

Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u vijeću sastavljenom od sudija Damjana Kaurinovića, kao predsjednika vijeća, Maide Kovačević, Srđana Nedića, Ilje Klaića i Vuka Lučića, kao članova vijeća, u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, postupajući po inicijativi I.P., M. S., A. I. i D. B., čiji je zajednički punomoćnik za prijem pismena I. P., na osnovu člana 26. tačka a) u vezi sa članom 38. stav (1) i člana 27. tačka e) 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 28.02.2022. godine, donio je

P R E S U D U

I

UTVRĐUJE SE da odredbe člana 17. stavovi (3) i (4) i člana 53. tačka e) Poslovnika o radu Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 54/18, 17/20 i 24/20) nisu u skladu sa odredbama člana 8. stavovi (3) i (4), člana 19. i člana 34. stav (1) Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 2/10) i da prestaju da važe danom objavljivanja ove presude u „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“.

II

NE PRIHVATA se inicijativa I. P., M. S., A. I. i D. B. za pokretanje postupka ocjene usklađenosti odredbe člana 17. stav (2) Poslovnika o radu Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 54/18, 17/20 i 24/20), sa odredbama člana 8. stavovi (3) i (4), člana 19. i člana 34. stav (1) Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine – prečišćeni tekst („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 2/10).

Obrazloženje

UVOD

I. P., M. S., A. I. i D. B. (u daljem tekstu: inicijatori), čiji je zajednički punomoćnik za prijem pismena I. P., su dana 27.10.2021. godine Apelacionom sudu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Sud) podnijeli inicijativu za pokretanje postupka ocjene usklađenosti odredaba člana 17. stavovi (2), (3) i (4) i člana 53. tačka e) Poslovnika o radu Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 54/18, 17/20 i 24/20 – u daljem tekstu: Poslovnik o radu Skupštine), sa odredbama člana 8. stavovi (3) i (4), člana 19. i člana 34. stav (1) Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine -

prečišćeni tekst („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 2/10 – u daljem tekstu: Statut).

NAVODI INICIJATIVE

U inicijativi u bitnom navode da osporavane odredbe Poslovnika o radu Skupštine nisu u skladu sa Statutom, jer su putem osporavanih odredaba Poslovnika ograničena prava i dužnosti poslanika zagarantovana Statutom i zakonima Distrikta. Prema shvatanju inicijatora nije u nadležnosti Komisije za izbor i imenovanje i mandatsko-imunitetske komisije Skupštine Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Komisija za izbor i imenovanje) kao političkog tijela da vodi upravni postupak, te da odlučuje o postojanju sukoba interesa poslanika bez jasnih kriterijuma za utvrđivanje sukoba interesa i bez prava na žalbu i sudsku zaštitu. Inicijatori ukazuju da je jedino Komisija za odlučivanje o sukobu interesa nadležna da daje mišljenja o eventualnom sukobu interesa i utvrđuje postojanje sukoba interesa, shodno odredbama Zakona o sprečavanju sukoba interesa u institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 4/21 – u daljem tekstu: Zakon o sprečavanju sukoba interesa). Smatraju da se putem osporavanih odredaba Poslovnika o radu Skupštine krši načelo podjele vlasti, kako je to određeno članom 19. Statuta, te da kroz osporavane odredbe Poslovnika Skupština Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Skupština) ograničava vršenje poslaničkih prava i uzima ovlaštenja izvršne ili sudske vlasti.

Imajući u vidu navedeno inicijatori od Suda traže da donese presudu kojom će utvrditi da osporavane odredbe člana 17. stavovi (2), (3) i (4) i člana 53. tačka e) Poslovnika o radu Skupštine nisu u skladu sa odredbama člana 8. stavovi (3) i (4), člana 19. i člana 34. stav (1) Statuta.

ODGOVOR NA INICIJATIVU

U skladu sa odredbom člana 15. stav (1) Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 20/10 – u daljem tekstu: Zakon o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata) i članom 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), Skupštini kao donosiocu osporavanog Poslovnika o radu Skupštine, dostavljena je predmetna inicijativa, te je zatraženo da u roku od 30 dana od dana prijema dopisa dostavi odgovor.

