

ISPRAVKU TEHNIČKE POGREŠKE

U Zaključku Vlade Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, broj predmeta: 48-000134/23, broj akta: 01.11-0323SR-005/23 od 31. 3. 2023. godine, načinjena je tehnička pogreška u članku 2. navedenog Zaključka, na način da je umjesto teksta: „Odjel za stručne i administrativne poslove“ naveden tekst: „(tijelo javne uprave/institucija)“.

Vrši se ispravka tehničke pogreške u Zaključku Vlade Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, broj predmeta: 48-000134/23, broj akta: 01.11-0323SR-005/23 od 31. 3. 2023. godine, na način da u članku 2. Zaključka umjesto teksta: „(tijelo javne uprave/institucija)“, treba da stoji: „Odjel za stručne i administrativne poslove“.

Broj predmeta: 48-000134/23
Broj akta: 01.11-0323SR-007/23
Datum: 6. 4. 2023. godine
Mjesto: Brčko

Tajnik Vlade
Smajo Rizvanović, v. r.

630

Apelacioni sud Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u vijeću sastavljenom od sudija Ilje Klaić, kao predsjednika vijeća, Šejle Drpljanin, Roberta Jović, Srđana Nedić i Amele Mustafić, kao članova vijeća, u postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, postupajući po inicijativi S.K iz B., na osnovu odredbe člana 26. stav (1) tačka a) i člana 38. stav (1) 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 16.05.2023. godine, donio je

PRESUDA

UTVRĐUJE SE da odredba člana 1. Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 31/21) i odredbe člana 2. i člana 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 21/22) nisu u skladu sa odredbama člana 1. stav (4), člana 19., člana 66. stav (1) i člana 67. 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“.

Obrazloženje

UVOD

Dana 08.08.2022. godine S. K. iz B. (u daljem tekstu: inicijator) podnio je Apelacionom sudu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Sud) inicijativu za ocjenu usklađenosti odredbe člana 1. Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 31/21) i odredbe člana 2. i člana 3. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 21/22 - u daljem tekstu: osporavani Zakoni), sa članom 1. stav (4), članom 19., članom 66. stav (1) i članom 67. 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 podnesenoj inicijativi, inicijator u bitnom navodi da je Zakon o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Brčko distriktu Bosne

i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, br. 01/06, 21/14, 27/19, 40/20, 31/21, 21/22 i 45/22), zaključno sa nov-elom broj 40/20, a do donošenja osporavanih Zakona, u relevantnim odredbama dodatak na radni staž (član 4.) regulisao na način da se osnovna mjesečna plata svakog sudije i tužioca iz člana 2, odnosno člana 3 ovog zakona povećava za 0,5% za svaku punu godinu rad-nog staža, najviše do 40 godine, dok je regulisanje osnovne mjesečne plate (član 5.) bilo propisano tako da se plate propisane članovima 2 i 3 ovog zakona neće povećavati sve dok prosječna mjesečna neto plata u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne ili ne pređe iznos od 800,00 KM. S tim u vezi, inicijator ističe da je Skupština Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Skupština) dana 01.12.2021. godine usvojila osporavani Zakon („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“ broj 31/21), kojim je prema njegovom mišljenju u spornom članu 1. umanjila stečena prava sudija i tužilaca, tako što je povećala iznos prosječne mjesečne neto plate u Bosni i Hercegovini kao parametar koji se koristi za povećanje (usklađivanje) plata sudija i tužilaca sa postojećih 800,00 KM na 1.200,00 KM, a potom je i tokom 2022. godine nastavila sa prak-som umanjivanja stečenih prava sudija i tužilaca u Distriktu, tako što je dana 22.06.2022. godine usvojila osporavani Zakon („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 21/22) kojim je po drugi put povećan iznos prosječne mjesečne neto plate u Bosni i Hercegovini kao parametar koji se koristi za povećanje (usklađivanje) plata sudija i tužilaca i to sa 1.200,00 KM na 1.600,00 KM, pri čemu je takođe umanjila i dodatak na radni staž (procenat za obračun minolog rada) sa postojećih 0,50% na 0,30%. Inicijator smatra da je Skupština sve navedene zakonodavne aktivnosti preduzela suprotno široko raspro-stranjenim međunarodnim i domaćim principima i standardima 0 zab-rani umanjivanja plata, beneficija i drugih naknada nosilaca pravosudne funkcije (sudijske i tužilačke), čime je direktno povrijedila ne samo prin-cip nezavisnosti suda i tužilaštva, nego i princip podjele vlasti i princip vladavine prava u cjelini. U vezi sa prethodno navedenim, inicijator prije svega napominje daje članom 1. stav (4) Statuta predviđeno da su Ustav Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustav), kao i važeći zakoni i odluke institucija Bosne i Hercegovine, direktno primjenjivi na cijeloj teritoriji Distrikta kao i da zakoni i odluke svih vlasti Distrikta moraju biti u skladu sa važećim zakonima i odlukama institucija Bosne i Hercegovine, pa u tom smislu inicijator ističe da je članom 1 stav 2. (demokratska načela) Ustava jasno predviđeno da je Bosna i Herce-govine demokratska država koja funkcioniše u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora, a što implicira daje Distrikt, kao autonomna administrativna jedinica lokalne samouprave pod di-rektnim suverenitetom Bosne i Hercegovine, dužna u svom pravnom sistemu poštovati sve ustavne principe, pa tako i princip vladavine prava, kao krovni princip demokratski uređene države, a kroz njega i princip nezavisnosti pravosuđa kao njegov integralni dio, regulisan članovima 66. stav (1) i 67. stav (1) Statuta, ali i princip podjele vlasti propisan članom 19. Statuta. Kada je u pitanju princip nezavisnosti pravosuđa, inicijator smatra potrebnim naglasiti da isti podrazumije-va postojanje garancija kojima se pravosuđe odvaja od drugih grana vlasti u državi i ostalih strana koje mogu uticati na njegovo odlučivanje, propisivanjem ovog principa najvišim pravnim aktom (u pravilu usta-vom), a u „najgorem slučaju“ zakonom, ali ne i nižim pravnim aktom, garantujući najvišim pravnim standardima sudsku nezavisnost u cilju onemogućavanja drugim granama vlasti i ostalim subjektima da na bilo koji način utiču na zapošljavanje, napredovanje, nesmjernjivosti ali i materijalni (finansijski) status nosilaca pravosudnih funkcija, zbog čega bi se prema njegovom mišljenju svakim drugim rezonovanjem ili drugom postavkom garancija u pravnom sistemu nesporno dovelo u pitanje ostvarenje ovog principa i ovo postalo „potencijalni alat“ putem kojeg se, direktno ili indirektno, može uticati na sudsku vlast kao treću granu vlasti ili se u javnosti može stvoriti percepcija da zakonodavna ili izvršna vlast „nezadovoljna radom pravosuđa“ (onako kako to oni vide), kažnjava sudsku vlast „kroz umanjjenje plata“, sve dok se „ne poprave sa svojim odlukama“ (onako kako oni to žele).

U tom smislu, inicijator smatra potrebnim ukazati i na neko-liko međunarodnih propisa i preporuka koji se na vrlo detaljan i jasan način bave ovom problematikom i to Magna karta sudija Konsulta-tivnog vijeća evropskih sudija (u daljem tekstu: KVES) usvojena na 11. sjednici održanoj u Strazburu u period od 17-19.11.2010. godine, Mišljenje broj 1 (2001) KVES-a kojim su u cjelosti podržani svi prin-cipi iz Preporuke br. R (94) 12 iz 1994. godine, te Evropska povelja o zakonu za sudije. Nadalje, inicijator ističe da u prilog tome koliko je garancija nemogućnosti smanjenja zarada nosiocima pravosudne funkcije značajna u ostvarenju principa nezavisnosti pravosuđa, go-vori činjenica da je članom 7. stav 2. Ustava Federacije Bosne i Her-cegovine regulisano da „plate i druge naknade sudija ne mogu biti umanjene tokom trajanja službe ni u jednom od sudova u Federaciji“,

dok je u članu 127. stav 1. Ustava Republike Srpske, između ostalog, navedeno da „plata i druge naknade sudija ne mogu biti umanjene za vrijeme vršenja sudijske funkcije, osim kao posljedica disciplinskog postupka u skladu sa zakonom”, odnosno da su ustavotvorci entiteta jasno i precizno zabranili svaku mogućnost umanjenja plata i drugih naknada nosilaca pravosudne funkcije, a što je naročito važno u kontekstu činjenice da nosioci pravosudne funkcije shodno odredbi člana 83. Zakona o visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, br. 25/04» 93/05 i 48/07 - u daljem tekstu: Zakon o visokom sudskom i tužilačkom vijeću) ne mogu (dodatno) obavljati bilo koju drugu funkciju, niti na bilo koji drugi način (dodatno) privređivati, te lični dohodak koji ostvaruju po osnovu obavljanja sudijske ili tužilačke funkcije predstavlja jedini izvor njihovog finansiranja.

