

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu u predmetu broj **U 6/06**, rješavajući zahtjeve **Ive Mire Jovića i Sulejmana Tihica, u vrijeme podnošenja zahtjeva članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine**, na osnovu člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 59. stav 2. alineja 2, člana 61. st. 1, 2. i 3. i člana 63. st. 2. i 3. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» broj 60/05), u sastavu:

Hatidža Hadžiosmanović, predsjednica

Miodrag Simović, potpredsjednik

Valerija Galić, potpredsjednica

Tudor Pantiru, sudija

Mato Tadić, sudija

Constance Grewe, sutkinja

Seada Palavrić, sutkinja

Krstan Simić, sudija

na sjednici održanoj 29. marta 2008. donio je

## **ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU**

Djelimično se usvajaju zahtjevi **Ive Mire Jovića i Sulejmana Tihića, u vrijeme podnošenja zahtjeva članova Predsjedništva Bosne i Hercegovine.**

Utvrđuje se da Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim ustanovama na nivou Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» broj 90/05), u dijelu koji se odnosi na Ustavni sud Bosne i Hercegovine, nije u skladu sa čl. VI/2.b) i VI/3. i članom I/2. u vezi sa članom IX/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim ustanovama na nivou Bosne i Hercegovine, u dijelu koji se odnosi na Ustavni sud Bosne i Hercegovine, ukida se u skladu sa članom 63. stav 2. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim ustanovama na nivou Bosne i Hercegovine, u dijelu koji se odnosi na Ustavni sud Bosne i Hercegovine, prestaje važiti narednog dana od dana objavljivanja ove odluke u «Službenom glasniku Bosne i Hercegovine», u skladu sa članom 63. stav 3. Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine.

Utvrđuje se da je član 4. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, koji je naslovljen «Izuzeće u primjeni» («Službeni glasnik BiH» br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04 i 37/04) u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

Odluku objaviti u «Službenom glasniku Bosne i Hercegovine», «Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine», «Službenom

glasniku Republike Srpske» i «Službenom glasniku Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine».

## OBRAZLOŽENJE

### I. Uvod

1. Ivo Miro Jović i Sulejman Tihić, članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnosioci zahtjeva), podnijeli su 17. februara i 16. marta 2006. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjeve za ocjenu ustavnosti odredaba Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim ustanovama na nivou Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» broj 90/05; u daljnjem tekstu: Zakon o plaćama) kako slijedi: član 2; član 8. stav 5. u dijelu koji glasi: «Ustavnog suda Bosne i Hercegovine»; član 14. u dijelu koji glasi: «Za Ustavni sud Bosne i Hercegovine te propise donosi Ustavni sud Bosne i Hercegovine u saradnji sa Ministarstvom pravde Bosne i Hercegovine»; član 15. u dijelu koji glasi: «Ustavnog suda Bosne i Hercegovine»; član 17. tačka a) u dijelu koji glasi: «Za generalnog sekretara Ustavnog suda Bosne i Hercegovine»; tačka b) u dijelu koji glasi: «Za registrara Ustavnog suda Bosne i Hercegovine»; tač. d), e), f) i g) u dijelovima koji glase: «Za šefove odjela Ustavnog suda Bosne i Hercegovine»; «Za više pravne savjetnike Ustavnog suda Bosne i Hercegovine»; «Za pravne savjetnike Ustavnog suda Bosne i Hercegovine»; «Za stručne saradnike Ustavnog suda Bosne i Hercegovine», i člana 4. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, naslovljen Izuzeće u primjeni («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04 i 37/04; u daljnjem tekstu: Zakon o državnoj službi) u dijelu koji glasi: «sudije Ustavnog suda Bosne i Hercegovine» (u daljnjem tekstu: osporene odredbe predmetnih zakona) sa odredbama čl. I/2, IV/4.a) i VI/2.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

### II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 22. stav 1. Pravila Ustavnog suda, od Predstavničkog doma i Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlamentarna skupština) zatraženo je 10. maja 2006. godine dostavljanje odgovora na zahtjev. Ustavni sud je ponovo 7.

decembra 2007. godine zatražio od oba doma Parlamentarne skupštine dostavljanje odgovora na zahtjev, budući da je nakon podnošenja zahtjeva Parlamentarna skupština usvojila osporeni Zakon o plaćama.

3. Predstavnički dom je 7. januara 2008. godine dostavio mišljenje o zahtjevu za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama, a Dom naroda 23. januara 2008. godine.

