



# **Rasprava o autentičnom tumačenju pojma “javni funkcioner” u Zakonu o sprečavanju korupcije**

Autor analize: Vladimir Tupanjac

februar 2021. godine

Tema ove analize je predlog autentičnog tumačenja člana 2. stav 1. tačke 3) Zakona o sprečavanju korupcije, narodnog poslanika Aleksandra Martinovića kao ovlašćenog predlagača<sup>1</sup>. Ovaj predlog je, uprkos izostanku obrazloženja i efekata koji se žele postići, bez rasprave usvojen na Odboru za ustavna pitanja i zakonodavstvo. Odbor je ocenio da je predlog narodnog poslanika Martinovića za donošenje autentičnog tumačenja opravdan i odlučio da ga dostavi Narodnoj skupštini na usvajanje. Predloženim autentičnim tumačenjem se zapravo redefiniše pojam javnog funkcionera.

Radi boljeg razumevanja mogućih posledica usvajanja predloženog autentičnog tumačenja, analiza obuhvata definiciju pojma autentičnog tumačenja, zakonski okvir kojim je uređen postupak predlaganja i usvajanja autentičnog tumačenja, zatim kratak osvrt na sam pojam javnog funkcionera od njegovog uvođenja u naš pravni sistem 1. januara 2010. godine. Analizom se na samom kraju ukazuje na moguće posledice usvajanja konkretnog predloga autentičnog tumačenja zakona, odnosno posledice predloženih promena u tumačenju pojma javnog funkcionera.

U dosadašnjoj parlamentarnoj praksi autentičnom tumačenju zakona pribegavalo se kada su pojedine zakonske odredbe nejasne, neprecizne, nerazumljive ili je njihova primena u praksi otežana ili nekada čak i nemoguća. Ni u samom predlogu autentičnog tumačenja ni na sednici Odbora nije objašnjeno na kakve je to probleme u primeni i tumačenju pojma javnog funkcionera nailazila Agencija za sprečavanje korupcije, kao institucija nadležna za sprovođenje važećeg Zakona o sprečavanju korupcije čija je primena počela 1. septembra 2021. godine.

Već na prvi pogled je očigledno da bi se usvajanjem ovakvog autentičnog tumačenja u značajnoj meri suzio krug lica koja će se smatrati javnim funkcionerima. To znači da se veliki broj lica ne bi više mogao smatrati javnim funkcionerima, iako u dosadašnjoj praksi to nikada nije bilo sporno pitanje. Primera radi, javnim funkcionerima se više ne bi mogla smatrati ona lica koja Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca biraju da trajno obavljanje funkcije, a u pitanju su sudije i zamenici javnih tužilaca. Javnim funkcionerima se ni bi smatralo ni petoro sudija Ustavnog suda, koja na tu poziciju imenuje predsednik Republike. Takođe, sporna bi bila i lica koja bira, imenuje ili postavlja neki ministar, kao što je slučaj sa direktorima osnovnih i srednjih škola. Javnim funkcionerom se ne bi mogao smatrati čak ni direktor Agencije za sprečavanje korupcije, budući da ga je po ranije važećem zakonu izabrao Odbor Agencije. Ovo su svakako najznačajniji primeri, ali ih ima još mnogo.

Posledice su višestruke. Velikom broju sadašnjih javnih funkcionera prestalo bi to svojstvo a samim tim za ta lica prestaju i obaveze ustanovljene Zakonom o sprečavanju korupcije (obaveza prijavljivanja imovine, zabrana sukoba interesa koja podrazumeva i zabranu kumulacije javnih funkcija i dr.). Na ovaj način, sasvim izvesno, dolazi do kršenja načela transparentnosti i odgovornosti nosilaca javne vlasti prema građanima.

---

<sup>1</sup> [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/2021/135-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2021/135-21.pdf)

Posebno bi trebalo naglasiti da se, sagledavanjem svih okolnosti pod kojima je sprovedena procedura usvajanja ovako formulisanog autentičnog tumačenja, nameće zaključak da je ovlašćeni predlagač želeo da izbegne standardnu proceduru izmene zakona i da po skraćenom postupku, van očiju javnosti, suštinski promeni zakonsku normu kojom se definiše pojam javnog funkcionera. Iako se formalno pribeglo postupku usvajanja autentičnog tumačenja zakona, suštinski i sadržinski radi se zapravo o izmeni zakonske norme.