Inicijator je mišljenja daje u konkretnom slučaju, kada je u pitanju materijalni (finansijski) status sudija i tužilaca u Distriktu, Skupština apsolutno zanemarila da se radi o oblasti koja uživa međunarodnu i domaću zaštitu od strane druge dvije vlasti (zakonodavne i izvršne), s obzirom da personalna (individualna) nezavisnost sudija i tužilaca, zajedno sa institucionalnom nezavisnošću, predstavlja dvije neodvojive komponente principa nezavisnosti pravosuđa koje na bilo koji način ne mogu biti dovedene u pitanje od strane zakonodavne i/ili izvršne vlasti, a u prilog ovakvom zaključku govori i to što je odredbom člana 73. stav (3) Zakona o sudovima Brčko distrikta Bosne i Hercegovine - prečišćeni tekst („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj 18/20 - u daljem tekstu: Zakon o sudovima) i odredbom člana 41. Zakona o tužilaštvu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj 19/07 - u daljem tekstu: Zakon o tužilaštvu) na identičan način predviđena zabrana bilo kakvog umanjenja materijalnog statusa sudija i tužilaca. Takođe, inicijator ističe daje indikativno to stoji Skupština znala za ovu izričitu zabranu, ali je i pored toga pristupila umanjenju stečenih materijalnih prava sudija i tužilaca, na šta ukazuje mišljenje Pravobranilaštva Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, broj: M-602/22 od 31.05.2022. godine, koje je činilo sastavni dio skupštinskog materijala u kojem je, između ostalog, bilo navedeno da „Pravobranilaštvo Brčko distrikta BiH ukazuje Stručnoj službi Skupštine Brčko distrikta BiH da bi izmjene i dopune iz člana 2. nacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o platama i naknadama sudija i tužilaca u Brčko distriktu BiH bile u koliziji sa odredbom člana 72. Zakona o sudovima Brčko distrikta BiH”, te napominje da se Ustavni sud Bosne i Hercegovine u više svojih odluka jasno odredio povodom toga da situacija neusklađenosti dva zakona o istom ili sličnom pitanju „ima za posljedicu da sporne zakonske odredbe nisu u skladu sa principom vladavine prava iz člana 1/2. Ustava”.

U konačnom, kada je u pitanju personalna (individualna) nezavisnost sudija i tužilaca, inicijator smatra potrebnim istaći to da se ista može posmatrati u tri dimenzije i to kroz sudijski/tužilački status, nezavisnost u primjeni prava i kroz garanciju nezavisnosti sudija/tužilaca, te da je za konkretnu inicijativu od značaja sadržaj ove posljednje, koji obuhvata više elemenata (garancija) među kojima se ističu „način izbora sudija/tužilaca”, „kriteriji napredovanja u karijeri”, „sudijski/tužilački imunitet” ali i „materijalni položaj sudija i tužilaca”. Ove garancije u svojoj ukupnosti trebaju obezbijediti to da sudije/tužioc ne budu podređeni ni zakonodavnoj, niti izvršnoj vlasti, kako bi svoje ustavom i zakonom određene zadatke mogli obavljati nezavisno i nepristrasno, dok u suprotnom dolazi do kršenja, ne samo principa nezavisnosti pravosuđa proklamovanog članom 66. stav (1) i članom 67. stav (1) Statuta, nego i principa podjele vlasti iz člana 19. Statuta kojim je jasno regulisano da se Distrikt zasniva na podjeli vlasti u kojoj konstelaciji odnosa se u namanju ruku radi o međusobno jednakom horizontalnom odnosu, a ne subordinarnom (vertikalnom) odnosu bilo koje grane vlasti nad druge dvije, zbog čega je prema mišljenju inicijatora smanjivanjem stečenih materijalnih prava sudija i tužilaca zakonodavna vlast preuzela prerogative kojima stvara mehanizme neustavne i nestatutarne „kontrolne rada pravosuđa”, što je iz svih gore navedenih razloga u direktnoj suprotnosti sa najvažnijim principima na kojima počivaju demokratske i moderno izgrađene države.

Imajući u vidu navedeno inicijator od Suda traži da donese presudu kojom će utvrditi da odredba člana 1. i odredbe članova 2. i 3. osporavanih Zakona nisu u skladu sa odredbama članova 1. stav (4), 19., 66. stav (1). i 67. stav (1) Statuta i da iste prestaju da važe danom objave presude u „Službenom glasniku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”.

ODGOVOR IMIŠLJENJE NA INICIJATIVU

U skladu sa odredbom člana 15. stav (1) Zakona o postup-

ku 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 člana 8. Poslovnika o radu Apelacionog suda Brčko distrikta Bosne i Hercegovine u postupcima ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine i rješavanja sukoba nadležnosti („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj 45/10 - u daljem tekstu: Poslovnik o radu Apelacionog suda), od Skupštine, kao donosioca osporavanih pravnih akata, zatraženo je da dostavi odgovor na inicijativu, a od Pravosudne komisije Brčko distrikta Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Pravosudna komisija), u skladu sa odredbom člana 17. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata, zatraženo je da dostavi mišljenje na podnesenu inicijativu.

Dana 06.10.2022. godine, Skupština je dostavila odgovor na inicijativu broj: 01.1-05-4042-1/22 od 05.10.2022. godine, u kojem je prije svega podnijela zahtjev za oglašavanje nenadležnim Suda za odlučivanje po predmetnoj inicijativi i delegiranje predmeta Suda Bosne i Hercegovine kako bi isti sam razmotrio ovu pravnu stvar ili odredio drugi nadležan sud, u skladu sa odredbom člana 111. stav (3) Zakona o parničnom postupku Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, br. 28/18 i 6/21 - u daljem tekstu: Zakon o parničnom postupku) i odredbom člana 43. stav (1) tačka 3. Zakona o sudovima, ističući da odredbe osporavanih Zakona direktno regulišu naknade i primanja svih sudija Suda zbog čega je više nego očigledan njihov neposredan interes u ovom postupku, odnosno, zbog čega je nemoguće očekivati nepristrasnost i objektivnost sudija kada direktno odlučuju o svojim prihodima. S tim u vezi, Skupština je navela da nije sporno da ne postoje relevantne zakonske odredbe Zakona o sudovima i Zakona o parničnom postupku koje predviđaju mogućnost delegiranja, odnosno prenošenja mjesne nadležnosti sa sudova u Distriktu na drugi stvarno nadležan sud, ali da postojanje pravne praznine ne može biti razlog za nepostupanje, jer isto vodi ka kršenju prava na pravično suđenje, ukazujući na Odluku o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustavni sud), broj U 6/12 od 13.07.2012. godine i Odluku o dopustivosti i meritumu, broj AP 1842/14 od 11.01.2017. godine, te ponavljajući da nedostatak pravne regulative u propisima Distrikta po ovom pitanju direktno vodi ka kršenju prava na pravično suđenje, što proizilazi i iz naprijed pomenutih presuda i već zauzetih stavova Ustavnog suda.

Nadalje, kada su u pitanju navodi iz podnesene inicijative, Skupština je istakla da neusklađenost osporavanih zakonskih odredbi sa stavovima, mišljenjima i preporukama KVES-a, kao i drugim međunarodnim dokumentima i principima, budući da su svi dati u formi mišljenja, nisu pravno obavezujući u postupku ocjene statutarosti zakona, a što se tiče navoda inicijatora koji se odnose na neusklađenost osporavanih Zakona sa odredbom člana 1 stav 2. Ustava, Skupština je ukazala na to da je Sud shodno članu 2. stav (1) tačka a) Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata nadležan da ocjenjuje usklađenost zakona sa Statutom, kao aktom najviše pravne snage u Distriktu, ali ne i sa Ustavom i međunarodnim instrumentima, pozivajući se na rješenje Suda broj: 97 0 U 002326 20 Ous od 09.10.2020. godine.

