osporeni zahtjev neutemeljen iz sljedećih razloga: sukladno članku III. 1. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, materija koju regulira Zakon ne spada u isključivu nadležnost Federacije; sukladno članku III. 2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, materija koju regulira Zakon ne spada u zajedničku nadležnost Federacije i kantona; sukladno članku III. 4. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine kantoni imaju sve nadležnosti koje nisu izričito povjerene federalnoj vlasti, i samim tim materija koju regulira Zakon je u isključivoj nadležnosti kantona; Kanton Zapadno-hercegovački nije prenio ovu nadležnost u oblasti koju regulira Zakon na federalnu vlast; osporeni zakon osigurava primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, sukladno članku V.1.1. a) b) i c) Ustava. Zbog svega navedenog predlažu, da Ustavni sud Federacije nakon provedenog postupka donese presudu kojom će zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona odbiti kao neutemeljen.

Ustavni sud Federacije je 5.2.2009. godine sukladno članku 10. i 17. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine dostavio podnositelju zahtjeva, odgovor Skupštine Kantona Zapadno-hercegovačkog na zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona, radi izjašnjenja o navodima iz odgovora. U izjašnjenju podnositelj zahtjeva ističe, da je potreba za donošenjem Zakona o državnoj službi u Federaciji proizišla iz obveze za provođenjem procesa reforme uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, odnosno uspostavljanja državne uprave na načelima i standardima ustrojstva državne uprave u modernim europskim državama, a što je pretpostavka za ispunjavanje obveza za europske integracije. Mišljenja je, da bi prenošenje nadležnosti u ovoj oblasti na kantonalni nivo povećalo mogućnost političkog utjecaja i dovelo u pitanje sistemski pristup u reformi javne uprave. Što se tiče navoda iz odgovora na zahtjev, da su prije donošenja osporenog zakona, kantoni donosili svoje zakone iz ove oblasti, podnositelj zahtjeva navodi da je člankom 138. Zakona o radnim odnosima i plaćama službenika organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, bilo propisano, da se odredbe čl. 1. do 137. navedenog zakona primjenjuju na kantonalne organe uprave, općinske i gradske službe, te upravne ustanove, ako kantonalnim zakonom nije drukčije određeno, a da u Zakonu takva odredba ne postoji. Smatra, da pravni poredak kantona mora biti u suglasnosti sa državnim i entitetskim ustavom i općim pravnim aktima iz razloga osiguranja sustava jedinstva ustavnosti. Zbog svega navedenog je mišljenja, da nije moguće donijeti Zakon na temelju odredbi kantonalnog ustava, i da je on u neskladu sa Zakonom o državnoj službi u Federaciji.

U ovom predmetu Ustavni sud Federacije je održao javnu raspravu 9.2.2010. godine. Raspravi su prisustvovali: opunomoćenik podnositelja zahtjeva i opunomoćenici Skupštine Kantona Zapadno-hercegovačkog.

Opunomoćenik podnositelja zahtjeva na javnoj raspravi obrazložio je navode iz podnesenog zahtjeva, naglašavajući, da ne postoji ustavni temelj za donošenje Zakona, odnosno, da je Zakon donesen suprotno članku III. 4. e) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Predstavnici Skupštine Kantona Zapadno-hercegovačkog također su obrazložili odgovor na navode podnositelja zahtjeva, ističući, da postoji ustavni temelj za donošenje Zakona, kojim je osigurana primjena najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda, utvrđenih u Aneksu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Ustavni sud Federacije odlučio je kao u izreci ove Presude iz sljedećih razloga:

Razmatrajući podneseni zahtjev, Ustavni sud Federacije pošao je od odredbe članka III. 2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine kojom je propisana zajednička nadležnost Federacije i kantona, te od odredbe članka III.3. kojom je utvrđen način ostvarivanja tih zajedničkih nadležnosti. Člankom III.2. e) propisano je, da su pored ostalih nadležnosti, Federacija i kantoni nadležni i za socijalnu politiku, a ta nadležnost se prema Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, može ostvarivati zajednički ili odvojeno ili od strane kantona koordinirano od federalne vlasti, kako je to i propisano člankom III. 3. (1). U konkretnom slučaju, Skupština Zapadno-hercegovačkog kantona donijela je Zakon kojim su uređena prava i obveze državnih službenika u tijelima državne uprave u tom Kantonu. Oblast koja je uređena ovim Zakonom je oblast radnih odnosa državnih službenika, a oblast radnih odnosa je sastavni dio socijalne politike. Na temelju navedenog, a prema mišljenju Ustavnog suda Federacije postoji ustavni temelj za donošenje Zakona od strane Skupštine Zapadno-hercegovačkog kantona iz oblasti koja spada u zajedničke nadležnosti Federacije i kantona, a koja se može ostvarivati na način kako je to propisano u članku III.3.(1) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. U prilog ovoj tvrdnji je i činjenica, da je člankom III. 4. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine propisano, da kantonima pripadaju sve nadležnosti koje nisu izričito dodijeljene federalnoj vlasti, a posebice su nadležni, za stvaranje politike u svezi s reguliranjem i osiguranjem javnih službi.

Nadalje, Ustavni sud Federacije je imao u vidu činjenicu, da u provedenom postupku nije našao povredu odredaba čl. II.A. 2. (1) i II.A.2. (2) b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, kojima je propisano, da će Federacija osigurati primjenu najviše razine međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u dokumentima navedenim u Dodatku ovog Ustava. Ovo iz razloga, što je člankom V.1.1. a) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine regulirano, da će svaki kanton, pri provedbi obveza opisanih u člancima III. 2. i 4. poduzimati sve mjere zaštite ljudskih prava i sloboda navedenih u člancima II. A. 1 do 7. i predviđenih u instrumentima u Dodatku ovog Ustava. Prema tome, sukladno ustavnim određenjima svi kantoni u Federaciji Bosne i Hercegovine kao i Federacija, imaju obvezu da poduzimaju sve mjere zaštite ljudskih prava i temeljnih sloboda navedenih u člancima II. A. 1. do 7. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

I na kraju, analizirajući navedene odredbe Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Federacije je mišljenja, da je Skupština Kantona Zapadno-hercegovačkog, imala ustavni temelj

za donošenje Zakona o državnoj službi u tijelima državne službe u Kantonu Zapadno-hercegovačkom iz razloga što je ovim Zakonom uređen radno-pravni status državnih službenika u tijelima državne uprave u tom Kantonu.

S obzirom na navedeno odlučeno je kao u izreci ove Presude.

Ovu Presudu Ustavni sud Federacije donio je jednoglasno u sastavu: mr. Kata Senjak, predsjednica Suda, Sead Bahtijarević, mr. Ranka Cvijić, Aleksandra Martinović, Domin Malbašić i mr. Faris Vehabović, suci Suda.

Broj: **U-30/08**
9. veljače 2010. godine
S a r a j e v o

Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine
mr. Kata Senjak, v.r.
