

USTAVNI SUD  
BOSNE I HERCEGOVINE



УСТАВНИ СУД  
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ

CONSTITUTIONAL COURT  
OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

COUR CONSTITUTIONNELLE  
DE BOSNIE-HERZEGOVINE

Broj: U-7/21  
Sarajevo, 07.10.2021.godine

Bosna i Hercegovina  
Federacija Bosne i Hercegovine  
PARLAMENT FEDERACIJE  
SARAJEVO

Primijeno:		08-10-2021	
Org. jed.	Broj	Priloga	Vrijednost
02-	02-	1284	1/21

2x

**Parlament FBiH**  
Dom naroda  
71000 Sarajevo

Predmet: Dostava odluke U-7/21

Poštovani,

U prilogu dopisa dostavljamo vam Odluku Ustavnog suda Bosne i Hercegovine broj: U-7/21 od 23.septembra 2021.godine.

S poštovanjem,

Registrar  
Ustavnog suda Bosne i Hercegovine  
Zvonko Mijan



R. Dž. Čauševića 6/III, 71000 Sarajevo

tel:  
+387 33 251 226

fax:  
+ 387 33 561 134

web:  
[www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)

email:  
[sud@ccbh.ba](mailto:sud@ccbh.ba)

Ustavni sud Bosne i Hercegovine u plenarnom sazivu, u predmetu broj U 7/21, rješavajući zahtjev Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Belma Čano-Sejfović), na osnovu člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine, člana 57. stav (2) alineja b), člana 59. st. (1) i (2), člana 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“ broj 94/14), u sastavu:

Mato Tadić, predsjednik

Tudor Pantiru, potpredsjednik

Miodrag Simović, potpredsjednik

Mirsad Ćeman, potpredsjednik

Valerija Galić, sutkinja

Seada Palavrić, sutkinja

Zlatko M. Knežević, sudija

Angelika Nußberger, sutkinja

Helen Keller, sutkinja

na sjednici održanoj 23. septembra 2021. godine donio je

## ODLUKU O DOPUSTIVOSTI I MERITUMU

Odlučujući o zahtjevu Općinskog suda u Sarajevu (sutkinja Belma Čano-Sejfović) za ocjenu ustavnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 72/05, 22/09, 27/12 – odluka USFBiH i 55/13 i 55/17 – odluka USFBiH),

utvrđuje se da Zakon o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 72/05, 22/09, 27/12 – odluka USFBiH, 55/13 i 55/17 – odluka USFBiH), zbog toga što ne sadrži odredbe o naknadama na ime dežurstva/pripravnosti, nije u skladu sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i odredbama člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola 12 uz Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Nalaže se Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine da, u skladu sa članom 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, najkasnije u roku od šest mjeseci od dana objavljivanja ove odluke u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ uskladi Zakon o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 72/05, 22/09, 27/12 – odluka USFBiH, 55/13 i 55/17 – odluka USFBiH) u pogledu naknada na ime dežurstva/pripravnosti sa članom I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i odredbama člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, u vezi sa članom 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, članom 1. Protokola 12 uz

Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Nalaže se Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine da, u skladu sa članom 72. stav (5) Pravila Ustavnog suda, u roku iz prethodnog stava obavijesti Ustavni sud Bosne i Hercegovine o mjerama preduzetim s ciljem izvršenja ove odluke.

Odluku objaviti u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“, „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“, „Službenom glasniku Republike Srpske“ i „Službenom glasniku Distrikta Brčko Bosne i Hercegovine“.

## OBRAZLOŽENJE

### I. Uvod

1. Općinski sud u Sarajevu (sutkinja Belma Čano-Sejfović, u daljnjem tekstu: podnosilac zahtjeva) podnio je 22. aprila 2021. godine Ustavnom sudu Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) zahtjev za ocjenu kompatibilnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 72/05, 22/09, 55/13<sup>1</sup>, u daljnjem tekstu: osporeni zakon) s odredbama čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, u vezi s odredbama člana 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, kao i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

### II. Postupak pred Ustavnim sudom

2. Na osnovu člana 23. stav (2) Pravila Ustavnog suda, od Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, Predstavničkog doma i Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine zatraženo je 4. juna 2021. godine da dostave odgovor na zahtjev.

