

Bosna i Hercegovina
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
USTAVNI SUD
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Broj: U-19/22
Sarajevo, 09.05.2023. godine

Bosna i Hercegovina
Federacija Bosne i Hercegovine
PARLAMENT FEDERACIJE
SARAJEVO

Primljeno:		09-05-2023	
Org. jed.	Broj	Priloga	Vrijednost
02	- 02-	1021	/22

DOM NARODA
PARLAMENTA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE
n/r Predsjedavajućeg

PREDMET: Presuda, dostavlja se

U prilogu Vam dostavljamo Presudu Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj: U-19/22 od 05.04.2023. godine.

S poštovanjem,



Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine

Aleksandra Martinović
Aleksandra Martinović

Bosna i Hercegovina
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
USTAVNI SUD
FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE

Broj: U-19/22
Sarajevo, 5.4.2023. godine

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu Premijera Federacije Bosne i Hercegovine za ocjenu ustavnosti Zakona o vanrednom usklađivanju mirovina ostvarenih po Zakonu o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine, na temelju članka IV.C.3.10.(2) a) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, na sjednici bez javne rasprave održanoj dana 5.4.2023. godine, donio je

P R E S U D U

Utvrđuje se da Zakon o vanrednom usklađivanju mirovina ostvarenih po Zakonu o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 25/22) nije sukladan sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, jer postupak njegovog donošenja nije proveden sukladno s Poslovníkom Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br.: 69/07, 2/08 i 26/20) i Poslovníkom o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br.: 27/03, 21/09 i 24/20).

Presudu objaviti u "Službenim novinama Federacije BiH".

O b r a z l o ž e n j e

1. Podnositelj zahtjeva i predmet zahtjeva

Premijer Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) podneskom broj: 01-01-855-3/21 od 17.5.2022. godine podnio je Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije) zahtjev za utvrđivanje ustavnosti Zakona o vanrednom usklađivanju mirovina ostvarenih po Zakonu o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine - u daljnjem tekstu: osporeni Zakon). Podnositelj zahtjeva je Ustavnom sudu Federacije podneskom broj: 01-01-855-4/21 od 17.5.2022. godine podnio i zahtjev za donošenje privremene mjere, kojom bi se obustavila primjena osporenog Zakona do donošenja konačne odluke Ustavnog suda Federacije.

Na temelju članka IV.C.3.10.(2) a) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine podnositelj zahtjeva ima ovlasti za pokretanje postupka ocjene ustavnosti 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 ovom ustavnosudbenom, postupku su: podnositelj zahtjeva i Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, kao donositelj osporenog Zakona.

3. Bitni navodi zahtjeva

Podnositelj zahtjeva u obrazloženju navodi da je osporeni Zakon usvojio Parlament Federacije Bosne i Hercegovine i to Zastupnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zastupnički dom) po skraćenom postupku na sjednici održanoj 30.11.2021. godine, a Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda) po žurnom postupku na sjednici održanoj 24.3.2022. godine. Smatra da je u provedenoj parlamentarnoj proceduri razmatranja i usvajanja osporenog Zakona, povrijeđen Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, Poslovnik Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br.: 69/07, 2/08 i 26/20, u daljnjem tekstu: Poslovnik Zastupničkog doma) i Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br.: 27/03, 21/09 i 24/20, u daljnjem tekstu: Poslovnik Doma naroda) koji proizilaze iz Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i kao takvi imaju obvezujući karakter.

3.1. Osporeni Zakon je u Zastupničkom domu usvojen po skraćenom postupku, iako se radi o složenom zakonu, jer se njegove odredbe direktno odnose i zadiru u nekoliko zakonskih propisa državne i federalne razine vlasti, te su pitanja koja uređuje složena i obimna. U smislu prednjeg, smatra da su prekršene odredbe iz čl. 58., 69., 77., 167., 168. i 172., u svezi s člankom 182. Poslovnika Zastupničkog doma. Citira i obrazlaže odredbe čl. 58. i 167. Poslovnika Zastupničkog doma u dijelu propisane nadležnosti Zakonodavno-pravnog povjerenstva, ističući da isto nije razmatralo, a samim tim nije ni moglo dostaviti Izvješće o osporenom Zakonu. Također, ostala radna tijela, koja su Poslovnikom Zastupničkog doma obvezna da daju svoje mišljenje, kao što su Odbor za ekonomsku i finansijsku politiku (članak 69. Poslovnika Zastupničkog doma) i Odbor za rad i socijalnu zaštitu (članak 77. Poslovnika Zastupničkog doma) nisu razmatrali, niti su dali svoje mišljenje, a samim tim nisu ni Zastupničkom domu dostavili izvješće. Na tekst Prijedloga zakona kroz točku 4. "Tekuća pitanja", ne ulazeći kako u meritum, tako ni u poslovnička, pravna, nomotehnička, proceduralna, ekonomska, socijalna ili društvena pitanja očitovao se Odbor za boračka i invalidska pitanja i zauzeo stav: *"zadužuje se Zastupnik u Zastupničkom domu Parlamenta FBiH gospodin Zijat Musić, da prije usvajanja dnevnog reda 26. sjednice Zastupničkog doma na dnevni red kandiduje Zakon o vanrednom usklađivanju mirovina ostvarenih po Zakonu o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine sa ciljem razmatranja i usvajanja predloženog Zakona po skraćenom postupku"*. Smatra da je Zastupnički dom prihvatajući navedeni stav tj. uvrštavanje na dnevni red sjednice Prijedloga zakona i njegovo razmatranje i na kraju usvajanje po skraćenoj proceduri, prekršio i odredbe iz članka 172. stavak 1. Poslovnika Zastupničkog doma.

Usvajanjem osporenog Zakona u Zastupničkom domu po skraćenoj proceduri, bez navođenja izvora financiranja, je u suprotnosti i s člankom 168. stavak 3. Poslovnika Zastupničkog doma što, prema mišljenju podnositelja zahtjeva, može ozbiljno narušiti ravnotežu postojećeg mirovinskog sustava baziranog na međugeneracijskoj solidarnosti. Prilikom odlučivanja o prihvatanju prijedloga da se osporeni Zakon u Zastupničkom domu pretresa po skraćenoj proceduri, navedeni dom nije imao u vidu da Prijedlog zakona nije argumentirano obrazložen niti je potkrijepljen dokazima o utjecaju koji će ovaj zakon imati na Federalni zavod za mirovinsko i invalidsko osiguranje (u daljnjem tekstu: Federalni zavod), kao i na same isplate mirovina. Bez obzira što se radi o Zakonu koji je formalno-pravno "kratak", on će proizvesti značajne posljedice na cjelokupan sustav mirovinskog i invalidskog osiguranja, što upućuje na zaključak, da se ne radi o zakonu koji nije složen. Naime, radi se o zakonu koji će imati ozbiljne i složene posljedice na finansijsku stabilnost Federacije Bosne i Hercegovine i održivost finansijskog sustava Federalnog zavoda, te zakonu koji će izazvati nova izdvajanja iz Proračuna Federacije Bosne i Hercegovine i koji na kraju, može ugroziti isplatu mirovina u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Smatra, da donošenje ovakvog zakona zahtijeva sveobuhvatno razmatranje u redovnoj proceduri, na način propisan poslovnica o radu oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, uz omogućavanje argumentirane rasprave sa stanovišta pravne i ekonomske provodivosti predloženog pravnog rješenja.

