

Апелациони суд Брчко дистрикта Босне и Херцеговине у вијећу састављеном од судија Дамјана Кауриновића, као предсједника вијећа, Маиде Ковачевић, Срђана Недића, Иље Клаића и Вука Лучића, као чланова вијећа, у поступку оцјене усклађености правних аката Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, поступајући по иницијативи И.П., М. С., А. И. и Д. Б., чији је заједнички пуномоћник за пријем писмена И. П., на основу члана 26. тачка а) у вези са чланом 38. став (1) и члана 27. тачка е) Закона о поступку оцјене усклађености правних аката Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“, број 20/10), на сједници вијећа одржаној дана 28.02.2022. године, донио је

ПРЕСУДУ

И

УТВРЂУЈЕ СЕ да одредбе члана 17. ставови (3) и (4) и члана 53. тачка е) Пословника о раду Скупштине Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“, број 54/18, 17/20 и 24/20) нису у складу са одредбама члана 8. ставови (3) и (4), члана 19. и члана 34. став (1) Статута Брчко дистрикта Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“, број 2/10) и да престају да важе даном објављивања ове пресуде у „Службеном гласнику Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“.

ИИ

НЕ ПРИХВАТА се иницијатива И. П., М. С., А. И. и Д. Б. за покретање поступка оцјене усклађености одредбе члана 17. став (2) Пословника о раду Скупштине Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“, број 54/18, 17/20 и 24/20), са одредбама члана 8. ставови (3) и (4), члана 19. и члана 34. став (1) Статута Брчко дистрикта Босне и Херцеговине – пречишћени текст („Службени гласник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“, број 2/10).

Образложење

УВОД

И. П., М. С., А. И. и Д. Б. (у даљем тексту: иницијатори), чији је заједнички пуномоћник за пријем писмена И. П., су дана 27.10.2021. године Апелационом суду Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Суд) поднијели иницијативу за покретање поступка оцјене усклађености одредаба члана 17. ставови (2), (3) и (4) и члана 53. тачка е) Пословника о раду

Скупштине Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“, број 54/18, 17/20 и 24/20 – у даљем тексту: Пословник о раду Скупштине), са одредбама члана 8. ставови (3) и (4), члана 19. и члана 34. став (1) Статута Брчко дистрикта Босне и Херцеговине - пречишћени текст („Службени гласник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“, број 2/10 – у даљем тексту: Статут).

НАВОДИ ИНИЦИЈАТИВЕ

У иницијативи у битном наводе да оспораване одредбе Пословника о раду Скупштине нису у складу са Статутом, јер су путем оспораваних одредаба Пословника ограничена права и дужности посланика загарантована Статутом и законима Дистрикта. Према схватању иницијатора није у надлежности Комисије за избор и именовање и мандатско-имунитетске комисије Скупштине Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Комисија за избор и именовање) као политичког тијела да води управни поступак, те да одлучује о постојању сукоба интереса посланика без јасних критеријума за утврђивање сукоба интереса и без права на жалбу и судску заштиту. Иницијатори указују да је једино Комисија за одлучивање о сукобу интереса надлежна да даје мишљења о евентуалном сукобу интереса и утврђује постојање сукоба интереса, сходно одредбама Закона о спречавању сукоба интереса у институцијама Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“, број 4/21 – у даљем тексту: Закон о спречавању сукоба интереса). Сматрају да се путем оспораваних одредаба Пословника о раду Скупштине крши начело подјеле власти, како је то одређено чланом 19. Статута, те да кроз оспораване одредбе Пословника Скупштина Брчко дистрикта Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Скупштина) ограничава вршење посланичких права и узима овлаштења извршне или судске власти.

Имајући у виду наведено иницијатори од Суда траже да донесе пресуду којом ће утврдити да оспораване одредбе члана 17. ставови (2), (3) и (4) и члана 53. тачка е) Пословника о раду Скупштине нису у складу са одредбама члана 8. ставови (3) и (4), члана 19. и члана 34. став (1) Статута.

