

Уставни суд Босне и Херцеговине у пленарном сазиву, у саставу: предсједница Валерија Галић, потпредсједници Миодраг Симовић, Мирсад Ћеман и Helen Keller и судије Сеада Палаврић, Angelika Nußberger и Леди Бианку, на сједници одржаној 22. септембра 2022. године, у предмету број **У 20/22**, рјешавајући захтјев **Општинског суда у Сарајеву (судија Мурис Сакић)**, на основу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, члана 19 став (1) тачка а) и чл. 57 став (2) тачка а) и 58 Правила Уставног суда Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Босне и Херцеговине“ број 94/14), донио је

ОДЛУКУ О ДОПУСТИВОСТИ

Одбацује се као недопуштен **захтјев Општинског суда у Сарајеву (судија Мурис Сакић)** за оцјену компатибилности одредбе чл. 9 став 2, 20, 21, 22, 23, 27 и 75 Закона о државној служби у Кантону Сарајево („Службене новине Кантона Сарајево“ бр. 31/16 и 45/19) са Законом о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 77/06 – одлука УСФБиХ, 34/10 – одлука УСФБиХ, 45/10 – ЗО, 4/12, 99/15 и 9/17 – одлука УСФБиХ), а посљедично томе и са чланом I/2 Устава Босне и Херцеговине и чланом 25 став 1.ц) у вези са чланом 2 став 1 Међународног пакта о грађанским и политичким правима и чл. 6 и 7 став 1 Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима због ненадлежности Уставног суда за одлучивање.

Одлуку објавити у „Службеном гласнику Босне и Херцеговине“, „Службеним новинама Федерације Босне и Херцеговине“, „Службеном гласнику Републике Српске“ и „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

ОБРАЗЛОЖЕЊЕ

1. Општински суд у Сарајеву (у даљњем тексту: Општински суд), судија Мурис Сакић (у даљњем тексту: подносилац захтјева), поднио је 15. јула 2022. године Уставном суду Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Уставни суд) захтјев за оцјену уставности одредбе чл. 9 став 2, 20, 21, 22, 23, 27 и 75 Закона о државној служби у Кантону Сарајево („Службене новине Кантона Сарајево“ бр. 31/16 и 45/19; у даљњем тексту: оспорене одредбе).

1. Поступак пред Уставним судом

Наводи из захтјева

2. Подносилац захтјева је захтјев конципирао како слиједи:

„На основу члана VI/3.ц) Устава Босне и Херцеговине подноси се захтјев за оцјену уставности одредаба члана 9. став 2, члана 20–23, те члана 27. и 75. Закона о државној служби у Кантону Сарајево ('Службене новине Кантона Сарајево' број 31/16 и 45/19), односно да ли је исти компатибилан са Законом о државној служби ('Службене новине ФБиХ' број 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 77/06 Одлука УС 34/2010, Одлука УС 45/2010, 4/2012, 95/2015 и 9/2017) којим је прописано у члану 76. став 2. да сви други органи морају бити усаглашени са федералним законом, што у конкретном није случај, а што је инхерентан елемент принципа правне државе из члана I/II Устава БиХ, као и са чланом 25. став 1.ц) у вези са чланом 2. став 1. Међународног пакта о грађанским и политичким правима и члана 6, 7. став 1. Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима.

Чињенице предмета број 65 0 Рс 769718 19 Рс поводом којег се подноси захтјев:

Дана 12. 06. 2019. тужитељ у наведеној правној ствари [Т. Г.] из Сарајева, којег заступа пуномоћник [Н. А.], адвокат из Сарајева, пред овим судом поднио је тужбу против тужених:

1. Кантон Сарајево, Влада Кантона Сарајево, којег заступа Правобранилаштво Кантона Сарајево, [...] и 2. Одбора државне службе за жалбе ФБиХ, са тужбеним захтјевом којим тражи да се пониште као незаконити Рјешење Владе Кантона Сарајево [број и датум], Рјешење Одбора државне службе за жалбе ФБиХ [број и датум] и Рјешење Владе Кантона Сарајево [број и датум], а који тужбени захтјев су тужени оспорили достављеним одговорима на тужбу.