Posebice napominje da je u Prijedlogu zakona u dijelu obrazloženja koje se odnosi na "IV - Financijska sredstva", navedeno sljedeće: *"Za provođenje ovog zakona, nije potrebno obezbijediti dodatna sredstva u Proračunu Federacije Bosne i Hercegovine"*. Navedena konstatacija, pored činjenice da je netočna, je i nelogična i neprihvatljiva sa stanovišta pozivanja na efekte osporenog Zakona.

3.2. Osporeni Zakon usvojen je po žurnom postupku u Domu naroda u tekstu koji je istovjetan tekstu usvojenom u Zastupničkom domu. Mišljenjem Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, V. Broj: 367/2022 od 24.03.2022. godine, Prijedlog zakona ocijenjen je neprihvatljivim iz razloga što predstavlja korak unazad u reformi mirovinskog sustava i narušava postignute rezultate, a prije svega stabilnost isplate mirovina koja je zagarantirana donošenjem i provođenjem Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju ("Službene novine Federacije BiH", br.: 13/18, 90/21 i 19/22). U Obrazloženju Vlade Federacije Bosne i Hercegovine također je navedeno da je Federalno ministarstvo finansija/ Federalno ministarstvo financija u svom Mišljenju istaklo da je potrebno dodatno precizirati financijske pokazatelje, pojasniti na koje kategorije zakona će imati utjecaj, te dostaviti usporedni prikaz tj. iznos ostvarenih prosječnih bruto plaća i naknada u zadnjoj godini prije umirovljenja, kao i visine ostvarenih mirovina po kategorijama za navedene osobe.

Podnositelj zahtjeva navodi da su usvajanjem osporenog Zakona po žurnom postupku u Domu naroda prekršene i odredbe iz članka 186. Poslovnika Doma naroda kojim je propisano da se zakoni po žurnom postupku donose izuzetno, pod uvjetom da se uređuju odnosi i pitanja za čije uređivanje postoji neodložna potreba, kao i u slučaju ukoliko bi donošenje zakona u redovnom postupku moglo da izazove štetne posljedice za Federaciju Bosne i Hercegovine. Osporenim Zakonom nisu uređena nova pitanja i novi odnosi, niti je za donošenje istog po žurnom postupku postojala neodložna potreba, jer postojećim zakonskim propisima, prije svega Zakonom o mirovinskom i invalidskom osiguranju i Zakonom o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br.: 88/05, 53/07, 59/09, 74/10, 42/12, 41/16 i 38/18, u daljnjem tekstu: Zakona o službi u Oružanim snagama), ta pitanja i ti odnosi su uređeni i propisani. Kao razlog za donošenje osporenog Zakona po žurnoj proceduri, predlagatelj je u obrazloženju naveo da predlaže njegovo donošenje po žurnom postupku *"kako bi se izbjegle potencijalne štete koje mogu nastati za Federaciju Bosne i Hercegovine"*, ne navodeći ni jednu činjenicu koja bi mogla ukazati na to kakve su to štetne posljedice koje bi nastale da je osporeni Zakon predložen i razmatran u redovnoj proceduri.

3.3. Dalje elaborira nepostojanje pravnog temelja za donošenje osporenog Zakona, pozivajući se na, po njemu, relevantnu odredbu članka 54. Zakona o službi u Oružanim snagama. Smatra da postoji kontradiktornost naziva osporenog Zakona i teksta istog jer su istim, osim korisnika prava po Zakonu o službi u Oružanim snagama, obuhvaćeni i korisnici prava po drugom *lex specialis* zakonu, tj. Zakonu o prijevremenom povoljnijem umirovljenju branitelja domovinskog rata ("Službene novine Federacije BiH", br.: 41/13, 90/17 i 29/22, u daljnjem tekstu: Zakon o prijevremenom povoljnijem umirovljenju).

Problematizira i nadležnost za vanredno usklađivanje mirovina, navodeći da je odredbom članka 80. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju propisano da Vlada Federacije Bosne i Hercegovine odlučuje o vanrednom usklađivanju mirovina. Vanredno usklađivanje mirovina se može provesti jednom u tekućoj godini ako je stopa rasta realnog bruto društvenog proizvoda u prethodne dvije kalendarske godine veća od 3% i ako nema akumuliranog deficita Proračuna Federacije Bosne i Hercegovine, a najviše do stope rasta realnog bruto društvenog proizvoda u prethodnoj godini. Donošenjem osporenog Zakona u

obzir nisu uzeti ekonomski parametri navedeni u Zakonu o mirovinskom i invalidskom osiguranju, čime se ugrožava stabilnost kompletnog sustava mirovinskog i invalidskog osiguranja u Federaciji Bosne i Hercegovine, kao i Proračuna Federacije Bosne i Hercegovine.

