

ПРАКСА УСТАВНОГ СУДА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Припремио: Проф. др Миле Дмичић¹

ЗАКОН О ИЗМЈЕНАМА И ДОПУНАМА ЗАКОНА О ОМЛАДИНСКОМ ОРГАНИЗОВАЊУ

Право на недискриминацију није повријеђено, јер оспорена одредба, којом је прописана старосна граница за вршење омладинских функција, није ограничење које се заснива на недозвољеном разлогу, при чему једнакост не подразумева једнакост у апсолутном смислу већ једнакост оних који се налазе у истим или сличним ситуацијама.

И з о б р а з л о ж е њ а :

Александар Јокић и Арсеније Балтић из Бање Луке дали су Уставном суду Републике Српске заједничку иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 13. Закона о измјенама и допунама Закона о омладинском организовању („Службени гласник Републике Српске“ број 1/12). Оспорена законска одредба којом се, како наводе даваоци иницијативе, право грађана да буду бирани за руководеће функционере у Омладинском савјету Републике Српске и омладинским савјетима јединица локалне самоуправе, ограничава на лица која по својој животној доби не прелазе старосни праг прописан чланом 2. став 1. алинеја 1. Закона о омладинском организовању („Службени гласник Републике Српске“ број 98/04), није у сагласности са одредбама члана 10, члана 33. и члана 49. Устава Републике Српске, као ни са чланом II тачка 2. Устава Босне и Херцеговине и чланом 1. Протокола број 12. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. У иницијативи се детаљно износе разлози због којих, по мишљењу давалаца иницијативе, оспорена одредба није у сагласности са наведеним одредбама Устава и Протокола број 12. уз Европску конвенцију, а указује се и на поједине одредбе Закона о омладинском организовању, из

¹ Редовни професор Правн факултет Универзитета у Бањој Луци

којих, како закључују, јасно произлази да је Омладински савјет установа која обавља дјелатност од општег интереса односно јавне послове и која као таква има овлашћења јавноправне природе. Предлажу да Суд утврди да оспорена одредба Закона није у сагласности са Уставом.

Разматрајући дату иницијативу Суд је Рјешењем број: У-6/14 од 19. фебруара 2014. године покренуо поступак за оцјену уставности члана 13. Закона о измјенама и допунама Закона о омладинском организовању („Службени гласник Републике Српске“ број 1/12).

У одговору на рјешење о покретању поступка Народна скупштина Републике Српске је, прије свега, оспорила наводе из иницијативе да оспорена законска одредба није у сагласности са чланом 10. Устава и с тим у вези наглашава да су наведеном уставном одредбом загарантовани искључиво једнакост и равноправност у реализацији законом признатих права и обавеза и то за категорије адресата које се налазе у истим или сличним правним ситуацијама, што се овим законским рјешењем и осигурава. На овај начин је, према наводима из одговора, законски омогућено да заштиту права младих, те њихове потребе и проблеме, путем омладинских савјета млади сами делегирају у том смислу да сами руководе пословима који се односе на заступање њихових интереса и права. Даље се наводи да оспорено законско рјешење није у супротности ни са чл. 33. и 49. Устава, будући да је законодавац управо у смислу наведених уставних одредби прописао поступак кандидовања младих на руководеће функције у омладинским савјетима и њихову могућност да остварују своја права кроз различите организације на локалном и републичком нивоу. Уз то, у одговору се наводи да није у надлежности Суда да цијени представља ли законодавно рјешење најбоље рјешење за уређење неког питања, односно да ли је законодавно овлашћење требало бити искоришћено на другачији начин. Поред тога, у погледу навода о несавласности оспорене одредбе предметног закона са чланом II тачка 2. Устава Босне и Херцеговине, доносилац акта тврди да, сходно члану 115. Устава, није у надлежности Суда да оцјењује усклађеност закона и других прописа и општих аката са Уставом Босне и Херцеговине.

Оспореним чланом 13. Закона о измјенама и допунама Закона о омладинском организовању („Службени гласник Републике Српске“ број 1/12) прописано је да се последије члана 45. Закона о омладинском организовању („Службени гласник Републике Српске“ бр. 98/04 и 119/08) додаје нови члан 45а, који гласи: „За предсједника, потпредсједника, предсједни-

ка скупштине, предсједника Управног одбора Омладинског савјета и омладинских савјета јединица локалне самоуправе не могу бити бирана лица која у смислу одредбе члана 2. став 1. алинеја прва овог закона нису млади.“

Одредбама Устава Републике Српске у односу на које давалац иницијативе тражи оцјену уставности оспорене одредбе Закона утврђено је: да су грађани Републике равноправни у слободама, правима, дужностима, једнаки пред законом и уживају исту правну заштиту без обзира на расу, пол, језик, националну припадност, вјероисповијест, социјално поријекло, рођење, образовање, имовно стање, политичко и друго увјерење, друштвени положај или друго лично својство (члан 10), да грађани имају право да учествују у обављању јавних послова и да под једнаким условима буду примљени у јавну службу (члан 33), те да се у случају различитости у одредбама о правима и слободама између Устава Републике Српске и Устава Босне и Херцеговине, примјењују оне одредбе које су за појединца повољније (тач. 1. Амандмана LXII којим је у члану 49. Устава допуњено поглавље о људским правима и основним слободама).

Осталим одредбама Устава које су, по оцјени Суда, од значаја за оцјену уставности оспорене одредбе Закона утврђено је да се слободе и права остварују, а дужности испуњавају непосредно на основу устава, осим када је Уставом предвиђено да се услови за остваривање појединих од њих утврђују законом, те да се законом може прописати начин остваривања појединих права и слобода само када је то неопходно за њихово остваривање (члан 49. ст. 1. и 2), те да Република уређује и обезбјеђује, поред осталог, бригу о дјечи и омладини (тачка 12. Амандмана XXXII на Устав којим је мијењан члан 68.).

Одредбом члана 1. Протокола број 12. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода предвиђено је да ће се свако право које закон предвиђа остварити без дискриминације по било ком основу као нпр. полу, раси, боји коже, језику, вјероисповијести, политичком и другом увјерењу, националном или друштвеном поријеклу, повезаности са националном мањином, имовини, рођењу или другом статусу и да јавне власти неће ни према коме вршити дискриминацију по основама као што су они поменути у ставу 1.

Оцјењујући основаност навода давалаца иницијативе Суд је утврдио да се Законом о омладинском организовању („Службени гласник Републи-

ке Српске“ бр. 98/04, 119/08 и 1/12) утврђује општи интерес и програми у области омладине, оснивање, удруживање омладинских организација, дјелатност, имовина и финансирање, права и обавезе, стручни рад и усавршавање, омладинске манифестације, међународна омладинска сарадња, информисање и тијела за развој омладинске политике (члан 1). Према дефиницији појединих појмова употријебљених у овом закону садржаној у одредбама члана 2. Закона, омладину и младе чине лица од 15 до навршених 30 година (алинеја 1), омладинске организације су различити облици удруживања младих које се оснивају на различитим принципима као што су територијални, струковни, интересни и слични принципи, а под тим појмом у смислу овог закона подразумевају се и организације за младе које су основане на основу Закона о удружењима и фондацијама, а чији су програми, пројекти и активности у значајној мјери усмјерени на младе или на питања од значаја за младе, осим у случају удруживања у омладинске савјете у које се могу удруживати искључиво омладинске организације (алинеја 3), а омладинске активности представљају различите активности у областима омладинског сектора које спроведе млади или субјекти омладинске политике и које су усмјерене ка унапређивању положаја младих и њиховом оснаживању за активно учешће у друштву за личну и друштвену добробит (алинеја 4). Одредбама члана 4. Закона одређено је да су циљеви омладинског организовања: подстицање систематског унапређења и развоја омладинског организовања и омладинске политике уз активно учешће омладине, анимирање омладине, афирмација омладинских активности, заступање интереса и права омладине те промоција учешћа младих у процесу одлучивања, док је према члану 5. Закона, омладинска организација добровољна и на основу статута уређена организација са правним статусом удружења грађана, која дјелује на принципима добровољности, демократичности и поштивању законских прописа, а својим радом доприноси побољшању статуса младих, укључивању младих у живот друштвене заједнице, као и рјешавању проблема младих. Законом је прописано и сљедеће: да се омладинске организације оснивају и организују слободно и да су самосталне у остваривању својих права и обавеза (члан 24. став 1), да чланови омладинске организације могу бити: оснивачи, омладина, стручњаци у раду са омладином и остала лица која се добровољно учлане, у складу са статутом омладинске организације (члан 27), да омладинском организацијом управљају чланови, у складу са законом и статутом омладинске организације (члан 29), да је скупштина највиши орган управљања омладинске организације, коју, ако статутом другачије није одређено, чине сви чланови омладинске организације са једнаким правом гласа (чл. 30. и 32. став 1), да ре-

публичке омладинске организације оснивају Омладински савјет Републике Српске и учествују у његовом раду (члан 39), те да је Омладински савјет дужан да доприноси: планирању, развоју и примјени омладинске политике, заступању интереса и права омладине и њиховом институционалном учешћу у животу и раду Републике, града и општине, анимирању младих за омладински рад, информисању младих, координацији и реализацији омладинских пројеката од републичког интереса, координацији са надлежним органима и организацијама у Босни и Херцеговини, међународној омладинској сарадњи и др. (члан 40).

Из наведеног, по оцјени Суда, произлази да је Законом, у оквиру Уставом утврђеног овлашћења законодавца да уређује и обезбјеђује бригу о омладини, дато опште одређење појмова омладине и млади, затим прописан начин оснивања, организовања и регистрације омладинских организација те њиховог удруживања како на нивоу Републике тако и на нивоу јединица локалне самоуправе. У том смислу, прописивање оспореном одредбом Закона да у рукавствима омладинских савјета, који се баве питањима младих на нивоу Републике и јединица локалне самоуправе, не могу да буду бирана лица која нису сврстана у категорију „омладина и млади“, дакле прописивање којим се избор за руководиоце Савјета ограничава старосном границом која их сврстава у ту категорију законодавац се, по оцјени Суда, такође кретао у границама наведеног уставног овлашћења из тачке 12. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, а све то ради унапређивања друштвеног положаја младих и стварања услова за остваривање потреба и интереса младих у свим областима које су од интереса за младе. Будући да Устав ово питање не третира а да Закон о омладинском организовању одређује старосну границу за појам омладина и млади на начин да су то лица од 15 до навршених 30 година, по оцјени Суда, нису основани наводи давалаца иницијативе да се оспореном законском одредбом нарушава уставни принцип утврђен чланом 10. Устава и принцип забране дискриминације из члана 1. Протокола број 12. Конвенције, јер је прописано ограничење за избор на руководећа мјеста у Омладински савјет Републике Српске и омладинске савјете јединица локалне самоуправе прилагођено потребама младих који своја права остварују кроз различите облике организовања на републичком и локалном нивоу, при чему се повећава утицај омладине и младих у процесу доношења одлука од интереса за младе. Оспореном одредбом Закона не ствара се, по оцјени Суда, неједнакост грађана с обзиром на њихова својства утврђена одредбом члана 10. Устава, јер једнакост не подразумијева једнакост у апсолутном смислу те ријечи, већ

гарантује једнакост грађана који се налазе у истим или сличним ситуацијама, при чему се прописано ограничење у погледу старосне доби за избор за чланове савјета, на начин предвиђен оспореном одредбом не заснива, по оцјени Суда, на неком недозвољеном разлогу, нити такво уређивање има за циљ или посљедицу угрожавање или онемогућавање остваривања Уставом зајемчених људских права и слобода било које категорије грађана, што значи да оспорена одредба нема дискриминаторски карактер. Имајући у виду да Закон, чија одредба је оспорена, регулише омладинска организовања, те да је наведено ограничење, по оцјени Суда, прописано са циљем да се повећа утицај омладине и младих у процесу доношења одлука од интереса за младе, нису основани ни наводи давалаца иницијативе да је оспорено законско рјешење у супротности са чланом 33. Устава.

