

## ПОСЛАНИЧКА ИНКОМПАТИБИЛНОСТ<sup>1</sup>

Јован Орловић<sup>2</sup>

Докторанд Правног факултета Универзитета у Нишу

### Апстракт

*Надлежности парламента, који се односе на доношење закона и других нормативних аката, међу које спада и Устав као основни закон и највиши општи правни акт у држави, указују на значај самог парламента у држави. Посланици као политички представници грађана морају обављати своју посланичку функцију на начин који ће обезбедити стварно изражавање воље бирачког тела и истовремено заштитити интересе бирача. С једне стране, неопходно је обезбедити максималну независност посланика, али, с друге стране, од не мањег значаја је и предупредивање злоупотребе посланичке функције. Та неспојивост или нездруживост посланичког мандата са другим функцијама и активностима назива се парламентарна инкомпатибилност. Управо је то разлог због кога је одабрана ова тема. Структурално посматрано, рад се састоји из четири целине, уз уводна и закључна разматрања, при чему су прва два посвећена теоријском оквиру, да би, потом, у трећем делу, уследио емпиријски оквир добијен истраживањем на тему борбе против корупције које је спроведено у Србији за период од последњих осам година (2011 - 2018), чиме овај рад, поред теоријске поткрепљености, добија и једну животнију, емпиријску димензију.*

**Кључне речи:** посланичка инкомпатибилности, неспојивост посланичке функције, корупција, агенција за борбу против корупције, заштитита интереса бирача.

Основни циљ рада био је да се још једном укаже на значај овог института, као и да се покажу резултати рада на том пољу у нашој земљи.

<sup>1</sup> Рад је настао током истраживања и рада аутора на студијском истраживачком раду који је у ту сврху и искоришћен, а који је саставни део мастер рада „Правна заштита парламентарног мандата“ који је одбрањен 08.11.2018. године на Правном факултету Универзитета у Ниш. Рад је допуњен новим резултатима Агенције за борбу против корупције за период из 2017. године и 2018. године.

<sup>2</sup> apra87@yahoo.com

## 1. Увод

Како би се обезбедила независност посланика, његов мандат је заштићен посебним гарантом, тзв. посланичким имунитетом. Међутим, он је истовремено подређен и извесним ограничењима које се односе на вршење одређених јавних или приватних активности. Одређене ванпарламентарне активности посланика могу учинити илузорним његову улогу независног представника нације. Тада говоримо о забрани за парламентарце да истовремено кумулирају парламентарни мандат са положајима које су заузимали пре избора или које су стекли после добијања посланичког мандата (Стојановић, 1998: 3-4).

Обично се сматрају неспојивим са посланичким мандатом само она занимања или функције које, према изричитим уставним, али углавном законским или пословничким одредбама, не могу с њим истовремено да се обављају. Нespoјива функција није сметња да кандидат буде изабран, али она изабраног посланика приморава да изабере између неспојиве функције и парламентарног мандата. Када посланик задржи функцију коју је вршио пре пријема мандата или је прихвати након избора, тада се његов мандат гаси. Парламентарна инкомпатибилност мора се разликовати од неизборности. Неизборност се односи на лица која се налазе или су вршила одређене функције власти, притом има за циљ да заштити бираче од притиска посланичких кандидата са позиција власти и обезбеде равноправност изборне утакмице. Како би учествовала на парламентарним изборима, ова лица морају да напусте дотадашњу јавну функцију. Према својој природи неизборност има апсолутни карактер. Оне се могу јавити како пре избора, када представљају неотклоњиву сметњу за кандидовање, али се могу уврдити и после избора, када представљају основ за губитак мандата. Само у овом другом случају оне су од значаја за парламентарно право, док сметње за кандидовање, припадају изборном праву. Инкомпатибилности приморавају посланика на избор између парламентарног мандата и неспојиве функције, при чему је без значаја да ли је та функција стечена пре или после добијања мандата. Нespoјивости се појављују као сметња даљег вршења мандата, а не као питање изборности и везују се за посланика, а неизборности се односе на кандидате за посланичку функцију (Стојановић, 1998: 4). Неизборност онемогућава избор неког лица или ако је установљена после извршеног избора, води оглашавању избора ништавим, односно лишавању мандата, независно од воље изабраног, јер се последице настале повредом овог принципа не могу отклонити за време трајања парламентарног мандата с обзиром да представљају апсолутну сметњу за вршење мандата (Avril, Gicquel, 1988: 32).