---

<sup>1</sup> Ustavni sud u ovom dijelu navodi osporeni zakon onako kako je to precizirao podnosilac zahtjeva, dok je u ostalom dijelu ove odluke naveden osporeni zakon s brojevima službenih novina u kojima su objavljene relevantne odluke Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine.

3. Ustavnom sudu je 13. jula 2021. godine, te zatim 30. jula 2021. godine dostavljeno Mišljenje Vlade Federacije Bosne i Hercegovine.

### **III. Zahtjev**

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

4. Podnosilac zahtjeva je naveo da su osporenim zakonom utvrđene plaće, naknade i druga materijalna prava po osnovu rada za sve nosioce pravosudne funkcije u Federaciji Bosne i Hercegovine, dok je osporenim zakonom isključena mogućnost primjene drugog zakona u odnosu na naknade i dodatke na plaću koje osporenim zakonom nisu propisane. Podnosilac zahtjeva ukazuje na sadržaj člana 1, te sadržaj člana 6c. osporenog zakona, kojim su propisane naknade po osnovu kojih se vrši uvećanje plaće, i to naknada za prekovremeni rad, rad u neradne dane, noćni rad i rad u dane državnih praznika. Također, podnosilac zahtjeva se poziva na sadržaj odredbe člana 26. Kolektivnog ugovora za službenike organa uprave i sudske vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Kolektivni ugovor, objavljen u „Službenim novinama Federacije Bosne i Hercegovine“ broj 16/18).

5. Podnosilac zahtjeva ukazuje da se tužbeni zahtjev tiče reguliranja naknade plaće za cijeli jedan segment rada koji zakonskim odredbama nije prepoznat i za koji nije propisana posebna naknada – dežura tužilaca, kao i da se radi o svim nosiocima pravosudne funkcije na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, sudijama i tužiocima, koji s obzirom na prirodu i organizaciju posla i rada pravosudnih ustanova moraju obavljati i dežurstva. S druge strane, za osoblje uposleno u tim ustanovama (službenici i namještenici uposleni u tužilaštvima i sudovima), koje se također finansira iz budžeta, takva naknada je propisana Kolektivnim ugovorom i uredno se obračunava i isplaćuje.

6. Podnosilac zahtjeva navodi da, ukoliko bi odlučujući o tužbenom zahtjevu tužilaca primjenjivao osporeni zakon, postoji opasnost da bi prekršio ustavna prava stranaka u postupku, kao i ostala prava navedena u ovom zahtjevu, te ukazuje na odluke Ustavnog suda u kojima je odlučivano o pravima sudija i tužilaca u odnosu na odredbe Zakona o plaćama sudija i tužilaca na nivou Bosne i Hercegovine (Odluka broj U 7/12 od 30. januara 2013. godine). Podnosilac zahtjeva navodi da je u skladu sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Konvenciju, te članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima zabranjeno razlikovanje po osnovu spola, rase, boje kože, jezika, vjere, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili socijalnog porijekla, pripadnosti nacionalnoj manjini, imovine, rođenja ili drugog statusa, odnosno garantirano je pravo na jednak tretman i jednakost pred zakonom.

7. Kako navodi podnosilac zahtjeva, naknada koju tužioci potražuju podnesenim tužbama definirana je posebnim propisom i isplaćuje se službenicima i namještenicima uposlenim u tužilaštvima i sudovima u Federaciji Bosne i Hercegovine, u visini kako je ona propisana internim podzakonskim aktima, dok nosioci pravosudnih funkcija, konkretno tužioci, nemaju pravo na naknadu za dežurstva. Na opisani način dolazi do razlikovanja nosilaca pravosudnih funkcija, s jedne strane, te službenika i namještenika uposlenih u pravosudnim institucijama, ali i drugim organima vlasti, s druge strane, a bez vidljivog i opravdanog razloga.

