

1856.

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu jedne trećine poslanika Skupštine Unsko-sanskog kantona za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijavljivanju i postupku provjere podataka o imovini nosioca javnih funkcija u Unsko-sanskom kantonu, na osnovu člana IV.C.3.10.(2) b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine na, sjednici bez javne rasprave održanoj dana 21.10.2025. godine, donio je

P R E S U D U

Utvrđuje se da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prijavljivanju i postupku provjere podataka o imovini nosioca javnih funkcija u Unsko-sanskom kantonu („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona“, broj: 20/24) u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Presudu objaviti u „Službenim novinama Federacije BiH“ i „Službenom glasniku Unsko-sanskog kantona“.

O b r a z l o ž e n j e

1. Podnosilac zahtjeva i predmet zahtjeva

Jedna trećina poslanika Skupštine Unsko-sanskog kantona (u daljem tekstu: podnosioci zahtjeva), podnijeli su dana 11.9.2024. godine Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustavni sud Federacije) zahtjev za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijavljivanju i postupku provjere podataka o imovini nosioca javnih funkcija u Unsko-sanskom kantonu (u daljem tekstu: osporeni Zakon) i prijedlog za donošenje Rješenja o privremenoj mjeri do konačne odluke o ustavnosti.

2. Stranke u postupku

Na osnovu člana 39. stav 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br.: 6/95 i 37/03), stranke u ovom ustavnosudskom postupku su: podnosioci zahtjeva i Skupština Kantona (u daljem tekstu: Skupština Kantona), kao donosilac osporenog Zakona.

3. Bitni navodi zahtjeva

Podnosioci zahtjeva navode da je predsjedavajući Komisije za borbu protiv

korupcije, pitanja sigurnosti i nadzora zakonitosti rada (u daljem tekstu: Komisija) uputio Skupštini Kantona Prijedlog osporenog Zakona, po skraćenom postupku bez nacрта, pozivajući se na članove 109. i 133. Poslovnika Skupštine Unsko-sanskog kantona („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona“, br.: 9/17 i 11/21) (u daljem tekstu: Poslovnik). U nastavku zahtjeva citiraju član 109. Poslovnika, članove Prijedloga osporenog Zakona i ukazuju da su prilikom donošenja osporenog Zakona prekršene procedure u pogledu pravilne primjene Poslovnika. Potom citiraju član 133. Poslovnika, te ističu da programom rada Skupštine Kantona za 2024. godinu uopšte nije planirana izrada osporenog Zakona i da je u pitanju složen i obiman zakon, obzirom da se mijenja ili dopunjuje više od 50% osnovnog teksta propisa, zbog čega je kako navode, prekršen navedeni član Poslovnika. Tvrde da nisu bili ispunjeni Poslovnikom utvrđeni uslovi za donošenje osporenog Zakona po skraćenom postupku i u tom pogledu pozivaju se na Presudu Ustavnog suda Federacije broj: U-58/17 od 23.10.2018. godine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 96/18) u kojoj je utvrđeno kršenje procedure razmatranjem zakona po skraćenom postupku. Dalje navode, da uz osporeni Zakon nisu bila dostavljena mišljenja kantonalnih organa, da je predlagач osporenog Zakona bio u obavezi sa Ministarstvom pravosuđa i uprave Unsko-sanskog kantona izvršiti konsultacije shodno članu 110. stav (2) Poslovnika, kao i sa Visokim i sudskim tužilačkim vijećem Bosne i Hercegovine u skladu sa članom 17. stav (28) Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, br.: 25/04, 93/05, 32/07, 48/07, 63/23, 9/24 i 50/24), te da je Vlada Unsko-sanskog kantona dala negativno mišljenje na prijedlog osporenog Zakona. Ističu, da je Komisija za ustavna, zakonodavno-pravna i pitanja evropskih integracija u svom mišljenju ukazala na nedostatke u postupku predlaganja osporenog Zakona. Osporavaju i sam način pokretanja procedure izmjena i dopuna osporenog Zakona, jer se Ured za borbu protiv korupcije suprotno odredbama čl. 106. i 107. Poslovnika obratio usmenom inicijativom za donošenje zakona predsjedniku Komisije. Smatraju da su osporenim Zakonom prekršena Pravila i postupci za izradu zakona i drugih propisa u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 71/14). Ukazuju i da su osporenim Zakonom u

nejednak položaj stavljeni rukovodeći državni službenici u Unsko-sanskom kantonu u odnosu na druge rukovodeće državne službenike u Federaciji Bosne i Hercegovine, kao i nosioci sudske vlasti u Unsko-sanskom kantonu (sudije i tužioci) u odnosu na druge nosioce sudske vlasti. Visoko i sudsko tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine je dalo mišljenje na prijedlog osporenog Zakona u kojem su detaljno opisane grube povrede svih relevantnih propisa koje se odnose na nosioce sudske vlasti, kao i očigledno kršenje Ustava Bosne i Hercegovine, Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine. Zaključuju, da je imajući u vidu naprijed navedeno, došlo do nejednakog tretmana pred zakonom u smislu člana II.A.2.1.c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i do narušavanja principa jedinstvenog zakonskog rješenja pitanja koje se tiče rukovodećih državnih službenika i nosilaca sudske vlasti (sudija i tužioca).