Један од основних разлога парламентарне инкомпатибилности је независност члана парламента у односу на владу (Марковић, 2006: 376). Парламентарна инкомпатибилност управо произилази из начела поделе власти где је главно питање однос легислативе и егзекутиве. Због тога су случајеви кумулације законодавне, односно посланичке и судске функције а priori искључени, иначе би суштински разорили принцип поделе власти. Спорне су јавне функције добијене од владе и тада представљају основ за губитак мандата, јер противуречи суштини и задацима посланичке функције. Деловање посланика подразумева критику и контролу владе, слободно изношење мишљења о њеном раду. Слобода би била привидна, када би он паралелно са посланичком функцијом обављао службу у државној управи која је у целини под владиним надзором. Зато се оправдано сумња да ће посланици у том статусу, приликом гласања о владиним предлозима, увек да гласају за исте из страха да ће изгубити државну службу. Влада, која би имала под контролом посланике који за њу врше државну службу, имала би сумњиву или вештачку већину у парламенту. Проблем је одредити које се све функције у државном апарату морају сматрати неспојивим се посланичким мандатом. Управо зато у парламентарном праву европских држава постоје значајне разлике у одређивању јавних функција за које се основано може сумњати да ће учинити „лажном улогу посланика као репрезента нације” (Стојановић, 1998: 4).

Савремено парламентарно право има тенденцију не само да заштити независност посланичког мандата него и спречавање његовог злоупотребљавања. Независност посланика је далеко угроженија од различитих центара привредне, финансијске, информационе и друге моћи који, отворено или прикривено, покушавају да од њега и његове партије начине заступнике сопствених интереса. Не сме се изгубити из вида да су и сами посланици често склони да своју функцију користе искључиво ради властитих интереса. Корупцију посланика, продају гласа, лобирање у корист интереса непознатих широј јавности и друге облике злоупотреба у вршењу посланичке функције треба да онемогући неспојивост мандата и неких функција које се урачунавају не само у домену јавног него и приватног права. Ипак, од самог законодавца зависи које ће приватне активности посланика, нарочито у сфери приватно-привредне делатности, прогласити неспојивим са посланичким мандатом (Стојановић, 1998: 3-4).

Институт парламентарне неподударности или парламентарног инкомпатибилитета представља саставни део савременог уставног права демократских држава (Балић, 2011: 48). Парламентарна инкомпатибилност дефинише се у уставу или закону, уз навођење јавних функција које посланик не може да обавља (судија, министар) или професионалне

делатности (активна војна лица, припадници полиције) којима се посланик не може бавити за време док обавља посланичку функцију (Пајванчић, 2014:187).

Имајући у виду значај овог парламентарног института, закони који уређују изборни процес и статус посланика ближе регулишу случајеве инкомпатибилности (Пејић, 2006:82-87).

Тиме се успоставља правна гаранција да у парламентарном процесу и одлучивању неће бити утицаја других државних ауторитета, као и да приватни интерес посланика не буде сметња за доношење парламентарних одлука од националног значаја (Пејић, 2006:82-87).

У случају парламентарне инкомпатибилности или неспојивости ради се о правној ситуацији када посланик буде именован или на други начин ступи у вршење друге јавне функције или приватне, професионалне делатности која је неспојива са вршењем парламентарног мандата. Ако се посланик не определи у погледу једне од две неспојиве функције, тада се примењују правила парламентарног права о престанку посланичког мандата. Наше парламентарно и изборно право не познају институт неизборности (Пејић, 2006:82-87).

Несагласност парламентарног мандата са другим функцијама је уобичајени основ губљења мандата (Стојановић, 1999: 292).