8. Podnosilac zahtjeva ističe da „nema jednakosti između tužilačkih dežura i dežura uposlenika u drugim oblastima i da dežura ne iziskuje kontinuirani boravak na radnom mjestu“, ali je jednako tome evidentno da je spomenutim Kolektivnim ugovorom prepoznata potreba da se propiše naknada za dežurstvo/pripravnost jer to iziskuje sama priroda posla. Tako se dolazi do neprihvatljive situacije da su službenici i namještenici plaćeni za pripravnost, dok sudije i tužioci nemaju pravo na uvećanje plaće, odnosno isplatu naknade po tom osnovu. U tom kontekstu, podnosilac zahtjeva navodi da je potrebno ocijeniti da li je osporeni zakon kompatibilan s međunarodnim dokumentima koje navodi (Osnovni principi UN-a o nezavisnosti sudova iz novembra 1995. godine, Preporuka 94 (12) Odbora ministara Vijeća Evrope od 13. oktobra 1994. godine, zaključak pod tačkom 4. multilateralnog sastanka predstavnica članica Vijeća Evrope o garancijama nezavisnosti sudstva, Budimpešta, maj 1998. godine, Evropska povelja o zakonima za sudije, Strasbourg 1998, te Opća povelja sudija iz Taipeia (Tajvan), novembar 1999. godine), prema kojima je Ustavni sud i ranije cijenio ustavnost zakona kojima su regulirane sudijske i tužilačke plaće i naknade.

#### **b) Činjenice predmeta povodom kojeg je podnesen zahtjev**

9. Podnosilac zahtjeva ukazuje da je u predmetu povodom kojeg je zahtjev izjavljen tužbom 16 tužilaca (navedena imena) protiv tuženog Kantona Sarajevo, Kantonalno tužilaštvo, koje zastupa Kantonalno pravobranilaštvo Kantona Sarajevo, tražena isplata naknade na ime dežurstva. Svi tužioci su nosioci pravosudne funkcije – tužioci Kantonalnog tužilaštva u Sarajevu, koji u skladu s organizacijom posla pored redovnog rada obavljaju i 24-satna dežurstva. U tužbi je navedeno da tužioci u vrijeme dežurstva obavljaju redovne tužilačke poslove mimo redovnog radnog vremena, a za taj rad ne primaju naknadu jer osporenim zakonom takva naknada nije propisana. Tužioci se u tužbi pozivaju na analognu primjenu odredaba koje se tiču prekovremenog rada, koji opet nije posebno definiran odredbama osporenog zakona, niti su doneseni potrebni provedbeni akti kojima bi bila regulirana visina naknade za ostvarene sate prekovremenog rada. Odredbama Kolektivnog ugovora za službenike organa uprave i sudske vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, koji se primjenjuje na sve službenike i namještenike uposlene u Kantonalnom tužilaštvu, ali i drugim

tužilaštvima i sudovima na području Federacije Bosne i Hercegovine, propisana je naknada za pripravnost kao naknada za vrijeme provedeno u pripravnosti za rad, a što bi bilo jednako pripravnosti za vrijeme dežurstva na koje su obavezni tužioci, ali i sudije kao nosioci pravosudnih funkcija.

10. Uz tužbu su dostavljeni dokazi – potvrde izdate od Kantonalnog tužilaštva Kantona Sarajevo, iz kojih je vidljiv ukupan broj dana koji su tužioci kao nosioci pravosudne funkcije i tužioci Kantonalnog tužilaštva u Kantonu Sarajevo proveli u dežurstvima, te Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Kantonalnog tužilaštva Kantona Sarajevo kojim je regulirano obavljanje dežurstva.

11. Podnosilac zahtjeva je 22. jula 2021. godine dostavio Ustavnom sudu Odluku Vrhovnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj 65 0 Rs 822256 21 Spp od 11. juna 2021. godine. Vrhovni sud je odlučujući o zahtjevu za rješavanje spornog pravnog pitanja, na osnovu odredbe čl. 61d. stav (1) i 61e. stav (1) Zakona o parničnom postupku, donio odluku da rad u obavljanju dežurstava tužilaca, nosilaca pravosudne funkcije, nema karakter prekovremenog rada.