Osporenim Zakonom je izvršena diskriminacija unutar kategorije profesionalnih vojnih osoba Oružanih snaga Bosne i Hercegovine (sa i bez ostvarenog posebnog staža), korisnika prava po Zakonu o prijevremenom povoljnijem umirovljenju, Zakonu o pravima branitelja i članova njihovih obitelji ("Službene novine Federacije BiH", br.: 33/04, 56/05, 70/07, 9/10 i 90/17) i korisnika prava po Zakonu o mirovinskom i invalidskom osiguranju. Navedeno obrazlaže činjenicom da se odredba članka 3. stavak 4. osporenog Zakona primjenjuje za određenu kategoriju profesionalnih vojnih osoba u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine, odnosno isključivo osoba kojima je priznat poseban staž. To podrazumijeva da se profesionalnim vojnim osobama u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine kojima nije priznat poseban staž iz članka 36. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju, zakonski iznos ne uvećava u visini isplatnog koeficijenta utvrđenog u članku 2. stavak (3.) točka c) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijevremenom povoljnijem umirovljenju iz 2017. godine, te će se i dalje usklađivati po odredbama Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju. Korisnicima prava po Zakonu o prijevremenom povoljnijem umirovljenju i Zakonu o pravima branitelja i članova njihovih obitelji, kojima je također priznat poseban staž iz članka 36. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju, zakonski iznos se ne uvećava u visini isplatnog koeficijenta utvrđenog u članku 2. stavak (3) točka c) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijevremenom povoljnijem umirovljenju branitelja domovinskog rata, te se usklađuje po odredbama Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju, čime se i ova kategorija korisnika dovodi u nepovoljniji položaj u odnosu na profesionalne vojne osobe po istom osnovu. Također, korisnicima prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja sukladno sa Zakonom o mirovinskom i invalidskom osiguranju, a kojim je priznat poseban staž iz članka 36. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju, zakonski iznos se ne uvećava u visini isplatnog koeficijenta utvrđenog u članku 2. stavak (3) točka c) Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijevremenom povoljnijem umirovljenju. Osporenim Zakonom u povoljniji položaj stavljena je jedna kategorija pripadnika Oružanih snaga Bosne i Hercegovine (Armija BiH, HVO i MUP R BiH), odnosno korisnici koji su ostvarili prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja, u odnosu na druge kategorije korisnika prava kojima je priznat poseban staž iz članka 36. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju.

Po mišljenju podnositelja zahtjeva odredbe osporenog Zakona nisu u suglasnosti sa odredbama iz članka II.A.2.1. c), d) i k) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine kojima se jamči jednakost pred zakonom, zabrana diskriminacije i pravo na imovinu, te sa međunarodnim konvencijama koje tretiraju pomenuta prava, a koje su obvezujuće u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Na kraju zahtjeva predlaže da Ustavni sud Federacije donese presudu kojom se utvrđuje da osporeni Zakon nije u suglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, jer postupak njegovog donošenja nije proveden sukladno sa Poslovníkom Zastupničkog doma i Poslovníkom Doma naroda, te radi povrede iz članka II.A.2.(1) c) i d) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Predlaže i da Ustavni sud Federacije sukladno s člankom 44. Poslovníka Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 40/10 i 18/16) donese privremenu mjeru kojom bi se obustavila primjena osporenog Zakona do donošenja konačne odluke.

4. Bitni navodi odgovora na zahtjev

Sukladno sa članom 16. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Federacije je aktom broj: U-19/22 od 19.5.2022. godine zatražio od oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, da kao stranke u postupku dostave odgovore na zahtjev za ocjenu ustavnosti i zahtjev za donošenje privremene mjere, u roku od 30 dana. Istim aktom zatraženo je da dostave ovjerene zapisnike i stenograme sa sjednice Zastupničkog doma od 30.11.2021. godine i Doma naroda od 24.3.2022. godine, te cjelokupnu dokumentaciju koja se odnosi na proceduru donošenja osporenog Zakona.

Zastupnički dom podneskom broj: 01c-02-1021-2/22 od 14.6.2022. godine dostavio je zaključke i odgovor Odbora za braniteljska i invalidska pitanja Zastupničkog doma (u daljnjem tekstu: Odbor). U dostavljenim zaključcima se predlaže da Ustavni sud Federacije predmetni zahtjev odbije kao neutemeljen, te se istovremeno "apeluje na Premijera Vlade Federacije da razmotri povlačenje apelacije pred Ustavnim sudom". U odgovoru Odbora ističe se da u provedenoj parlamentarnoj proceduri razmatranja i usvajanja osporenog Zakona nije prekršen Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, kao ni poslovnici Zastupničkog doma i Doma naroda, te da je zahtjev neutemeljen. Prijedlog zakona je rezultat izostanka inicijative Premijera Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i resornog ministarstva da eliminišu nejednakost, koja je nastala uvođenjem diferenciranih isplatnih koeficijenata za istu kategoriju vojnih osiguranika koji su stekli pravo na mirovinu po istom Zakonu o službi u Oružanim snagama, što je impliciralo negiranje prava na jednakost pred zakonom, i što je u suprotnosti s člankom II.A.2.(1) c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, a krši i odredbe iz čl. 2. i 7. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima. Zakonodavnom intervencijom na članak 140. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju kojim se ozakonjuje isplatni koeficijent i isplata mirovina u dostignutoj razini posljednje isplaćene mirovine, ugrozila bi se dostignuta isplata za preko 400.000 umirovljenika. Nastojeći da se ispoštuje ustavna obveza jednakosti pred zakonom za vojne osiguranike, kao jedino rješenje kojim se ne ugrožava reforma mirovinskog i invalidskog osiguranja predložen je poseban Zakon o vanrednom usklađivanju mirovina ostvarenih po Zakonu o službi u Oružanim snagama, čime bi se djelomično ispravila nejednakost u isplati i to samo za osobe koje imaju status razvojačenog branitelja.

Navodi podnositelja zahtjeva u dijelu formalne neustavnosti tj. usvajanja osporenog Zakona u Zastupničkom domu po skraćenom postupku su neutemeljeni iz razloga što nisu obrazloženi navodi podnositelja zahtjeva o složenosti osporenog Zakona, te je pogrešna tvrdnja da se taj zakon direktno odnosi i zadire u nekoliko zakonskih propisa, a da su pitanja koja uređuje složena i obimna. Osporenim Zakonom regulira se samo jedno pitanje i to pitanje vanrednog usklađivanja mirovina pripadnicima Oružanih snaga Bosne i Hercegovine, a ne nekoliko pitanja koja su složena i obimna. Napominju da isti ima šest članaka. Osporeni Zakon odnosi se na profesionalne vojne osobe za koje se na isti način vrši obračun mirovina prije i poslije stupanja na snagu Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju, dok su federalnim propisima za isplatu mirovina vojnim osiguranicima napravljene tri isplatne grupe, i to sa isplatnim koeficijentima 1,816, zatim 1,485 i 1, što za posljedicu ima nejednakost u isplati mirovina. Navodi se da osporeni Zakon ima za cilj da ublaži nejednakost za dio vojnih osiguranika koji imaju poseban ratni staž.

U odgovoru se dalje navodi da je Zastupnički dom postupio sukladno s odredbom članka 172. Poslovnika o radu tog Doma, obzirom da je usvojen zaključak da Prijedlog zakona nije složen niti obiman i da se istim otklanja diskriminacija pripadnika Oružanih snaga Bosne i Hercegovine. Također, Zastupnički dom je postupio i sukladno s člankom 234. Poslovnika, poštivajući sve propisane procedure, koristeći pravo da se Prijedlog zakona donese po skraćenom postupku, te shodno tome, a kako se ne radi o složenom zakonu, predsjedatelj Zastupničkog doma nije naložio sazivanje sjednice radnih tijela u smislu odredbe članka 49.