Нespoјивост функција, тј. инкомпатибилност је парламентарни институт у коме се директно одражава функционисање принципа поделе власти. Нespoјивост функција, приватних или јавних произилази из одређених етичких принципа демократске уставности. Због тога се принцип неспојивости у појединим европским системима појављује у форми кодификованог законодавства са санкцијама и надлежним органима који су дужни да прате и решавају случајеве инкомпатибилности (Пејић, 2006:82-87). У парламентарном праву европских држава постоје значајне разлике у погледу јавних функција за које се основано може претпоставити да ће учинити „лажном улогу посланка као репрезента нације“ (Стојановић, 2013:350).

## **2. Упоредно право**

### **2.1. Француска**

У француском парламентарном праву режим парламентарне неспојивости и ограничење кумулације мандата утврђен је изборним

законодавством и органским законима којима је оно допуњавано. Притом се неспојивост мандата простире и на приватне активности посланика. Забрана кумулације више мандата није апсолутна. Под одређеним условима посланик може да поседује више мандата укључујући и мандат у наднационалним политичким институцијама. Када се ради о неспојивости мандата и јавних функција у француском парламентарном праву, прави се разлика између неизборних и изборних јавних функција. У изборне јавне функције, које су међусобно неспојиве, спадају мандати у Националној скупштини и у Сенату. Мандат посланика неспојив је и са вршењем више од једног изборног мандата или следећих изборних функција: представник у Европском парламенту, регионални саветник, генерални саветник, саветник Париза, председник Општине од 20.000 или више становника, заменик председника општине од 100.000 или више становника, осим Париза. Нespoјивост неизборних јавних функција разликује се у зависности од тога да ли се ради о функцијама за које је организовано замењивање посланика или то није случај. Код оних код којих је организовано замењивање ради се о функцијама на које је посланик именован током вршења мандата и уколико их посланик прихвати његов мандат прелази на заменика. Када је реч о функцијама чије замењивање није органозовано, решење је засновано на претпоставци да је за посланика мандат пожељнији јер су се те функције вршиле пре његовог стицања. Ограничење кумулације мандата са приватним активностима посланика нису инкомпатибилне са његовим мандатом у принципу, међутим, овај принцип је постепено ублажаван да би се законом од 1972. знатно повећао број неспојивости тако да је сада посланички мандат неспојив са следећим функцијама: 1. Председника, члана административног савета, генералног директора и помоћника генералног директора у националним предузећима и националним јавним установама, што важи и за функцију саветника која се на трајан начин врши у овим предузећима и установама; 2. Директора, односно шефа предузеће, председника административног савета, делегираног администратора, генералног директора или заменика у: (1) Друштвима или установама које уживају субвенције или еквивалентној форми предности које им обезбеђује држава или јавни колектив, осим у случајевима када ове предности произилазе аутоматски применом опште уредбе; (2) Друштвима која имају искључиво финансијски циљ и која јавно позивају на кредит и штедњу; (3) Друштва или предузећа чија се основна активност састоји у извршавању радова, чинидби, снабдевању или пружању услуга за рачун или под контролом државе, неког јавног колективитета, јавне установе или националног предузећа, као и у случају ако је више од половине капитала друштва састављено од учешћа оних друштава или предузећа која врше наведене активности; (4) Друштвима

са лукративним циљем чији је предмет пословања куповина или продаја земљишта намењеног изградњи, односно друштвима која врше делатност у вези са непокретностима (Стојановић, 1998: 6).

Раније је било предвиђено да се избор може оспоравати уколико се члан парламента налазио у једном од случајева инкомпатибилности приликом избора, а није демисионирао са функције у року од осам дана након ступања на функцију или од одлуке Уставног савета уколико је избор био оспорен.

Овај поступак је ублажен органским законом број 72-64 од 24. јануара 1972. године и од тада се одвија по етапама (Loi organique n° 72-64 du 24 janvier 1972). На предлог Бироа Националне скупштине, министра правде или заинтересованог посланика, Уставни савет одлучује о томе да ли је нека функција спојива или није спојива са вршењем мандата.