ОДГОВОР НА ИНИЦИЈАТИВУ

У складу са одредбом члана 15. став (1) Закона о поступку оцјене усклађености правних аката Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“, број 20/10 – у даљем тексту: Закон о поступку оцјене усклађености правних аката) и чланом 8. Пословника о раду Апелационог суда Брчко дистрикта Босне и Херцеговине у поступцима оцјене усклађености правних аката Брчко дистрикта Босне и Херцеговине и рјешавања сукоба надлежности („Службени гласник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“, број 45/10), Скупштини као доносиоцу оспораваног Пословника о раду Скупштине, достављена је предметна иницијатива, те је затражено да у року од 30 дана од дана пријема дописа достави одговор.

Истовремено, на основу одредбе члана 8. став (1) Закона о поступку оцјене усклађености правних аката у вези са чланом 106. став (1) Закона о

парничном поступку Брчко дистрикта Босне и Херцеговине („Службени гласник Брчко дистрикта Босне и Херцеговине“, број 28/18 и 6/21), од иницијатора је затражено да у року од 15 дана од дана пријема дописа именују заједничког пуномоћника за пријем писмена, којем ће Суд убудуће достављати писмена, обзиром да су иницијативу поднијела четири лица која немају заједничког законског заступника, односно пуномоћника. Иницијатори су упозорени да уколико у остављеном року не именују заједничког пуномоћника за пријем писмена, да ће се пуномоћником за пријем писмена сматрати лице које је прво наведено у иницијативи на листи иницијатора.

Скупштина је у одговору на иницијативу навела да оспораване одредбе Пословника о раду Скупштине нису у супротности са Статутом, код тога да иницијатори очигледно погрешно тумаче одредбе Статута и Пословника, при том указујући на одредбе члана 26. став (3) Статута у вези са чланом 17. Пословника о раду Скупштине, као и члан 34. став (1) Статута, јер Комисија за избор и именовање поступа само када се евентуално у раду Скупштине појави питање сукоба интереса и објективности поступања посланика, те да у том случају процјењује постојање навода о сукобу интереса и о томе обавјештава Скупштину, без могућности да користи „репресивне мјере“ ради спречавања евентуалног сукоба интереса. Сматра да наведени механизам представља пандан институту изузећа од одлучивања који су предвиђени посебним прописима. Са друге стране, указује да је на основу одредбе члана 54. став (2) Статута формулисан члан 17. став (5) Пословника о раду Скупштине, али и цијели Закон о спречавању сукоба интереса, који детаљно прописује начин и поступак утврђивања сукоба интереса. Такође, указује да сходно одредбама Закона о спречавању сукоба интереса није дошло до преноса надлежности са Комисије за одлучивање о сукобу интереса на Комисију за избор и именовање, обзиром да је Комисија за одлучивање о сукобу интереса једина овлаштена да утврђује постојање сукоба интереса у складу са процедуром која је прописана законом, док је у надлежности Скупштине само механизам заштите њене независности, превиђен чланом 26. став (3) Статута и чланом 17. Пословника о раду Скупштине. Истиче да одредба члана 26. став (3) Статута описује једну „тренутну ситуацију“ у којој се посланик може наћи, а да се при том не ради о активностима јавног званичника које могу да доведу до сукоба интереса или да створе утисак да постоји сукоб интереса, како то прописује Закон о спречавању сукоба интереса.

Како оспоравана одредба Пословника о раду Скупштине управо произилази из одредбе члана 26. став (3) Статута, указује да је нелогично да се она оспорава и указује на њену неусклађеност са Статутом.

На крају, Скупштина предлаже да Суд донесе рјешење којим не прихвата иницијативу за покретање поступка оцјене усклађености правног акта.

Иницијатори у остављеном року нису именовали заједничког пуномоћника за пријем писмена, па је Суд одлучио да то буде И. П., која ја наведена као први иницијатор у предметној иницијативи.

РЕЛЕВАНТНЕ ОДРЕДБЕ

Статут

Члан 8

Вршење јавне надлежности у Дистрикту

...

- (2) Дистрикт ће ове надлежности и овлашћења вршити кроз институције наведене у овом статуту. Институцијама Дистрикта сматрат ће се само оне предвиђене овим статутом.
- (3) У Дистрикту се не може вршити ниједно јавно овлашћење или јавна надлежност осим у складу са законом. Ниједан јавни орган власти у Дистрикту не може ограничити поступање било ког појединца осим у складу са законом. Било који акт било којег јавног органа власти у Дистрикту је ништаван у мјери у којој није у складу са законима који се примјењују у Дистрикту.
- (4) Сва јавна овлашћења и надлежности у Дистрикту врше се:
 - а) искључиво у сврху за коју је то овлашћење или надлежност намијењена;
 - б) праведно, у доброј намјери и у општем интересу; и
 - ц) пропорционално циљевима који се желе постићи.