4. Visoki predstavnik za Bosnu i Hercegovinu (u daljnjem tekstu: Visoki predstavnik) uputio je Ustavnom sudu dopis od 23. maja 2006. godine u kojem je naveo da je Visoki predstavnik s obzirom na već ustaljenu praksu, spreman pomoći Ustavnom sudu u svojstvu *amicus curiae* u ovom predmetu, pa je Ustavni sud 31. maja 2006. godine pozvao Visokog predstavnika da u tom svojstvu dostavi pismena zapažanja na navode podnosioca zahtjeva. Visoki predstavnik je 26. juna 2006. godine dostavio svoje mišljenje u svojstvu *amicus curiae*.

### **III. Zahtjev**

#### **a) Navodi iz zahtjeva**

5. Podnosioci zahtjeva su tražili da Ustavni sud ispita ustavnost nekoliko odredaba Zakona o plaćama i Zakona o državnoj službi, kao i da ispita ustavnost Zakona o plaćama u cjelini i proglasi ga neustavnim. U vezi s tim, podnosioci zahtjeva su naveli da je Zakon o plaćama neustavan iz nekoliko razloga:

a) Podnosioci zahtjeva smatraju da je ovaj zakon suprotan principu neovisnosti Ustavnog suda koja je propisana članom I/2. u vezi sa članom VI. Ustava Bosne i Hercegovine. U tom smislu, podnosioci zahtjeva navode da Ustavni sud ima normativnu nadležnost da neovisno odlučuje o plaćama sudija i ostalih zaposlenih u Ustavnom sudu, ističući da je upravo ovaj ustavni princip neovisnosti izvor autonomije Ustavnog suda i da mu on omogućava da sam donosi fundamentalne i vitalne norme o određenoj materiji.

b) Podnosioci zahtjeva smatraju da se pitanje plaća sudija Ustavnog suda ne može propisati tzv. običnim zakonom jer, kako navode, Ustav Bosne i Hercegovine ne daje osnov za donošenje zakona, propisa ili općih akata koji se tiču rada Ustavnog suda i njegove uloge utvrđene tim Ustavom. Podnosioci zahtjeva navode da je članom IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine utvrđena nadležnost Parlamentarne skupštine za donošenje zakona koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija Skupštine prema ovom

Ustavu. Međutim, podnosioci zahtjeva navode da ni jedna odredba Ustava Bosne i Hercegovine ne predviđa, *expressis verbis*, mogućnost za donošenje zakona kojima se reguliraju pitanja rada, uloge i druga pitanja u vezi sa Ustavnim sudom.

c) Podnosioci zahtjeva smatraju da, pitanja koja se tiču Ustavnog suda, ne mogu biti riješena zakonom koji se tiče i tzv. redovnih sudova, budući da je Ustavni sud institucija osnovana za nastajanje, stabilnost i harmoniju demokratskog života zbog čega njegov status mora biti poseban i u odnosu na status i nadležnosti redovnih sudova.

d) Na kraju, podnosioci zahtjeva navode da Parlamentarna skupština, prema Ustavu Bosne i Hercegovine, nema nadležnost odlučivati o plaćama sudija kroz tzv. obični zakon, zato što je za takvo što neophodno prethodno postojeći Ustav Bosne i Hercegovine izmijeniti u amandmanskoj proceduri pri čemu bi se ova pitanja uredila u samom Ustavu ili eventualno Parlamentarnoj skupštini dodijelila nadležnost za donošenje ustavnog organskog zakona kojim bi se na osnovu Ustava razradili ustavni principi i bliže opredijelila organizacija i funkcioniranje Ustavnog suda.

6. Zbog svega navedenog, podnosioci zahtjeva smatraju da osporene zakonske odredbe nisu saglasne sa čl. I/2, IV/4.a) i VI/2.b) Ustava Bosne i Hercegovine, te predlažu da Ustavni sud donese odluku kojom će se utvrditi ova nesaglasnost, osporene odredbe ukinuti i prestati važiti narednog dana od dana objavljivanja odluke u smislu člana 63. st. 2. i 3. Pravila Ustavnog suda.

7. Također, podnosioci zahtjeva su osporili i ustavnost člana 4. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik BiH» br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04 i 37/04), pozivajući se na iste odredbe Ustava Bosne i Hercegovine koje su navedene u tački 7. *supra* ove odluke, ali nisu u vezi s tim navodima dali nikakvo obrazloženje.

#### **b) Odgovor na zahtjev**

8. U mišljenju koje je dostavljeno Ustavnom sudu, Predstavnički dom navodi da je Ustavnopravna komisija Predstavničkog doma razmotrila zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama, te da je konstatirala da je navedeni zakon na privremenoj osnovi donio Visoki predstavnik 9. decembra 2005. godine, da ga je Predstavnički dom usvojio 15. marta, a Dom naroda 30. marta 2007. godine. S obzirom na to da je Predstavnički dom, kako se nadalje navodi, usvojio zakon, Ustavnopravna komisija «ostaje na pozicijama usvojenog zakona».