Na kraju zahtjeva predlažu, da Ustavni sud Federacije provede postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenog Zakona, te da rješavajući o zahtjevu za donošenje privremene mjere, na sjednici bez javne rasprave, donese rješenje kojim bi se obustavila primjena osporenog Zakona.

4. Bitni navodi odgovora na zahtjev

Ustavni sud Federacije je dana 26.9.2024. godine, u skladu sa članom 16. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, pozvao Skupštinu Kantona, da kao druga strana u postupku, dostavi odgovor na zahtjev i kompletnu dokumentaciju koja se odnosi na donošenje osporenog Zakona, u roku od 30 dana od dana prijema akta.

Skupština Kantona je dana 4.11.2024. godine u prilogu svog akta dostavila dokumentaciju, koja se odnosi na postupak donošenja osporenog Zakona. U istom je navedeno, da je Komisija za ustavna, zakonodavno-pravna i pitanja evropskih integracija, koja je nadležna za postupanje po aktima Ustavnog suda Federacije, dana 29.10.2024. godine usvojila Zaključak da je Mišljenje broj: 02/2-45-429-4/24 od 1.7.2024. godine, koje je dostavljeno Komisiji, kao predlagачu Zakona, odgovor na zahtjev Ustavnog suda Federacije.

U Mišljenju se, između ostalog, najprije citira član 133. Poslovnika i ukazuje na

činjenicu da Programom rada Skupštine Kantona za 2024. godinu nije predviđeno donošenje prijedloga osporenog Zakona, što znači da u konkretnom slučaju nije ispunjena prva pretpostavka iz navedenog člana Poslovnika. Dalje se u mišljenju navodi, da Prijedlog osporenog Zakona sadrži 18 članova što je više od dvije trećine osnovnog teksta s obzirom da osnovni tekst Zakona sadrži 29 članova, iz čega proizilazi, ne samo da je u pitanju obiman i složen zakon, već da su ispunjeni svi uslovi za donošenje novog zakona shodno odredbama 47. stav (3) Pravila za izradu zakona i drugih propisa Federacije Bosne i Hercegovine. U mišljenju se naglašava da osporeni Zakon nije prošao proceduru za donošenje zakona propisanu Poslovnikom skupštine koja obuhvata formu nacrtu i formu prijedloga, te da je predlagач propisa shodno članu 110. stav (2) Poslovnika bio u obavezi izvršiti konsultacije sa Ministarstvom pravosuđa i uprave. Zatim, izvršiti konsultacije i sa Visokim sudskim i tužilačkim vijećem Bosne i Hercegovine shodno odredbama člana 17. stav (28) Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine, kao i sindikatom državnih službenika po pitanju propisa koji se odnose na državne službenike, koji su navedeni u članu 5. predloženog Zakona.

5. Relevantno pravo

A. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Član IV.C.3.10. (2) b)

(2) Ustavni sud:

- b) na zahtjev Premijera, kantona ili jedne trećine poslanika u zakonodavnom tijelu kantona, utvrdit će da li su ustav kantona i amandman na ustav, predloženi zakon ili zakon koga je usvojilo to zakonodavno tijelo, u skladu sa ovim ustavom;

B. Ustav Unsko-sanskog kantona ("Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona", br.: 1/04 i 11/04)

Član IV. 2. e)

Kanton je ovlašten, ako ovim Ustavom nije drugačije određeno za:

- e) utvrđivanje politike koja se tiče regulisanja i osiguranja javnih službi;

Član V.A.2.11.b)

Skupština Kantona:

b) donosi zakone Kantona;

C. Poslovnik Skupštine Unsko-sanskog kantona („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona“, br.: 9/17 i 11/21)

Član 109.

Nacrt zakona može podnijeti svaki poslanik, radno tijelo Skupštine ili Vlada Kantona.

