

Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u vijeću sastavljenom od sudija Damjana Kaurinović, kao predsjednika vijeća i sudija Ilje Klaić, Ruže Gligorević, Josipe Lucić i Srđana Nedić, kao članova vijeća, u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, postupajući po inicijativi S.G. i M.P. iz B., na osnovu člana 2., 26. i 27. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 20/10), na sjednici vijeća održanoj dana 04.03.2015. godine, donio je

P R E S U D U

UTVRĐUJE SE da stavovi 5. i 6. člana 141. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“ broj 9/14) i stavovi 1. i 8. člana 26a Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 40/8 i 29/14) nisu u saglasnosti sa članom 39. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 2/10) i prestaju da važe od dana objavljivanja ove presude u Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

NE PRIHVATA se inicijativa S.G. i M.P. iz B. za pokretanje postupka ocjene usklađenosti člana 41. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine sa članom 20. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Obrazloženje

S.G. i M.P., poslanici u Skupštini Brčko distrikta Bosne i Hercegovine su dana 16.10.2014. godine podnijeli Inicijativu za pokretanje postupka ocjene usklađenosti: člana 41. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine sa članom 20. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, te člana 141. stavovi 5. i 6. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i člana 26a stavovi 1. i 8. Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine sa članom 39. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Podnosioci inicijative navode da postoji neusklađenost člana 41. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine sa članom 20. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, jer je osporenim zakonskom odredbom propisano da Komisija za zapošljavanje sprovodi postupak izbora službenika, odnosno namještenika, tako što ocjenjuje kandidate na osnovu posebnih kriterija i na osnovu njihovog ocjenjivanja sačinjava rang-listu do pet najuspješnijih kandidata koju dostavlja gradonačelniku, a koji, s dostavljen

rang-liste, pismeno potvrđuje izbor kandidata koji je ostvario najveći broj bodova, osim u slučaju kada je, vodeći računa o sastavu stanovništva u smislu člana 20. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, potrebno imenovati drugog kandidata s rang-liste, dok je članom 20. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine propisano da će nezavisna komisija za izbor donijeti obavezujuću odluku o kandidatima, zasnovanu na stručnom obrazovanju, iskustvu u struci i stručnim kvalitetima kandidata.

U inicijativi je dalje navedeno da član 141. stavovi 5. i 6. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine nije u skladu sa članom 39. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, obzirom da je propisivanjem navedene odredbe namjera zakonodavca bila da retroaktivnom primjenom zakona omogući licima, koja se u vrijeme stupanja na snagu tog zakona nalaze na mandatnoj poziciji, da se vrate na isto ili slično radno mjesto na kojem su bili raspoređeni prije izbora ili imenovanja na mandatnu poziciju, pri tome ignorišući da je radni odnos tih lica prestao u skladu sa odredbama zakona koji su bili na snazi u vrijeme izbora ili imenovanja. S tim u vezi ističu da je članom 106. Zakona o javnim službenicima i namještenicima („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“ broj 41/04) propisano da javni službenik ili namještenik raskida radni odnos od trenutka kada je potvrđen kao kandidat za zvaničnika za kojeg se izbor vršio direktno ili indirektno u bilo kojem organu zakonodavne vlasti i na bilo kojem nivou vlasti (tačka 1), odnosno kada je imenovan na dužnost u bilo kojem izvršnom organu vlasti i na bilo kojem nivou vlasti (tačka 2), da se navedeni Zakon primjenjivao do stupanja na snagu Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“ broj 28/06) kojim je propisano da službeniku, namješteniku, kao i pripravniku, prestaje radni odnos u službi, ako je imenovan za javnu funkciju na koju se bira direktno ili indirektno u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu na bilo kojem nivou vlasti u Bosni i Hercegovini, osim rukovodećih službenika, odnosno rukovodećih namještenika kojima prestaje radni odnos odmah po potvrdi njihove kandidature za javnu funkciju (član 117. tačka u). Nadalje ističu da Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine nije ni donesen kao zakon sa retroaktivnim dejstvom, pa imajući u vidu ograničenja propisana članom 39. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, smatraju da zakonodavac, sve i da se upustio u proceduru usvajanja zakona sa retroaktivnom dejstvom, ne bi bio u mogućnosti zaključiti da postoji uvjerljiv javni interes da odredbe kojima se reguliše radnopravni status pojedinih službenika ili namještenika imaju retroaktivno dejstvo.