#### **c) Mišljenje *amicus curiae***

9. Visoki predstavnik je, kao *amicus curiae*, dostavio 27. juna 2006. godine komentare Pravnog odjela Ureda Visokog predstavnika. *Amicus curiae* navodi da su neosnovani navodi podnosioca zahtjeva o tome da Parlamentarna skupština nije ovlaštena donijeti zakon koji bi se ticao Ustavnog suda. U tom smislu, *amicus curiae* navodi da je nesporno da je Ustavni sud institucija BiH, a da Parlamentarna skupština odobrava budžet za sve državne institucije, uključujući i «one koje uživaju izvjestan stepen neovisnosti poput Ustavnog suda». Također, *amicus curiae* ističe da se princip neovisnosti ne može tumačiti tako da se time sprečava Parlamentarna skupština da usvaja zakone kojima se reguliraju plaće sudija i drugih zaposlenih u Ustavnom sudu. U tom pravcu navodi kako smatra da se pitanje koje je pokrenuto u konkretnom slučaju ne odnosi na to zahtijeva li se Ustavom Bosne i Hercegovine poštivanje principa neovisnosti u Bosni i Hercegovini, već na to «hoće li se taj princip tumačiti tako da se njime zabranjuje da Parlamentarna skupština donosi zakone kojima se reguliraju plaće u pravosuđu, uključujući i plaće članova Ustavnog suda».

10. Što se tiče pitanja može li Ustavni sud biti predmet primjene «običnog zakona», *amicus curiae* ističe da bi tumačenje kakvo nude podnosioci zahtjeva «imalo za neophodnu posljedicu to da Ustavni sud funkcionira izvan općeg pravnog režima Bosne i Hercegovine», navodeći da bi to bio presedan u demokratskom režimu i da nema osnova u Ustavu BiH. Nadalje, *amicus curiae* navodi da se Ustavom BiH ne daje pravo Ustavnom sudu da regulira ili na drugi način utvrđuje plaće svojih sudija i/ili zaposlenika, te da bi svako tumačenje Ustava BiH koje bi dalo pravo Ustavnom sudu da donosi normativna pravila kojim se reguliraju plaće njegovih sudija i zaposlenika bila u direktnoj suprotnosti sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Naime, tim tumačenjem bi se, prema mišljenju *amicus curiae*, dala mogućnost javnim službenicima na neizbornim funkcijama da donose normativna pravila koja imaju direktan utjecaj na javna sredstva, što je nepomirljivo sa demokratskim sistemom.

11. *Amicus curiae* nadalje navodi i da se pravo Ustavnog suda da donosi «Poslovnik o radu suda» prema članu VI/2.b) ne može tumačiti kao pravo Ustavnog suda da regulira plaće vlastitih sudija i zaposlenika, već da se ova odredba striktno odnosi na pitanja postupaka pred Ustavnim sudom. Također, *amicus curiae* smatra da se izraz *poslovnik o radu* mora tumačiti restriktivno, a ne široko, da obuhvata mogućnost da Ustavni sud regulira plaće svojih sudija i zaposlenika.

12. *Amicus curiae*, također, smatra da se Ustavom BiH ne omogućava Parlamentarnoj skupštini donošenje «ustavnog zakona» za koji je potrebna kvalificirana većina, pozivajući se na odredbu člana IV/3.c) Ustava BiH, koja propisuje da Parlamentarna skupština sve odluke u oba doma donosi

većinom glasova onih koji su prisutni i glasaju. Ukoliko bi Ustavni sud ipak smatrao da postoji mogućnost donošenja ustavnog zakona, te da plaće sudija i zaposlenika Ustavnog suda mogu biti regulirane samo takvim zakonom, *amicus curiae* navodi da «kao konačni autoritet u zemlji u pogledu tumačenja Sporazuma o civilnoj implementaciji Mirovnog ugovora na osnovu člana V Aneksa X Općeg okvirnog sporazuma, sa punim uvažavanjem smatra da takav zakon ima pravo donijeti Visoki predstavnik».

13. Na kraju, *amicus curiae* zaključuje da nijedna odredba osporenog Zakona o plaćama nije suprotna Ustavu BiH.

#### **IV. Relevantni propisi**

14. **Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine** («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» broj 90/05) u relevantnom dijelu glasi:

«Član 2.

*Osnovna mjesečna plaća sudija Ustavnog suda Bosne i Hercegovine*

*Osnovna mjesečna plaća sudija iznosi:*

*a) Za sudije Ustavnog suda Bosne i Hercegovine: 4.200 KM.*

*b) Za predsjednika Ustavnog suda Bosne i Hercegovine: 4.800 KM.*

Član 8. stav 5.