Суд није разматрао наводе давалаца иницијативе о несагласности оспорене законске одредбе са тач. 1. Амандмана LXII којом је у члану 49. Устава допуњено поглавље о људским правима и основним слободама, будући да је оцијенио да даваоци иницијативе нису изнијели уставноправне разлоге због којих сматрају да су оспореном одредбом Закона повријеђене наведене уставне гаранције. При томе, Суд није прихватио иницијативу у дијелу у коме је тражено да Уставни суд оцијени сагласност оспорене одредбе Закона о измјенама и допунама Закона о омладинском организовању са Уставом Босне и Херцеговине јер, сагласно одредбама члана 115. Устава, није надлежан да одлучује о таквом захтјеву.

(Рјешење број: У-6/14 од 28. јануара 2015. године)

ЗАКОН О ПРАВИМА БОРАЦА, ВОЈНИХ ИНВАЛИДА И ПОРОДИЦА ПОГИНУЛИХ БОРАЦА ОДБРАМБЕНО-ОТАЦБИНСКОГ РАТА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Није у складу са уставном гаранцијом о подјели власти одредба која даје овлашћење инспектору да поништи одлуку о пријему у радни однос ако утврди да није поштована предност при запошљавању, јер се тиме као извршни орган уплиће у радноправни спор који је у искључивој надлежности редовних судова.

Уставна је одредба закона којом се даје предност при запошљавању борцима, ратним војним инвалидима и члановима породица погинулих бораца, у ситуацији када испуњавају исте услове као и друга лица која конкуришу за одређено радно мјесто, јер представља одраз политике уређивања ових односа и цјелисходне процјене законодавца на који начин ће, у оквиру Уставом утврђених принципа, уредити питање запошљавања ових категорија грађана.

И з о б р а з л о ж е њ а :

Миле Чајевић из Фоче дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјену уставности члана 36, члана 54, члана 73, члана 122. и члана 124. став 3. тачка а) и став 4. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отацбинског рата Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 134/11). У иницијативи се наводи да оспорене одредбе чланова 36, 54. и 73. предметног закона, којима се даје предност приликом запошљавања борцима, ратним војним инвалидима и члановима породица погинулих бораца, нису у сагласности са чланом 10. Устава Републике Српске, чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине, у вези са правом на рад из члана 6. и 7. (а), (i) и (ii) Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, као и чланом 1. Протокола број 12. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Давалац иницијативе, наиме, истиче да су оспореним прописивањем наведена лица стављена у далеко повољнији положај у погледу уживања права на запослење у односу на сва друга лица, те да је једини основ за разликовање и давање овакве привилегије једној групи грађана чињеница што посједују одређена лична својства - статус борца, ратног војног инвалида или члана породице погинулог борца, која остали грађани немају, иако се налазе у истој чињеничној и правној

ситуацији. Поред тога, давалац иницијативе сматра да је прописивањем из члана 122. оспореног закона нарушен принцип подјеле власти из члана 69. Устава, јер инспекција, као извршно-управна власт, не може поништавати одлуке о пријему у радни однос, већ је то у надлежности судова. У вези са наведеним, износи став да ни одредба члана 124. став 3. тачка а) и став 4. овог закона, којом је прописана прекршајна одговорност за правна лица и одговорно лице у правном лицу због непоштовања чл. 36, 54. и 73. Закона, није у сагласности са Уставом. Коначно, предлаже да Суд, на основу члана 58. Закона о Уставном суду Републике Српске, обустави од извршења правоснажну пресуду Основног суда у Фочи број: 94 0 Рс 021680 13 Рс, од 30. априла 2014. године, до коначне одлуке о уставности оспорених законских одредаба.

Разматрајући дату иницијативу, Суд је рјешењем број У-3/14 од 19. марта 2014. године одлучио да покрене поступак за оцјену уставности оспорених одредаба члана 36, члана 54, члана 73, члана 122. и члана 124. став 3. тачка а) и став 4. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 134/11), јер сматра да постоје разлози да се у поступку пред Судом оцијени да ли су предметне законске одредбе у сагласности са Уставом Републике Српске.

У одговору који је на иницијативу доставила Народна скупштина Републике Српске наводи се да давалац иницијативе на непотпун и погрешан начин тумачи одредбе Устава, јер, да би се могло говорити о дискриминаторним елементима одређених одредаба, мора постојати различит третман лица која се налазе у истим или сличним околностима. У предметном случају се, како се даље наводи, врши поређење адресата који су у очигледно различитој ситуацији, па им се због тога дају повластице, односно олакшава могућност да остваре право на запослење у складу са овим законом, који не врши фаворизовање једних грађана у односу на друге. Истиче се да је законодавац овлашћен да процјењује да ли, и у којој мјери, објективна различитост оправдава различито третирање, у иначе истој или сличној ситуацији, односно да права и обавезе одређених истоврсних или сличних група регулише на различит начин, ако за то постоје оправдани разлози. У погледу оспореног члана 122. предметног закона, у одговору се износи мишљење да су неосновани наводи даваоца иницијативе да је оваквим прописивањем нарушено начело подјеле власти из члана 69. Устава, јер надзор над примјеном овог закона врши надлежна инспекција у оквиру инспекцијског

система, у складу са својом надлежношћу и овлашћењима. Коначно, доносилац оспореног закона указује на то да, према члану 115. Устава, није у надлежности Уставног суда Републике Српске да оцјењује усклађеност закона и других прописа са Уставом БиХ, те да давалац иницијативе није образложио на који начин и у којем смислу је оспореним прописивањем дошло до повреде члана 1. Протокола број 12. уз Европску конвенцију о људским правима, због чега се о овом дијелу иницијативе не може очитовати.

Оспореним чланом 36. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 134/11, 15/12 и 40/12) прописано је да органи републичке управе и органи јединица локалне самоуправе, јавна предузећа и друга привредна друштва која су у цјелини власништво Републике или већинском власништву Републике, општине или града, као и други субјекти који су основани законом или их је основала Влада, обезбиједиће приликом пријема нових радника да борац има, под истим условима, предност у запошљавању у односу на остала лица која нису корисници права по овом закону, у складу са прописима који регулишу област рада и запошљавања (став 1); да ако се на оглас, односно конкурс, пријаве борци из више категорија, предност има борац више категорије, с тим да у оквиру исте категорије предност има борац са дужим временом ангажовања у оружаним снагама (став 2); да се предност из става 1. овог члана не односи на изабрана и постављена лица (став 3). Према члану 54. овог закона, органи републичке управе и органи локалне управе, јавна предузећа и друга привредна друштва која су у цјелини власништво Републике или већинском власништву Републике, општине или града, као и други субјекти који су основани законом или их је основала Влада, обезбиједиће приликом пријема нових радника да ратни војни инвалид има, под истим условима, предност у запошљавању у односу на друга лица, изузев чланова породице погинулог борца, у складу са прописима којима се уређује област рада и запошљавања (став 1); да ако се на оглас, односно конкурс, пријаве ратни војни инвалиди из различитих категорија, предност има ратни војни инвалид више категорије инвалидности, а ако се ради о случају да су исте категорије инвалидности, предност има ратни војни инвалид са дужим временом ангажовања у оружаним снагама (став 2); да се предност из става 1. овог члана не односи на изабрана и постављена лица (став 3). Оспореним чланом 73. Закона прописано је да органи републичке управе и органи јединица локалне самоуправе, јавна предузећа и друга привредна друштва која су у цјелини власништво Републике или већинском власништву Републике,

општине или града, као и други субјекти који су основани законом или их је основала Влада, обезбиједиће приликом пријема нових радника да члан породице погинулог борца има, под истим условима, предност у запошљавању у односу на остала лица, укључујући ратне војне инвалиде, борце, у складу са прописима којима се уређује област рада и запошљавања (став 1); да се предност из става 1. овог члана не односи на изабрана и постављена лица (став 2). Према члану 122. овог закона, надзор над спровођењем одредаба чл. 36, 54, 57, 58, 59, 73, 77. и 78. овог закона врше надлежне инспекције у складу са законом којим се уређује обављање инспекцијског надзора и посебним прописима за сваку поједину област (став 1), те да ако у вршењу надзора над спровођењем одредаба чл. 36, 54. и 73. инспектор утврди да није поштована предност у запошљавању, поништиће одлуку о пријему у радни однос (став 2). Оспореним чланом 124. став 3. тачка а) прописано је да ће се правно лице, републички орган, орган јединице локалне самоуправе и јавна установа казнити за прекршај новчаном казном од 1.000 до 3.000 КМ ако не поштују предност у запошљавању бораца, ратних војних инвалида и чланова породица погинулих бораца (чл. 36, 54. и 73.). Према ставу 4. овог члана, за прекршај из става 3. истог члана казниће се и одговорно лице у правном лицу, републичком органу, органу јединице локалне самоуправе и јавној установи новчаном казном од 500 до 1.000 КМ.

У поступку оцјењивања оспорених одредаба Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске, Суд је имао у виду да је одредбама тачака 12. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава, утврђено да Република уређује и обезбјеђује, између осталог, радне односе, запошљавање, борачку и инвалидску заштиту и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом. Поред тога, према члану 49. Устава, слободе и права се остварују, а дужности испуњавају непосредно на основу устава, осим када је Уставом предвиђено да се услови за остваривање појединих од њих утврђују законом. Суд је у конкретном случају узео у обзир и гаранције из члана 10. Устава којим је утврђено да су грађани равноправни у слободама, правима и дужностима, једнаки пред законом и уживају исту правну заштиту без обзира на расу, пол, језик, националну припадност, вјероисповијест, социјално поријекло, рођење, образовање, имовно стање, политичко и друго увјерење, друштвени положај или друго лично својство.

Сагласно наведеним уставним овлашћењима, Законом о правима

бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске, уређени су услови, начин и поступак за утврђивање статуса и права бораца, војних инвалида и чланова породица погинулих бораца и умрлих војних инвалида и чланова породица лица страдалих у вршењу војне службе или у вршењу активности у вези са том службом, начин обезбјеђивања новчаних средстава, те друга питања од значаја за остваривање права прописаних овим законом. Тако је, поред осталог, у оквиру регулисања права бораца, ратних војних инвалида и чланова породица погинулих бораца, оспореним одредбама чл. 36, 54. и 73. овог закона предвиђена предност приликом запошљавања ових лица у односу на остала лица, уколико испуњавају исте услове, док је члановима 122. и 124. став 3. тачка а) и став 4. овог закона регулисано питање надзора над његовим спровођењем и прекршајна одговорност, односно новчане казне за субјекте који не поштују предност при запошљавању лица из чл. 36, 54. и 73. Закона.

Оцјењујући начин на који су оспореним одредбама чл. 36, 54. и 73. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске уређени предметни правни односи, Суд је утврдио да овакво прописивање није у супротности са Уставом Републике Српске. Суд, наиме, сматра да давање предности при запошљавању борцима, ратним војним инвалидима и члановима породица погинулих бораца, у ситуацији када испуњавају исте услове као и друга лица која конкуришу за одређено радно мјесто, представља одраз политике уређивања ових односа и цјелисходне процјене законодавца на који начин ће, у оквиру Уставом утврђених принципа, уредити питање запошљавања ових категорија грађана. У погледу навода даваоца иницијативе да је оспореним прописивањем нарушено уставно начело равноправности грађана, Суд је утврдио да у конкретном случају није дошло до повреде гаранција из члана 10. Устава. По оцјени Суда, одредбама чл. 36, 54. и 73. предметног закона нису доведени у неравноправан положај остали грађани у односу на лица која имају статус борца, ратног војног инвалида или члана породице погинулог борца, јер се ради о субјектима који нису у истој правној ситуацији. У вези са овим Суд указује на то да уставно начело равноправности не подразумијева једнакост у апсолутном смислу, већ гарантује једнак третман субјеката који се налазе у истим или истоврсним правним ситуацијама приликом реализације одређених права и обавеза. Оспорена одредба се, дакле, подједнако односи на сва лица која имају статус борца, ратног војног инвалида или члана породице поги-

нулог борца, због чега, по оцјени Суда, овакавим нормирањем није дошло до повреде гаранција из члана 10. Устава.