Poslovnika, niti su sjednice radnih tijela sazvane od strane predsjednika radnih tijela na temelju vlastitih inicijativa. Napominje se da je obrazloženje za financijska sredstva za provođenje predmetnog Zakona dato, kako u Prijedlogu zakona, tako i u Amandmanu na Prijedlog istog.

Smatraju da su neutemeljeni i navodi podnositelja zahtjeva da direktnim usvajanjem osporenog Zakona nije osiguran pretres, a pri tome nisu razmatrana ni financijska sredstva i njihovi izvori za primjenu jer je, u Prijedlogu zakona dato potpuno obrazloženje sa financijskim sredstvima.

U odnosu na Mišljenje Vlade Federacije Bosne i Hercegovine od 24.3.2022. godine, napominje se da isto nije obvezujuće za Parlament Federacije Bosne i Hercegovine iz razloga što bi u suprotnom došlo do narušavanja demokratskih procedura i načela uređenja odnosa između zakonodavnog i izvršnog organa vlasti iz razloga što je donošenje osporenog Zakona rezultat izostanka inicijative Premijera Federacije Bosne i Hercegovine, Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i resornog ministarstva da se eliminiira nejednakost nastala uvođenjem diferenciranih isplatnih koeficijenata za istu kategoriju vojnih osiguranika koji su stekli pravo na mirovinu po Zakonu o službi u Oružanim snagama.

U odnosu na tvrdnje podnositelja zahtjeva u dijelu nepostojanja pravnog temelja za donošenje osporenog Zakona, usklađivanje visine mirovina za profesionalne vojne osobe s područja Federacije Bosne i Hercegovine, kao posebne kategorije osiguranika, spada u nadležnost Federacije Bosne i Hercegovine obzirom da odredbama Zakona o mirovisnom i invalidskom osiguranju nije riješeno pitanje usklađivanja visine mirovina za profesionalne vojne osobe, koje su pravo na penziju ostvarile po Zakonu o službi u Oružanim snagama. Na inicijativu Ministarstva obrane Bosne i Hercegovine, Zastupnički dom je sukladno sa svojim ovlastima predložio donošenje osporenog Zakona.

U odnosu na navode podnositelja zahtjeva u dijelu neprovodivosti osporenog Zakona radi nepropisivanja isplate mirovina putem isplatnog koeficijenta, kao i retroaktivnog dejstva zakona navodi da ti navodi nisu utemeljeni, pojašnjavajući da se radi o pogrešnom tumačenju norme od strane podnositelja zahtjeva.

Usvajanje Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju dovelo je u neravnotežan položaj sve pripadnike Oružanih snaga Bosne i Hercegovine koji su umirovljeni i koji će biti umirovljeni nakon 1.3.2018. godine, na način da će visine mirovina pripadnicima Oružanih snaga Bosne i Hercegovine koji su pravo na mirovinu ostvarili do 28.2.2018. godine, biti veće za 81,6% u odnosu na visine mirovina pripadnika oružanih snaga Bosne i Hercegovine koji pravo na mirovinu ostvaruju primjenom predmetnog Zakona. Osporenim Zakonom ublažava se diskriminacija izvršena, kako to navode, "reformskim Zakonom o mirovinskom i invalidskom osiguranju", na koji način je osigurana pravna sigurnost i ustavom zajamčeno pravo jednakosti pred zakonom.

Također, Zastupnički dom je putem Zakonodavno-pravnog povjerenstva podneskom broj: 01/2-02-1315/22-2 od 17.6.2022. godine dostavio odgovor. Predlažu Ustavnom sudu Federacije da odbije predmetni zahtjev za ocjenu ustavnosti i zahtjev za izdavanje privremene mjere kao neutemeljene. Navode da podržava stav Odbora, te prilažu zaključke i odgovor u istovjetnom tekstu koji je Sudu dostavio i pomenuti Odbor dana 14.6.2022. godine.

Dom naroda podneskom broj: 02/2-02-1021/22 od 13.6.2022. godine, dostavio je Ustavnom sudu Federacije dana 15.6.2022. godine odgovor u kojem dostavljaju informaciju da je Zakonodavno-pravno povjerenstvo Izvješćem broj: 02/2-02-596/22 od 24.3.2022. godine, donijelo Zaključak kojim se utvrđuje da postoji ustavni temelj za donošenje Zakona, da Povjerenstvo nema primjedbi na Prijedlog zakona, te je predloženo Domu naroda da razmotri i usvoji Prijedlog zakona u predloženom tekstu - žurni postupak. Također, navode da je Odbor za ekonomsku i razvojnu politiku, financije i proračun u Izvješću broj: 02/11-02-602/22 od 24.3.2022. godine, obavijestio Dom naroda da je upoznat s razlozima i ciljevima predloženog

zakonskog rješenja, da je održao raspravu i predložio Domu naroda da razmotri i usvoji Prijedlog zakona (žurni postupak).

5. Podnesci zainteresiranih osoba dostavljeni Ustavnom sudu Federacije

Ministarstvo obrane Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) se podnescima od 17.6.2022. godine, 24.10.2022. godine i 7.2.2023. godine, obratilo Ustavnom sudu Federacije sa zahtjevom za učestvovanje u ovom ustavnosudbenom postupku, obrazlažući da je aktivno sudjelovalo u proceduru donošenja osporenog Zakona i da ima pravni interes za učešće.

Ustavni sud Federacije je aktom broj: U-19/22 od 22.3.2023. godine dao mogućnost Ministarstvu da u datom roku dostavi pismeno očitovanje u svezi ovog predmeta.

Ministarstvo je 30.3.2023. godine Ustavnom sudu Federacije dostavilo svoje izjašnjenje o predmetnom ustavnosudbenom postupku, dostavljajući po njima relevantnu dokumentaciju.