*Plaćeni godišnji odmor i odsustvo za zadovoljavanje vjerskih potreba*

*Plaćeni godišnji odmor za svakog sudiju i tužioca bit će reguliran planom godišnjih odmora kojeg će odrediti predsjednik suda ili glavni tužilac na godišnjoj bazi u skladu sa propisima o unutrašnjem poslovanju **Ustavnog suda Bosne i Hercegovine**, **Suda Bosne i Hercegovine**, odnosno **Tužilaštva Bosne i Hercegovine**.*

Član 14.

*Naknada za putne troškove*

---

*Visoko sudsko i tužilačko vijeće u saradnji sa Ministarstvom pravde Bosne i Hercegovine donosi propise u vezi sa okolnostima pod kojim sudija, odnosno tužilac ima pravo na naknadu za putne troškove nastale tokom obavljanja službenih dužnosti (dnevnice, prijevoz i smještaj) i iznosu te naknade. **Za Ustavni sud Bosne i Hercegovine te propise donosi Ustavni sud Bosne i Hercegovine u saradnji sa Ministarstvom pravde Bosne i Hercegovine.***

*Član 15.*

*Naknada za troškove edukacije*

*Sudije i tužioci imaju pravo na naknadu za troškove nastale u toku edukacije u skladu sa propisima o unutrašnjem poslovanju **Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Suda Bosne i Hercegovine, odnosno Tužilaštva Bosne i Hercegovine.***

*Član 17.*

*Osnovna mjesečna plaća*

*Osnovna mjesečna plaća sljedećeg stručnog osoblja iznosi:*

- a) **Za generalnog sekretara Ustavnog suda Bosne i Hercegovine i direktora Sekretarijata Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine: 3.800 KM.***
- b) **Za registrara Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, registrara Suda Bosne i Hercegovine i zamjenika direktora Sekretarijata Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine: 3.400 KM.***
- c) **Za generalnog sekretara Suda Bosne i Hercegovine i sekretara Tužilaštva Bosne i Hercegovine, te disciplinskog tužioca Sekretarijata Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine: 3.000 KM.***
- d) **Za šefove odjela Ustavnog suda Bosne i Hercegovine: 2.800 KM.***
- e) **Za više pravne savjetnike Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, šefove odjela i više pravne savjetnike Sekretarijata Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine: od 2.400 do 2.600 KM.***



f) **Za pravne savjetnike Ustavnog suda Bosne i Hercegovine**, pomoćnika generalnog sekretara Suda Bosne i Hercegovine, pravne savjetnike Suda Bosne i Hercegovine i pravne savjetnike i zamjenike šefova odjela Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine: od 1.900 do 2.400 KM.

g) **Za stručne saradnike Ustavnog suda Bosne i Hercegovine**, stručne saradnike i sekretare odjeljenja Suda Bosne i Hercegovine, stručne saradnike i sekretare odjeljenja Suda Bosne i Hercegovine, stručne saradnike/pomoćnike tužilaca u Tužilaštvu Bosne i Hercegovine, pravnike/stručno osoblje Sekretarijata Visokog sudskog i tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine: od 1.200 do 1.800 KM.

#### Član 19.

##### Stavljanje odredbi izvan snage

Odredbe sadržane u drugim zakonima, propisima ili odlukama na nivou Bosne i Hercegovine koje su suprotne odredbama ovog zakona prestaju važiti danom stupanja na snagu ovog zakona.»

15. **Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine** («Službeni glasnik Bosne i Hercegovine» br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04 i 37/04) u relevantnom dijelu glasi:

#### «Član 4.

##### Izuzete u primjeni

1. Članovi Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlamentarna skupština), članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Predsjedništvo), Vijeće ministara (u daljnjem tekstu: Vijeće ministara), ministri i zamjenici ministara, članovi Stalnog komiteta za vojna pitanja, **sudije Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud)**, sudije Suda Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Sud Bosne i Hercegovine), Ombudsmen Bosne i Hercegovine, guverner i viceguverneri Centralne banke Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Centralna banka), generalni revizor i zamjenici generalnog revizora Ureda za reviziju finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) nisu državni službenici i njihov pravni status uređuje se drugim propisima.

