

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

Broj: U-21/23
Sarajevo, 26.4.2024. godine

SKUPŠTINA
KANTONA SARAJEVO
n/r Predsjedavajućeg



PREDMET: Presuda, dostavlja se

U prilogu Vam dostavljamo Presudu Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine broj: U-21/23 od 12.3.2024. godine.

S poštovanjem,



Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine


Aleksandra Martinović

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

Broj: U-21/23
Sarajevo, 12.3.2024. godine

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu jedne trećine poslanika Skupštine Kantona Sarajevo za ocjenu ustavnosti Zakona o visokom obrazovanju, na osnovu člana IV.C.3.10.(2) b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, na sjednici bez javne rasprave održanoj dana 12.3.2024. godine, donio je

P R E S U D U

Utvrđuje se da je Zakon o visokom obrazovanju ("Službene novine Kantona Sarajevo", broj: 36/22) donesen u skladu sa Poslovníkom Skupštine Kantona Sarajevo Drugi novi prečišćeni tekst ("Službene novine Kantona Sarajevo", br.: 41/12, 15/13, 47/13, 47/15, 48/16, 9/20, 14/20, 16/22 i 17/22), a time i Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Presudu objaviti u "Službenim novinama Federacije BiH" i „Službenim novinama Kantona Sarajevo“.

O b r a z l o ž e n j e

1. Podnosioci zahtjeva i predmet zahtjeva

Jedna trećina poslanika Skupštine Kantona Sarajevo (u daljem tekstu: podnosioci zahtjeva) podneskom koji je u Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustavni sud Federacije) zaprimljen dana 31.5.2023. godine, podnijela je zahtjev za ocjenu ustavnosti Zakona o visokom obrazovanju (u daljem tekstu: osporeni Zakon).

Na osnovu člana IV.C.3.10.(2) b) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine podnosioci zahtjeva su ovlaštteni za pokretanje postupka ocjene ustavnosti pred Ustavnim sudom Federacije.

2. Stranke u postupku

U skladu sa članom 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 Sarajevo (u daljem tekstu: Skupština), kao donosilac osporenog Zakona.

3. Bitni navodi podnosioca zahtjeva

Podnosioci zahtjeva navode da je Skupština na nastavku 54. radne sjednice održane 30.8.2022. godine usvojila osporeni Zakon. Smatraju da je osporeni Zakon usvojen uz kršenje odredbi Poslovnika Skupštine Kantona Sarajevo Drugi novi prečišćeni tekst ("Službene novine Kantona Sarajevo", br.: 41/12, 15/13, 47/13, 47/15, 48/16, 9/20, 14/20, 16/22 i 17/22, u daljem tekstu: Poslovnik), a slijedom toga i Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

U postupku usvajanja osporenog Zakona prekršene su sljedeće odredbe Poslovnika i to: član 135. stav 3., u vezi sa članom 138. stav 3. i članom 145. stav 2., član 137. stav 2., u vezi sa čl. 23. i 27., kao i u vezi sa članom 71. i članom 106. alineja 4., člana 145. stav 2., u vezi sa članom 135. stav 3. i članom 138. stav 3., kao i član 148. Poslovnika.

Prema odredbi člana 133. Poslovnika postupak za donošenje zakona obuhvata razmatranje nacrtu i prijedloga zakona. Skupština je na nastavku 52. radne sjednice koji je održan 10.5.2022. godine usvojila Nacrt Zakona o visokom obrazovanju (u daljem tekstu: Nacrt Zakona), a na nastavku 54. radne sjednice koji je održan 30.8.2022. godine usvojila Prijedlog Zakona o visokom obrazovanju (u daljem tekstu: Prijedlog Zakona). Obrazlažu da je članom 137. stav 2., u vezi sa čl. 23. i 24. Poslovnika utvrđeno obavezno sudjelovanje stalnih radnih tijela Skupštine u postupku usvajanja nacrtu i prijedloga zakona, te drugih akata koje Skupština donosi. Riječ je o odredbama koje uređuju pravo i obavezu radnih tijela Skupštine da razmatraju pitanja iz svoje nadležnosti.

Predsjedavajući stalnih radnih tijela Skupštine su nakon što je zakazana 52. radna sjednica Skupštine na kojoj je razmatran Nacrt Zakona, imali obavezu da u propisanom roku, u skladu sa članom 71. stav 2. Poslovnika sazovu sjednicu i da razmatraju pitanja iz svoje nadležnosti, te da o tome podnesu izvještaj. Međutim, od 19 stalnih radnih tijela Skupštine 11 je održalo sjednicu, a samo su dva radna tijela i to, Zakonodavno-pravna komisija i Komisija za obrazovanje i nauku na dnevnom redu imala uvrštenu tačku razmatranje i davanje mišljenja na Nacrt Zakona. Nacrt Zakona nisu razmatrala ostala stalna radna tijela Skupštine koja su prema Poslovniku nadležna za razmatranje nacrtu i prijedloga zakona.

