

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

Broj: U-1/15  
Sarajevo, 09.03.2017. godine

Bosna i Hercegovina  
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE  
PARLAMENT FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE  
DOM NARODA  
SARAJEVO

Prilijenio:	09-03-2017		
Org. jed.	Broj	Priloga	Vrijednost
02-02	658	15	

**DOM NARODA**  
**PARLAMENTA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE**  
n/r predsjedavajuće, gđa Lidija Bradara

**PREDMET:** Dostava presude

U prilogu Vam dostavljamo presudu Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj: U-1/15 od 13.12.2016. godine.

S poštovanjem,



Predsjednik  
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-1/15  
Sarajevo, 13.12.2016. godine.

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu Predsjednika Federacije Bosne i Hercegovine za utvrđivanje ustavnosti članka 37. i članka 44. st. 1. i 3. Zakona o inspekcijama Federacije Bosne i Hercegovine, na temelju članka IV.C.3.10.(2) a) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, na sjednici bez javne rasprave održanoj dana 13.12.2016. godine, donio je sljedeću:

**P R E S U D U**

1. Utvrđuje se da članak 37. i članak 44. st. 1. i 3. Zakona o inspekcijama Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 73/14), nisu sukladni sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.
2. 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**

Predsjednik Federacije Bosne i Hercegovine je dana 05.01.2015. godine, Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije) podnio zahtjev za utvrđivanje ustavnosti članka 37. i članka 44. st. 1. i 3. Zakona o inspekcijama Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: osporeni Zakon) jer smatra da citirane odredbe osporenog Zakona nisu sukladne sa člankom II.A.2.1.c), člankom VII.3 i točkom 4. Instrumenta za zaštitu ljudskih prava koje imaju pravnu snagu ustavnih odredaba.

Traži da Ustavni sud Federacije donese presudu kojom će utvrditi da citirane odredbe osporenog Zakona, nisu u suglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, te da se prestaju primjenjivati od dana objavljivanja presude u „Službenim novinama Federacije BiH“.

**2. Stranke u postupku**

Sukladno sa člankom 39. stavak 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 6/95 i 37/03), stranke u postupku su: Predsjednik Federacije Bosne i Hercegovine, kao ovlaštenu podnositelj zahtjeva (u daljnjem tekstu: Podnositelj zahtjeva) i Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, donositelj osporenog Zakona (u daljnjem tekstu: Protivna strana).

### 3. Navodi iz zahtjeva

Podnositelj zahtjeva navodi članak 44. st. 1. i 3. osporenog Zakona prema kojem o suspenziji glavnog inspektora i inspektora direktor donosi rješenje, odnosno, da priziv na rješenje iz stavka 2. ovog članka ne odlaže izvršenje rješenja, i smatra da su takvim propisima, povrijeđeni članak II.A.2.1.c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, koji glasi: „Federacija će osigurati primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u dokumentima navedenim u Aneksu ovog ustava. Posebice:

c) jednakost pred zakonom: te ukazuje na Odjeljak VII. Međunarodni odnosi, članak 3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, prema kojem: „Međunarodni ugovori i drugi sporazumi koji su na snazi u Bosni i Hercegovini i Federaciji, te opća pravila međunarodnog prava čine dio zakonodavstva Federacije. U slučaju nesuglasnosti međunarodnog ugovora, odnosno sporazuma i zakonodavstva, preovladava međunarodni ugovor, odnosno sporazum.“

Poziva se na Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine „Službene novine Federacije BiH“, br.: 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 08/06, 04/12 (u daljnjem tekstu: Zakon o državnoj službi), kojim se propisuju *inter alia*, jedinstvena zakonska pravila u svezi s radnopravnim statusom državnih službenika u organima uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (članak 1. Zakona) kao i da se ovim Zakonom utvrđuju jedinstveni kriteriji, pravila i postupci izbora, imenovanja i postavljanja državnih službenika u organima državne službe u Federaciji (članak 65. Zakona), te da se radi o zakonskom okviru koji bi trebao da bude jedinstven za cijeli entitet.

Također, mišljenje je podnositelja zahtjeva da su inspektori koji vrše inspeksijski nadzor iz nadležnosti federalnih organa uprave, državni službenici (članak 11. Zakona), te da su člancima 55. do 57. Zakona o državnoj službi, propisana pravila jedinstvenog disciplinskog postupka, disciplinska odgovornost, te disciplinske mjere za sve državne službenike. Tako je člankom 56. stavak 2. ovog Zakona, propisano da „disciplinski postupak protiv državnog službenika pokreće rukovoditelj organa državne službe ili osoba koju on odredi“, dok sam postupak vodi tzv. disciplinsko povjerenstvo koje izriče i disciplinske mjere (stavak 3. istog članka), a da „članove disciplinskog povjerenstva imenuje Agencija. Povjerenstvo čine tri člana, a rukovoditelj organa državne službe ne može biti član Povjerenstva“ (stavak 4. istog članka). Također, ukazuje i na članak 57. istog Zakona prema kojem se državnim službeniku, u slučaju da učini povredu službene dužnosti iz članka 55. ovog zakona, mogu izreći disciplinske mjere, između ostalih, i suspenzija s poslova i umanjenje plaće tokom perioda od dva dana do 30 dana (*litera c*), te da se jedinstvenost gore navedenih pitanja potvrđuje i činjenicom da je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Vlada Federacije), na temelju članka 55. stavak 4. Zakona o državnoj službi, a na prijedlog Federalnog ministarstva pravde, donijela Uredbu o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br. 72/04 i 75/09) kojom su određene povrede službene dužnosti i regulirana pravila disciplinskog postupka koja se odnose na disciplinsku odgovornost za povrede službene dužnosti koje učine rukovodeći i ostali državni službenici na području Federacije.

Ukazuje da se osporenim Zakonom inkorporira cijeli niz odredbi koji se tiču isključivo pitanja suspenzije, pa je tako člankom 43. ovog zakona propisano da „prijedlog za suspenziju glavnog inspektora podnosi direktor a za inspektora glavni inspektor i direktor Federalne uprave sukladno sa Zakonom o državnoj službi“, što je sukladno sa Zakonom o državnoj službi. Međutim, člankom 44. osporenog Zakona, kojim se uređuje odlučivanje o suspenziji

inspektora, regulirano je da se „o suspenziji glavnog inspektora i inspektora direktor donosi rješenje“ (stavak 1. ovog članka). Suspenzija se može izreći za jedan od slučajeva koji je propisan člankom 42. istog Zakona, što se može tumačiti kao razrada normi, prije svega, iz članka 55. stavak 2. *litera c), d) i e)* Zakona o državnoj službi.

Uspoređujući citirane norme iz prethodna dva stavka, prema stanovištu podnositelja, jasno je da je došlo do sukoba između Zakona o državnoj službi kao jedinstvenog i generalnog zakona koji regulira materiju disciplinskog postupka i odgovornosti federalnih inspektora kao državnih službenika, s jedne strane, i novog Zakona o inspekcijama, s druge strane. Naime, prema osporenom Zakonu postupak suspenzije federalnih inspektora izriče rješenjem direktor, a ne Disciplinsko povjerenstvo koje imenuje Agencija za državnu službu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Agencija) kako to propisuje Zakon o državnoj službi.

Prema stavu podnositelja zahtjeva, dodatna nejednakost pred zakonom ogleda se u činjenici da članak 44. stavak 3. osporenog Zakona propisuje pravo na priziv u svezi sa suspenzijom ali bez suspenzivnog djelovanja. Takvo zakonsko rješenje, koje stavlja federalne inspektore u nejednak položaj u odnosu na sve druge državne službenike, ima dodatno za posljedicu kršenje jednog od temeljnih načela u pravu, a to je pravo na efektivni priziv. Naime, niti jedan procesni zakon (Zakon o parničnom postupku, Zakon o upravnom postupku, Zakon o kaznenom postupku, Zakon o ovršnom postupku...) ne omogućavaju da se prvostupanjska odluka odmah izvršava. Svaki priziv ima suspenzivno djelovanje, jer je suspenzivna priroda jedan od inherentnih elemenata samog priziva i nemoguće je govoriti o prizivu, kao redovnom pravnom lijeku, a da pri tome ne smatramo istu kao da se radi o suspenzivnom pravnom lijeku. Prema tome, odredba članka 44. stavak 3. osporenog Zakona negira jedan od doktrinarnih pravnih stavova koji je decenijama etabliran u demokratskim pravnim sustavima.

Na ovaj način došlo je do različitog tretiranja samo jedne vrste državnih službenika tj. federalnih inspektora u odnosu na sve druge državne službenike kada je u pitanju vođenje disciplinskog postupka i izricanje suspenzije kao disciplinske sankcije. Time je došlo do nejednakog tretmana federalnih inspektora pred zakonom u smislu članka II.A.2.1.c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, a ujedno je došlo i do narušavanja načela jedinstvenog zakonskog rješenja ovog pitanja koje se tiče svih državnih službenika.

Razlog za zabrinutost u svezi s gore navedenim ne predstavlja samo činjenica da su federalni inspektori kao državni službenici nejednako tretirani, već i činjenica da se na ovaj način vrši zabranjena politizacija državne službe i ugrožavanje neutralnog i profesionalnog statusa federalnih inspektora.

Naime, članak 4. Zakona o državnoj službi, te članak 12. i članak 75. osporenog Zakona, jasno propisuju načela na kojima radi cjelokupna državna služba, uključujući federalne inspektore. Tu spada i profesionalna samostalnost i politička neovisnost (lit. e) i f) stavka 1. članka 4. istog Zakona. Ova načela spadaju u temeljna načela na kojima funkcionira državna služba, kao jedan od pravnodržavnih elemenata efikasne državne uprave. On proizlazi i iz međunarodnog prava. Naime, institut samostalnosti inspektora u svom radu propisuje i Konvencija o radnoj administraciji iz 1978. godine (broj 81), čiji potpisnik je Bosna i Hercegovina, a koja u članku 6. određuje da „će osoblje inspekcije biti sastavljeno od državnih službenika čiji su status i uvjeti službovanja takvi da su sigurni u stabilnost svoga radnog mjesta i da ne ovise od promjena u vladi i nedozvoljenog vanjskog utjecaja“. Upravo



da bi se zadržao takav status državnih službenika, disciplinsko sankcioniranje federalnih inspektora kao državnih službenika mora da vodi disciplinsko povjerenstvo koju imenuje Agencija. Davanje zakonske mogućnosti direktoru Federalne uprave da vrši suspenziju federalnih inspektora, a da pri tome priziv nema suspenzivno djelovanje, predstavlja ugrožavanje neovisnosti radi inspektora i mogući nelegitimni utjecaj politički odabranog direktora Federalne uprave za inspeksijske poslove. Naglašava da sukladno s člankom 20. osporenog Zakona, rukovoditelja Federalne uprave, tj. direktora Federalne uprave za inspeksijske poslove, postavlja i razrješava Vlada „sukladno sa Zakonom o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 35/05) i Zakonom o državnoj službi na usuglašen prijedlog premijera i zamjenika premijera“. Radi se o politički ovisnoj, mandatnoj funkciji izabranog rukovoditelja. Takva osoba ne bi smjela da ima utjecaj na državne službenike, a najmanje federalne inspektore koji se bave veoma osjetljivim poslom. Navedena odredba je suprotna članku VII.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine koja propisuje ustavnu obvezu sveukupnoj javnoj vlasti u entitetu da poštuje standarde međunarodnog konvencionog prava, a što zakonodavac nije ispoštovao donoseći ovakvu odluku. Članak 44. st. 1. i 3. Zakona o inspekcijama, očigledno je u suprotnosti s člankom 6. Konvencije o radnoj administraciji iz 1978. godine, broj 81 (u svezi sa mogućnosti utvrđivanja povrede ove odredbe Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, usporediti *mutatis mutandis* Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U-5/09, od 25.09.2009. godine).