2. *Sekretari domova Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i sekretar Zajedničke službe Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine nisu državni službenici.*

3. *Osobe zaposlene kao savjetnici članova Parlamentarne skupštine, članova Predsjedništva, predsjedavajućeg Vijeća ministara, ministara i zamjenika ministara, guvernera i viceguvernera Centralne banke nisu državni službenici.»*

## 16. **Član I/2. Ustava Bosne i Hercegovine**

### *«Demokratski principi*

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

### *Član VI*

#### *Ustavni sud*

##### *I. Sastav*

*Ustavni sud Bosne i Hercegovine sastoji se od devet članova.*

*a) Četiri člana bira Predstavnički dom Federacije, a dva člana Skupština Republike Srpske. Preostala tri člana bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava nakon konsultacije sa Predsjedništvom.*

*b) Sudije će biti istaknuti pravnici visokog moralnog ugleda. Svako ko udovoljava takvoj kvalifikaciji i ima pravo glasa može biti imenovan za sudiju Ustavnog suda. Sudije koje bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava ne mogu biti državljani Bosne i Hercegovine ili bilo koje susjedne države.*

*c) Mandat sudija imenovanih u prvom sazivu bit će pet godina, izuzev ako podnesu ostavku ili budu s razlogom razriješeni na osnovu konsenzusa ostalih sudija. Sudije koje su imenovani u prvom sazivu ne mogu biti reimenovani. Sudije koji će biti imenovani nakon prvog saziva služiti će do navršanih 70 godina života, izuzev ako podnesu ostavku ili budu s razlogom razriješeni na osnovu konsenzusa ostalih sudija.*

d) Za imenovanja koja se budu vršila nakon isteka perioda od pet godina od prvih imenovanja, Parlamentarna skupština može zakonom predvidjeti drugačiji način izbora troje sudija koje bira Predsjednik Evropskog suda za ljudska prava.

## 2. Procedure

a) Većina svih članova suda sačinjava kvorum.

b) Sud će većinom glasova svih članova usvojiti svoja pravila o radu. Sud će voditi javne rasprave, a svoje odluke će javno obrazlagati i objavljivati.

## 3. Jurisdikcija

Ustavni sud će podržavati ovaj Ustav.

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

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

- Je li bilo koja odredba ustava ili zakona jednog entiteta u skladu sa ovim Ustavom. Sporove može pokrenuti član Predsjedništva, predsjedavajući Vijeća ministara, predsjedavajući, ili njegov zamjenik, bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine; jedna četvrtina članova/delegata bilo kojeg doma Parlamentarne skupštine, ili jedna četvrtina članova bilo kojeg doma zakonodavnog organa jednog entiteta.

b) Ustavni sud, također, ima apelacionu nadležnost u pitanjima koja su sadržana u ovom Ustavu kada ona postanu predmet spora zbog presude bilo kojeg suda u Bosni i Hercegovini.

c) Ustavni sud je nadležan u pitanjima koja mu je proslijedio bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga je li zakon, o čijem važenju njegova odluka ovisi, kompatibilan sa ovim Ustavom, sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njezinim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine, ili u pogledu postojanja ili domašaja nekog općeg pravila međunarodnog javnog prava koje je bitno za odluku suda.

#### 4. Odluke

*Odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.*

#### *Član IX/2. Ustava Bosne i Hercegovine*

*Naknada za lica koja obavljaju funkciju u institucijama Bosne i Hercegovine ne može biti umanjena za vrijeme trajanja mandata nosioca funkcije.»*

### **V. Dopustivost**

17. Zahtjeve za ocjenu ustavnosti potpisali su članovi Predsjedništva Bosne i Hercegovine Ivo Miro Jović i Sulejman Tihić, što znači da su zahtjeve podnijela ovlaštena lica prema članu VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine. Osim toga, predmet zahtjeva odnosi se na ocjenu ustavnosti osporenih odredaba predmetnih zakona, za čije rješavanje je Ustavni sud nadležan prema članu VI/3.a) alineja 2. Ustava Bosne i Hercegovine.

18. Imajući u vidu odredbe člana VI/3.a) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 17. stav 1. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je utvrdio da su predmetni zahtjevi dopustivi, zato što su ih podnijeli ovlašteni subjekti, te da ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 17. stav 1. Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjevi nisu dopustivi.

### **VI. Meritum**

19. Podnosioci zahtjeva navode da osporene odredbe predmetnih zakona nisu saglasne sa odredbama čl. I/2, IV/4.a) i VI/2.b) Ustava Bosne i Hercegovine.

20. Ustavni sud, međutim, zapaža da su podnosioci zahtjeva, navodeći da «Ustav Bosne i Hercegovine ne daje osnovu za donošenje zakona, propisa ili općih akata koji se tiču rada Ustavnog suda i njegove uloge utvrđene tim Ustavom», a da bi takvo šta bilo moguće «neophodno [je] prethodno postojeći Ustav Bosne i Hercegovine izmijeniti u amandmanskoj proceduri», u cijelosti osporili ustavnost Zakona o plaćama.