## Pojam autentičnog tumačenja

Na veb-sajtu Narodne skupštine<sup>2</sup> nalazi se Pojmovnik Narodne skupštine, gde se pod pojmom autentičnog tumačenja podrazumeva tumačenje pravne norme ili drugog pravila koje daje donosilac. Takođe se navodi da Narodna skupština daje autentično tumačenje zakona ukoliko su pojedine odredbe nejasne, nerazumljive ili neprimenljive. Predlog za donošenje autentičnog tumačenja zakona može podneti Ustavom ovlašćeni predlagač zakona.

Autori Radomir D. Lukića i Budimir P. Košutića u udžbeniku za studente prava, navode sledeće: "Takvo tumačenje norme koje vrši njen sopstveni stvaralac, tumačenje gde se stvaralac norme i tumač poklapaju, naziva se autentičnim (pravim tumačenjem)".<sup>3</sup> Isti autori u vezi sa autentičnim tumačenjem postavljaju dva zanimljiva pitanja - da li se radi o tumačenju postojeće pravne norme u pravom smislu, kao i da li ovo tumačenje ima povratnu snagu.

Odgovarajući na prvo pitanje oni navode: "Autentično tumačenje u stvari i nije tumačenje u pravom smislu - to je, naročito kada je reč o tumačenju državnog organa, izdavanje novog pravnog akta, odnosno stvaranje nove pravne norme, koja predstavlja razradu i preciziranje norme koja se tobož tumači. Drugim rečima, rezultat tumačenja se ovde pretvara u novu pravnu normu (...) Tako se autentično tumačenje jednog zakona, po pravilu, daje jednim novim zakonom, kojim se stvara jedna nova pravna norma."<sup>4</sup>

U prilog ovakvog stava idu i posledice koje autentično tumačenje zakonske norme proizvodi u praksi, o čemu će kasnije u tekstu biti više reči.

Odgovor na drugo pitanje, koje se odnosi na povratnu snagu autentičnog tumačenja, takođe je veoma zanimljiv. Navodi se da razlog za davanje povratne snage autentičnom tumačenju leži u činjenici da autentično tumačenje nije nikakav samostalni pravni akt već akt koji svojom sadržinom vezan za zakon koji tumači i njegov je sastavni deo. U tom smislu, autori zaključuju: "u teoriji se smatra da ovakvi akti (tzv. interpretativni zakoni) imaju povratnu snagu"<sup>5</sup>. U vezi sa navedenim treba naglasiti da se nakon usvajanja autentičnog tumačenja, broj službenog glasnika

---

<sup>2</sup>Narodna skupština Republike Srbije, "Pojmovnik Narodne skupštine", <http://www.parlament.gov.rs/gradjani/pojmovnik-narodne-skupstine.1632.html>

<sup>3</sup> Lukić R. i Košutić B. "Uvod u pravo", Izdanje Službenog glasnika i Pravnog fakulteta u Beogradu, 2007. god, str. 263.

<sup>4</sup> Ibidem str. 263.

<sup>5</sup> Ibidem str. 264.

u kojem je objavljen obavezno dodaje uz broj službenog glasnika u kojem je objavljen osnovni tekst zakona, čime autentično tumačenje postaje sastavnim delom zakona.

Povratna snaga autentičnog tumačenja u konkretnom slučaju postaviće se kao veoma značajno pitanje od početka primene Zakona o sprečavanje korupcije, odnosno od 1. septembra 2020. godine do dana usvajanja autentičnog tumačenja i njegovog stupanja na snagu.

Zanimljivo viđenje pojma i uopšte fenomena autentičnog tumačenja izneo je Milan Škulić, profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu i sadašnji sudija Ustavnog suda u svojoj izjavi datoj Tanjugu početkom marta 2016. godine, komentarišući učestalo posezanje tadašnjeg saziva Narodne skupštine za pravnim institutom autentičnog tumačenja zakona.<sup>6</sup>