Što se tiče principa vladavine prava, Skupština upućuje na praksu Ustavnog suda iz Odluke o dopustivosti i meritumu broj U 4/19 od 05.07.2019. godine vezanu za ovaj princip, pa s tim u vezi zaključuje da odredbe osporavanih Zakona ispunjavaju standard „kvaliteta zakona”, koji standard, prema Ustavnom sudu, traži da „zakonska odredba bude dostupna licima na koja se primjenjuje (transparentnost) i da za njih bude predvidljiva, odnosno, dovoljno jasna i precizna da oni mogu stvarno i konkretno znati svoja prava i obaveze do stepena koji je razuman u datim okolnostima, kako bi se prema njima mogli ponašati”, te da je ispunjen standard „kvaliteta zakona” po kojem „zakonska odredba treba da bude u skladu sa javnim interesom i njome se pojedincu ne može nametati pretjeran teret, odnosno, zakonska odredba mora da bude proporcionalna u odnosu na sve relevantne strane”. Skupština zaključuje da se odredbama osporavanih Zakona ne „smanjuje plata sudija i tužilaca” u momentu stupanja na snagu izmjena i dopuna, već se ona „neće povećavati” sve dok prosječna neto plata u Bosni i Hercegovini ne dostigne određeni iznos, a isto rješenje je bilo propisano i osnovnim tekstom Zakona, samo što je sada ta granica povećana, međutim, to ne znači da će se iznos dostignute plate smanjiti, odnosno, sva povećanja koja su se u međuvremenu desila ostaju na snazi, zbog čega smatra da ne postoji kolizija odredbi Zakona o sudovima i odredbi osporavanih Zakona, u kojem slučaju bi bio doveden u pitanje princip vladavine prava, te naglašava da Sud nije ovlašten da u ovom postupku preispituje i ocjenjuje međusobnu usklađenost zakona kao akata iste pravne snage.

Kada je u pitanju ovlaštenje zakonodavca da zakonima i propisima reguliše određena pitanja, odnosno, da mijenja postojeća zakonska rješenja radi njihovog prilagođavanja privrednim, socijalnim i drugim prilikama, odnosno, relevantnim okolnostima, kao i kada je u pitanju usklađenost zakonske regulative na različitim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini, Skupština upućuje na Odluku o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda broj U 6/06 od 29.03.2008. godine, kao i odluke ovog Suda broj 97 o U 00204 17 Ous od 22.01.2018. godine i broj 97 o U 002248 19 Ous od 14.05.2020. godine. Vezano za navode inicijatora kojima ukazuje da je entitetskim ustavima definisano da „plate i druge naknade sudija i tužilaca ne mogu biti umanjenje tokom trajanja službe“, Skupština ističe da osporavane zakonske odredbe mogu biti predmetnom ocjene njihove usklađenosti sa Statutom, a ne i sa entitetskim ustavima, a pored navedenog, Skupština ponovo upućuje na stav Ustavnog suda iz Odluke o dopustivosti i meritumu broj U 6/06 od 29.03.2008. godine i s tim u vezi naglašava da u Statutu nigdje eksplicitno nije navedena statutarna odredba kojom se izričito zabranjuje umanjenje plata i naknada nosiocima pravosudne funkcije za vrijeme trajanja mandata, kao što je to definisano entitetskim ustavima i Ustavom, kao i to da ne postoji ustavna odredba u Ustavu kojom je propisana zabrana umanjenja plata i naknada nosiocima pravosudne funkcije, a koja se odnosi na nosioce pravosudne funkcije u Distriktu, u kojem slučaju bi došlo do povrede člana 1. stav (4) Statuta.

U vezi sa osporavanom zakonskom odredbom koja reguliše dodatak na platu po osnovu navršenog radnog staža sudija i tužilaca (minuli rad), Skupština podsjeća da su od osnivanja Distrikta pa do 2019. godine ovo pravo imali samo sudije i tužioci (u iznosu od 0,50%), a daje nakon usvajanja seta zakona 2019. godine ovaj dodatak propisan u iznosu od 0,30% za sve zaposlene u javnom sektoru, dok je za sudije i tužioce ostao u iznosu od 0,50% za svaku navršenu godinu radnog staža, te da se za svo ovo vrijeme od strane nosilaca pravosudnih funkcija u Distriktu nije ukazivalo na eventualnu diskriminaciju, odnosno njihov povlašteni položaj kada je u pitanju ovaj dodatak, ali tek sada kada je Skupština odlučila da ovu vrstu dodatka na platu uskladi za sve organe izvršne, zakonodavne i sudske vlasti, inicijator ukazuje na njenu nestatutarnost za šta nema dokaza niti u jednoj odredbi Statuta.

Takođe, kada su u pitanju navodi inicijatora vezani za zabranu sudijama i tužiocima da obavljaju bilo koju dodatnu funkciju, niti da na bilo koji drugi način zarađuju, što implicira da im je lični dohodak koji ostvaruju po osnovu pravosudne funkcije jedini izvor prihoda, Skupština smatra da isti nemaju pravno uporište i dokaznu snagu za osporavanje pomenutih zakonskih odredbi, budući da istu zabranu imaju i svi ostali službenici i namještenici, odnosno, sudije i tužioci nisu izuzetak kada je u pitanju ovakva zabrana i ova Činjenica ne dokazuje nestatutarnost osporavanih odredbi, niti bilo kakvo ciljano umanjenje primanja sudija i tužilaca, što bi dovelo u pitanje njihovu nezavisnost, već ide u prilog izjednačavanju zakona, koji regulišu plate i naknade u javnom sektoru Distrikta. Skupština posebno napominje da se niti u jednom momentu u konkretnom slučaju ne može govoriti ni o kakvom umanjenju plata sudija i tužilaca, koje su u Distriktu u daleko većem iznosu nego što je to slučaj u opštinskim i višim sudovima entiteta, već samo o ujednačavanju određenih dodataka nosilaca pravosudnih funkcija, za koje iz osporavanih odredbi ne postoji niti jedan dokaz da su diskriminatorne u odnosu na bilo koja primanja ostalih zaposlenih, pa ni nosilaca javnih funkcija u Distriktu.

U konačnom, Skupština je mišljenja da izmjenama zakona niti u jednom segmentu nije narušeno načelo nezavisnosti sudstva i tužilaštva, kako je to definisano članom 66. stav (1) i članom 67. stav (1) Statuta, s obzirom da Skupština kao nosilac zakonodavne vlasti ima ovlaštenja da usvaja zakone koji regulišu i pitanja plata i naknada svih zaposlenih u javnom sektoru Distrikta, bez obzira da li su u organima izvršne, zakonodavne ili sudske vlasti.

Uzevši u obzir sve prethodno navedeno, Skupština je mišljenja da odredbe osporavanih Zakona nisu u suprotnosti sa odredbama člana 1. stav (4), člana 19., člana 66. stav (1) i člana 67. stav (1) Statuta.

Pravosudna komisija je, dopisom broj SuPK-00-982/22 od 09.09.2022. godine, dostavila mišljenje na podnesenu inicijativu u kojem je u bitnom istakla to da kada je u pitanju odredba člana 1. osporavanog Zakona („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 31/21), prijedlog iste Pravosudna komisija utvrdila je na inicijativu gradonačelnika Distrikta u kojoj je bilo navedeno da su plate sudija i tužilaca u Distriktu od 2012. godine povećavane („korigovane“) u

iznosu od 800,00 KM do 1.000,00 KM, te da su u Registru zaposlenih i imenovanih lica u organima javne uprave u Distriktu jasno i transparentno prikazane plate i da se osnovne plate predsjednika suda, glavnog tužioca, tužilaca i sudija kreću u iznosima od 5.000,00 KM, 4.800,00 KM, 4.600,00 KM i 4.100,00 KM, dok osnovna plata predsjednika Skupštine i gradonačelnika Distrikta iznosi oko 3.900,00 KM, pa da je, uzimajući u obzir nadležnost i odgovornost gradonačelnika i predsjednika Skupštine, ovakav disbalans u platama nedopustiv, posebno u okolnostima u kojima se država Bosna i Hercegovine i ova lokalna zajednica nalaze, kao i da se može tolerisati to da rukovodioci pravosudnih institucija imaju veće plate od gradonačelnika i predsjednika Skupštine, te da se ovakav rast plata sudija ne može tolerisati, pri tome dodatno ukazujući na odstupanja u pogledu plata koja postoje i u odnosu na plate koje primaju sudije i tužioci prema propisima entiteta, zbog čega je u konačnom istaknuto daje potrebno da Pravosudna komisija pokrene proceduru izmjene Zakona o platama i naknadama sudija i tužilaca u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine na način da se član 5. pomenutog Zakona izmijeni tako da se ubuduće usklađivanje plata sudija i tužilaca, sa povećanjem prosječne plate u Bosni i Hercegovini, vrši tek nakon što ista dostigne iznos od 1.200,00 KM, umjesto iznos od 800,00 KM, a ukoliko izostane postupanje po ovoj stvari, predmetne izmjene će predložiti drugi ovlašteni predlagač. Nakon toga, Pravosudna komisija je na 226. redovnoj sjednici održanoj dana 28.06.2021. godine razmotrila navedenu inicijativu i nakon sveobuhvatne rasprave prihvatila izloženu argumentaciju u pogledu aktuelne ekonomske situacije u Distriktu, te utvrdili prijedlog ovakvih izmjena i dana 20.10.2021. godine isti dostavila Skupštini radi uvrštavanja u dalju proceduru.