Kao razlog za pokretanje postupka ocjene usklađenosti člana 26a stavovi 1. i 8. Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine sa članom 39. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, podnosioci navode da je namjera zakonodavca da retroaktivnom primjenom tog zakona licima koja u momentu njegovog stupanja na snagu obavljaju funkciju glavnog revizora ili zamjenika glavnog revizora, a prije mandata su bila zaposlena u organima uprave u institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, omogući ostvarivanje prava na neplaćeno odsustvo na tim pozicijama za vrijeme trajanja mandata, odnosno da se vrate na isto radno mjesto na kojem su bili raspoređeni prije imenovanja na mandatnu poziciju, a da se pri tome ignoriše činjenica da je

imenovanjem tih lica na funkcije glavnog revizora ili zamjenika glavnog revizora, u skladu sa odredbama Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“ broj 28/06), koji je bio na snazi u vrijeme imenovanja, njihov radni odnos u službi prestao. Stoga, napominju da Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o reviziji javne uprave nije ni donesen kao zakon sa retroaktivnim dejstvom, pa imajući u vidu ograničenja propisana članom 39. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, smatraju da zakonodavac, sve i da se upustio u proceduru usvajanja zakona sa retroaktivnom dejstvom, ne bi bio u mogućnosti zaključiti da postoji uvjerljiv javni interes da odredbe kojima se reguliše radnopravni status pojedinih službenika ili namještenika imaju retroaktivno dejstvo.

U skladu sa odredbom člana 15. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 20/10) i odredbom člana 8. Poslovnika o radu Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u postupcima ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i rješavanja sukoba nadležnosti („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 45/10 – u daljem tekstu Poslovnik o radu Apelacionog suda) dopisom broj 97 o U 001533 14 Ous od 30.10.2014. godine, radi davanja mišljenja o inicijativi, Skupštini BD BiH je dostavljena predmetna inicijativa.

Dana 20.11.2014. godine Skupština BD BiH je dostavila mišljenje na inicijativu u kojem se navodi da odredba člana 41. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine nije u suprotnosti sa članom 20. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, obzirom da Komisija za zapošljavanje vrši izbor i ocjenjivanje kandidata, a ne gradonačelnik, koji pismeno potvrđuje izbor kandidata koji je ostvario najveći broj bodova. Takođe se navodi da se pomenutu odredbu člana 41. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine mora posmatrati u korelaciji sa članom 42. istog Zakona, kojim je propisana procedura obavještanja i provjere kandidata i obaveza dostavljanja dokumentacije od strane izabranog kandidata, a kojom se potvrđuje ispunjenje opštih i posebnih uslova. U mišljenju se nadalje ističe da su član 141. stav 5. i 6. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i član 26a stav 1. i 8. Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine doneseni u skladu sa članom 22. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, te da su prilikom donošenja navedenih Zakona imali u vidu kako mišljenje Zakonodavne komisije Skupštine BD BiH, tako i obrazloženje predlagača zakona u vezi sa članom 39. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Obzirom da je u dostavljenom mišljenju Skupština BD BiH ukazala da je prije donošenja Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine imala u vidu mišljenje Zakonodavne komisije Skupštine BD BiH i obrazloženje predlagača zakona u vezi sa članom 39. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, ovaj sud je, u cilju dopune relevantnih podataka, a u skladu sa članom 17. Zakona o postupku ocjene

usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, dopisima od 24.12.2014. i 20.01.2015. godine, pozvao Skupštinu BD BiH da dostavi mišljenje Zakonodavne komisije Skupštine BD BiH i obrazloženje predlagača Zakona iz kojih je utvrdila uvjerljiv javni interes za osporavana zakonska rješenja, kao i da obavijesti da li postoji akt (zaključak) kojim je u postupku usvajanja navedenih Zakona, od strane donositelja tih Zakona, bilo utvrđeno postojanje „uvjerljivog javnog interesa“ da bilo koja odredba od tih Zakona ima retroaktivno dejstvo, uključujući i član 141. stav 5. i 6. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i član 26a stav 1. i 8. Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, te ukoliko postoji da ga dostavi ovom sudu.

Postupajući po navedenim dopisima Skupština BD BiH je u prilogu podnesaka od 30.12.2014. i 30.01.2015. godine ovom sudu dostavila: mišljenje Zakonodavne komisije Skupštine BD BiH na Nacrt zakona o državnoj službi u organima javne uprave i na Nacrt zakona o izmjenama i dopunama Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, zajedno sa obrazloženjima predlagača i mišljenjima Pravobranilaštva BD BiH i Direkcije za financije BD BiH, kao i mišljenje Zakonodavne kancelarije, Odsjek za zakonodavnu aktivnost Vlade BD BiH. Takođe, u podnesku od 30.01.2015. godine Skupština BD BiH je istakla da postupku usvajanja navedenih zakona nije prethodio poseban postupak koji bi utvrđivao postojanje „uvjerljivog javnog interesa“, niti je o tome donesen poseban akt, već da su prilikom donošenja navedenih zakona imali u vidu mišljenje Zakonodavne komisije i obrazloženje predlagača zakona.