#### **c) Odgovor na zahtjev**

12. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je dostavila Mišljenje u kojem je navela da zahtjev smatra neosnovanim iz sljedećih razloga: status s aspekta radnih prava državnih službenika u Federaciji Bosne i Hercegovine, s jedne strane, i sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine, s druge strane, već je bio predmet odlučivanja Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine. Dalje, Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine dosljedno je provedena Presuda Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj U-28/11 od 24. januara 2012. godine. Također, Vlada je navela da je Kolektivni ugovor pismeni sporazum između radnika, odnosno zaposlenika artikuliran radu sindikata s jedne strane i jednog ili više poslodavaca s druge strane. Navedenim ugovorom na određeno se vrijeme reguliraju različita pitanja iz područja radnih odnosa, te navedeni ugovor predstavlja izvor prava. Međutim, Kolektivni ugovor nije zakonski izvor prava, odnosno njegov sadržaj nije definiran niti usvojen od zakonodavnog tijela u Federaciji Bosne i Hercegovine. U tom smislu, nejasna je argumentacija istaknuta u navodima zahtjeva za ocjenu kompatibilnosti, kao i samo osporavanje odredaba Zakona o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine u svjetlu Kolektivnog ugovora za službenike organa uprave, sudske vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“ broj 16/18). To posebno iz razloga što bi se eventualnim usvajanjem navedenog zahtjeva pokrenulo niz novih postupaka kojim bi se zakonske odredbe mogle problematizirati i osporiti pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine, argumentirajući to sadržajem prava iz radnog odnosa definiranim u odgovarajućem kolektivnom

ugovoru, što bi na koncu prouzrokovalo nemjerljive finansijske štete, pravnu nesigurnost, ali i praksu zaključenja kolektivnih ugovora uopće.

#### IV. Relevantni propisi

13. **Zakon o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Federaciji BiH** („Službene novine Federacije BiH“ br. 72/05, 22/09, 27/12 – odluka USFBiH, 55/13 i 55/17 – odluka USFBiH). Za potrebe ove odluke koristi se neslužbeni prečišćeni tekst sačinjen u Ustavnom sudu BiH, koji glasi:

##### *Član 6c.*

*Naknada za prekovremeni rad, rad u neradne dane, noćni rad i rad u dane državnih praznika*

*U slučaju prekovremenog rada, rada u neradne dane, noćnog rada ili rada u dane državnih praznika, sudac, tužilac i stručni saradnik imaju pravo na naknadu osnovne plaće, razmjerno vremenu trajanja tog rada, uvećanom za postotak utvrđen Kolektivnim ugovorom.*

*Visina naknade i uvjeti za ostvarivanje naknade utvrdit će se aktom Vlade Federacije Bosne i Hercegovine.*

*Obračun naknade iz stava 1. ovog člana vrši se od osnovne plaće bez dijela plaće po osnovu penzijskog staža. Naknada iz ovog člana čini sastavni dio plaće.*

14. **Kolektivni ugovor za službenike organa uprave i sudske vlasti Federacije Bosne i Hercegovine** („Službene novine FBiH“ broj 16/18). Za potrebe ove odluke koristi se tekst propisa na koji se pozvao podnosilac zahtjeva, a koji u relevantnom dijelu glasi:

##### *Član 26.*

*Osnovna plaća uvećaće se za:*

*- noćni rad - najmanje 25 %*

*- prekovremeni rad - najmanje 25 %*

*- rad u dane sedmičnog odmora - najmanje 15 %*

*- rad u dane praznika koji su po zakonu državni praznici - najmanje 40 %*

*Radniku pripada naknada po osnovu vremena provedenog u pripravnosti za rad.*

*Visina i način korištenja ovog prava urediće se pravilnikom o radu.*

15. **Granski kolektivni ugovor za službenike organa uprave i sudske vlasti Federacije Bosne i Hercegovine** („Službene novine FBiH“ broj 32/21) u relevantnom dijelu glasi:



### Član 26.

*Osnovna plaća uvećaće se za:*

- *noćni rad - najmanje 25%,*
- *prekovremeni rad - najmanje 25%,*
- *rad u dane sedmičnog odmora - najmanje 15%,*
- *rad u dane praznika koji su po zakonu državni praznici - najmanje 40%.*

*Radniku pripada naknada po osnovu vremena provedenog u pripravnosti za rad, a visina i način korištenja ovog prava uredit će se propisom iz člana 27. stav (2) ovog ugovora ili pravilnikom o radu.*

## V. Dopustivost

16. Pri ispitivanju dopustivosti zahtjeva Ustavni sud je pošao od odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine.

17. Član VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine glasi:

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

18. Zahtjev za ocjenu ustavnosti podnio je Općinski sud u Sarajevu (sutkinja Belma Čano-Sejfović), što znači da je zahtjev podnijelo ovlašteno lice iz člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 5/10 od 26. novembra 2010. godine, tačke 7–14, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 37/11). Imajući u vidu odredbe člana VI/3.c) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud smatra da je ovaj zahtjev dopustiv zato što ga je podnio ovlašteno subjekt, te da ne postoji nijedan formalni razlog iz člana 19. stav (1) Pravila Ustavnog suda zbog kojeg zahtjev ne bi bio dopustiv.

