

Уставни суд у саставу: председник др Драгиша Слијепчевић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, Весна Илић Прелић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, др Боса Ненадић, Милан Станић, др Драган Стојановић, мр Томислав Стојковић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ђетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 7. јула 2011. године, донео је

## О Д Л У К У

(Сл. гласник РС бр. 66/11)

Основни текст на снази од 07/09/2011, у примени од 07/09/2011

Утврђује се да одредба члана 29. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције ("Службени гласник РС", број 53/10), није у сагласности са Уставом и потврђеним међународним уговором.

## Образложење

Уставном суду поднет је предлог за оцену уставности и сагласности са потврђеним међународним уговорима одредбе члана 29. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције ("Службени гласник РС", број 53/10).

Предлагач сматра да оспорена одредба члана 29. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције (члан 82. став 3. основног текста Закона о Агенцији за борбу против корупције) није у сагласности са одредбама члана 3. став 2, чл. 4. и 6, члана 21. став 1, члана 53, члана 102. став 3. и члана 126. Устава. Према наводима предлагача, оспорена одредба Закона није у сагласности са одредбом члана 3. став 2. Устава, јер су функционери који су затечени на јавним функцијама након почетка примене Закона о Агенцији за борбу против корупције доведени у положај да не морају да се повинују Уставу и закону, зато што им је овом одредбом Закона омогућено да поступају супротно одредбама Устава којима је утврђена неспојивост функција и постојање сукоба интереса и одредаба посебних закона који регулишу иста питања. Предлагач даље наводи да се на основу оспорене одредбе Закона омогућава функционерима који су изабрани непосредно од грађана да истовремено врше и јавне функције у другим гранама власти, чиме се нарушава принцип поделе власти из члана 4. Устава, доводи у питање равнотежа и онемогућава међусобна контрола три гране власти. Оспореном одредбом Закона, по мишљењу предлагача, повређује се и уставно начело забране сукоба интереса из члана 6. Устава, јер се функционерима изабраним на јавне функције непосредно од грађана пре 1. јануара 2010. године омогућава да наставе са обављањем још једне јавне функције, независно од тога да ли се тиме угрожава непристрасно вршење јавне функције, односно да ли истовремено вршење јавне функције на коју је неко лице изабрано непосредно од грађана и друге јавне функције чије се вршење наставља представља сукоб интереса. Што се тиче повреде принципа забране дискриминације из члана 21. Устава, предлагач истиче да је законодавац оспореном одредбом Закона направио разлику између функционера који су више јавних функција вршили на дан 1. јануара 2010. године и функционера који су вршење јавне функције започели након овог датума или ће тек бити изабрани или постављени на јавну функцију, стављајући у повољнији положај "затечене" функционере, на тај начин што су "затечени" функционери аболирани од испуњења прописаних услова за ступање на другу јавну функцију и од предвиђеног поступка за давање сагласности који се води пред Агенцијом за борбу против корупције. Према наводима предлагача, оспорена одредба Закона није у сагласности ни са одредбом члана 53. Устава, с обзиром на то да функционери који су у вршењу више јавних

функција затечени 1. јануара 2010. године, за настављање њиховог вршења не морају да испуне све услове и покрену поступак за добијање сагласности пред Агенцијом, за разлику од функционера који ступају на функцију након доношења Закона о Агенцији за борбу против корупције. Предлагач даље наводи да оспорена одредба Закона није у сагласности ни са одредбама члана 102. став 3. и члана 126. Устава, јер супротно овим одредбама, омогућава носиоцима јавних функција који су изабрани непосредно од грађана пре 1. јануара 2010. године да наставе са вршењем како јавних функција на које су непосредно изабрани, тако и друге јавне функције, без обзира на евентуално утврђивање неспојивости јавних функција или сукоба интереса, чак и у случају да се налазе на јавним функцијама за које су прописане забране сагласно наведеним одредбама Устава. Предлагач такође истиче да оспорена одредба Закона није у сагласности ни са одредбама члана 1. тачка (в), члана 5. став 1. и члана 7. став 4. Конвенције Уједињених нација против корупције, јер се примењивањем оспорене одредбе Закона "оне могућава унапређење интегритета, одговорности и правилног управљања јавним пословима, оне могућава развој, примењивање и одржавање делотворне, координиране политике спречавања корупције у Републици Србији, чиме се повређују принципи владавине права, доброг управљања јавним пословима и јавном имовином, интегритет, транспарентност и одговорност државне власти, те смањује капацитет Републике Србије за установљавање, одржавање и јачање система којима се повећава транспарентност и спречава сукоб интереса".