Nepostojanje mišljenja radnih tijela Skupštine onemogućilo je da se zakonska rješenja sagledaju u njihovoj cjelovitosti i to, kako na sjednici Skupštine na kojoj je razmatran Nacrt Zakona, tako i prilikom provođenja javne rasprave o samom Nacrtu zakona, što se u konačnici negativno odrazilo i na sadržaj Prijedloga Zakona.

Propust koji se odnosi na nedostavljanje mišljenja radnih tijela Skupštine u fazi razmatranja Nacrta Zakona, nije otklonjen ni u fazi razmatranja Prijedloga Zakona čime je povrijeđen član 148. Poslovnika. Nakon što je Kolegij Skupštine zakazao 54. Radnu sjednicu Skupštine postojala je obaveza predsjedavajućih radnih tijela da sazovu sjednicu prije održavanja sjednice Skupštine i da razmatraju pitanja iz svoje nadležnosti i o tome podnesu izvještaj. Međutim, od ukupno 19 radnih tijela, zbog nedostatka kvoruma deset nije održalo sjednicu, dok je šest radnih tijela održalo sjednicu, ali na dnevnom redu nisu imali tačku dnevnog reda razmatranja i davanja mišljenja na Prijedlog Zakona, dok su samo tri radna tijela razmatrala Prijedlog Zakona i Skupštini dala svoje mišljenje i to: Zakonodavno-pravna komisija, Komisija za ustavna pitanja i Komisija za obrazovanje i nauku.

Ukazuju na činjenicu da je Skupština u vremenskom periodu nakon utvrđivanja Nacrta Zakona, a prije razmatranja Prijedloga Zakona na XXIII Hitnoj sjednici održanoj 19.4.2022. godine, po hitnom postupku donijela Odluku o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Kantona Sarajevo („Službene novine Kantona Sarajevo, broj: 16/22, sa Ispravkom broj: 17/22 - u daljem tekstu: Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika). Odluka o izmjenama i

dopunama Poslovnika je 19.4.2022. godine stupila na snagu i istom je u članu 24. Poslovnika dodat novi stav (4) kojim je propisano da ukoliko bilo koje radno tijelo ne dostavi Skupštini mišljenje o pitanjima iz svog djelokruga do zasjedanja Skupštine, smatrat će se da je mišljenje o predmetnom materijalu pozitivno.

Navode da obrazloženje Nacrta Zakona ne sadrži bitne sastojke koje prema odredbi člana 135. stav 3. Poslovnika isto mora sadržavati. Nacrt Zakona ne sadrži obrazloženje kao obavezujući, konstitutivni element propisa. Ovakav propust dovodi u pitanje mogućnost da poslanici u Skupštini ostvare svoju ulogu u skladu sa Poslovníkom, s obzirom da je na razmatranje dostavljen nacrt propisa čija pravna rješenja nisu obrazložena. Navode da su u prilogu Nacrta Zakona dostavljene samo „Primjedbe na Prednacrt Zakona o visokom obrazovanju u procesu ponovljenih konsultacija“, ali ne i obrazloženje Nacrta Zakona koji je izrađen nakon provedenih konsultacija.

Osim što nisu dobili sve potrebne informacije o Nacrtu Zakona zbog činjenice da im nisu dostavljeni izvještaji sa mišljenjima skupštinskih radnih tijela, poslanici nisu bili upoznati niti sa razlozima i argumentima u pogledu ponuđenih zakonskih rješenja koja su sadržana u Nacrtu Zakona, s obzirom na činjenicu da dostavljenom propisu nedostaje obrazloženje.

Ističu da ni u odnosu na obrazloženje Prijedloga Zakona nisu otklonjeni nedostaci koji se odnose na obrazloženje kao obavezujući sastavni dio propisa. Na takav način je povrijeđen i član 145. stav 2., član 135. stav 3. i član 138. stav 3. Poslovnika. Obrazloženje Prijedloga Zakona ne sadrži obavezujuće elemente koji se odnose na principe na kojima treba da se urede odnosi u odgovarajućoj oblasti (izuzev jednog principa), niti se u njemu detaljnije elaborira njihovo značenje, smisao i domašaj, a posebno se ne obrazlaže njihova međusobna povezanost.

Smatraju da Nacrt i Prijedlog Zakona nisu izrađeni u skladu sa Poslovníkom, niti su u skladu sa Uredbom o postupku i načinu pripremanja, izrade i dostavljanja propisa („Službene novine Kantona Sarajevo“, br.: 50/17, 2/18 i 32/22, u daljem tekstu: Uredba), te Pravilima i postupcima za izradu zakona i drugih propisa Federacije Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 71/14).