21. Podnosioci zahtjeva navode da osporene odredbe zakona nisu u skladu sa čl. I/2, IV/4.a) i VI/2.b) Ustava Bosne i Hercegovine. Međutim, Ustavni sud, iako to nije izričito navedeno u zahtjevima koji nisu potpuno precizni, mora primijetiti da se suština navoda odnosi na smanjenje

plaća sudijama Ustavnog suda tokom obavljanja funkcija. Imajući na umu opći uvjet poštivanja vladavine prava naveden u članu I/2. Ustava BiH, Ustavni sud mora analizirati postavljena pitanja u smislu člana IX/2. Ustava BiH, koju smatra odgovarajućom odredbom u konkretnom slučaju. Pri tome, Ustavni sud naglašava da može dati vlastitu pravnu kvalifikaciju činjenica, te da ga ne obavezuje kvalifikacija koju daju strane u predmetu (vidi, između ostalog, *Guerra i drugi protiv Italije*, presuda od 19. februara 1998. godine, stav 44). Imajući ovo u vidu, Ustavni sud smatra da je navode podnosioca zahtjeva potrebno razmotriti i u odnosu na nesaglasnost Zakona o plaćama u odnosu na čl. I/2. i IX/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

22. Princip vladavine prava naveden u članu I/2. Ustava BiH znači da država Bosna i Hercegovina funkcionira u skladu sa postojećim zakonima i prije svega u skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine. Ova obaveza se odnosi jednako na zakonodavna, izvršna i sudska ovlaštenja Bosne i Hercegovine. Osim toga, unutrašnje uređenje Bosne i Hercegovine zasnovano je, između ostalog, i na principu podjele vlasti koji je bitan za koncept vladavine prava, s naglaskom na neovisnost sudova pred kojima se ostvaruje princip kontrole političke vlasti putem prava. Prema Ustavu Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština je zakonodavni organ Bosne i Hercegovine koji na osnovu ovlaštenja iz člana IV/4. Ustava BiH određuje pravne okvire djelovanja drugih državnih organa, što je i tradicionalna funkcija parlamenta kao zakonodavnog organa. Predsjedništvo BiH, iako ima prilično kompleksnu ustavnu funkciju, predstavlja izvršnu granu vlasti. Iako Ustav Bosne i Hercegovine ne predviđa postojanje sudske vlasti na državnom nivou, kao treće grane vlasti, on utvrđuje postojanje Ustavnog suda kao posebne i specifične državne institucije koja ima ustavnosudsku funkciju. Kada se pažljivo iščitaju ustavne nadležnosti svih navedenih organa vlasti, utvrđene Ustavom Bosne i Hercegovine, jasno je da postoje mehanizmi međusobne kontrole i ravnoteže vlasti, što je i suština principa podjele vlasti kao uvjeta za vladavinu prava.

23. U vezi s navedenim, Ustavni sud naglašava da princip neovisnosti Ustavnog suda, mada nije izričito naveden u Ustavu Bosne i Hercegovine, predstavlja opći princip koji mora biti poštovan čak i kada u ustavnom tekstu nije izričito naveden, jer je, kao što je već rečeno, ovaj princip neodvojiv od principa vladavine prava izraženog u članu I/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Međutim, princip vladavine prava i neovisnost suda kao njegov neodvojiv dio, a naročito princip podjele vlasti ne znače da zakonodavac ne može zakonima i propisima regulirati pitanja koja su od važnosti za funkcioniranje državnih institucija, čak i ako se radi o Ustavnom sudu, ali samo onako kako je to predviđeno i u skladu sa Ustavom BiH.

24. Ustav BiH nije izričito predvidio da će se pitanja koja se odnose na funkcioniranje Ustavnog suda regulirati posebnim zakonima. Jedine ustavne odrednice u vezi sa zakonodavnim rješavanjem pitanja koja se odnose na Ustavni sud nalaze se: (1) u članu VI/1.d), koji utvrđuje ovlaštenje Parlamentarne skupštine da, nakon isteka roka od pet godina od prvog imenovanja sudija Ustavnog suda, zakonom odredi «drugačiji način izbora troje sudija koje bira predsjednik Evropskog suda za ljudska prava» i (2) u članu VI/2.b) Ustava BiH, kojim je utvrđeno da će Ustavni sud, većinom glasova svojih članova, donijeti vlastita pravila o radu («*rules of court*»). Činjenica da je ustavotvorac «pravila suda» propisao kao ustavnu kategoriju vodi zaključku da se ne mogu prihvatiti navodi iz izjašnjenja *amicus curiae* «da ne postoji nijedna odredba Ustava BiH koja opravdava bilo kakvu značajnu razliku u tumačenju pravila koja usvaja Ustavni sud i poslovnika o radu koje usvaja npr. Predsjedništvo ili Parlamentarna skupština». Naprotiv, upravo činjenica da je članom VI/2.b) Ustava Bosne i Hercegovine ovlaštenje za donošenje vlastitih pravila stavljeno u isključivu nadležnost Ustavnog suda, govori u prilog namjeri ustavotvorca da na taj način osigura neovisnost Ustavnog suda, tako što mu je osigurao da sam propisuje vlastita pravila postupanja i time onemogućiti bilo kakvo miješanje u način vršenja nadležnosti koje su mu dodijeljene, a što, također, ukazuje i na naročit položaj koji Ustavni sud ima prema Ustavu Bosne i Hercegovine.