Уставни суд је, на седници од 28. октобра 2010. године, закључио да се предлог достави Народној скупштини на одговор. Народна скупштина, у остављеном року, није доставила Уставном суду одговор на наводе из поднетог предлога, па је Уставни суд, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду ("Службени гласник РС", број 109/07), наставио поступак у овом уставносудском предмету.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Закон о Агенцији за борбу против корупције је донела Народна скупштина, на седници другог редовног заседања у 2008. години, 23. октобра 2008. године. Закон је објављен у "Службеном гласнику РС", број 97/08 од 27. октобра 2008. године, ступио је на снагу 4. новембра 2008. године, а почео је да се примењује 1. јануара 2010. године. Народна скупштина је донела Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције 28. јула 2010. године и овај закон је ступио на снагу 6. августа 2010. године.

Законом о Агенцији за борбу против корупције уређује се оснивање, правни положај, надлежност, организација и начин рада Агенције за борбу против корупције, а такође се уређују правила у вези са спречавањем сукоба интереса при вршењу јавних функција и пријављивањем имовине лица која врше јавне функције, поступак и одлучивање у случају повреде овог закона, увођење планова интегритета, као и друга питања од значаја за рад Агенције. Чланом 29. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције извршена је у целини измена члана 82. основног текста Закона, којим су као прелазним решењем тог закона регулисана правила за решавање сукоба интереса у обављању јавних функција тзв. "затечених" функционера, тј. функционера који су се у моменту почетка примене Закона (1. јануар 2010. године) затекли у обављању више јавних функција, сагласно прописима којима је ова материја била уређена пре почетка примене овог закона. Тако је одредбама члана 29. ст. 1. и 2. Закона о изменама и допунама Закона прописано: да је функционер који је вршио више јавних функција на дан 1. јануара 2010. године, а није се до 1. априла определио коју ће јавну функцију наставити да обавља, дужан да најкасније до 1. септембра 2010. године обавести Агенцију које све функције обавља и да Агенција, по пријему обавештења из става 1. овог члана, утврђује да ли се вршењем више јавних функција угрожава непристрасно вршење јавне функције, односно да ли

то представља сукоб интереса и ако утврди да се вршењем више јавних функција угрожава непристрасно вршење јавне функције, односно да постоји сукоб интереса, Агенција доноси одлуку којом одређује рок, који не може бити дужи од 30 дана, у којем је функционер дужан да престане са вршењем неспојивих функција. Ово су основна правила према којима се решава питање евентуалног сукоба интереса тзв. "затечених" функционера. Међутим, законодавац је предвидео изузетак од ових правила и оспореном одредбом члана 29. став 3. Закона о изменама и допунама Закона прописао да изузетно од става 2. овог члана, функционер може да настави обављање једне јавне функције, а уз њу и јавне функције на које је изабран непосредно од грађана, као и јавне функције коју је законом и другим прописом обавезан да врши.