Član 110. st. (1) i (2)

- (2) Nacrt zakona treba da bude izrađen tako da su u njemu formulisana, u vidu pravnih odredaba, rješenja koja se predlažu.
- (3) Nacrt zakona treba da sadrži obrazloženje u kome se navode ustavni osnov za donošenje zakona, razlozi zbog kojih treba donijeti zakon, principe na kojima se zakon zasniva, objašnjenje pravnih rješenja sadržanih u nacrtu, finansijska i druga sredstva potrebna za provođenje zakona i način njihovog obezbjeđenja i mišljenja kantonalnih organa i organizacija koji su u toku izrade nacrtu konsultovani, sa razlozima zbog kojih su ona uvrštena u nacrt ili odbijena.

Član 121.

O načinu podnošenja prijedloga zakona, njegovog upućivanja Skupštini, drugim tijelima Skupštine i zainteresovanim organima i drugim organizacijama i zajednicama, njegovog razmatranja na komisiji za ustavna, zakonodavno pravna i pitanja evropskih integracija, kao i razmatranja po pitanjima zaštite vitalnih nacionalnih interesa, shodno se primjenjuju odgovarajuće odredbe ovog Poslovnika koje se odnose na nacrt zakona.

Član 133.

- (1) Kad je to programom rada Skupštine predviđeno ili kad nije u pitanju složen i obiman zakon, podnosilac prijedloga zakona može umjesto nacrtu da podnese prijedlog zakona i da predloži da se prijedlog zakona pretresa po skraćenom postupku bez nacrtu zakona.
- (2) O prijedlogu za donošenje zakona po skraćenom postupku odlučuje Skupština kao o prethodnom pitanju na sjednici Skupštine tokom rasprave o dnevnom redu.
- (3) Ako Skupština ne prihvati da pretresa prijedlog zakona po skraćenom postupku, sa prijedlogom zakona će se postupiti kao sa nacrtom i o tom nacrtu odmah se vrši rasprava.
- (4) Na prijedlog zakona koji se pretresa po skraćenom postupku mogu se ulagati amandmani do kraja pretresa prijedloga.

6. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije

Nakon analize zahtjeva za ocjenu ustavnosti, prijedloga za donošenje privremene mjere, odgovora na zahtjev, kao i cjelokupne priložene dokumentacije u spisu predmeta, a u svjetlu relevantnog prava, Ustavni sud Federacije utvrdio je kako slijedi.

Podnosioci zahtjeva su ovlašteni za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom Federacije, na osnovu člana IV.C.3.10.(2) b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Podnosioci zahtjeva osporavaju ustavnost osporenog Zakona kako sa aspekta formalne (procesne) ustavnosti, tako i sa aspekta materijalne (sadržinske) ustavnosti.

Analizom navoda iz zahtjeva, Ustavni sud Federacije je utvrdio da se na formalnu neustavnost osporenog Zakona odnose tri ključna navoda. To su, da prijedlog osporenog Zakona nije podnesen od strane ovlaštenog organa, da nisu konsultovana nadležna kantonalna tijela i da osporeni Zakon nije mogao biti donesen po skraćenoj proceduri, jer nije bio u programu rada, a u pitanju je obiman i složen zakon.

Prvi navod nije tačan, jer je iz dostavljene dokumentacije vidljivo da je Prijedlog osporenog Zakona sa inicijativom da se razmatra po skraćenoj proceduri podnijet Skupštini Unsko-sanskog kantona na postupanje od strane od Komisije, koja je kao radno tijelo Skupštine Unsko-sanskog kantona ovlaštena za pokretanje procedure izmjena i dopuna zakona (član 109. i 121. Poslovnika).

U odnosu na drugi navod, Ustavni sud Federacije ističe da su Vlada Unsko-sanskog kantona i Komisija za ustavna, zakonodavno-pravna i pitanja evropskih integracija dale mišljenje o prijedlogu osporenog Zakona i time ispunile poslovničku obavezu, te stoga nema povrede Poslovnika, bez obzira na to jesu li dali pozitivna ili negativna mišljenja. Osporeni Zakon ne sadrži odredbe o sudijama i tužiocima, zbog čega su irelevantna mišljenja Visokog i sudskog tužilačkog vijeća Bosne i Hercegovine i Ministarstva pravosuđa i uprave Unsko-sanskog kantona.

