

Уставни суд у саставу: председник др Драгиша Б. Слијепчевић и судије др Оливера Вучић, др Марија Драшкић, Братислав Ђокић, Весна Илић Прелић, др Горан Илић, др Агнеш Картаг Одри, Катарина Манојловић Андрић, мр Милан Марковић, др Боса Ненадић, Милан Станић, др Драган Стојановић, Сабахудин Тахировић и Предраг Ћетковић, на основу члана 167. став 1. тачка 1. Устава Републике Србије, на седници одржаној 4. јула 2013. године, донео је

О Д Л У К У

(Сл. гласник РС бр. 67/13)

Основни текст на снази од 31/07/2013 , у примени од 31/07/2013

1. Утврђује се да одредбе члана 28. став 9, члана 30. став 6. и члана 31. став 7. Закона о Агенцији за борбу против корупције ("Службени гласник РС", бр. 97/08, 53/10 и 66/11 - Одлука УС), нису у сагласности са Уставом.
2. Одбацује се захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона из тачке 1.

Образложење

Решењем Уставног суда број IУз-245/2011 године од 20. марта 2013. године, поводом поднете иницијативе, покренут је поступак за утврђивање неуставности одредаба члана 28. став 9, члана 30. став 6. и члана 31. став 7. Закона о Агенцији за борбу против корупције ("Службени гласник РС", бр. 97/08, 53/10 и 66/11 - Одлука УС) и одбачена је иницијатива за покретање поступка за оцену уставности одредаба члана 28. ст. 3. и 5, члана 31. став 2. и члана 82. став 2. истог закона. Доносећи наведено решење, Уставни суд је оценио да има основа за покретање поступка нормативне контроле оспореног акта и да се као спорна могу поставити следећа уставноправна питања:

- да ли је законодавац препустио директору Агенције да својим општим актом уреди питања која превазилазе предмет уређења подзаконског акта, имајући у виду да је чланом 6. став 2. Устава утврђено да се постојање сукоба интереса и одговорност при његовом решавању одређују Уставом и законом;
- да ли се прописаним овлашћењима директора Агенције за доношење општих аката из оспорених одредаба Закона нарушава начело поделе власти из члана 4. став 2. Устава, имајући у виду да је уређивање постојања сукоба интереса материја која се може уредити само Уставом и законом, а не и нижим правним актом;
- да ли је овлашћење директора Агенције за доношење општих аката којима се изузимају поједине категорије функционера из редовног поступка за решавање сукоба интереса супротно начелу забране дискриминације из члана 21. ст. 1. и 3. Устава;
- да ли се прописаним овлашћењима директора Агенције за доношење општих аката из оспорених одредаба Закона врши прекорачење поверених јавних овлашћења од стране државе, у смислу члана 137. став 3. Устава.

Након доношења наведеног решења, Уставни суд га је доставио Народној скупштини 23. априла 2013. године, ради давања одговора, у року од 60 дана од дана његовог достављања. Како Народна скупштина у остављеном року, а ни након истека тог рока, није доставила Уставном суду одговор, Уставни суд је, сагласно одредби члана 34. став 3. Закона о Уставном суду ("Службени гласник РС", бр. 109/07, 99/11 и 18/13 - Одлука УС), наставио поступак.

У спроведеном поступку Уставни суд је утврдио:

Закон о Агенцији за борбу против корупције донела је Народна скупштина, на седници другог редовног заседања у 2008. години, 23. октобра 2008. године, на основу члана 6. Устава Републике Србије, којим је утврђено да нико не може вршити државну или јавну функцију која је у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима, као и да се постојање сукоба интереса и одговорности при његовом решавању одређују Уставом и законом. Закон је објављен у "Службеном гласнику Републике Србије", број 97 од 27. октобра 2008. године, ступио је на снагу 4. новембра 2008. године, а почео је да се примењује 1. јануара 2010. године. Након тога, Народна скупштина је 28. јула 2010. године донела Закон о изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције, који је ступио је на снагу 6. августа 2010. године. Уставни суд је, на седници одржаној 7. јула 2011. године, донео Одлуку IУз-1239/2010, којом је утврдио 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. Ова одлука је објављена у "Службеном гласнику Републике Србије", број 66 од 7. септембра 2011. године, када је наведена одредба Закона престала да важи.

