

Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u vijeću sastavljenom od sudija Ilje Klaić, kao predsjednika vijeća i sudija Srđana Nedić, Maide Kovačević, Ruže Gligorević i Dragane Tešić, kao članova vijeća, u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, postupajući po prijedlogu predsjednika Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, na osnovu članova 2. i 26. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i rješavanja sukoba nadležnosti („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 20/10), na sjednici vijeća održanoj dana 27.11.2014. godine, donio je

P R E S U D U

UTVRĐUJE SE da Odluka o postupku izrade i davanja autentičnog tumačenja propisa koje donosi Skupština Brčko distrikta BiH Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj 01-02-360/14 od 18.09.2014. godine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 37/14), nije u skladu sa Statutom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i prestaje da važi od dana objavljivanja ove presude u Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine.

Prijedlog za obustavu izvršenja svih akata i radnji na osnovu Odluke o postupku izrade i davanja autentičnog tumačenja propisa koje donosi Skupština Brčko distrikta BiH Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj 01-02-360/14 od 18.09.2014. godine, SE ODBACUJE.

Obrazloženje

Predsjednik Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine Đ.K. (prijedlog je potpisao i potpredsjednik Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine A.R.) podnio je dana 23.10.2014. godine prijedlog za ocjenu usklađenosti Odluke o postupku izrade i davanja autentičnog tumačenja propisa koje donosi Skupština Brčko distrikta BiH Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine broj 01-02-360/14 od 18.09.2014. godine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 37/14 – u daljem tekstu Odluka o postupku izrade i davanja autentičnog tumačenja) sa Statutom Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj 2/10 – u daljem tekstu Statut).

U prijedlogu je navedeno da je Odluka o postupku izrade i davanja autentičnog tumačenja u suprotnosti sa članovima 40. i 79. Statuta, obzirom da Skupština Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu Skupština) autentičnim tumačenjem može odrediti novi smisao i značenje pravne norme i time ugroziti funkciju i nadležnost sudova u Distriktu, a što se posebno odnosi na odredbe Statuta koje tumači Skupština i u odnosu na koje Skupština donosi autentična tumačenja. Ovlašteni predlagač u prijedlogu je stavio i zahtjev da sud, u skladu sa odredbom člana 36. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko

distrikta Bosne i Hercegovine i rješavanja sukoba nadležnosti („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 20/10) – u daljem tekstu (Zakon o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i rješavanja sukoba nadležnosti), do donošenja konačne odluke, obustavi izvršenje svih akata i radnji na osnovu Odluke o postupku izrade i davanja autentičnog tumačenja.

Dopisom broj 97 o U 001534 14 Ous od 27.10.2014. godine, saglasno članu 15. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i rješavanja sukoba nadležnosti i članu 8. Poslovnika o radu Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u postupcima ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i rješavanju sukoba nadležnosti („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 45/10), sud je prijedlog dostavio Skupštini radi davanja odgovora.

U odgovoru na prijedlog, odnosno u dostavljenom mišljenju, Skupština je istakla da je prema odredbi člana 64. Poslovnika o radu Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, br. 17/08, 20/10, 4/13 i 31/13 – u daljem tekstu Poslovnik o radu Skupštine) nadležna za davanje autentičnog tumačenja zakona i drugih opštih akata Skupštine kojim se pojašnjavaju nejasnoće u pojedinim zakonima i drugim propisima koje donosi. Skupština smatra da je potreba za donošenjem Odluke o postupku izrade i davanja autentičnog tumačenja opravdana, obzirom da Poslovnikom o radu Skupštine nije definisano značenje pojma autentičnog tumačenja, kao ni procedura donošenja istog. Takođe, ukazuju i na praksu zakonodavnih tijela u okruženju, te navode da su mišljenja da se Odlukom o postupku izrade i davanja autentičnog tumačenja ne krše odredbe Statuta na koje se podnosilac u prijedlogu pozvao.