Sa druge strane, kada su u pitanju odredbe člana 2. i člana 3. osporavanog Zakona („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine“, broj 21/22), Pravosudna komisija nije bila uključena na bilo koji način u bilo kojoj fazi zakonodavne procedure izrade i usvajanja zakona, a isti je u skupštinsku proceduru upućen od strane kluba poslanika HDZ, SDA i SNSD, zbog čega se u tom pogledu i ne može izjašnjavati.

U prilogu mišljenja Pravosudna komisija je Suda dostavila Dopis gradonačelnika od 23.03.2021. godine, Prijedlog Zakona o izmjeni Zakona o platama i naknadama sudija i tužilaca u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, Nacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o platama i naknadama sudija i tužilaca u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine.

POSTUPAK PRED USTAVNIM SUDOM BOSNE I HERCEGOVINE

Budući da je Skupština u odgovoru na inicijativu podnijela zahtjev za oglašavanje nenadležnim Suda za odlučivanje po predmetnoj inicijativi i u bitnom istakla da se odredbama osporavanih Zakona direktno regulišu naknade i primanja svih sudija Suda, te da je više nego očigledan njihov neposredan interes u ovom postupku, odnosno, da je nemoguće očekivati nepristrasnost i objektivnost sudija kada direktno odlučuju o svojim prihodima, a što odredbe osporavanih Zakona i regulišu, ovaj Sud je dana 30.11.2022. godine Ustavnom sudu podnio zahtjev za pokretanje postupka iz člana VI/3.C) Ustava.

Pomenutim zahtjevom je od Ustavnog suda zatraženo da ocijeni kompatibilnost Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata u dijelu kojim se uređuje pitanje nadležnosti Apelacionog suda u ovom postupku i kojim je propušteno da se reguliše postupanje Apelacionog suda u slučaju postojanja uslova za nužnu delegaciju suda ili u drugim slučajevima kada za to postoje opravdani razlozi, sa članom II/3.e) Ustava i članom 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, odnosno, pitanje prava na pravično suđenje u segmentu nepristrasnosti suda, a što se pojavilo kao prethodno pitanje u ovom postupku ocjene usklađenosti pravnih akata, budući da od usklađenosti Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata sa odredbama Ustava i Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, zavisi dalji tok postupka i mogućnost donošenja odluke u ovom predmetu.

Ustavni sud je Odlukom o dopustivosti i meritumu, broj U-34/22 od 23.03.2023. godine, utvrdio da nepostojanje pravnih odredbi o delegaciji nadležnosti u Zakonu o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata nije suprotno sa članom II/3.e) Ustava i članom 6. stav 1. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, u bitnom navodeći daje Zakonom o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata propisan postupak u kojem se ispituje apstraktna usklađenost (statutarnost) pravnih akata Distrikta sa odredbama Statuta i daje prema odredbama ovog Zakona Sud jedini nadležan da ispita da li su odredbe

određenog pravnog akta Distrikta usklađene sa Statutom, te niti jedan drugi sud u Bosni i Hercegovini nema nadležnost da ispituje da li su određeni pravni akti u skladu sa Statutom, odnosno, ovakav zahtjev može riješiti samo Sud kojem je ova vrsta nadležnosti data odredbama pomenutog Zakona, a ta nadležnost ne može biti delegirana bilo kojem drugom sudu. Ustavni sud je u svojoj odluci naglasio da na ovakav njegov stav nije od uticaja to što se odredbe osporavanih Zakona 0 čijoj statutarosti treba da odluči Sud odnose na prava svih sudija Distrikta uključujući i sudije ovog Suda, jer smatra da se u konkretnom slučaju a priori ne može sumnjati u nepristrasnost tih sudija, budući da će Sud odlučivati o apstraktnoj usklađenosti odredbi osporavanih Zakona, a ne o pojedinačnim pravima sudija tog Suda, podsjećajući da je i Ustavni sud sam bio u prilici da odlučuje o ustavnosti odredaba Zakona o platama i drugim naknadama u sudskim i tužilačkim ustanovama na nivou Bosne i Hercegovine, kojim su bile propisane i plate sudija Ustavnog suda. Nakon donošenja ovakve odluke Ustavnog suda ostvarene su pretpostavke da ovaj Sud nastavi postupak ocjene usklađenosti odredbi osporavanih Zakona sa Statutom, po inicijativi inicijatora.

RELEVANTNE ODREDBE:

Statut Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj 2/10)

Član 1 Osnovni principi

- (1) Brčko distrikt Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: „Distrikt”) je jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine.
- (4) Ustav Bosne i Hercegovine, kao i važeći zakoni i odluke institucija Bosne i Hercegovine, direktno su primjenjivi na cijeloj teritoriji Distrikta. Zakoni i odluke svih vlasti Distrikta moraju biti u skladu sa važećim zakonima i odlukama institucija Bosne i Hercegovine.

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 66 Sudovi Distrikta

- (1) Sudstvo Distrikta je nezavisno i nepristrasno, a čine ga Osnovni sud i Apelacioni sud.

Član 67 Tužilaštvo Distrikta

- (1) Tužilaštvo Distrikta je nezavisno od sudstva i Policije Distrikta. Zakon o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH”, br. 01/06, 21/14, 27/19 i 40/20)

Član 4 Dodatak na radni staž

Osnovna mjesečna plata svakog sudije i tužioca iz člana 2, odnosno 3 ovog zakona povećava se za 0,5% za svaku punu godinu radnog staža, najviše do 40 godina.

Član 5

Regulisanje osnovne mjesečne plate

1. Plate propisane članovima 2 i 3 ovog zakona neće se povećavati sve dok prosječna mjesečna neto plata u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne ili ne pređe iznos od 800,00 KM.
2. Počevši od godine koja uslijedi nakon godine u kojoj prosječna mjesečna neto plata u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu po prvi put dostigne ili pređe iznos od 800,00 KM, osnovna mjesečna plata sudija i tužilaca propisana članom 2, odnosno 3 će se godišnje korigovati za procenat povećanja prosječne mjesečne neto plate u Bosni i Hercegovini.

Osporavani Zakon o izmjeni i dopuni Zakona o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj 31/21)

Član 1

U Zakonu o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, br.: 01/06, 21/14, 27/19 i 40/20), u članu 5 stavu 1 i stavu 2 broj i slova: „800,00 KM” zamjenjuje se brojem i slovima: „1.200,00 KM”.

Osporavani Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj 21/22).

Član 2

U članu 4 broj i oznaka: „0,5%” zamjenjuju se brojem i oznakom: „0,3%”.

Član 3

U članu 5 stavovima 1 i 2 broj i slova: „1.200,00 KM” zamjenjuje se brojem i slovima: „1.600,00 KM”.

MERITUM

S obzirom na sadržinu inicijative, odgovora donosioca osporavanih opštih akata i mišljenja na inicijativu, a imajući u vidu navedene statutarne i zakonske odredbe, te polazeći od principa vladavine prava, podjele vlasti i nezavisnosti pravosuđa (sudstva/tužilaštva), ovaj Sud nalazi neusklađenost odredbe člana i. osporavanog Zakona („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj 31/21) i odredbi članova 2. i 3. osporavanog Zakona („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj 21/22), prije svega sa članovima 66. stav (1) i 67. stav (1) Statuta, a posljedično tome i sa članom 1. stav (4) i članom 19. Statuta.