Поред одредаба члана 29. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције, према оцени Уставног суда, од значаја за сагледавање спорних правних питања су и одредбе основног текста Закона о Агенцији за борбу против корупције којима је регулисана забрана вршења друге јавне функције, тј. одредбе члана 28. Закона о Агенцији за борбу против корупције, којима је прописано: да функционер може да врши само једну јавну функцију, осим ако је законом и другим прописом обавезан да врши више јавних функција и да изузетно од става 1. овог члана, функционер може да врши другу јавну функцију, на основу сагласности Агенције (ст. 1. и 2.); да функционер изабран на јавну функцију непосредно од грађана може, без сагласности Агенције, да врши више јавних функција на које се бира непосредно од грађана, осим у случајевима неспојивости утврђених Уставом (став 3.); да је функционер који је изабран, постављен или именован на другу јавну функцију и који намерава да више функција врши истовремено, дужан да у року од три дана од дана избора, постављења или именовања затражи сагласност Агенције, да уз захтев, функционер доставља и прибављено позитивно мишљење органа који га је изабрао, поставио или именовао на јавну функцију, а функционер који је изабран на јавну функцију непосредно од грађана доставља позитивно мишљење надлежног радног тела органа у коме је функционер (став 4.); да је Агенција дужна да одлучи по потпуном и уредном захтеву из става 4. овог члана у року од 15 дана од дана пријема захтева, да Агенција неће дати сагласност за вршење друге јавне функције, уколико је вршење те функције у сукобу са јавном функцијом коју функционер већ врши, односно уколико утврди постојање сукоба интереса, о чему доноси образложену одлуку (став 5.); да се у случају да Агенција не одлучи у року из става 5. овог члана, сматра да је дала одобрење функционеру за вршење друге јавне функције, осим ако је функционеру другим прописом забрањено истовремено вршење те две јавне функције (став 6.); да функционеру који је изабран, постављен или именован на другу јавну функцију супротно одредбама овог закона, каснија функција престаје по сили закона (став 7.); да одлуку о престанку функције у случају из става 7. овог члана доноси орган, односно стално радно тело органа који је функционера изабрао, поставио или именовао на каснију функцију, у року од осам дана од дана пријема одлуке Агенције којом се утврђује да је функционер изабран, постављен или именован на другу јавну функцију супротно одредбама овог закона (став 8.).

Поред наведеног, одредбама Закона о Агенцији за борбу против корупције прописано је: да је у смислу овог закона, функционер свако изабрано, постављено или именовано лице у органе Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органе јавних предузећа и привредних друштава, установа и других организација чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и друго лице које бира Народна скупштина, да је јавна функција - функција у органима Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе, органима јавних предузећа и привредних друштава, установа и других организација чији је оснивач, односно члан Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе, као и функција других лица које бира Народна

скупштина, а подразумева овлашћења руковођења, одлучивања, односно доношења општих или појединачних аката, а да је сукоб интереса ситуација у којој функционер има приватни интерес који утиче, може да утиче или изгледа као да утиче на поступање функционера у вршењу јавне функције, односно службене дужности, на начин који угрожава јавни интерес ( члан 2. став 1. ал. 2, 3. и 6.); да је Агенција надлежна да, поред осталог, надзире спровођење Националне стратегије за борбу против корупције, Акционог плана за примену Националне стратегије за борбу против корупције и секторских акционих планова, да покреће поступак и изриче мере због повреде овог закона, као и да решава о сукобу интереса ( члан 5.).

Уставом Републике Србије утврђено је: да се владавина права остварује слободним и непосредним изборима, уставним јемствима људских и мањинских права, поделом власти, независном судском влашћу и повиновањем власти Уставу и закону ( члан 3. став 2.); да је правни поредак јединствен, да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску, да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли ( члан 4. ст. 1, 2. и 3.); да нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима, да се постојање сукоба интереса и одговорност при њиховом решавању одређује Уставом и законом ( члан 6.); да су пред Уставом и законом сви једнаки ( члан 21. став 1.); да грађани имају право да учествују у управљању јавним пословима и да под једнаким условима ступају у јавне службе и на јавне функције ( члан 53.); да Република Србија уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа ( члан 97. тачка 16.); да народни посланик не може бити посланик у скупштини аутономне покрајине нити функционер у органима извршне власти и правосуђа, нити може обављати друге функције, послове и дужности за које је законом утврђено да представљају сукоб интереса ( члан 102. став 3.); да члан Владе не може бити народни посланик у Народној скупштини, посланик у скупштини аутономне покрајине и одборник у скупштини јединице локалне самоуправе, нити члан извршног већа аутономне покрајине или извршног органа јединице локалне самоуправе и да се законом уређује које су друге функције, послови или приватни интереси у сукобу са положајем члана Владе ( члан 126.).