Kada su u pitanju navodi, da osporeni Zakon nije mogao biti donesen po skraćenoj proceduri, konstatujemo da je nesporno da osporeni Zakon nije bio u programu rada Skupštine kantona za 2024. godinu, i da je zbog

toga Ustavni sud Federacije u obavezi da ispita da li je u pitanju obiman i složen zakon, što su kumulativno postavljeni uslovi za donošenje zakona po skraćenoj proceduri. Osporeni Zakon Skupština Kantona donijela je na 20. sjednici održanoj dana 2.7.2024. godine po skraćenoj proceduri. Kako je navedeno u Zapisniku sa navedene sjednice, prije usvajanja dnevnog reda, Skupština Kantona je u skladu sa članom 133. stav (2) Poslovnika odlučivala o prijedlogu predlagača da se Prijedlog osporenog Zakona razmatra po skraćenoj proceduri, nakon čega je usvojila Zaključak da se prihvata takav prijedlog. Stoga je Ustavni sud Federacije, uzimajući u obzir stav skupštinske većine u pogledu ispunjenosti uslova za njegovo donošenje po skraćenoj proceduri, izvršio provjeru da li je zakon složen i obiman. Analizom sadržaja osporenog Zakona i dostavljene dokumentacije je utvrđeno:

- a) da je većina odredbi osporenog Zakona tehničke prirode, koje preciziraju pitanje pravovremenosti, urednosti i procedure, što je već prethodno bilo regulisano osnovnim tekstom zakona (član 2. tačka f) o), p), član 4., i član 9. osporenog Zakona),
- b) da se najvećim dijelom osporenog Zakona u odnosu na označavanje lica koja su obaveznici prijave imovine, samo preciziraju osnovne odredbe člana 1. osnovnog teksta Zakona koje koriste sintagme npr. „ostali nosioci javnih funkcija“ „izabrani i imenovani dužnosnici“ itd., na koji način se samo precizira i konkretizira ko su ti dužnosnici i
- c) da se u osporenom Zakonu smanjuju dužnosti obaveznika prijave imovine, na način da su dužni da prijave imovinu samo za bliske srodnike, koji su već bili obuhvaćeni osnovnim tekstom zakona, koji sa njima žive u zajedničkom domaćinstvu.

Krivične odredbe su bile uključene i u osnovni tekst zakona i nisu pretrpjele neke bitne ili složene izmjene.

Ustavni sud Federacije konstatuje da se osporenim zakonskim rješenjima ne mijenjaju osnovni principi i cilj na kojima se zasniva osnovni tekst zakona, već se vrši preciziranje osnovnog teksta zakona i njegovih izmjena i dopuna radi njihove pravilnije primjene. Sve navedeno ide u prilog ocjeni Ustavnog suda Federacije da osporeni Zakon nije obiman niti

složen, te da su bili ispunjeni uslovi iz člana 133. stav (1) Poslovnika za njegovo donošenje po skraćenoj proceduri.

Nakon što je utvrdio da je osporeni Zakon donesen u skladu sa Poslovníkom, a time i sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Federacije je razmotrio navode iz zahtjeva koji se odnose na materijalnu neustavnost osporenog Zakona u smislu navodne diskriminacije i pitanja jednakosti pred zakonom. Argumentacija podnosilaca zahtjeva koja se sastoji u navodima da je ova materija drugačije regulisana u Kantonu Sarajevo (obuhvaćen je manji krug lica koji su obaveznici prijavljivanja) je potpuno irelevantna. Ustavni sud Federacije primjećuje da postoje kantoni koji uopšte nisu regulisali ovu oblast, a koja u cijelosti spada u nadležnost kantona. Odredbe osporenog Zakona jednako se odnose na sva lica koja su obaveznici prijave imovine u okviru tog kantona koji je, kako je navedeno, nadležan da reguliše ovu oblast. Stoga se ne može postavljati pitanje navodne diskriminacije i nejednakosti pred zakonom u odnosu na druge kantone. Osporeni Zakon na isti način u proceduralnom i u krivično-pravnom smislu tretira na jednak način onaj krug lica za koje zakonodavac po svom ustavnom ovlaštenju smatra da treba da budu obaveznici prijave imovine, zbog čega je ovaj navod podnosilaca zahtjeva u cijelosti neosnovan.

Imajući u vidu naprijed navedeno, odlučeno je kao u ove izreci presude.

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

Ovu presudu Ustavni sud Federacije donio je u sastavu: Aleksandra Martinović, predsjednica Suda, dr.sc. Boris Barun, Mirko Milićević, Branimir Orašanić, Ajša Softić, mr.sc. Alen Taletović i mr. Anja Vuleta Pavelka, sudije Suda.

Broj: U-23/24
Sarajevo, 21. 10. 2025. godine

Predsjednica Ustavnog suda
Federacije Bosne i Hercegovine
Aleksandra Martinović

1857.

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu jedne trećine zastupnika Skupštine Unsko-sanskog kantona za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijavljivanju i postupku provjere podataka o imovini nositelja javnih funkcija u Unsko-sanskom kantonu, na temelju članka

IV.C.3.10.(2) b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine na, sjednici bez javne rasprave održanoj dana 21.10.2025. godine, donio je

P R E S U D U

Utvrđuje se da je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prijavljivanju i postupku provjere podataka o imovini nositelja javnih funkcija u Unsko-sanskom kantonu („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona“, broj: 20/24) sukladan sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Presudu objaviti u „Službenim novinama Federacije BiH“ i „Službenom glasniku Unsko-sanskog kantona“.