Istovremeno, na osnovu odredbe člana 8. stav (1) Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata u vezi sa članom 106. stav (1) Zakona o parničnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 28/18 i 6/21), od inicijatora je zatraženo da u roku od 15 dana od dana prijema dopisa imenuju zajedničkog punomoćnika za prijem pismena, kojem će Sud ubuduće dostavljati pismena, obzirom da su inicijativu podnijela četiri lica koja nemaju zajedničkog zakonskog zastupnika, odnosno punomoćnika. Inicijatori su upozoreni da ukoliko u ostavljenom roku ne imenuju zajedničkog

punomoćnika za prijem pismena, da će se punomoćnikom za prijem pismena smatrati lice koje je prvo navedeno u inicijativi na listi inicijatora.

Skupština je u odgovoru na inicijativu navela da osporavane odredbe Poslovnika o radu Skupštine nisu u suprotnosti sa Statutom, kod toga da inicijatori očigledno pogrešno tumače odredbe Statuta i Poslovnika, pri tom ukazujući na odredbe člana 26. stav (3) Statuta u vezi sa članom 17. Poslovnika o radu Skupštine, kao i član 34. stav (1) Statuta, jer Komisija za izbor i imenovanje postupa samo kada se eventualno u radu Skupštine pojavi pitanje sukoba interesa i objektivnosti postupanja poslanika, te da u tom slučaju procjenjuje postojanje navoda o sukobu interesa i o tome obavještava Skupštinu, bez mogućnosti da koristi „represivne mjere“ radi sprečavanja eventualnog sukoba interesa. Smatra da navedeni mehanizam predstavlja pandan institutu izuzeća od odlučivanja koji su predviđeni posebnim propisima. Sa druge strane, ukazuje da je na osnovu odredbe člana 54. stav (2) Statuta formulisan član 17. stav (5) Poslovnika o radu Skupštine, ali i cijeli Zakon o sprečavanju sukoba interesa, koji detaljno propisuje način i postupak utvrđivanja sukoba interesa. Takođe, ukazuje da shodno odredbama Zakona o sprečavanju sukoba interesa nije došlo do prenosa nadležnosti sa Komisije za odlučivanje o sukobu interesa na Komisiju za izbor i imenovanje, obzirom da je Komisija za odlučivanje o sukobu interesa jedina ovlaštena da utvrđuje postojanje sukoba interesa u skladu sa procedurom koja je propisana zakonom, dok je u nadležnosti Skupštine samo mehanizam zaštite njene nezavisnosti, previđen članom 26. stav (3) Statuta i članom 17. Poslovnika o radu Skupštine. Ističe da odredba člana 26. stav (3) Statuta opisuje jednu „trenutnu situaciju“ u kojoj se poslanik može naći, a da se pri tom ne radi o aktivnostima javnog zvaničnika koje mogu da dovedu do sukoba interesa ili da stvore utisak da postoji sukob interesa, kako to propisuje Zakon o sprečavanju sukoba interesa.

Kako osporavana odredba Poslovnika o radu Skupštine upravo proizilazi iz odredbe člana 26. stav (3) Statuta, ukazuje da je nelogično da se ona osporava i ukazuje na njenu neusklađenost sa Statutom.

Na kraju, Skupština predlaže da Sud donese rješenje kojim ne prihvata inicijativu za pokretanje postupka ocjene usklađenosti pravnog akta.

Inicijatori u ostavljenom roku nisu imenovali zajedničkog punomoćnika za prijem pismena, pa je Sud odlučio da to bude I. P., koja je navedena kao prvi inicijator u predmetnoj inicijativi.

RELEVANTNE ODREDBE

Statut

Član 8

Vršenje javne nadležnosti u Distriktu

...

- (2) Distrikt će ove nadležnosti i ovlaštenja vršiti kroz institucije navedene u ovom statutu. Institucijama Distrikta smatrat će se samo one predviđene ovim statutom.
- (3) U Distriktu se ne može vršiti nijedno javno ovlaštenje ili javna nadležnost osim u skladu sa zakonom. Nijedan javni organ vlasti u Distriktu ne može ograničiti

postupanje bilo kog pojedinca osim u skladu sa zakonom. Bilo koji akt bilo kojeg javnog organa vlasti u Distriktu je ništavan u mjeri u kojoj nije u skladu sa zakonima koji se primjenjuju u Distriktu.