Komentarišući situaciju u kojoj je tadašnji saziv parlamenta pribegao autentičnom tumačenju sedam zakona, od čega su četiri predloga usvojena, dva odbijena, a o jednom je tek trebalo da se izjasne, profesor Škulić je objasnio da je autentično tumačenje zakona vrsta interpretacije zakonskih normi i da se dešava kad u praksi počne da „škripi“ primena zakona ili dođe do nesporazuma oko njegovog tumačenja. Profesor Škulić je dodao: „To ne bi trebalo da se dešava preterano često, jer bi to ukazalo na loš kvalitet zakona. Generalno je pravilo da nije dobro kad se Narodna skupština suviše bavi autentičnim tumačenjem, jer to ukazuje da je došlo do nekih propusta u izvornim zakonima koji se potom moraju tumačiti“. Dalje je naveo i da nije ni loše da se nekad pribegne takvoj vrsti tumačenja, jer je i to bolje nego da u praksi ostanu praznine i da neki zakoni ne mogu da se primenjuju. Na kraju je objasnio da je to tumačenje neka vrsta pomoći onima koji zakon primenjuju i, s obzirom na važnost pitanja, autentično tumačenje zakona se usvaja u formi po kojoj se zakon i donosi.

Zanimljivo je da Agencija za sprečavanje korupcije, kao samostalan i nezavisan državni organ koji je nadležan za sprovođenje i tumačenje ovih zakonskih odredaba, nikada nije obavestila ni javnost niti Narodnu skupštinu da postoji problem prilikom tumačenja i primene u praksi pojma javnog funkcionera, odnosno ranije pojma funkcionera u postupcima koji su se vodili pred Agencijom.

Koliko je poznato, Agencija nikada parlamentu nije uputila inicijativu da se usvoji autentično tumačenje pojma javni funkcioner.

Dodatno treba naglasiti da se pojam javni funkcioner iz važećeg Zakona o sprečavanju korupcije ne razlikuje značajno od pojma iz ranije važećeg Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije. Ključna je razlika u tome što se javnim funkcionerima više ne smatraju lica koja su predstavnici privatnog kapitala u organu upravljanja privrednog društva koje je organ javne vlasti. Moglo bi se zaključiti da, pored navedenog izuzetka, krug lica koja se smatraju javnim funkcionerima ostaje isti.

---

<sup>6</sup> Paragraf. *“Autentično tumačenje zakona: stručnjaci smatraju da je prečesto korišćenje autentičnog tumačenja zakona znak manjkavosti zakona, ali da je prihvatljivo kada se neki zakonski akt različito interpretira”*, 2016. <https://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/020316/020316-vest9.html>

Ostaje nejasno koji su to razlozi zbog kojih je predloženo navedeno autentično tumačenje, odnosno u kojim situacijama i kod kojih je to kategorija lica postojala spor oko tumačenja da li su određena lica „javni funkcioneri“ ili nisu.

Imajući sve navedeno u vidu, postavlja se pitanje šta je to počelo da „škripi“ u primeni Zakona o sprečavanju korupcije, kada je u pitanju tumačenje pojma javni funkcioner, naročito imajući u vidu da je primena tog zakona počela tek 1. septembra 2020. godine, dakle, pre nepunih 5 meseci. Takođe, potpuno neverovatno izgleda situacija u kojoj zakonodavac nije imao informaciju da postoje problemi u vezi sa primenom pojma javni funkcioner. Javnost, će po svemu sudeći, i ovog puta ostati uskraćena za odgovore na navedena pitanja.

## **Zakonski okvir**

Autentično tumačenje zakona jedna je od nadležnosti Narodne skupštine koja se ne pominje izričito u Ustavu Republike Srbije („Sl. glasnik RS“, br. 98/2006), već samo u Zakonu o Narodnoj skupštini („Sl. glasnik RS“, br. 9/2010) i Poslovniku Narodne skupštine. U članu 8. Zakona o narodnoj skupštini propisano je da Narodna skupština, pored ostalih pravnih akata donosi i autentično tumačenje zakona. Zatim, u članu 40. istog zakona propisano je da Narodni poslanik, u skladu sa zakonom i Poslovnikom, ima pravo da, pored ostalog, predlaže autentično tumačenje zakona. Na kraju, u članu 50. istog zakona predviđeno da je jedan od postupaka u Narodnoj skupštini i postupak za autentično tumačenje zakona.

Poslovnikom o radu Narodne skupštine (čl. 194. i 195) regulisan je postupak za autentično tumačenje zakona.