...

Члан 18

Захтјеви грађана

Све институције Дистрикта благовремено одговарају на захтјев било ког физичког или правног лица за информацијама или за помоћ и благовремено предузимају одговарајуће радње да одговоре на било који такав захтјев и то чине на начин предвиђен законом.

Члан 19

Подјела власти

Дистрикт се заснива на подјели власти. Законодавну власт врши Скупштина Дистрикта. Извршну власт врши Влада Дистрикта. Судску власт врше судови Дистрикта.

Члан 22

Надлежности Скупштине Дистрикта

...

- (2) Надлежности Скупштине су:
 - а) усвајање Статута Дистрикта и Пословника о раду Скупштине и њихових измјена и допуна;
 - б) усвајање буџета Дистрикта и његова измјена и допуна;
 - с) усвајање закона Дистрикта и њихова измјена и допуна;
 - д) усвајање одлука и резолуција у складу с овим Статутом и Пословником о раду Скупштине;
 - е) одлучивање, на приједлог градоначелника, о јавним зајмовима и задуживањима Дистрикта, у складу с правилима и политиком Централне банке Босне и Херцеговине;
 - ф) избор и разрјешење председника и потпредседника Скупштине и градоначелника Дистрикта, и давање сагласности на именовање

- званичника како је предвиђено овим статутом, Пословником о раду Скупштине и законом Дистрикта;
- g) надгледање рада Владе Дистрикта и цјелокупне управе Дистрикта, нарочито у погледу управљања приходима и расходима Дистрикта. У ову сврху Скупштина може, поступајући према одлуци донесеној у складу с чланом 33(1) овог статута, формирати посебну комисију од својих чланова да би испитала рад било које јавне институције Дистрикта. Приједлог да таква одлука буде стављена на дневни ред Скупштине прихвата се на захтјев најмање пет (5) посланика;
 - h) званична процјена рада градоначелника, директора Дирекције за финансије Дистрикта, директора Трезора, директора Пореске управе, шефа Полиције, директора Канцеларије за управљање јавном имовином, главног ревизора Канцеларије за ревизију и званичника који се именују уз сагласност Скупштине, најмање једном годишње на редовно заказаној сједници;
 - i) разматрање годишњих финансијских извјештаја које сачињавају институције Дистрикта за финансијску контролу, укључујући Канцеларију за ревизију из члана 44 овог статута;
 - j) покретање спора пред Уставним судом Босне и Херцеговине у складу са чланом ВИ.4 Устава Босне и Херцеговине; и
 - k) обављање других надлежности у складу с овим статутом и законом.

Члан 26 Сукоб интереса

...

- (3) Посланици не могу учествовати у дискусијама, разматрањима или доношењу одлука о питањима која су од економског или другог значајног интереса за њих или њихове крвне сроднике у правој линији без обзира на степен, крвне сроднике у побочној линији до трећег степена, супружнике или сроднике по тазбини до другог степена.

Члан 34 Комисије

- (1) Скупштина из свог чланства формира комисије које припремају нацрте закона за Скупштину, и обављају друге дужности у складу с овим статутом. Учешће у комисијама је сразмјерно броју скупштинских мјеста која заузимају политичке странке и независни посланици. Поред посланика, Скупштина може одлучити да именује један број стручњака који ће помагати у раду комисија, у својству чланова комисија без права гласа.

...

Члан 35 Пословник о раду Скупштине

Скупштина усваја Пословник о раду којим се регулише рад Скупштине, као и рад комисија, редован ток засједања, поступак бирања и гласања, усвајање закона, одлука и резолуција Дистрикта, и општи ток рада Скупштине.

Члан 54 Сукоб интереса

...

- (2) Додатна ограничења у вези с активностима јавних званичника које могу да доведу до сукоба интереса или створе утисак да постоји сукоб интереса могу се предвидјети законима Дистрикта.