- (4) Sva javna ovlaštenja i nadležnosti u Distriktu vrše se:
- a) isključivo u svrhu za koju je to ovlaštenje ili nadležnost namijenjena;
 - b) pravedno, u dobroj namjeri i u opštem interesu; i
 - c) proporcionalno ciljevima koji se žele postići.

...

Član 18 Zahtjevi građana

Sve institucije Distrikta blagovremeno odgovaraju na zahtjev bilo kog fizičkog ili pravnog lica za informacijama ili za pomoć i blagovremeno preduzimaju odgovarajuće radnje da odgovore na bilo koji takav zahtjev i to čine na način predviđen zakonom.

Član 19 Podjela vlasti

Distrikt se zasniva na podjeli vlasti. Zakonodavnu vlast vrši Skupština Distrikta. Izvršnu vlast vrši Vlada Distrikta. Sudsku vlast vrše sudovi Distrikta.

Član 22 Nadležnosti Skupštine Distrikta

...

(2) Nadležnosti Skupštine su:

- a) usvajanje Statuta Distrikta i Poslovnika o radu Skupštine i njihovih izmjena i dopuna;
- b) usvajanje budžeta Distrikta i njegova izmjena i dopuna;
- c) usvajanje zakona Distrikta i njihova izmjena i dopuna;
- d) usvajanje odluka i rezolucija u skladu s ovim Statutom i Poslovnikom o radu Skupštine;
- e) odlučivanje, na prijedlog gradonačelnika, o javnim zajmovima i zaduživanjima Distrikta, u skladu s pravilima i politikom Centralne banke Bosne i Hercegovine;
- f) izbor i razrješenje predsjednika i potpredsjednika Skupštine i gradonačelnika Distrikta, i davanje saglasnosti na imenovanje zvaničnika kako je predviđeno ovim statutom, Poslovnikom o radu Skupštine i zakonom Distrikta;
- g) nadgledanje rada Vlade Distrikta i cjelokupne uprave Distrikta, naročito u pogledu upravljanja prihodima i rashodima Distrikta. U ovu svrhu Skupština može, postupajući prema odluci donesenoj u skladu s članom 33(1) ovog statuta, formirati posebnu komisiju od svojih članova da bi ispitala rad bilo koje javne institucije Distrikta. Prijedlog da takva odluka bude stavljena na dnevni red Skupštine prihvata se na zahtjev najmanje pet (5) poslanika;
- h) zvanična procjena rada gradonačelnika, direktora Direkcije za finansije Distrikta, direktora Trezora, direktora Poreske uprave, šefa Policije, direktora Kancelarije za upravljanje javnom imovinom, glavnog revizora Kancelarije za

- reviziju i zvaničnika koji se imenuju uz saglasnost Skupštine, najmanje jednom godišnje na redovno zakazanoj sjednici;
- i) razmatranje godišnjih finansijskih izvještaja koje sačinjavaju institucije Distrikta za finansijsku kontrolu, uključujući Kancelariju za reviziju iz člana 44 ovog statuta;
 - j) pokretanje spora pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine u skladu sa članom VI.4 Ustava Bosne i Hercegovine; i
 - k) obavljanje drugih nadležnosti u skladu s ovim statutom i zakonom.

Član 26 Sukob interesa

...

- (3) Poslanici ne mogu učestvovati u diskusijama, razmatranjima ili donošenju odluka o pitanjima koja su od ekonomskog ili drugog značajnog interesa za njih ili njihove krvne srodnike u pravoj liniji bez obzira na stepen, krvne srodnike u pobočnoj liniji do trećeg stepena, supružnike ili srodnike po tazbini do drugog stepena.

Član 34 Komisije

- (1) Skupština iz svog članstva formira komisije koje pripremaju nacрте zakona za Skupštinu, i obavljaju druge dužnosti u skladu s ovim statutom. Učešće u komisijama je srazmjerno broju skupštinskih mjesta koja zauzimaju političke stranke i nezavisni poslanici. Pored poslanika, Skupština može odlučiti da imenuje jedan broj stručnjaka koji će pomagati u radu komisija, u svojstvu članova komisija bez prava glasa.