O b r a z l o ž e n j e

1. Podnositelj zahtjeva i predmet zahtjeva

Jedna trećina zastupnika Skupštine Unsko-sanskog kantona (u daljnjem tekstu: podnositelji zahtjeva), podnijeli su dana 11.9.2024. godine Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije) zahtjev za ocjenu ustavnosti i zakonitosti Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o prijavljivanju i postupku provjere podataka o imovini nositelja javnih funkcija u Unsko-sanskom kantonu (u daljnjem tekstu: osporeni Zakon) i prijedlog za donošenje Rješenja o privremenoj mjeri do konačne odluke o ustavnosti.

2. Stranke u postupku

Sukladno članku 39. stavak 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, br.: 6/95 i 37/03), stranke u ovom ustavnosudbenom postupku su: podnositelji zahtjeva i Skupština Kantona (u daljnjem tekstu: Skupština Kantona), kao donositelj osporenog Zakona.

3. Bitni navodi zahtjeva

Podnositelji zahtjeva navode da je predsjedatelj Povjerenstva za borbu protiv korupcije, pitanja sigurnosti i nadzora zakonitosti rada (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo) uputio Skupštini Kantona Prijedlog osporenog Zakona, po skraćenom postupku bez nacrt, pozivajući se na članke 109. i 133. Poslovnika Skupštine Unsko-sanskog kantona („Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona“, br.: 9/17 i 11/21) (u daljnjem tekstu: Poslovnik). U nastavku zahtjeva citiraju

članak 109. Poslovnika, članove Prijedloga osporenog Zakona i ukazuju da su prilikom donošenja osporenog Zakona prekršene procedure glede pravilne primjene Poslovnika. Potom citiraju članak 133. Poslovnika, te ističu da programom rada Skupštine Kantona za 2024. godinu uopće nije planirana izrada osporenog Zakona i da je u pitanju složen i obiman zakon, obzirom da se mijenja ili dopunjuje više od 50% osnovnog teksta propisa, zbog čega je kako navode, prekršen navedeni članak Poslovnika. Tvrdi da nisu bili ispunjeni Poslovnikom utvrđeni uvjeti za donošenje osporenog Zakona po skraćenom postupku i u tom pogledu pozivaju se na Presudu Ustavnog suda Federacije broj: U-58/17 od 23.10.2018. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj: 96/18) u kojoj je utvrđeno kršenje procedure razmatranjem zakona po skraćenom postupku. Dalje navode, da uz osporeni Zakon nisu bila dostavljena mišljenja kantonalnih organa, da je predlagatelj osporenog Zakona bio u obvezi s Ministarstvom pravosuđa i uprave Unsko-sanskog kantona izvršiti konzultacije shodno članku 110. stavak (2) Poslovnika, kao i sa Visokim i sudbenim tužiteljskim vijećem Bosne i Hercegovine sukladno s člankom 17. stavak (28) Zakona o visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH", br.: 25/04, 93/05, 32/07, 48/07, 63/23, 9/24 i 50/24), te da je Vlada Unsko-sanskog kantona dala negativno mišljenje na prijedlog osporenog Zakona. Ističu, da je Povjerenstvo za ustavna, zakonodavno-pravna i pitanja europskih integracija u svom mišljenju ukazalo na nedostatke u postupku predlaganja osporenog Zakona. Osporavaju i sam način pokretanja procedure izmjena i dopuna osporenog Zakona, jer se Ured za borbu protiv korupcije suprotno odredbama čl. 106. i 107. Poslovnika obratio usmenom inicijativom za donošenje zakona predsjedniku Povjerenstva. Smatraju da su osporenim Zakonom prekršena Pravila i postupci za izradu zakona i drugih propisa u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 71/14). Ukazuju i da su osporenim Zakonom u nejednak položaj stavljeni rukovodeći državni službenici u Unsko-sanskom kantonu u odnosu na druge rukovodeće državne službenike u Federaciji Bosne i Hercegovine, kao i nositelji sudbene vlasti u Unsko-sanskom kantonu (suci i tužitelji) u odnosu na druge nositelje sudbene vlasti. Visoko i sudbeno tužiteljsko vijeće

Bosne i Hercegovine je dalo mišljenje na prijedlog osporenog Zakona u kojem su detaljno opisane grube povrede svih relevantnih propisa koje se odnose na nositelje sudbene vlasti, kao i očigledno kršenje Ustava Bosne i Hercegovine, Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i Zakona o visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću Bosne i Hercegovine. Zaključuju, da je imajući u vidu naprijed navedeno, došlo do nejednakog tretmana pred zakonom u smislu članka II.A.2.1.c) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i do narušavanja načela jedinstvenog zakonskog rješenja pitanja koje se tiče rukovodećih državnih službenika i nositelja sudbene vlasti (sudaca i tužitelja).