Конвенцијом Уједињених нација против корупције ("Службени лист СЦГ - Међународни уговори", број 12/05) утврђено је: да су циљеви ове конвенције да се унапреде и ојачају мере за ефикасније и успешније спречавање и борбу против корупције, да се унапреди, олакша и подржи међународна сарадња и техничка помоћ у спречавању и борби против корупције, укључујући повраћај средстава и да се унапреди интегритет, одговорност и правилно управљање јавним пословима и јавном имовином ( члан 1.); да је свака држава уговорница, у складу са основним начелима свог правног система, дужна да развија и примењује или одржава делотворну, координирану политику спречавања корупције којом се унапређује учешће друштва и одражавају начела владавине права, доброг управљања јавним пословима и јавном имовином, интегритет, транспарентност и одговорност ( члан 5. став 1.); да ће свака држава оснивати према потреби тело или тела за спречавање корупције којима ће обезбедити независност, у складу са основним начелима свог правног система, како би то тело или тела могла вршити своје функције ефикасно и неометано од било каквог неоправданог утицаја ( члан 6. ст. 1. и 2.); да ће свака држава уговорница, у складу са основним начелима свог законодавства, настојати да установи, одржи и јача системе којима се повећава транспарентност и спречава сукоб интереса ( члан 7. став 4.).

Из наведеног следи да је начело забране сукоба интереса једно од уставних начела којим је утврђено да нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима. Ово начело, дакле, подразумева

забрану за вршиоце свих јавних функција да истовремено обављају, односно врше друге функције и послове у чијем би вршењу због интереса изражених у тим пословима могли објективно доћи у ситуацију да јавну функцију врше на начин којим би јавни интерес подредили свом или туђем приватном интересу, односно да је врше на начин којим би се довело у питање остваривање општег интереса. Да би се очувао јавни интерес у вршењу државних и јавних функција, већ су Уставом утврђене неспојивости појединих јавних функција, као што су: да народни посланик не може бити посланик у скупштини аутономне покрајине нити функционер у органима извршне власти и правосуђа, нити може обављати друге функције, послове и дужности за које је законом утврђено да представљају сукоб интереса ( члан 102. став 3.); да председник Републике не може обављати другу јавну функцију или професионалну делатност ( члан 115.); да члан Владе не може бити народни посланик у Народној скупштини, посланик у скупштини аутономне покрајине и одборник у скупштини јединице локалне самоуправе, нити члан извршног већа аутономне покрајине или извршног органа јединице локалне самоуправе ( члан 126. став 1.); да председници судова не могу бити изборни чланови Високог савета судства ( члан 153. став 5.); да судија Уставног суда не може вршити другу јавну или професионалну функцију, нити посао, изузев професуре на правном факултету у Републици Србији, у складу са законом ( члан 173. став 1.).

Поред овакве, Уставом непосредно утврђене неспојивости појединих јавних функција и послова за одређене категорије јавних функционера, Устав је препустио да се за поједине категорије функционера постојање сукоба интереса уреди посебним законима којима су уређени положај, надлежност и организација одређених државних и других органа, имајући у виду све специфичности тих органа и различите ситуације у којима би могло доћи до повреде начела забране сукоба интереса при обављању послова из надлежности тих органа. Тако је Уставом за судије утврђена само забрана политичког деловања, док су питања неспојивости судијске функције са другим функцијама, пословима или приватним интересима уређена Законом о судијама. На исти начин је уређена и неспојивост тужилачке функције са другим функцијама, пословима или приватним интересима. Наиме, Уставом је утврђена забрана политичког деловања јавних тужилаца и заменика јавних тужилаца, а питања неспојивости тужилачке функције са другим функцијама, пословима или приватним интересима уређена су Законом о јавном тужилаштву. Поред наведених закона, одредбе о неспојивости функција, односно одредбе о постојању сукоба интереса садржане су и у свим важећим законима којима је регулисана организација власти у Републици Србији (на пример: члан 39. Закона о Народној скупштини, члан 9. Закона о председнику Републике, члан 11. Закона о Влади, члан 20. Закона о Народној банци Србије, члан 24. став 5. Закона о државној управи, члан 30. Закона о локалној самоуправи и др.).