RELEVANTNE ODREDBE:

Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

Član 20.

Zaposleni u Distriktu

- (1) Zapošljavanje u javnom sektoru Distrikta vrši se na osnovu profesionalnih sposobnosti i odražava sastav stanovništva.
- (2) Svaki javni zaposlenik Distrikta, izuzev gradonačelnika, zamjenika gradonačelnika, glavnog koordinatora Vlade, šefova odjeljenja, zastupnika, i savjetnika gradonačelnika, biraju se na osnovu otvorenog konkursa uz javni oglas za upražnjeno radno mjesto koji se objavljuje kako u Distriktu tako i na teritoriji Bosne i Hercegovine, nakon čega će nezavisna komisija za izbor donijeti obavezujuću odluku o kandidatima, zasnovanu na stručnom obrazovanju, iskustvu u struci i stručnim kvalitetima kandidata.
- (3) Nijedna javna institucija Distrikta neće zaposliti niti jedno lice ukoliko to nije u skladu sa zakonom Distrikta kojim se takvo zaposlenje odobrava i reguliše.

- (4) U svrhe ovog člana, izraz „javni zaposlenik“ odnosi se na sve zaposlenike čija se plaća isplaćuje iz budžeta Distrikta, i uključuje, ali se ne ograničava na, savjetnika, konsultante, i zaposlenike stručnih službi Skupštine i administrativnih službi pravosuđa, kao i na direktore, članove rukovodećih organa i zaposlene u drugim institucijama Distrikta koje su osnovane zakonom.

Član 39. **Retroaktivnost zakona**

- (1) Krivični zakoni nemaju retroaktivno dejstvo. Ovo znači da će krivična i druga kažnjiva djela biti utvrđena i presude donijete u skladu sa zakonom ili propisom koji je na snazi u vrijeme kada je djelo počinjeno. U izuzetnim slučajevima, krivičnim zakonima se može propisati da imaju retroaktivno dejstvo, ali samo ukoliko je novi zakon ili propis povoljniji za počinioca.
- (2) Ostali zakoni i propisi Distrikta ne mogu imati retroaktivno dejstvo. Međutim, u izuzetnim slučajevima određene odredbe zakona mogu imati retroaktivno dejstvo, pod uslovom da se ne ukida ili ne umanjuje nijedno već stečeno privatno pravo fizičkog ili pravnog lica (ili lica koje nastupa u privatnom svojstvu); da je vremenski period u prošlosti na koji se zakon primjenjuje razuman; i da Skupština zaključi da postoji uvjerljiv javni interes da odredba ima retroaktivno dejstvo.
- (3) Kada se zakonom predviđa vremenski period koji mora da protekne da bi fizičko ili pravno lice steklo pravo, zakonom se može predvidjeti da vremenski period može biti računat od datuma koji su nastupili prije datuma stupanja zakona na snagu, pod uslovom da se time ne krši nijedno od ograničenja navedenih u stavovima 1 i 2 ovog člana.

Zakon o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

Član 41. **(Izbor i imenovanje najuspješnijeg kandidata)**

- (1) Komisija za zapošljavanje provodi postupak izbora službenika, odnosno namještenika u skladu sa svojim nadležnostima propisanim ovim zakonom.
- (2) U toku provođenja postupka iz stava 1 ovog člana, Komisija za zapošljavanje:
- a) ocjenjuje kandidate na osnovu posebnih kriterija;
 - b) na osnovu ocjenjivanja kandidata sačinjava rang-listu do pet najuspješnijih kandidata.
- (3) Komisija za zapošljavanje dostavlja rang-listu s preporukom za izbor kandidata gradonačelniku u roku od 24 sata od obavljenih intervjua.
- (4) Gradonačelnik, s dostavljene rang-liste, pismeno potvrđuje izbor kandidata koji je ostvario najveći broj bodova, osim u slučaju kada je, vodeći računa o sastavu stanovništva u smislu člana 20 Statuta, potrebno imenovati drugog kandidata s rang-liste, a uz saglasnost zamjenika gradonačelnika i glavnog koordinatora Vlade.