Имајући у виду овакав став у погледу уставности чл. 36, 54. и 73. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске, те на чињеницу да оспорене одредбе члана 124. став 3. тачка а) и став 4. овог закона прописују прекршајну одговорност за непоштовање чл. 36, 54. и 73, дакле да су у директној вези са овим нормама, Суд је оцијенио да ни члан 124. став 3. тачка а) и став 4. предметног закона није у супротности са Уставом.

С обзиром на то да је овим утврђено да оспореним одребама чл. 36, 54. и 73. предметног закона није нарушено начело равноправности грађана из члана 10. Устава, односно да оваквим нормирањем није дошло до дискриминације и подређеног положаја грађана који немају статус борца, војног инвалида и члана породице погинулог борца, Суд је утврдио да у конкретном случају није дошло ни до повреде члана 1. Протокола број 12. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Ова одредба Протокола, наиме, предвиђа општу забрану дискриминације, односно забрањује дискриминацију независно о других права гарантованих овом конвенцијом, тако да у суштини на исти начин пружа заштиту у погледу евентуалне дискриминације грађана као и члан 10. Устава Републике Српске.

У погледу оспорене одредбе члана 122. став 1. Закона, којим је дато овлашћење надлежној инспекцији да у складу са законом којим се уређује обављање инспекцијског надзора, врши надзор над спровођењем чланова 36, 54, 57, 58, 59, 73. и 77. овог закона, Суд је утврдио да ова законска одредба не доводи до повреде начела подјеле власти из члана 69. Устава, како се то наводи у иницијативи, јер се оваквим нормирањем, по оцјени овог суда, ни на који начин не задире у надлежност судова и вршење судске власти, како је то утврђено овом уставном одредбом.

Суд је, међутим, оцијенио да су прописивањем из члана 122. став 2. предметног закона, којим је дато овлашћење инспектору да поништи одлуку о пријему у радни однос ако утврди да није поштована предност при запошљавању из чл. 36, 54. и 73. овог закона, нарушене гаранције о подјели власти из члана 69. Устава. Наиме, одлучивање о законитости одлуке о пријему у радни однос је по својој правној природи радноправни спор, који је у искључивој надлежности редовних судова, због чега, по оцјени

Суда, једино ови органи могу, на захтјев правно заинтересованог лица, у законом предвиђеном поступку и на основу релевантних доказа цијенити да ли је послодавац у одређеном случају поштовао прописану предност при запошљавању. С друге стране, инспекцијски органи, као један од сегмената извршне власти, приликом вршења инспекцијског надзора прате и контролишу начин извршења закона и других прописа и налажу мјере за отклањање уочених недостатака, те у вршењу својих овлашћења, по мишљењу Суда, не могу задирати у вршење судске власти, односно поништити одлуку послодавца о пријему у радни однос. Сходно наведеном, Суд је утврдио да је оспореним прописивањем из члана 122. став 2. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске дошло до повреде начела подјеле власти из члана 69. Устава и одредбе члана 121. став 1. Устава, према којој судску власт врше судови.

У односу на наводе даваоца иницијативе о несагласности оспорених законских одредаба са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине, Суд указује на то да, према одредби члана 115. Устава Републике Српске, овај суд није надлежан да оцјењује сагласност закона и других прописа Републике Српске са Уставом Босне и Херцеговине.

С обзиром на то да је Суд коначно одлучио о уставности оспорених законских одредаба, беспредметно је разматрати захтјев даваоца иницијативе да се, у смислу члана 58. Закона о Уставном суду Републике Српске ("Службени гласник Републике Српске" бр. 104/11 и 92/12), обустави од извршења правоснажна пресуда Основног суда у Фочи број: 94 0 Рс 021680 13 Рс од 30. априла 2014. године.

(Одлука број: У-3/14 од 24. фебруара 2015. године)

ЗАКОН О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

Нема повреде уставног права на недискриминацију с обзиром на то да се оспорена одредба подједнако односи на сва лица која се налазе у истој правној ситуацији, тј. која конкуришу на радно мјесто службеника у органима јединица локалне самоуправе и испуњавају формалне услове одређене конкурсом - дакле предвиђа исти третман и једнаке могућности за све субјекте у овом поступку.

И з о б р а з л о ж е њ а :

Миле Чајевић из Фоче дао је Уставном суду Републике Српске (у даљем тексту: Суд) иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 121. став 4. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 101/04, 42/05, 118/05 и 98/13) у дијелу који гласи: “Поступак за пријем службеника подразумијева улазни интервју са кандидатом и контролу испуњавања услова...”. У иницијативи се наводи да је оспореном законском одредбом нарушено начело равноправности у слободама и правима грађана из члана 10. Устава, јер садржи елементе тзв. “посредне или прикривене” дискриминације. Давалац иницијативе, наиме, сматра да прављење разлика и давање предности при запошљавању једном лицу у односу на друга почиње улазним интервјуом кандидата пред комисијом, која га оцјењује без било каквих задатих објективних критеријума, односно произвољно. Због тога лица са одређеним личним својствима, које комисија фаворизује, добијају већи број бодова на основу “утиска који је кандидат оставио”, што даље резултира избором привилегованог кандидата на упражњено радно мјесто. На овај начин се, по мишљењу иницијатора, “легализује” дискриминација путем Закона који комисији и начелнику општине даје превелика дискрециона овлашћења, а која се користе као средство за прављење разлике међу грађанима. У иницијативи се такође износи став да оспорена законска одредба није у сагласности са чланом II/4 Устава БиХ, у вези са правом на рад из чл. 6. и 7. (а), (i) и (ii) Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима, затим са чланом 1. Протокола број 12. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода, те да је супротна начелу владавине права из члана 5. став 1. алинеја 4, као и члану 33. Устава Републике Српске.

У одговору који је на иницијативу доставила Народна скупштина Ре-

публике Српске наводи се да подносилац иницијативе на произвољан и погрешан начин тумачи одредбе Устава, те да ни у једном сегменту не образлаже на који начин предметна одредба Закона доводи до повреде члана 10. Устава. Такође се истиче да су овом уставном одредбом гарантовани једнакост и равноправност грађана у реализацији законом признатих права и обавеза за категорије адресата који се налазе у истим или сличним правним ситуацијама, што је оспореним законским рјешењем осигурано, јер се њиме управо наглашава равноправност кандидата у поступку пријема у радни однос. У одговору се даље истиче да, сходно наведеном, оспорена законска одредба није супротна ни начелу владавине права из члана 5. став 1. алинеја 4. Устава, као ни гаранцијама из члана 33. Устава, који јемчи право грађанима да под једнаким условима буду примљени у јавну службу. Поред тога, Народна скупштина указује на то да Уставни суд Републике Српске није надлежан да оцјењује сагласност закона и других прописа Републике Српске са Уставом БиХ, док у погледу навода о повреди члана 1. Протокола број 12. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода износи став да давалац иницијативе није образложио на који начин и у којем смислу је дошло до повреде ове одредбе, те да се у конкретном случају, прије свега, ради о незадовољству предметним законским рјешењем.

Чланом 121. став 4. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 101/04, 42/05, 118/05 и 98/13), у оспореном дијелу, прописано је да “поступак за пријем службеника подразумијева улазни интервју са кандидатом и контролу испуњавања услова...”.

У поступку оцјењивања члана 121. став 4. Закона о локалној самоуправи („Службени гласник Републике Српске“ бр. 101/04, 42/05, 118/05 и 98/13), Суд је, прије свега, имао у виду да је чланом 5. став 1. тачка 9. Устава утврђено да се уставно уређење Републике темељи, између осталог, на локалној самоуправи, да се према члану 102. став 2. Устава систем локалне управе уређује законом, те да према одредбама тачака 12. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је замијењен члан 68. Устава, Република уређује и обезбјеђује, поред осталог, радне односе, запошљавање, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом. Поред тога, чланом 49. Устава, утврђено је да се слободе и права остварују, а дужности испуњавају непосредно на основу устава, осим када је Уставом предвиђено да се услови за остваривање појединих од њих утврђују законом. Суд је у конкретном случају имао у виду и принцип равноправности из члана 10. Устава, према којем су грађани Републике равноправни у слободама,

правима и дужностима, једнаки су пред законом и уживају исту правну заштиту без обзира на расу, пол, језик, националну припадност, вјероисповијест, социјално поријекло, рођење, образовање, имовно стање, политичко и друго увјерење, друштвени положај или друго лично својство.

Из наведених уставних одредаба, по оцјени Суда, произлази овлашћење Републике да законом уреди територијалну организацију и систем локалне самоуправе, као и друга питања од значаја за цјеловито регулисање ове области. Сагласно овим овлашћењима, Законом о локалној самоуправи су уређене јединице локалне самоуправе, начин и услови њиховог формирања, органи, имовина, финансирање, акти и јавност рада ових субјеката, те, између осталог, поступак за пријем службеника у административну службу јединица локалне самоуправе. Тако је чланом 119. став 1. и чланом 120. ст. 1. и 2. овог закона прописано да се упражњено радно мјесто у административној служби јединице локалне самоуправе попуњава путем јавног конкурса, да начелник општине, односно градоначелник оглашава упражњено радно мјесто, те да оглас, односно јавни конкурс садржи опис упражњеног радног мјеста и број извршилаца, опште услове за пријем у радни однос, списак потребних докумената, рок и мјесто њиховог подношења, посебне академске и професионалне услове за радно мјесто које се попуњава, те друге прописане услове. Уређујући поступак пријема службеника, оспореном законском одредбом је, поред осталог, прописан и обавезни улазни интервју кандидата пред посебно формираном комисијом, те контрола испуњавања предвиђених услова.

Цијенећи наводе даваоца иницијативе да је оспореним прописивањем нарушено уставно начело равноправности грађана, Суд је утврдио да у конкретном случају није дошло до повреде гаранација из члана 10. Устава. Наиме, Законом о локалној самоуправи, који представља посебан закон у погледу статуса службеника у органима јединица локалне самоуправе, регулисани су, између осталог, поступак и услови за пријем службеника на упражњено радно место. Законодавац је, стога, сходно својој цјелисходној процјени, у оквиру Уставом утврђених принципа и у складу са политиком у уређивању предметних односа, предвидио обавезни улазни интервју који са кандидатима обавља посебна комисија формирана од стране начелника општине, односно градоначелника, те контролу испуњавања прописаних услова у сваком поједином случају. Оспорена одредба се, према томе, подједнако односи на сва лица која се налазе у истој правној ситуацији, односно која конкуришу на радно мјесто службеника у органима јединица локалне самоуправе и испуњавају формалне услове одређене конкурсом, дакле предвиђа исти третман и једнаке могућности за све субјекте

у овом поступку. Због тога, по оцјени Суда, предметна норма не доводи до било какве неравноправности између ових лица, односно не даје предност појединим од њих, како то сматра давалац иницијативе. Суд примјећује да давалац иницијативе, у суштини, оспорава примјену оспорене законске одредбе у смислу могућности фаворизовања појединих кандидата у поступку пријема службеника, али оцјена примјене закона, према члану 115. Устава, није у домену уставносудске контроле, већ може бити предмет поступка пред редовним судом на захтјев правно заинтересованог лица.