Naime, pravna načela uopšteno predstavljaju fundamentalna pravila i rukovodeće ideje, odnosno, sistem vrijednosti, ciljeva i ideja, koji čine sastavni dio međunarodnog i unutrašnjeg nacionalnog prava. Tako, vladavina prava, podjela vlasti i nezavisnost pravosuđa (sudstva/tužilaštva) predstavljaju načela koja su garantovana najvišim pravnim aktima koji se primjenjuju u Distriktu, odnosno, načela garantovana Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Ustavom Bosne i Hercegovine i Statutom. Dakle, jasno je da se radi o univerzalnim načelima, zbog čega su za pravilno shvatanje i definisanje značenja koje ova statutarna načela imaju u Distriktu, svakako od značaja stavovi Ustavnog suda, te precedentno pravo Evropskog suda za ljudska prava, ali i međunarodni standardi, naročito kada je u pitanju princip nezavisnosti pravosuđa. Sa druge strane, suprotno navodima Skupštine iz odgovora na inicijativu, to ne znači da će Sud u ovom postupku neposredno da ocjenjuje usklađenost odredbi osporavanih Zakona sa „Ustavom ili međunarodnim instrumentima” u smislu odredbe člana 2. Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata, već nasuprot tome, isti će služiti za bolje shvatanja toga šta ovi statutarni principi predstavljaju, uvažavajući njihov univerzalni karakter.

Iako su pravna načela prema važnosti i značenju horizontalno umrežena, ipak se za načelo vladavine prava može reći da predstavlja temeljno i „najviše” načelo, budući da se radi o integralnom pojmu koji obuhvata ključne statutarne (samim time i ustavne i konvencijske) postulate, među kojima su, između ostalih, podjela vlasti i nezavisnost pravosuđa, a u smislu člana III/3.b) Ustava opšta načela međunarodnog prava su sastavni dio pravnog poretka Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine. U svjetlu stava Ustavnog suda izraženog povodom shvatanja segmenta vladavine prava (vidi odluke Ustavnog suda broj U 6/06 od 29.03.2008. godine i broj U 7/12 od 30.01.2013. godine), Sud ističe da statutarni princip vladavine prava znači da Distrikt funkcioniše u skladu sa postojećim zakonima i prije svega Statutom (kao i Ustavom, odlukama Tribunala za spor oko međuentitetske linije razgraničenja u oblasti Brčkog i svim nalogima supervizora za Brčko), te da se ova obaveza odnosi jednako na zakonodavna, izvršna i sudska ovlaštenja Distrikta. Unutrašnje uređenje Distrikta zasnovano je na principu podjele vlasti između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti (član 19.), koji princip je bitan za koncept vladavine prava, s naglaskom na nezavisnost pravosuđa, odnosno nezavisnost sudova (član 66. stav (1)) i nezavisnost tužilaštva (član 67. stav (1)), upućujući na postojanje mehanizma međusobne kontrole i ravnoteže vlasti, što je i suština principa podjele vlasti kao uslova za vladavinu prava. S obzirom na sadržinu podnesene inicijative, ovdje je važno naglasiti da su irelevantni navodi Skupštine kojima pozivom na stav Ustavnog suda iz odluke broj U 4/19 od 05.07.2019. godine ukazuje na to da odredbe osporavanih Zakona sadržinski zadovoljavaju

standard „kvaliteta zakona“, budući da u vezi sa tim aspektom principa vladavine prava (formalnim i materijalnim) inicijator i ne dovodi u pitanje usklađenost odredbi osporavanih Zakona, već nasuprot tome, inicijator neusklađenost istih prije svega dovodi u vezu sa povredom statutarnog principa nezavisnosti pravosuđa (sudstva/tužilaštva), a posljedično tome i principa podjele vlasti, te principa vladavine prava koji, kako je prethodno navedeno, jeste integralni princip čiji neodvojivi dio predstavljaju prethodno pomenuta dva principa.

Sud naglašava da eksplicitno navedeni statutarni princip nezavisnosti pravosuđa (sudstva/tužilaštva) predstavlja opšti princip koji mora biti poštovan jer je neodvojiv od principa vladavine prava. Statutarni princip vladavine prava i nezavisnosti pravosuđa kao njegov neodvojivi dio, a naročito princip podjele vlasti, ne znači da zakonodavac ne može regulisati zakonima i propisima pitanja koja su od važnosti za funkcionisanje pravosuđa Distrikta (kao što je između ostalog i učinjeno zakonom kojim su regulisane plate i druge naknade sudija i tužilaca u Distriktu). U tom smislu zakonodavac ima statutarno ovlaštenje i da mijenja postojeća zakonska rješenja, radi njihovog prilagođavanja privrednim, socijalnim i drugim prilikama, te relevantnim okolnostima, pa i da pojedina pitanja uredi na drugačiji način, u kojem domenu uživa određeno polje slobodne procjene, na šta opravdano ukazuje i Skupština pozivajući se na stav ovog Suda iz odluke broj: 97 o U 002040 17 Ous od 22.01.2018. godine i stav Ustavnog suda iz odluke broj U 06/06 od 29.03.2008. godine. Međutim, ovo ne treba pogrešno shvatiti kao apsolutno polje slobodne procjene zakonodavca (Skupštine) prilikom donošenja relevantnih zakona ili njihovih izmjena i dopuna. Navedene zakonodavne aktivnosti mogu se preduzimati samo uz poštovanje Statuta, a upravo Statut i obavezuje zakonodavca da ne krši eksplicitno propisan statutarni princip nezavisnosti pravosuđa (sudstva/tužilaštva), odnosno, obavezuje ga da prilikom kreiranja zakonodavnog okvira koji reguliše ovu oblast ili prilikom izmjena postojećeg, obavezno vodi računa o navedenom principu. Dakle, na zakonodavcu je obaveza da svojim djelovanjem osigura nezavisnost pravosuđa, vodeći računa o statutarnom položaju sudstva i tužilaštva.

Nadalje, podjela vlasti predstavlja ključni princip za ostvarenje nezavisnosti pravosuđa, zbog čega se nužnim ukazuje postojanje odvojenosti i međusobne nezavisnosti zakonodavne, izvršne i pravosudne funkcije, sa naglaskom na tome da pravosuđe nije samo u jednakom položaju sa ostale dvije grane vlasti, već je posebna grana i zbog toga što kontroliše odluke druge dvije grane vlasti, a njeno nezavisnost predstavlja temelj garancija vladavine prava, demokratije i poštovanja ljudskih prava, te ostvareni stepen ove nezavisnosti ključni je indikator dostignutog nivoa vladavine prava u demokratskom društvu (vidi odluku Ustavnog suda broj U 7/12 od 30.01.2013. godine). Kako je već prethodno pomenuto, jasno je da moraju postojati mehanizmi međusobne kontrole i ravnoteže vlasti, međutim, to ne znači da bilo koja od grana vlasti svoje statutarne nadležnosti može koristiti kao sredstvo uticaja usmjereno prema drugoj grani vlasti, jer bi to za posljedicu imalo dovođenje u podređeni položaj jedne grane vlasti u odnosu na drugu, te samim time narušavanje principa podjele vlasti, a posljedično tome i fundamentalnog principa vladavine prava. Stoga je postojanje stvarne nezavisnosti pravosuđa moguće samo ukoliko je pravosuđe zaista nezavisno u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast, odnosno, lišeno svakog posrednog ili neposrednog uticaja druge dvije grane vlasti, koji bi mogao dovesti u pitanje njegovu nezavisnost. U vezi sa prethodno navedenim, stvarna statutarna nezavisnost pravosuđa znači da su u vršenju svojih pravosudnih funkcija sudije i tužioci u potpunosti lišeni bilo kakvog uticaja (neposrednog ili posrednog) i da nisu ničim vezani, osim poštovanjem zakona i slijedećem sopstvene savjesti.