Član 42
(Obavještanje i provjera kandidata)

- (1) Odbor za zapošljavanje dužan je izabranog kandidata obavijestiti o izboru prvi naredni radni dan nakon provedenog izbora kandidata, telefonom ili e-mailom.
- (2) Izabrani kandidat dužan je u roku od pet radnih dana dostaviti dokaze kojim se potvrđuje ispunjavanje općih i posebnih uslova.
- (3) Na osnovu dostavljene dokumentacije, Odbor za zapošljavanje provjerava ispunjavanje općih i posebnih uslova, kao i podatke na osnovu kojih je vršeno bodovanje u roku od tri dana od dana dostavljanja dokumentacije.
- (4) U slučaju da se u postupku provjere iz stava 3 ovog člana utvrdi da dokazi ne odgovaraju podacima u podnesenoj prijavi, kandidat se briše s rang-liste i provodi se procedura za sljedećeg kandidata s rang-liste u skladu s članom 41 stavom 4 ovog zakona i stavom 1 ovog člana.
- (5) Odbor za zapošljavanje dužan je da, najkasnije u roku od 24 sata po isteku roka iz stava 2 ovog člana, a nakon obavljene provjere kandidata, dostavi gradonačelniku pismeno izrađenu odluku o izboru kandidata na potpisivanje.
- (6) O rezultatima izbora kandidata, Odbor za zapošljavanje pismeno obavještava svakog kandidata koji je podnio prijavu, u roku od pet dana od dana donošenja odluke o izboru.
- (7) Kandidat koji nije zadovoljan rezultatima postupka može izjaviti žalbu Apelacionoj komisiji u roku od osam dana od dana prijema pismenog obavještenja.
- (8) Apelaciona komisija dužna je da u roku od osam dana odluči po žalbi i odluka Apelacione komisije je konačna.
- (9) U slučaju odustajanja izabranog kandidata, Komisija za zapošljavanje postupa u skladu sa stavom 4 ovog člana ili poništava javni konkurs, odnosno interni oglas u slučaju da nema drugog kandidata koji ispunjava tražene uslove.
- (10) Postupak izbora kandidata, od zatvaranja javnog konkursa, odnosno internog oglasa, do donošenja odluke o izboru, ne može trajati duže od 60 radnih dana, ne računajući vrijeme trajanja žalbenog postupka.
- (11) Proceduralna pitanja, način ocjenjivanja kandidata, rad Komisije za zapošljavanje i druga administrativno-tehnička pitanja utvrđuju se Pravilnikom o zapošljavanju.

Član 80
(Posebni slučajevi neplaćenog odsustva s posla)

- (1) Rukovodeći službenik, službenik i namještenik, ima pravo na neplaćeno odsustvo s posla od dana potvrđivanja njegove kandidature za javnu funkciju na koju se bira direktno ili indirektno, u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu na bilo kojem nivou vlasti u BiH.
- (2) Rukovodeći službenik, službenik i namještenik, ima pravo na neplaćeno odsustvo s posla u slučaju prihvatanja mandata ili imenovanja na javnu funkciju na koju se bira direktno ili indirektno, u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu na bilo kojem nivou vlasti u BiH.

- (3) Za vrijeme odsustvovanja s posla iz stavova 1 i 2 ovog člana, rukovodećem službeniku, službeniku, namješteniku, pripadaju prava iz radnog odnosa koja se odnose i na ostale slučajeve neplaćenog odsustva.
- (4) Rukovodeći službenik, službenik i namještenik, u slučaju iz stava 1 ovog člana a u slučaju neuspjele kandidature za javnu funkciju, može podnijeti pismeni zahtjev za vraćanje na isto ili slično radno mjesto u roku od 30 dana od dana potvrde zvaničnih izbornih rezultata, u protivnom prestaje mu radni odnos.
- (5) U slučaju iz stava 2 ovog člana, podnosi se pismeni zahtjev za vraćanje na isto ili slično radno mjesto u roku od 30 dana od dana donošenja odluke o razrješenju, odnosno dana završetka mandata ili prestanka funkcije, u protivnom radni odnos prestaje.
- (6) Ukoliko razrješenje, završetak mandata ili prestanak funkcije nastupaju kao posljedica potvrđene optužnice ili odluke o sukobu interesa, rukovodećem službeniku, službeniku i namješteniku prestaje radni odnos.
- (7) Rukovodilac organa javne uprave donosi rješenje o neplaćenom odsustvu s posla iz stavova 1 i 2 ovog člana.
- (8) Gradonačelnik je dužan da donese rješenje o vraćanju na posao, u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva iz stavova 4 i 5 ovog člana.
- (9) Rukovodeći službenik, službenik i namještenik, dužan je da se vrati na posao u roku od osam dana od dana konačnosti rješenja iz stava 8 ovog člana.
- (10) Ukoliko je postupak predviđen ovim članom drugačije propisan drugim zakonom, primjenjuju se odredbe tog drugog zakona.