Имајући у виду изложено Суд је оцијенио да оспореним прописивањем није нарушено ни начело владавине права из члана 5. став 1. алинеја 4. Устава, као ни одредба члана 33. Устава, којим је утврђено да грађани имају право да под једнаким условима буду примљени у јавну службу, јер, из напријед наведених разлога, предметна законска норма, по оцјени Суда, не доводи у питање ове уставне гаранције.

С обзиром на то да је овим утврђено да оспореном одредбом Закона о локалној самоуправи није нарушено начело равноправности грађана из члана 10. Устава, Суд је утврдио да у конкретном случају није дошло ни до повреде члана 1. Протокола број 12. уз Европску конвенцију за заштиту људских права и основних слобода. Ова одредба Протокола, наиме, предвиђа општу забрану дискриминације, односно забрањује дискриминацију независно о других права гарантованих овом конвенцијом, тако да, у суштини, на исти начин пружа заштиту у погледу евентуалне дискриминације грађана као и члан 10. Устава Републике Српске.

У односу на наводе даваоца иницијативе о несагласности оспорене законске одредбе са чланом II/4 Устава Босне и Херцеговине, Суд указује на то да, према одредби члана 115. Устава Републике Српске, овај суд није надлежан да оцјењује сагласност закона и других прописа Републике Српске са Уставом Босне и Херцеговине.

Како је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљене информације пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске, о уставности предметне законске одредбе одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

(Рјешење број: У-8/14 од 24. фебруара 2015. године)

ЗАКОН О АДВОКАТУРИ

Прописивањем да против одлуке Извршног одбора Адвокатске коморе жалба није дозвољена није прекршен уставни принцип двостепености, јер се против исте одлуке може покренути управни спор чиме законодавац није изашао изван уставних овлашћења.

И з о б р а з л о ж е њ а :

Радослав Шљивић из Бијељине дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 33. став 5. Закона о адвокатури (“Службени гласник Републике Српске” бр. 30/07 и 59/08) у дијелу који гласи: “Против одлуке Извршног одбора из става 4. овог члана жалба није дозвољена, али се може покренути управни спор пред Врховним судом Републике Српске.” Давалац иницијативе сматра да се овом одредбом крши једно од основних начела у управном поступку, начело двостепености, односно да је искључивањем могућности подношења жалбе на одлуку о захтјеву за упис у Именик адвоката Адвокатске коморе Републике Српске прекршено начело двостепености, утврђено чланом 113. став 1. Устава Републике Српске.

У одговору Народне скупштине Републике Српске наведено је да се ради о произвољном и непотпуном тумачењу уставне одредбе, односно да давалац иницијативе на неадекватан начин тумачи уставну одредбу на чије кршење се позива. С тим у вези наводе да је неспорно да члан 113. Устава у ставу 1. прописује могућност за улагање жалбе на појединачне акте судова и других управних и државних органа, али и то да се истим чланом Устава дозвољава одступање од генералног начела, које подразумијева да се законом може искључити жалба, ако је на други начин обезбијеђена заштита права и законитости. Поред тога, наводе да се истом уставном одредбом прописује да о законитости коначних појединачних аката, којима државни органи и организације које врше јавна овлашћења рјешавају о правима или обавезама, одлучује суд у управном поступку, ако законом није предвиђена друга судска заштита, као и то да законодавац има могућност да, изузетно, у одређеним врстама управних ствари, искључи чак и управни спор. С обзиром на то да сматрају да је законодавац доношењем оспореног закона остао у границама Уставом зајемчених овлашћења, те да није у надлежности Уставног суда да преиспитује цјелисходност одређеног законског рјешења,

предлажу да се иницијатива не прихвати.

Одредбом члана 33. Закона о адвокатури (“Службени гласник Републике Српске” бр. 30/07 и 59/08), у оспореном дијелу, прописано је да против одлуке Извршног одбора из става 4. овог члана жалба није дозвољена, али се може покренути управни спор пред Врховним судом Републике Српске.

Уставом Републике Српске је прописано да се против појединачних аката судова, управних и других државних органа, као и организација које врше јавна овлашћења, донесених у првом степену може изјавити жалба надлежном органу и да се законом, изузетно, може искључити жалба, ако је на други начин обезбијеђена заштита права и законитости (члан 113. ст. 1. и 2).

Имајући у виду наведене уставне одредбе, Суд је оцијенио да законодавац, прописивањем као у оспореном дијелу члана 33. став 5. Закона о адвокатури, није изашао изван Уставом утврђених овлашћења, односно да уређивање питања изјављивања жалбе на одлуку о захтјеву за упис у Именик адвоката Адвокатске коморе Републике Српске на начин како је то учињено овом одредбом Закона представља реализацију наведених уставних овлашћења. Наиме, с обзиром на то да из одредаба члана 113. ст. 1. и 2. Устава произлази овлашћење законодавца да, поред осталог, пропише да против одлуке Извршног одбора из става 4. овог члана жалба није дозвољена, али се може покренути управни спор. Суд је оцијенио да прописивање као у оспореној законској одредби представља досљедну примјену наведеног члана Устава.

Поред наведеног, Суд је оцијенио да одлучивање о оправданости и цјелисходности оспореног рјешења дијела члана 33. став 5. Закона о адвокатури не спада у надлежност Уставног суда утврђену чланом 115. Устава.

Цијенећи да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 104/11 и 92/12), у овом предмету одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

(Рјешење број: У-12/14 од 24. фебруара 2015. године)

ЗАКОН О СТЕЧАЈНОМ ПОСТУПКУ

Уставни суд неће прихватити иницијативу за покретање поступка за оцјену уставности законске одредбе у случају када је већ одлучио о истој ствари.

И з о б р а з л о ж е њ а:

Момчило Алексић из Трна дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 31. Закона о стечајном поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 67/02, 77/02, 38/03 и 96/03). Давалац иницијативе сматра да је члан 31. Закона, који прописује редослијед наплате повјерилаца из слободне стечајне масе, дискриминаторног карактера, јер омогућава да дугови према неким повјериоцима не буду у потпуности или уопште измирени. Без прецизирања конкретно повријеђених чланова Устава Републике Српске, Устава Босне и Херцеговине, те Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција), у иницијативи се предлаже да Суд утврди да оспорени члан Закона није у сагласности са овим актима, јер омогућава неравноправан и дискриминишући третман стечајних повјерилаца.

У поступку пред овим судом утврђено је да, Рјешењем број У-52/12 од 25. септембра 2013. године („Службени гласник Републике Српске“ број 86/13), Суд није прихватио иницијативу за оцјењивање уставности члана 31. Закона о стечајном поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 67/02, 77/02, 38/03, 96/03, 68/07, 12/10 и 16/10), а на основу оцјене да је исти сагласан Уставу, те да не вријеђа права заштићена Конвенцијом. Суд је овакво становиште образложио тиме да уставни принцип једнакости не подразумијева једнакост у апсолутном смислу већ изједначеност у правима и слободама оних грађана који се, са аспекта удовољавања одређеним истим критеријумима, могу сврстати у заједничку категорију и који се, при том, налазе у истим правним ситуацијама, те да члан 31. Закона не прописује различит третман једнаких адресата, јер се односи на повјериоце стечајног дужника који се међусобно разликују по врсти потраживања па су по том основу и сврстани у исплатне редове.

С обзиром на изложено Суд је, на основу члана 37. став 1. тачка г)

Закон о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), одлучио да не прихвати иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 31. Закона о стечајном поступку („Службени гласник Републике Српске“ бр. 67/02, 77/02, 38/03, 96/03, 68/07, 12/10 и 16/10), јер је већ одлучивао о истој ствари.

Суд је, такође, утврдио да, сходно члану 115. Устава Републике Српске, није у његовој надлежности да цијени сагласност закона Републике Српске са Уставом Босне и Херцеговине.

(Рјешење број: У-20/14 од 24. фебруара 2015. године)

ЗАКОН О ПРЕКРШАЈИМА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Прописивањем могућности лишавања слободе кажњеног лица због неплаћања, потпуно или дјелимично, новчане казне у одређеном року, изречене правоснажним рјешењем о прекршају или извршним прекршајним налогом, безведеног судског поступка, тј. без одржавања усменог претреса и саслушања странака, у супротности је са уставним уређењем Републике које се темељи на гарантовању и заштити људских слобода и права у складу са међународним стандардима.

Када је окривљеном обезбијеђено да активно учествује у прекршајном поступку, тј. да се изјасни о радњи која му се ставља на терет, да користи прописана правна средства и да има браниоца, нема повреде његових уставних права у случају када овлашћени законодавац пропише под којим условима суд може донијети одлуку у одсуству окривљеног.

Прописана законска ограничења у коришћењу имовине легалан је начин самозаштите Републике, општег и финансијског интереса, који поставља и захтјев ефикасног и одрживог система наплате правоснажно изречених новчаних казни и трошкова поступка, јер су иста неопходна друштвеној заједници и пропорционална сврси коју има прекршајно нормирање.

И з о б р а з л о ж е њ а :

Милорад Савић из Крагујевца, Република Србија, дао је Уставном суду Републике Српске (у даљем тексту: Суд) иницијативу за покретање поступка за оцјену уставности члана 38. Закона о прекршајима Републике Српске. У иницијативи је наведено да се оспореним законским рјешењем држављани Републике Српске који немају пребивалиште на територији Републике доводе у неравноправан положај у односу на држављане који то имају, чиме су повријеђена основна људска права, без навођења којих права.

Удружење грађана „Савјест“ из Бање Луке дало је Суду иницијативу за оцјену уставности чл. 32. до 38, чл. 55, 79, 80. и 82. Закона о прекршајима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 34/06, 1/09, 29/10 и 109/11), која је, на тражење Суда, накнадним поднеском прецизира-на тако да се тражи оцјена уставности одредби чл. 148, 149, 187, 188, 229, 230. и 232. Закона о прекршајима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 63/14). Давалац иницијативе је оспорио уставност наведених одредби Закона о прекршајима Републике Српске у односу на чл. 16, 18. и 19. Устава Републике Српске, у односу на члан II став 3. тачка е) Устава Босне и Херцеговине, као и члана 6. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода. Поред тога, у иницијативи се наводи да је одредба члана 229. став 3. Закона о прекршајима Републике Српске у супротности са чланом 99. овог закона. У образложењу иницијативе је наведено: да је починиоцу прекршаја, издавањем прекршајног налога уз изрицање новчане казне без адекватно утврђене одговорности и кратког рока за изјашњење о прекршајном налогу, онемогућена правна заштита, односно право на правичан поступак у грађанским и кривичним стварима и друга права у вези са кривичним поступком; да доношење одлуке суда у одсуству окривљеног, односно због пропуштања појављивања окривљеног, није оправдано и да у том случају окривљени нема правне заштите, нити му је омогућено да се брани лично или преко браниоца; да окривљени који је оглашен одговорним за прекршај, према оспореним законским рјешењима из чл. 229. и 230. Закона „два пута одговара за исти прекршај“, тако да се рјешењем огласи одговорним за одређени прекршај уз изрицање новчане казне и трпљењем посљедица уписа те казне у регистар; да се такође, према оспореном законском рјешењу из члана 232. Закона, за један прекршај окривљени два пута кажњава, односно издржавање казне затвора не ослобађа га плаћања новчане казне. Због наведеног предлаже да се оспорени чл.

148, 149, 187, 188, 229, 230. и 232. Закона о прекршајима Републике Српске оцијене неуставним.

Суд је на сједници одржаној дана 24. септембра 2014. године, сагласно члану 9. Пословника о раду Уставног суда Републике Српске («Службени гласник Републике Српске» бр. 114/12 и 29/13) одлучио да о иницијативама води јединствен поступак, припајајући иницијативу број У-67/14 првоприспјелој иницијативи број У-14/14.