Predlažu da Ustavni sud Federacije donese presudu kojom će utvrditi da osporeni Zakon nije u saglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, jer postupak njegovog donošenja nije sproveden u skladu sa Poslovníkom.

4. Bitni navodi odgovora na zahtjev

U skladu sa članom 16. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Federacije je od Skupštine Kantona Sarajevo zatražio da u roku od 30 dana dostavi odgovor na zahtjev za ocjenu ustavnosti.

U dostavljenom odgovoru sa priložima (izvodima iz stenograma sa 52. i 54. sjednice Skupštine), Skupština u potpunosti osporava navode podnosioca zahtjeva i navode da zahtjev za ocjenu ustavnosti ne sadrži odredbu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine koja je povrijeđena u postupku usvajanja osporenog Zakona.

Ističu da je odredbama čl. 25. i 26., te člana 34. stav 2. Poslovnika propisano da su predsjedavajući radnih tijela ujedno i poslanici u Skupštini, iz čega proizilazi da su isti o terminu održavanja i dnevnom redu 52. i 54. Radne sjednice Skupštine bili uredno obaviješteni, čime je u potpunosti omogućeno da sva radna tijela sazovu i održe sjednice shodno svojim nadležnostima. U odnosu na član 27. stav 2. Poslovnika kojim je propisano da stalna radna tijela razmatraju pitanja iz svoje nadležnosti po nalogu Skupštine ili po vlastitoj

inicijativi, napominju da su radna tijela razmatrala pitanja iz svoje nadležnosti, odnosno da su sazvana, čime se u potpunosti smatra neosnovanim prigovor podnosilaca zahtjeva u tom dijelu. Navode da je od 19 stalnih radnih tijela, samo njih 11 održalo sjednicu, a da su samo dva radna tijela i to Zakonodavno-pravna komisija i Komisija za obrazovanje i nauku na dnevnom redu imale uvrštenu tačku razmatranje i davanje mišljenja na Nacrt Zakona, također smatraju neosnovanim. Niti jednom odredbom Poslovnika nije propisano da svako od stalnih radnih tijela Skupštine mora razmatrati svaku tačku dnevnog reda sjednice Skupštine. Naprotiv, postojanje stalnih radnih tijela koja imaju različite nadležnosti propisane Poslovníkom upravo daje mogućnost i pravo da svako do njih razmatra pitanja samo iz svog djelokruga, a kako je to i propisano članom 24. Poslovnika.

Niti jedan poslanik tokom rasprave, a niti mnogobrojni učesnici u javnoj raspravi po Nacrtu Zakona, nisu istakli prigovor, niti bilo kakvu primjedbu na okolnost da sve skupštinske komisije nisu razmatrale Nacrt Zakona, niti istakli prigovor da Nacrt Zakona ne sadrži obrazloženje.

U dijelu navoda podnosilaca zahtjeva koji se odnose na eventualne povrede Poslovnika prilikom razmatranja Prijedloga Zakona navodi se da su poslanici imali mogućnost da sazovu sjednice radnih tijela koja bi u okviru svog djelokruga razmatrala tačke dnevnog reda predložene za 54. Radnu sjednicu Skupštine, što je i urađeno. Sazvano je 16 sjednica radnih tijela koje su razmatrale pitanja iz svoje nadležnosti.

U dijelu osporavanja procedure donošenja Odluke o izmjenama i dopunama Poslovnika, navodi se da podnosioci zahtjeva izlaze iz okvira zahtjeva za ocjenu ustavnosti osporenog Zakona.

U vezi navoda podnosilaca zahtjeva da Nacrt Zakona ne sadrži bitne sastojke koje prema članu 135. stav (3) Poslovnika mora sadržavati, odnosno u konkretnom slučaju da Nacrt Zakona uopće ne sadrži obrazloženje, nisu osnovani iz razloga što je kompletan materijal i Nacrt Zakona sa obrazloženjem za 52. Radnu sjednicu Skupštine, isprintan i dostavljen poslanicima u Skupštini. Ured za zakonodavstvo Vlade Kantona Sarajevo je dostavio Mišljenje broj: 09-02-7569/22 od 22.3.2022. godine, na tekst Nacrta Zakona navodeći, između ostalog, sljedeće: „Dostavljeni materijal je pripremljen u skladu sa Uredbom o postupku i načinu pripremanja, izrade i dostavljanja propisa“, što dodatno potvrđuje da je predmetni materijal uredno pripremljen.