Predlog za donošenje autentičnog tumačenja zakona može da podnese Ustavom ovlašćeni predlagač zakona. Ustav propisuje da su ovlašćeni predlagači zakona: svaki narodni poslanik, Vlada, skupština autonomne pokrajine ili najmanje 30.000 birača, dok Zaštitnik građana i Narodna banka Srbije imaju pravo predlaganja zakona iz svoje nadležnosti.

Ako nadležni odbor (Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo) oceni da je predlog opravdan, priprema predlog autentičnog tumačenja i dostavlja ga podnosiocu predloga i Narodnoj skupštini, koja o njemu odlučuje. Ako nadležni odbor oceni da predlog nije opravdan, o tome obaveštava podnosioca predloga i podnosi izveštaj Narodnoj skupštini. U tom slučaju, Narodna skupština odlučuje o predlogu. Ako Narodna skupština prihvati predlog, zadužiće nadležni odbor da sačini predlog autentičnog tumačenja.

Na postupak za autentično tumačenje shodno se primenjuju odredbe ovog poslovnika o postupku za donošenje zakona, ako ovim poslovnikom nije drukčije određeno.

## Definicija pojma javnog funkcionera i promena koju donosi autentično tumačenje

Na veb-sajtu Narodne skupštine, u rubrici „Ostala akta – akta u proceduri“<sup>7</sup> objavljen je dokument iz koga se vidi da je Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo dostavio Narodnoj skupštini Predlog autentičnog tumačenja odredbe člana 2. stav 1. tačke 3) Zakona o sprečavanju korupcije (dalje: Predlog), koji je podneo narodni poslanik dr Aleksandar Martinović. Ovu je odluku Odbor doneo na svojoj 17. sednici ovog saziva održanoj 28. januara 2021. godine. Sednica Narodne skupštine na kojoj će se odlučivati o Predlogu zakazana je za 9. februar 2021. godine.

U Predlogu se prvo citira odredba člana 2. stav 1. tačke 3) Zakona o sprečavanju korupcije koja glasi:

„3) „javni funkcioner“ je svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organu javne vlasti, osim lica koja su predstavnici privatnog kapitala u organu upravljanja privrednog društva koje je organ javne vlasti;“

Nakon citiranja zakonske odredbe navodi se njeno autentično tumačenje.

„Ovu odredbu treba razumeti tako da se odnosi i primenjuje na lica koja su neposredno birana od strane građana i lica koja bira, imenuje ili postavlja Narodna skupština, Vlada Republike Srbije, skupština Autonomne pokrajine, Vlada Autonomne pokrajine i organa jedinice lokalne samouprave.“

Narodni poslanik Martinović u obrazloženju Predloga navodi samo da je razlog za podnošenje Predloga „da bi se izbegle nedoumice do kojih bi moglo doći u primeni navedene odredbe prilikom određivanja na koga se odnosi pojam „javni funkcioner“. Osim toga, nije dostupno više informacija o tome koji su razlozi da se usvoji ovakvo autentičnim tumačenjem. Na javno dostupnom snimku na veb-sajtu Narodne skupštine<sup>8</sup> može se videti da na sednici Odbora ni sam predlagač nije uzeo reč niti usmeno obrazložio predsedniku i članovima Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo razloge za svoje postupanje.

U ranije važećem Zakonu o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji se primenjivao od 1. januara 2010. godine do 31. avgusta 2020. godine, pod pojmom „funkcioner“ podrazumevalo se svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organe Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i organe javnih preduzeća i privrednih društava, ustanova i drugih organizacija čiji je osnivač, odnosno član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave i drugo lice koje bira Narodna skupština.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Narodna skupština Republike Srbije. „Predlog autentičnog tumačenja odredbe člana 2 stav 1 tačke 3) Zakona o sprečavanju korupcije“, 2021. [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta\\_procedura/2021/135-21.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2021/135-21.pdf)

<sup>8</sup> Narodna skupština Republike Srbije. „17. sednica Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo“, 2021. [http://www.parlament.gov.rs/17\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_ustavna\\_pitanja\\_i\\_zakonodavstvo.40141.941.html](http://www.parlament.gov.rs/17_sednica_Odbora_za_ustavna_pitanja_i_zakonodavstvo.40141.941.html)

<sup>9</sup> Član 2. alineja druga Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (\"Službeni glasnik Republike Srbije\", br. 97/08, 53/10, 66/11 - US i 67/13 - US).