...

Član 35 Poslovnik o radu Skupštine

Skupština usvaja Poslovnik o radu kojim se reguliše rad Skupštine, kao i rad komisija, redovan tok zasjedanja, postupak biranja i glasanja, usvajanje zakona, odluka i rezolucija Distrikta, i opšti tok rada Skupštine.

Član 54 Sukob interesa

...

- (2) Dodatna ograničenja u vezi s aktivnostima javnih zvaničnika koje mogu da dovedu do sukoba interesa ili stvore utisak da postoji sukob interesa mogu se predvidjeti zakonima Distrikta.

Poslovnik o radu Skupštine

Član 17

- (1) Poslanici ne mogu učestvovati u diskusijama, razmatranjima i donošenju odluka o pitanjima koja su od ekonomskog ili drugog značajnog interesa za njih ili njihove krvne srodnike u pravoj liniji bez obzira na stepen, krvne srodnike u pobočnoj liniji do trećeg stepena, supružnike i srodnike po tazbini do drugog stepena.
- (2) Svaki poslanik može istaći postojanje sukoba interesa u smislu stava 1 ovog člana u kojem se nalazi drugi poslanik, odnosno poslanici.
- (3) U slučaju stava 2 ovog člana, Komisija za izbor i imenovanje i mandatno-imunitetska komisija procjenjuje navode o sukobu interesa i o tome obavještava Skupštinu.
- (4) Ukoliko Skupština utvrdi da postoji sukob interesa, poslanik odnosno poslanici za koje je utvrđen sukob interesa ne učestvuju u diskusijama, razmatranjima i donošenju odluka o tim pitanjima.
- (5) Ostala pitanja vezana za sukob interesa poslanika u Skupštini uređuju se posebnim zakonima i drugim propisima Bosne i Hercegovine.

Član 53

Komisija za izbor i imenovanje i mandatno-imunitetska komisija:

...

- e) procjenjuje osnovanost navoda o postojanju sukoba interesa poslanika Skupštine, članova Vlade Distrikta i šefa Policije i njegovog zamjenika u skladu s članom 26, stavom 3 Statuta Distrikta i članom 17 ovog poslovnika;

...

Zakon o sprečavanju sukoba interesa

Član 1 (Predmet Zakona)

Zakonom o sprečavanju sukoba interesa u institucijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine propisuju se posebne obaveze nosilaca javnih funkcija na nivou Brčko distrikta Bosne i Hercegovine s ciljem sprečavanja sukoba interesa u obavljanju javne funkcije, obaveza podnošenja i sadržaj Izvještaja o imovinskom stanju nosilaca javne funkcije, osnivanje, nadležnost i postupanje Komisije za odlučivanje o sukobu interesa u provođenju Zakona, kao i druga pitanja od značaja za provođenje ovog zakona.

Član 2 (Definicije)

Pojedini izrazi upotrijebljeni u ovom zakonu imaju sljedeće značenje:

- a) „sukob interesa“ postoji kada nosilac javne funkcije ima privatni interes koji utiče, može uticati ili se stvara utisak da utiče na obavljanje javne funkcije;
- b) „javna funkcija“ je funkcija izabranog ili imenovanog lica u organima i institucijama Distrikta, u pravnim licima koje osniva Distrikt kao i u pravnim licima kojima je povjereno vršenje javnog ovlaštenja i lica koje je imenovano,

odnosno na čiji izbor ili imenovanje saglasnost daje Skupština Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, odnosno Vlada Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, ukoliko drugim zakonom nije drugačije propisano;

- c) „nosilac javne funkcije“ je izabrano ili imenovano lice u organima i institucijama Distrikta, u pravnim licima koje osniva Distrikt kao i u pravnim licima kojima je povjereno vršenje javnog ovlaštenja i lice koje je imenovano, odnosno na čiji izbor ili imenovanje saglasnost daje Skupština, odnosno Vlada, ukoliko drugim zakonom nije drugačije propisano;

...