Udruženje/Udruga vojnih penzionera/umirovljenika pripadnika OSBiH iz Federacije Bosne i Hercegovine mart/ožujak 2018 (u daljnjem tekstu: Udruženje/Udruga) dana 29.12.2022. godine, obratilo se Ustavnom sudu Federacije sa zahtjevom za učestvovanje u postupku, dostavljajući svoje izjašnjenje. Također, Udruženje/Udruga se 5.1.2023. godine i 27.1.2023. godine ponovno obratilo Ustavnom sudu Federacije, ističući važnost održavanja javne rasprave i njihovu nazočnost na istoj, kao subjekta koji može dati važne informacije

Ustavni sud Federacije je dana 1.2.2023. godine obavijestio Udruženje/Udrugu da je predmet ovog suda broj: U-19/22 u završnoj pripremnoj fazi postupka, te da će u narednom periodu odlučivati o potrebi održavanja sjednice Suda s javnom raspravom ili sjednice Suda bez javne rasprave. Također je Ustavni sud Federacije dao mogućnost Udruženju/Udruzi da u roku od 15 dana od dana prijema akta dopune izjašnjenje iz podneska od 29.12.2022. godine, uz dostavu dokaza s kojima raspolažu.

Federalno ministarstvo rada i socijalne politike aktom broj: 04-02/1-1780/21 M.T. dana 10.2.2023. godine, obratilo se Ustavnom sudu Federacije, ukazujući na uočene probleme u provođenju osporenog Zakona, obzirom da su profesionalne vojne osobe počele podnositi zahtjeve za ostvarivanje prava propisanih osporenim Zakonom Federalnom zavodu.

6. Relevantno pravo

A. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Članak IV.A.3.11.

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

Članak IV.C.3.10.(2) a)

- (2) Ustavni sud:

- a) na zahtjev Predsjednika Federacije, Dopredsjednika Federacije, Premijera, doremiijera 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 sa ovim ustavom;

B. Poslovnik Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine

("Službene novine Federacije BiH", br.: 69/07, 2/08 i 26/20)

Članak 165.

Nacrt zakona dostavlja se predsjedatelju Zastupničkog doma, koji ga upućuje zastupnicima, Zakonodavno-pravnom povjerenstvu, nadležnim radnim tijelima i klubovima zastupnika.

Predsjedatelj Zastupničkog doma dostavlja nacrt zakona predsjedniku Federacije i dopredsjednicima Federacije.

Ako nacrt zakona nije podnijela Vlada Federacije, predsjedatelj Zastupničkog doma ga dostavlja i Vladi Federacije radi davanja mišljenja.

Vlada Federacije dužna je dostaviti mišljenje o nacrtu zakona koji nije ona podnijela u roku 30 dana.

Članak 167.

Prije pretresa nacrta zakona na sjednici Zastupničkog doma nacrt zakona razmatraju Zakonodavno-pravno povjerenstvo i nadležna radna tijela i o tome podnose izvješća Zastupničkom domu najkasnije osam dana prije održavanja sjednice Zastupničkog doma.

Članak 168.

Pretres nacrta zakona na sjednici Zastupničkog doma je, po pravilu, jedinstven.

Zastupnički dom može odlučiti da pretres nacrta zakona obuhvaća opći pretres i pretres u pojedinostima.

U općem pretresu zastupnici iznose mišljenja o tome da li je potrebno donijeti zakon, o načelima na kojima zakon treba da se temelji i da li su ta načela dosljedno provedena u nacrtu, kao i o potrebnim finansijskim sredstvima i njihovim izvorima.

U pretresu u pojedinostima raspravlja se o pojedinim rješenjima u nacrtu.

Članak 172.

Kad nije u pitanju složen i obiman zakon, podnositelj prijedloga zakona može umjesto nacrta podnijeti prijedlog zakona i predložiti da se prijedlog zakona pretresa po skraćenom postupku bez nacrta zakona.

Prijedlog zakona iz prethodnoga stavka dostavlja se zastupnicima u roku koji ne može biti kraći od 14 dana od dana određenog za održavanje sjednice Zastupničkog doma na kojoj će se pretresati prijedlog zakona.

Ako Zastupnički dom ocijeni da nije složen i obiman zakon, prihvata prijedlog predlagatelja, te prelazi na pretres prijedloga zakona.

Ako Zastupnički dom ne prihvati da pretresa prijedlog zakona po skraćenom postupku, prijedlog zakona pretresat će kao nacrt zakona.

Članak 181.

Prijedlog zakona, sukladno s ovim Poslovníkom, prethodno razmatraju nadležna radna tijela Zastupničkog doma.

Članak 182.

Odredbe članaka 165. i 168. ovoga Poslovníka shodno se primjenjuju i na pretres prijedloga zakona.

U tijeku pretresa u pojedinostima o prijedlogu zakona raspravlja se o pojedinim rješenjima prijedloga i odlučuje o amandmanima.

C. Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine

("Službene novine Federacije BiH", br.: 27/03, 21/09 i 24/20)

Članak 160.

Pretres nacrtu zakona na sjednici Doma naroda je po pravilu jedinstven.

Dom naroda može odlučiti da pretres nacrtu zakona obuhvaća opći pretres i pretres u pojedinostima.

U općem pretresu izaslanici iznose mišljenja o tome da li je potrebno donijeti zakon, o načelima na kojima zakon treba da se temelji i da li su ta načela dosljedno provedena u nacrtu, kao i o potrebnim finansijskim sredstvima i njihovim izvorima.

U pretresu u pojedinostima raspravlja se o pojedinim rješenjima nacrtu.

Članak 186.

Zakoni se u pravilu ne mogu donositi po žurnom postupku.

Izuzetno, po žurnom postupku može da se donese samo zakon kojim se uređuju odnosi i pitanja za čije uređivanje postoji neodložna potreba i ako bi donošenje zakona u redovnom postupku moglo da izazove štetne posljedice za Federaciju.

Članak 187.

Prijedlog da se donese zakon po žurnom postupku može da podnese ovlašteni podnositelj zakona iz čl. 155. i 172. ovog poslovnika.

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

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

Članak 188.

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

O prijedlogu se vodi pretres. Dom naroda može odlučiti da podnositelj prijedloga zakona ili njegov predstavnik na sjednici usmeno obrazloži razloge zbog kojih je potrebno da se zakon donese po žurnom postupku.

Ako prijedlog zakona nije podnijela Vlada Federacije, Dom naroda će prije odlučivanja zatražiti od Vlade Federacije mišljenje o ovom prijedlogu.

Ako Dom naroda usvoji prijedlog za donošenje zakona po žurnom postupku, prijedlog zakona se unosi u dnevni red i o njemu se odlučuje na istoj sjednici.

Ako Dom naroda ne prihvati da postoje razlozi iz članka 186. stavak 2. ovog poslovnika za donošenje zakona po žurnom postupku, o svom zaključku odmah obavještava podnositelja prijedloga zakona.

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

Članak 189.