Народна скупштина Републике Српске није доставила одговор на наводе из иницијативе.

Оспореним чланом 148. Закона о прекршајима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 63/14) је прописано: да овлашћени орган издаје прекршајни налог ако је прекршај из његове надлежности утврђен: непосредним опажањем од овлашћеног службеног лица приликом вршења инспекцијског надзора, надзора и прегледа, као и увида у службену евиденцију надлежног органа, на основу података који су добијени уређајима за надзор или мјерење, прегледом документације, просторија и робе или на други законом прописан начин, и на основу признања о почињеном прекршају од окривљеног пред овлашћеним органом на лицу мјеста или у неком другом судском или управном поступку (став 1); да се прекршајни налог обавезно издаје под условом из става 1. овог члана када је новчана казна прописана у фиксном износу (став 2); да овлашћени орган може издати прекршајни налог из става 2. овог члана и када је новчана казна прописана у распону или када се новчана казна израчунава коришћењем математичке формуле (став 3); да ће овлашћени орган, ако је новчана казна прописана у распону, прекршајним налогом изрећи минимум прописане новчане казне (став 4); да се прекршајним налогом уз казну могу изрећи заштитна мјера забране управљања моторним возилом у најкраћем прописаном трајању и заштитна мјера одузимања предмета, као и казнени бодови (став 5); да овлашћени орган може, ако окривљени учини више прекршаја у стицају, прекршајним налогом изрећи јединствену новчану казну која је једнака збиру свих појединачних казни утврђених у минималном износу, а ако је за један или више извршених прекршаја прописана заштитна мјера, може изрећи заштитну мјеру одузимање предмета, односно забрану управљања моторним возилом у најкраћем прописаном трајању (став 6); да ће суд захтјев за покретање прекршајног поступка за прекршај за који је прописана казна у одређеном износу, који је поднио овлашћени орган умјесто

издавања прекршајног налога из става 2. овог члана, рјешењем одбацити (став 7); да се за сваког починиоца посебно издаје прекршајни налог (став 8); да је овлашћени орган обавезан да одмах, без одгађања, а најдуже у року од осам дана унесе прекршајни налог у Регистар, а уколико то не учини, суд ће по захтјеву за судско одлучивање сматрати да је овлашћени орган одустао од прекршајног гоњења и рјешењем обуставити прекршајни поступак (став 9); да се на рјешење о обустави може изјавити жалба у року од осам дана од дана доставе рјешења о прекршају (став 10).

Према члану 149. Закона прекршајни налог се издаје у писаној форми и садржи: назив прекршајни налог, назив овлашћеног органа који га је издао, лично име и својство службеног лица које га је издало, идентификациони број прекршајног налога одређен од овлашћеног органа, датум издавања и датум уручења, лично име окривљеног физичког лица, име оца, његову адресу пребивалишта, односно боравишта, јединствени матични број, мјесто запослења, за странце број путне исправе, односно личне карте, а за одговорно лице у правном лицу и функцију коју обавља у том правном лицу, а за предузетника назив и сједиште радње, назив и сједиште окривљеног правног лица, као и његов јединствени идентификациони број, чињенични опис радње из које произлази правно обиљежје прекршаја, као и вријеме и мјесто извршења прекршаја, закон којим је прописан прекршај који треба примијенити, изречену санкцију, износ накнаде штете и накнаде паушалних трошкова за издавање прекршајног налога, уколико се тај износ може одредити цјеновником, и трошкова поступка насталих утврђивањем прекршаја, употребом техничких средстава или спровођењем анализа и вјештачења, уколико су одређени у фиксном износу, поуку о начину плаћања новчане казне, штете и трошкова са одговарајућим жиро рачуном и упозорење о посљедицама неплаћања, мјесто за потпис, односно потпис и печат лица против којег је издат прекршајни налог, да ли је поводом истог прекршаја издат другом лицу прекршајни налог, те потпис и печат службеног лица овлашћеног органа (став 1); да, уколико је прекршај учињен у саобраћају, прекршајни налог садржи и: регистарски број возила и број саобраћајне дозволе, број возачке дозволе возача, уколико је окривљеном издата и број казних бодова који је законом прописан за такав прекршај (став 2); да прекршајни налог садржи поуку да се лице против којег је издат прекршајни налог, уколико прихвати одговорност и најкасније у року од осам дана од дана пријема прекршајног налога плати половину изречене новчане казне, ослобађа плаћања друге половине новчане казне (став 3); да прекршајни налог садржи упозорење да окривљени има право

да поднесе захтјев за судско одлучивање у року од осам дана од дана уручења, са назнаком којем суду се исти подноси (став 4); да прекршајни налог садржи обавјештење да новчана казна изречена од суда може бити већа од оне која је изречена прекршајним налогом, уколико се поднесе захтјев за судско одлучивање (став 5); да прекршајни налог садржи и обавјештење да ће окривљени бити дужан да надокнади судске трошкове уколико поднесе захтјев за судско одлучивање, уколико суд утврди да је одговоран за прекршај/е наведен/е у прекршајном налогу (став 6); да прекршајни налог садржи мјесто за потпис окривљеног о прихватању одговорности за прекршај у складу са чланом 151. овог закона и мјесто за потпис окривљеног који захтијева судско одлучивање у складу са чланом 154. овог закона (став 7); да овлашћени орган за издавање прекршајног налога утврђује образац прекршајног налога који обавезно садржи податке из ставова 1. до 5. овог члана, уз претходно прибављено мишљење министарства правде (став 8), те да се прекршајни налог сачињава у оригиналу и двије копије, с тим да оригинал задржава овлашћени орган у својој евиденцији, а двије копије се уручују окривљеном и оштећеном ако је странка у поступку (став 9).

Оспореним чланом 187. Закона је прописано да ће суд донијети одлуку у одсуству окривљеног, ако на претрес који је заказан на основу захтјева за покретање прекршајног поступка не дође окривљени који је уредно позван и не оправда изостанак, или окривљени који је писменим изјашњењем прихватио одговорност, на основу доказа достављених од подносиоца захтјева, доказа и писменог приједлога санкције од окривљеног, уколико су докази и такав приједлог поднесени од окривљеног (став 1), да окривљени може на одлуку из става 1. овог члана поднијети молбу за враћање у пређашње стање, осим у случају ако је окривљени писменим изјашњењем прихватио одговорност (став 2) и да се у случају из става 1. овог члана окривљеном не може изрећи казна затвора (став 3).

Одредбама оспореног члана 188. Закона прописано је да ће се сматрати да је окривљени, ако не дође на претрес који је заказан на основу захтјева за судско одлучивање, прихватио одговорност за прекршај пропуштањем (став 1) и да ће суд, у случају из става 1. овог члана, рјешењем утврдити да је прекршајни налог коначан и извршан даном доношења рјешења, због пропуштања појављивања окривљеног (став 2), те да жалба против рјешења из става 1. овог члана није дозвољена (став 3).

Оспореним чланом 229. Закона је прописано да се све новчане казне и трошкови поступка који су изречени на основу извршног прекршај-

ног налога или правоснажног рјешења о прекршају уписују у Регистар и евидентирају као дуг (став 1), да се новчане казне и трошкови поступка евидентирају као дуг у Регистру док кажњени не плати пуни износ новчане казне и трошкова поступка (став 2) и да се новчана казна и трошкови поступка бришу из Регистра по протеку пет година од дана када су прекршајни налог или рјешење о прекршају постали правоснажни и извршни (став 3).

Према члану 230. Закона надлежни орган, односно суд, док се не плате све новчане казне и трошкови који су евидентирани у Регистру, кажњеном неће дозволити: регистрацију или продужење важења регистрације моторног возила (тачка 1), промјену власника моторног возила (тачка 2), издавање или продужење важења возачке дозволе (тачка 3), учествовање на јавном тендеру (тачка 4), регистрацију, односно било коју промјену регистрације правног лица или регистрацију, односно било коју промјену регистрације предузетничке дјелатности, за учињени прекршај из области економског и финансијског пословања (тачка 5) и издавање дозволе за набавку, држање и ношење оружја (тачка 6).

Оспореним чланом 232. Закона је прописано: да ће се кажњени који у року не плати у потпуности или дјелимично новчану казну која је изречена правоснажним рјешењем о прекршају или извршним прекршајним налогом лишити слободе посебним рјешењем тог суда (став 1); да ће суд рјешење о лишењу слободе због неплаћања донијети без одржавања усменог претреса и саслушања странака само једанпут за односни прекршај (став 2); да ће суд рјешење о лишењу слободе из става 1. овог члана донијети по протеку двије године од дана када је прекршајни налог или рјешење о прекршају постало коначно, тј. правоснажно, односно извршно (став 3); да лишење слободе због неплаћања новчане казне доноси суд, по службеној дужности или на приједлог овлашћеног органа, када је новчана казна изречена извршним прекршајним налогом или рјешењем суда (став 4); да ће суд обавијестити овлашћени орган о доношењу рјешења о лишењу слободе због неплаћања (став 5); да суд може рјешењем одредити лишење слободе до 15 дана (став 6); да се мјера лишење слободе неће извршити или ће се обуставити уколико кажњени уплати пун износ новчане казне (став 7); да се мјера лишење слободе не може извршити ако је од дана правоснажности рјешења о прекршају, односно извршног прекршајног налога протекло пет година, с тим што застарјелост извршења мјере лишење слободе не може наступити ако је извршење у току (став 8).

Одредбама Устава Републике Српске, у односу на које давалац иницијативе оспорава наведене законске одредбе, утврђено је: да свако има право на једанку заштиту својих права у поступку пред судом и другим државним органом и организацијом, као и да је сваком зајемчено право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се рјешава о његовом праву или на законом заснованом интересу (члан 16), да се лицу оптуженом за кривично дјело јемчи праведно суђење, да оптужено лице мора бити у најкраћем законском року обавијештено о разлозима оптужбе, да се оптуженом лицу не може судити у његовој одсутности и да се оптуженом који није доступан суду може судити у одсутности само у законом одређеним случајевима (члан 18), те да је зајемчено право на одбрану и право на слободан избор браниоца и несметано општење са њим, те да бранилац не може бити позван на одговорност за радње предузете у поступку одбране (члан 19).

У поступку оцјењивања уставности оспорених одредби наведеног закона, Суд је, поред цитираних уставних одредби, имао у виду да је Уставом Републике Српске утврђено да се уставно уређење Републике темељи на гарантовању и заштити људских слобода и права у складу са међународним стандардима (члан 5. став 1. алинеја 1), да се никоме не може одузети или ограничити слобода, осим у случајевима и по поступку који су утврђени законом (члан 12. став 2), да се слободе и права остварују, а дужности испуњавају непосредно на основу Устава, осим када је Уставом предвиђено да се услови за остваривање појединих од њих утврђују законом, те да се законом може прописати начин остваривања појединих права и слобода само када је то неопходно за њихово остваривање (члан 49), да се слободно предузетништво може законом ограничити ради заштите интереса Републике, човјекове околине, здравља и безбједности људи (члан 52. став 1), да сви облици својине имају једнаку правну заштиту и да се законом може ограничити или одузети право својине, уз правичну накнаду (чл. 54. и 56. став 1), да Република уређује и обезбјеђује, поред осталог, својинске и облигационе односе и заштиту свих облика својине, организацију, надлежност и рад државних органа, финансирање остваривања права и дужности Републике, као и друге односе од интереса за Републику, у складу са Уставом (тач. 6, 10, 17. и 18. Амандмана XXXII на Устав Републике Српске, којим је мијењан члан 68. Устава), да државни органи и организације које врше јавна овлашћења могу у појединачним стварима рјешавати о правима и обавезама грађана или примјењивати мјере принуде и ограничења, само у законом прописаном поступку у коме је свакоме дата могућност да брани

своја права и интересе и да против донесеног акта изјави жалбу, односно употреби друго законом предвиђено правно средство (члан 111), као и да се против појединачних аката судова, управних и других државних органа, као и организација које врше јавна овлашћења, донесених у првом степену, може изјавити жалба надлежном органу (члан 113. став 1), да судови суде на основу Устава и закона (члан 121. став 2) и да се оснивање, надлежност, организација и поступак пред судовима утврђују законом (члан 122).