Član 11

(Zabrana djelovanja u slučaju sukoba interesa)

- (1) Nosilac javne funkcije ne može učestvovati u procesu odlučivanja niti glasati po bilo kojem pitanju koje nosioca javne funkcije stavlja u sukob interesa što uključuje pitanja koja se direktno i indirektno tiču privatnog preduzeća u kojem taj nosilac javne funkcije ili s njim povezano lice ima finansijski i drugi interes, te bilo kojem drugom pitanju koje se direktno ili indirektno tiče povezanog lica.
- (2) Nosilac javne funkcije dužan je prijaviti finansijski i drugi interes iz stava 1 ovog člana te neće preduzimati nikakve službene radnje koje su od uticaja na poslovanje privatnog preduzeća u kojem nosilac javne funkcije ili s njim povezano lice ima finansijski interes, kao ni radnje kojima nosilac funkcije ili s njim povezano lice ostvaruje finansijski interes, uključujući i radnje vezane za zapošljavanje, imenovanje ili postavljenje sa njim povezanog lica u organu odnosno instituciji u kojoj obavlja javnu funkciju.
- (3) U slučaju iz stavova 1 i 2 nosilac javne funkcije izuzeće se od svih službenih radnji, učešća u raspravi, glasanja i odlučivanja i obrazložiti razloge izuzeća.

Član 24

(Komisija)

- (1) Za provođenje ovog zakona nadležna je Komisija.
- (2) Komisija je stalno, nezavisno i samostalno tijelo, koje obavlja poslove iz nadležnosti propisane ovim zakonom.
- (3) Zabranjen je svaki uticaj na rad Komisije kojim se može dovesti u pitanje nezavisnost i samostalnost u donošenju odluka iz nadležnosti Komisije.
- (4) Za člana Komisije ne može biti imenovano lice koje je nosilac javne funkcije.
- (5) Sredstva za rad Komisije osiguravaju se u budžetu Distrikta.

Član 25

(Nadležnosti Komisije)

- (1) Komisija ima sljedeće nadležnosti:
 - a) provodi nepristrasan, odgovoran i objektivan postupak za utvrđivanje postojanja sukoba interesa u pojedinačnim slučajevima, po prijavi ili po službenoj dužnosti i preduzima mjere za sprečavanje sukoba interesa te izriče sankcije, u slučaju povreda odredaba ovog zakona;
 - b) provjerava tačnost i potpunost podataka iz Izvještaja;
 - c) inicira izmjene propisa koje se direktno ili indirektno tiču sukoba interesa te daje mišljenje na takve propise inicirane od drugih organa ili institucija;

- d) daje mišljenja i uputstva nosiocu javne funkcije i drugim zainteresovanim licima s ciljem sprečavanja sukoba interesa i pravilnog podnošenja Izvještaja;
- e) provodi obuke i prezentacije te informiše nosioce javnih funkcija o njihovim pravima, obavezama i odgovornostima u vezi sa sukobom interesa te pravilnom podnošenju Izvještaja;
- f) uspostavlja Jedinstveni registar;
- g) odlučuje o postojanju sukoba interesa u pojedinačnom slučaju;
- h) jednom godišnje izvještava Skupštinu o svom radu;
- i) podnosi izvještaj Tužilaštvu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine o povredi Zakona koje može imati obilježja krivičnog djela,
- j) inicira pokretanje postupka oduzimanja nezakonito stečene imovine;
- k) donosi Poslovnik o radu i druge akte propisane Zakonom i
- l) obavlja i druge poslove propisane Zakonom.

MERITUM

Obzirom na sadržinu inicijative i odgovora na inicijativu, imajući u vidu navedene statutarne, zakonske i poslovničke odredbe, te polazeći od koncepta hijerarhije pravnih akata koji se iskazuje kroz načelo formalne statutarosti, prema kojem pravne norme niže pravne snage moraju biti u skladu sa normama više pravne snage i moraju biti donesene u obliku u kojem to nalaže Statut, ovaj Sud je našao neusklađenost osporavanih odredaba člana 17. stavovi (3) i (4) i člana 53. tačka e) Poslovnika o radu Skupštine, sa odredbama člana 8. stavovi (3) i (4), člana 19. i člana 34. stav (1) Statuta. U konkretnom slučaju djelovanje poslanika prilikom procjene osnovanosti postojanja sukoba interesa i utvrđivanja postojanja sukoba interesa je ograničeno putem pomenutih odredaba Poslovnika o radu Skupštine, a takva ograničenja se prema relevantnim odredbama Statuta mogu nametnuti samo pravnim aktom usvojenim u formi zakona.