25. Također, članom IV/4.b) Ustava BiH je utvrđeno da Parlamentarna skupština «odlučuje o izvorima i iznosu sredstava za rad institucija Bosne i Hercegovine i za međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine» što podrazumijeva i Ustavni sud. U konkretnom slučaju, podnosioci zahtjeva smatraju da nedostatak izričite ustavne odredbe znači zabranu državnom zakonodavcu da sva važna pitanja koja se tiču Ustavnog suda, uključujući i plaće i druga primanja sudija i zaposlenih u Ustavnom sudu, definiše zakonom, jer se time narušava neovisnost i samostalnost Ustavnog suda.

26. U vezi s tim, Ustavni sud naglašava da princip vladavine prava i neovisnost sudstva, kao njegov neodvojiv dio, a naročito princip podjele vlasti, nikako ne znače da zakonodavac ne može zakonima i propisima regulirati 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 principu vladavine prava koji podrazumijeva i isključenje široke diskrecijske vlasti državnih organa i jednakost svih pred zakonom, a samim tim suprotno i principu podjele vlasti, koji podrazumijeva postojanje mehanizma za međusobnu kontrolu organa vlasti i uspostavljanje međusobne ravnoteže. Dakle, reguliranje pitanja koja su bitna i važna za postojanje i funkcioniranje

Ustavnog suda mora biti u skladu s Ustavom BiH i u pravcu očuvanja njegove neovisnosti i samostalnosti.

27. Ustavni sud smatra da neovisnost Ustavnog suda predstavlja princip koji zakonodavac upravo mora osigurati, vodeći računa o naročitom položaju i ulozi koju Ustavni sud ima u Ustavu Bosne i Hercegovine. Ustavni sud smatra važnim istaći da ovo uključuje ne samo pitanje plaća sudija već i drugih zaposlenih u Ustavnom sudu, a što znači osiguranje pune finansijske neovisnosti i samostalnosti Ustavnog suda, koja se ogleda u samostalnom planiranju i predlaganju budžeta Suda, kao i samostalnom raspoređivanju odobrenih budžetskih sredstava čija visina svakako mora podlijegati odgovarajućoj kontroli nadležnog organa.

28. Ustavni sud se, ne uzimajući u obzir neke njegove specifične karakteristike, vezuje za opću instituciju ustavnog pravosuđa. Ona se razvila u Evropi, prije svega u saveznim državama, Njemačkoj i u Austriji, naročito u pogledu raspodjele nadležnosti između centralne države i federalnih jedinica. To pitanje, koje je dugo vremena smatrano isključivo političkim i kao takvo bilo nepodložno sudskom uređivanju, počelo je dobijati sve veću pravnu dimenziju krajem IX i početkom XX stoljeća, što je opravdalo dodjeljivanje ove posebne problematike posebnom sudu. Od tog momenta postalo je moguće proširiti ideju i dodijeliti ustavnom sudu nadležnost sankcioniranja bilo koje povrede ustava i povjeriti ustavnom sudu kontrolu ustavnosti zakona. Ustavni sudovi i danas naznačavaju svoje federalne korijene i doprinos Hansa Kelsena konceptu ustavnog pravosuđa. Oni objašnjavaju da je poseban status ustavnih sudova zasnovan na posebnim funkcijama tih sudova. Taj status je status neovisnog i autonomnog ustavnog organa koji mu daje mjesto izvan sudskog aparata i njegove hijerarhije usprkos njegovim pravosudnim funkcijama.

29. Ustav Bosne i Hercegovine je inspiriran tom idejom. Organi koje Ustav BiH uspostavlja kao ustavne organe su Predsjedništvo, Parlamentarna skupština, Vijeće ministara, Centralna banka i Ustavni sud. Ustav BiH dodjeljuje Ustavnom sudu opći zadatak «podržavanja Ustava» (član VI/3) i široke nadležnosti kontrole ustavnosti. Ti zadaci, koji se vrše i u odnosu na druge ustavne organe, a naročito zakonodavca, i koji se reflektiraju u konačnim i obavezujućim odlukama za sve javne organe, jasno impliciraju garancije čvrste neovisnosti i autonomije. Ustav BiH na taj način propisuje da izbor sudija i usvajanje pravila vrši Ustavni sud (član VI/2.(b)). Iako Ustav BiH ne precizira te garancije, jasno je da se u ovom pogledu poziva na evropsku tradiciju koja nastoji učiniti Ustavni sud potpuno neovisnim. Taj zaključak se posebno nameće u institucionalnom kontekstu Bosne i Hercegovine koji je obilježen dominacijom entiteta i relativnom slabošću

centralne države. Bez jakog i neovisnog Ustavnog suda, centralne institucije i integritet Ustava BiH bi bili ugroženi.