Nesporno je da je materijal dostavljen poslanicima, da Nacrt Zakona sadrži obrazloženje, kao i da nije bilo nikakvog sporenja od strane poslanika tokom iscrpne rasprave prilikom razmatranja i utvrđivanja istog. Pozivaju se na član 135. stav (3) Poslovnika u kojem je propisano da Nacrt Zakona treba da sadrži obrazloženje sa svim elementima, ističući da je sve propisano i sadržano u materijalu koji je dostavljen poslanicima. Kao sastavni dio obrazloženja navedeno je i da je Ministarstvo za nauku, visoko obrazovanje i mlade provelo javne konsultacije na Prednacrt zakona o visokom obrazovanju, a u prilogu su dati svi dostavljeni komentari sa obrazloženjem. U skladu sa Uredbom o postupku i načinu pripremanja, izrade i dostavljanja propisa, pomenuto Ministarstvo je zatražilo stručno mišljenje nadležnih organa o pripremljenom Nacrtu Zakona, dobivena mišljenja razmotrilo i pojedine prijedloge uvrstilo u konačni tekst Nacrta Zakona.

Materijal za razmatranje Nacrta Zakona i Prijedloga Zakona sadržavao je dovoljno informacija i objašnjenja kako bi se u potpunosti ispoštovale odredbe člana 138. stav (3) Poslovnika Skupštine.

Predlažu da Ustavni sud Federacije donese presudu kojom će utvrditi da je osporeni Zakon donesen u skladu sa procedurom propisanom Poslovníkom, a samim tim i da je u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

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 zakonodavnog tijela dotičnog kantona, utvrđuje je li prijedlog zakona ili zakon koji je usvojen u tom zakonodavnom tijelu, uključujući kantonalni ustav i njegove eventualne amandmane, u skladu sa ovim ustavom;

B. Poslovnik Skupštine Kantona Sarajevo Drugi novi prečišćeni tekst

(„Službene novine Kantona Sarajevo“, br.: 41/12, 15/13, 47/13, 47/15, 48/16, 9/20 i 14/20)

Član 2.

Poslovnikom Skupštine Kantona Sarajevo (u daljem tekstu: Poslovnik) uređuju se:

- konstituisanje i unutrašnja organizacija Skupštine;
- način rada Skupštine;
- dužnosti i prava poslanika/zastupnika u Skupštini;
- javnost rada Skupštine;
- akta Skupštine;
- izbori, imenovanja, potvrđivanja, smjenjivanja i razrješenja iz nadležnosti Skupštine;
- odnos Skupštine prema Vladi (u daljem tekstu: Vlada);
- odnos Skupštine prema političkim strankama i udruženjima građana;
- saradnja sa Gradskim vijećem i Domom naroda Parlamenta Federacije BiH;
- saradnja Skupštine sa općinskim vijećima; i
- druga pitanja od značaja za rad Skupštine.

Član 23.

Radi olakšanja rada i unaprjeđenja efikasnosti i efektivnosti ukupnog skupštinskog rada, Skupština obrazuje svoja stalna, povremena i privremena radna tijela.

Radna tijela formiraju se isključivo za razmatranje pitanja iz nadležnosti Skupštine, za razmatranje i davanje mišljenja i prijedloga na nacрте i prijedloge zakona i drugih akata koje Skupština donosi.

Član 24.

Radna tijela daju mišljenja, podnose prijedloge i izvještavaju Skupštinu o pitanjima iz svog djelokruga.

Radna tijela donose odluke samo o pitanjima u skladu sa ovim poslovnikom ili za koja ih ovlasti Skupština.

Sva radna tijela obrazuju se u skladu sa ovim poslovnikom i na osnovu odluka Skupštine.

Član 27.

Stalna radna tijela imaju obavezu da razmatraju pitanja iz svoje nadležnosti koja su na dnevnom redu narednog zasjedanja Skupštine i o tome podnesu izvještaj na skupštinskom zasjedanju.

Stalna radna tijela razmatraju pitanja iz svoje nadležnosti po nalogu Skupštine ili vlastitoj inicijativi.

Stalna radna tijela vode zapisnik o svojim sastancima.

Stalna radna tijela redovno izvještavaju Skupštinu o svom radu i jednom godišnje podnose Skupštini izvještaj o tom radu.

Član 35.

Stalna radna tijela Skupštine su:

- Komisija za ustavna pitanja;
- Komisija za izbor i imenovanje i administrativna pitanja;
- Zakonodavno-pravna komisija;
- Komisija za pravdu, ljudska prava i građanske slobode;
- Komisija za privredu, ekonomsku i finansijsku politiku;
- Komisija za obrazovanje i nauku,
- Komisija za poljoprivredu, šumarstvo, vodoprivredu i prehrambenu industriju;
- Komisija za zaštitu kulturno-historijskog naslijeđa;
- Komisija za obilježavanje, čuvanje i njegovanje historijskih događaja i ličnosti;
- Komisija za prostorno uređenje, stambeno-komunalnu politiku, infrastrukturu i zaštitu okoliša;
- Komisija za rad i socijalnu politiku;
- Komisija za zaštitu javnog zdravlja, sanitarnu zaštitu i zaštitu stanovništva;
- Komisija za budžet i finansije Skupštine;
- Komisija za mlade;
- Komisija za boračka pitanja;
- Komisija za jednakopravnost spolova;
- Komisija za međuparlamentarnu saradnju;
- Komisija za sigurnost;
- Komisija za kulturu i sport.