Član 141
(Ostale prelazne odredbe)

- (1) Do donošenja podzakonskih akata iz člana 140 ovog zakona primjenjuju se podzakonski akti koji su bili na snazi u vrijeme stupanja na snagu ovog zakona, ukoliko nisu u suprotnosti s ovim zakonom.
- (2) Službenik, odnosno namještenik koji je zasnovao radni odnos na neodređeno vrijeme ili je raspoređen na radno mjesto, za koje su organizacionim planom bila alternativno predviđena dva stepena stručne spreme, u slučaju da je usljed promjene organizacionog plana predviđen samo jedan, viši stepen stručne spreme, ima pravo da i dalje obavlja poslove tog radnog mjesta, uz obavezu sticanja odgovarajuće stručne spreme do 21.02.2015. godine.
- (3) Službeniku, odnosno namješteniku koji ne stekne potrebnu stručnu spremu u roku iz stava 2 ovog člana prestaje radni odnos.
- (4) Stav 2 ovog člana ne odnosi se na službenika, odnosno namještenika koji najkasnije u periodu od tri godine od dana stupanja na snagu ovog zakona stiče uslove za prestanak radnog odnosa.
- (5) Odredbe člana 80 ovog zakona odnose se i na lica koja se u vrijeme stupanja na snagu ovog zakona nalaze na mandatnoj poziciji na koju su izabrana direktno ili indirektno u bilo kojem zakonodavnom ili izvršnom organu na bilo kojem nivou vlasti BiH, kao i savjetnike gradonačelnika, a prije mandata su imala status rukovodećih službenika, službenika ili namještenika.
- (6) U slučajevima iz stava 5 ovog člana ranija rješenja o prestanku radnog odnosa zamijenit će se rješenjima o neplaćenom odsustvu.

**Zakon o reviziji javne uprave i institucija
u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine**

Član 26a
(Radno-pravni status imenovanih lica na
pozicijama koje su obavljali prije imenovanja)

- (1) Lica koja su imenovana za glavnog revizora ili zamjenika glavnog revizora a prije imenovanja su bila zaposlena u organima uprave i institucijama Brčko distrikta BiH imaju pravo na neplaćeno odsustvo na tim pozicijama za vrijeme trajanja mandata.
- (2) Rukovodilac organa uprave ili institucije donosi rješenje o neplaćenom odsustvu s posla iz stava 1 ovog člana kao i povratku na posao po prestanku mandata.
- (3) Za vrijeme neplaćenog odsustva s posla licima iz stava 1 ovog člana prava iz radnog odnosa miruju.
- (4) Ukoliko smjena ili prestanak mandata nastupaju kao posljedica potvrđene optužnice ili odluke o sukobu interesa licima iz stava 1 radni odnos u organima uprave i institucijama prestaje.
- (5) Lice iz stava 1 ovog člana može podnijeti zahtjev za vraćanje na isto ili slično radno mjesto u roku od 30 dana od dana prestanka mandata.
- (6) Rukovodilac organa uprave ili institucije je dužan da donese rješenje o vraćanju na posao, u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva iz stava 5 ovog člana.
- (7) Lice iz stava 1 ovog člana je dužno da se vrati na posao u roku od 8 dana od dana konačnosti rješenja iz stava 6 ovog člana.
- (8) Odredbe ovog člana odnose se i na lica koja u momentu stupanja na snagu ovog zakona obavljaju funkcije glavnog revizora i zamjenika glavnog revizora a prije mandata su bila zaposlena u organima uprave i institucijama Brčko distrikta BiH.

Imajući u vidu gore citirane zakonske odredbe, kao i izjašnjenje donosioca osporenih opštih akata u pogledu postupka donošenja i usvajanja Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, ovaj sud nalazi da stavovi 5. i 6. člana 141. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i stavovi 1. i 8. člana 26a Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine nisu u skladu sa članom 39. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Naime, *ratio legis* zabrane retroaktivnosti leži u pravnoj sigurnosti, tj. u obavezi pravnog poretka da poštuje stečena prava pravnih subjekata. Od principa zabrane retroaktivnosti zakonodavac može odstupiti samo izuzetno. Izuzetak od zabrane retroaktivnosti sadržan je u članu 39. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Da bi određene odredbe zakona imale retroaktivno dejstvo općeprihvaćeni princip o zabrani retroaktivnosti zakona, koji je garantovan najvišim pravnim aktima koji se primjenjuju u Distriktu (pravo na pravično

suđenje i standard da se kažnjavanje može vršiti samo na osnovu zakona, koje propisuju Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i Ustav Bosne i Hercegovine), a bliže uređen citiranom statutarnom normom, nalaže da:

