

РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ЗАШТИТНИК ГРАЂАНА  
Делиградска 16  
11000 Београд

- Зоран Пашалић, Заштитник грађана -

**Предмет: Иницијатива за подношење предлога за покретање поступка оцене уставности члана 8., члана 40. ст. 1. тачка 2) и члана 53. ст. 1. тачка 9) Закона о Народној скупштини ("Сл. гласник РС", бр. 9/2010), односно члана 48. ст. 1, алинеја 10, члана 95. ст. 1. алинеја 6, члана 194. и члана 195. Пословника Народне скупштине ("Сл. гласник РС", број 20/2012. – пречишћен текст).**

Поштовани господине Пашалићу,

Транспарентност Србија је 1. августа ове године, на дан конституисања Тринаестог сазива Народне скупштине Републике Србије, Уставном суду упутила Иницијативу за покретање поступка оцене уставности члана 8., члана 40. ст. 1. тачка 2) и члана 53. ст. 1. тачка 9) Закона о Народној скупштини, односно члана 48. ст. 1, алинеја 10, члана 95. ст. 1. алинеја 6, члана 194. и члана 195. Пословника Народне скупштине<sup>1</sup>. Наведеним члановима додељено је Народној скупштини овлашћење, које Устав Републике Србије не садржи, да доноси аутентично тумачење закона.

При том, наведене одредбе не постављају препреку да се кроз аутентично тумачење одредбе „тумаче“ тако да им се даје потпуно другачије значење од оригиналног, да изворну вољу оригиналног законодавца тумачи нови сазив Народне скупштине и не пружају адекватне могућности другим државним органима и грађанима да дају своје мишљење о предлогу аутентичног тумачења, које постоје приликом доношења или измене закона. Желели смо да на тај начин новоизабраним народним посланицима скренемо пажњу и да се институт аутентичног тумачења неоправдано често користи у раду Народне скупштине. Захваљујући таквом приступу Народна скупштина је, према јавно доступним подацима, у периоду од 2013. до 2022. године усвојила двадесет и једно аутентично тумачење закона.

Анализе неких од последњих случајева доношења аутентичног тумачења показују да оно све мање служи за утврђивање стварног смисла тј. онога што је била објективна сврха закона и разлог његовог доношења а све више се у пракси користи као метод за измене закона са повратним дејством, у циљу задовољавања појединачних интереса или утицаја на исход конкретних поступака који се воде пред судовима и другим државним органима. Најбољи пример представља доношење аутентичног тумачења члана 2. став 1. тачке 3) Закона о спречавању корупције који дефинише појам јавног функционера.

Иако Закон о спречавању корупције у члану 6. став 1. тачка 12 изричито прописује овлашћење Агенције да иницира доношење или измене прописа, у Извештају о раду Агенције за 2020.

---

<sup>1</sup>[https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/TS\\_inicijativa\\_Ustavnom\\_sudu\\_autenticna\\_tumaceni\\_a.pdf](https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_inicijativa_Ustavnom_sudu_autenticna_tumaceni_a.pdf)

годину, о којем је Скупштина имала прилике да расправља, није постојала ни једна информација која би указивала да постоје проблеми или недоумице у тумачењу око тога ко јесте, а ко није функционер. Штавише, информације о потреби за таквом интервенцијом није се могла наћи ни у једном другом јавно доступном документу.

Упркос томе, пред Народном скупштином се нашао предлог аутентичног тумачења који је усвојен. Усвојено тумачење је не само непотребно него и штетно. О његовој штетности најбоље говори Извештај о раду Агенције за 2021. годину према коме је оно утицало *"на рад Агенције, нарочито у области сукоба интереса, ..."* јер је због њега *"129 поступака у вези са сукобом интереса решено на другачији начин, а не евентуално изрицањем одговарајуће мере ... 38 поступака решено доношењем решења о обустави поступка, јер лице против кога је вођен поступак није више јавни функционер; 74 поступка је решено обавештењем подносиоцу пријаве о исходу поступања да нема основа, јер није вођен поступак против лица, против кога је поднета пријава из разлога што на основу аутентичног тумачења није јавни функционер; 17 поступака је окончано службеном белешком, јер су поднете од стране анонимних подносилаца против лица која се више не сматрају јавним функционерима."*<sup>2</sup>. Осим тога, *"због наведеног аутентичног тумачења смањен је и број поднетих пријава које су поднела физичка и правна лица, па самим тим и изречених мера због повреде закона,..."*<sup>3</sup>. Штавише, оно је могло бити још штетније да је усвојено у облику како је првобитно било предложено.