Поред наведеног, Суд је имао у виду и одредбе чланова 5. и 6. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода (у даљем тексту: Конвенција) којим су заштићени право на слободу и сигурност личности, као и право на правично суђење, те да је чланом 1. Протокола број 1 уз Конвенцију утврђено да свако физичко или правно лице има право на мирно уживање имовине, те да нико не може бити лишен своје имовине, осим у јавном интересу и под условима предвиђеним законом и општим принципима међународног права. Претходне одредбе не задиру у право државе да примјењује такве законе које сматра потребним да би надзирала коришћење имовине у складу са општим интересом или да би осигурала наплату пореза или других доприноса или новчаних казни.

Суд је утврдио да из наведених уставних одредби произлази да је законодавац овлашћен да уреди поступак пред судовима и другим државним органима, дакле и прекршајни поступак, а у оквиру тог овлашћења и да пропише начин извршења прекршајних санкција.

Међутим, по оцјени Суда, из наведених уставних одредби не произлази и овлашћење законодавца да законом пропише могућност лишавања слободе кажњеног лица до 15 дана због неплаћања, потпуно или дјелимично, новчане казне у одређеном року, изречене правоснажним рјешењем о прекршају или извршним прекршајним налогом, безведеног судског поступка, тј. без одржавања усменог претреса и саслушања странака за односни прекршај, како је то прописано оспореним чланом 232. Закона о прекршајима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 63/14). Суд је оцијенио да је законодавац прописивањем лишења слободе безведеног поступка повриједио одредбу члана 5. став 1. алинеја 1. Устава Републике Српске, према којој се уставно уређење Републике темељи на гарантовању и заштити људских слобода и права у складу са међународним стандардима. Поред тога, Суд је оцијенио да су прописивањем као у оспореном члану 232. Закона о прекршајима Републике Српске повријеђе-

на и права гарантована члановима 5. и 6. Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода.

Чланом 5. став 1. Конвенције је утврђено да свако има право на слободу и сигурност личности. Нико не смије бити лишен слободе изузев у сљедећим предметима у складу са законом прописаним поступком: б) законитог хапшења или лишавања слободе због неповиновања законитом налогу суда или с циљем осигурања извршења било које обавезе прописане законом.

Чланом 6. став 1. Конвенције је утврђено да приликом утврђивања грађанских права и обавеза или основаности било какве кривичне оптужбе против њега свако има право на правично суђење и јавну расправу у разумном року пред независним и непристрасним, законом установљеним судом.

Предуслов лишења слободе, према члану 5. став 1. тачка б) Конвенције, представља непоступање у складу са законитом извршном судском одлуком, док њена законитост, између осталог, зависи и од тога да ли је одлука донесена у одговарајућем поступку. Лишење слободе, притом, не смије да представља казну, већ мора да има за циљ обезбјеђење испуњења предметне обавезе, односно да представља оправдану и сразмјерну мјеру предузету у циљу заштите шире друштвене заједнице. Уз то, у демократском друштву неопходно је одмјерити равнотежу између значаја непосредног испуњења обавезе и важности права на слободу док је трајање периода задржавања релевантан фактор при успостављању те равнотеже.

Имајући у виду наведено, Суд је утврдио да прописивање из оспореног члана 232. предметног закона не осигурава успостављање потребне равнотеже с обзиром на то да без одржавања усмене расправе, дакле без разматрања посебности конкретног случаја, суд изриче мјеру лишења слободе. По оцијени Суда, одсуство контроле у контрадикторном поступку, чини да уплитање у права појединца није пропорционално легитимном циљу који се жели остварити, односно да се казна и трошкови поступка наплате. Стога, је Суд утврдио да прописивање као оспореном законском одредбом нема карактер средства за стимулисање поступања по судским одлукама, већ представља притисак и казну за дужника који не може да поступи у складу са правоснажним судским рјешењем. Иако се у двије одредбе оспореног члана 232. предметног закона (ст. 7. и 8) помиње назив „мјера“, Суд је оцијенио да прописано лишење слободе због неплаћања има

значај и сврху казне, што је супротно гаранцијама из одредби чл. 5. и 6. Конвенције.

Оцјењујући оспорене одредбе чл. 148. и 149. Закона о прекршајима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 63/14) Суд је утврдио да уставно овлашћење законодавца да уреди поступак пред судовима и другим државним органима, а тиме и основна правила прекршајног поступка, подразумијева и надлежност законодавца да уреди и скраћени управно-прекршајни поступак покренут прекршајним налогом. У том смислу, по оцјени Суда, законодавац је овлашћен да пропише кад и под којим условима овлашћени орган може издати прекршајни налог, да одреди његову форму и садржину, као и услове и начин утврђивања одговорности за прекршај и изрицање санкције. Наиме, релевантним одредбама предметног закона предвиђена је могућност да окривљени прихвати одговорност за прекршај плаћањем новчане казне и извршењем других обавеза утврђених прекршајним налогом у одређеном року, или да обавијести овлашћени орган да прихвата санкцију одређену у прекршајном налогу или да се одрекне захтјева за судско одлучивање, а прекршајни налог постаје коначан и извршан, односно уколико је прекршајни налог достављен у складу са одредбама овог закона а окривљени не поднесе захтјев за судско одлучивање о издатом прекршајном налогу, сматра се да је прихватио одговорност пропуштањем, а прекршајни налог постаје коначан и извршан (чл. 151. и 152). На основу наведеног Суд је оцијенио да је законодавац у оквиру наведених уставних овлашћења уредио питање покретања прекршајног поступка издавањем прекршајног налога и детаљно прописао поступање овлашћеног органа приликом издавања прекршајног налога, те омогућио окривљеном да на законом прописан начин прихвати одговорност, плати новчану казну или изврши другу обавезу утврђену прекршајним налогом, чиме би се управно-прекршајни поступак завршио. Истовремено, окривљеном је дата и алтернативна могућност да, у року од осам дана од дана уручења налога, поднесе захтјев за судско одлучивање. Поред тога, према члану 115. Устава, Суд није надлежан да цијени оправданост оспорених законских рјешења нити њихову примјену.

Разматрајући оспорене одредбе чл. 187. и 188. Закона о прекршајима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 63/14), којим је прописано кад и под којим условима суд доноси одлуку у одсуству окривљеног са претреса, односно одлуку због пропуштања појављивања окривљеног на претресу, који је заказан на основу захтјева за судско одлу-

чивање, Суд је, поред наведених уставних одредби, имао у виду и релевантне одредбе чл. 154, чл. 157. став 1, чл. 162. ст. 1, 2 и 5, чл. 167. став 1, те чл. 203. и 204. Закона о прекршајима Републике Српске којим је предвиђено; да окривљени може надлежном суду поднијети захтјев за судско одлучивање о прекршајном налогу у року од осам дана од дана уручења налога, и да је суд обавезан о томе обавијести овлашћени орган, као и да санкције изречене у прекршајном налогу брише из Регистра; да овлашћени подносилац може, када није могуће издати прекршајни налог у складу са чланом 148. овог закона, поднијети надлежном суду захтјев за покретање прекршајног поступка; да ће суд, уколико не одбаци поменути захтјев, одредити вријеме и мјесто за одржавање претреса, да се на претрес позивају сљедећа лица: окривљени и његов бранилац, подносилац захтјева, оштећени и њихови законски заступници и пуномоћници, с тим да ће се у позиву окривљени, односно подносилац захтјева упозорити на посљедице пропуштања појављивања на претресу из чл. 187, 188, 189. и 190. овог закона; да се присуство окривљеног у току вођења прекршајног поступка обезбјеђује позивањем од стране суда, као и да окривљени и подносилац захтјева могу изјавити жалбу на рјешење о прекршају у року од осам дана од дана доставе рјешења. На основу наведеног, Суд је оцијенио да је окривљеном одредбама предметног закона обезбијеђено да активно учествује у прекршајном поступку, тако што ће се, на законом прописан начин, изјаснити о радњи која му се ставља на терет тј. да користи прописана правна средства и да има браниоца, уколико то жели. По оцјени Суда, законодавац је овлашћен да пропише кад и под којим условима суд доноси одлуку у одсуству окривљеног са претреса, односно због пропуштања појављивања окривљеног на претресу. Оправданост доношења поменутих одлука суда, избор поступка или правног средства које ће законодавац окривљеном ставити на располагање, по оцјени Суда, ствар је законодавне политике у области сузбијања противправних дјеловања којима се угрожавају или повређују заштићене вриједности, о чему Суд, сагласно члану 115. Устава, није надлежан да одлучује, као и о цјелисходности наведених законских рјешења.

С тим у вези, Суд указује на чињеницу да је одредбама предметног закона уређен институт враћања у пређашње стање (чл. 131. до 135) и да је, између осталих, бранилац окривљеног субјект прекршајног поступка, са статусом учесника у овом поступку (члан 120). Институт враћања у пређашње стање, по схватању Суда, треба да обезбиједи окривљеном који је из оправданих разлога пропустио рок за изјављивање жалбе на одлуку суда да у року од осам дана или у року од деведесет дана поднесе истовре-

мено приједлог за враћање у пређашње стање и жалбу, те окривљеном који је проглашен кривим у одсуству или окривљеном који је пропустио да се појави на претресу, као и подносиоцу захтјева, да у року од осам дана, али не након протека рока од тридесет дана, поднесе приједлог за враћање у пређашње стање.

На тај начин се, по оцјени Суда, грађани не ограничавају у заштити својих права, односно свим странкама у поступку је, под истим условима, омогућен „приступ суду“, тј. учешће и правна заштита у прекршајном поступку у облику права на жалбу или другог правног средства, као и стручног заступања, чиме се штите права странака у поступку и за чију заштиту је неопходно стручно правно знање и искуство, те омогућено да се о правима и обавезама странака одлучи дјелотворно и у разумном року. С обзиром на изложено, Суд је оцијенио да оспореним прописивањем није дошло до повреде одредби Устава Републике Српске, као ни члана 6. став 1. Конвенције, како то наводи давалац иницијативе.

Надаље, Суд је оцијенио да је законодавац у оквиру наведених уставних овлашћења, уређујући поступак пред судовима и другим државним органима, као и остваривање и заштиту слобода и права грађана, оспореним чланом 229. Закона о прекршајима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 63/14) установио службену евиденцију у овој области, тј. Регистар новчаних казни и прекршајних евиденција, као базу података о изреченим санкцијама, мјерама и осталим евиденцијама за прекршаје која је прописана посебним законом, док је чланом 230. овог закона прописао посљедице уписа новчане казне и трошкова поступка у наведени регистар, као посебну административну мјеру ограничења одређених права кажњеног лица. Садржину поменуте мјере чини овлашћење поступајућем органу да одбије регистрацију или продужење важења регистрације моторног возила, промјену власника моторног возила, издавање или продужење важења возачке дозволе, онемогућавање учешћа на јавном тендеру, регистрацију или било коју промјену регистрације правног лица, или регистрацију, односно било коју промјену регистрације предузетничке дјелатности, за учињени прекршај из области економског и финансијског пословања и издавање дозволе за набавку, држање и ношење оружја, све док кажњени не плати пуни износ новчане казне и трошкове поступка. Ова мјера је, по оцјени Суда, прописана предметним законом из разлога обезбјеђења ефикасне наплате новчане казне за почињени прекршај, у року који је одређен рјешењем о прекршају или прекршајним налогом, а што је

легитиман циљ законодавца. Приликом ове оцјене Суд је имао у виду да је наплата новчане казне за прекршај и трошкова прекршајног поступка уређена и одредбама члана 231. Закона тако што је прописано да новчану казну за прекршај и трошкове прекршајног поступка, те других мјера изречених прекршајним налогом или путем споразума о санкцији, извршава овлашћени орган који је казну изрекао, односно суд, као и да ће се, ако починилац не плати новчану казну или трошкове прекршајног поступка по истеку рока од годину дана рачунајући од дана када су прекршајни налог или рјешење о прекршају постали коначни, правоснажни или извршни, наплата извршити принудним путем, по прописима о принудној наплати тако што ће се надлежном органу (Пореска управа) доставити извршни налог за било који износ евидентиран у Регистру и који је дужан да, након извршене наплате новчане казне и трошкова поступка, тај податак евидентира у Регистар. Како је законодавац предметним законом прописао поступак и начин извршења прекршајних санкција у зависности од врсте санкције, степена угрожавања или повређивања заштићених вриједности, то, по оцјени Суда, сврха прописивања и изрицања прекршајних санкција, укључујући и поменута ограничења, не може бити остварена уколико се те санкције не изврше на начин прописан овим законом.