У пракси се догађа да неспојивост бива толерисана уз прећутну сагласност Бироа скупштине и министра правде, због чега спор о парламентарној инкомпатибилности показује аналогију са кривичним поступком у којем се начелно примењује принцип опортунитета гоњења (Стојановић, 1998: 14).

## **2.2. Аустрија**

Аустријско парламентарно право, такође, под инкомпатибилношћу подразумева не само несагласност чланства у Националном већу са другим јавним функцијама него и неспојивост посланичког мандата са одређеним приватним функцијама. Она се темељи или непосредно на Уставу или законским одредбама донетих ради извршавања одговарајућих уставних норми. У теорији се инкомпатибилност доводи у везу са идејом поделе власти, али се темељи и на премиси „неутралне државе“ која је надређена економским интересима, односно интересима који политички нису релевантни. Прву ситуацију решава сам Устав, наводећи изричито државне функције које су неспојиве са посланичким мандатом. (Стојановић, 1998: 15)

Нespoјивост мандата са државним функцијама на основу самог Устава су: 1. Члан Савезног већа или европског парламента; 2. Савезни председник који за време вршења службене делатности не сме да припада ниједном општем представничком телу и никакву другу службу да обавља; 3. Председник и вицепредседник Рачунског суда који не смеју да припадају ниједном општем представничком телу, али и да у последње четири године нису били чланови савезне или земаљске владе; 4. Судије Врховног

суда који не могу да буду чланови чланови савезне, земаљске владе или општинских представничких тела ба одређену законодавну или функционалну периоду, несагласност траје и када се превремено одустане од мандата, све до редовног истека законодавне или функционалне периоде. Председник и вицепредседник Врховног савезног суда не може да се постави, ако је једну од поменутих функција вршио у последње четири године; 5. Исти услови важе и за судије Савезног уставног суда, као и Управног суда. Председници и вицепредседници ових високих судова јавног права такође не смеју последње четири године да припадају Националном већу.

Парламентарни одбор за несагласност се према начелу сразмерних избора бира из својих редова који одлучује о допустивости деловања и вршења управљачких функција у предузећима. Рок за обавештавање о томе је месец дана, а рок за одлучивање парламентарног одбора у вези несагласности је три месеца, као и рок дотичног посланика да обавести да ли је удовољио одлуци. По истеку тог рока председник обавештава представничко тело (Стојановић, 1998: 20).

Санкција је покретање поступка за одузимање мандата пред Уставним судом подношењем захтева од стране Одбора за несагласност, након што се пружи прилика дотичном посланику да се изјасни о наводима (Стојановић, 1998: 20).

### **2.3. Немачка**

Немачко парламентарно право темељи институт инкомпатибилности на начелу поделе власти. Организационо и функционално рашчлањивање власти није довољно како би се реално осигурала контрола власти, уколико би постојала могућност да иста лица могу у својим рукама да обједине службене делатности из различитих подручја државне власти. Због тога, начело поделе власти мора да буде допуњено и персоналном поделом. У забрани да се неки службеник нађе у персоналној унији у различитим подручјима власти налази се смисао инкомпатибилности (Стојановић, 1998: 21).

Основне претпоставке за примену парламентарне инкомпатибилности утврдио је Основни закон Немачке (1949). Оне произилазе не само из принципа поделе власти већ и из примењеног модела тзв. мешовите владе. Основним законом Немачке није забрањено спајање функције министра и посланичке функције. Међутим, утврђена је забрана за чланове владе да они не могу да обављају ни једну другу плаћену службу или професионалну делатност. Посланички мандат у једном парламентарном дому искључује могућност држања мандата у другом дому. Такође је посланички мандат

у Бундесрату или Бундестагу неспојива са функцијом судије Савезног уставног суда. Једина санкција је јавно објављивање да је посланик повредио правила понашања чланова Бундестага, која у строгом смислу и не представљају инкомпатибилност (Пејић, 2006:82-87).