Relevantne odredbe propisa:

Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine

Član 40.

(Usklađenost pravnih akata)

- (1) Sudovi Distrikta Nadležni su da odlučuju da li je bilo koji zakon Distrikta, podzakonski akt ili bilo koji drugi pravni akt bilo koje institucije Distrikta u skladu sa Statutom.
- (2) Sudovi Distrikta nadležni su da odlučuju da li je bilo koji podzakonski akt Distrikta ili bilo koji drugi pravni akt bilo koje institucije Distrikta u skladu sa bilo kojim zakonom Distrikta.
- (3) Sudovi Distrikta nadležni su da odlučuju o sukobu nadležnosti između sudova Distrikta i druge institucije Distrikta ili između institucija Distrikta u skladu sa ovim Statutom.
- (4) Zakonom Distrikta propisuje se postupak pred sudovima Distrikta u vezi sa zahtjevima iz gore navedenih stavova (1), (2) i (3) ovog člana 40.

Član 79.

(Sprovođenje)

- (1) Sve zainteresovane strane se mogu obratiti sudovima Distrikta u vezi sa kršenjem ovog Statuta. Sudovi Distrikta imaju nadležnost u svim takvim predmetima i preduzeće sve mjere koje smatraju adekvatnim da sprovedu ovaj Statut.
- (2) Pravobranilac će pred sudom pokrenuti radnje koje smatra adekvatnim protiv institucija Distrikta i javnih zvaničnika Distrikta koji krše ovaj Statut.
- (3) Zakonima Distrikta biće detaljnije regulisano sprovođenje ovog Statuta, uključujući građanske i krivične sankcije za kršenje Statuta.

Član 39.
(Retroaktivnost zakona)

- (1) Krivični zakoni nemaju retroaktivno dejstvo. Ovo znači da će krivična i druga kažnjiva djela biti utvrđena i presude donesene 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 na snagu, pod uslovom da se time ne krši nijedno od ograničenja navedenih u stavovima (1) i (2) ovog člana.

**Odluka o postupku izrade i davanja autentičnog tumačenja
propisa koje donosi Skupština Brčko distrikta BiH Skupštine Brčko
distrikta Bosne i Hercegovine broj 01-02-360/14 od 18.09.2014. godine**

Član 1.

Autentičnim tumačenjem utvrđuje se istinitost, vjerodostojnost, izvornost i pravilan smisao nedovoljno jasne odredbe zakona ili drugog opšteg akta Skupštine Brčko distrikta BiH.

Član 2.

Zahtjev za autentično tumačenje propisa može podnijeti svako fizičko ili pravno lice kao i organ uprave ili institucija koja sprovodi propis za koji traži autentično tumačenje.

Član 3.

Zakonodavna komisija Skupštine Brčko distrikta BiH će, nakon što pribavi mišljenje predlagača propisa i Vlade Brčko distrikta BiH, o svakom zahtjevu za autentično tumačenje propisa podnijeti Skupštini Brčko distrikta BiH izvještaj o

opravdanosti davanja autentičnog tumačenja, koja povodom tog izvještaja donosi odluku.

Ako su ispunjeni uslovi članova 1 i 2 ove odluke uz podneseni izvještaj Zakonodavna komisija Skupštine Brčko distrikta BiH će pripremiti prijedlog autentičnog tumačenja traženog propisa.

Član 4.

Autentično tumačenje postaje sastavni dio propisa koji je donijela Skupština Brčko distrikta BiH i primjenjuje se i važi od dana primjene propisa na koji se odnosi.

Član 5.

Ova odluka stupa na snagu danom donošenja i biće objavljena u Službenom glasniku.