Доступност предметног закона грађанима, као и могућност да се предвиде посљедице поступања, те ефикасан систем наплате новчане казне, по оцјени Суда, суочиће починиоца прекршаја са извјесношћу наплате, па исти може наћи свој материјални интерес да плати новчану казну одмах по издавању прекршајног налога, јер му је то законодавац омогућио, или по правоснажности рјешења о прекршају. У супротном, Суд је оцијенио да је починилац прекршаја, односно кажњено лице, пристало да трпи правне посљедице свог поступања, односно неплаћања новчане казне и трошкова поступка, тј. на мјеру ограничења одређених права из члана 230. Закона, све док не плати пуни износ новчане казне и трошкове поступка. С тим у вези, по оцјени Суда, могућност произвољног поступања надлежног органа у погледу предвиђених ограничења је искључена, јер се ова ограничења заснивају искључиво на службеној евиденцији (Регистру) коју води надлежни орган јавне власти. Затим, у циљу заштите појединих уставних вриједности и добара, за која оцијени да су од општег интереса, по оцјени Суда, законодавац је овлашћен да пропише одређена ограничења права власника ствари у њеном коришћењу, као и правног лица или субјекта слободног предузетништва у обављању дјелатности. Стога су ограничења прописана оспореним чланом 230. Закона легалан начин самозаштите Ре-

публике, општег и финансијског интереса, који поставља и захтјев ефикасног и одрживог система наплате правоснажно изречених новчаних казни и трошкова поступка. Како су предметна ограничења неопходна друштвеној заједници, то су, по оцјени Суда, пропорционална сврси коју има прекршајно нормирање. Истовремено, предметна ограничења нису у функцији супституције извршног поступка, већ дозвољеног ограниченог притиска на одређено лице или субјекат да изврши своју обавезу, која му је правоснажним актом одређена, тако да је, по оцјени Суда, законодавац успоставио избалансиран однос употребљених средстава и циља који се жели постићи. С обзиром на то да мијешање власти у права појединаца остаје у домену неопходног и у границама нужног, то он, по оцјени Суда, не сноси претјеран терет. На основу изложеног, по оцјени Суда, оспореним прописивањем законодавац није изашао из оквира својих уставних овлашћења. Сходно наведеном, оспореним члановима 229. и 230. предметног закона није дошло до повреде права на мирно уживање имовине грађана гарантованог чланом 1. Протокола број 1 уз Конвенцију. И Конвенција предвиђа да држава има право да примјењује законе које сматра потребним да би надзирала коришћење имовине у складу са општим интересом или да би осигурала наплату пореза или других доприноса или новчаних казни.

Према члану 115. Устава Републике Српске, Уставни суд није надлежан да оцјењује међусобну усклађеност појединих законских одредби, у конкретном случају сагласност члана 229. став 3. Закона о прекршајима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 63/14) са чланом 99. истог закона, као ни сагласност закона Републике Српске са Уставом Босне и Херцеговине.

С обзиром на то да иницијатива Милорада Савића из Крагујевца, Република Србија, није садржавала све неопходне податке за вођење поступка пред Судом, од даваоца иницијативе је, дописом од 17. фебруара 2014. године, затражено да иницијативу прецизира тако што ће навести службени гласник у којем је оспорени закон објављен, као и одредбу Устава Републике Српске која је доношењем овог закона повријеђена, те разлоге за то. Истовремено је упозорен да, уколико не поступи сходно тражењу Суда, иницијатива неће бити прихваћена.

Како давалац иницијативе није поступио по налогу Суда, односно није, у остављеном року, отклонио недостатке који онемогућавају даље поступање, Суд је, на основу члана 37. став 1. тачка в) Закона о Уставном суду

Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 104/11 и 92/12), одлучио да не прихвати дату иницијативу.

У току поступка Суд је утврдио да је одредбом члана 244. Закона о прекршајима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ број 63/14) прописано да ступањем на снагу овог закона престаје да важи Закон о прекршајима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 34/06, 1/09, 29/10 и 109/11).

Имајући у виду да је у току поступка оспорени Закон о прекршајима Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 34/06, 1/09, 29/10 и 109/11) престао да важи, Суд је, на основу члана 57. тачка а) Закона о Уставном суду Републике Српске („Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), обуставио поступак за оцјену уставности чл. 32. до 38, чл. 55, 79, 80. и 82. истог закона, по иницијативи Удружења грађана „Савјест“ из Бање Луке, оцјењујући притом да није потребно донијети одлуку због тога што нису отклоњене посљедице неуставности.

Цијенећи да је у току претходног поступка правно стање потпуно утврђено и прикупљени подаци пружају поуздан основ за одлучивање, Суд је, на основу члана 40. став 5. Закона о Уставном суду Републике Српске, о уставности оспорених одредби предметног закона одлучио без доношења рјешења о покретању поступка.

(Одлука број: У-14/14 од 29. априла 2015. године)

ЗАКОН О ПРАВИМА БОРАЦА, ВОЈНИХ ИНВАЛИДА И ПОРОДИЦА ПОГИНУЛИХ БОРАЦА ОДБРАМБЕНО-ОТАЦБИНСКОГ РАТА РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ

Имајући у виду да се оспорене одредбе оспорених нормативних аката подједнако односена сва лица којима се утврђује болест као чињеница на основу које остварују своја права, као и то да уставно начело равноправности не подразумејева једнакост у апсолутном смислу већ гарантује једнак третман субјеката који се налазе у истим правним ситуацијама у реализацији одређених права и обавеза, Суд је оцијенио да оспореним нормама није повријеђена уставна гаранција на недискриминацију.

И з о б р а з л о ж е њ а :

Мирко Анђелић из Кнежице дао је Уставном суду Републике Српске иницијативу за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 88. став 4. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отацбинског рата Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 134/11) и уставности и законитости члана 8. став 2. и члана 13. Правилника о раду љекарских комисија за оцјену војног инвалидитета (“Службени гласник Републике Српске” број 100/12). Давацац иницијативе сматра да се различитим прописивањем остваривања права по основу болести, у односу на погинуле, умрле или нестале, оспореним чланом Закона нарушава правна једнакост и крше одредбе чл. 10. и 67. Устава Републике Српске. Такође, мишљења је да се оспореним одредбама члана 8. став 2. Правилника, поред кршења одредби члана 129. став (2), и члана 178. став (1) Закона о општем управном поступку, крше и одредбе чланова 40, 45, 67, и 108. Устава Републике Српске, односно да се прописивањем као у овим одредбама не поштује принцип владавине права. Поред наведеног, подносилац иницијативе оспорава члан 13. Правилника истичући да се истим крше одредбе чланова 131. ст. (1) и (3) и члана 177. став (3) Закона о општем управном поступку, као и чланови 40, 45, 67. и 108. Устава Републике Српске.

Разматрајући дату иницијативу Суд је, рјешењем од 26. јуна 2014. године, покренуо поступак за оцјењивање уставности члана 88. став 4. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца

Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” број 134/11, 9/12 и 40/12) и уставности и законитости члана 8. став 2. и члана 13. Правилника о раду љекарских комисија за оцјену војног инвалидитета (“Службени гласник Републике Српске” број 100/12).

У одговору на наводе из иницијативе за покретање поступка за оцјењивање уставности члана 88. став 4. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске који је доставила Народна скупштина Републике Српске, између осталог, наведено је да је иницијатива неоснована, да садржи погрешно тумачење уставних одредби и да се оспорени закон односи једнако на сва лица која су дужна медицинском документацијом доказивати болест као чињеницу на основу које остварују своја права. Такође сматрају да ова лица не треба поредити са лицима у потпуно различитим ситуацијама (рањавање, погибија, смрт и нестанак) и са лицима која имају обавезу да на основу увјерења доказују исту чињеницу. У вези с тим наводе да је законодавац тај који процјењује да ли објективна различитост оправдава и у којој мјери, различито третирање у, иначе истој или сличној ситуацији, односно да права и обавезе одређених истоврсних или сличних група регулише на различите начине, ако се оваквим поступањем исправљају постојеће неједнакости међу њима или за то постоје други оправдани разлози. Истичу да је оспорени члан Закона сагласан са чланом 67. Устава Републике Српске, као и то да је очигледно да је у овој иницијативи присутно незадовољство постојећим законским рјешењем, због чега предлажу да се иницијатива одбије.

Одговор на наводе из иницијативе за оцјењивање уставности и законитости члана 8. став 2. и члана 13. Правилника о раду љекарских комисија за оцјену војног инвалидитета дало је Министарство рада и борачко-инвалидске заштите Републике Српске, у коме наводи да оспорене одредбе Правилника нису у супротности са Уставом и законом, односно да је, у циљу ефикасности и економичности поступка, оспореним чланом 8. став 2. Правилника прописан изузетак од правила да другостепена љекарска комисија даје налаз, мишљење и оцјену на основу непосредног прегледа странке, као и то да је прописивањем као у оспореном члану 13. Правилника омогућено да се странка упозна са садржајем коначно датог налаза, мишљења и оцјене и да рјешење засновано на таквом налазу евентуално оспорава. На основу наведеног предлажу да Суд одбије иницијативу за утврђивање уставности и законитости оспорених чланова Правилника.

Оспореним чланом 88. став 4. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 134/11, 9/12 и 40/12) прописано је да се чињеница да је болест наступила под околностима из чл. 2, 5. и 7. овог закона утврђује само на основу медицинске документације која потиче из времена службе у оружаним снагама и периода од 30 дана по отпуштању из оружаних снага.

Оспореним чланом 8. став 2. Правилника о раду љекарских комисија за оцјену војног инвалидитета (“Службени гласник Републике Српске” број 100/12) прописано је да изузетно од одредбе става 1. овог члана, другостепена љекарска комисија може дати налаз и мишљење на основу медицинске и друге релевантне документације, без непосредног прегледа странке, ако оцијени да тај преглед није неопходан, док је оспореним чланом 13. овог правилника прописано да се налаз, мишљење и оцјена љекарске комисије не мора саопштити прегледаном лицу одмах по извршеном вјештачењу, али му се доставља један примјерак налаза, мишљења и оцјене уз рјешење којим је ријешено у управној ствари.