## VI. Meritum

19. U konkretnom slučaju podnosilac zahtjeva smatra da osporeni zakon nije u skladu s Ustavom Bosne i Hercegovine, čl. I/2. i II/4, u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola

broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, te će u tom smislu Ustavni sud i ispitati navode iz zahtjeva.

20. U Ustavu Bosne i Hercegovine relevantne odredbe glase:

*Član I*

*Bosna i Hercegovina*

*2. Demokratska načela*

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

*Član II*

*Ljudska prava i osnovne slobode*

*4. Nediskriminacija*

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

21. Član 14. Evropske konvencije glasi:

*Zabrana diskriminacije*

*Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj konvenciji osigurava se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.*

22. Član 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju glasi:

*Opća zabrana diskriminacije*

*1. Uživanje svakog prava koje zakon predviđa mora se osigurati bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost s nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status.*

*2. Javne vlasti ne smiju ni prema kome vršiti diskriminaciju po bilo kom osnovu kao što su oni spomenuti u stavu 1.*

23. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima potpisan 19. decembra 1966. godine u New Yorku („Službeni list SFRJ“ broj 7/71 i „Službeni list RBiH“ br. 5/92 i 25/93). Za potrebe ove odluke koristi se tekst propisa kako je objavljen u službenom listu jer nije objavljen na svim službenim jezicima i pismima, a koji u relevantnom dijelu glasi:

*Član 26.*

*Sva su lica jednaka pred zakonom i imaju pravo bez ikakve diskriminacije na podjednaku zaštitu zakona. U tom smislu, zakon mora da zabranjuje svaku diskriminaciju i da obezbedi svim licima podjednaku i uspešnu zaštitu protiv svake diskriminacije, naročito u pogledu rase, boje, pola, jezika, vere, političkog ili drugog ubedenja, nacionalnog ili socijalnog porekla, imovnog stanja, rođenja ili svakog drugog stanja.*

24. Prije razmatranja konkretnog zahtjeva Ustavni sud ukazuje da je kao posljedica Odluke Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj U-28/11 od 24. januara 2012. godine donijet Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o plaćama i drugim naknadama sudija i tužilaca u FBiH, objavljen 17. jula 2013. godine. Navedenom odlukom Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine naloženo je Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine da dopuni zakon i regulira prava sudija, tužilaca i stručnih saradnika na naknadu za troškove ishrane, naknadu troškova prijevoza na posao i s posla, naknadu za prekovremeni rad, rad u neradne dane, noćni rad i rad u dane državnih praznika, naknadu zbog bolesti ili povrede, naknadu troškova za slučaj smrti, teške bolesti ili invalidnosti, naknadu za porodiljski dopust i na otpremninu prilikom odlaska u penziju kao i ostalim budžetskim korisnicima. Istom presudom odbijen je dio zahtjeva za utvrđivanje naknada za odvojeni život, za troškove selidbe i za jubilarnu nagradu. Imajući u vidu Mišljenje Vlade da je „status sa aspekta radnih prava državnih službenika u Federaciji Bosne i Hercegovine s jedne i sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine sa druge strane već bio predmet odlučivanja Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine“, kao i da je dosljedno provedena Odluka broj U-28/11 od 24. januara 2012. godine, Ustavni sud ovdje najprije ukazuje da ovom odlukom ni na koji način ne „preispituje“ odluku Ustavnog suda Federacije BiH. U okviru svoje nadležnosti u apelacionim postupcima Ustavni sud je u svojoj praksi već zauzeo stav da nije nadležan da u apelacionom postupku razmatra odluku Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine iz apstraktne nadležnosti. Međutim, u postupku po apelaciji broj AP 2985/19 Ustavni sud je donio odluku 8. jula 2021. godine (dostupna na