30. Neovisnost Ustavnog suda implicira činjenicu da je on uređen prema specifičnim pravilima koja su nametnuta i zakonodavcu. Ta pravila, prema tome, trebaju imati ustavnu vrijednost. U nedostatku ustavnih zakona, Ustavni sud mora biti u stanju potpuno neovisno odlučivati o vlastitoj organizaciji i funkcioniranju. Parlamentarna skupština ima ovlaštenja da određuje budžet institucija Bosne i Hercegovine i donosi relevantne zakone, ali ona to može raditi samo uz poštivanje Ustava BiH. Ustav BiH obavezuje zakonodavca da ne krši neovisnost Ustavnog suda. Činjenica da je donesen ovakav osporeni zakon pokazuje do kojeg stepena Ustavni sud ima potrebu biti zaštićen od pritiska koje bi mogli vršiti drugi organi vlasti. Poštivanje finansijske neovisnosti Ustavnog suda, kako je naprijed navedeno, zahtijeva minimum da Ustavni sud sam predloži svoj budžet i način njegovog korištenja Parlamentarnoj skupštini koja će ga usvojiti.

31. S obzirom na navedeno, Ustavni sud smatra da je osporeni Zakon o plaćama suprotan čl. VI/2.b) i VI/3. Ustava Bosne i Hercegovine.

32. Nadalje, prema članu IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine, Parlamentarna skupština je nadležna da «odobrava budžet za institucije Bosne i Hercegovine». Ovo jasno obuhvata pravo Parlamentarne skupštine da odobrava budžet i za Ustavni sud.

33. Međutim, odobravajući budžet za Ustavni sud, Parlamentarna skupština je kroz osporeni Zakon o plaćama smanjila naknade sudija Ustavnog suda. Dakle, da bi ispoštovala princip vladavine prava, Parlamentarna skupština je bila obavezna uzeti u obzir ustavnu odredbu iz člana IX/2. Ustava BiH koja izričito glasi da «naknada za lica koja obavljaju funkcije u institucijama Bosne i Hercegovine ne može biti umanjena za vrijeme trajanja mandata nosioca funkcije».

34. Nesporno je da je Ustavni sud institucija na nivou Bosne i Hercegovine i da su sudije Ustavnog suda «lica koja obavljaju funkcije u institucijama Bosne i Hercegovine».

35. Ustavni sud smatra da ekonomske prilike u Bosni i Hercegovini mogu zaista iziskivati prilagođavanje naknada svih, uključujući i lica iz člana IX/2. Ustava Bosne i Hercegovine. Međutim, takva mogućnost zakonodavnog djelovanja ne može se implementirati bez odgovarajuće promjene Ustava BiH, jer izričita odredba člana IX/2. Ustava BiH onemogućava zakonodavca da zakonom smanji ili ostavi mogućnost smanjenja naknada licima koja obavljaju funkcije u institucijama Bosne i Hercegovine.



36. Na osnovu navedenog, Ustavni sud smatra da Zakon o plaćama nije u saglasnosti sa članom I/2. u vezi sa članom IX/2. Ustava Bosne i Hercegovine.

### **Ostali navodi**

37. S obzirom na zaključke u odnosu na čl. VI/2.b) i VI/3. i član I/2. u vezi sa članom IX/2. Ustava Bosne i Hercegovine, Ustavni sud smatra da nije neophodno razmatrati navode koji se tiču navodne neustavnosti pojedinih odredaba Zakona o plaćama u odnosu na član IV/4.a) Ustava Bosne i Hercegovine.

38. Također, Ustavni sud smatra da je i dio zahtjeva kojim je osporena ustavnost člana 4. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine neosnovan. Naime, podnosioci zahtjeva nisu ni na koji način obrazložili ove svoje navode, a Ustavni sud nije mogao pronaći ništa što bi ukazivalo da je neustavna navedena zakonska odredba koja propisuje da, između ostalih, sudije Ustavnog suda nisu državni službenici, budući da takva odredba ni na koji način nije suprotna Ustavu Bosne i Hercegovine koji sudije Ustavnog suda i ne tretira kao državne službenike.

## **VII. Zaključak**

39. Na osnovu člana 61. st. 1, 2. i 3. i člana 63. st. 2. i 3. Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

40. Prema članu VI/4. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

Predsjednica  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
Hatidža Hadžiosmanović