Ovakva definicija javnog funkcionera korigovana je autentičnim tumačenjem Narodne skupštine iz 2013. godine<sup>10</sup> kojim je propisano da ovu odredbu treba razumeti tako da se ne odnosi i ne primenjuje na izabrana, postavljena ili imenovana lica u organe privrednih društava čiji je osnivač javno preduzeće, jer pomenuta odredba ne navodi da je funkcioner svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organe privrednih društava čiji je osnivač javno preduzeće. Iz tog razloga, lica izabrana, postavljena ili imenovana u organe privrednih društava čiji je osnivač javno preduzeće ne potpadaju pod pojam „funkcioner“.

U važećem Zakonu o sprečavanju korupcije, koji se primenjuje od 1. septembra 2020. godine, pod pojmom „javni funkcioner“ podrazumeva se svako izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organu javne vlasti, osim lica koja su predstavnici privatnog kapitala u organu upravljanja privrednog društva koje je organ javne vlasti.<sup>11</sup>

U istom zakonu propisano je da je „organ javne vlasti“ organ Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i gradske opštine, ustanova, javno preduzeće i drugo pravno lice čiji je osnivač ili član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave ili gradska opština;<sup>12</sup>

Ukoliko se usvoji predloženo autentično tumačenje pojma „javni funkcioner“, ovu odredbu treba razumeti tako da se odnosi i primenjuje na lica koja su neposredno birana od strane građana i lica koja bira, imenuje ili postavlja Narodna skupština, Vlada Republike Srbije, skupština Autonomne pokrajine, Vlada Autonomne pokrajine i organa jedinice lokalne samouprave.

Dakle, da bi se u skladu sa predloženim autentičnim tumačenjem člana 2. stav 1. tačke 3) Zakona o sprečavanju korupcije neko lice moglo smatrati funkcionerom, mora da ispuni dva kumulativno postavljena uslova:

- 1) Da bude izabrano, postavljeno ili imenovano lice u organu javne vlasti (organ Republike Srbije, autonomne pokrajine, jedinice lokalne samouprave i gradske opštine, ustanova, javno preduzeće i drugo pravno lice čiji je osnivač ili član Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave ili gradska opština). Izuzetak su lica koja su predstavnici privatnog kapitala u organu upravljanja privrednog društva koje je organ javne vlasti.
- 2) Da bude neposredno birano od strane građana ili birano, imenovano ili postavljeno od strane Narodne skupštine, Vlade Republike Srbije, skupštine Autonomne pokrajine, Vlade Autonomne pokrajine i organa jedinice lokalne samouprave.

---

<sup>10</sup> Autentično tumačenje odredbe člana 2. alineja druga Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije ("Službeni glasnik Republike Srbije", br. 97/08, 53/10, 66/11 - us i 67/13 - us) ("Sl. Glasnik RS", br. 112/2013)

<sup>11</sup> Član 2. stav 1. tačka 3) Zakona o sprečavanju korupcije ("Sl. glasnik RS", br. 35/2019 i 88/2019)

<sup>12</sup> Član 2. stav 1. tačka 2) Zakona o sprečavanju korupcije

## **Moguće posledice usvajanja predloga autentičnog tumačenja**

Već na prvi pogled je očigledno da bi se usvajanjem ovakvog autentičnog tumačenja u značajnoj meri suzio krug lica koja će se smatrati javnim funkcionerima. Veliki broj lica čiji status javnih funkcionera nikada u praksi i nije bilo sporan, ne bi se više mogao smatrati javnim funkcionerima.

Posledice su višestruke. Velikom broju sadašnjih javnih funkcionera prestalo bi to svojstvo a samim tim za ta lica prestaju i obaveze ustanovljene Zakonom o sprečavanju korupcije (obaveza prijavljivanja imovine, zabrana sukoba interesa koja podrazumeva i zabranu kumulacije javnih funkcija i dr.).

Primeru radi, javnim funkcionerima se više ne bi mogla smatrati ona lica koja na funkciju biraju Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca, kao i lica koja imenuje Predsednik Republike. Takođe, sporna bi bila i lica koja bira, imenuje ili postavlja neki ministar, kao što je slučaj sa direktorima osnovnih i srednjih škola.

Pre svega radi se o javnim funkcionerima koji svoju javnu funkciju vrše u oblasti obrazovanja, u sudovima i tužilaštvima, zatim u Ustavnom sudu, u Agenciji za sprečavanje korupcije i drugim nezavisnim i samostalnim kontrolnim državnim organima, u zdravstvu itd.