Predsjedatelj Doma naroda kad primi prijedlog da se zakon donese po žurnom postupku, može da zatraži od Zakonodavno-pravnog povjerenstva i nadležnog radnog tijela da razmotri prijedlog zakona i podnese Domu naroda izvješće.

D. Zakon o vanrednom usklađivanju mirovina ostvarenih po Zakonu o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine

("Službene novine Federacije BiH", broj: 25/22)

Osporeni Zakon

Članak 1.

(Predmet zakona)

Ovim zakonom uređuje se način i postupak usklađivanja mirovina, koje profesionalne vojne osobe na službi u Oružanim snagama BiH ostvaruju na temelju poglavlja V Zakona o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zakon o službi), počev od 1.1.2006. godine, a prava ostvaruju kod fonda PIO/MIO Federacije BiH.

7. Sudbena praksa Ustavnog suda Federacije

Presude broj: U-13/16 od 7.12.2016. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 9/17), broj: U-58/17 od 23.10.2018. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 96/18), broj: U-56/20 od 24.2.2021. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 20/21) i dr.

8. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije

Nakon analize zahtjeva za ocjenu ustavnosti i donošenja privremene mjere, odgovora na zahtjev i dostavljene dokumentacije u spisu predmeta, utvrđeno je kako slijedi.

Podnositelj zahtjeva je sukladno s člankom IV.C.3.10.(2) a) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine osoba za podnošenje predmetnog zahtjeva za ocjenu ustavnosti.

Predmet ocjene ustavnosti u ovom ustavnosudbenom predmetu je osporeni Zakon koji je stupio na pravnu snagu 8.4.2022. godine. Osporeni Zakon je usvojen na sjednici Zastupničkog doma 30.11.2021. godine po skraćenom postupku, a na sjednici Doma naroda dana 24.3.2022. godine po žurnom postupku. Tim Zakonom je uređen način i postupak usklađivanja mirovina, koje profesionalne vojne osobe na službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine ostvaruju na temelju Zakona o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine, počev od 1.1.2006. godine, kod Federalnog zavoda. Preostalim odredbama Zakona određeni su korisnici prava, vanredno usklađivanje mirovina, visina najviše i najniže mirovine, isplata mirovina, te prijelazne i završne odredbe.

Osporeni Zakon se problematizira, kako sa aspekta formalne neustavnosti zbog kršenja odredbi iz čl. 58., 69., 77., 167., 168. i 172., u svezi s člankom 182. Poslovnika Zastupničkog doma i člankom 186. Poslovnika Doma naroda, tako i sa aspekta materijalne neustavnosti, uz tvrdnju da su njegove odredbe u suprotnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, preciznije sa ustavnim jamstvom jednakosti pred zakonom, zabranom diskriminacije i pravom na imovinu (članak II.A.2.1. c), d) i k) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine).

Da bi Ustavni sud Federacije udovoljio svojoj ustavnoj obvezi i odlučio o zahtjevu podnositelja zahtjeva, potrebno je sukladno s pravnim postulatima prethodno ispitati postoje li razlozi formalne (procesne) neustavnosti na koji se podnositelj zahtjeva poziva, pa ukoliko je osporeni Zakon u procesnopravnom smislu donesen sukladno sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, ispitati njegovu materijalnu neustavnost.

U kontekstu prednjeg, nužno je ukazati na specifičan odnos poslovnika domova Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine koji je jasno definiran u ustavnosudbenoj praksi ovog suda (presuda broj: U-19/12 od 28.8.2012. godine „Službene novine Federacije BiH; broj: 93/12 i presuda broj: U-29/15 od 17.2.2016. godine i 25.3.2016. godine „Službene novine Federacije BiH; br: 29/16 i 24/16). Specifičnost tog odnosa znači da eventualno kršenje poslovnčkih odredbi predstavlja i kršenje Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, čime se stiže

osnovni uvjet da se takva vrsta pitanja pokrenu i razriješe pred Ustavnim sudom Federacije. Podsjećamo da je konkretno u točki 6. obrazloženja presude broj: U-19/12 od 28.8.2012. godine Ustavni sud Federacije zauzeo stav: *"... Ustavni sud Federacije je stanovišta da poslovници domova Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, koji predstavljaju zakonodavnu vlast u Federaciji Bosne i Hercegovine, a koji se u suštini bave organizacijom i propisuju procedure rada zakonodavnog tijela, da bi mogli vršiti Ustavom im povjerenu funkciju, imaju, osim kao i svaki opći pravni akt obvezujući karakter, usku i nedvojbenu vezu sa ustavnim odredbama koje definiraju strukturu federalne vlasti, u ovom slučaju zakonodavne. Eventualno postupanje (radnjama ili aktima) organa vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine suprotno propisanim i usvojenim procedurama, nesumnjivo posljedično dovodi i do kršenja Ustava Federacije Bosne i Hercegovine"*.

Podnositelj zahtjeva smatra da je prilikom usvajanja osporenog Zakona u Zastupničkom domu došlo do kršenja poslovnčkih odredbi jer nisu ispunjeni uvjeti za usvajanje Zakona po skraćenom postupku, a koji su propisani člankom 172. Poslovnika Zastupničkog doma. Prednje iz razloga što je osporeni Zakon po svojoj sadržini složen, a njegove odredbe se direktno odnose i zadiru u nekoliko zakonskih propisa državne i federalne razine vlasti, te su pitanja koja uređuje složena i obimna. Bez obzira što se radi o Zakonu koji je formalno-pravno kratak, on će, po mišljenju podnositelja zahtjeva, proizvesti značajne posljedice na cjelokupan sustav mirovinskog i invalidskog osiguranja, što upućuje na zaključak da se ne radi o zakonu koji nije složen. U skraćenoj proceduri usvajanja Zakona, nije osiguran pretres nacrtu zakona, a pri tome nisu razmatrana ni potrebna financijska sredstva i njihovi izvori za primjenu istog. Usvajanjem osporenog Zakona u Zastupničkom domu došlo je, prema navodima podnositelja zahtjeva, i do povrede poslovnčkih odredbi u dijelu propisane nadležnosti radnih tijela Zastupničkog doma. Izuzev u navodima Zapisnika sa 27. redovne sjednice Zastupničkog doma, održane 30.11. i 21.12.2012. godine u kojem se u okviru točke 4. Dnevnog reda konstatira: „Prijedlog Zakona razmatrala su nadležna radna tijela i dostavila izvješća“, nije predočen niti jedan dokument koji bi potvrđivao isto. Također, iz stanja spisa, odnosno odgovora dostavljenih od strane Odbora za braniteljska i invalidska pitanja i Zakonodavno-pravnog povjerenstva Zastupničkog doma, elaboriranih u točki 4. obrazloženja ove presude, proizilazi da predsjedatelj Zastupničkog doma nije naložio sazivanje sjednice radnih tijela u smislu odredbe članka 49. Poslovnika tog doma, niti su sjednice radnih tijela sazvane od strane Predsjednika radnih tijela na temelju vlastite inicijative.