Član 36.

Komisija za ustavna pitanja:

- prati ostvarivanje Ustava Kantona;
- razmatra pitanja od značaja za dalji razvoj i izgradnju ustavnog sistema;
- proučava inicijative za promjenu Ustava Kantona i Ustava Federacije i o tome Skupštini daje svoje mišljenje;
- daje mišljenje o prijedlozima za izmjene, odnosno dopune prijedloga amandmana na Ustav Kantona i Ustav F BiH;
- stara se o provođenju javne rasprave kada to Skupština odluči;
- obavlja i druge poslove u skladu sa ovim Poslovnikom i potrebama Skupštine;

Član 38.

Zakonodavno-pravna komisija:

- razmatra nacрте i prijedloge zakona i drugih akata koje donosi Skupština u pogledu njihove usklađenosti sa Ustavom Kantona i pravnim sistemom i podnosi pismeni izvještaj o tome;
- prati proces zakonodavne procedure prilikom donošenja zakona i drugih akata u nadležnosti Skupštine i davanje mišljenja u pismenom obliku;
- razmatra opće akte organizacija i institucija na koje Skupština daje saglasnost i daje mišljenje Skupštini u pismenom obliku, iz aspekta usklađenosti sa odnosnim zakonima;
- utvrđuje prečišćene tekstove zakona i drugih akata koje donosi Skupština;
- utvrđuje odgovore ustavnim sudovima u slučajevima pokretanja postupka pred ustavnim sudovima;
- obavlja druge poslove u skladu sa ovim poslovníkom.

Član 41.

Komisija za obrazovanje i nauku:

- razmatra pitanja iz oblasti uspostave i razvoja infrastrukture javnih obrazovnih institucija na svim nivoima obrazovanja u nadležnosti Kantona i o tome daje mišljenje i prijedloge rješenja Skupštini;
- razmatra pitanja politike finansiranja institucija javnog obrazovanja na nivou Kantona i o tome podnosi prijedloge Skupštini i resornom ministarstvu;
- daje prijedloge za unaprjeđenje učešća mladih u javnom životu; i
- ostvaruje saradnju sa organizacijama mladih radi unaprjeđenja položaja mladih i učešća u javnom životu i o tome podnosi izvještaj i daje prijedloge akcija Skupštine.

Član 106. stav 1. alineja 4.

Poslanik/zastupnik ima pravo i dužnost da:

- da u roku predviđenom ovim poslovníkom dobije sve informacije i materijale vezane za rad Skupštine i njenih tijela.

Član 120. stav 1.

Zaključkom Skupština odlučuje o svom radu i o radu radnih tijela Skupštine i Službe Skupštine.

Član 133.

Postupak za donošenje zakona obuhvata razmatranje nacрта i prijedloga zakona, ako ovim poslovníkom nije drugačije propisano.

Član 135. stav 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 sprovođenje zakona i način njihovog obezbjeđenja i mišljenja kantonalnih organa i organizacija koji su u toku izrade nacрта konsultovani, sa razlozima zbog kojih su ona uvrštena u nacrt ili odbijena.

Član 136.

Nacrt zakona dostavlja se predsjedavajućem Skupštine i njegovim zamjenicima.

Predsjedavajući Skupštine upućuje nacrt poslanicima radi razmatranja u komisijama, klubovima poslanika/zastupnika, klubovima naroda i drugim radnim tijelima Skupštine.

Nacrt zakona predsjedavajući Skupštine dostavlja i Vladi radi davanja mišljenja u slučajevima kada nacrt nije utvrdila Vlada.

Član 137.

Nacrt zakona pretresa se na sjednici Skupštine po isteku roka od 14 dana od dana dostavljanja poslanicima.

U roku iz prethodnog stava, Zakonodavno-pravna komisija i druga nadležna tijela Skupštine dužna su razmotriti nacrt i o tome dostaviti izvještaj Skupštini sa mišljenjima, primjedbama i prijedlozima.

Član 138. stav 3.

U općem pretresu poslanici iznose mišljenja o tome da li je potrebno donijeti zakon, o principima na kojima zakon treba da se zasniva i da li su ti principi dosljedno sprovedeni u nacrtu.

Član 141. stav 1.

U cilju očitovanja i davanja mišljenja i sugestija kantonalnih organa uprave, javnih preduzeća i ustanova, lokalne samouprave i javnosti Kantona u cjelini, o nacrtu zakona koji Skupština utvrdi, provodi se javna rasprava.