Na temelju navedenog, podnositelj zahtjeva smatra da citirana zakonska rješenja stavljaju federalne inspektore u nejednak položaj pred zakonom u odnosu na sve druge državne službenike, sa negativnom posljedicom, jer se samom mogućnosti discipliniranja federalnih inspektora putem politički izabranog rukovoditelja ugrožava njihov zakonom i međunarodnim pravom zagarantiran profesionalan i neovisan položaj.

S tim u svezi, ukazuje da se sukladno s člankom 3. stavak 2. Zakona o državnoj službi „upošljavanje u organima državne službe vrši se samo na temelju javnog natječaja i ispunjavanja uvjeta i kriterija propisanih ovim zakonom i posebnim zakonom, te sukladno s kriterijima propisanim podzakonskim propisom donesenim na temelju ovog zakona“. Prema članku 2. točka 2. i članku 7. osporenog Zakona „inspektor“ se definira kao državni službenik sa posebnim ovlastima i odgovornostima. Člankom 33. osporenog zakona, kao i Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu Federalne uprave za inspeksijske poslove (prosinac 2012. godine), propisani su zakonski i podzakonski posebni uvjeti koje inspektor mora zadovoljiti za obavljanje posla. Shodno navedenom, a kao i za svaki drugi vid posla, osoba koja zadovolji zakonom propisane uvjete za obavljanje istog, te prođe posebnu proceduru za upošljavanje na to radno mjesto, smatra se sposobnom i legitimnom za obavljanje takvog posla. Osim toga, člankom 33. (Ocjena rada) Zakona o državnoj službi, jasno se propisuje kako se vrši kontrola rada državnih službenika. Zakon o državnoj službi predvidio je poseban vid, jedinstven za sve državne službenike, provjere kvalitete rada, uspješnosti, te postupak provjere. Taj članak predvidio je i mogućnost prestanka radnopravnog odnosa u slučaju da ocjena provjere rada u dvije uzastopne godine bude negativna.

Međutim, članak 37. osporenog Zakona o inspekcijama predviđa poseban postupak provjere uspješnosti u radu federalnih inspektora tzv. certificiranjem. Time se uvodi, poseban, paralelan postupak onom koji je predviđen u Zakonu o državnoj službi. Kada se iščitaju norme članka 37. osporenog Zakona jasno se može uvidjeti da od ovog postupka ovise i konkretna prava i radnog odnosa, pa čak i sam radnopravni status federalnih inspektora. Ova odredba predstavlja ujedno i jednu od disciplinskih sankcija u slučaju da se ne zadovolje

uvjeti certificiranja, što je opet suprotno članku 55. Zakona o državnoj službi, jer navedeni član nije predvidio disciplinsku odgovornost ove vrste.

Na ovaj način, a slično kao i u prethodnom slučaju, došlo je do različitog zakonskog tretiranja samo jedne vrste državnih službenika tj. federalnih inspektora u odnosu na sve druge državne službenike kada je u pitanju mogućnost obavljanja rada i zadržavanja radnopravnog statusa. Osim toga, ovom odredbom su federalni inspektori tretirani različito od bilo kojih drugih inspektora drugih federalnih uprava (npr. upravni i porezni inspektori) ili na bilo kojem drugom nivou vlasti (kantonalni i općinski). Time je došlo do njihovog nejednakog tretmana pred zakonom u smislu članka II.A.2.1.c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Ujedno je došlo i do narušavanja načela jedinstvenog zakonskog rješenja ovog pitanja svih državnih službenika. Doneseni članak 37. osporenog Zakona ne uključuje dvostupanjsko načelo što je temelj upravnog postupka (pravo na priziv) i jedan od inherentnih elemenata prava na pravično suđenje u svim postupcima čiji rezultat može da bude gubitak radnopravnog statusa.

U svezi s navedenim, podnositelj zahtjeva ukazuje na stav Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, Odluka Suda u predmetu AP-633/04 od 27.05.2005. godine (usporediti *mutatis mutandis* toč. 22. do 29.), prema kojoj se disciplinski postupak, koji može imati za posljedicu gubitak radnopravnog statusa, može okarakterizirati kao kazneni postupak u smislu članka 6. Europske konvencija za ljudska prava (usporediti *mutatis mutandis* toč. 22. do 29.). Shodno tome, ovakvi postupci moraju biti dvostupanjski u smislu članka 2. Dopunskog protokola broj 7. uz Europsku konvenciju za ljudska prava, a što u članku 37. osporenog Zakona o inspekcijama nije ostavljeno kao mogućnost. Štoviše, članak 37. Osporenog Zakona ne nudi se mogućnost priziva, već ni vođenja naknadnog sudbenog postupka putem tužbe, pa je i stoga članak 37. suprotan članku 6. Europske konvencije za ljudska prava u svezi s člankom 2. Dopunskog protokola broj 7. uz Europsku konvenciju za ljudska prava.

Na temelju svega navedenog, podnositelj zahtjeva smatra da Ustavni sud Federacije treba usvojiti zahtjev i donijeti presudu, u smislu članka 29. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno utvrditi da su članak 37. i članak 44. st. 1. i 3. osporenog Zakona u suprotnosti s člankom II.A.2.1.c), člankom VII.3. i točkom 4. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine te se isti prestaju primjenjivati od dana objavljivanja presude u „Službenim novinama Federacije BiH“.

#### **4. Odgovori na zahtjev**

Ustavni sud Federacije je aktom U-1/15 od 09.01.2015. godine, i ponovljenim aktom U-1/15 od 18.11.2015. godine, zatražio odgovor na zahtjev od Protivne strane.

Odgovor Protivne strane Ustavnom sudu nije dostavljen.

Aktuelni Predsjednik Federacije Bosne i Hercegovine, na zahtjev Ustavnog suda Federacije nije se izjasnio o navodima iz zahtjeva podnositelja.

Na zahtjev Ustavnog suda Federacije Federalnoj upravi za inspekcijske poslove da se Sud obavijesti o načinu provođenja propisa iz članka 37. osporenog Zakona, Federalna uprava za inspekcijske poslove je informacijom od 26.01.2016. godine, obavijestila Sud da je Prijedlog Uredbe o uvjetima i načinu provjere uspješnosti u radu i dodjeljivanju certifikata federalnim inspektorima sačinjen i dostavljen Vladi Federacije Bosne i Hercegovine na

razmatranje i usvajanje. Međutim, nakon razmatranja na 37. sjednici Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, ista nije donesena i vraćena je ovoj Upravi iz razloga potrebe njenog usuglašavanja sa Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 99/15). Osim toga, navodi se da odredbe članka 37. osporenog Zakona, nisu zaživjele u praksi kao i da do sada niti jedan federalni inspektor nije prošao provjeru uspješnosti u radu niti su izdavani certifikati federalnim inspektorima. Isto je navedeno i u aktu Vlade Federacije BiH od 20.01.2016. godine.

## **5. Osporeni Zakon**

### **Zakon o inspekcijama Federacije Bosne i Hercegovine**

(„Službene novine Federacije BiH“, broj: 73/14)

#### **Članak 37.**

##### **(Potvrda o uspješnosti u radu-certifikat)**

- 1) Obavljanje inspekcijskih poslova Federalne uprave za inspekcijske poslove podložno je provjeri o uspješnosti u radu (izdavanje certifikata).
- 2) Pod provjerom iz stavka 1) podrazumijeva se ocjenjivanje kvaliteta rada glavnog federalnog inspektora i inspektora na temelju primjene utvrđenih standarda za državne službenike koji rade u Upravi za inspekcijske poslove.
- 3) Potvrda o uspješnosti u radu (u daljnjem tekstu: certifikat) izdaje se za period od četiri godine, a odnosi se na kvalitet rada i uspješnost u radu glavnog federalnog inspektora i federalnih inspektora.
- 4) Certifikat se izdaje glavnom federalnom inspektorima i federalnim inspektorima ako su proveli na radu najmanje jednu godinu na poslovima u Upravi.
- 5) Detaljni uvjeti o načinu dobijanja i gubljenja certifikata, vremenu trajanja, javnom objavljivanju imena inspektora koji su dobili certifikat, izradi i načinu utvrđivanja standarda za dobijanje certifikata regulirat će se aktom koji donosi Vlada Federacije na prijedlog direktora Uprave uz suglasnost federalnog ministra pravde.
- 6) Ako glavni inspektor i inspektor ne budu certificirani, imaju obvezu istekom roka šest mjeseci da pristupe ponovnoj provjeri radi dobijanja certifikata.
- 7) Ako glavni inspektor i inspektor na ponovnoj provjeri ne bude certificiran u narednom periodu od šest mjeseci određuje mu se mentor radi stručne pomoći na pripremanju za dobijanje certifikata i umanjuje mu se netoplaća za iznos od 30% rješenjem direktora.
- 8) Ako glavni inspektor i inspektor ne bude certificiran ni nakon treće provjere, gubi status i prestaje mu radni odnos.

#### **Članak 44.**

##### **(Odlučivanje o suspenziji inspektora)**

- 1) O suspenziji glavnog inspektora i inspektora direktor donosi rješenje.
- 2) Protiv rješenja iz stavka 1) ovog članka ima se pravo uložiti priziv sukladno sa Zakonom o državnoj službi.

3) Priziv na rješenje iz stavka 2) ovog članka ne odlaže izvršenje rješenja.

## 6. Relevantno pravo

### Ustav Bosne i Hercegovine

Ustav Bosne i Hercegovine, je Aneks IV. Općeg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini usuglašenog 21. studenog 1995. godine u Dejtonu/USA a potpisanog 14. prosinca 1995. godine u Parizu. Nije objavljen u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“.

#### Članak I

Bosna i Hercegovina

#### 2. Demokratska načela

Bosna i Hercegovina je demokratska država koja funkcioniše sukladno sa zakonom i na temelju slobodnih i demokratskih izbora.

#### Članak II

Ljudska prava i temeljne slobode

#### 1. Ljudska prava

Bosna i Hercegovina i oba entiteta će osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i temeljnih sloboda. U tu svrhu postoji Povjerenstvo za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu, kao što je predviđeno u Aneksu 6. Općeg okvirnog sporazuma.

#### 2. Međunarodni standardi

Prava i slobode predviđeni u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i u njenim protokolima se direktno primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Ovi akti imaju prioritet nad svim ostalim zakonima.

#### 3. Katalog prava

Sve osobe na teritoriji Bosne i Hercegovine uživaju ljudska prava i slobode iz stavka 2. ovog članka, što uključuje:

(...).

e) Pravo na pravično saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima i druga prava u svezi s kaznenim postupkom.

(...).

#### 4. Nediskriminacija

Uživanje prava i sloboda, predviđenih u ovom članku ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I ovog Ustava, osigurano je svim osobama u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao što je pol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.



## 7. Međunarodni sporazumi

Bosna i Hercegovina će ostati ili postati strana ugovornica međunarodnih sporazuma pobrojanih u Aneksu I ovog Ustava.

### **Ustav Federacije Bosne i Hercegovine**

Odluka o proglašenju Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Ustav Federacije Bosne i Hercegovine objavljeni su u „Službenim novinama Federacije BiH“, broj:1/94 od 21.07.1994. godine.