1. Krivični zakoni ne mogu imati retroaktivno dejstvo, jer krivična i druga kažnjiva djela mogu biti utvrđena i presude donesene samo u skladu sa zakonom ili propisom koji je bio na snazi u vrijeme kada je djelo počinjeno, sa izuzetkom da se krivičnim zakonima može propisati retroaktivno dejstvo jedino u slučaju ako je novi zakon ili propis (koji se retroaktivno ima primijeniti) povoljniji za počinioca,

2. Ostali zakoni i propisi Distrikta ne mogu imati retroaktivno dejstvo, sa izuzetkom da određene odredbe zakona mogu imati retroaktivno dejstvo, pod kumulativno traženim uslovima:

- da se ne ukida ili ne umanjuje nijedno već stečeno privatno pravo fizičke ili pravne osobe (ili osobe koja nastupa u privatnom svojstvu);
- da je vremenski period u prošlosti na koji se zakon primjenjuje razuman;
- i da Skupština zaključi da postoji uvjerljiv javni interes da odredba ima retroaktivno dejstvo.

3. Čak i kada se retroaktivnost ogleda u tome da se zakonom predviđa vremenski period koji mora da protekne da bi fizička ili pravna osoba stekla određeno pravo i da se taj vremenski period može računati od datuma koji su nastupili prije datuma stupanja na snagu zakona, mora biti ispunjen uslovom da se time ne krši nijedno od ograničenja navedenih u stavovima odredbe člana 39. stavovi 1. i 2. Statuta.

Ovakva odredba Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u skladu je sa načelom pravne sigurnosti i principom vladavine prava, kao osnovnim principima Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Pri tome, način na koji je navedenom odredbom regulisan izuzetak, odnosno odstupanje od zabrane retroaktivnog dejstva pojedinih odredbi zakona, jasno nalaže da se u postupku donošenja zakona utvrdi koje odredbe zakona će imati povratno dejstvo i obrazloži uvjerljiv javni interes koji je osnov za odstupanje od zabrane retroaktivnosti.

Međutim, u konkretnom slučaju, kako to slijedi iz akata Skupštine BD BiH od 20.11.2014., 24.12.2014. i 30.01.2015. godine, postupku donošenja i usvajanja Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine nije prethodio poseban postupak koji bi utvrđivao postojanje uvjerljivog javnog interesa da određene odredbe navedenih Zakona imaju retroaktivno dejstvo, niti je o tome donesen poseban akt, obzirom da je prilikom donošenja navedenih zakona Skupština imala u vidu samo mišljenje Zakonodavne komisije i obrazloženje predlagača zakona.

To samim tim znači da usvajanje navedenih Zakona, bez da je prije toga provedena procedura utvrđivanja postojanja uvjerljivog javnog interesa za

davanje retroaktivnog dejstva određenim odredbama tih zakona, odnosno bez ispunjenja kumulativno traženih uslova u pogledu Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine konstituisanog jemstva zabrane retroaktivne primjene, za posljedicu ima da su, u konkretnom slučaju stavovi 5. i 6. člana 141. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i stavovi 1. i 8. člana 26a Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine u suprotnosti sa članom 39. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Prema tome, kada postaju sastavni dio zakona (a slijedom toga i stvaraju obvezu imperativne primjene), u cilju potpunog zadovoljenja načela pravne sigurnosti i principa vladavine prava i pravne države, određene odredbe zakona ne smiju imati retroaktivno dejstvo (sa izuzetkom, uz kumulativno ispunjenje uvjeta koji to dopuštaju saglasno odredbi člana 39. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine), odnosno njihova primjena mora biti striktno u granicama vremenskog važenja zakona (dejstvo „*ex nunc*“ - za ubuduće), pa ukoliko to nije tako, odnosno ukoliko je zakonodavac određenim odredbama zakona dao povratno dejstvo bez utvrđivanja uvjeta za dozvolu retroaktivnosti, onda to za posljedicu proizvodi da su navedene odredbe u koliziji sa članom 39. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Razmatrajući i upoređujući pravni sadržaj i smisao člana 41. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine sa članom 20. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, ovaj sud ne nalazi neusklađenost istih, niti smisao osnovanosti samog zahtjeva za ocjenu usklađenosti, jer očigledno je da osporeni zakonski akt ni na koji način ne dovodi u pitanje citirani statutarni princip, da komisija za izbor donosi obvezujuću odluku o kandidatima, zasnovanu na stručnom obrazovanju, iskustvu u struci i stručnim kvalitetima kandidata.