Обзиром да од питања уставности наведених одредаба Закона о државној служби Кантона Сарајево зависи и одлука о тужбеном захтјеву тужитеља, суд налази поднесени приједлог

тужитеља основаним па у прилогу дописа доставља Захтјев тужитеља за оцјену уставности од 12. новембра 2020. године.“

II. Релевантни прописи

3. **Закон о државној служби у Кантону Сарајево** („Службене новине Кантона Сарајево“ бр. 31/16 и 45/19). За потребе ове одлуке користи се неслужбени пречишћени текст прописа сачињен у Уставном суду БиХ, како је објављен у службеним гласилима јер није објављен на свим службеним језицима и писмима, а који у релевантном дијелу гласи:

Члан 9. став (2)

(Изузећа у примјени)

(2) Лица која нису државни службеници, али се њихов радно-правни статус регулише овим законом су:

а) руководилац самосталне кантоналне управе и самосталне кантоналне управне организације, руководилац кантоналне управе и кантоналне управне организације која се налази у саставу кантоналног министарства;

б) руководилац самосталне градске, односно опћинске управе и самосталне градске, односно опћинске управне организације, руководилац управе и управне организације која се налази у саставу градске, односно опћинске службе за управу.

ПОГЛАВЉЕ III - РАДНА МЈЕСТА ЛИЦА КОЈА НИСУ ДРЖАВНИ СЛУЖБЕНИЦИ

Члан 20.

(Руководилац самосталне управе и самосталне управне организације)

(1) Руководилац самосталне управе и самосталне управне организације руководи самосталном управом, односно самосталном управном организацијом и одговоран је за обављање свих послова из њене надлежности.

(2) Руководилац самосталне управе и самосталне управне организације за свој рад и управљање одговара Влади, Градоначелнику, односно начелнику.

Члан 21.

(Руководилац управе и управне организације која се налази у саставу органа државне службе)

(1) Руководилац управе и управне организације које се налазе у саставу органа државне службе руководи управом, односно управном организацијом у саставу органа државне службе, у складу са законом.

(2) Руководилац за свој рад и управљање одговара министру и Влади, Градоначелнику, односно начелнику.

Члан 22.

(Именовање и разрјешење)

(1) Руководиоца самосталне управе и самосталне управне организације именује и разрјешава Влада Кантона, Градоначелник, односно начелник.

(2) Руководиоца управе и управне организације које се налазе у саставу министарства именује и разрјешава Влада Кантона на приједлог министра, а у Граду и Опћини Градоначелник, односно начелник.

(3) Именовања и разрјешења лица из ст. (1) и (2) овог члана врше се у складу са Законом о министарским, владиним и другим именовањима у Федерацији Босне и Херцеговине.

Члан 23.

(Начин запошљавања)

(1) Лица из члана 22. овог закона, запошљавају се путем јавног конкурса који расписује руководилац, односно орган који врши именовање.

(2) Уколико се ради о расписивању јавног конкурса за позицију за чије именовање је потребан приједлог, јавни конкурс се расписује на приједлог лица које предлаже именовање.

Члан 27.

(Именовање и сигурност положаја)

(1) Лицима из члана 22. овог закона, не гарантује се сигурност положаја.

(2) Лица из члана 22. ст. (1) и (2) именују се на период од пет година, уз могућност да на основу јавног конкурса буду поново именована на период од пет година, односно највише два пута узастопно.

(3) Именовање на позиције из члана 22. овог закона не може се преиначити у положај државног службеника са сигурношћу положаја, осим лицима на која се односи члан 26. став (3) овог закона.

(4) Лица из члана 22. овог закона разрјешавају се дужности од тренутка када су именована на положај у било којем законодавном или извршном органу на било којем нивоу власти у Босни и Херцеговини.

(5) Лице из члана 22. ст. (1) и (2) овог члана ће/може бити разријешено прије истека мандата ако је:

а) поднијело оставку;

б) осуђено за кривично дјело које га чини недостојним за вршење службе;

ц) утврђено да се у свом раду не придржава закона, подзаконских аката, смјерница, закључака и других аката законодавне или извршне власти, сходно одредбама чл. 90. - 99. Закона о организацији органа управе у Федерацији Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ", број 35/05);

д) на основу мишљења надлежне здравствене установе утврђено да је трајно изгубило радну способност.

(6) Орган именовања лица из члана 22. ст. (1) и (2) мора, прије доношења рјешења о разрјешењу, писмено обавијестити лице из члана 22. ст. (1) и (2) о разлозима и законском основу, те дати му могућност да се о њима изјасни у року од осам дана од дана пријема обавијести.

(7) Рјешење из става (6) овог члана је коначно, против којег није допуштена жалба, али се може покренути поступак заштите права из радног односа пред надлежним судом у року од 90 дана од дана пријема рјешења.

Члан 75.

(Статус затечених државних службеника)

Државни службеници затечени у државној служби на мјестима из члана 9. овог закона након ступања на снагу овог закона остају на радним мјестима затеченим на дан ступања на снагу овог закона до окончања конкурсне процедуре и избора лица из члана 9. овог закона, а након избора распоређују се на одговарајућа радна мјеста своје стручне спреме, у оквиру органа државне службе, у складу са правилницима о унутрашњој организацији из члана 74. став (5) овог закона.