[www.ustavnisud.ba](http://www.ustavnisud.ba)) u kojoj je istakao (od tačke 49) da ne može zanemariti ni svoju praksu u kojoj je utvrdio da su određene odredbe zakona u suprotnosti s Ustavom Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom. U navedenom predmetu Ustavni sud je utvrdio povredu prava iz člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, odnosno člana 14. Evropske konvencije, člana 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, kao i člana 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, ukinuo presudu Kantonalnog suda u Novom Travniku (preciziran broj) u dijelu kojim je odlučivano o naknadi za odvojeni život i smještaj (apelantov zahtjev je bio odbijen u ovom dijelu) i predmet vratio nadležnom sudu na ponovno odlučivanje. Ustavni sud ovdje ukazuje da Odlukom Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj U-28/11 nije odlučeno o pravu na naknadu zbog obaveznog dežurstva sudija i tužilaca (iako je navedeno u zahtjevu, u Odluci Ustavnog suda broj U-28/11, iza tačke 5. odluke), pa je Ustavni sud u okviru svoje nadležnosti obavezan da ispita ovaj navod iz zahtjeva.

25. Prije razmatranja konkretnog zahtjeva Ustavni sud se poziva na svoje ranije odluke gdje je razmatrao zahtjev za ocjenu kompatibilnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine u Odluci broj U 7/12 (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 7/12 od 30. januara 2013. godine, objavljena u „Službenom glasniku Bosne i Hercegovine“ broj 17/13). U citiranoj odluci Ustavni sud je utvrdio kako osporeni zakon nije u skladu s odredbama člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i odredbama člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, kao i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima jer ne sadrži odredbe u pogledu naknada na ime troškova prijevoza, toplog obroka i odvojenog života.

26. Ustavni sud je razmatrao i zahtjev za ocjenu kompatibilnosti Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine u Odluci broj U 29/13 (vidi Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 29/13 od 28. marta 2014. godine, objavljena u „Službenom glasniku BiH“ broj 40/14). U citiranoj odluci Ustavni sud je utvrdio da osporeni zakon nije u skladu s odredbama člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine i odredbama člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, kao i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima jer ne sadrži odredbe o naknadama na ime troškova smještaja u toku rada. Međutim, u istoj odluci Ustavni sud je utvrdio da je osporeni zakon u skladu s navedenim odredbama Ustava Bosne i Hercegovine, Evropske konvencije i njenim protokolima, te Međunarodnim paktom o građanskim i političkim pravima, iako ne sadrži odredbe o naknadama za posebne uvjete rada za pojedine

kategorije zaposlenika (stručni saradnici istražioc i stručni saradnici pravnici) u Tužilaštvu Bosne i Hercegovine.

27. Ustavni sud je u oba slučaja zaključak da su povrijeđeni principi nezavisnosti pravosuđa i princip zabrane diskriminacije zasnovao na činjenici da Zakon o plaćama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine ne sadrži odredbe kojim bi bilo regulirano pravo na specifične naknade po osnovu rada (naknada za topli obrok, naknada za prijevoz, naknada za odvojeni život, naknada za troškove smještaja). Dakle, radi se o istoj situaciji kao i u konkretnom zahtjevu, u kojem podnosilac zahtjeva navodi da osporeni zakon ne sadrži takvo pravo (pravo na naknadu za obavezno dežurstvo) i dovodi se u pitanje da li tužioci i sudije imaju jednak tretman pred zakonom i je li dovedena u pitanje institucionalna nezavisnost pravosuđa.

28. Ustavni sud je u odlukama br. U 7/12 i U 29/13 ukazao na neophodnost osiguranja nezavisnosti sudova koja podrazumijeva nezavisnost sudstva kao institucije, ali i svakog pojedinog sudije. Ustavni sud upućuje na obrazloženje u Odluci broj U 29/13, tačka 26.