Jer, osporeni član 41. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine određuje da Komisija za zapošljavanje provodi postupak izbora službenika, odnosno namještenika u skladu sa svojim nadležnostima, tako što ocjenjuje kandidate na osnovu posebnih kriterija i na osnovu njihovog ocjenjivanja sačinjava rang listu do pet najuspješnijih kandidata, koju, s preporukom za izbor kandidata, dostavlja gradonačelniku, a koji sa dostavljene rang-liste pismeno potvrđuje izbor kandidata koji je ostvario najveći broj bodova, osim u slučaju kada je, vodeći računa o sastavu stanovništva u smislu člana 20. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, potrebno imenovati drugog kandidata s rang-liste.

Dakle, iz navedene zakonske rješidbe nesumnjivo slijedi da Komisija za zapošljavanje vrši izbor i ocjenjivanje kandidata, a radnja gradonačelnika kojom pismeno potvrđuje izbor kandidata koji je ostvario najveći broj bodova, predstavlja samo formalnu kategoriju promovisanja već izabranog kandidata i koja ni na koji način ne utiče na samu proceduru ocjenjivanja, izbora i zapošljavanja državnog službenika, odnosno namještenika (uz izuzetak kada je, vodeći računa o sastavu stanovništva, potrebno imenovati drugog kandidata s rang-liste). S tim u vezi potrebno je istaći da je izabrani kandidat, u smislu odredbe člana 42. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko

distrikta Bosne i Hercegovine dužan u roku od pet radnih dana od obavijesti o izboru, dostaviti dokaze kojim potvrđuje da ispunjava opće i posebne uvjete, pa ukoliko se u postupku provjere utvrdi da dokazi ne odgovaraju podacima u podnesenoj prijavi, kandidat se briše sa rang-liste i provodi se procedura za slijedećeg kandidata sa rang-liste sukladno članu 41. stav 4. istog zakona.

Stoga, ne stoji tvrdnja podnosilaca inicijative da postoji neusklađenost člana 41. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine sa članom 20. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, obzirom da se ostvarenje navedene statutarne garancije upravo obezbjeđuje primjenom zakonske odredbe gore navedenog člana, koja decidno propisuje nadležnost Komisije za zapošljavanje da provodi izbor i ocjenjivanje kandidata, a dužnost gradonačelnika je da, vodeći računa o obvezujućoj odluci Komisije za zapošljavanje, imenuju prvorangiranog kandidata s dostavljene mu rang-liste, osim u slučaju kada zbog poštivanja sastava stanovništva ima pravo i mogućnost da imenuje drugog kandidata s rang- liste.

Za davanje pravilne ocjene usklađenosti osporavanog akta, neophodno je sagledavanje istog i u kontekstu Zakona o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine“, broj 59/09), kojim su stvoreni mehanizmi efikasne pravne zaštite od diskriminacije.

Pravilno razumijevanje i prepoznavanje različitih vrsta diskriminacije kao društvenih pojava zahtijeva posebnu pažnju u pristupu kvalifikovanja istih.

Imajući u vidu sadržaj osporavane odredbe, potrebno je istu cijeniti i u kontekstu načela zabrane diskriminacije i principa jednakog postupanja propisanog u članu 2. i članu 5. Zakona o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine, koji glase:

Član 2 (Diskriminacija)

(1) Diskriminacijom će se, u smislu ovog zakona, smatrati svako različito postupanje uključujući svako isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti utemeljeno na stvarnim ili pretpostavljenim osnovama prema bilo kojoj osobi ili grupi osoba na osnovu njihove rase, boje kože, jezika, vjere, etničke pripadnosti, nacionalnog ili socijalnog porijekla, veze sa nacionalnom manjinom, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja, članstva u sindikatu ili drugom udruženju, obrazovanja, društvenog položaja i spola, spolnog izražavanja ili orijentacije, kao i svaka druga okolnost koja ima za svrhu ili posljedicu da bilo kojoj osobi onemogući ili ugrožava priznavanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi, prava i sloboda u svim oblastima javnog života.

(2) Zabrana diskriminacije primjenjuje se na sve javne organe kao i na fizičke i pravne osobe, i u javnom i u privatnom sektoru, u svim oblastima, a naročito: zaposlenja, članstva u profesionalnim organizacijama, obrazovanja, obuke, stanovanja, zdravlja, socijalne zaštite, dobara i usluga namijenjenih javnosti i javnim mjestima, te obavljanja privrednih aktivnosti i javnih usluga.