Оспореним и са њима непосредно повезаним одредбама Закона прописано је: 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 функционер, уз захтев, доставља и прибављено позитивно мишљење органа који га је изабрао, поставио или именовано на јавну функцију, а функционер који је изабран на јавну функцију непосредно од грађана доставља позитивно мишљење надлежног радног тела у коме је функционер, 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, те да за поједине категорије функционера директор Агенције може општим актом да утврди друге јавне функције које функционери могу да обављају без сагласности Агенције из става 5. овог члана (члан 28. ст. 4. и 5. и оспорени став 9.); да функционер не може да обавља други посао или делатност за време вршења јавне функције која захтева рад са пуним радним временом или стални рад, да изузетно од става 1. овог члана, функционер може да се бави научноистраживачким радом, наставном, културно-уметничком, хуманитарном и спортском делатношћу, без сагласности Агенције, ако тиме не угрожава непристрасно вршење и углед јавне функције, да је приходе од ових послова, односно делатности, функционер дужан да пријави Агенцији; да изузев послова, односно делатности из става 2. овог члана, Агенција може, на захтев функционера да да сагласност за обављање и других послова, односно делатности, да функционер, уз захтев, доставља позитивно мишљење органа који га је изабрао, поставио или именовано на јавну функцију, да је државни службеник на положају дужан да, уз захтев, достави сагласност непосредно претпостављеног, да је о потпуном и уредном захтеву Агенција дужна да одлучи у року од 15 дана од дана пријема захтева, те да за поједине категорије функционера, директор Агенције може општим актом да утврди послове, односно делатности које могу да обављају без сагласности из става 4. овог члана (члан 30. ст. 1, 2. и 4. и оспорени став 6.); да је функционер који у тренутку ступања на јавну функцију обавља други посао или делатност, дужан да у року од 15 дана од дана ступања на јавну функцију обавести Агенцију о обављању тог посла или делатности, те да за поједине категорије

функционера, односно за одређене послове или делатности, директор Агенције може општим актом да пропише да није потребно да достави обавештење из става 1. овог члана (члан 31. став 1. и оспорени став 7.).

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. до 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, да је забрањена свака дискриминација, непосредна или посредна, по било ком основу, а нарочито по основу расе, пола, националне припадности, друштвеног порекла, рођења, вероисповести, политичког или другог уверења, имовног стања, културе, језика, старости и психичког или физичког инвалидитета (члан 21. ст. 1. и 3.); да Република Србија уређује и обезбеђује организацију, надлежност и рад републичких органа (члан 97. тачка 16.); да се јавна овлашћења могу законом поверити и посебним организацијама преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима (члан 137. став 3.).

Поред оспорених одредаба Закона о Агенцији за борбу против корупције, од значаја за одлучивање у овом уставносудском спору су и одредбе овог закона којима су одређена значења појединих појмова који се користе у овом закону, утврђен положај Агенције и одређена њена надлежност и послови које обављају њени органи - Одбор Агенције и директор, а којима је прописано: да, у смислу овог закона, израз "сукоб интереса" има следеће значење - 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. алинеја 6.); да је Агенција самосталан и независан државни орган, да је за обављање послова из своје надлежности Агенција одговорна Народној скупштини (члан 3. ст. 1. и 2.); да Агенција покреће поступак и изриче мере због повреде овог закона и решава о сукобу интереса (члан 5. ал. 2. и 3.); да су органи Агенције - Одбор и директор (члан 6.); да Одбор Агенције бира и разрешава директора Агенције, одлучује о увећању плате директора, одлучује по жалбама на одлуке директора којима се изричу мере у складу са овим законом, усваја годишњи извештај о раду Агенције који подноси Народној скупштини, врши надзор над радом и имовинским стањем директора, предлаже буџетска средства за рад Агенције, доноси пословник о свом раду и врши друге послове одређене овим законом (члан 7. став 1.); да директор представља Агенцију, руководи радом, организује и обезбеђује законито и ефикасно обављање послова Агенције, доноси одлуке о повреди овог закона и изриче мере, даје мишљења и упутства за спровођење овог закона, припрема годишњи извештај о раду Агенције, израђује предлог буџетских средстава за рад Агенције, доноси опште и појединачне акте, одлучује о правима, обавезама и одговорностима запослених у Агенцији, спроводи одлуке Одбора Агенције и врши друге послове одређене законом.

Из наведеног следи да је забрана сукоба интереса уставно начело 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. Из самог уставног начела забране сукоба интереса из члана 6. став 1. Устава произлази да функционер може да врши више јавних функција, али суштина забране се огледа у томе да ниједна од функција коју врши не може бити у сукобу са његовим другим функцијама, пословима или приватним интересима. Све док таквог сукоба нема, функционер може несметано да врши своје јавне функције. Постојање сукоба интереса у вршењу јавних функција, у Републици Србији може бити одређено само на основу два акта, тј. на основу Устава и закона, сагласно одредби члана 6. став 2. Устава.