### *Javni funkcioneri u oblasti obrazovanja*

Ubedljivo najveći broj postupaka pred Agencijom vodi se protiv direktora osnovnih i srednjih škola koji su istovremeno i odbornici u skupštinama lokalne samouprave (kumulacija javnih funkcija) ili u situaciji kada se nalaze u sukobu interesa zbog zapošljavanja članova porodice (nepotizam). Radi se o različitim vrstama sukoba interesa koje Agencija sankcioniše.

Zakonom o osnovama sistema obrazovanja i vaspitanja propisano je da ministar imenuje direktora škole, na četiri godine. Ukoliko direktori osnovnih škola prestanu da budu javni funkcioneri, veliki broj postupaka pred Agencijom bi morao biti obustavljen.

### *Javni funkcioneri u pravosuđu*

Mnogo zanimljivija situacija desiće se u pravosuđu i predstavljace svojevrzni apsurd.

Naime, Narodna skupština, na predlog Visokog saveta sudstva (VSS), bira za sudiju lice koje se prvi put bira na sudijsku funkciju. Mandat sudiji koji je prvi put izabran na sudijsku funkciju traje tri godine. VSS, u skladu sa zakonom, bira sudije za trajno obavljanje sudijske funkcije, u istom ili drugom sudu. Visoki savet sudstva odlučuje i o izboru sudija koji su na stalnoj sudijskoj funkciji u drugi ili viši sud. Dakle, sudija koji se prvi put bira na funkciju smatraće se funkcionerom jer ga bira Narodna skupština, a nakon izbora za trajno obavljanje sudijske funkcije, neće se smatrati javnim funkcionerom, jer ga bira VSS. Ali tu se situacija dodatno komplikuje, jer Predsednika Vrhovnog kasacionog suda, na predlog VSS, po pribavljenom mišljenju opšte sednice Vrhovnog kasacionog suda i nadležnog odbora Narodne skupštine, bira Narodna skupština. Ni tu se priča



ne završava, budući da i predsednike sudova bira Narodna skupština, kao i izborne članove VSS. Dakle, sudije će biti javni funkcioneri prve tri godine dok su na probnom radu, a onda do kraja karijere neće, osim ako ne postanu prvi među jednakima (predsednici sudova), nosioci najviše sudske funkcije (predsednik Vrhovnog kasacionog suda) ili izborni članovi VSS. Nelogično i nepotrebno u isto vreme.

Slična situacija će biti i sa javnim tužiocima. Republičkog javnog tužioca, na predlog Vlade, po pribavljenom mišljenju nadležnog odbora Narodne skupštine, bira Narodna skupština. Dakle, republički javni tužilac je nesporno funkcioner. Šta je sa njegovim kolegama tužiocima? Javnog tužioca bira Narodna skupština, na predlog Vlade. Dakle i javni tužioci ostaju javni funkcioneri. Međutim, stvari su kudikamo komplikovanije kada su u pitanju zamenici javnih tužilaca. Narodna skupština, na predlog Državnog veća tužilaca (DVT), bira za zamenika javnog tužioca lice koje se prvi put bira na ovu funkciju. Mandat zameniku javnog tužioca koji je prvi put izabran na funkciju traje tri godine. DVT, u skladu sa zakonom, bira zamenike javnih tužilaca za trajno obavljanje funkcije, u istom ili drugom javnom tužilaštvu. DVT odlučuje i o izboru zamenika javnih tužilaca koji su na stalnoj funkciji u drugo ili više javno tužilaštvo. Dakle, zamenik javnog tužioca će se smatrati javnim funkcionerom samo prve tri godine „probnog rada“. Nakon toga, prestaje da bude javni funkcioner, osim ako ne bude izabran za javnog tužioca ili za izbornog člana DVT, budući da i jedne i druge bira Narodna skupština.

#### *Galimatijas u Ustavnom sudu*

Možda i najbesmislenija situacija mogla bi se desiti u Ustavnom sudu, kao organu sui generis koji po ustavu samostalan i nezavisan državni organ koji štiti ustavnost i zakonitost i ljudska i manjinska prava i slobode. Odluke Ustavnog suda su konačne, izvršne i opšteobavezujuće.