Sud smatra potrebnim naglasiti specifičnost i društveni značaj prije svega sudova kao nosilaca sudske vlasti za demokratska društva koja su zasnovana na principu podjele vlasti, zbog čega se nezavisni položaj sudova ne može upoređivati sa bilo kojim drugim kategorijama. Takođe, nezavisnost sudstva predstavlja jedan od osnovnih elemenata koji je potrebno ispuniti da bi se moglo govoriti o pravičnom postupku, kao jednom od fundamentalnih ljudskih prava zagwarantovanih članom 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i članom 2. Ustava. Evropski sud za ljudska prava u svojoj bogatoj praksi detaljno razrađuje standarde u oblasti pravosuđa koji moraju da postoje da bi se sud mogao smatrati nezavisnim i nepristrasnim (predmet Stafford protiv Ujedinjenog Kraljevstva, broj 46295/99 od 22.05.2002 godine, Guja protiv Moldavije, broj 14277/04 od 12.02.2008. godine, Pabla Ky protiv Finske, broj 47221/99 od 22.06.2004. godine, Assandize protiv Gruzije, broj 71503/01 od 08.04.2004. godine, Kyprianou protiv Kipra, broj 73797/01 od 15.12.2005. godine, Sacilor-Lormines

protiv Francuske, broj 65411/01 od 09.11.2006. godine), na čijem tragu je i Ustavni sud zauzeo svoj stav kada je u pitanju standard nezavisnog i nepristrasnog suda (vidi, između ostalog, odluku Ustavnog suda broj AP1785/06 30.03.2007. godine). Podsjećamo da su odluke Ustavnog suda konačne i obavezujuće u smislu člana VI/4. Ustava, dok su sudovi Distrikta, shodno odredbi člana 13. stav (4) Statuta, prilikom donošenja odluka u predmetima vezanim za prava i slobode iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, obavezni uzeti u obzir i precedentno pravo Evropskog suda za ljudska prava. Pored toga, član 13. stav (4) Statuta propisuje da prava i slobode iz Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda imaju veću pravnu snagu u odnosu na svaki zakon koji je u suprotnosti s Konvencijom.

U vezi sa prethodno navedenim, valja ukazati na to da se nezavisnost pravosuđa manifestuje u dva oblika i to kao institucionalna nezavisnost i individualna nezavisnost. Svaki od ovih oblika ima više svojih podjednako bitnih aspekata, međutim, uzimajući u obzir da se odredbe osporavanih Zakona odnose na primanja nosilaca pravosudnih funkcija u Distriktu, u konkretnom slučaju, akcenat je svakako na individualnoj nezavisnosti i to njenom aspektu koji se odnosi na finansijsku sigurnost nosilaca pravosudnih funkcija, kao garanciji njihove nezavisnosti i nepristrasnosti. Za pravilno shvatanje, šta bi prije svega statutarni princip nezavisnosti pravosuđa (sudstva/tužilaštva) u tom smislu zaista trebao da predstavlja, a zatim i na koji način bi individualna nezavisnost sa aspekta finansijske sigurnosti nosilaca pravosudnih funkcija kao njegov integralni dio trebala biti obezbijedena od strane zakonodavca, od suštinskog značaja za međunarodni standardi na koje upućuju brojni međunarodni dokumenti, o čijoj važnosti po ovom pitanju govori i praksa Ustavnog suda (vidi odluku Ustavnog suda broj U 7/12 od 30.01.2013. godine i broj U 29/13 od 28.03.2014. godine).

Tako, kada je u pitanju nezavisnost pravosuđa koja je bila predmet mišljenja Evropske komisije za demokratiju kroz pravo (Venecijanska komisija) o pravnoj sigurnosti i nezavisnosti pravosuđa u Bosni i Hercegovini od 15. i 16. juna 2012. godine, u tom mišljenju je, između ostalog, istaknuto da se institucionalna nezavisnost može ocijeniti kroz četiri kriterijuma, od kojih je jedan i zahtjev da sudstvo mora biti nezavisno u finansijskim pitanjima, te da pravosuđe mora dobiti dovoljno sredstava za pravilno obavljanje funkcija i mora imati ulogu u odlučivanju kako se ta sredstva doznačavaju. Kada je u pitanju individualna nezavisnost, ona se odnosi na nezavisnost koju imaju sudije kao pojedinci u izvršavanju svojih profesionalnih dužnosti i moraju biti nezavisni i nepristrasni i ti uslovi su integralni dio osnovnog demokratskog principa podjele vlasti: sudija ne smije biti podložan političkom uticaju, a pravosuđe uvijek mora biti nepristrasno, naglašavajući da individualna nezavisnost ima više aspekata, te da je jedan od njih i sigurnost mandata i finansijska sigurnost.

Evropska povelja o zakonu za sudije iz 1998. godine (u daljem tekstu: Povelja) u opštim načelima navodi da status sudija ima za cilj osigurati sposobnost, nezavisnost i nepristrasnost koje svaki pojedinac opravdano očekuje od zakonom utvrđenog suda i od svakog sudije kojem je povjerena zaštita njegovih prava, te da se isključuju sve odredbe i postupci koji bi mogli ugroziti povjerenje u takvu sposobnost, nezavisnost i nepristrasnost, a da se Povelja sastoji iz odredbi koje najbolje mogu garantovati ispunjenje ovog cilja i koje nastoje podići nivo garancija u različitim evropskim državama, dok se na osnovu istih ne mogu opravdati izmjene u domaćim statutima koje teže ka smanjenju već dostignutog nivoa garancija u pojedinim zemljama. Takođe, istaknuto je da su u svakoj evropskoj zemlji osnovna načela o statusu sudija uvrštena u unutrašnje norme zemlje na najvišem nivou, dok su statutarna pravila zagwarantovana barem na zakonodavnom nivou. Kada je u pitanju zarada i zdravstvena zaštita u Povelji se ističe da sudije koji u profesionalnom vidu obavljaju sudsku funkciju imaju pravo na zaradu, čiji je nivo utvrđen na način koji ih štiti od pritiska sa ciljem da se utiče na njihova rješenja ili uopšte na ponašanje u okviru jurisdikcije, i tako naruši nezavisnost i nepristrasnost. Dakle, nivo zarade sudija mora biti određen tako da ih štiti od bilo koje vrste pritiska koji bi mogli narušiti njihovu nezavisnost i nepristrasnost.

Nadalje, Osnovna načela nezavisnosti sudstva Ujedinjenih naroda od 1985. godine propisuju daje nezavisnost sudstva garantovana od države i zaštićena ustavom i nacionalnim zakonima, a da je dužnost svih ustanova, vladinih i drugih, da poštuju nezavisnost sudstva, kao i da je svaka država članica dužna da obezbjeđuje sredstva koja su sudstvu potrebna za normalno obavljanje funkcija.

Magna karta sudija (osnovna načela) KVES-a Vijeća Evrope iz novembra 2010. godine (u daljem tekstu: Magna karta sudija), kada je u pitanju vladavina prava i Pravda, propisuje da je pravosuđe jedna

od tri grane vlasti u svakoj demokratskoj državi i da je njen zadatak da garantuje samo postojanje vladavine prava i da na taj način obezbijedi pravilnu primjenu zakona na nepristrasan, pravedan, pravičan i efikasan način. Sto se tiče nezavisnosti sudstva propisano je da nezavisnost i nepristrasnost sudstva predstavljaju bitne pretpostavke za rad sudstva, a da je nezavisnost sudstva zakonska, funkcionalna i finansijska, te da se ona u vezi sa drugim ovlaštenjima države garantuje onima koji traže pravdu i društvu u cjelini, putem nacionalnih propisa na najvišem nivou, dok su država i svaki sudija odgovorni za unapređenje i zaštitu nezavisnosti sudstva. Takođe, nezavisnost sudstva se garantuje u pogledu aktivnosti sudija, a naročito u pogledu zapošljavanja, imenovanja do starosne granice za penzionisanje, napredovanja, nesmjernosti, obuke, sudijskog imuniteta, discipline, naknade i finansiranja sudstva. Što se tiče garancije nezavisnosti Magna karta sudija propisuje da nakon konsultovanja sa sudstvom, država obezbjeđuje ljudske, materijalne i finansijske resurse neophodne za pravilno funkcionisanje pravosudnog sistema, a da bi se izbjegao neprimjeren uticaj, sudije dobijaju odgovarajuću naknadu i obezbjeđuje im se adekvatan penzioni plan, koji treba da bude utvrđen zakonom.