Сагласно наведеном, 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, непосредно Уставом 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 је уређен 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.

Међутим, закон којим су на системски начин уређена 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. Сагласно наведеном, Агенција за борбу против корупције је надлежна, између осталог, да решава о сукобу интереса. У решавању сукоба интереса Агенција је овлашћена да у поступку предвиђеном Законом у сваком конкретном случају одлучи на основу критеријума утврђених Уставом, односно прописаних законом о томе да ли постоји сукоб интереса у истовременом вршењу јавних функција или обављању одређених послова или делатности за време вршења неке јавне функције.

Опште правило о забрани вршења друге јавне функције прописано је одредбом члана 28. став 1. Закона, којом је утврђено да функционер може да врши само једну јавну функцију, осим ако је законом и другим прописом обавезан да врши више јавних функција. Изузетак од овог општег правила прописан је ставом 2. истог члана Закона и њиме је предвиђено да функционер може да врши другу јавну функцију, али само на основу сагласности Агенције, која ће у законом прописаном поступку решити да ли је обављање те друге функције у сукобу са јавном функцијом коју функционер већ врши. Одредбама члана 28. ст. 4. до 8. овог закона прописан је поступак за решавање сукоба интереса у ситуацији када функционер поднесе захтев да му Агенција одобри вршење друге јавне функције, поред оне коју већ врши. Међутим, у истом овом поступку, оспореном одредбом члана 28. став 9. Закона даје се овлашћење директору Агенције

да општим актом за поједине категорије функционера утврди друге јавне функције које функционери могу да обављају без сагласности Агенције. Исто овлашћење је дато директору Агенције и у поступку решавања сукоба интереса у вршењу неке јавне функције и обављања другог посла или делатности. Наиме, оспореном одредбом члана 30. став 6. Закона је прописано да за поједине категорије функционера, директор Агенције може општим актом да утврди послове, односно делатности које могу да обављају без сагласности Агенције, док је одредбом члана 31. став 7. Закона прописано да за поједине категорије функционера, односно за одређене послове или делатности, директор Агенције може општим актом да пропише да није потребно да се достави обавештење Агенцији о обављању другог посла или делатности у време ступања на јавну функцију.

Из наведеног следи да је директор Агенције овлашћен да самостално утврди за поједине категорије функционера које су то друге јавне функције, односно послови или делатности које могу обављати без сагласности Агенције, упоредо са јавном функцијом на коју су изабрани, именовани или постављени. То даље значи да се једним подзаконским актом који доноси директор Агенције прописује у којим случајевима не постоји сукоб интереса за поједине категорије функционера приликом вршења више јавних функција, односно обављања одређених послова или делатности при вршењу неке јавне функције, што подразумева да за њихово вршење, односно обављање не морају да траже сагласност Агенције, иако је та обавеза успостављена за све друге функционере (осим оних који су изабрани на јавну функцију непосредно од грађана, сагласно члану 28. став 3. Закона), већ их могу обављати на основу аката директора Агенције. Полазећи од наведеног, Уставни суд је стао на становиште да акт директора Агенције представља правни основ за вршење више јавних функција, односно за обављање другог посла или делатности уз јавну функцију за поједине категорије функционера и њихово изузимање из поступка за решавање сукоба интереса који спроводи Агенција.

Што се, пак, тиче општег акта директора Агенције из члана 31. став 7. Закона, на први поглед изгледа као да се ради о акту на основу кога се одређене категорије функционера ослобађају само једне процесне радње у поступку решавања сукоба интереса, наиме нису обавезни да о свом обављању другог посла или делатности у време ступања на јавну функцију обавесте Агенцију. Међутим, ово обавештење је битно, јер се на основу њега покреће поступак пред Агенцијом, ради утврђивања да ли се њиховим обављањем угрожава непристрасно вршење јавне функције, односно да ли њихово упоредно обављање представља сукоб интереса. При томе, директор Агенције својим актом по два основа одређује ово ослобађање. Први је одређивање појединих категорија функционера који се ослобађају ове обавезе на основу тога што су изабрани, именовани или постављени баш на одређену функцију, а други је навођењем одређених послова, односно делатности које, уколико их функционер врши у тренутку ступања на јавну функцију, искључују његову обавезу да о њиховом обављању обавести Агенцију. Из наведеног следи да директор Агенције може својим актом искључити одређени број функционера из поступка о решавању сукоба интереса, иако у време ступања на јавну функцију обављају неки други посао или делатност.