Prije svega, za potrebe ovog postupka ocjene usklađenosti pravnog akta potrebno je ocijeniti pravnu prirodu osporavanih odredaba Poslovnika o radu Skupštine, odnosno da li te odredbe imaju ograničavajući efekat na prava poslanika. Naime, odredba člana 17. stav (2) Poslovnika o radu Skupštine, koja omogućava da poslanici mogu da ističu postojanje sukoba interesa kod drugih poslanika, ne djeluje ograničavajuće na prava poslanika, već predstavlja jednu vrstu zahtjeva koju poslanik (građanin) upućuje Skupštini (instituciji Distrikta), shodno odredbi člana 18. Statuta. Sa druge strane, odredbe člana 17. stav (3) i (4) i člana 53. tačka e) Poslovnika o radu Skupštine, koje regulišu rad Komisije za izbor i imenovanje i Skupštine u postupku procjenjivanja osnovanosti navoda o postojanju sukoba interesa i utvrđivanju sukoba interesa mogu da imaju ograničavajući efekat ukoliko se utvrdi da se poslanik nalazi u sukobu interesa, jer on tada ne bi učestvovao u diskusijama, razmatranjima i donošenju odluka o tim pitanjima. Ne mogu se prihvatiti navodi Skupštine da ovakva postupanja Komisije za izbor i imenovanje i Skupštine nemaju karakter „represivne mjere“ jer se poslanicima ne izriču neke posebne sankcije, kod toga da se ograničavanje poslanika da vrši svoju poslaničku dužnost u slučaju eventualnog utvrđivanja sukoba interesa može smatrati jednom vrstom sankcije.

S tim u vezi, potrebno je ukazati da prema odredbi člana 8. stav (3) Statuta nijedan organ vlasti u Distriktu ne može ograničiti postupanje bilo kog pojedinca

osim u skladu sa zakonom. Shodno tome, da bi se ograničilo djelovanje poslanika u Skupštini Distrikta, kada se procjenjuje i utvrđuje postojanje sukoba interesa, potrebno je da takvo ograničenje bude propisano zakonom. Iako je tačno da odredba člana 26. stav (3) Statuta normativno određuje sadržinu sukoba interesa prilikom postupanja poslanika, te propisuje da poslanici ne mogu učestvovati u diskusijama, razmatranjima ili donošenju odluka o pitanjima koja su od ekonomskog ili drugog značajnog interesa za njih ili njihove krvne srodnike u pravoj liniji bez obzira na stepen, krvne srodnike u pobočnoj liniji do trećeg stepena, supružnike ili srodnike po tazbini do drugog stepena, ta odredba ne propisuje način na koji se vrši ograničavanje postupanja poslanika kada se nađu u sukobu interesa, niti određuje koja je institucija nadležna da donese odluku i utvrdi da li se poslanik nalazi u sukobu interesa.

U tom smislu, niti jedna odredba Statuta ne daje nadležnost Skupštini da utvrđuje da li se poslanici nalaze u sukobu interesa i da donosi odluku povodom toga, već se, prema odredbi člana 54. stav (2) Statuta, dodatna ograničenja u vezi s aktivnostima javnih zvaničnika (u koje svakako spadaju poslanici Skupštine) koje mogu da dovedu do sukoba interesa ili stvore utisak da postoji sukob interesa mogu predvidjeti zakonima Distrikta. Upravo takvo zakonsko rješenje je Zakon o sprečavanju sukoba interesa, donesen sa ciljem sprečavanja sukoba interesa u obavljanju javne funkcije, prema kom Zakonu se nosiocem javne funkcije smatraju i poslanici Skupštine, kao izabrana lica u institucijama Distrikta. Tim Zakonom je osnovana Komisija za odlučivanje o sukobu interesa, kojoj je dato u nadležnost da provodi nepristrasan, odgovoran i objektivan postupak za utvrđivanje postojanja sukoba interesa u pojedinačnim slučajevima, po prijavi ili po službenoj dužnosti i preduzima mjere za sprečavanje sukoba interesa te izriče sankcije, u slučaju povrede zakona, kao i da odlučuje o postojanju sukoba interesa u pojedinačnom slučaju (član 25. stav (1) tačke a) i g) Zakona o sprečavanju sukoba interesa).