Takođe, Preporuka Komiteta ministara Vijeća Evrope zemljama članicama o sudijama: nezavisnost, djelotvornost i odgovornost CM/Rec (2010)12 od 17.11.2010. godine, u tački 4. propisuje da je nezavisnost sudije zaštićena nezavisnošću sudstva kao cjeline, a time je ona temeljni aspekt vladavine prava, dok u tački 7. propisuje da se nezavisnost sudija i sudstva u zemljama članicama treba osigurati ustavom ili na najvišem mogućem zakonskom nivou zemlje članice, uz posebna pravila propisana zakonom. Kada je u pitanju spoljašnja (eksterna) nezavisnost, u tački 11. propisano je da spoljašnja nezavisnost sudija nije prednost, niti privilegija koja je dodijeljena sudijama zbog njihovog ličnog interesa, već interesa vladavine prava i osoba koje traže i očekuju nepristrasnu pravdu, i da se na nezavisnost sudija treba gledati kao na garanciju slobode, poštovanja ljudskih prava i nepristrasnog provođenja zakona, te da su nepristrasnost i nezavisnost sudija ključni za garanciju jednakosti stranaka pred sudom. S tim u vezi, tačka 13. propisuje da bi se trebale preduzeti sve mjere za poštovanje, zaštitu i unapređenje nezavisnosti i nepristrasnosti sudija. Kada su u pitanju sredstva, u tački 33. propisano je da svaka država treba dodijeliti odgovarajuća sredstva, objekte i opremu sudovima kako bi im omogućili ispunjavanje svojih zadataka, te da bi se trebala postići učinkovitost štiteći i poštujući nezavisnost i nepristrasnost sudija. Na kraju, vezano za primanja sudija, tačka 54. propisuje da primanja sudija trebaju odgovarati profesiji i odgovornostima, te biti dovoljna kako bi ih štitila od pobuda čiji je cilj uticati na njihove odluke i da trebaju postojati garancije za održavanje razumne naknade u slučaju bolesti, porodijskog dopusta za majke i očeve, kao i za isplatu penzije, koja bi trebala biti razumne visine u odnosu na primanja tokom radnog vijeka, kao i da posebnim zakonom treba uvesti pravila kojima bi se primanja zaštitila od smanjenja koja bi postojala posebno za sudije.

Pored navedenog, KVES je u Mišljenju broj 1 (2001) godine u cjelosti podržalo sve principe iz Preporuke Komiteta ministara Vijeća Evrope o nezavisnosti, učinkovitosti i ulozi sudija Rec (94)12 iz 1994. godine, a koja Preporuka je naknadno znatno dopunjena i zamijenjena gore pomenutom Preporukom Komiteta ministara Vijeća Evrope zemljama članicama o sudijama: nezavisnost, djelotvornost i odgovornost CM/Rec (2010)12 iz 2010. godine, kako bi se učvrstile sve mjere nužne za promovisanje nezavisnosti i djelotvornosti sudija, garantovala i učinila djelotvornijom njihova odgovornost i ojačala uloga sudija i sudstva uopšteno. S tim u vezi, KVES je u svom Mišljenju u tački 8. zaključilo da bi sudske zarade trebale biti usklađene sa ulogom i odgovornošću sudija, te da bi se na odgovarajući način trebala obezbijediti zarada tokom bolovanja i po penzionisanju. Još bitnije, zaključeno je da se posebnim zakonskom odredbom treba zagaranovati nemogućnost smanjenja zarade, kao i njeno povećanje u skladu sa povećanjem troškova života.

Iz svih pomenutih međunarodnih dokumenata ovaj Sud izvodi zaključak da postojanje materijalne, odnosno, finansijske sigurnosti predstavlja osnov za očuvanje nezavisnosti pravosuđa (prije svega sudstva, ali svakako i tužilaštva u smislu statutarnih garancija nezavisnosti), koje je temelj razvoja svake zemlje, garantujući kroz svoju nezavisnost postojanje demokratskog društva i vladavine prava. S tim u vezi, primanja nosilaca pravosudnih funkcija (individualna nezavisnost pravosuđa), kao njegov neodvojivi dio, moraju biti na odgovarajućem nivou kako bi se osigurala efikasnost i nezavisnost pravosuđa, a dostignuti nivo primanja nosilaca pravosudnih funkcija bi morao uživati zaštitu od bilo kakvog eventualnog umanjenja, sa postojanjem odgovarajućih mjera koje bi bile garancija isključivo unapređenju već dostignutog nivoa, sve u cilju osiguranja zaštite neza-

visnosti i nepristrasnosti nosilaca pravosudnih funkcija. Takođe, norme o nezavisnosti pravosuđa, a samim time i o nezavisnosti nosilaca pravosudnih funkcija, trebale bi biti uvrštene u norme na najvišem nivou, a razrada istih bi trebala biti barem na zakonskom nivou. Kada je u pitanju visina primanja nosilaca pravosudnih funkcija, istu ne bi trebalo gledati kroz prizmu njihovog ličnog interesa, već nasuprot tome, kao garanciju vladavine prava, slobode, poštovanja ljudskih prava i nepristrasnog provođenja zakona, odnosno, kao garanciju da će nosilac pravosudne funkcije, zaštićen od svakog potencijalnog uticaja, postupati isključivo u skladu sa zakonom. Sa druge strane, nedovoljna sredstva i ograničavanje finansijskih sredstava pravosuđu može dovesti u pitanje i princip nezavisnosti pravosuđa.

Međutim, suprotno svemu prethodno navedenom, Skupština je odredbama osporavanih Zakona umanjila već dostignuti nivo prava koji je nosiocima pravosudnih funkcija bio garantovan kada su u pitanju plata i njihova druga primanja u smislu Zakona o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, na način stoje umanjila dodatak na radni staž i to umanjnjem procenta za koji se osnovna mjesečna plata povećava za svaku punu godinu radnog staža sa 0,5% na 0,3%, te kroz umanjenje prava koje su nosioci pravosudne funkcije imali u smislu periodičnog usklađivanja plate kako bi se otklonili učinci inflacije i to povećanjem parametra koji se koristi za ovu redovnu korekciju plate tako što je iznos koji prosječna mjesečna neto plata u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu mora dostići ili preći, sa iznosa od 800,00 KM, u konačnom povećanju na iznos od 1.600,00 KM (prvobitno na 1.200,00 KM). Suprotno statutarnom principu nezavisnosti pravosuđa (sudstva/tužilaštva), te individualnoj nezavisnosti i to njenom aspektu koji se odnosi na finansijsku sigurnost nosilaca pravosudnih funkcija kao neodvojivom dijelu ovog statutarnog principa, Skupština je odredbama osporavanih Zakona uticala na strukturu materijalne osnove i naknada koje su bile garantovane nosiocima pravosudnih funkcija u Distriktu, zbog čega ovaj Sud smatra daje na ovaj način došlo do zadiranja od strane zakonodavne vlasti (Skupštine) u statutarni princip nezavisnosti pravosuđa (sudstva/tužilaštva), kao garanta vladavine prava. Dakle, navedenim zakonodavnim aktivnostima povrijeđen je statutarni princip nezavisnosti pravosuđa na individualnom, te samim time i na institucionalnom nivou, a posljedično tome i statutarni princip podjele vlasti, te princip vladavine prava.

Valja ponovo naglasiti da Skupština kao zakonodavni organ u Distriktu ima ovlaštenje da donosi relevantne zakone i da mijenja postojeća zakonska rješenja, u čemu uživa određeno polje slobodne procjene, ali to može raditi samo uz poštovanje Statuta, a Statut obavezuje Skupštinu da ne krši nezavisnost pravosuđa Distrikta. Iz navedenog razloga nije prihvatljiv argument Skupštine kojim se donošenje osporavanih Zakona opravdava namjerom da se izjednače plate u javnom sektoru Distrikta, jer je na ovaj način postupljeno suprotno statutarnom principu, kako individualne, tako i institucionalne nezavisnosti pravosuđa, i to tako što je korištenjem navedene argumentacije stvorena mogućnost da se na neposredan način vrši uticaj na finansijsku sigurnost nosilaca pravosudnih funkcija, čija zaštita bi upravo trebala da bude obezbijeđena statutarnim principom nezavisnosti pravosuđa, a naročito imajući u vidu daje upravo na zakonodavcu obaveza da svojim djelovanjem osigura nezavisnost pravosuđa, te da kroz svoje zakonodavne aktivnosti obezbjeđuje progresiju ovog principa, a ne njegovu regresiju, kao što je to u konkretnom slučaju. Takođe, bitno je istaći i to da su u cilju garancije statutarnog principa nezavisnosti pravosuđa dodatno razrađeni zakonski mehanizmi zaštite individualne nezavisnosti sa aspekta koji se odnosi na finansijsku sigurnost nosilaca pravosudnih funkcija u Distriktu, tako stoje odredbom člana 72. stav (3) Zakona 0 sudovima propisano da se plate, beneficije i druge naknade nosiocima sudijske funkcije ne mogu umanjivati tokom trajanja njihovog mandata, dok je odredbom člana 41. Zakona o Tužilaštvu propisano da se plate, beneficije i druge naknade glavnog tužioca, zamjenika glavnog tužioca i tužilaca ne mogu umanjivati tokom trajanja njihovog mandata. Međutim, bez obzira na statutarne principe i na postojanje pomenutih zakonskih mehanizama zaštite, Skupština se odlučila na preduzimanje zakonodavnih aktivnosti, odnosno, donošenja osporavanih Zakona kojima se umanjuje dostignuti nivo prava koji je nosiocima pravosudnih funkcija bio garantovan kada su u pitanju plata i njihova druga primanja u smislu Zakona o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine.