Član 145.

Prijedlog zakona podnosi se u obliku u kome se donosi zakon.

Obrazloženje prijedloga sadrži, pored pitanja iz člana 138. stav 3. ovog poslovnika, objašnjenja važnih pravnih instituta, izmjene i dopune koje su izvršene u odnosu na nacrt zakona, primjedbe i prijedloge na nacrt zakona koji nisu prihvaćeni i iz kojih razloga, kao i druge značajne okolnosti u vezi sa pitanjima koja se zakonom uređuju.

Član 146.

O načinu podnošenja prijedloga zakona, njegovog upućivanja Skupštini, drugim tijelima Skupštine i zainteresovanim organima i drugim organizacijama i zajednicama, njegovog razmatranja u Zakonodavno-pravnoj komisiji, kao i razmatranja po pitanjima zaštite vitalnih nacionalnih interesa, shodno se primjenjuju odgovarajuće odredbe ovog poslovnika koje se odnose na nacrt zakona.

Član 148.

Prijedlog zakona prethodno razmatraju ovim poslovníkom ovlaštena radna tijela Skupštine, klubovi naroda i klubovi poslanika/zastupnika u skladu sa svojim nadležnostima.

C. Odluka o izmjenama i dopunama Poslovnika Skupštine Kantona Sarajevo

(„Službene novine Kantona Sarajevo, broj: 16/22, sa Ispravkom broj: 17/22)

Član 1.

U članu 24. Poslovnika Skupštine Kantona Sarajevo ("Službene novine Kantona Sarajevo", br.: 41/12 - Drugi Novi prečišćeni tekst, 15/13, 47/13, 47/15, 48/16, 9/20 i 14/20), iza stava (3) dodaje se novi stav (4) koji glasi:

"Ukoliko bilo koje radno tijelo ne dostavi Skupštini mišljenje o pitanjima iz svog djelokruga do zasjedanja Skupštine, smatra se da je mišljenje o predmetnom materijalu pozitivno."

Član 3.

Ova odluka stupa na snagu danom donošenja, a objavit će se u "Službenim novinama Kantona Sarajevo".

7. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije

Nakon analize zahtjeva za ocjenu ustavnosti, odgovora na zahtjev, dostavljene dokumentacije, a u svjetlu relevantnog prava, utvrđeno je kako slijedi.

Predmet ocjene ustavnosti u ovom ustavnosudskom predmetu je procedura donošenja osporenog Zakona kojim se utvrđuje sistem, djelatnost, vrste i principi visokog obrazovanja, opća pitanja u vezi sa vrstama i ciklusima studija i diplomama koje se izdaju, položaj, organizacija i djelovanje visokoškolskih ustanova, strategija razvoja i finansiranje visokog obrazovanja, status, prava i obaveze studenata, status i prava i obaveze akademskog osoblja i drugih zaposlenih na visokoškolskim ustanovama, akademski integritet i druga pitanja.

Podnosilac zahtjeva osporava proceduru donošenja osporenog Zakona (kako u fazi nacрта, tako i u fazi prijedloga), te u tom pravcu navodi da je došlo do povrede Poslovnika kako je navedeno u tački 3. obrazloženja ove presude.

Skupština je u datom odgovoru osporila navode podnosioca zahtjeva, navodeći da niti jednom odredbom Poslovnika nije propisano da, svako radno tijelo Skupštine, mora razmatrati svaku od tačaka koja je na dnevnom redu sjednice Skupštine. Smatraju neosnovanim navode podnosioca zahtjeva da obrazloženje Nacrta i Prijedloga osporenog Zakona ne sadrže bitne sastojke. Prednje iz razloga što je, kako to i navode, kompletan materijal, između ostalog i Nacrt osporenog Zakona koji je sadržavao i obrazloženje, za 52. radnu sjednicu Skupštine dostavljen poslanicima Skupštine. Niti jedan poslanik tokom rasprave o predmetnoj tački dnevnog reda nije istakao prigovor da Nacrt Zakona ne sadrži obrazloženje. Obrazloženje Nacrta Zakona sadržavalo je elemente propisane članom 135. stav 3. Poslovnika. Navedeno je da za provođenje osporenog Zakona nisu potrebna posebna dodatna finansijska sredstva iz Budžeta Kantona Sarajevo, i da je Ministarstvo za nauku, visoko obrazovanje i mlade u skladu sa propisanom procedurom, provelo javne konsultacije o Prednacrtu Zakona.