Član 5 (Izuzeci od principa jednakog postupanja)

Zakonske mjere i radnje neće se smatrati diskriminacijskim kada se svode na nepovoljno razlikovanje ili različito postupanje ako su zasnovane na objektivnoj i razumnoj opravdanosti. Sljedeće mjere neće se smatrati diskriminacijskim kada se njima ostvaruje legitiman cilj i ako postoji razuman odnos proporcionalnosti između sredstava koja se koriste i cilja koji se nastoji realizirati i kada:

- a) proizilaze iz provođenja ili donošenja privremenih posebnih mjera osmišljenih bilo da se spriječe ili nadoknade štete koje lica trpe a koje su određene osnovama navedenim u članu 2. ovog zakona i to naročito za pripadnike ugroženih grupa, kao što su: invalidna lica, pripadnici nacionalnih manjina, žene, trudnice, djeca, omladina, starija lica i druga društveno isključena lica, civilne žrtve rata, žrtve u krivičnim postupcima, raseljena lica, izbjeglice i azilanti; odnosno da se omogući njihovo puno učešće u svim oblastima života;

Dakle, navedenim zakonskim odredbama zakonodavac je definisao načelo zabrane diskriminacije i njegov domet, odnosno definisao posljedice nepovoljnog položaja kao povrede jednakog tretmana u pristupu svim pravima i slobodama koja su zagarantovana najvišim pravnim aktima, te odredio pravila u kojima je dozvoljen ograničen nejednak tretman u posebnim slučajevima. U konkretnom slučaju po ocjeni ovog suda upravo su, načinom propisivanja postupka izbora i imenovanja najuspješnijeg kandidata sadržanog u članu 41. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, stvoreni instrumenti za unapređenje sustava i postupka zapošljavanja i imenovanja najuspješnijeg kandidata, koji omogućavaju veću zaštitu principa jednakog postupanja, potenciranog u osnovnom načelu zabrane diskriminacije propisanom u gore navedenoj odredbi člana 2. Zakona o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine, uz izuzetak od navedenog principa propisan u članu 5. istog zakona, a što bi svakako trebalo doprinijeti objektivnijem zapošljavanju i osiguranju da zapošljavanje odražava sastav stanovništva.

Prema praksi Evropskog suda za ljudska prava diskriminacija znači različito tretiranje lica koja se nalaze u sličnoj situaciji bez objektivnog i razumnog opravdanja. Postojanje objektivnog i razumnog opravdanja znači da sporna razlika slijedi legitiman cilj i da konkretne okolnosti potvrđuju postojanje razumnog odnosa proporcionalnosti između sredstava koja se koriste i cilja koji se želi postići (npr. odluka broj 55707/00 od 18.02.2009. godine, Andrejeva protiv Latvije).

Zbog toga je ocjena ovog Suda da je osporavanom odredbom postignuta prihvatljiva ravnoteža između upotrijebljenog pravnog sredstva i cilja koji se želi postići, te da nema neusklađenosti člana 41. Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta Bosne i Hercegovine sa članom 20. stav 2. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. Pored toga, sud ponovo podsjeća da odredbe člana 20. Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine određuju polazne

okvire i standarde zapošljavanja u javnom sektoru Distrikta, pri čemu je ključni i dominantni uslov profesionalna odnosno stručna sposobnost kandidata, odnosno odluka o izboru kandidata prvenstveno se zasniva na stručnom obrazovanju, iskustvu u struci i stručnim kvalitetima kandidata (o čemu isključivo vodi računa Komisija za zapošljavanje prilikom postupka izbora službenika i namještenika), pa tek onda sastav stanovništva, koji pored etničke pripadnosti, podrazumijeva između ostalog i starosnu dob, pol i socijalni status o čemu se vodi računa prilikom potvrđivanja izbora kandidata, pri tome pazeći i na zaštitu načela zabrane diskriminacije i principa jednakog postupanja propisanog Zakonom o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine, uz poštivanje izuzetaka od navedenog načela, ukoliko su zasnovani na objektivnoj i razumnoj opravdanosti.

Na osnovu svega izloženog, sud je odlučio kao u izreci presude u skladu sa članom 26. i članom 27. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

BOSNA I HERCEGOVINA
APELACIONI SUD BRČKO DISTRIKTA
BOSNE I HERCEGOVINE
Broj: 97 o U 001533 14 Ous
Brčko, 04.03.2015. godine

PREDSJEDNIK VIJEĆA

Damjan Kaurinović

Da je ovaj otpravak presude
saglasan sa izvornikom
tvrdi i ovjerava pisarnica Suda