## II. LJUDSKA PRAVA I TEMELJNE SLOBODE A. OPĆE ODREDBE

### Amandman IV.

na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 13/97)

#### Članak 1.

Budući da se načela, prava i slobode utvrđeni u članku II. Ustava Bosne i Hercegovine, primjenjuju na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, sljedeće odredbe odnose se na Federaciju.

### Amandman V.

na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 13/97)

#### Članak 2. stavak (1) toč. c) i e)

Federacija će osigurati primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u dokumentima navedenim u Aneksu ovog Ustava. Posebice:

(1) Sve osobe unutar teritorije Federacije uživaju prava na:

(...);

c) na jednakost pred zakonom;

(...);

e) pravičan kazneni postupak;

## VII. MEĐUNARODNI ODNOSI

### Amandman XVIII

na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj:16/02)

#### Članak 3.

Međunarodni ugovori i drugi sporazumi koji su na snazi u Bosni i Hercegovini i Federaciji, te opća pravila međunarodnog prava čine dio zakonodavstva Federacije. U slučaju nesuglasnosti međunarodnog ugovora, odnosno sporazuma i zakonodavstva, prevladava međunarodni ugovor, odnosno sporazum.

## **ANEKS USTAVA FEDERACIJE BOSNE I HERCEGOVINE**

Dodatak Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine koji je objavljen u  
„Službenim novinama Federacije BiH“, broj: 1/94  
Instrumenti za zaštitu ljudskih prava koji imaju pravnu snagu ustavnih odredaba  
(1. do 22.)

### **Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda**

(„Službeni glasnik BiH“, broj: 6/99)

#### **Članak 6. stavak 1.**

##### **Pravo na pravično suđenje**

1. Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obveza ili utemeljenosti bilo kakve kaznene optužbe protiv njega, svatko ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred neovisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom. Presuda se izriče javno, ali se novinari i javnost mogu isključiti s čitavog ili jednog dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne sigurnosti u demokratskom društvu, kada to nalažu interesi maloljetnika ili zaštite privatnog života strana u sporu, ili kada to sud smatra izričito neophodnim zato što bi u posebnim okolnostima publicitet mogao nanijeti štetu interesima pravde.

(...).

#### **Članak 13.**

##### **Pravo na djelotvoran pravni lijek**

Svatko čija su prava i slobode, koje su priznate ovom Konvencijom, narušena ima pravo na pravni lijek pred nacionalnim vlastima, čak i onda kada su povredu ovih prava i sloboda učinile osobe u obnašanju svoje službene dužnosti.

#### **Članak 14.**

##### **Zabrana diskriminacije**

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

#### **Članak 17.**

##### **Zabrana zlouporabe prava**

Ništa u ovoj konvenciji ne može se tumačiti tako da podrazumijeva pravo bilo koje države, grupe ili osoba da se upuste u neku djelatnost ili izvrše neki čin koji je usmjeren na poništavanje bilo kog od navedenih prava i sloboda ili na njihovo ograničavanje u većoj mjeri od one koja je predviđena Konvencijom.

**Protokol broj 7. uz Europsku konvenciju**  
(„Službeni glasnik BiH“, broj: 6/99)

**Članak 2.**

**Pravo na priziv u kaznenim stvarima**

1. Svatko tko je odlukom suda osuđen za kazneno djelo ima pravo da njegovu osudu ili kaznu preispita viši sud. Ostvarivanje ovog prava, uključujući i osnove za njegovo korištenje, uređuje se zakonom.

2. Ovo pravo može podlijegati izuzecima u odnosu na djela manjeg značaja, koja su određena zakonom, ili u slučajevima kada je osobi u pitanju u prvom stupnju sudio najviši sud ili je bilo osuđeno na temelju priziva na oslobađajuću presudu.

**Protokol broj 12. uz Europsku konvenciju**

(Otvoren za potpisivanje u Rimu 4.11.2000; Stupio na snagu 1.4.2005; Bosna i Hercegovina je potpisala i ratificirala protokole broj: 1, 4, 6, 7, 12 i 13 uz Konvenciju u državama članicama Vijeća Europe 1.1.2013. godine).

**Članak 1.**

**Opća zabrana diskriminacije svih prava određenih zakonom**

1. Uživavanje svih prava određenim zakonom osigurat će se bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno podrijetlo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

2. Nikog nijedan organ vlasti ne smije diskriminirati ni po kojem osnovu, kao što je navedeno u stavku 1.

**Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima**

(Usvojen Rezolucijom 2200A (XXI) Generalne skupštine UN-a 16. prosinca 1966. godine. Stupio na snagu 23. svibnja 1976. sukladno s člankom 49.)

**Članak 2.**

2. Države članice ovog Pakta se obvezuju da, sukladno sa svojim ustavnim postupcima i sa odredbama ovog Pakta, poduzmu potrebne korake radi usvajanja takvih mjera zakonodavnog ili drugog karaktera, pogodnih da se ostvare prava priznata u ovom Paktu koja još nisu predviđena.

3. Države članice ovog Pakta se obvezuju da:

a) obezbijede svakoj osobi čija prava i slobode priznati ovim Paktom budu povrijeđeni, da raspolaže pravom djelotvornog priziva čak i onda kada bi povredu počinila osoba koja je radila u obavljanju svojih službenih dužnosti;

b) obezbijede da nadležna sudbena, upravna ili zakonodavna vlast, ili svaka druga vlast koja je prema zakonodavstvu države nadležna, rješava pitanja o pravima osoba koje ulažu priziv i da razvijaju mogućnost sudbenih pravnih lijekova;

c) da obezbijede da nadležne vlasti postupe po svakom prizivu koji se usvoji kao opravdan.

#### Članak 25.

Svaki građanin treba da ima pravo i mogućnost da bez ikakvih razlika navedenih u članku 2. i bez nerazumnih ograničenja:

c) ima pristup javnim službama svoje zemlje uz opće uvjete jednakosti.

#### Članak 26.

Sve su osobe jednake pred zakonom i imaju pravo, bez ikakve diskriminacije, na jednaku zakonsku zaštitu. Zakon treba da zabrani svaku diskriminaciju i da garantira svim osobama jednaku i djelotvornu zaštitu protiv diskriminacije bilo po osnovu rase, boje kože, spola, jezika, vjere, političkog i drugog mišljenja, nacionalnog i društvenog podrijetla, imovine, roda ili bilo koje druge okolnosti.

#### **Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima**

(Usvojen i otvoren za potpis, ratifikaciju i pristupanje Rezolucijom Generalne skupštine UN-a 2200A (XXI) od 16. prosinca 1966. Stupio na snagu 3. siječnja 1976. sukladno s člankom 27.)

#### Članak 5.

1. Nijedna odredba ovog pakta ne može se tumačiti kao da sadrži bilo kakvo pravo za neku državu, grupaciju ili pojedinca da obavlja neku djelatnost ili da vrše neki akt u cilju rušenja prava ili slobode priznate ovim Paktom ili da zavode veća ograničenja od onih predviđenih ovim Paktom.

2. Ne priznaje se nikakvo ograničenje ili odstupanje od temeljnih prava čovjeka koja su priznata ili važe u svakoj zemlji prema zakonima, konvencijama, propisima ili običajima, pod izgovorom da ih ovaj Pakt ne priznaje ili ih priznaje u manjoj mjeri.

#### Članak 6.

1. Države članice ovog Pakta priznaju pravo na rad, koje obuhvaća pravo koje ima svaka osoba na mogućnost zarađivanja kroz slobodno izabran ili prihvaćen rad, i poduzimaju odgovarajuće mjere za očuvanje ovog prava.

(...).

#### Članak 7.

Države članice ovog Pakta priznaju pravo koje ima svaka osoba da se koristi pravičnim i povoljnim uvjetima za rad koji naročito osiguravaju:

(...);

(c) istu mogućnost za sve da napreduju u svom radu u višu odgovarajuću kategoriju, vodeći računa jedino o navršenim godinama službe i o sposobnostima.



## Europska socijalna povelja

(Odluka o ratifikaciji Europske socijalne povelje (Revidirana), „Službeni glasnik BiH“, broj: 8/08)

### Članak 1.

S ciljem osiguranja djelotvornog korištenja prava na rad, Potpisnice preuzimaju na sebe:

(...).

2. da efikasno zaštite pravo radnika da zarađuje za život u zanimanju koje slobodno odabere;

(...).

### Članak 24.

#### Pravo na zaštitu u slučaju prestanka radnog odnosa

S ciljem osiguranja djelotvornog korištenja prava radnika na zaštitu u slučaju prestanka radnog odnosa, Zemlje potpisnice preuzimaju obvezu da priznaju:

a) pravo svih radnika da im se radni odnos ne raskine bez validnog razloga za taj raskid, koji je povezan s njihovim sposobnostima ili ponašanjem ili zasnovan na operativnim potrebama poduzeća, institucije ili službe;

b) pravo radnika čiji je radni odnos raskinut bez validnog razloga na adekvatnu kompenzaciju ili drugu odgovarajuću pomoć;

U tom cilju, Zemlje potpisnice preuzimaju obvezu da se pobrinu da radnik koji smatra da mu je radni odnos prekinut bez validnog razloga ima pravo na priziv nepristranom organu.

### Članak 26.

#### Pravo na dostojanstvo u radu

1. S ciljem osiguranja djelotvornog korištenja prava svih radnika na zaštitu njihovog dostojanstva na radu, Zemlje potpisnice preuzimaju obvezu da, uz konzultacije sa organizacijama radnika i poslodavaca:

(...);

4. promoviraju svijest, informiranje i sprječavanja opetovanog pritiska ili izrazito negativnih ili uvredljivih radnji usmjerenih protiv pojedinačnih radnika na radnom mjestu ili u svezi s radom, i poduzmu sve odgovarajuće mjere da zaštite radnike od takvog ponašanja.

## **Konvencija međunarodne organizacije rada broj 81 o inspekciji rada u industriji i trgovini**

(„Službeni list FNRJ- Međunarodni ugovori“, broj: 5/56, Osnovni tekst na snazi od 15.06.1955. godine)

### **Članak 6.**

Osoblje inspekcije rada biće sastavljeno od službenika čiji statut i uvjeti službe osiguravaju stabilnost uposlenja i čine ih neovisnim od svake promjene vlade i svakog spoljnog nepoželjnog utjecaja.

### **Zakon o radu**

(„Službene novine Federacije BiH“, broj: 26/16)

### **Članak 1.**

Predmet Zakona

Ovim zakonom uređuje se zaključivanje ugovora o radu, radno vrijeme, plaće, prestanak ugovora o radu, ostvarivanje prava i obveza iz radnog odnosa, zaključivanje kolektivnih ugovora, mirno rješavanje kolektivnih radnih sporova i druga pitanja iz radnog odnosa, ako drugim zakonom ili međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno.

### **Zakon o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine**

(„Službene novine Federacije BiH“, broj: 35/05)

### **Članak 1.**

Ovim Zakonom uređuje se ustojstvo i način funkcioniranja organa državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija) koja obuhvata: položaj, ulogu, organizaciju, ovlaštenja i obveze u obavljanju upravnih, stručnih i drugih poslova, međusobne odnose organa uprave i odnos organa uprave prema građanima, organima izvršne i zakonodavne vlasti, ombudsmenima, gospodarskim društvima i drugim pravnim osobama (u daljnjem tekstu: pravna osoba), kao i druga pitanja od značaja za organizaciju i rad organa državne uprave na svim nivoima vlasti u Federaciji.