Због тога сматрамо да би у интересу јачања демократије, владавине права и заштите и унапређења људских и мањинских права права<sup>4</sup> било веома значајно када би Заштитник грађана, користећи овлашћење из члана 22. Закона о Заштитнику грађана (*"Сл. гласник РС"*, бр. 105/2021) и члана 29. став 1. тачка 1 Закона о Уставном суду (*"Сл. гласник РС"*, бр. 109/2007, 99/2011, 18/13-Одлука УС, 40/15 и 103/15) поднео Уставном суду предлог за покретање поступка за оцену уставности члана 8., члана 40. ст. 1. тачка 2) и члана 53. ст. 1. тачка 9) Закона о Народној скупштини, односно члана 48. ст. 1, алинеја 10, члана 95. ст. 1. алинеја 6, члана 194. и члана 195. Пословника Народне скупштине.

У правном систему Републике Србије, наиме, не постоји могућност да се пред Уставним судом оспори уставност и законитост аутентичног тумачења закона, па ни аутентичног тумачења у вези са дефиницијом појма „јавни функционер“ у Закону о спречавању корупције, а које је већ произвело описане штетне последице. Једина правна могућност да се ово и друга штетна аутентична тумачења оспоре јесте утврђивање несагласности прописа на основу којег су аутентична тумачења донета са највишим правним актом Републике Србије.

Подношењем овог предлога, Заштитник грађана би указао на чињеницу да институт аутентичног тумачења није адекватно уређен у правном систему Републике Србије, што се у пракси штетно одражава на владавину права, правну сигурност, односно у крајњој инстанци на заштиту и унапређење људских и мањинских права. Поред тога, постоје и процедурални разлози зашто би било сврсисходно да Заштитник грађана поднесе предлог за покретање поступка за оцену уставности наведених чланова, иако је већ поднета иницијатива Уставном суду са истим циљем.

<sup>2</sup> Извештај о раду Агенције за спречавање корупције за 2021. годину, стр. 24,  
[https://www.acas.rs/storage/page\\_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202021.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije.pdf](https://www.acas.rs/storage/page_files/Izve%C5%A1taj%20o%20radu%20za%202021.%20Agencije%20za%20spre%C4%8Davanje%20korupcije.pdf)

<sup>3</sup> Ибид

<sup>4</sup> Извештај о раду Заштитника грађана за 2021. годину, стр. 133,  
<https://www.ombudsman.rs/attachments/article/7369/Redovan%20Godisnji%20izvestaj%20Zastitnika%20gradjana%20za%202021.%20godinu.pdf>

Сагласно члану 53. Закона о Уставном суду поступак за оцену уставности се покреће решењем онда и када Уставни суд оцени да је иницијатива за покретање поступка основана. То у великој мери зависи и од чињенице да ли ће Уставни суд, на основу члана 33. Закона о Уставном суду, пре покретања поступка да затражи мишљење од Народне скупштине, као и како ће се она у том случају изјаснити. Уколико оцени да иницијатива није основана, Уставни суд може да донесе процесну одлуку којом се иницијатива одбацује, а да при том поступак за утврђивање уставности и законитости не буде формално ни покренут.

За разлику од иницијативе, сагласно члану 52. Закона о Уставном суду, поступак за оцену уставности се сматра покренутим даном подношења уредног предлога Уставном суду. Захваљујући томе, поводом уредног предлога за покретање поступка уставности Уставни суд може донети само мериторну одлуку. Поред тога, подношењем предлога за оцену уставности били би испуњени услови за одржавање јавне расправе, која може бити одржана само током поступка, уколико Уставни суд не одлучи другачије на основу члана 37. ст. 2. Закона о Уставном суду. На јавној расправи о овом веома важном правном питању и, према напред наведеним подацима, распрострањеној појави, уколико Уставни суд искористи овлашћење прописано чланом 38. Закона о Уставном суду, своје мишљење би могли да изнесу и други представници органа и организација, научни и јавни радници, као и друга лица.

У Београду, дана 31. октобра 2022. године

За организацију Транспарентност Србија

Програмски директор  
Немања Ненадић



Прилог: Копија Иницијативе коју је Транспарентност Србија поднела Уставном суду