Пословник о раду Скупштине

Члан 17

- (1) Посланици не могу учествовати у дискусијама, разматрањима и доношењу одлука о питањима која су од економског или другог значајног интереса за њих или њихове крвне сроднике у правој линији без обзира на степен, крвне сроднике у побочној линији до трећег степена, супружнике и сроднике по тазбини до другог степена.
- (2) Сваки посланик може истаћи постојање сукоба интереса у смислу става 1 овог члана у којем се налази други посланик, односно посланици.
- (3) У случају става 2 овог члана, Комисија за избор и именовање и мандатно-имунитетска комисија процјењује наводе о сукобу интереса и о томе обавјештава Скупштину.
- (4) Уколико Скупштина утврди да постоји сукоб интереса, посланик односно посланици за које је утврђен сукоб интереса не учествују у дискусијама, разматрањима и доношењу одлука о тим питањима.
- (5) Остала питања везана за сукоб интереса посланика у Скупштини уређују се посебним законима и другим прописима Босне и Херцеговине.

Члан 53

Комисија за избор и именовање и мандатно-имунитетска комисија:

...

- е) процјењује основаност навода о постојању сукоба интереса посланика Скупштине, чланова Владе Дистрикта и шефа Полиције и његовог замјеника у складу с чланом 26, ставом 3 Статута Дистрикта и чланом 17 овог пословника;

...

Закон о спречавању сукоба интереса

Члан 1 (Предмет Закона)

Законом о спречавању сукоба интереса у институцијама Брчко дистрикта Босне и Херцеговине прописују се посебне обавезе носилаца јавних функција на нивоу Брчко дистрикта Босне и Херцеговине с циљем спречавања сукоба

интереса у обављању јавне функције, обавеза подношења и садржај Извјештаја о имовинском стању носилаца јавне функције, оснивање, надлежност и поступање Комисије за одлучивање о сукобу интереса у провођењу Закона, као и друга питања од значаја за провођење овог закона.

Члан 2 (Дефиниције)

Поједини изрази употријебљени у овом закону имају сљедеће значење:

- а) „сукоб интереса“ постоји када носилац јавне функције има приватни интерес који утиче, може утицати или се ствара утисак да утиче на обављање јавне функције;
- б) „јавна функција“ је функција изабраног или именованог лица у органима и институцијама Дистрикта, у правним лицима које оснива Дистрикт као и у правним лицима којима је повјерено вршење јавног овлашћења и лица које је именовано, односно на чији избор или именовање сагласност даје Скупштина Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, односно Влада Брчко дистрикта Босне и Херцеговине, уколико другим законом није другачије прописано;
- с) „носилац јавне функције“ је изабрано или именовано лице у органима и институцијама Дистрикта, у правним лицима које оснива Дистрикт као и у правним лицима којима је повјерено вршење јавног овлашћења и лице које је именовано, односно на чији избор или именовање сагласност даје Скупштина, односно Влада, уколико другим законом није другачије прописано;

...

Члан 11 (Забрана дјеловања у случају сукоба интереса)

- (1) Носилац јавне функције не може учествовати у процесу одлучивања нити гласати по било којем питању које носиоца јавне функције ставља у сукоб интереса што укључује питања која се директно и индиректно тичу приватног предузећа у којем тај носилац јавне функције или с њим повезано лице има финансијски и други интерес, те било којем другом питању које се директно или индиректно тиче повезаног лица.
- (2) Носилац јавне функције дужан је пријавити финансијски и други интерес из става 1 овог члана те неће предузимати никакве службене радње које су од утицаја на пословање приватног предузећа у којем носилац јавне функције или с њим повезано лице има финансијски интерес, као ни радње којима носилац функције или с њим повезано лице остварује финансијски интерес, укључујући и радње везане за запошљавање, именовање или постављење са њим повезаног лица у органу односно институцији у којој обавља јавну функцију.
- (3) У случају из ставова 1 и 2 носилац јавне функције изузеће се од свих службених радњи, учешћа у расправи, гласања и одлучивања и образложити разлоге изузећа.

Члан 24 (Комисија)

- (1) За провођење овог закона надлежна је Комисија.
- (2) Комисија је стално, независно и самостално тијело, које обавља послове из надлежности прописане овим законом.
- (3) Забрањен је сваки утицај на рад Комисије којим се може довести у питање независност и самосталност у доношењу одлука из надлежности Комисије.
- (4) За члана Комисије не може бити именовано лице које је носилац јавне функције.
- (5) Средства за рад Комисије осигуравају се у буџету Дистрикта.