Iz dokumentacije koja se nalazi u spisu predmeta proizilazi da je predloženo da se Prijedlog zakona razmatra i donese u Zastupničkom domu sukladno s člankom 172. stavak 1. Poslovnika Zastupničkog doma i u Domu naroda sukladno s člankom 164. stavak 1. Poslovnika Doma naroda. Prednje iz razloga što se, kako se to i navodi, radi o zakonskim rješenjima koja nisu obimna, a imaju za cilj otklanjanje diskriminacije i neujednačenih prava vojnih osiguranika i ujedno i pripadnika braniteljske populacije. Dalje se navodi da za provođenje Zakona nije potrebno obezbijediti dodatna sredstva u Proračunu Federacije Bosne i Hercegovine. Isto tako podnesen je Amandman na Prijedlog zakona koji se odnosi na članak 3. stavak 4. Prijedloga zakona (promjena isplatnog koeficijenta). U obrazloženju tog amandmana navodi da se istim djelomično elimira diskriminacija i to samo onim vojnim osobama koje su umirovljene poslije 1.3.2018. godine, te da za provođenje predmetnog zakona nije potrebno obezbijediti dodatna sredstva u Proračunu Federacije Bosne i Hercegovine.

Razmatrajući razloge eventualne formalne neustavnosti osporenog Zakona, nužno je prvo poći od analize relevantnih odredbi Poslovnika Zastupničkog doma, prvenstveno u dijelu donošenja zakona po skraćenom postupku. Odredbom članka 172. Poslovnika propisana je procedura i postupak donošenja zakona po skraćenom postupku. Stavkom 1. pomenutog članka Poslovnika propisano je da kada nije u pitanju složen i opsežan zakon, podnositelj prijedloga zakona može umjesto nacrtu podnijeti prijedlog zakona i predložiti da se prijedlog zakona

raspravlja po skraćenom postupku bez nacрта zakona. Člankom 44. st. 1. i 2. Poslovnika je utvrđeno da se za razmatranje pitanja, nacрта i prijedloga zakona i drugih općih akata Zastupničkog doma, kao i za pripremanje i obavljanje drugih poslova tog Doma osnivaju stalna i povremena radna tijela. Radna tijela daju mišljenja, podnose prijedloge i izvještavaju Zastupnički dom o pitanjima iz svoga djelokruga, a odlučuju samo o pitanjima što su im Poslovnikom ili odlukom Zastupničkog doma data u neposrednu nadležnost. Člankom 56. Poslovnika taksativno su nabrojana radna tijela Zastupničkog doma, dok su nadležnosti povjerenstava pojedinačno utvrđene od čl. 57. do 85. Također, člankom 58. Poslovnika je, između ostalog, propisana nadležnost Zakonodavno-pravnog povjerenstva koja se ogleda u ulozi razmatranja nacрта i prijedloga zakona, drugih propisa i općih akata koje donosi Zastupnički dom u pogledu njihove usklađenosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i pravnim sustavom, kao i u pogledu pravne obrade o čemu podnosi izvješće s mišljenjem i prijedlozima Zastupničkom domu.

U konkretnom slučaju osporeni Zakon evidentno nije obiman, isti sadrži sedam članaka, ali poslovnička odredba za skraćeni postupak kumulativno zahtijeva još i to da se radi o zakonu koji "nije složen" (članak 172. stavak 1. Poslovnika Zastupničkog doma). U kontekstu prednjeg da složenost ovisi od predmeta reguliranja, podsjećamo na stajalište ovog suda iskazano u Presudi broj: U-58/17 od 23.10.2018. godine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 96/18) u kojoj je konstatirano da: *"Složenost nekog zakona ne da se međutim "izmjeriti" tako jednostavno kao njegov obim, jer ona je rezultanta simultanog utjecaja više različitih faktora. Prije svega, ona ovisi od predmeta reguliranja tj. od složenosti društvenih odnosa na čije reguliranje je zakon usmjeren. Potom ona ovisi od vrste, širine i ozbiljnosti pravnih posljedica koje će taj zakon proizvesti, od upotrijebljenih pravnotehničkih konstrukcija i nomotehničkih modela, od financijskih pretpostavki za provođenje tog zakona i financijskih efekata njegovog provođenja, od broja potrebnih provedbenih propisa, vrste i stupnja promjena koje taj zakon donosi u odnosu na ranije pravno stanje u datoj oblasti, od mjere u kojoj se njegove norme odnose na ljudska prava i slobode utvrđene obvezujućim međunarodnim pravnim instrumentima, od mjere i načina na koji će taj zakon utjecati na funkcioniranje državne vlasti (što je in concreto posebno važno) itd".*

S tim u svezi, ukazujemo zakonodavcu i da je člankom 54. Zakona o službi u Oružanim snagama propisano da će se na sva pitanja iz mirovinskog osiguranja koja nisu uređena tim Zakonom primjenjivati odredbe entitetskih zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju, a da članak 80. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju propisuje da vanredno usklađivanje mirovina vrši Vlada Federacije Bosne i Hercegovine pod propisanim uvjetima, a da je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine Mišljenjem od 24.3.2023. godine ocijenila da je predmetni prijedlog zakona neprihvatljiv. U datom Mišljenju Vlada Federacije Bosne i Hercegovine podsjeća da je Federalno ministarstvo rada i socijalne politike za istovjetan tekst Prijedloga zakona ranije zatražilo mišljenje Federalnog ministarstva finansija/ Federalnog ministarstva finansija u kom je, između ostalog, istaknuto da je potrebno dodatno precizirati financijske pokazatelje. Umjesto toga u Obrazloženju za donošenje Zakona dostavljenom Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine, umjesto fiskalne procjene, je navedeno: *"za provođenje ovog zakona nije potrebno obezbijediti dodatna sredstva u Proračunu Federacije Bosne i Hercegovine".*

Premda osporeni Zakon očigledno nije obiman, a s obzirom na predmet svog uređenja, i imajući u vidu gore pomenute parametre po kojima se složenost jednog zakona mora procjenjivati, osporeni Zakon je složen. Iz svega navedenog proizilazi zaključak da nisu bili ispunjeni poslovnički uvjeti za njegovo donošenje po skraćenom postupku.