Ustavni sud Federacije podsjeća na specifičan odnos poslovnika tijela i organa vlasti Federacije Bosne i Hercegovine i u Federaciji Bosne i Hercegovine koji je jasno definisan u ustavnosudskoj praksi ovog suda. Specifičnost tog odnosa je u tome što eventualno kršenje poslovničkih odredbi predstavlja i kršenje Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Podsjećamo da je konkretno za Kanton Sarajevo u Mišljenju ovog suda u predmetu broj: U-30/19 od 24.9.2019. godine („Službene novine Federacije BiH“, broj: 73/19) jasno podcrtan odnos Poslovnika i Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Načelno je ovaj odnos u cijelosti već prethodno razjašnjen u Presudi ovog suda broj: U-29/15 od 17.2.2016. godine ("Službene novine Federacije BiH", br.: 20/16 i 24/16).

Analizirajući navode podnosioca zahtjeva i odgovora na zahtjev, ovaj sud smatra nužnim ukazati na odredbe Poslovnika koje su relevantne za odlučivanje u ovoj pravnoj stvari i to: čl. 23. – 54., član 133., član 135. stav 3., čl. 137. i 146.

Postupak donošenja osporenog Zakona je proveden na sljedeći način:

- 22.3.2022. godine Ured za zakonodavstvo Vlade Kantona Sarajevo je u skladu sa članom 2. Uredbe o uredu za zakonodavstvo Vlade Kantona Sarajevo (Prečišćeni tekst, „Službene novine Kantona Sarajevo“, broj: 7/06), dostavilo Mišljenje i Kantonu Sarajevo, Ministarstvu za nauku, visoko obrazovanje i mlade kojim je utvrđeno da Nacrt osporenog Zakona ne sadrži odredbe koje bi bile u suprotnosti sa odredbama ustava i drugih pozitivno – pravnih propisa koji regulišu predmetnu oblast, a koji su navedeni u tekstu Nacrta Zakona i obrazloženju predmetnog materijala i da može poslužiti kao polazna osnova za pripremu prijedloga navedenog propisa. Također, se ističe da je dostavljeni materijal pripremljen u skladu sa Uredbom, te da se isti može razmatrati na jednoj od narednih sjednica Vlade Kantona Sarajevo, uz napomenu da se predmetni materijal dopuni sa mišljenjem resornih ministarstava i Pravobranilaštva Kantona Sarajevo;
- 7.4.2022. godine Vlada Kantona Sarajevo je donijela Zaključak kojim je utvrdila Nacrt osporenog Zakona i dostavila prijedlog Skupštini da nakon razmatranja Nacrta Zakona isti uputi u javnu raspravu u trajanju od 45 dana (tim Zaključkom je stavljen van snage zaključak Vlade Kantona Sarajevo od 3.6.2021. godine). U privitku istog se između ostalog nalazi Obrazloženje Nacrta osporenog Zakona (dato na 14. stranica sa označenim priložima – mišljenjima koja su navedena kao potrebna u Mišljenju datom od Ureda za zakonodavstvo Vlade Kantona Sarajevo od 22.3.2022. godine), čiji je obrađivač Ministarstvo za nauku, visoko obrazovanje i mlade, te primjedbe na Prednacrt osporenog Zakona u procesu ponovljenih konsultacija;
- 20.4.2022. godine Zakonodavno – pravna komisija je Skupštini podnijela izvještaj u kojem je između ostalog utvrđeno da je Komisija stava da postoji pravni osnov za donošenje zaključka o utvrđivanju Nacrta osporenog Zakona, te da je Nacrt istog u skladu sa Ustavom Kantona Sarajevo i pravnim sistemom. Također, istog dana je Komisija za obrazovanje i nauku Skupštine Kantona Sarajevo podnijela izvještaj Skupštini u kojem je navedeno da je većinom glasova podržan Nacrt osporenog Zakona;
- 9. i 10.5.2022. godine održana je 52. Radna sjednica Skupštine na kojoj je utvrđen Nacrt osporenog Zakona. Određeno je održavanje javne rasprave u trajanju od 45 dana koju organizuje i sprovodi Vlada Kantona Sarajevo, kao i utvrđena obaveza Vlade Kantona Sarajevo da nakon provedene javne rasprave Skupštini podnese izvještaj o rezultatima javne rasprave koji sadrži primjedbe, prijedloge i mišljenja. Priložen je Izvod iz stenograma za ovu sjednicu Skupštine koji se odnosi na tačku 15. Dnevnog reda, sa potpisanim dostavnicama 15 poslanika, pozivima i materijalima na dan 15.4.2022. godine;
- u mjesecu junu 2022. godine Ministarstvo za nauku, visoko obrazovanje i mlade je podnijelo Izvještaj o sprovedenoj javnoj raspravi o Nacrtu osporenog Zakona sa datim prijedlozima, primjedbama i sugestijama.