Na kraju zahtjeva predlažu, da Ustavni sud Federacije provede postupak za ocjenu ustavnosti i zakonitosti osporenog Zakona, te da rješavajući o zahtjevu za donošenje privremene mjere, na sjednici bez javne rasprave, donese rješenje kojim bi se obustavila primjena osporenog Zakona.

4. Bitni navodi odgovora na zahtjev

Ustavni sud Federacije je dana 26.9.2024. godine, sukladno s člankom 16. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, pozvao Skupštinu Kantona, da kao druga strana u postupku, dostavi odgovor na zahtjev i kompletnu dokumentaciju koja se odnosi na donošenje osporenog Zakona, u roku od 30 dana od dana prijema akta.

Skupština Kantona je dana 4.11.2024. godine u prilogu svog akta dostavila dokumentaciju, koja se odnosi na postupak donošenja osporenog Zakona. U istom je navedeno, da je Povjerenstvo za ustavna, zakonodavno-pravna i pitanja europskih integracija, koje je nadležno za postupanje po aktima Ustavnog suda Federacije, dana 29.10.2024. godine usvojilo Zaključak da je Mišljenje broj: 02/2-45-429-4/24 od 1.7.2024. godine, koje je dostavljeno Povjerenstvu, kao predlagatelju Zakona, odgovor na zahtjev Ustavnog suda Federacije.

U Mišljenju se, između ostalog, najprije citira članak 133. Poslovnika i ukazuje na činjenicu da Programom rada Skupštine Kantona za 2024. godinu nije predviđeno donošenje prijedloga osporenog Zakona, što znači da u konkretnom slučaju nije ispunjena prva pretpostavka iz navedenog članka Poslovnika. Dalje se u mišljenju navodi, da

Prijedlog osporenog Zakona sadrži 18 članaka što je više od dvije trećine osnovnog teksta s obzirom da osnovni tekst Zakona sadrži 29 članaka, iz čega proizilazi, ne samo da je u pitanju obiman i složen zakon, već da su ispunjeni svi uvjeti za donošenje novog zakona shodno odredbama 47. stavak (3) Pravila za izradu zakona i drugih propisa Federacije Bosne i Hercegovine. U mišljenju se naglašava da osporeni Zakon nije prošao proceduru za donošenje zakona propisanu Poslovnikom skupštine koja obuhvata formu nacрта i formu prijedloga, te da je predlagatelj propisa shodno članku 110. stavak (2) Poslovnika bio u obvezi izvršiti konzultacije s Ministarstvom pravosuđa i uprave. Zatim, izvršiti konzultacije i sa Visokim sudbenim i tužiteljskim vijećem Bosne i Hercegovine shodno odredbama članka 17. stavak (28) Zakona o visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću Bosne i Hercegovine, kao i sindikatom državnih službenika po pitanju propisa koji se odnose na državne službenike, koji su navedeni u članku 5. predloženog Zakona.

5. Relevantno pravo

A. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Članak IV.C.3.10. (2) b)

1. Ustavni sud:

- b) na zahtjev Premijera, kantona ili jedne trećine zastupnika u zakonodavnom tijelu kantona, utvrdit će da li su ustav kantona i amandman na ustav, predloženi zakon ili zakon koga je usvojilo to zakonodavno tijelo, sukladni sa ovim ustavom;

B. Ustav Unsko-sanskog kantona

("Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona", br.: 1/04 i 11/04)

Članak IV. 2. e)

Kanton je ovlašten, ako ovim Ustavom nije drugačije određeno za:

- e) utvrđivanje politike koja se tiče reguliranja i osiguranja javnih službi;

Članak V.A.2.11.b)

Skupština Kantona:

- b) donosi zakone Kantona;

C. Poslovnik Skupštine Unsko-sanskog kantona ("Službeni glasnik Unsko-sanskog kantona", br.: 9/17 i 11/21)

Članak 109.

Nacrt zakona može podnijeti svaki zastupnik, radno tijelo Skupštine ili Vlada Kantona.