## **XII. OSNOVNE ODREDBE O INSPEKCIJSKOM NADZORU**

### **1. Zajedničke odredbe o inspekcijском nadzoru**

### **Članak 117.**

Odredbe čl. 118. do 134. ovog Zakona primjenjuju se na inspekcije koje su ustrojene u organima uprave, kao i na inspekcije ustrojene u okviru posebnih uprava za inspekcije, ali samo u pitanjima koja zakonom o ustroju tih inspekcija nisu drugačije uređena.

### **Članak 118. st. 1., 2. i 3.**

Poslove inspekcijског nadzora koji su ustrojени u okviru organa uprave obavljaju inspektori.

Inspektor može biti osoba koja ima završenu odgovarajuću visoku školsku spremu, položen stručni upravni ispit predviđen za državne službenike organa uprave u Federaciji, ili javni ispit predviđen za državne službenike institucija Bosne i Hercegovine i najmanje tri godine radnog staža nakon završene visoke školske spreme.

Inspektori su državni službenici s posebnim ovlaštenjima.  
(...).

#### Članak 119.

Inspekcija je samostalna u svom radu i poslove inspeksijskog nadzora vrši prema programu svog godišnjeg rada, a određene inspeksijske preglede može da izvrši i na zahtjev rukovoditelja organa uprave.

#### Članak 120. stavak 1.

Inspektor ima iskaznicu, kojom dokazuje svoje službeno svojstvo, identitet i ovlaštenja predviđena zakonom.  
(...).

**Zakon o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave**  
(„Službene novine Federacije BiH“, br.: 58/02, 19/03, 38/05, 2/06, 8/06, 61/06, 52/09 i 48/11)

### I- OSNOVNE ODREDBE

#### Članak 1.

Ovim zakonom osnivaju se federalna ministarstva, federalne uprave i federalne upravne organizacije, utvrđuje njihov djelokrug i uređuju druga pitanja od značaja za njihovu organizaciju i funkcioniranje.

#### Članak 2.

Poslove uprave iz okvira nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija) vrše federalna ministarstva, federalne uprave i federalne upravne organizacije predviđene ovim zakonom.

Sva ministarstva su dužna obavljati poslove sukladno sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

### II- FEDERALNA MINISTARSTVA, FEDERALNE UPRAVE I FEDERALNE UPRAVNE ORGANIZACIJE

#### 2. Samostalne federalne uprave

##### Članak 21. stavak 3.

Samostalne federalne uprave su:

(...) i

3. Federalna uprava za inspeksijske poslove.

## Članak 23.a.

Federalna uprava za inspekcijske poslove vrši poslove iz nadležnosti federalnih inspekcija koje su prema posebnom zakonu organizirane u sastavu te uprave i vrši druge upravne i stručne poslove utvrđene posebnim zakonom.

### **Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine**

(„Službene novine Federacija BiH“, br.: 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06 i 4/12)

#### Članak 1.

##### Predmet Zakona

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

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

#### Članak 3.

##### Upošljavanje i unapređenje

1. Upošljavanje i unapređenje profesionalne karijere državnog službenika temelji se na javnom natječaju i profesionalnoj sposobnosti.

2. Upošljavanje u organima državne službe vrši se samo na temelju javnog natječaja i ispunjavanja uvjeta i kriterija propisanih ovim zakonom i posebnim zakonom, te sukladno s kriterijima propisanim podzakonskim propisom donesenim na temelju ovog zakona.

#### Članak 4.

##### Zakonska načela

Državna služba osigurava poštivanje i primjenu sljedećih načela:

- a) zakonitost;
- b) transparentnost i javnost;
- c) odgovornost;
- d) učinkovitost i ekonomičnost;
- e) profesionalna nepristrasnost;
- f) politička neovisnost

#### Članak 5.

##### Izuzeci u primjeni

1. Članovi Parlamenta Federacije, predsjednik i dopredsjednici Federacije, članovi Vlade Federacije, suci Ustavnog suda Federacije, suci Vrhovnog suda Federacije i federalni tužitelji nisu državni službenici i njihov radno-pravni status se uređuje drugim propisima.

2. Članovi kantonalne vlade, članovi skupština kantona, suci kantonalnih sudova i kantonalni tužitelji nisu državni službenici i njihov radno-pravni status se uređuje drugim propisima.



3. Članovi općinskih vijeća, općinski načelnik svake općine i suci općinskih sudova nisu državni službenici i njihov radno-pravni status se uređuje drugim propisima.

4. Članovi gradskih vijeća i gradonačelnici nisu državni službenici i njihov radno-pravni status se uređuje drugim propisima.

5. Osobe uposlene kao savjetnici nositelja funkcija iz ovog članka nisu državni službenici.

6. Ovaj zakon se ne primjenjuje na revizore uposlene u Uredu za reviziju Federacije Bosne i Hercegovine, pripadnike policije i oružanih snaga.

#### Članak 6.

##### Radna mjesta u državnoj službi

1. Državni službenik se postavlja na jedno od sljedećih radnih mjesta:

a) Rukovodeći državni službenici:

1. rukovoditelj samostalne uprave i samostalne ustanove;
2. tajnik organa državne službe;
3. rukovoditelj uprave i ustanove koje se nalaze u sastavu ministarstva;
4. pomoćnik rukovoditelja organa državne službe;
5. glavni inspektori.

b) Ostali državni službenici:

- 1) šef unutarnje organizacione jedinice;
- 2) inspektori;
- 3) stručni savjetnik;
- 4) viši stručni suradnik;
- 5) stručni suradnik

2. Vlada Federacije propisuje vrstu i složenost poslova koji se vrše u okviru radnih mjesta državnih službenika iz stavka 1. ovog članka.

3. Kategorije u okviru radnih mjesta državnih službenika utvrđuju se pravilnikom o unutarnjoj organizaciji organa državne službe, sukladno s ovim zakonom i podzakonskim propisima donesenim na temelju ovog zakona.

#### Članak 18.

##### Prava državnog službenika

1. Državni službenik ima pravo:

- a) na stalni radni odnos do sticanja uvjeta za mirovinu, osim ako ovim zakonom nije drugačije utvrđeno;
- b) na odsustvo utvrđeno zakonom, kao i na nastavak rada na istom ili sličnom radnom mjestu po isteku odsustva;
- c) da bude nagrađen na temelju zadataka i rezultata rada kako je utvrđeno u V. poglavlju ovog zakona;
- d) na plaću i naknadu na način utvrđen u V. poglavlju ovog zakona;
- e) na potporu i pomoć u stručnom obrazovanju i profesionalnom usavršavanju u cilju napredovanja u karijeri putem obuke i na druge načine;

- f) na zaštitu svog fizičkog i moralnog integriteta od države tokom obavljanja službenih dužnosti;
- g) da se nadređeni državni službenik prema njemu odnosi poštujući njegovo ljudsko dostojanstvo;
- h) da osnuje ili se učlani u sindikat ili profesionalno udruženje sukladno sa zakonom;
- i) da štrajkuje, sukladno sa zakonom.

2. Državni službenik ima pravo na: pošten i pravedan tretman u svim aspektima kadrovske politike, bez obzira na nacionalnost, socijalno podrijetlo, entitetsko državljanstvo, prebivalište, religiju, politička i druga uvjerenja, spol, rasu, rođenje, bračni status, starosnu dob, imovinsko stanje, hendikepiranost ili drugi status.

#### Članak 21.

##### Odlučivanje o pravima i dužnostima državnih službenika

1. O pravima i dužnostima državnih službenika iz radnog odnosa, na temelju ovog zakona i podzakonskih propisa, odlučuje rukovoditelj organa državne službe osim kada je ovim zakonom i podzakonskim propisima utvrđeno da odlučuje drugi organ (Agencija i Odbor za prizive).

2. O pravima i dužnostima iz stavka 1. ovog članka donosi se rješenje.

3. Za donošenje i dostavljanje rješenja državnom službeniku, primjenjuju se odgovarajuće odredbe Zakona o upravom postupku.

5. Protiv rješenja iz stavka 2. ovog članka, državni službenik ima pravo u roku od 15 dana od dana prijema rješenja izjaviti priziv Odboru državne službe za prizive (u daljnjem tekstu: Odbor za prizive) radi preispitivanja pravilnosti donesenog rješenja.

#### Članak 33.

##### Ocjena rada

1. Ocjena rada državnog službenika podrazumijeva nadzor i ocjenu njegovog vršenja dužnosti utvrđenih radnim mjestom za vrijeme trajanja službe. Državni službenik ravnopravno surađuje tokom datog perioda sa njemu neposredno nadređenim državnim službenikom.

2. Ocjenu rada rukovodećih i drugih državnih službenika utvrđuje rukovoditelj organa državne službe.

3. Rukovoditelj organa državne službe ocjenjuje rad svih državnih službenika, na prijedlog neposredno nadređenog službenika, najmanje svakih 12 mjeseci.

4. Ocjena rada zasniva se na rezultatima postignutim u realiziranju poslova predviđenih opisom radnog mjesta i ciljevima koje za dati vremenski period utvrdi neposredno nadređeni službenik.

5. Rezultati ostvareni u obavljanju poslova u tijeku perioda koji se ocjenjuje označavaju se sljedećim ocjenama: nezadovoljavajuće, zadovoljavajuće, uspješno i izuzetno uspješno, što se bliže određuje propisima koje donosi Agencija.

6. Rezultati ocjene rada uzimaju se u obzir prilikom unapređenja i internih premještaja. Svi državni službenici:

- a) imaju nesmetan pristup ocjenama svoga rada koje se nalaze u osobnom dosijeu, sukladno s člankom 62. stavak 1. ovog zakona;
- b) imaju mogućnost da u odgovarajućem vremenskom roku prilože pisane informacije uz ocjenu svoga rada i imaju pravo izjaviti priziv Odboru za priziv radi preispitivanja ocjene o radu.

7. Ukoliko je ocjena rada negativna, državni službenik u cilju poboljšanja stanja, prolazi kroz poseban program koji uz konzultacije s njim odredi njegov direktno nadređeni državni službenik.

8. Ukoliko su dvije uzastopne ocjene rada negativne rukovoditelj organa državne službe, po prethodno pribavljenom mišljenju Agencije, razrješava dužnosti državnog službenika.

Državni službenik može izjaviti priziv Odboru za prizive radi preispitivanja razrješnja, sukladno s člankom 65. ovog zakona.

#### Članak 50.

##### Stručno obrazovanje i usavršavanje

1. Državni službenici obvezni su da neprestano rade na svom stručnom obrazovanju i usavršavanju.

2. Državni službenik ima pravo i obvezu učestvovati na savjetovanjima i drugim oblicima obrazovnih aktivnosti.

3. O učestvovanju državnih službenika na savjetovanjima i drugim oblicima obrazovnih aktivnosti odlučuje rukovoditelj organa državne službe vodeći pri tome računa o podjednakom učestvovanju svih državnih službenika.