Међутим, закон којим су на системски начин утврђена правила у вези са спречавањем сукоба интереса при вршењу јавних функција је Закон о Агенцији за борбу против корупције, с обзиром на то да је спречавање сукоба интереса један од најзначајнијих сегмената борбе против корупције у сваком друштву. Општа правила којима је прописана забрана вршења друге јавне функције садржана су у одредбама члана 28. наведеног Закона. Тако је одредбом члана 28. став 1. Закона прописано да функционер може да врши само једну јавну функцију, осим ако је законом и другим прописом обавезан да врши више јавних функција, као што је, на пример, случај са председником општине, односно градоначелником, који је према изричитим одредбама Закона о локалној самоуправи и председник општинског, односно градског већа. Из наведеног следи да је због заштите уставног начела забране сукоба интереса при вршењу јавних функција и очувања јавног интереса при њиховом вршењу, основно правило да функционер може да врши само једну јавну функцију, осим у ситуацијама када су законом или другим прописом утврђена

правила да је функционер дужан да врши и другу јавну функцију, пре свега из разлога што истовремено обављање те две функције, имајући у виду њихову природу и послове који се у оквиру њих обављају, омогућује успешније и ефикасније вршење обе функције. Изузетак од овог правила предвиђен је ставом 2. члана 28. Закона, којим је прописано да функционер може да врши другу јавну функцију на основу сагласности Агенције за борбу против корупције. Дакле, Закон предвиђа да је за све функционере изузетак од утврђеног правила могућ само на основу сагласности Агенције, и то по поступку и на начин који је прописан истим законом. Наиме, према одредбама Закона, сваки функционер који је изабран, постављен или именован на другу јавну функцију, коју није обавезан да врши по самом закону, а при томе намерава да истовремено врши обе функције, не може то да чини аутоматски и безусловно, већ је дужан да затражи сагласност Агенције. Из наведених одредаба Закона, по оцени Уставног суда, произлази да је Агенција та која у конкретном случају испитује да ли постоји сукоб интереса за вршење више јавних функција и након тога даје или не даје сагласност функционеру који је поднео захтев за обављање друге јавне функције. Осим наведеног, изменама, односно допунама Закона из јула 2010. године, члан 28. основног текста Закона допуњен је ставом 3, којим је прописано да функционер изабран на јавну функцију непосредно од грађана може, без сагласности Агенције, да врши више јавних функција на које се бира непосредно од грађана, осим у случајевима неспојивости утврђених Уставом. Овако утврђена правила односе се на функционере који се након 1. јануара 2010. године, као дана почетка примене Закона о Агенцији за борбу против корупције, нађу у ситуацији да буду изабрани, постављени или именовани на неку другу јавну функцију, поред оне коју су до тада већ обављали.

С обзиром на то да се у време почетка примене овог закона одређени број функционера затекао у вршењу две или више функција, Закон садржи одредбе прелазног карактера којима се уређује и разрешава правни статус тих лица. Сагласно наведеном, одредбама члана 29. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције, предвиђено је прелазно решење којим су утврђена правила за поступање функционера који су се 1. јануара 2010. године затекли у ситуацији да обављају две или више јавних функција. У том смислу је прописано да је функционер који је 1. јануара 2010. године вршио више јавних функција, а није се до 1. априла 2010. године определио коју ће од тих јавних функција наставити да обавља, дужан да Агенцију до 1. септембра 2010. године обавести које све функције обавља, да би Агенција утврдила да ли у конкретном случају постоји сукоб интереса у вршењу више јавних функција. Даље је прописано да Агенција, уколико утврди да постоји сукоб интереса, доноси одлуку којом одређује рок, који не може бити дужи од 30 дана, у којем је функционер дужан да престане са вршењем међусобно неспојивих функција. Међутим, оспорена одредба става 3. члана 29. Закона предвиђа изузетак од наведеног правила, тако што прописује да функционер може да настави обављање једне јавне функције, а уз њу и јавних функција на које је изабран непосредно од грађана, као и јавне функције коју је законом и другим прописом обавезан да врши.