Члан 25 (Надлежности Комисије)

- (1) Комисија има следеће надлежности:
 - a) проводи непристрасан, одговоран и објективан поступак за утврђивање постојања сукоба интереса у појединачним случајевима, по пријави или по службеној дужности и предузима мјере за спречавање сукоба интереса те изриче санкције, у случају повреда одредаба овог закона;
 - b) провјерава тачност и потпуност података из Извјештаја;
 - c) иницира измјене прописа које се директно или индиректно тичу сукоба интереса те даје мишљење на такве прописе инициране од других органа или институција;
 - d) даје мишљења и упутства носиоцу јавне функције и другим заинтересованим лицима с циљем спречавања сукоба интереса и правилног подношења Извјештаја;
 - e) проводи обуке и презентације те информише носиоце јавних функција о њиховим правима, обавезама и одговорностима у вези са сукобом интереса те правилном подношењу Извјештаја;
 - f) успоставља Јединствени регистар;
 - g) одлучује о постојању сукоба интереса у појединачном случају;
 - h) једном годишње извјештава Скупштину о свом раду;
 - i) подноси извјештај Тужилаштву Брчко дистрикта Босне и Херцеговине о повреди Закона које може имати обиљежја кривичног дјела,
 - j) иницира покретање поступка одузимања незаконито стечене имовине;
 - k) доноси Пословник о раду и друге акте прописане Законом и
 - l) обавља и друге послове прописане Законом.

МЕРИТУМ

Обзиром на садржину иницијативе и одговора на иницијативу, имајући у виду наведене статутарне, законске и пословничке одредбе, те полазећи од концепта хијерархије правних аката који се исказује кроз начело формалне статутарности, према којем правне норме ниже правне снаге морају бити у складу са нормама више правне снаге и морају бити донесене у облику у којем то налаже Статут, овај Суд је нашао неусклађеност оспораваних одредаба члана 17. ставови (3) и (4) и члана 53. тачка е) Пословника о раду Скупштине, са одредбама члана 8. ставови (3) и (4), члана 19. и члана 34. став (1) Статута. У конкретном случају дјеловање посланика приликом процјене основаности постојања сукоба интереса и утврђивања постојања сукоба интереса је ограничено путем поменутих одредаба Пословника о раду Скупштине, а таква

ограничења се према релевантним одредбама Статута могу наметнути само правним актом усвојеним у форми закона.

Прије свега, за потребе овог поступка оцјене усклађености правног акта потребно је оцијенити правну природу оспораваних одредаба Пословника о раду Скупштине, односно да ли те одредбе имају ограничавајући ефекат на права посланика. Наиме, одредба члана 17. став (2) Пословника о раду Скупштине, која омогућава да посланици могу да истичу постојање сукоба интереса код других посланика, не дјелује ограничавајуће на права посланика, већ представља једну врсту захтјева коју посланик (грађанин) упућује Скупштини (институцији Дистрикта), сходно одредби члана 18. Статута. Са друге стране, одредбе члана 17. став (3) и (4) и члана 53. тачка е) Пословника о раду Скупштине, које регулишу рад Комисије за избор и именовање и Скупштине у поступку процјењивања основаности навода о постојању сукоба интереса и утврђивању сукоба интереса могу да имају ограничавајући ефекат уколико се утврди да се посланик налази у сукобу интереса, јер он тада не би учествовао у дискусијама, разматрањима и доношењу одлука о тим питањима. Не могу се прихватити наводи Скупштине да оваква поступања Комисије за избор и именовање и Скупштине немају карактер „репресивне мјере“ јер се посланицима не изричу неке посебне санкције, код тога да се ограничавање посланика да врши своју посланичку дужност у случају евентуалног утврђивања сукоба интереса може сматрати једном врстом санкције.