#### Članak 51.

##### Prestanak radnog odnosa državnog službenika

Državnom službeniku prestaje radni odnos u organu državne službe u sljedećim slučajevima:

- a) dobrovoljnim istupanjem iz državne službe;
- b) ispunjavanjem zakonskih godina života, odnosno navršanjem 40 godina mirovinskog staža;
- c) gubitkom državljanstva Bosne i Hercegovine;
- d) stjecanjem državljanstva druge države suprotno Ustavu Bosne i Hercegovine i njenim zakonima;
- e) prekobrojnošću;

- f) odbijanjem polaganje zakletve vjernosti i/ili potpisivanja teksta zakletve vjernosti;
- g) nezadovoljavajući probni period;
- h) dvije uzastopno negativne ocjene rada;
- i) ako je osuđen za kazneno djelo i zbog izdržavanja kazne zatvora mora biti odsutan sa rada u državnoj službi duže od šest mjeseci;
- j) na temelju izrečene disciplinske mjere prestanka radnog odnosa u državnoj službi;
- k) predajom dokumenata ili izjava tijekom postupka podnošenja prijave za prijem u državnu službu za koje se kasnije pokaže da su lažni.

#### Članak 52.

##### Postupak za prestanak radnog odnosa

1. Državnog službenika razrješava rukovoditelj organa državne službe prema prethodno pribavljenom mišljenju Agencije, s izuzetkom članka 51. stavak 1. točka h) ovog zakona.

2. Državni službenik iz stavka 1. ovog članka može u roku od 15 dana od prijema odluke o razrješenju podnijeti priziv Odboru za prizive. Priziv odlaže izvršenje odluke o razrješenju.

#### Članak 57.

##### Disciplinske mjere

U slučaju da državni službenik učini povredu službene dužnosti iz članka 55. ovog zakona, mogu se izreći sljedeće disciplinske mjere:

- a) javna pisana opomena;
- b) suspenzija prava učestvovanja u javnim natjecajima za unapređenje u državnoj službi u periodu od najviše dvije godine;
- c) kaznena suspenzija sa poslova i plaće tijekom perioda od dva dana do 30 dana;
- d) vraćanje na nižu kategoriju u okviru radnih mjesta iz članka 6. ovog zakona;
- e) prestanak radnog odnosa u državnoj službi.

#### Članak 64.

##### Agencija za državnu službu

1. Vlada Federacije osniva Agenciju za državnu službu Federacije.

2. Agencija vrši sljedeće poslove:

- a) utvrđuje jedinstvene kriterije, pravila i postupke selekcije, imenovanja i postavljenja državnih službenika u organima državne službe u Federaciji, sukladno sa ovim zakonom;
- b) planira i realizira proces zapošljavanja državnih službenika na zahtjev i sukladno s potražnjom organa državne službe;
- c) organizira i realizira stručno obrazovanje i usavršavanje državnih službenika uposlenih u organima državne službe, kao i razvoj državne službe;
- d) organizira edukaciju kandidata za polaganje stručnog ispita za državnu službu koji predstavlja uvjet za rad u organu državne službe;



- e) pruža stručnu pomoć organima državne službe u realiziranju njihove kadrovske politike, organizacijskih poboljšanja i razvoja, kao i uspostavljanje i vođenje registra državnih službenika;
- f) podnosi godišnje izvješće o stanju kadrova u organima državne službe u Federaciji i podnosi svoj plan rada za narednu godinu Vladi Federacije na odobravanje;
- g) obavlja ostale poslove i zadatke koji su joj ovim zakonom stavljeni u nadležnost.

3. Agencijom rukovodi direktor Agencije kojeg imenuje Vlada Federacije na temelju javnog natječaja.

4. Direktor Agencije ima status tajnika.

5. Direktor Agencije donosi Pravilnik o unutarnjoj organizaciji Agencije, uz suglasnost Vlade Federacije.

6. Pravilnikom o unutarnjoj organizaciji Agencije uredit će se osnivanje detaširanih odjeljenja u kantonima koja će vršiti poslove i zadatke iz nadležnosti Agencije.

7. Vlada Federacije može svojim propisom urediti osnivanje posebne institucije koja će vršiti edukaciju državnih službenika.

#### Članak 65.

##### Odbor državne službe za prizive

1. Vlada Federacije osniva Odbor državne službe za prizive (Odbor za prizive) koji se sastoji od tri člana.

2. Javni natječaj za popunjavanje slobodnih radnih mjesta u Odboru za prizive oglašava se u tri visokotiražna dnevna lista koji se distribuiraju na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine, najmanje jedan mjesec prije roka za predaju molbi. Natječaj sadrži iste uvjete koji su navedeni u članku 23. stavak 3. i članku 25. ovog zakona.

3. Neovisno povjerenstvo za izbor kandidata, koju imenuje Vlada Federacije, bira članove Odbora za prizive, na temelju njihovog radnog iskustva i demonstrirane sposobnosti da obavljaju dužnost u Odboru za prizive. Odredbe članka 27. st. 2. i 3.; članka 28. stavak 1. i članka 29. stavak 2. ovog zakona, odnose se i na povjerenstvo za izbor kandidata i na postupak izbora članova Odbora za prizive.

4. Vlada Federacije imenuje članove Odbora za prizive na rok od četiri godine s mogućnošću ponovnog izbora.

5. Član Odbora za prizive je:

- a) neovisan i nepristran;
- b) ne može biti na javnoj funkciji na koju je izabran izravno ili neizravno, odnosno ne može biti imenovan na radno mjesto u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu na bilo kojem nivou vlasti u Federaciji i u Bosni i Hercegovini;
- c) povlači se sa dužnosti prije isteka mandata samo na inicijativu Vlade Federacije, koja je pokrenuta uslijed izuzetnih okolnosti i konsenzusom ostalih članova Odbora za prizive.

6. Činom imenovanja članovi Odbora za prizive ostvaruju prava iz radnog odnosa na osnovu statusa koji odgovara statusu tajnika.

7. Odbor za prizive, sukladno s ovim zakonom i podzakonskim propisima, odlučuje u drugom stupnju o svim prizivima koje se izjave na rješenja rukovoditelja organa državne službe, o prizivima koji se izjave na odluke disciplinskog povjerenstva i o prizivima koji se izjave na odluke direktora Agencije i to na zahtjev:

- a) državnog službenika na kojeg se sporna odluka, poduzeta ili propuštena radnja odnosi;
- b) organa državne službe gdje državni službenik obavlja svoju dužnost;
- c) Agencije.

8. Odbor za prizive:

- a) saslušava podnositelja priziva ukoliko je to primjereno situaciji;
- b) poziva svjedoke i eksperte kada se to smatra neophodnim;
- c) traži i dobiva sve relevantne informacije od nadležnih organa;
- d) usvaja poslovnik o radu koji se objavljuje u „Službenim novinama Federacije BiH“.

9. Odluke Odbora za prizive moraju biti donesene na zakonskim osnovama i pravilno i potpuno utvrđenom činjeničnom stanju. Odluke Odbora za prizive su:

- a) konačne i podliježu svakom preispitivanju od nadležnog suda. Postupak pred sudom može se pokrenuti u roku od 30 dana od dana prijema konačne odluke.
- b) Dostavit će se podnositelju u roku od osam dana od dana donošenja.

### **Zakon o upravnom postupku**

(„Službene novine Federacije BiH“, br. 2/98 i 48/99)

#### PRVI DIO

#### OPĆE ODREDBE

#### I - OSNOVNA NAČELA

##### 1. Važenje Zakona

##### Članak 1. stavak (1)

(1) Po ovom zakonu dužni su postupati organi uprave Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija) i organi uprave kantona, kao i gradske i općinske službe za upravu i drugi organi (u daljnjem tekstu: organi) kad u upravnim stvarima, neposredno primjenjujući propise, rješavaju o pravima, obvezama ili pravnim interesima građana, pravnih osoba ili drugih stranaka.

(...).

##### Članak 2.

##### Poseban postupak

Pojedina pitanja postupka za određenu upravnu oblast mogu se samo izuzetno, posebnim federalnim zakonom urediti drukčije nego što su uređena ovim zakonom, ako je to nužno za drugačije postupanje u tim pitanjima, s tim da ne mogu biti protivna načelima ovog zakona.

Članak 3.  
Supsidijarna primjena zakona

U upravnim oblastima za koje je federalnim zakonom propisano poseban postupak, postupa se po odredbama tog zakona, s tim da se po odredbama ovog zakona postupa u svim pitanjima koja nisu uređena posebnim zakonom.

Članak 4.  
Načelo zakonitosti

(1) Organi i institucije koje imaju javna ovlaštenja kada postupaju u upravnim stvarima dužni su da te stvari rješavaju na temelju zakona i drugih propisa, kao i općih akata institucija koje imaju javna ovlaštenja i koje one donose na temelju javnih ovlaštenja.

(2) U upravnim stvarima u kojima je organ odnosno institucija koja ima javna ovlaštenja zakonom ili na zakonu zasnovanom propisu ovlašten da rješava po slobodnoj ocjeni, rješenje mora biti doneseno u granicama ovlaštenja i sukladno s ciljem s kojim je ovlaštenje dato.

(3) Pravila postupka utvrđena odredbama ovog zakona važe i za slučajeve u kojima je organ odnosno institucija koja ima javna ovlaštenja ovlašten da u upravnim stvarima rješava po slobodnoj ocjeni.

Članak 5. stavak (1)  
Zaštita prava građana i zaštita javnog interesa

(1) Kad organi i institucije koje imaju javna ovlaštenja vode postupak i rješavaju, dužni su da strankama omoguće da što lakše zaštite i ostvare svoja prava, vodeći pri tome računa da ostvarivanje njihovih prava ne bude na štetu prava drugih osoba niti u suprotnosti sa zakonom utvrđenim javnim interesom.

(...).

Članak 7.  
Načelo materijalne istine

U postupku se mora utvrditi pravo stanje stvari, i u tom cilju moraju se utvrditi sve činjenice koje su od važnosti za donošenje zakonitog i pravilnog rješenja.

Članak 8.  
Načelo saslušanja stranke

(1) Prije donošenja rješenja stranci se mora pružiti mogućnost da se izjasni o svim činjenicama i okolnostima koje su važne za donošenje rješenja.

(2) Rješenje se može donijeti bez prethodnog saslušanja stranke samo u slučajevima kad je to zakonom dopušteno.

Članak 11.  
Pravo priziva

(1) Protiv rješenja donesenog u prvom stupnju stranka ima pravo priziva. Samo zakonom može se propisati da u pojedinim upravnim stvarima priziv nije dopušten, i to ako se na drugi način osigura zaštita prava i zakonitosti.

(2) Ako nema organa uprave drugog stupnja, priziv protiv prvostupanjskog rješenja može se izjaviti samo kad je to zakonom predviđeno. Tim zakonom odredit će se i organ koji će rješavati po prizivu.

(3) Pod uvjetima iz ovog zakona stranka ima pravo priziva i kad prvostupanjski organ nije u određenom roku donio rješenje o njenom zahtjevu.

(4) Protiv rješenja donesenog u drugom stupnju priziv nije dopušten.

TREĆI DIO  
PRAVNI LIJEKOVI  
A) REDOVNI PRAVNI LIJEKOVI

XIV-PRIZIV

Članak 221.

(1) Protiv rješenja donesenog u prvom stupnju stranka ima pravo priziva.

(2) Tužitelj, pravobranitelj i drugi organi, kad su zakonom ovlašteni, mogu izjaviti priziv protiv rješenja kojim je povrijeđen zakon u korist pojedinca ili pravne osobe, a na štetu javnog interesa.

Članak 222. stavak (1)

(1) Pravo priziva protiv prvostupanjskih rješenja federalnih organa uprave i federalnih ustanova, uređuje se federalnim zakonom iz odgovarajuće oblasti.

(...).