Пошто се одредбама члана 29. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције уређује прелазни режим који се односи на функционере који су у време почетка примене Закона вршили више јавних функција, то оспорена одредба става 3. овог члана таквим функционерима дозвољава да, ако су на једну од више јавних функција које врше изабрани непосредно од грађана, наставе да поред те функције обављају не само јавну функцију коју су по основу закона и другог прописа обавезни да врше, већ и још једну јавну функцију, независно од тога о каквој јавној функцији се ради и без обавезе да о томе обавесте Агенцију, те да Агенција утврди да ли између функције на коју је функционер изабран непосредно од грађана и друге функције коју обавља, а чије вршење није по закону обавезно, постоји сукоб интереса или не. Из претходно наведене садржине оспорене одредбе Закона произлази да прелазно решење

садржано у овој законској одредби одступа од општих правила установљених за сва лица која од дана почетка примене Закона о Агенцији за борбу против корупције стекну својство јавног функционера. Ово стога што према правилима која Закон прописује, функционер може да врши више од једне јавне функције без сагласности Агенције само у два случаја - ако је на вршење друге или других функција обавезан законом или другим прописом ( члан 28. став 1.), односно ако је на све јавне функције које врши изабран непосредно од грађана, под условом да међусобна неспојивост таквих функција није утврђена самим Уставом (новододати став 3. члана 28.). У свим осталим случајевима, након 1. јануара 2010. године, када је Закон почео да се примењује, одступање од Законом прописаног правила да функционер може да врши само једну функцију дозвољено је и могуће је само уз сагласност Агенције, на начин прописан Законом.

Имајући у виду наведено, Уставни суд је оценио да се прописивањем да лица која су 1. јануара 2010. године затечена у вршењу више функција, а на једну од тих функција су изабрана непосредно од грађана, могу, поред функције коју су обавезни да врше на основу неког закона или другог прописа, да наставе да обављају још једну јавну функцију без обавезе да за њено вршење добију сагласност Агенције, нарушава начело једнакости свих пред Уставом и законом, утврђено чланом 21. став 1. Устава. Изнету оцену Уставни суд заснива на становишту да се сва лица која врше јавне функције налазе у истој правној ситуацији, без обзира да ли су статус функционера, у смислу овог закона, стекла пре или после почетка примене Закона, те се и правила о спречавању сукоба интереса на све њих морају једнако примењивати. Уставни суд истиче да изузетак предвиђен оспореном одредбом Закона има за последицу да у случају да два функционера која су на одређену јавну функцију изабрана непосредно од грађана, и која поред те функције обављају још једну функцију која је иста у случају оба функционера (чије обављање није обавезно), функционер који две функције обавља, односно намерава да обавља после 1. јануара 2010. године, мора да тражи и добије сагласност Агенције за њихово истовремено обављање, док функционер који је 1. јануара 2010. године затечен у обављању истих јавних функција - наставља да их обавља без обавезе да за то прибави сагласност Агенције. То даље значи да функционери из става 3. члана 29. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције настављају са обављањем друге јавне функције чак и у случају да је Агенција у поступку давања сагласности за обављање исте те јавне функције функционеру који је такође изабран непосредно од грађана, али након 1. јануара 2010. године, утврдила да између ових функција постоји сукоб интереса. С обзиром на изложено, Уставни суд је оценио да оспорена одредба није сагласна са уставним начелом једнакости свих пред Уставом и законом. На истим разлозима Уставни суд заснива и оцену да се оспореном одредбом Закона повређује и право грађана да под једнаким условима ступају на јавне функције, утврђено чланом 53. Устава, јер из оспорене одредбе Закона неспорно произлази да су услови за ступање на јавне функције, не само уопштено посматрано, већ и за ступање на потпуно исте јавне функције, различито постављени у зависности једино од времена када је функционер на њих ступио.

Уставни суд оцењује да из претходно изнетих разлога следи да се оспореном одредбом Закона крши и начело о забрани сукоба интереса утврђено у члану 6. Устава. Наиме, како је Уставом утврђено да се постојање сукоба интереса и одговорност при његовом решавању одређује не само Уставом, већ и законом (став 2. члана 6.), уставно начело утврђује да нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима (став 1. члана 6.), што значи да закон којим се одређује постојање сукоба интереса, ово питање може уредити само у складу са наведеним уставним начелом. Међутим, како оспорено законско решење, као што је претходно речено, омогућава и обављање јавних функција које су у сукобу интереса са јавним функцијама на које је функционер изабран непосредно од грађана, тиме што искључује поступак провере од стране надлежне Агенције, то