С тим у вези, потребно је указати да према одредби члана 8. став (3) Статута ниједан орган власти у Дистрикту не може ограничити поступање било ког појединца осим у складу са законом. Сходно томе, да би се ограничило дјеловање посланика у Скупштини Дистрикта, када се процјењује и утврђује постојање сукоба интереса, потребно је да такво ограничење буде прописано законом. Иако је тачно да одредба члана 26. став (3) Статута нормативно одређује садржину сукоба интереса приликом поступања посланика, те прописује да посланици не могу учествовати у дискусијама, разматрањима или доношењу одлука о питањима која су од економског или другог значајног интереса за њих или њихове крвне сроднике у правој линији без обзира на степен, крвне сроднике у побочној линији до трећег степена, супружнике или сроднике по тазбини до другог степена, та одредба не прописује начин на који се врши ограничавање поступања посланика када се нађу у сукобу интереса, нити одређује која је институција надлежна да донесе одлуку и утврди да ли се посланик налази у сукобу интереса.

У том смислу, нити једна одредба Статута не даје надлежност Скупштини да утврђује да ли се посланици налазе у сукобу интереса и да доноси одлуку поводом тога, већ се, према одредби члана 54. став (2) Статута, додатна ограничења у вези с активностима јавних званичника (у које свакако спадају посланици Скупштине) које могу да доведу до сукоба интереса или створе утисак да постоји сукоб интереса могу предвидјети законима Дистрикта. Управо такво законско рјешење је Закон о спречавању сукоба интереса, донесен са циљем спречавања сукоба интереса у обављању јавне функције, према ком Закону се носиоцем јавне функције сматрају и посланици Скупштине, као изабрана лица у институцијама Дистрикта. Тим Законом је основана Комисија за одлучивање о сукобу интереса, којој је дато у надлежност

да проводи непристрасан, одговоран и објективан поступак за утврђивање постојања сукоба интереса у појединачним случајевима, по пријави или по службеној дужности и предузима мјере за спречавање сукоба интереса те изриче санкције, у случају повреде закона, као и да одлучује о постојању сукоба интереса у појединачном случају (члан 25. став (1) тачке а) и г) Закона о спречавању сукоба интереса).

Слиједом наведеног, сасвим је јасно да се правне норме које јавним званичницима односно функционерима (посланицима) намећу ограничења када су у сукобу интереса, сходно одредби члана 8. ставови (3) и (4) у вези са чланом 54. став (2) Статута, могу прописати само у форми закона, а не и пословника, тако да са аспекта формалне статутарности оспораване одредбе члана 17. ставови (3) и (4) и члана 53. тачка е) Пословника о раду Скупштине нису статутарне.

Такође, захтјеви правне сигурности налажу да надлежност за одлучивање о постојању сукоба интереса треба да буде повјерено једном државном органу, што би у овом случају била Комисија за одлучивање о сукобу интереса. Ситуација у којој би о истој правној ствари - постојању сукоба интереса посланика Скупштине била надлежна да одлучују два државна органа, Комисија за одлучивање о сукобу интереса и Скупштина, једноставно не задовољава стандарде правне сигурности у демократском друштву. Иако је истина да одредба члана 26. став (3) Статута описује једну „тренутну ситуацију“ у којој се посланик може наћи, како то указује Скупштина, та одредба одређује само садржину појма сукоба интереса, док је забрана (ограничење) права појединца у случају сукоба интереса прописано одредбом члана 11. Закона о спречавању сукоба интереса, као и другим одредбама тог Закона.

Надаље, када се имају у виду одредбе члана 22. став (2) Статута, које одређују надлежности Скупштине, између осталог, наведено је да Скупштина може усвајати одлуке и резолуције у складу са Статутом и Пословником о раду Скупштине, као и да може обављати друге надлежности у складу са Статутом и законом. Сходно одредбама Статута Скупштина није овлаштена да доноси одлуку о постојању сукоба интереса посланика, нити је на то овлаштена неким другим законом, већ надлежност за своје поступање налази у оспораваним одредбама Пословника о раду Скупштине. Међутим, иако би на први поглед изгледало да је Скупштина овлаштена да донесе одлуку о постојању сукоба интереса посланика на основу одредаба Пословника о раду Скупштине, то није тако, када се узме у обзир претходно изнесено стајалиште о томе да се правне норме које посланицима намећу ограничења када су у сукобу интереса могу прописати само у форми закона или непосредно Статутом, али не пословником као нижим правним актом од закона односно Статута.