Daljnja analiza provedenog postupka usvajanja osporenog Zakona u Zastupničkom domu međutim pokazuje, da usvajanje istog po skraćenom postupku nije jedini propust na koji je ukazano. Naime, sve kada bi se radilo i o donošenju zakona koji nije ni obiman ni složen, to

samo daje pravo podnosiocu prijedloga da "predloži da se prijedlog zakona pretresa po skraćenom postupku bez nacrt zakona" (članak 172. stavak 1. Poslovnika Zastupničkog doma). Prema ovoj jasnoj odredbi, skraćeno postupka ogleda se samo u tome, što se redovni zakonodavni postupak skraćuje bez razmatranja zakona u fazi nacrt. To nikako ne znači da se ne moraju respektovati i dosljedno provesti poslovničke odredbe koje se odnose na to da prijedlog zakona prethodno razmatraju mjerodavna radna tijela Zastupničkog doma. Kad se tome doda i odredba članka 182. Poslovnika Zastupničkog doma koja izričito propisuje da se odredbe čl. 165. i 168. Poslovnika shodno primjenjuju i na pretres prijedloga zakona, a da je člankom 167. decidno propisano da se prije rasprave o nacrtu zakona na sjednici Zastupničkog doma nacrt zakona razmatraju Zakonodavno-pravno povjerenstvo i nadležna radna tijela i o tome podnose izvješće Zastupničkom domu najkasnije osam dana prije održavanja sjednice, a koja procedura obzirom na gore navedeno nije ispoštovana, iako su u fazi donošenja zakona po skraćenom postupku nadležna radna tijela obvezna da detaljno razmotre predložena zakonska rješenja i daju svoj stav o tome.

Podnositelj zahtjeva također osporava postupak donošenja Zakona i u Domu naroda smatrajući da nisu ispunjeni uvjeti za donošenje istog po žurnom postupku sukladno s člankom 186. Poslovnika Doma naroda. Naime, odredbama čl. 186. do 191. Poslovnika Doma naroda uređeno je donošenje zakona po žurnom postupku.

Donošenje zakona po žurnom postupku propisano je kao izuzetan zakonodavni postupak tj. *"zakoni se u pravilu ne mogu donositi po žurnom postupku"*. Prelazak iz redovnog zakonodavnog postupka koji je pravilo, u izuzetni, žurni postupak donošenja zakona prema odredbi članka 186. stavak 2. Poslovnika Doma naroda je kao izuzetak uvjetovan kumulativnim ispunjenjem dvaju uvjeta. Najprije, mora se raditi o takvom zakonu *"kojim se uređuju odnosi i pitanja za čije uređivanje postoji neodložna potreba"*, a uz to o zakonu čije bi donošenje u redovnom postupku *"moglo da izazove štetne posljedice za Federaciju"*. Ustavni sud Federacije je u Presudi broj: U-13/16 od 7.12.2016. godine (*"Službene novine Federacije BiH"*, broj: 9/17) u odnosu na ispunjenje kumulativnih uvjeta za donošenje zakona po žurnom postupku iskazao stav: *"Oba spomenuta uvjeta ukazuju na iznimnu ozbiljnost tako pretpostavljene pravne situacije. Tako pravni standard "neodložne potrebe", po svojem smislu podrazumijeva potrebu koja je nastala iznenadno i neočekivano i koja predstavlja ozbiljan vid ugrožavanja pravnog poretka ili drugih društvenih vrijednosti, radi čega treba da uslijedi brzo zadovoljenje te potrebe kako bi prestalo ugrožavanje ili kako bi bila otklonjena opasnost od takvog ugrožavanja"*.

O prijedlogu za donošenje zakona po žurnom postupku, prema odredbi članka 188. Poslovnika Doma naroda odlučuje Dom naroda kao o prethodnom pitanju, prije utvrđivanja dnevnog reda. Također je prema izričitom slovu Poslovnika Doma naroda predlagatelj *"dužan da u prijedlogu posebno navede razloge zbog kojih je neophodno da se zakon donese po žurnom postupku"* (članak 187. stavak 2. Poslovnika Doma naroda). Iz argumentacije predlagatelja iznesene u obrazloženju Zakona se to ne može utvrditi. Naime, iz Obrazloženja Prijedloga zakona kojeg je Domu naroda dana 17.3.2022. godine podnio izaslanik tog Doma, predloženo je da se isti razmatra i donese po žurnom postupku. U odjeljku V. obrazloženja koji je naslovljen sa *"Razlog donošenja zakona po žurnoj proceduri"*, stoji da se predlaže donošenje Zakona po žurnom postupku *"kako bi se osigurali jednakopravnost i otklonili diskriminaciju prema pripadnicima profesionalnim vojnim osobama na službi u Oružanim snagama BiH, kao i činjenica da se radi o Zakonu koji je već bio na razmatranju na Zastupničkom domu Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, predlaže se donošenje zakona po žurnom postupku kako bi se izbjegle potencijalne štete koje mogu nastati za Federaciju Bosne i Hercegovine"*. U preostalom tekstu dato Obrazloženje je sadržajno istovjetno tekstu koji je dostavio zastupnik u Zastupničkom domu. Iz svega navedenog ovaj sud je stava da kod

donošenja osporenog Zakona po žurnom postupku u Domu naroda nisu ispunjeni uvjeti iz članka 186. stavak 2. Poslovnika tog Doma.

Ustavni sud Federacije smatra da je nužno da istakne da se u ovom postupku, nije upuštao u analiziranje eventualne povrede osporenog Zakona sa aspekta njegovog sadržaja, materijalne neustavnosti istog, obzirom da je u ispitivanju proceduralne neustavnosti utvrdio da je došlo do kršenja poslovnčkih odredbi Zastupničkog doma i Doma naroda, što, kako je to već prednje navedeno, posljedično dovodi do kršenja Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, te se dalje Ustavni sud Federacije nije upuštao u ocjenjivanje usklađenosti osporenog Zakona u sadržajnom smislu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Na temelju svega iznesenog, Ustavni sud Federacije odlučio je kao u izreci ove presude.

Donošenjem ove odluke prestala je potreba za odlučivanjem o privremenoj mjeri kao sporednom zahtjevu.

Ovu presudu Ustavni sud Federacije donio je jednoglasno, u sastavu: Aleksandra Martinović, predsjednica Suda, Vesna Budimir, Mirjana Čučković, Mirko Milićević, prof. dr. Edin Muminović, Branimir Orašanin, dr. sc. Kata Senjak, Ajša Softić i mr. sc. Alen Taletović, suci Suda.



Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine


Aleksandra Martinović