Slijedom navedenog, sasvim je jasno da se pravne norme koje javnim zvaničnicima odnosno funkcionerima (poslanicima) nameću ograničenja kada su u sukobu interesa, shodno odredbi člana 8. stavovi (3) i (4) u vezi sa članom 54. stav (2) Statuta, mogu propisati samo u formi zakona, a ne i poslovnika, tako da sa aspekta formalne statutarnosti osporavane odredbe člana 17. stavovi (3) i (4) i člana 53. tačka e) Poslovnika o radu Skupštine nisu statutarne.

Takođe, zahtjevi pravne sigurnosti nalažu da nadležnost za odlučivanje o postojanju sukoba interesa treba da bude povjereno jednom državnom organu, što bi u ovom slučaju bila Komisija za odlučivanje o sukobu interesa. Situacija u kojoj bi o istoj pravnoj stvari - postojanju sukoba interesa poslanika Skupštine bila nadležna da odlučuju dva državna organa, Komisija za odlučivanje o sukobu interesa i Skupština, jednostavno ne zadovoljava standarde pravne sigurnosti u demokratskom društvu. Iako je istina da odredba člana 26. stav (3) Statuta opisuje jednu „trenutnu situaciju“ u kojoj se poslanik može naći, kako to ukazuje Skupština, ta odredba određuje samo sadržinu pojma sukoba interesa, dok je zabrana (ograničenje) prava pojedinca u slučaju sukoba interesa propisano odredbom člana 11. Zakona o sprečavanju sukoba interesa, kao i drugim odredbama tog Zakona.

Nadalje, kada se imaju u vidu odredbe člana 22. stav (2) Statuta, koje određuju nadležnosti Skupštine, između ostalog, navedeno je da Skupština može

usvajati odluke i rezolucije u skladu sa Statutom i Poslovnikom o radu Skupštine, kao i da može obavljati druge nadležnosti u skladu sa Statutom i zakonom. Shodno odredbama Statuta Skupština nije ovlaštena da donosi odluku o postojanju sukoba interesa poslanika, niti je na to ovlaštena nekim drugim zakonom, već nadležnost za svoje postupanje nalazi u osporavanim odredbama Poslovnika o radu Skupštine. Međutim, iako bi na prvi pogled izgledalo da je Skupština ovlaštena da donese odluku o postojanju sukoba interesa poslanika na osnovu odredaba Poslovnika o radu Skupštine, to nije tako, kada se uzme u obzir prethodno izneseno stajalište o tome da se pravne norme koje poslanicima nameću ograničenja kada su u sukobu interesa mogu propisati samo u formi zakona ili neposredno Statutom, ali ne poslovníkom kao nižim pravnim aktom od zakona odnosno Statuta.

Kada imamo u vidu princip podjele vlasti, možemo reći da način na koji je sada normativno regulisano odlučivanje o sukobu interesa, gdje su za odlučivanje o postojanju sukoba interesa poslanika nadležni Skupština – kao institucija Distrikta i Komisija za odlučivanje o sukobu interesa – kao stalno, nezavisno i samostalno tijelo, predstavlja kršenje načela podjele vlasti određenog članom 19. Statuta. Naime, Skupština, kao nosilac zakonodavne vlasti, Statutom ili zakonom nema određenu nadležnost da odlučuje o postojanju sukoba interesa poslanika. Međutim, putem osporavanih odredbi Poslovnika o radu Skupština se miješa u Zakonom o sprečavanju sukoba interesa određenu nadležnost Komisije za odlučivanje o sukobu interesa, kao stalnog, nezavisnog i samostalnog tijela koje po svojoj pravnoj prirodi ima neka od obilježja organa uprave. Zbog toga osporavane odredbe člana 17. stavovi (3) i (4) i člana 53. tačka e) Poslovnika o radu Skupštine nisu u skladu sa odredbom člana 19. Statuta.