Članak 110. st. (1) i (2)

- (2) Nacrt zakona treba da bude izrađen tako da su u njemu formulirana, u vidu pravnih odredaba, rješenja koja se predlažu.
- (3) Nacrt zakona treba da sadrži obrazloženje u kome se navode ustavni temelj za donošenje zakona, razlozi zbog kojih treba donijeti zakon, načela na kojima se zakon temelji, objašnjenje pravnih rješenja sadržanih u nacrtu, financijska i druga sredstva potrebna za provođenje zakona i način njihovog obezbjeđenja i mišljenja kantonalnih organa i organizacija koji su u tijeku izrade nacrtu konzultirani, s razlozima zbog kojih su ona uvrštena u nacrt ili odbijena.

Članak 121.

O načinu podnošenja prijedloga zakona, njegovog upućivanja Skupštini, drugim tijelima Skupštine i zainteresiranim organima i drugim organizacijama i zajednicama, njegovog razmatranja na povjerenstvu za ustavna, zakonodavno pravna i pitanja europskih integracija, kao i razmatranja po pitanjima zaštite vitalnih nacionalnih interesa, shodno se primjenjuju odgovarajuće odredbe ovog Poslovnika koje se odnose na nacrt zakona.

Članak 133.

- (1) Kad je to programom rada Skupštine predviđeno ili kad nije u pitanju složen i obiman zakon, podnositelj prijedloga zakona može umjesto nacrtu da podnese prijedlog zakona i da predloži da se prijedlog zakona pretresa po skraćenom postupku bez nacrtu zakona.
- (2) O prijedlogu za donošenje zakona po skraćenom postupku odlučuje Skupština kao o prethodnom pitanju na sjednici Skupštine tijekom rasprave o dnevnom redu.
- (3) Ako Skupština ne prihvati da pretresa prijedlog zakona po skraćenom postupku, sa prijedlogom zakona će se postupiti kao sa nacrtom i o tom nacrtu odmah se vrši rasprava.
- (4) Na prijedlog zakona koji se pretresa po skraćenom postupku mogu se ulagati amandmani do kraja pretresa prijedloga.

6. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije

Nakon analize zahtjeva za ocjenu ustavnosti, prijedloga za donošenje privremene mjere, odgovora na zahtjev, kao i cjelokupne

priložene dokumentacije u spisu predmeta, a u svjetlu relevantnog prava, Ustavni sud Federacije utvrdio je kako slijedi.

Podnositelji zahtjeva su ovlašteni za pokretanje postupka pred Ustavnim sudom Federacije, na temelju članka IV.C.3.10.(2) b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Podnositelji zahtjeva osporavaju ustavnost osporenog Zakona kako sa aspekta formalne (procesne) ustavnosti, tako i sa aspekta materijalne (sadržinske) ustavnosti.

Analizom navoda iz zahtjeva, Ustavni sud Federacije je utvrdio da se na formalnu neustavnost osporenog Zakona odnose tri ključna navoda. To su, da prijedlog osporenog Zakona nije podnesen od strane ovlaštenog organa, da nisu konzultirana nadležna kantonalna tijela i da osporeni Zakon nije mogao biti donesen po skraćenoj proceduri, jer nije bio u programu rada, a u pitanju je obiman i složen zakon.

Prvi navod nije točan, jer je iz dostavljene dokumentacije vidljivo da je Prijedlog osporenog Zakona s inicijativom da se razmatra po skraćenoj proceduri podnijet Skupštini Unsko-sanskog kantona na postupanje od strane od Povjerenstva, koje je kao radno tijelo Skupštine Unsko-sanskog kantona ovlašteno za pokretanje procedure izmjena i dopuna zakona (članak 109. i 121. Poslovnika).

U odnosu na drugi navod, Ustavni sud Federacije ističe da su Vlada Unsko-sanskog kantona i Povjerenstvo za ustavna, zakonodavno-pravna i pitanja europskih integracija dali mišljenje o prijedlogu osporenog Zakona i time ispunili poslovničku obvezu, te stoga nema povrede Poslovnika, bez obzira na to jesu li dali pozitivna ili negativna mišljenja. Osporeni Zakon ne sadrži odredbe o sucima i tužiteljima, zbog čega su irelevantna mišljenja Visokog i sudbeno tužiteljskog vijeća Bosne i Hercegovine i Ministarstva pravosuđa i uprave Unsko-sanskog kantona.