Polazeći od toga da je odredbom člana 64. Poslovnika o radu Skupštine (koji nosi naslov „Vrste opštih akata Skupštine“) propisano da Skupština, između ostalog, daje autentična tumačenja zakona i drugih opštih akata Skupštine (stav 1.) i da se autentičnim tumačenjem pojašnjavaju nejasnoće u pojedinim zakonima ili drugim propisima koje donosi Skupština (stav 8.), te da je odredbom člana 95. Poslovnika o radu Skupštine (koji nosi naslov „Akti koji se donose nadpolovičnom većinom glasova“) regulisano da Skupština nadpolovičnom većinom svih izabranih poslanika donosi autentična tumačenja zakona Distrikta (stav 1. tačka a.), a da autentična tumačenja drugih akata Distrikta, osim Statuta, Skupština donosi prostom većinom glasova (stav 2.), Sud nalazi da donošenjem Odluke o postupku izrade i davanja autentičnog tumačenja, Skupština nije povrijedila odredbe članova 40. i 79. Statuta, kako je to u prijedlogu ovlaštenog predlagача navedeno.

Prema citiranim odredbama Poslovnika o radu Skupštine, u nadležnosti Skupštine jeste da daje autentična tumačenja zakona i drugih opštih akata koje donosi, čime se u potpunosti ostvaruje jedno od temeljnih načela vezano za tumačenje propisa, a to je da ovlašćenje za tumačenje propisa ima ono tijelo koje je ovlašćeno za njegovo donošenje. Osim toga, imajući u vidu da Poslovnik o radu Skupštine, za razliku od opštih akata koji determinišu rad zakonodavnih tijela na entitetskim i nivou Bosne i Hercegovine (isto tako i propisi koji regulišu rad najviših zakonodavnih organa vlasti država u okruženju Bosne i Hercegovine), nije bliže definisao postupak izrade i davanja autentičnog tumačenja, način objave i važenje takvog tumačenja, za ovaj sud je prihvatljiva i tvrdnja donosioca osporene Odluke o postupku izrade i davanja autentičnog tumačenja iz odgovora na prijedlog, da je postojao opravdan razlog za jasnim određenjem karaktera ovog, u suštini zakonodavnog instituta, kako u formalnopravnom tako i u materijalnopravnom smislu.

Ovlašćenje Skupštine da nakon donošenja zakona ili drugog opšteg akta iz svoje nadležnosti, autentičnim tumačenjem da pravilan smisao dvosmislenim i nedovoljno jasnim odredbama donesenog propisa, samo po sebi, ne derogira ovlašćenje Apelacionog suda Distrikta da, u Zakonom o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i rješavanja sukoba nadležnosti propisanoj proceduri, postupa u smislu odredbe člana 40. Statuta, niti umanjuje

odnosno na bilo koji način ograničava pravo svim zainteresovanim licima, da od sudova Distrikta traže zaštitu zbog kršenja odredaba Statuta, koje pravo primarno uspostavlja odredba člana 79. Statuta, a zatim detaljno razrađuju pozitivni sistemski Zakoni koji su u primjeni na teritoriji Distrikta.

Pored toga, odredba člana 34. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i rješavanja sukoba nadležnosti propisuje da u postupku ocjene usklađenosti pravnog akta Apelacioni sud Distrikta nije ograničen zahtjevom ovlaštenog predlagača, odnosno inicijatora. To znači da u postupku ocjene da li je određeni pravni akt u skladu sa Statutom, odnosno zakonom, Apelacioni sud ima ovlaštenje da, osim što ispita da li je osporeni pravni akt u suprotnosti sa u prijedlogu odnosno inicijativi istaknutom (im) odredbom (ma) Statuta, odnosno zakona, ispita i sankcioniše nesaglasnost osporenog akta sa drugim odredbama Statuta, odnosno zakona, a naročito ako se radi o očiglednoj nesaglasnosti. Nadalje, navedeno ovlašćenje Sud zadržava i u slučaju kada ovlašćeni predlagač odustane od već podnesenog prijedloga.

Postupajući u skladu sa iznesenim, Sud nalazi da Odluka o postupku izrade i davanja autentičnog tumačenja nije u skladu sa odredbom člana 39. Statuta.