Уставом Републике Српске утврђено је: да су грађани равноправни у слободама, правима и дужностима, једнаки пред законом и уживају исту правну заштиту без обзира на расу, пол, језик, националну припадност, вјероисповијест, социјално поријекло, рођење, образовање, имовно стање, политичко и друго увјерење, друштвени положај или друго лично својство (члан 10); да омладина, жене и инвалиди имају посебну заштиту (члан 40. став 3); да је свако дужан да се придржава Устава и закона (члан 45. став 1); да републички органи, у оквиру Уставом утврђених права и дужности Републике, утврђују политику, доносе и извршавају законе, друге прописе и опште акте, врше заштиту уставности и законитости (члан 67. став 1); да Република, поред осталог уређује и обезбјеђује организацију, надлежност и рад државних органа, те борачку и инвалидску заштиту (тачке 10. и 12. Амандмана XXXII, којим је замијењен члан 68. Устава); да свако има право на једнаку заштиту својих права у поступку пред судом и другим државним органом, као и то да је свакоме зајемчено право на жалбу или друго правно средство против одлуке којом се рјешава о његовом праву или на законом заснованом интересу (члан 16) и да државни органи и организације који врше јавна овлашћења могу у појединим стварима рјешавати о правима и обавезама грађана или примјењивати мјере принуде или ограничења, само у законом прописаном поступку у коме је свакоме дата могућност да брани

своја права и интересе и да против донесеног акта изјави жалбу, односно употреби друго законом предвиђено правно средство (члан 111).

Законом о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 134/11, 9/12 и 40/12), поред прописивања у оспореним одредбама, прописано је: да се овим законом уређују услови, начин и поступак за утврђивање статуса и права бораца војних инвалида и чланова породица погинулих бораца и умрлих војних инвалида и чланова породица лица страдалих у вршењу војне службе или у вршењу активности у вези са том службом, начин обезбјеђивања новчаних средстава, те других питања од значаја за остваривање права прописаних овим законом (члан 1); да о статусу и правима по овом закону у првом степену рјешавају општински, односно градски органи управе надлежни за послове борачко-инвалидске заштите, уколико законом није другачије одређено и да по жалби на рјешење органа из става 1. овог члана рјешава Министарство (члан 87. ст. (1) и (2)).

У поступку оцјењивања уставности оспорене одредбе члана 88. став 4. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 134/11, 9/12 и 40/12), Суд је утврдио да су неосновани наводи даваоца иницијативе да се прописивањем као у овој одредби нарушава уставно начело равноправности, односно да се повређују гаранције из члана 10. Устава и члана 67. став 1. Устава. Наиме, прописивањем да се чињеница да је болест наступила под околностима из чл. 2, 5. и 7. овог закона утврђује само на основу медицинске документације која потиче из времена службе у оружаним снагама и периода од 30 дана по отпуштању из оружаних снага, по оцјени Суда, не доводе се у неравноправан положај лица на која се односе одредбе члана 88. став 2. и члана 90. став 1. овог закона, јер се не ради о субјектима који су у истој правној ситуацији. Имајући у виду да се оспорена одредба подједнако односи на сва лица којима се утврђује болест као чињеница на основу које остварују своја права, као и то да уставно начело равноправности не подразумева једнакост у апсолутном смислу већ гарантује једнак третман субјеката који се налазе у истим правним ситуацијама у реализацији одређених права и обавеза, Суд је оцијенио да оспореним нормирањем нису повријеђене наведене уставне гаранције. С тим у вези, Суд је, у конкретном случају, имао у виду да је право законодавца да процијени оправданост објективне различитости, од-

носно различитог регулисања права и обавеза одређених истоврсних или сличних група, ако се оваквим поступањем исправљају постојеће неједнакости међу њима, или за то постоје други оправдани разлози.

Оцјењујући уставност и законитост оспореног члана 8. став 2. и члана 13. Правилника о раду љекарских комисија за оцјену војног инвалидитета, Суд је утврдио да је чланом 92. став 1. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 134/11, 9/12 и 40/12) прописано да се војни инвалидитет, право на додатак за његу и помоћ, право на ортопедски додатак, као и чињеницу да је болест, односно смрт у узрочној вези са вршењем војне службе утврђују на основу налаза, мишљења и оцјене надлежних љекарских комисија. Ставом 2. истог члана Закона прописано је да надлежне љекарске комисије могу дати и оцјену способности за рад, ако је та способност услов за остваривање права по овом закону. Члановима 93. и 94. предметног закона прописан је састав љекарских комисија које дају налаз и мишљење органу који у првом и другом степену рјешавају о правима по овом закону. Такође, чланом 95. став 3. Закона прописано је да министар доноси правилник којим се уређује начин рада љекарских комисија.

Оцјењујући законитост члана 8. став 2. Правилника у односу на члан 129. став (2) и члан 178. став (1) Закона о општем управном поступку (“Службени гласник Републике Српске” бр. 13/02, 87/07 и 50/10), као и у односу на чланове 40, 45, 67. и 108. Устава, Суд је утврдио да предметне одредбе Закона о општем управном поступку регулишу првостепени управни поступак, односно поступак до доношења првостепеног управног акта. Како се оспорена одредба Правилника односи на поступање другостепене љекарске комисије која, сагласно члану 94. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске, даје налаз и мишљење органу који у другом степену рјешава о правима по овом закону, Суд је утврдио да иста није у супротности са члановима 129. став (2) и 178. став (1) Закона о општем управном поступку.

Оцјењујући законитост члана 13. Правилника у односу на члан 131. ст. (1) и (3) и члан 177. став (3) Закона о општем управном поступку као и у односу на чланове 40, 45, 67. и 108. Устава, Суд је утврдио да одредбе члана 131. ст. (1) и (2) Закона регулишу посебан испитни поступак који се, сагласно члану 130. став (1) Закона, спроводи када је то потребно ради утврђивања чињеница и околности које су значајне за рјешавање ствари или ради

давања странкама могућности да остваре и заштите своја права и правне интересе. Ставом (2) овог члана прописано је да ток испитног поступка одређује, према околностима појединог случаја, службено лице, у складу са одредбама овог закона и других прописа који се односе на управну ствар о којој се ради. С обзиром на одредбе из члана 92. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске, Суд је утврдио да исти није у супротности са члановима 131. ст. (1) и (3) Закона о општем управном поступку.

У оцјени законитости оспореног члана Правилника у односу на члан 177. став (3) Закона о општем управном поступку Суд је утврдио да, сагласно члану 1. Правилника, љекарске комисије имају статус колективних вјештака. Међутим, Суд је утврдио да се, обзиром на чињеницу да је законодавац, прописивањем као у одредбама чланова 92. и 95. став 3. Закона о правима бораца, војних инвалида и породица погинулих бораца Одбрамбено-отаџбинског рата Републике Српске, као посебним законом, који представља правни основ за доношење оспореног правилника, љекарским комисијама дао посебан статус, односно повјерио им другачију улогу у односу на институт вјештачења уопште, који је регулисан члановима 171 – 180 Закона о општем управном поступку, то се законитост ове одредбе не може се доводити у директну везу са чланом 177. став (3), због чега и у овом случају није дошло до повреде начела законитости.

Сагласно наведеном, Суд је утврдио да оспорене одредбе члана 8. став 2. и члана 13. Правилника о раду љекарских комисија за оцјену војног инвалидитета нису у супротности ни са члановима 40, 45, 67. и 108. Устава Републике Српске.

(Рјешење број: У- 33/14 од 29. априла 2015. године)

**ПРИЈЕДЛОГ “ЗА РЈЕШАВАЊЕ СУКОБА НАДЛЕЖНОСТИ
ИЗМЕЂУ МИНИСТАРСТВА УПРАВЕ И ЛОКАЛНЕ
САМОУПРАВЕ, ВЛАДЕ РЕПУБЛИКЕ СРПСКЕ У СЛУЧАЈУ
БЛОКАДЕ РАДА СКУПШТИНЕ ОПШТИНЕ КНЕЖЕВО”**

Уставни суд ће одбацити приједлог за рјешавање сукоба надлежности у случају када његов подносилац није поступио по налогу Суда недостатке на које му је указано, као и због ненадлежности Уставног суда да цијени уставност и законитост чињења, односно пропуштања извршног органа да предузме одређено чињење.

Образложење

Радован Марић, Драго Поповић и Драгољуб Боројевић, сви из Кнежева, поднијели су Уставном суду Републике Српске (у даљем тексту: Суд) приједлог за, како се наводи, „рјешавање сукоба надлежности између Министарства управе и локалне самоуправе, Владе Републике Српске у случају блокаде рада Скупштине Општине Кнежево“. У приједлогу се појашњава да је предсједник Скупштине Општине Кнежево прекинуо 72. сједницу Скупштине; да је, под предједавањем потпредсједника Скупштине, предметна сједница настављена; да су на овој сједници донесене одлуке о разрјешењу са функције и одређених функционера јединице локалне самоуправе; да разријешени функционери одбијају да изврше примопредају дужности, те тиме онемогућавају сваки даљи рад Скупштине. Предлагачи сматрају да је Министарство управе и локалне самоуправе одбило надлежности из члана 91. Закона о локалној самоуправи (“Службени гласник Републике Српске” бр. 101/04, 42/05 и 118/05), а с обзиром на то да их није искористило како би обезбиједило несметано функционисање Скупштине Општине Кнежево. Такође, предлаже се да Суд оцијени уставност и законитост оваквог одбијања.

С обзиром на то да поднесени приједлог није садржавао све неопходне податке за даље поступање Суда у овој правној ствари, дописом од 3. јула 2014. године, од предлагача је затражено да приједлог, у остављеном року, уреди тако што ће, у складу са чланом 45. Закона о Уставном суду Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске” бр. 104/11 и 92/12), навести назив органа који прихватају или одбијају надлежност, тј. прецизирати који је то орган који се налази у сукобу надлежности са

Министарством управе и локалне самоуправе, као и навести разлоге на основу којих органи у сукобу надлежности прихватају, односно одбијају надлежност. У том смислу, подносиоци приједога су упозорени да ће њихов приједлог, уколико не поступи сходно тражењу Суда, бити одбачен.

Поступајући према налогу Суда, дана 18. јула 2014. године, подносиоци приједлога су поновили првобитно изнесене наводе наглашавајући своје незадовољство поступањем Министарства управе и локалне самоуправе у контексту обезбјеђења предуслова за редован рад Скупштине Општине Кнежево. У истом поднеску је тражено да Суд обавезе ресорно министарство на предузимање мјера које би омогућиле функционисање Скупштине, као и да утицајем на исто, али и на друге, неименоване, институције Републике Српске, обезбиједи преиспитивање законског оквира у циљу избегавања понављања сличних ситуација.

Узимајући у обзир садржину поднеска од 18. јула 2014. године, Суд је оцијенио да подносиоци приједлога нису поступили сходно налогу да у остављеном року отклоне недостатке на које им је указано, а који онемогућавају поступање Суда у дијелу приједлога којим је тражено рјешавање сукоба надлежности.

Поред овога, Суд је оцијенио да наводи о неуставности, тј. незаконитости пропуштања Министарства да поступи сходно овлашћењима из члана 91. Закона о локалној самоуправи, нису од уставноправног значаја. Наиме, с обзиром да, у складу са чланом 115. став 1. тачке 1. и 2. Устава, контрола уставности и законитости подразумијева судско одлучивање о сагласности закона, других прописа и општих аката са Уставом, односно одлучивање о сагласности прописа и општих аката са законом, Суд је утврдио да није у његовој надлежности да цијени уставност и законитост чињења, односно пропуштања Министарства управе и локалне самоуправе да предузме одређено чињење. Исто тако, није у надлежности овог суда да обавезује органе извршне и законодавне власти да предузимају или да се уздржавају од предузимања појединих радњи, односно да усвајају конкретна законска рјешења.

С обзиром на наведено, Суд је, на основу члана 37. став 1. тачке а) и в) Закона о Уставном суду Републике Српске (“Службени гласник Републике Српске“ бр. 104/11 и 92/12), одлучио да одбаци поднесени приједлог.

(Рјешење број У-55/14 од 27. маја 2015. године)