Na kraju, Sud smatra korisnim ukazati i na relevantne odredbe uporednog zakonodavstva, prije svega državnog (uvažavajući status Distrikta u smislu člana 1. stav (1) Statuta), ali i entitetskog zakona, kojima je propisan dodatak na radni staž i propisano regulisanje osnovne mjesečne plate. Tako, Zakon o platama i drugim naknadama u sud-

skim i tužilačkim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik Bosne i Hercegovine”, br. 90/05 i 77/20) u članu 5. propisuje da se osnovna mjesečna plata svakog sudije i tužioca iz člana 2. odnosno 3. i 4. ovog Zakona povećava za 0,5% za svaku punu godinu radnog staža, najviše do 40 godina, dok je odredbom člana 6. stav (1) istog Zakona propisano da se plate propisane članovima 2., 3. i 4. ovog Zakona neće povećavati sve dok prosječna mjesečna neto plata u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne ili ne pređe iznos od 800,00 KM. Kada je u pitanju Zakon o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Federaciji Bosne i Hercegovine („Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, br. 72/05, 22/09, 55/13 i 61/22), odredbom člana 5. propisano je da se osnovna mjesečna neto plata svakog sudije i tužioca iz člana 2. odnosno 3. ovog Zakona i stručnog saradnika iz člana 4. povećava za 0,5%, za svaku punu godinu radnog staža, najviše do 40 godina, a odredba člana 6. stav (1) propisuje da se plate propisane članovima 2., 3. i 4. ovog Zakona neće povećavati sve dok prosječna mjesečna neto plata u Bosni i Hercegovini izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne ili ne pređe iznos od 800,00 KM. Gotovo identično rješenje predviđeno je i na nivou Republike Srpske i to Zakonom o platama i naknadama sudija i javnih tužilaca u Republici Srpskoj („Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 56/22), te se osnovna mjesečna plata sudija i tužilaca uvećava za 0,5%, za svaku punu godinu radnog staža, najviše do 40 godina (član 4.), sa razlikom što se regulisanje osnovne mjesečne plate, shodno odredbi člana 6. ovog Zakona, veže za prosječnu mjesečnu bruto platu u Republici Srpskoj, odnosno, plate sudija i tužilaca se neće povećavati sve dok prosječna mjesečna bruto plata u Republici Srpskoj izračunata za kalendarsku godinu ne dostigne ili ne bude veća od 1.625,00 KM. Iz navedenog je vidljivo da se radi o identičnim zakonskim rješenjima koja su bila sadržana i u Zakonu o platama i drugim naknadama sudija i tužilaca u Brčko distriktu Bosne i Hercegovine, prije nego što je Skupština, suprotno statutarnom principu nezavisnosti pravosuđa, a posljedično tome i statutarnom principu podjele vlasti i vladavine prava, preduzela zakonodavne aktivnosti donošenjem osporavanih Zakona. Ovaj Sud napominje da su u pitanju nosioci pravosudnih funkcija na nivou Bosne i Hercegovine, entiteta i Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, koje na jedinstven način, pod istim zakonskim uslovima, imenuje Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine u skladu sa Zakonom o Visokom sudskom i tužilačkom vijeću Bosne i Hercegovine.

Imajući u vidu sve naprijed navedeno, Sud je našao neusklađenost člana i. osporavanog Zakona („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj 31/21) i člana 2. i člana 3. osporavanog Zakona („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj 21/22), sa članom 1. stav (4)., članom 19., članom 66. stav (1) i članom 67. stav (1) Statuta Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, odnosno, našao da je Skupština donošenjem navedenih odredbi osporavanih Zakona povrijedila statutarni princip nezavisnosti pravosuđa, kako na individualnom, tako i na institucionalnom nivou, a posljedično tome i statutarni princip podjele vlasti, te princip vladavine prava.

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 navedenom, Sud je na osnovu odredbe člana 26. stav (1) tačka a) i odredbe člana 38. stav (1) Zakona o postupku ocjene usklađenosti pravnih akata Brčko distrikta Bosne i Hercegovine, odlučio kao u izreci ove presude.

BOSNA I HERCEGOVINA
APELACIONI SUD BRČKO DISTRIKTA
BOSNE I HERCEGOVINE
Broj: 97 0 U 002525 22 Ous
Brčko, 16.05.2023. godine

PREDSJEDNIK VIJEĆA
Ilijo Klaić, v. r.

631

Temeljem članka 21. i 22. Zakona o Vladi Brčko distrikta BiH („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH”, broj: 22/18, 49/18, 8/19, 10/19 i 32/19) a u vezi sa članom 5. stavka (2) Zakona o zaštiti osoba koja prijavljuju korupciju („Službeni glasnik Brčko distrikta Bosne i Hercegovine”, broj: 25/18), predstojnik Odjela za prostorno planiranje i imovinsko-pravne poslove Vlade Brčko distrikta BiH d o n o s i

O D L U K U O INTERNOM PRIJAVLJIVANJU KORUPCIJE U ODJELJENJU ZA PROSTORNO PLANIRANJE I IMOVINSKO-PRAVNE POSLOVE

I. OPĆE ODREDBE

Članak 1. (Predmet)

- (1) Odlukom o internom prijavljivanju korupcije u Odjelu za prostorno planiranje i imovinsko-pravne poslove (u daljnjem tekstu: Odjel), uređuje se način prijavljivanja korupcije, postupanje po zaprimljenim prijavama korupcije, zaštita podnosioca prijave i druga pitanja koja su vezana za interno prijavljivanje korupcije u Odjelu.
- (2) U slučaju prijavljivanja korupcije od strane drugih osoba koja nisu uposlana u Odjelu, primjenjuju se odredbe ove Odluke.

II. POSTUPAK PO INTERNOJ PRIJAVI KORUPCIJE

Članak 2. (Pravo na interno prijavljivanje korupcije)

- (1) Svaki službenik u Odjelu, koji ima saznanja ili materijalne dokaze o postojanju korupcije u Odjeljenju (u daljnjem tekstu: Prijavitelj) može podnijeti internu prijavu o postojanju korupcije ili okolnosti koje ukazuju na postojanje korupcije (u daljnjem tekstu: Prijava).
- (2) U smislu ove Odluke, korupcija je svaka zloupotreba moći povjerena rukovodećem službeniku, službeniku i namješteniku, koja može dovesti do privatne koristi tih osoba, ili bilo koje druge fizičke i pravne osobe.
- (3) Prijavu iz stavke (1) ovog članka podnositelj podnosi na temelju vlastitog saznanja koje se zasniva na činjenicama i okolnostima koje smatra istinitim.

Članak 3. (Pojam i način podnošenja prijave)

- (1) Prijava je pismeno ili usmeno obavještenje koje sadrži informacije iz kojih proizlazi sumnja da je izvršena radnja korupcije.
- (2) Prijava se može podnijeti putem:
 - a) protokola;
 - b) pošte;
 - c) elektronske pošte, odnosno e-pošta ili
 - d) usmeno na zapisnik.

Članak 4. (Sadržaj prijave)

Prijava treba sadržavati sljedeće podatke:

- a) informaciju o djelu korupcije koje se prijavljuje s opisom činjeničnog stanja;
- b) ime, prezime i naziv radnog mjesta zaposlenog na kojeg se prijava odnosi;
- c) prijedlog o dokazima, odnosno predmetima koji služe kao dokaz i
- d) ime, prezime, poziciju odnosno radno mjesto i svojeručni potpis lica koje je podnijelo prijavu.

Članak 5. (Nadležnost ovlaštene osobe za postupanje po prijavi)

- (1) Predstojnik Odjela je dužan ovlastiti osobu za prijem prijave i za postupanje po prijavi (u daljnjem tekstu: ovlaštena osoba).
- (2) Ovlaštena osoba je nadležna za:
 - a) prijem prijave;
 - b) provođenje potrebnih radnji radi utvrđivanja osnovanosti prijave;
 - c) obavještanje podnosioca prijave o rješavanju, odbacivanju ili krajnjem roku potrebnom za zaključenje slučaja odnosno postupka pokrenutog po prijavi;
 - d) pripremanje izvješća o utvrđenim nepravilnostima;
 - e) evidentiranje u centralnu evidenciju svih prijava, odnosno službenih