- 8.7.2022. godine Ured za zakonodavstvo Vlade Kantona Sarajevo je u skladu sa članom 2. Uredbe o uredu za zakonodavstvo Vlade Kantona Sarajevo dostavio Mišljenje Vladi Kantona Sarajevo i Ministarstvu za nauku, visoko obrazovanje i mlade. U Mišljenju je navedeno da Prijedlog osporenog Zakona ne sadrži odredbe koje bi bile u suprotnosti sa odredbama ustava i drugih pozitivno – pravnih propisa koji regulišu predmetnu oblast. Također, je navedeno da je dostavljeni materijal pripremljen u skladu sa Uredbom, te da se isti može razmatrati na jednoj od narednih sjednica Vlade Kantona Sarajevo, uz napomenu da se predmetni materijal dopuni sa mišljenjem resornih ministarstava i Pravobranilaštva Kantona Sarajevo;
- 12.7.2022. godine Vlada Kantona Sarajevo je donijela Zaključak kojim je utvrdila Prijedlog osporenog Zakona i predložila Skupštini da donese predmetni Zakon. U privitku Zaključka, Skupštini je dostavljen Prijedlog osporenog Zakona, sa obrazloženjem (dato na 13 stranica sa označenim priložima – mišljenjima koja su navedena kao potrebna u Mišljenju datom od Ureda za zakonodavstvo Vlade Kantona Sarajevo od 8.7.2022. godine);
- 15.7.2022. godine Komisija za ustavna pitanja je Skupštini dostavila izvještaj u kojem je navedeno, između ostalog, da postoji ustavni osnov za razmatranje Prijedloga osporenog Zakona;
- 18.7.2022. godine Komisija za obrazovanje i nauku je Skupštini podnijela izvještaj u kojem je između ostalog utvrđeno da Komisija nije podržala Prijedlog osporenog Zakona;
- 25.7.2022. godine Zakonodavno – pravna komisija je Skupštini podnijela izvještaj u kojem je između ostalog, iznesen stav da postoji pravni osnov za donošenje predloženog Zakona i da je isti u skladu sa Ustavom Kantona Sarajevo i pravnim sistemom;
- 29. i 30.8.2022. godine održana je 54. Radna sjednica Skupštine na kojoj je u okviru tačke 8. Dnevnog reda Skupština većinom glasova donijela osporeni Zakon.

Ustavni sud Federacije ponovno ukazuje da je Poslovníkom propisano da radna tijela daju mišljenja, prijedloge i izvještavaju Skupštinu o pitanjima iz svog djelokruga iz čega proizilazi osnovanost navoda Skupštine datih u odgovoru. Imajući u vidu navedeno, Ustavni sud Federacije je stava da su izjašnjenja data od nadležnih komisija i to Komisije za ustavna pitanja, Zakonodavno-pravne komisije i Komisije za obrazovanje i nauku relevantna i dovoljna za donošenje osporenog Zakona, te da u konkretnom slučaju ostale komisije nisu ni bile obavezne da daju svoja izjašnjenja.

U dijelu navoda podnosioca zahtjeva da Nacrt i Prijedlog osporenog Zakona ne sadrže bitne sastojke obrazloženja propisane članom 135. i članom 145. stav 2. Poslovnika, Ustavni sud Federacije je utvrdio da isti nisu osnovani. Prednje iz razloga što Nacrt i Prijedlog osporenog Zakona sadrže obrazloženje sa svim formalnim elementima. Da li je ono u kvalitativnom, sadržajnom smislu detaljno i dovoljno, je pitanje za poslanike koji su glasali i raspravljali o osporenom zakonu. Ovaj sud se u konkretnom slučaju ne može upuštati u ocjenu kvalitete obrazloženja zakona, ukoliko ona sadrže sve Poslovníkom propisane elemente. Ustavni sud Federacije se upušta u analizu obrazloženja razloga ukoliko se oni

odnose na donošenje zakona po hitnom postupku, zato što Poslovnik sadrži izričite odredbe o tome kada je takav postupak moguć, što u ovom predmetu nije slučaj.

Navod podnosioca zahtjeva da je osporeni Zakon neustavan jer je usvojen protivno odredbama Uredbe i Pravila i postupaka za izradu zakona i drugih propisa Federacije Bosne i Hercegovine, nije u konkretnom slučaju relevantan, jer ovaj sud ispituje ustavnost procedure donošenja zakona u odnosu na poslovničke odredbe koje su u uskoj vezi sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Također, Ustavni sud Federacije u pogledu navoda podnosioca zahtjeva kojima se osporava procedura donošenja Odluke o izmjenama i dopunama Poslovnika, ukazuje da Ustavni Sud Federacije, odlučuje u granicama zahtjeva, a isti se odnosi isključivo na utvrđivanje ustavnosti procedure donošenja osporenog Zakona, te se stoga o ovom pitanju u ovom postupku, ni ne može očitovati.

Na osnovu svega iznijetog, Ustavni sud Federacije odlučio je kao u izreci ove presude.

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



Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine

Aleksandra Martinović