Када имамо у виду принцип подјеле власти, можемо рећи да начин на који је сада нормативно регулисано одлучивање о сукобу интереса, гдје су за одлучивање о постојању сукоба интереса посланика надлежни Скупштина – као институција Дистрикта и Комисија за одлучивање о сукобу интереса – као стално, независно и самостално тијело, представља кршење начела подјеле власти одређеног чланом 19. Статута. Наиме, Скупштина, као носилац законодавне власти, Статутом или законом нема одређену надлежност да

одлучује о постојању сукоба интереса посланика. Међутим, путем оспораваних одредби Пословника о раду Скупштина се мијеша у Законом о спречавању сукоба интереса одређену надлежност Комисије за одлучивање о сукобу интереса, као сталног, независног и самосталног тијела које по својој правној природи има нека од обиљежја органа управе. Због тога оспораване одредбе члана 17. ставови (3) и (4) и члана 53. тачка е) Пословника о раду Скупштине нису у складу са одредбом члана 19. Статута.

У коначном, како према одредби члана 34. став (1) Статута, између осталог, Скупштина из свог чланства формира комисије које припремају нацрте закона за Скупштину и обавља друге дужности у складу са Статутом, то значи да Скупштина једној од комисија може повјерити обављање само оних дужности за које је и сама надлежна. Како смо већ претходно изнијели да Скупштина није непосредно на основу одредаба Статута овлаштена да доноси одлуке о постојању сукоба интереса посланика, то онда значи да сличне надлежности у погледу процјењивања основаности навода о сукобу интереса посланика не може дати ни Комисији за избор и именовање, као Комисији Скупштине. Одредба члана 35. Статута јасно прописује која се материја регулише Пословником о раду Скупштине, у шта свакако не спада материја установљивања нових надлежности Скупштине, која може бити одређена само Статутом или законом. То значи да обзиром на претходно изнесено оспораване одредбе 17. ставови (3) и (4) и члана 53. тачка е) Пословника о раду Скупштине нису у складу ни са одредбом члана 34. став (1) Статута.

Имајући у виду претходно изнесено, полазећи од принципа хијерархије правних аката који се исказује кроз начело формалне статутарности, према којем правне норме ниже правне снаге морају бити у складу са нормама више правне снаге и морају бити донесене у форми у којој то одређује Статут, те како је дјеловање посланика приликом процјене основаности постојања сукоба интереса и утврђивања постојања сукоба интереса ограничено путем дијела оспораваних одредаба Пословника о раду Скупштине, а таква ограничења се према релевантним одредбама Статута могу наметнути само правним актом усвојеним у форми закона, као и да се евентуалним поступањем по дијелу оспораваних одредаба Пословника о раду Скупштине нарушава начело подјеле власти и успоставља додатна надлежност Скупштине и Комисије за избор и именовање, онда Суд закључује да оспораване одредбе члана 17. ставови (3) и (4) и члана 53. тачка е) Пословника о раду Скупштине нису у складу са одредбама члана 8. ставови (3) и (4), члана 19. и члана 34. став (1) Статута.

Међутим, будући да одредба члана 17. став (2) Пословника о раду Скупштине нема ограничавајућу правну природу по права појединца (посланика), већ представља једну врсту захтјева коју посланик (грађанин) упућује Скупштини (институцији Дистрикта), сходно одредби члана 18. Статута, нити путем те одредбе долази до мијешања у надлежности других грана власти, нити се успостављају додатне надлежности Скупштине и Комисије за избор и именовање, због чега Суд не прихвата иницијативу у дијелу у којем се предлаже оцјена усклађености одредбе члана 17. став (2) Пословника о раду Скупштине, са одредбама члана 8. ставови (3) и (4), члана 19. и члана 34. став (1) Статута.

Цијенећи да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и да прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је одлучио без доношења рјешења о покретању поступка, на основу одредбе члана 33. став (2) Закона о поступку оцјене усклађености правних аката.

Сагласно свему напријед наведеном, на основу одредбе члана 26. тачка а) у вези са чланом 38. став (1) и члана 27. тачка е) Закона о поступку оцјене усклађености правних аката, одлучено је као у изреци ове пресуде.

БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
АПЕЛАЦИОНИ СУД БРЧКО ДИСТРИКТА
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
Број: 97 о У 002453 21 Оус
Брчко, 28.02.2022. године

ПРЕДСЈЕДНИК ВИЈЕЋА

Дамјан Кауриновић

Да је овај отправак пресуде
сагласан са изворником
тврди и овјерава писарница Суда