**Zakon o inspekcijama Federacije Bosne i Hercegovine**  
(„Službene novine Federacije BiH“, broj: 73/14)

Članak 1.  
(Predmet Zakona)

Ovim zakonom uređuje se vršenje inspeksijskog nadzora iz nadležnosti federalnih organa uprave, inspeksijski poslovi federalnih inspekcija i njihov djelokrug, jedinstveni postupak inspeksijskog nadzora u Federaciji BiH (u daljnjem tekstu: Federacija) radi osiguranja izvršenja zakona i drugih propisa (u daljnjem tekstu: propisa), organizacija Federalne uprave za inspeksijske poslove (u daljnjem tekstu: Federalna uprava) i rukovođenje, prava, obveze i odgovornosti inspektora, prava i obveze subjekata nadzora, odnosi između Federalne uprave i kantonalnih inspeksijskih organa, preventivno djelovanje inspektora u vršenju inspeksijskog nadzora i druga pitanja značajna za funkcioniranje inspeksijskog sustava Federacije.

Članak 2. st. 1 toč. 2) i 3)  
(Definicije pojmova korištenih u Zakonu)

Pojmovi korišteni u ovom zakonu imaju sljedeća značenja:  
(...).

2) “inspektor“- državni službenik s posebnim ovlastima i odgovornostima;



3) "inspekcijski nadzor"- vrsta upravnog nadzora koja se ostvaruje neposrednim uvidom u zakonitost rada, poslovanja i postupanja pravnih i fizičkih osoba koje obavljaju određenu djelatnost i građana u pogledu pridržavanja zakona i drugih propisa, te poduzimanje upravnih i drugih mjera za koje su ovlašteni zakonom, odnosno drugim propisom (u daljnjem tekstu: zakoni i drugi propisi);

(...).

#### Članak 7.

(Osobe koja vrše inspekcijski nadzor)

Inspekcijski nadzor vrše inspektor/i i inspektorica/e kao državni službenici s posebnim ovlastima i odgovornostima (u daljnjem tekstu: inspektori).

#### Članak 12.

(Načela vršenja inspekcijskog nadzora)

1) U postupku vršenja inspekcijskog nadzora inspektor se pridržava načela zakonitosti, javnosti, odgovornosti, učinkovitosti, ekonomičnosti, profesionalne nepristrasnosti, dosljednosti, nediskriminacije i političke neovisnosti.

2) U postupku inspekcijskog nadzora inspektor se pridržava načela pravičnosti tako da mjera koju je naložio inspektor bude srazmjerna težini učinjene povrede zakona ili drugih propisa.

3) Inspektor pruža stručnu pomoć subjektu nadzora u primjeni propisa iz oblasti vršenja inspekcijskog nadzora kao i drugim mjerama preventivnog djelovanja.

#### Članak 20.

(Rukovođenje Federalnom upravom)

1) Federalnom upravom rukovodi direktor.

2) Direktora Federalne uprave postavlja i razrješava Vlada Federacije sukladno sa Zakonom o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine i Zakonom o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine na usuglašen prijedlog premijera i dopremijera.

3) Direktor Federalne uprave za svoj rad odgovara Vladi Federacije.

#### Članak 32. stavak 1)

(Imenovanje inspektora i glavnih inspektora)

1) Inspektori i glavni inspektori imenuju se sukladno sa Zakonom o državnoj službi u Federaciji BiH.

(...).

### Članak 33.

(Uvjeti za obavljanje inspekcijskih poslova)

Inspekcijske poslove može obavljati osoba koja ima visoku stručnu spremu odgovarajućeg smjera ili visoko obrazovanje prvog ciklusa (koji se vrednuje sa 240 ECTS bodova) ili drugog ili trećeg ciklusa obrazovanja po Bolonjskom sustavu studiranja, položen stručni ispit predviđen za državne službenike za rad u organima uprave u Federaciji, najmanje tri godine, odnosno pet godina radnog iskustva nakon završene visoke školske spreme, kao i druge posebne uvjete ako je to propisano posebnim propisom za određenu upravnu oblast.

### Članak 35.

(Ocjenjivanje rada inspektora)

1) Rad inspektora sukladno sa Zakonom o državnoj službi u Federaciji BiH ocjenjuje se godišnje najkasnije 30 dana po isteku perioda za koji se ocjenjuje.

2) Ocjenu rada za inspektora predlaže glavni inspektor, a utvrđuje direktor Federalne uprave, odnosno rukovoditelj organa nadležnog za obavljanje inspekcijskih poslova.

3) Ocjenu rada za glavnog inspektora utvrđuje direktor Federalne uprave, odnosno rukovoditelj organa za obavljanje inspekcijskih poslova.

4) Ocjeni rada ne podliježu glavni inspektori i inspektori, ukoliko u periodu za koji se ocjenjuje nisu radili više od 50% perioda za koji se ocjenjuje.

### Članak 36.

(Stručno obrazovanje inspektora)

Inspektor je obvezan da se permanentno stručno obrazuje i usavršava za obavljanje poslova inspekcijskog nadzora iz propisa koji se odnose na oblast inspekcijskog, upravnog i prekršajnog postupka sukladno s programom stručne obuke inspektora koji donosi rukovoditelj organa nadležnog za obavljanje inspekcijskih poslova.

### Članak 37.

(Potvrda o uspješnosti u radu-certifikat)

1) Obavljanje inspekcijskih poslova Federalne uprave za inspekcijske poslove podložno je provjeri o uspješnosti u radu (izdavanje certifikata).

2) Pod provjerom iz stavka 1) podrazumijeva se ocjenjivanje kvaliteta rada glavnog federalnog inspektora i inspektora na temelju primjene utvrđenih standarda za državne službenike koji rade u Upravi za inspekcijske poslove.

3) Potvrda o uspješnosti u radu (u daljnjem tekstu: certifikat) izdaje se za period od četiri godine, a odnosi se na kvalitet rada i uspješnosti u radu glavnog federalnog inspektora i federalnih inspektora.

4) Certifikat se izdaje glavnom federalnom inspektorima i federalnim inspektorima ako su proveli na radu najmanje jednu godinu na poslovima u Upravi.

5) Detaljni uvjeti o načinu dobijanja i gubljenja certifikata, vremenu trajanja, javnom objavljivanju imena inspektora koji su dobili certifikat, izradi i načinu utvrđivanja standarda

za dobijanje certifikata regulirat će se aktom koji donosi Vlada Federacije na prijedlog direktora Uprave uz suglasnost Federalnog ministra pravde.

6) Ako glavni inspektor i inspektor ne budu certificirani, imaju obvezu istekom roka od šest mjeseci pristupe ponovnoj provjeri radi dobijanja certifikata.

7) Ako glavni inspektor i inspektor na ponovnoj provjeri ne bude certificiran u narednom periodu od šest mjeseci određuje mu se mentor radi stručne pomoći na pripremanju za dobijanje certifikata i umanjuje mu se netoplaća za iznos od 30% rješenjem direktora.

8) Ako glavni inspektor i inspektor ne bude certificiran ni nakon treće provjere, gubi status i prestaje mu radni odnos.

#### Članak 44.

(Odlučivanje o suspenziji inspektora)

1) O suspenziji glavnog inspektora i inspektora direktor donosi rješenje.

2) Protiv rješenja iz stavka 1) ovog članka ima se pravo uložiti priziv sukladno sa Zakonom o državnoj službi.

3) Priziv na rješenje iz stavka 2) ovog članka ne odlaže izvršenje rješenja.

### **Uredba o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine** („Službene novine Federacije BiH“, br. 72/04 i 75/09)

#### I - OSNOVNE ODREDBE

##### Članak 1.

Predmet Uredbe

Ovom Uredbom određuju se povrede službene dužnosti i reguliraju pravila disciplinskog postupka koja se odnose na disciplinsku odgovornost za povrede radne dužnosti koje učine rukovodeći i ostali državni službenici (u daljnjem tekstu: državni službenik) u federalnim, kantonalnim, gradskim i općinskim organima državne službe (u daljnjem tekstu: organi državne službe) na području Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Federacija).

#### II - POVREDE SLUŽBENE DUŽNOSTI I DISCIPLINSKE MJERE

##### Članak 5.

Obim disciplinske odgovornosti i disciplinske mjere

Državni službenici mogu se smatrati disciplinski odgovornim samo za povrede službene dužnosti utvrđene u članku 55. stavak 2. Zakona o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Zakon), i za te povrede mogu im se izreći samo disciplinske mjere utvrđene u članku 57. Zakona, a na način kako je popisano ovom Uredbom.

### III - OPĆA PRAVILA DISCIPLINSKOG POSTUPKA

#### Članak 19. Pretpostavka nevinosti

Svaki državni službenik se smatra nevinim za povredu službene dužnosti dok se pravosnažnim rješenjem u disciplinskom postupku ne utvrdi njegova krivica.

#### Članak 20. *In dubio pro reo*

Sumnja glede postojanja činjenica koje čine obilježje povrede službene dužnosti ili utječu na utvrđivanje odgovornosti državnog službenika, razmatrat će se na način koji je povoljniji za državnog službenika protiv koga se vodi disciplinski postupak.

#### Članak 21. *Ne bis in idem*

Protiv državnog službenika ne može se voditi disciplinski postupak za povredu službene dužnosti ukoliko je raniji postupak za istu povredu okončan donošenjem konačnog rješenja.

#### Članak 25. Pravo na obranu

(1) Državni službenik ima pravo braniti se sam ili uz pomoć branitelja koga sam odabere.

(2) Državni službenik ima pravo pozvati na javnu raspravu i predstavnika sindikata čiji je član, koji, po odobrenju državnoga službenika, ima položaj branitelja.

#### Članak 26. Pravo na priziv

Protiv odluke kojom se okončava prvostupanjski postupak može se izjaviti priziv Odboru za prizive na način predviđen ovom Uredbom.

### V - DRUGOSTUPANJSKI DISCIPLINSKI POSTUPAK

#### Članak 55. Priziv

(1) Protiv odluka disciplinskog povjerenstva donesenih u prvostupanjskom disciplinskom postupku dozvoljen je priziv Odboru za prizive radi preispitivanja donesenih odluka.

(2) Priziv se izjavljuje u roku od 15 dana od dana prijema odluke disciplinskog povjerenstva.

Članak 64.  
Forma odluka Odbora za prizive

- (1) Odluke Odbora za prizive kojima se odlučuje o prizivu donosi se u formi rješenja.
- (2) Rješenja iz stavka 1. ovog članka je konačno i protiv njega nije dozvoljen priziv, ali se može pokrenuti spor kod nadležnog suda u roku od 30 dana od dana prijema konačne odluke.

## 7. Ustavno sudska praksa

Prema stanju ustavno-sudske prakse Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, nije evidentiran isti ili sličan predmet u kojem je odlučivao ovaj Ustavni sud.

Međutim, Ustavni sud Federacije je stanovišta da su za rješavanje ovog predmeta relevantne i odluke, stanovišta i obrazloženja Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu broj: U-5/09 od 25.09.2009. („Službeni glasnik BiH“, broj: 18/10); predmetu broj: AP 633/04 od 27.05.2005. („Službeni glasnik BiH“, broj: 73/05); predmetu broj AP 157/05 od 17. veljače 2005. („Službeni glasnik BiH“, broj: 36/05); i u predmetu broj U-19/00 od 13. ožujka 2001. godine („Službeni glasnik BiH“, broj: 27/01), posebice Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokola uz Konvenciju, kao i instrumenata za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koji imaju pravnu snagu ustavnih odredaba u Bosni i Hercegovini.