4. **Закон о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине** („Службене новине Федерације БиХ“ бр. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06, 77/06 – одлука УСФБиХ, 45/10 – 30, 4/12, 99/15 и 9/17 – одлука УСФБиХ):

Члан 76. став 2.

Даном ступања на снагу овог закона, прописи који су у супротности с одредбама овог закона имају се ускладити с овим законом.

5. При испитивању допустивости захтјева Уставни суд је пошао од одредбе члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине и члана 19 став (1) тачка а) Правила Уставног суда.

6. Члан VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине гласи:

ц) Уставни суд има надлежност у питањима која му упути било који суд у Босни и Херцеговини, а односи се на то да ли је закон на чијој ваљаности почива његова одлука, сагласан са овим Уставом, Европском конвенцијом о људским правима и основним слободама и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине; или у погледу постојања или дјелокруга неког општег правила међународног јавног права које је од значаја за одлуку тог суда.

7. Члан 19 тачка а) Правила Уставног суда у релевантном дијелу гласи:

Захтјев није допустив ако постоји неки од сљедећих случајева:

а) Уставни суд није надлежан за одлучивање;

8. Захтјев за оцјену уставности поднио је Општински суд у Сарајеву (судија Мурис Сакић), што значи да је захтјев поднијело овлашћено лице из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У 5/10 од 26. новембра 2010. године, тачке 7-14, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 37/11).

9. У односу на сам захтјев, Уставни суд најприје указује да се суштина захтјева своди на питање да ли су оспорене одредбе Закона о државној служби у Кантону Сарајево компатибилне са Законом о државној служби Федерације Босне и Херцеговине („Службене новине Федерације БиХ“), односно чланом 76 став 2 Закона о државној служби Федерације Босне и Херцеговине, којима је прописано „да сви други органи морају бити усаглашени са федералним законом [...]“. Даље слиједи и закључак подносиоца захтјева „што у конкретном није случај“, што је, како даље наводи, супротно принципу владавине права из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине, као и наведеним међународним документима.

10. Уставни суд указује на своју ранију праксу (види Уставни суд, Одлука о допустивости број У 22/14 од 4. децембра 2014. године, доступна на www.ustavisud.ba), у којој је подносилац захтјева затражио испитивање одредби Закона о кривичном поступку Федерације Босне и Херцеговине са другим одредбама истог закона, у којој је наведено сљедеће:

13. У вези са захтјевом за испитивање законитости како је постављена у овом захтјеву, Уставни суд, најприје, указује да је одредбом члана VI/3и) Устава Босне и Херцеговине експлицитно наведено да било који суд у Босни и Херцеговини може прослиједити Уставном суду питање „да ли је закон, од чијег важења његова одлука зависи, компатибилан са овим уставом, са Европском конвенцијом за заштиту људских права и основних слобода и њеним протоколима, или са законима Босне и Херцеговине [...]“. У пракси Уставног суда раније се поставило питање да ли неусклађеност одредаба неког оспореног ентитетског закона са законом Босне и Херцеговине води инкомпатибилности са Уставом Босне и Херцеговине, а сљедствено томе и са принципом владавине права из члана I/2 Устава Босне и Херцеговине.

14. У одговору на то питање Уставни суд је усвојио став да се „закони Босне и Херцеговине које је усвојила Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине сматрају [...] 'одлукама институција Босне и Херцеговине' из члана III/3б) Устава Босне и Херцеговине, те доношење закона од ентитета или других административних јединица у Босни и Херцеговини супротно процедури коју прописују државни закони може довести у питање поштовање одредаба члана III/3б) Устава Босне и Херцеговине, према којима су ентитети и друге административне јединице у Босни и Херцеговини дужни да се придржавају, између осталог, (и) одлука

институција Босне и Херцеговине. Када би се сматрало супротно, осим што би се у потпуности довео у питање ауторитет институција Босне и Херцеговине, довео би се у питање и принцип из члана 1/2 Устава Босне и Херцеговине према којем ће: 'Босна и Херцеговина бити демократска држава која ће функционисати према слову закона...' У том случају с правом би се могло поставити питање сврхе државних закона (нпр., закона у области приватизације, затим рада осигуравајућих друштава, индиректног опорезивања и сл.) ако би ентитети или друге административне јединице Босне и Херцеговине могли доносити законе којима се крше или избјегавају обавезе које се ентитетима или другим административним јединицама Босне и Херцеговине налажу одредбама државних закона, тј. закона донесених на нивоу институција Босне и Херцеговине. Дакле, ентитети (или друге административне јединице Босне и Херцеговине) морају поштовати обавезе које им се налажу путем закона које су донијеле институције Босне и Херцеговине. Чињеница да те обавезе нису испоштоване може довести до кршења одредаба Устава Босне и Херцеговине“ (види Уставни суд, Одлука о допустивости и меритуму број У 2/11 од 27. маја 2011. године, тачка 52, објављена у „Службеном гласнику БиХ“ број 99/11).