Ustavni sud čini 15 sudija koji se biraju i imenuju na devet godina. Pet sudija Ustavnog suda bira Narodna skupština, pet imenuje predsednik Republike, a pet opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda Srbije. Narodna skupština bira pet sudija Ustavnog suda između 10 kandidata koje predloži predsednik Republike, predsednik Republike imenuje pet sudija Ustavnog suda između 10 kandidata koje predloži Narodna skupština, a opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda imenuje pet sudija između 10 kandidata koje na zajedničkoj sednici predlože Visoki savet sudstva i Državno veće tužilaca. Sudije Ustavnog suda iz svog sastava biraju predsednika na period od tri godine, tajnim glasanjem.

Dakle, od ukupno 15 sudija, onih pet koje bira Narodna skupština ostaju funkcioneri, ali onih pet koje imenuje predsednik Republike, i preostalih pet koje imenuje opšta sednica Vrhovnog kasacionog suda prestaju da budu javni funkcioneri. Dakle petoro sudija su funkcioneri, a desetero nisu. U istom organu. Kao šlag na torti pojavljuje se pitanje statusa predsednika Ustavnog suda, budući da njega biraju sudije Ustavnog suda iz svog sastava.

## **Ko će kontrolisati kontrolore iliti funkcioneri u Agenciji za sprečavanje korupcije**

Vratimo se na trenutak na Agenciju za sprečavanje korupcije, kontrolnom organu čiji su rad i nadležnosti regulisani upravo Zakonom o sprečavanju korupcije i na čiji rad će najviše uticati izmenjeno tumačenje pojma "javni funkcioner". Postavlja se pitanje, ima li neko u Agenciji razloga da ovako gromoglasno ćuti o Predlogu i izmenama koje on uvodi u naš pravni sistem. Naravno da ima, to su bukvalno svi u Agenciji. Pre svega, obični državni službenici, koji su zaposleni na izvršilačkim radnim mestima, jer im se u ogromnoj meri smanjuje obim posla. A još više razloga za radost imaju svi sadašnji javni funkcioneri u Agenciji, a to su: direktor, koji je, u skladu sa odredbama ranijeg zakona, izabran od strane Odbora Agencije, nakon sprovedenog konkursa, zatim zamenik direktora i pomoćnici direktora, koje bira, odnosno postavlja direktor Agencije. S druge strane, svih pet novoizabranih članova Veća Agencije ostaju javni funkcioneri, budući da ih posle sprovedenog javnog konkursa bira Narodna skupština. Kuriozitet predstavlja činjenica da će svi naredni direktori, koji budu izabrani po novom zakonu, biti javni funkcioneri sa svim obavezama koje iz tog statusa proizlaze. Takođe, ostaje da se vidi kako će Veće pratiti imovinsko stanje sadašnjeg direktora (što je jedna od zakonom propisanih nadležnosti direktora) u situaciji kada on više neće imati obavezu prijavljivanja imovine.

### **Zaključak**

Mnogo toga u vezi sa predloženim autentičnim tumačenjem člana 2. stav 1. tačke 3) Zakona o sprečavanju korupcije nije jasno u ovom trenutku. Nepoznati su i razlozi za donošenje i efekti koji se žele postići. Očigledno je da inicijativa nije potekla od Agencije za sprečavanje korupcije koja je najpozvanija da ukaže na probleme primene pojma „javni funkcioner“ u praksi. Analiza potencijalnih uticaja eventualnog usvajanja predloženog autentičnog tumačenja ukazuje da može, sasvim sigurno, doći do ozbiljnijeg uticaja na postojeći pravni sistem u negativnom smislu: uz sužavanje kruga javnih funkcionera, može doći i do apsurdnih situacija da jedan deo "iste vrste" funkcionera zadrži taj status, a da drugi deo bude "oslobođen" i prestane da bude tretiran u pravnom sistemu kao javni funkcioner. Razmere retroaktivne primene ovako formulisanog predloga autentičnog tumačenja se mogu samo pretpostavljati kroz značajan broj obustava postupaka koji se već vode pred Agencijom za sprečavanje korupcije.

Imajući u vidu sve rečeno, predloženo autentično tumačenje ni u jednom smislu ne predstavlja unapređenje pravnih normi koje se odnose na borbu protiv korupcije, već naprotiv, može dodatno doprineti pravnoj nesigurnosti i umanjiti efekte postojećeg okvira za borbu protiv korupcije.