## 8. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije

Predsjednik Federacije Bosne i Hercegovine je zahtjevom od 05.01.2015. godine, zatražio da Ustavni sud Federacije nakon provedenog postupka, donese presudu kojom se utvrđuje da su članak 37. i članak 44. st. 1. i 3. osporenog Zakona, u nesuglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine te da se osporeni propisi citiranog Zakona, prestanu primjenjivati od dana objavljivanja presude Ustavnog suda Federacije u „Službenim novinama Federacije BiH“.

Prema obrazloženju zahtjeva podnositelja, člankom 37. osporenog Zakona, propisuje se poseban postupak provjere i izdavanja potvrde o uspješnosti u radu federalnih inspektora tzv. certificiranjem, čime se uvodi poseban, paralelan postupak onom koji je predviđen u Zakonu o državnoj službi; Iz sadržaja ovog članka nesumnjivo se zaključuje da od ovog postupka ovise konkretna prava iz radnog odnosa, pa čak i radno-pravni status federalnih inspektora. Osim toga, ovakvo propisivanje uvjeta za obavljanje dužnosti federalnih inspektora, predstavlja i jednu od disciplinskih sankcija u slučaju da se ne zadovolje uvjeti certificiranja, što je opet, suprotno članku 55. Zakona o državnoj službi, jer navedeni članak ne predviđa disciplinsku odgovornost ove vrste, na koji način su federalni inspektori različito tretirani u odnosu na ostale državne službenike, odnosno, ovim su federalni inspektori u Federalnoj upravi za inspeksijske poslove različito tretirani od bilo kojih drugih federalnih inspektora (npr. upravni i porezni inspektori i drugi) ili na bilo kojem drugom nivou vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine (kantonalni ili općinski inspektori), iz kojih razloga je došlo



do njihovog nejednakog tretmana pred zakonom u smislu članka II.A.2.1.c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, tim prije, jer se osporenim člankom ovog zakona, ne uključuje ni dvostupanjsko načelo što je osnova upravnog postupka (pravo na priziv) i jedan od inherentnih elemenata prava na pravično suđenje u svim postupcima čiji rezultat može biti gubitak radno-pravnog statusa.

Osporavajući ustavnost članka 44. stavak 1) i 3) osporenog Zakona, podnositelj zahtjeva navodi da se ovim člankom propisuje odlučivanje o suspenziji inspektora na način da o suspenziji glavnog inspektora i inspektora direktor donosi rješenje (stavak 1), da se protiv rješenja iz stavka 1) ovog članka ima pravo uložiti priziv sukladno sa Zakonom o državnoj službi (stavak 2), te, da priziv na rješenje iz stavka 2) ovog članka ne odlaže izvršenje rješenja, (stavak 3), iz kojih razloga su, prema mišljenju podnosioca, propisi st. 1) i 3) ovog članka, također, u nesuglasnosti s člankom II.A.2.1.c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, i u suprotnosti su s člankom VII.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, ukazujući pri tome i na Instrumente za zaštitu ljudskih prava koji imaju pravnu snagu ustavnih odredaba sadržanih u Aneksu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, posebice na Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokole uz Konvenciju, koja se direktno primjenjuje u Bosni i Hercegovini i ima prioritet nad drugim zakonima.

Osim toga, podnositelj zahtjeva ukazuje i na relevantne odredbe Zakona o državnoj službi kojima se propisuju načela na kojima radi cjelokupna državna služba, uključujući i federalne inspektore, a koji imaju izvorište u međunarodnom pravu koje je sastavni dio domaćeg zakonodavstva, zatim na Konvenciju o radnoj administraciji iz 1978. godine, broj 81, te na relevantne odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, u svezi s mogućnošću utvrđivanja povrede citiranih odredaba Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, *mutatis mutandis* - Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetu U-5/09 od 25.09.2009. godine, te predlaže da Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, nakon provedenog postupka donese presudu kao u zahtjevu podnosioca.

U postupku odlučivanja o zahtjevu podnosioca, Ustavni sud Federacije zapaža, da **certifikat** (lat. *certificatum*) znači općenito potvrdu, svjedodžbu koju izdaju javne vlasti, da postoji više vrsta certifikata, kao što su certifikati za fizičke osobe/građane koji se izdaju na različitim medijima i koji su namijenjeni za vlastite potrebe, te također i certifikati za tijela državne uprave koji se izdaju državnim nositeljima javnih funkcija ili uposlenicima u tijelima državne uprave, i drugi certifikati koje izdaje nadležno tijelo određeno zakonom odnosno države, te da se za izdavanje bilo kojeg certifikata nadležnom tijelu sukladno sa zakonom, uz zahtjev podnosi potrebna dokumentacija i plaća naknada za registraciju u registru izdatih certifikata.

U svezi s navedenim, Ustavni sud Federacije konstatira da se člankom 37. osporenog Zakona, propisuje Potvrda o uspješnosti u radu-certifikat, odnosno, da se obavljanje inspeksijskih poslova Federalne uprave za inspeksijske poslove uvjetuje provjerom o uspješnosti u radu izdavanjem certifikata, te da se pod provjerom podrazumijeva ocjenjivanje kvaliteta rada glavnog inspektora i federalnih inspektora na temelju primjene standarda za državne službenike koji rade u Upravi za inspeksijske poslove, sa posljedicama, da ako glavni inspektor i inspektor ne budu certificirani ni nakon treće provjere, gube status i prestaje im radni odnos.

Međutim, Ustavni sud Federacije isto tako konstatira da potvrda o uspješnosti u radu (izdavanje certifikata) koja/i se izdaje državnim službenicima nakon posebne provjere o uspješnosti u radu, sa posljedicama gubitka statusa i prestanka radnog odnosa, u relevantnim

zakonima Bosne i Hercegovine i Federacije Bosne i Hercegovine kojima se uređuje organizacija i sistem državne uprave, državna služba, odnosno, radno-pravni status državnih službenika u organima državne uprave, nije propisana i ne postoji kao uvjet za obavljanje poslova državnog službenika u organima državne službe, niti nedostatak certifikata, odnosno njegov gubitak nakon određenog vremenskog perioda, ima, ili može da ima za posljedicu, prestanak statusa i gubitak radnog odnosa državnog službenika.

Naime, Zakonom o organizaciji organa uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, kojim se uređuje organizacija i način funkcioniranja organa državne uprave kao i druga pitanja od značaja za organizaciju i rad organa državne uprave na svim nivoima vlasti u Federaciji, propisano je da poslove inspekcijskog nadzora koji su organizirani u okviru nadležnosti organa uprave obavljaju inspektori, da inspektor može biti osoba koja ima završenu odgovarajuću visoku školsku spremu, položen stručni upravni ispit predviđen za državne službenike organa uprave u Federaciji, ili javni ispit predviđen za državne službenike institucija Bosne i Hercegovine i najmanje tri godine radnog staža nakon završene visoke školske spreme, te, da su inspektori državni službenici s posebnim ovlaštenjima (članak 118. Zakona). Također, sukladno sa stavkom 4. istog članka, rukovoditelj organa uprave je ovlašten da, kad to potrebe službe zahtijevaju, može, izuzetno, ovlastiti drugog državnog službenika tog organa uprave koji ispunjava uvjete iz stavka 2. ovog članka da izvrši samo određene poslove inspekcijskog nadzora, odnosno da inspektoru pomogne u vršenju određenog inspekcijskog nadzora o čemu se obvezno donosi pisano rješenje.

Nadalje, Zakonom o federalnim ministarstvima i drugim tijelima federalne uprave osnivaju se federalna ministarstva, federalne uprave i federalne upravne organizacije, utvrđuje njihov djelokrug i uređuju druga pitanja od značaja za njihovu organizaciju i funkcioniranje, (članak 1. Zakona), te propisuje da poslove uprave iz okvira nadležnosti Federacije Bosne i Hercegovine vrše federalna ministarstva, federalne uprave i federalne upravne organizacije predviđene ovim zakonom, kao i da su sva ministarstva dužna obavljati svoje poslove sukladno sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

Istim Zakonom je, kao samostalna federalna uprava, osnovana i Federalna uprava za inspekcijske poslove (članak 21.) koja vrši poslove iz nadležnosti federalnih inspekcija koje su prema posebnom zakonu organizirane u sastavu te uprave kao i da vrši druge upravne i stručne poslove utvrđene posebnim zakonom (članak 23.a. Zakona).

Prema osporenom Zakonu Federacije Bosne i Hercegovine, kojim se propisuje vršenje inspekcijskog nadzora iz nadležnosti federalnih organa uprave, inspekcijski poslovi i njihov djelokrug, organizacija Federalne uprave za inspekcijske poslove i druga pitanja od značaja za funkcioniranje inspekcijskog sustava Federacije (članak 1.) „inspektor“ je državni službenik s posebnim ovlaštenjima i odgovornostima (članak 2.) inspekcijski nadzor vrše inspektor/i kao državni službenici s posebnim ovlaštenjima i odgovornostima (članak 7.), a na radno-pravni status inspektora i druga pitanja koja nisu uređena ovim zakonom shodno se primjenjuju zakoni i drugi propisi koji važe za državne službenike u organima uprave Federacije.

Radno-pravni status državnih službenika u organima državne službe uređen je Zakonom o državnoj službi. Prema tom Zakonu, državni službenik je osoba postavljena rješenjem na radno mjesto u organ državne službe sukladno sa zakonom (članak 1.), a upošljavanje i unapređenje profesionalne karijere državnog službenika temelji se na javnom natječaju i profesionalnoj sposobnosti, vrši se samo na temelju javnog natječaja i ispunjavanja uvjeta i kriterija propisanih zakonom i posebnim zakonom, te sukladno s kriterijima propisanim podzakonskim propisom donesenim na temelju ovog zakona (članak 3.

Zakona). U tu svrhu, Vlada Federacije osniva Agenciju za državnu službu koja između ostalih poslova, utvrđuje jedinstvene kriterije, pravila i postupke selekcije, imenovanja i postavljanja državnih službenika u organima državne službe u Federaciji, sukladno s ovim zakonom, planira i realizira proces upošljavanja državnih službenika na zahtjev i sukladno s potražnjom organa državne službe (članak 64. Zakona).

Osim toga, istim se Zakonom, na jedinstven način, propisuju slučajevi prestanka radnog odnosa državnog službenika, između ostalih, i u slučaju dvije uzastopne negativne ocjene rada, (članak 51. stavak 1. točka h), odnosno, kao posljedica disciplinske odgovornosti zbog kršenja službene dužnosti utvrđenih ovim zakonom nastalih kao rezultat njegove krivice (članak 55. Zakona) pod uvjetom da je, nakon provedenog disciplinskog postupka koji provodi disciplinsko povjerenstvo (članak 56. Zakona) državnom službeniku izrečena disciplinska mjera prestanka radnog odnosa u državnoj službi (članak 57. stavak 1. točka e), protiv koje odluke državni službenik ima pravo izjaviti priziv Odboru državne službe za prizive radi preispitivanja donesene odluke u roku od 15 dana od dana prijema odluke disciplinskog povjerenstva.