29. Ustavni sud ukazuje na zaključak iz Odluke broj U 29/13 u tački 27, uz pozivanje na Odluku broj U 7/12 u kojoj je navedeno: „Iz obrazloženja citirane Odluke broj U 7/12 slijedi, kako Ustavni sud zapaža, da sudije i tužioci i određene kategorije stručnog osoblja u pravosudnim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine iz osporenog zakona nemaju istovrsne naknade kao izabrani dužnosnici, državni službenici, namještenici i ostali zaposleni u zakonodavnoj i izvršnoj vlasti na nivou Bosne i Hercegovine. Pitanje ovih naknada u ostalim institucijama Bosne i Hercegovine je regulirano Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine ('Službeni glasnik BiH' br. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12 i 50/12). Ustavni sud naglašava specifičnost i društveni značaj navedenih kategorija iz osporenog zakona za svaku državu koja počiva na demokratskim principima. Zakonodavac mora imati na umu da se njihov nezavisni položaj ne može upoređivati s bilo kojim drugim kategorijama. Ustavni sud podsjeća i na *Magna charta* sudija, kojom se država obavezuje osigurati ljudske, materijalne i finansijske resurse kako bi se osigurala nezavisnost pravosuđa. Ustavni sud ne može u spornom zakonu pronaći opravdanje za različito postupanje u pogledu strukture primanja korisnika državnog budžeta, posebno imajući u vidu kako je pravosuđe specifična kategorija korisnika budžeta, kao i da je sporni zakon donesen prije sedam godina i od tada nije nikada mijenjan niti usklađivan s potrebama u smislu ekonomsko-finansijske situacije u zemlji. Ustavni sud smatra kako ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između primijenjenih sredstava i cilja čijem se ostvarenju težilo donošenjem spornog zakona. Može se zaključiti kako nepropisivanje ovih naknada u spornom zakonu za ovu kategoriju budžetskih korisnika predstavlja diskriminaciju budući da krši ustavni princip jednakosti iz odredbe člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine.“ Dakle, kao u

citiranoj Odluci broj U7/12, u Odluci broj U 29/13 Ustavni sud je zaključio kako je osporeni zakon diskriminacioni zato što ne propisuje pravo na naknadu na ime troškova smještaja tokom rada sudijama, tužiocima i drugom stručnom osoblju zaposlenom u ovim institucijama.

30. U konkretnom predmetu se postavlja pitanje da li su odredbe osporenog zakona kompatibilne s odredbama Ustava Bosne i Hercegovine i Evropske konvencije jer ne propisuju naknadu za segment rada – obavezno dežurstvo tužilaca. Zadatak Ustavnog suda je, imajući u vidu navode iz zahtjeva, da ispita da li je osporeni zakon u skladu s navedenim pravima.

31. U ovom predmetu, identično kao u ranijim predmetima koji su riješeni citiranim odlukama br. U 7/12 i U 29/13, na osnovu prethodno navedenog obrazloženja Ustavni sud zaključuje identično. Naime, nesporno je da Tužilaštvo pored redovnog radnog vremena uspostavlja i „stalnu službu dežurstva“ u kojoj učestvuju svi tužioci osim glavnog tužioca (uz mogućnosti određenih izuzetaka), a kako bi osigurali neprekidan rad Tužilaštva punih 24 sata i za vrijeme praznika i drugih neradnih dana. Također, nesporno je da dežurni tužilac obavlja sve radnje i mjere s ciljem vršenja prava i obaveza koje ima tužilac u skladu s odredbama Zakona o krivičnom postupku.

32. Ponovno se napominje da podnosilac zahtjeva ukazuje da se dovodi u pitanje jednak tretman sudija i tužilaca pred zakonom i da je propustom da se definira, regulira i propiše naknada za pripravnost i rad u dežurstvu dovedena u pitanje institucionalna nezavisnost pravosuđa.

33. Kada se sagledaju sve okolnosti počevši od potrebe da sudovi kao i tužilaštva budu nezavisni, da je jedna od garancija nezavisnog sudstva materijalni položaj, te da je i za tužioce prepoznata potreba da im se osigura adekvatna naknada u skladu s važnošću zadataka koji obavljaju, Ustavni sud smatra da postoji potreba, koja je opravdana, da dežurstvo ili pripravnost tužilaca (i sudija) bude valorizirana, odnosno da za to primaju određenu naknadu, čiju će visinu detaljnije odrediti nadležni organ. Ovo pogotovo u situaciji kada je, kao u prethodno spomenutim odlukama br. U 7/12 i U 29/13, očigledno da je takva naknada propisana u drugim oblastima i da postoji određeni krug lica kojima je priznato pravo na naknadu za pripravnost ili dežurstvo. Tako Ustavni sud primjećuje da su, pozivajući se na član 138. stav (3) Zakona o radu, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine kao poslodavac i Sindikat državnih službenika i namještenika u organima državne službe, sudskoj vlasti i javnim ustanovama u Federaciji Bosne i Hercegovine kao reprezentativni sindikat, odnosno predstavnik državnih službenika i namještenika zaposlenih u organima državne službe, sudskoj vlasti i javnim ustanovama u Federaciji Bosne i Hercegovine zaključili Kolektivni ugovor (odnosno kasnije Granski kolektivni ugovor) kojim se državnim službenicima i ostalim licima na koje se odnosi priznaje pravo na naknadu za pripravnost (na što ukazuje i podnosilac zahtjeva), čime je opet neopravdano izvršena