Уставни суд налази да одредба члана 29. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције није сагласна ни са чланом 6. став 1. Устава. Суд указује да на изнету оцену не може да утиче ни формулација оспорене законске норме, према којој "функционер може да настави обављање једне јавне функције, а уз њу и јавне функције на коју је изабран непосредно од грађана", јер је смисао ове одредбе у томе да функционер који обавља функцију на коју је изабран непосредно од грађана, аутоматски, по самом Закону, може да настави да обавља и било коју другу јавну функцију, без утврђивања да ли између те две јавне функције постоји сукоб интереса или не, што значи да може да настави да их обавља чак и када сукоб интереса евидентно постоји.

Из претходно изнетих оцена Уставног суда следи и оцена да је оспорена одредба Закона несагласна и начелу владавине права које, у ставу 2. члана 3. Устава, између осталог, утврђује да се владавина права остварује и повиновањем власти Уставу и закону. Наиме, како се оспорена одредба односи на функционере изабране непосредно од грађана, дакле на лица која су слободно изабрани представници грађана, и преко којих грађани, сагласно члану 2. став 1. Устава, као носиоци суверености врше власт, то постоји Уставом утврђена обавеза да се они који власт врше повинују Уставу у свему, па и у поштовању начела забране сукоба интереса. Уставни суд указује да се уставно овлашћење законодавца да одреди када постоји сукоб интереса не може тумачити и као овлашћење да се у ситуацијама када није изричито прописано да не постоји сукоб интереса између тачно дефинисаних јавних функција, искључи поступак утврђивања да ли сукоб интереса конкретно постоји или не.

Такође, према оцени Уставног суда, оспореном одредбом члана 29. став 3. Закона нарушава се и начело поделе власти из члана 4. ст. 2. и 3. Устава, којим је утврђено да уређење власти почива на подели власти на законодавну, извршну и судску и да се однос три гране власти заснива на равнотежи и међусобној контроли, јер се Уставом утврђеном забраном сукоба интереса из члана 6. Устава штити и наведено уставно начело, тј. онемогућава се недозвољен утицај једне гране власти на другу, док се оспореном одредбом Закона такав утицај управо омогућава кроз могућност истовременог вршења иначе неспојивих јавних функција.

Што се тиче навода предлагача да се оспореном одредбом члана 29. став 3. Закона нарушавају уставна начела о неспојивости појединих функција са функцијом народног посланика из члана 102. став 3. Устава и са функцијом члана Владе из члана 126. Устава, Уставни суд налази да се изнети наводи у суштини своде на повреду уставних начела из члана 3. став 2, члана 4. ст. 2. и 3. и члана 6. став 1. Устава, у вези којих је Суд претходно дао своју оцену.

Оцењујући сагласност оспорене одредбе члана 29. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције са одредбама Конвенције Уједињених нација против корупције, Уставни суд је мишљења да оспорена одредба не доприноси јачању система спречавања сукоба интереса, а што представља једно од темељних принципа Конвенције. Наиме, чланом 7. Конвенције којим се утврђују принципи који се односе на јавни сектор, у ставу 4. је предвиђено да ће свака држава уговорница, у складу с основним начелима свог унутрашњег законодавства, настојати не само да усвоји и одржи, већ и да јача системе којима се повећава транспарентност и спречава сукоб интереса. Пошто оспорена одредба у односу на функционере обухваћене прелазним решењем очигледно дозвољава изузетак од забране сукоба интереса, те је зато и прописана само као прелазно решење, Уставни суд налази да се на овај начин не јача установљени систем којим се спречава сукоб интереса, па стога оцењује да оспорена одредба није сагласна ни са потврђеним међународним уговором.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је, на основу одредбе члана 45. тачка 1) Закона о



Уставном суду, донео Одлуку као у изреци.

На основу одредбе члана 168. став 3. Устава, даном објављивања Одлуке Уставног суда у "Службеном гласнику Републике Србије", престаје да важи одредба члана 29. став 3. Закона о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције ("Службени гласник РС", број 53/10).

ИУз број 1239/2010

Председник Уставног суда,

др Драгиша Слијепчевић, с.р.