U konačnom, kako prema odredbi člana 34. stav (1) Statuta, između ostalog, Skupština iz svog članstva formira komisije koje pripremaju nacрте zakona za Skupštinu i obavlja druge dužnosti u skladu sa Statutom, to znači da Skupština jednoj od komisija može povjeriti obavljanje samo onih dužnosti za koje je i sama nadležna. Kako smo već prethodno iznijeli da Skupština nije neposredno na osnovu odredaba Statuta ovlaštena da donosi odluke o postojanju sukoba interesa poslanika, to onda znači da slične nadležnosti u pogledu procjenjivanja osnovanosti navoda o sukobu interesa poslanika ne može dati ni Komisiji za izbor i imenovanje, kao Komisiji Skupštine. Odredba člana 35. Statuta jasno propisuje koja se materija reguliše Poslovníkom o radu Skupštine, u šta svakako ne spada materija ustanovljavanja novih nadležnosti Skupštine, koja može biti određena samo Statutom ili zakonom. To znači da obzirom na prethodno izneseno osporavane odredbe 17. stavovi (3) i (4) i člana 53. tačka e) Poslovnika o radu Skupštine nisu u skladu ni sa odredbom člana 34. stav (1) Statuta.

Imajući u vidu prethodno izneseno, polazeći od principa hijerarhije pravnih akata koji se iskazuje kroz načelo formalne statutarnosti, prema kojem pravne norme niže pravne snage moraju biti u skladu sa normama više pravne snage i moraju biti donesene u formi u kojoj to određuje Statut, te kako je djelovanje poslanika prilikom procjene osnovanosti postojanja sukoba interesa i utvrđivanja postojanja sukoba interesa ograničeno putem dijela osporavanih odredaba Poslovnika o radu Skupštine, a takva ograničenja se prema relevantnim odredbama Statuta mogu nametnuti samo pravnim aktom usvojenim u formi zakona, kao i da se eventualnim postupanjem po dijelu osporavanih odredaba Poslovnika o radu

Skupštine narušava načelo podjele vlasti i uspostavlja dodatna nadležnost Skupštine i Komisije za izbor i imenovanje, onda Sud zaključuje da osporavane odredbe člana 17. stavovi (3) i (4) i člana 53. tačka e) Poslovnika o radu Skupštine nisu u skladu sa odredbama člana 8. stavovi (3) i (4), člana 19. i člana 34. stav (1) Statuta.

Međutim, budući da odredba člana 17. stav (2) Poslovnika o radu Skupštine nema ograničavajuću pravnu prirodu po prava pojedinca (poslanika), već predstavlja jednu vrstu zahtjeva koju poslanik (građanin) upućuje Skupštini (instituciji Distrikta), shodno odredbi člana 18. Statuta, niti putem te odredbe dolazi do miješanja u nadležnosti drugih grana vlasti, niti se uspostavljaju dodatne nadležnosti Skupštine i Komisije za izbor i imenovanje, zbog čega Sud ne prihvata inicijativu u dijelu u kojem se predlaže ocjena usklađenosti odredbe člana 17. stav (2) Poslovnika o radu Skupštine, sa odredbama člana 8. stavovi (3) i (4), člana 19. i člana 34. stav (1) Statuta.

Cijeneći da je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i da prikupljeni podaci pružaju pouzdan osnov za odlučivanje, Sud je odlučio bez donošenja rješenja o pokretanju postupka, na osnovu odredbe člana 33. stav (2) Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata.

Saglasno svemu naprijed navedenom, na osnovu odredbe člana 26. tačka a) u vezi sa članom 38. stav (1) i člana 27. tačka e) Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata, odlučeno je kao u izreci ove presude.

BOSNA I HERCEGOVINA
APELACIONI SUD BRČKO DISTRIKTA
BOSNE I HERCEGOVINE
Broj: 97 o U 002453 21 Ous
Brčko, 28.02.2022. godine

PREDSJEDNIK VIJEĆA

Damjan Kaurinović

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