razlika u odnosu na nosioce tužilačke i sudijske funkcije naspram drugih korisnika budžeta. Apsurd je utoliko veći što tužioci i sudije nemaju priznato pravo na takvu naknadu, dok lica koja im pomažu u vršenju funkcije imaju. Također, i Zakon o radu („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine“ br. 26/16, 89/18, 23/20 – odluka USFBiH i 31/20 – odluka USFBiH) ima jasnu definiciju pojma radnog vremena (a o navedenom pojmu ne postoji drugačija definicija u osporenog zakonu, te je u članu 7. osporenog zakona u okviru dijela „radno vrijeme“ naveden broj radnih sati i korekcija u slučaju da se radi pola radnog vremena), te je u članu 35. Zakona o radu navedeno: „(1) Radno vrijeme je vremenski period u kojem je radnik, prema ugovoru o radu, obavezan obavljati poslove za poslodavca. (2) Radnim vremenom ne smatra se vrijeme u kojem je radnik pripravan odazvati se pozivu poslodavca za obavljanje poslova, ako se ukaže takva potreba. (3) Vrijeme pripravnosti za rad i visina naknade za vrijeme pripravnosti uređuje se kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu i ugovorom o radu.“ Dakle, zakonodavac je prepoznao potrebu da pripravnost bude izdvojena kao radno vrijeme, ali valorizirana, čini se svima osim sudijama i tužiocima, pri čemu Ustavni sud ne želi da ulazi u načine (modalitete) naknade za obavljanja dežurstva ili pripravnosti.

34. U konkretnom predmetu, kao i u prethodnim svojim odlukama, Ustavni sud želi da istakne da poštuje diskreciono pravo zakonodavca da uredi pojedine oblasti onako kako smatra da je to najprikladnije. U tom smislu, Ustavni sud je u Odluci broj U 12/09 iskazao kako poštuje specifičnost ustavnog poretka Bosne i Hercegovine, ali da se zajednički ustavni standardi kompleksnih država – posebno na evropskom nivou – moraju uzeti u obzir, a odstupanja se mogu desiti jedino kada postoji dovoljno opravdanje (vidi Ustavni sud, Odluka broj U 12/09 od 28. maja 2010. godine, tačka 34). Međutim, Ustavni sud ponovno naglašava da primanja nosilaca pravosudnih funkcija moraju biti na odgovarajućem nivou kako bi se osigurala efikasnost i nezavisnost pravosuđa, a pogotovo kada se ima u vidu sam rad i funkcioniranje tužilaštava i suda. Imajući u vidu navedeno, a iz istih razloga kao i u citiranim odlukama br. U 7/12 i U 29/13, Ustavni sud zaključuje kako osporeni zakon krši princip nezavisnosti pravosuđa kao osnovne garancije vladavine prava i on je diskriminacioni zato što ne propisuje pravo na naknadu na ime troškova obaveznog dežurstva/pripravnosti tužiocima i sudijama.

35. Na osnovu navedenog, Ustavni sud zaključuje da osporeni zakon, zato što ne sadrži odredbe u pogledu naknada za obavezno dežurstvo/pripravnost sudija i tužilaca, nije u skladu s odredbama člana I/2. Ustava Bosne i Hercegovine jer krši princip nezavisnosti pravosuđa kao osnovne garancije vladavine prava. Osim toga, zbog toga što ne sadrži navedeno, osporeni zakon nije u skladu s odredbama člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

## VII. Zaključak

36. Ustavni sud zaključuje da osporeni zakon, zato što ne sadrži odredbe u pogledu naknada za obavezno dežurstvo ili pripravnost, nije u skladu s odredbama čl. I/2. i II/4. Ustava Bosne i Hercegovine, u vezi sa članom 14. Evropske konvencije, članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju i članom 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

37. Na osnovu člana 59. st. (1) i (2) i člana 61. stav (4) Pravila Ustavnog suda, Ustavni sud je odlučio kao u dispozitivu ove odluke.

38. U skladu sa članom VI/5. Ustava Bosne i Hercegovine, odluke Ustavnog suda su konačne i obavezujuće.