Сагласно наведеном, законодавац је овластио директора Агенције да самостално својим актом одреди за поједине функционере када неће постојати сукоб интереса при вршењу друге јавне функције, односно при обављању неког другог посла или делатности, чиме је, према оцени Уставног суда, супротно члану 6. став 2. Устава, дозволио да се питања која се односе на постојање сукоба интереса уреде актом ниже правне снаге од закона. Наиме, наведеном одредбом Устава утврђена је обавеза да се постојање сукоба интереса и одговорност при његовом решавању одређују изричито Уставом и законом, што значи да се ова питања не могу

уредити ниједним другим општим правним актом, осим наведених. Сва правила о томе које су то друге јавне функције које може вршити функционер, односно које друге послове или делатности може обављати за време вршења јавне функције, спадају у правила која се односе на постојање сукоба интереса било у позитивном или негативном смислу и као таква не могу бити препуштена да се уреде актом ниже правне снаге од закона.

Непосредно из уставне обавезе да се постојање сукоба интереса одређује само Уставом и законом, произлази и друга повреда Устава, која се односи на повреду начела поделе власти из члана 4. став 2. Устава. Наиме, како, према већ изнетом ставу Уставног суда, питања која су препуштена за уређење директору Агенције, представљају питања која могу бити уређена само Уставом и законом и спадају у домен законодавне власти, то значи да је, по оцени Уставног суда, противуставно било какво уређивање ове материје од стране директора Агенције, односно директор Агенције не може ни на основу оспореног Закона да буде овлашћен да сопственим актима уређује материју која спада у искључиву надлежност Народне скупштине као носиоца уставотворне и законодавне власти у Републици Србији.

Када је реч о забрани дискриминације из члана 21. Устава, Уставни суд најпре констатује да се акти директора Агенције односе само на поједине категорије функционера. Наиме, директор Агенције на основу оспорених овлашћења самостално одређује својим актом које су то категорије функционера којима ће се дозволити вршење одређених других јавних функција, односно обављање одређених послова или делатности, без сагласности Агенције. На тај начин се актом директора Агенције у ствари изузима један део функционера из поступка у коме Агенција решава о постојању сукоба интереса. Сагласно наведеном, Законом је предвиђена разлика за решавање сукоба интереса у зависности од тога у којој категорији се налази одређени функционер и о којој другој функцији, односно послу или делатности се ради у конкретном случају. Наиме, за оне категорије функционера на које се односи општи правни акт директора Агенције, сам тај акт представља правни основ за вршење друге јавне функције, односно обављање другог посла или делатности, без подношења захтева и покретања поступка за решавање сукоба интереса пред Агенцијом. За све остале функционере који нису обухваћени наведеним актима директора Агенције, спроводи се редован поступак за решавање сукоба интереса који је прописан Законом о Агенцији за борбу против корупције. На тај начин се, према оцени Уставног суда, прави разлика између функционера у начину решавања сукоба интереса, а што је у супротности са Уставом зајемченим правом о једнакости свих пред Уставом и законом и општој забрани дискриминације по свим основима, који су утврђени чланом 21. ст. 1. и 3. Устава.

Полазећи од свега наведеног, Уставни суд је утврдио да оспорене одредбе члана 28. став 9, члана 30. став 6. и члана 31. став 7. Закона, којима се дају овлашћења директору Агенције да може самостално донети одређене опште правне акте, нису у сагласности са одредбама члана 4. став 2, члана 6. став 2. и члана 21. ст. 1. и 3. Устава, јер је законодавац тиме омогућио да се једна искључиво уставна и законска материја која се односи на постојање и решавање сукоба интереса уреди подзаконским актом, од стране ненадлежног органа.

Имајући у виду да је донео коначну одлуку у овој уставноправној ствари, Уставни суд је одбацио захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорених одредаба Закона, сагласно члану 56. став 3. Закона о Уставном суду.

Полазећи од свега изложеног, Уставни суд је, на основу одредаба члана 42а став 1. тачка 2), члана 45. тачка 1) и члана 46. тачка 3) Закона о Уставном суду и члана 84. Пословника о раду Уставног

суда ("Службени гласник РС", бр. 24/08, 27/08 и 76/11), донео Одлуку као у изреци.

На основу члана 168. став 3. Устава, одредбе члана 28. став 9, члана 30. став 6. и члана 31. став 7. Закона о Агенцији за борбу против корупције наведеног у тачки 1. изреке, престају да важе даном објављивања Одлуке Уставног суда у "Службеном гласнику Републике Србије".

Број IУз-245/2011

Председник Уставног суда,
др Драгиша Б. Слијепчевић, с.р.