Naime, odredbom člana 4. Odluke o postupku izrade i davanja autentičnog tumačenja određeno je da autentično tumačenje postaje sastavni dio propisa koji je donijela Skupština Brčko distrikta BiH i da se primjenjuje i važi od dana primjene propisa na koji se odnosi, dakle, na taj način se interpretaciji odnosno pojašnjenju odredbe propisa koji je bio predmet autentičnog tumačenja daje retroaktivno dejstvo.

Da bi određene odredbe zakona imale retroaktivno dejstvo (a autentično tumačenje postaje sastavni dio propisa) opšteprihvaćeni 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 odredbom člana 39. Statuta, 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 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. Čak i kada se retroaktivnost ogleda u tome da se zakonom predviđa vremenski period koji mora da protekne da bi fizičko ili pravno lice steklo 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.

Prema tome, propisivanjem da je autentično tumačenje odredbe zakona ili drugog propisa (opšteg akta) koji donosi Skupština sastavni dio propisa čija odredba je bila predmet tumačenja, da se primjenjuje i važi od dana primjene propisa, bez ispunjenja kumulativno traženih uslova u pogledu Statutom konstituisanog jemstva zabrane retroaktivne primjene (kako u odnosu na krivičnopravnu materiju koja sadrži strožija ograničenja, tako i u odnosu na ostalu - građanskopravnu materiju u širem smislu), za posljedicu ima da je, po ocjeni ovog Suda, Odluka o postupku izrade i davanja autentičnog tumačenja Skupštine u suprotnosti sa odredbom člana 39. Statuta. Povreda ove odredbe Statuta, u svakom slučaju bi bila izraženija, ako od momenta stupanja na snagu norme koja je predmet tumačenja pa do davanja autentičnog tumačenja protekne duži vremenski period, a naročito u situaciji kada donosilac akta koji sadrži nedovoljno jasnu odredbu, u više navrata pristupi izradi i davanju autentičnog tumačenja sporne norme tog akta i to u vremenskom periodu dok je, u sadržajno neizmijenjenom obliku, na snazi dio propisa na koji se tumačenje odnosi.

Na kraju, valja ukazati da, ako već postaje sastavni dio propisa koji se tumači (a slijedom toga, kao i svaka druga opšta norma, stvara obavezu imperativne primjene), u cilju potpunog zadovoljenja osnovnog postulata demokratskog poretka odnosno principa vladavine prava i pravne države, autentično tumačenje nedovoljno jasne ili dvosmislene odredbe zakona ili propisa, osim što ne može imati retroaktivno dejstvo (sa izuzetkom, uz kumulativno ispunjenje uslova koji to dopuštaju saglasno odredbi 39. Statuta), dakle, što njegova primjena mora biti striktno u granicama vremenskog važenja zakona (dejstvo „*ex nunc*“ – za ubuduće), procedura njegovog donošenja bi trebala biti ekvivalentna redovnom zakonodavnom postupku, od momenta pokretanja inicijative odnosno predlaganja pa do trenutka usvajanja, objave i, kao što je već prethodno rečeno, stupanja na snagu odnosno primjene.

S obzirom da je Sud donio konačnu odluku, u skladu sa članom 36. stav 3. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i rješavanja sukoba nadležnosti, odbacio je zahtjev za obustavu izvršenja svih akata i radnji na osnovu Odluke o postupku izrade i davanja autentičnog tumačenja.

Na osnovu izloženog Sud je odlučio kao u izreci presude u skladu sa članovima 26. tačka a) i 38. stav 1. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i rješavanja sukoba nadležnosti.

BOSNA I HERCEGOVINA
APELACIONI SUD BRČKO DISTRIKTA
BOSNE I HERCEGOVINE
Broj: 97 o U 001534 14 Ous
Brčko, 27.11.2014. godine

PREDSJEDNIK VIJEĆA

Iljo Klaić

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