15. Међутим, у конкретном случају подносилац захтјева није поставио питање усклађености оспорене одредбе ЗКПФБиХ са „законом Босне и Херцеговине“, па посљедично и са Уставом Босне и Херцеговине, већ је тражио да Уставни суд испита усклађеност одредбе оспореног члана ЗКПФБиХ са другим члановима тог истог закона. Имајући у виду наведено, Уставни суд закључује да у таквом случају нема надлежност да одлучује, због чега захтјев у том дијелу није допустив на основу одредаба члана 19 став (1) тачка а) Правила Уставног суда.

11. Уставни суд примјећује да је наведени став у потпуности примјењив и на конкретни предмет. Наиме, и у конкретном предмету подносилац захтјева тражи испитивање компатибилности спорних одредби Закона о државној служби у Кантону Сарајево (кантоналног закона) са Законом о државној служби у Федерацији Босне и Херцеговине (са ентитетским законом), наводећи да та неусаглашеност доводи до кршења принципа владавине права члана 1/2 Устава Босне и Херцеговине и међународних докумената.

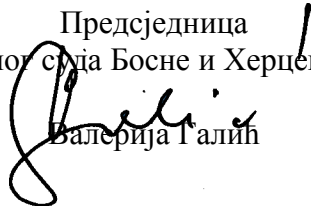
Међутим, одредба члана VI/3ц) јасно прописује надлежност у питањима компатибилности одређеног закона са „законима Босне и Херцеговине“, што у конкретном предмету није случај. Стога, Уставни суд закључује да у конкретном предмету нема надлежност да одлучује о усаглашености кантоналног са ентитетским законом, због чега захтјев није допустив на основу одредбе члана 19 став (1) тачка а) Правила Уставног суда.

12. Иако је утврдио да је ненадлежан за одлучивање о конкретном захтјеву, Уставни суд мора скренути пажњу на још један проблем који произлази из самог захтјева и начина његовог подношења. Уставни суд опет указује да члан VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине успоставља надлежност Уставног суда за питања која му је „прослиједио било који суд у Босни и Херцеговини“. То подразумијева да суд који рјешава конкретан предмет мора имати проблем, односно дилему у вези са усаглашеношћу закона који треба примјенити у конкретном предмету пред тим судом са Уставом Босне и Херцеговине, Европском конвенцијом, законима Босне и Херцеговине „или у погледу постојања или домаћаја неког општег правила међународног јавног права које је битно за одлуку суда“. Дилема у вези с питањем компатибилности закона треба да постоји код самог суда, а не код странака у поступку. Ријеч „прослиједио“ у садржају одредбе члана VI/3ц) – у питањима која му је прослиједио – има исто значење као ријечи „упути“ и „поднесе“ (зависно од тога која се језичка варијанта Устава Босне и Херцеговине користи). Уставни суд наглашава да одредба члана VI/3ц) не подразумијева да је суд само „трансмитер“ захтјева странака које сматрају да треба покренути поступак пред Уставним судом. То значи да захтјев треба да напише суд, да тај захтјев образложи и да изнесе дилеме које има у вези с тим, а не да „прослиједи“ захтјев странке у поступку или да (како се наводи у конкретном случају) „налази приједлог [тужиоца за просљеђивање захтјева за оцјену уставности] основаним“. Свако другачије поступање и тумачење члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине довело би до тога да странке у поступку пред редовним судовима постану „овлашћени подносиоци захтјева“ за оцјену уставности, односно да почну подносити захтјеве и иницирати поступке на основу члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине, користећи поступак који су покренули пред редовним судовима. То би било супротно слову Устава Босне и Херцеговине и суштини која произлази из овог основа за надлежност Уставног суда.

13. Стога, Уставни суд закључује да поднесени захтјев, у околностима конкретног случаја, не испуњава услове из члана VI/3ц) Устава Босне и Херцеговине да би Уставни суд успоставио своју надлежност.

14. Имајући у виду одредбе члана 19 став (1) тачка а), члана 57 став (2) тачка а) и члана 58 Правила Уставног суда, према којима ће се захтјев одбацити као недопуштен уколико се утврди да Уставни суд није надлежан за одлучивање, Уставни суд је одлучио као у диспозитиву ове одлуке.

15. У складу са чланом VI/5 Устава Босне и Херцеговине, одлуке Уставног суда су коначне и обавезујуће.

Предсједница
Уставног суда Босне и Херцеговине

Валерија Галић