Dakle, citiranim Zakonom, kao sistemskim zakonom kojim se uređuje radno-pravni status državnih službenika u organima državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, nije propisana mogućnost izdavanja potvrde o radu - izdavanje certifikata državnim službenicima kao uvjetu održanja statusa državnog službenika, niti su propisani slučajevi prestanka statusa, odnosno radnog odnosa državnog službenika ako državni službenik ne bude certificiran nakon provjere o uspješnosti u radu. Pri tome, treba uzeti u obzir da državna služba, sukladno s člankom 4. istog Zakona, osigurava poštivanje načela zakonitosti, transparentnosti i javnosti, odgovornosti, efikasnosti i ekonomičnosti, profesionalne nepristrasnosti, te političke neovisnosti, te da se, sukladno s člankom 6. stavak 1. točka 2. ovog Zakona, državni službenik postavlja između ostalih, i na radno mjesto **inspektora**, a inspektori obavljaju poslove koji se odnose na inspeksijski nadzor nad primjenom zakona i drugih propisa donesenih na temelju zakona i nad radom organa državne službe, sukladno sa zakonom, i inspektor kao državni službenik, ima pravo na stalni radni odnos do stjecanja uvjeta za mirovinu, osim ako ovim zakonom nije drugačije uređeno.

Iz navedenog se zaključuje da zakoni i drugi propisi Federacije kojima se uređuje organizacija i način funkcioniranja organa državne uprave, odnosno, osnivaju federalni organi uprave i utvrđuje njihov djelokrug i uređuju druga pitanja od značaja za njihovu organizaciju i funkcioniranje državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, kao „*lex generalis*“, jednako se odnose i na Federalnu upravu za inspeksijske poslove, te da se u skladu s tim, osporenim Zakonom Federacije Bosne i Hercegovine, kao „*lex specialis*“, uređuje vršenje inspeksijskog nadzora iz nadležnosti federalnih organa uprave, inspeksijske poslove i druga pitanja značajna za funkcioniranje inspeksijskog sustava Federacije, uključujući i organizaciju Federalne uprave za inspeksijske poslove.

S druge strane, Zakonom o državnoj službi, koji je „*lex generalis*“ uređuju se radno-pravni status državnih službenika u organima državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, što uključuje upošljavanje i unapređenje, zakonska načela, radna mjesta u državnoj službi na koje se postavlja državni službenik što obuhvata i radno mjesto inspektora, javno oglašavanje i opće uvjete za postavljenje državnog službenika, javni natječaj i izborni proces koji provodi Agencija za državnu službu, ocjenu rada, prestanak radnog odnosa koji je i postupak za prestanak radnog odnosa državnog službenika, te disciplinsku odgovornost i disciplinski postupak, kao i disciplinske mjere, i druga pitanja od značaja za radno-pravni status državnog službenika, prema stanovištu Ustavnog suda Federacije, nesumnjivo se



odnose i na inspektore u Federalnoj upravi za inspekcijske poslove koji su prema članku 2. osporenog Zakona, državni službenici sa posebnim ovlaštenjima i odgovornostima.

Stoga, odredbe članka 37. osporenog Zakona, kojim se obavljanje inspekcijskih poslova Federalne uprave za inspekcijske poslove uvjetuje provjerom o uspješnosti u radu-izdavanjem potvrde-certifikata, a koja/i se izdaje/u na period od četiri godine, s posljedicama u konačnom, da ako glavni inspektor i inspektor ne budu certificirani ni nakon treće provjere, gube status i prestaje im radni odnos, prema ocjeni Ustavnog suda, državne službenike-inspektore u Federalnoj upravi za inspekcijske poslove, dovodi u neravnopravan, nejednak položaj u odnosu da sve duge državne službenike u organima državne uprave u Federaciji Bosne i Hercegovine, što nije suglasno članku II.A.2. (1) c) i u suprotnosti je sa člankom VII.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

U svezi s člankom 44. osporenog Zakona, prema kojem o suspenziji glavnog inspektora i inspektora direktor donosi rješenje protiv kojeg se ima pravo uložiti priziv sukladno sa Zakonom o državnoj službi, s tim da priziv ne odlaže izvršenje tog rješenja, Ustavni sud Federacije zapaža da Ustav Bosne i Hercegovine i Ustav Federacije Bosne i Hercegovine u normativnom dijelu ne sadrže izričita opredjeljenja, odnosno ustavna načela o ustavnosti i zakonitosti, o pravu na rad i slobodi rada, niti se ustavima jamči pravo na priziv ili drugo pravno sredstvo protiv odluke kojom se rješava o pravu čovjeka/građanina ili o njegovom na zakonu zasnovanom interesu, ali da su u tim aktima istovremeno i izričito navedeni svi najznačajniji međunarodni pravni akti – instrumenti za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koji imaju pravnu snagu ustavnih odredaba, s tim, da se prema članku II.2. Ustava Bosne i Hercegovine, Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokoli uz Konvenciju, direktno primjenjuje u Bosni i Hercegovini i imaju prioritet nad drugim zakonima, što znači da se ovako prihvaćeni međunarodni standardi moraju u potpunosti poštovati u Bosni i Hercegovini.

U tom smislu, pravo na rad kao jedno od osnovnih ljudskih prava, direktno je inkorporirano u pravni sustav u Federaciji Bosne i Hercegovine, Zakonom o radu koji je „*lex generalis*“, osim za određene kategorije uposlenika (kao npr. u organima državne uprave, pravosuđa, unutarnjih poslova, granične i carinske službe i drugih državnih organa i organizacija), a oblast radno-pravnog statusa državnih službenika u cijelosti je uređena Zakonom o državnoj službi, koji je „*lex specialis*“ i za državnu službu najvažniji propis, imajući u vidu sve specifičnosti radno-pravnog statusa državnog službenika, određujući pri tome kako najvažniji krug općih prava i dužnosti državnih službenika, tako i prava i dužnosti iz radnog odnosa državnih službenika.

Tako, osim što se ovim Zakonom u materijalno-pravnom smislu uređuju prava i dužnosti državnih službenika, radna mjesta državnih službenika, upošljavanje i popuna upražnjenih radnih mjesta, ocjenjivanje i napredovanje, disciplinska i druga odgovornost državnih službenika i disciplinske mjere, uključujući i suspenziju ili prestanak radnog odnosa, nesumnjivo je da se pri odlučivanju o pravima i dužnostima državnih službenika primjenjuju pravila upravnog postupka kao propisa o općim procesnim pravilima sukladno sa Zakonom o upravnom postupku koji je na snazi u Federaciji Bosne i Hercegovine od 29.01.1998. godine.

Naime, nesporno je da sukladno sa Zakonom o državnoj službi, o pravima i dužnostima državnog službenika odlučuje rješenjem rukovoditelj organa državne službe (postavljenje državnog službenika članak 31; period probnog rada državnog službenika članak 32; ocjena rada državnog službenika članak 33; napredovanje i unapređenje; članak 34; interni premještaj članak 35; prekobrojnost članak 36; pripravnici članak 37; prestanak radnog

odnosa članak 51. stavak 1. točka h); naknade članak 53; odnosno Disciplinsko povjerenstvo čl. 55.-57. Zakona sukladno s Uredbom o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u organima državne službe u Federaciji Bosne i Hercegovine, te, Agencija za državnu službu (članak 64. Zakona).

U svezi s navedenim, Ustavni sud ima u vidu da je zaštita prava državnog službenika, sukladno sa Zakonom o državnoj službi, posebice osigurana osnivanjem Odbora državne službe za prizive sukladno s člankom 65. ovog Zakona, koji sukladno s ovim Zakonom i podzakonskim propisima, odlučuje u drugom stupnju o svim prizivima koji se izjave na rješenja rukovoditelja organa državne službe, o prizivima koji se izjave na odluke disciplinskog povjerenstva i o prizivima koji se izjave na odluke direktora Agencije i to na zahtjev: a) državnog službenika na kojeg se sporna odluka, poduzeta ili propuštena radnja odnosi; b) organa državne službe gdje državni službenik obavlja dužnost; i c) Agencije, iz čega se nesumnjivo zaključuje da je ovim Zakonom posebice regulirana problematika zaštite prava državnog službenika u slučaju da nije zadovoljan aktom kojim je odlučeno o njegovim pravima ili obvezama obzirom da zaštita prava državnih službenika predstavlja važnu dimenziju radno-pravne materije koja je putem službeničkog sustava prilagođena njegovim specifičnostima i čini važan segment sustava državne službe u cjelini.

Iz navedenog se nesumnjivo zaključuje da protiv svake sporne odluke, poduzete ili propuštene radnje koja se odnosi na državnog službenika, a posebice na njegova statusna pitanja, državni službenik ima pravo izjaviti priziv sukladno sa Zakonom o državnoj službi, da takav priziv sukladno sa citiranim Zakonom ali i sukladno s općim procesnim pravilima uređenim Zakonom o upravnom postupku, ima odložno, suspenzivno dejstvo, tj. da izjavljeni priziv protiv odluke/rješenja rukovoditelja organa, odlaže njegovo izvršenje, što znači da u konkretnom slučaju, glavni inspektor odnosno inspektor koji je državni službenik u Federalnoj upravi za inspeksijske poslove, ima pravo uložiti priziv na rješenje direktora o suspenziji Odboru državne službe za prizive, te da takav priziv odlaže izvršenje rješenja sve do odluke Odbora sukladno s člankom 65. stavak 1. toč. 7., 8. i 9. citiranog Zakona. Pri tome, Ustavni sud Federacije zapaža da pravo državnog službenika, u konkretnom slučaju, pravo inspektora na direktno obraćanje i podnošenja priziva Odboru za prizive protiv rješenja direktora kojim se odlučuje o gubitku statusa i prestanka radnog odnosa u Federalnoj upravi za inspeksijske poslove, predstavlja pravo na ostvarivanje prava i dužnosti državnog službenika iz radnog odnosa, najvažniji je krug općih prava i dužnosti državnih službenika koja se jamče i štite Zakonom o državnoj službi i kojim se osigurava žurnost u njihovom rješavanju, potreba neposredne, neovisne i nepristrane upravne kontrole, a u konačnici, i efikasna sudbena zaštita statusnih prava državnog službenika.

Na takav zaključak Ustavnog suda Federacije nesumnjivo upućuju i odluke Ustavnog suda Bosne i Hercegovine u predmetima: U-5/09 od 25.09.2009. godine; AP-633/04 od 27.05.2005. godine; AP-157/05 od 17.02.2005. godine; U-19/00 od 13.03.2001. godine, u kojima je Ustavni sud Bosne i Hercegovine odlučivao primjenom relevantnih odredaba Europske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i protokola uz Konvenciju, odnosno, instrumenata za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda koji imaju pravnu snagu ustavnih odredaba.

Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud Federacije također zaključuje da propisi članka 44. st. 1. i 3. osporenog Zakona, prema kojem priziv izjavljen na rješenje direktora o suspenziji glavnog inspektora i inspektora ne odlaže izvršenje tog rješenja, na koji način se inspektori kao državni službenici u Federalnoj upravi za inspeksijske poslove stavljaju u nejednak položaj u odnosu na sve ostale državne službenike u organima državne uprave u



Federaciji Bosne i Hercegovine, nisu sukladni članku II.A.2.1.c) i u suprotnosti su sa člankom VII.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno, da osporene odredbe Zakona, nisu u suglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Ovu presudu Ustavni sud Federacije donio je većinom glasova, u sastavu: Aleksandra Martinović, predsjednica Suda, Vesna Budimir, dr.sci.iur. Šahbaz Džihanović, Mirjana Čučković, Domin Malbašić, prof.dr. Edin Muminović, dr.sc. Kata Senjak i Mladen Srdić, suci Suda.



Predsjednica  
Ustavnog suda Federacije  
Bosne i Hercegovine  
*Aleksandra A.*  
**Aleksandra Martinović**