Kada su u pitanju navodi, da osporeni Zakon nije mogao biti donesen po skraćenoj proceduri, konstatiramo da je nesporno da osporeni Zakon nije bio u programu rada Skupštine kantona za 2024. godinu, i da je zbog toga Ustavni sud Federacije u obvezi da ispita da li je u pitanju obiman i složen zakon, što su kumulativno postavljeni uvjeti za donošenje zakona po skraćenoj proceduri. Osporeni

Zakon Skupština Kantona donijela je na 20. sjednici održanoj dana 2.7.2024. godine po skraćenoj proceduri. Kako je navedeno u Zapisniku s navedene sjednice, prije usvajanja dnevnog reda, Skupština Kantona je sukladno s člankom 133. stavak (2) Poslovnika odlučivala o prijedlogu predlagatelja da se Prijedlog osporenog Zakona razmatra po skraćenoj proceduri, nakon čega je usvojila Zaključak da se prihvata takav prijedlog. Stoga je Ustavni sud Federacije, uzimajući u obzir stav skupštinske većine u pogledu ispunjenosti uvjeta za njegovo donošenje po skraćenoj proceduri, izvršio provjeru da li je zakon složen i obiman. Analizom sadržaja osporenog Zakona i dostavljene dokumentacije je utvrđeno:

- a) da je većina odredbi osporenog Zakona tehničke prirode, koje preciziraju pitanje blagovremenosti, urednosti i procedure, što je već prethodno bilo regulirano osnovnim tekstom zakona (članak 2. točka f) o), p), članak 4., i članak 9. osporenog Zakona),
- b) da se najvećim dijelom osporenog Zakona u odnosu na označavanje osoba koje su obveznici prijave imovine, samo preciziraju osnovne odredbe članka 1. osnovnog teksta Zakona koje koriste sintagme npr. „ostali nositelji javnih funkcija“ „izabrani i imenovani dužnosnici“ itd., na koji način se samo precizira i konkretizira tko su ti dužnosnici i
- c) da se u osporenom Zakonu smanjuju dužnosti obveznika prijave imovine, na način da su dužni da prijave imovinu samo za bliske srodnike, koji su već bili obuhvaćeni osnovnim tekstom zakona, koji s njima žive u zajedničkom domaćinstvu.

Kaznene odredbe su bile uključene i u osnovni tekst zakona i nisu pretrpjele neke bitne ili složene izmjene.

Ustavni sud Federacije konstatira da se osporenim zakonskim rješenjima ne mijenjaju osnovna načela i cilj na kojima se temelji osnovni tekst zakona, već se vrši preciziranje osnovnog teksta zakona i njegovih izmjena i dopuna radi njihove pravilnije primjene. Sve navedeno ide u prilog ocjeni Ustavnog suda Federacije da osporeni Zakon nije obiman niti složen, te da su bili ispunjeni uvjeti iz članka 133. stavak (1) Poslovnika za njegovo donošenje po skraćenoj proceduri.

Nakon što je utvrdio da je osporeni Zakon donesen sukladno s Poslovníkom, a time i sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Federacije je razmotrio navode iz zahtjeva koji se odnose na materijalnu neustavnost osporenog Zakona u smislu navodne diskriminacije i pitanja jednakosti pred zakonom. Argumentacija podnositelja zahtjeva koja se sastoji u navodima da je ova materija drugačije regulirana u Kantonu Sarajevo (obuhvaćen je manji krug osoba koje su obveznici prijavljivanja) je potpuno irelevantna. Ustavni sud Federacije primjećuje da postoje kantoni koji uopće nisu regulirali ovu oblast, a koja u cijelosti spada u nadležnost kantona. Odredbe osporenog Zakona jednako se odnose na sve osobe koje su obveznici prijave imovine u okviru tog kantona koji je, kako je navedeno, nadležan da regulira ovu oblast. Stoga se ne može postavljati pitanje navodne diskriminacije i nejednakosti pred zakonom u odnosu na druge kantone. Osporeni Zakon na isti način u proceduralnom i u kazneno-pravnom smislu tretira na jednak način onaj krug osoba za koje zakonodavac po svom ustavnom ovlaštenju smatra da treba da budu obveznici prijave imovine, zbog čega je ovaj navod podnositelja zahtjeva u cijelosti neutemeljen.

Imajući u vidu naprijed navedeno, odlučeno je kao u ove izreci presude.

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

Ovu presudu Ustavni sud Federacije donio je u sastavu: Aleksandra Martinović, predsjednica Suda, dr.sc. Boris Barun, Mirko Milićević, Branimir Orašanić, Ajša Softić, mr.sc. Alen Taletović i mr. Anja Vuleta Pavelka, suci Suda.

Broj: U-23/24
Sarajevo, 21. 10. 2025. godine

Predsjednica Ustavnog suda
Federacije Bosne i Hercegovine
Aleksandra Martinović

1858.

Уставни суд Федерације Босне и Херцеговине, одлучујући о захтјеву једне трећине посланика Скупштине Унско-санског кантона за оцјену уставности и законитости Закона о измјенама и допунама Закона о пријављивању и поступку провере података о имовини носиоца јавних функција у Унско-санском кантону, на основу члана IV.Ц.3.10.(2) б) Устава Федерације Босне и Херцеговине на,