#### **2.4. Британија**

Британско парламентарно право правило парламентарне инкомпатибилности у традиционалном смислу примењује на следеће јавне функције: неспојивост мандата, односно чланства у оба парламентарна дома, неспојивост са судском функцијом и неспојивост са функцијом парламентарних службеника који посланицима стоје на располагању. Поред тога, у одређеним случајевима постоји сметња као код банкротства или корупције чије последице погађају носиоца мандата. (Пејић, 2006:82-87)

Парламентарна историја није увек била тако строга према овом институту, нарочито у седамнаестом и осамнаестом веку. Први пут се Доњи дом Парламента званично огласио о овом питању 1868. године „да је супротно користи и дерогира дигнитет овог Дома” (Rogers, Walters, 2004: 111) ако је било који његов члан унаред знао, промовисао или заступао одређене мере и акте који су усмерени на остваривање неке финансијске користи или добити за самог члана Парламента (Пејић, 2006:82-87). Тек од 1975. године посланици су обавезни да дају изјаву о свом финансијском интересу у ствари која је предмет расправе у Парламенту или пред парламентарним комисијама (Bradley, Ewing, 2003: 228). Међутим, под утицајем америчког система почетком деведесетих година прошлог века појавиле су се јаке професионалне групе за лобирање, што је ослабило постојећу форму спречавања сукоба интереса у британском парламенту. Зато су 1995. године усвојене нове мере парламента, а потом донети и акти парламента који су обухватили именовање нових парламентарних службеника који се старају о регистру интереса. Формиран је нов парламентарни Комитет за стандарде и привилегије са задатком да надгледа рад наведених комисионара и уведена су строжа правила за регистрацију са прописаних десет категорија интереса и то: управљање компанијом, запосленост, професионална делатност, разни сервиси за клијенте који проистичу из посланичке функције, финансијско спонзорство, поклони, користи или услуге становања на било који начин повезане са посланичком функцијом, земљиште и имовина материјалне вредности, извесни облици сувојин и др. Када парламентарни Комитет за стандарде и привилегије, након спроведеног поступка, утврди постојање сукоба интереса, он подноси



извештај доњем дому Парламента са препоруком о мерама које могу бити суспендовање члана из парламентарног дома са губитком плате за тај период или губитак плате без суспендовања посланика из дома (Пејић, 2006:82-87).

### ***2.5. Неке од земаља Европе и европски парламентарни систем***

Земље које су установиле уставни суд (Шпанија, Мађарска, Словачка) забрањују спајање посланичке са функцијом судије уставног суда. У већини земаља, које примењују бикамерални систем организовања парламента, стоји уставна забрана истовременог обављања посланичког мандата у оба дома парламента (Ирска, Белгија, Хрватска, Република Чешка, Румунија, Шпанија). У Швајцарској чланови доњег дома Савезног парламента не могу истовремено бити представници у савету (скупштини) кантона, док се у одређеним државама управо захтева да представници федералног дома буду истовремено и чланови владе или представничког тела федералне јединице, а што проистиче из општег захтева да федерални дом одражава интересе федералних јединица на савезном нивоу власти. То је случај у Русији. У неким земљама чланицама Европске уније као што су Белгија, Португал, Француска и Шпанија постоји правило о неспојивости функције посланика у националном парламенту и Европском парламенту (Пејић, 2011:84).

Како би се спречио „сукоб интереса” посланици су дужни да, приликом ступања на јавну функцију, поднесу формалну изјаву (декларацију) о свом имовном стању. Садржина изјаве се односи на материјални (новчани, финансијски) интерес посланика који може довести у сумњу независност посланичке функције. Такав интерес може потећи од било које професионалне делатности посланика, управљачке функције у предузећима, спонзорства, поклона или власништва. Сама изјава може да укључи и оне активности посланика које су повезане са нематеријалним интересом, као што је чланство у одређеним професионалним и сличним организацијама. Ова обавеза је од средине деведесетих година прошлог века правно установљена у свим земљама чланицам Европске уније (Пејић, 2011:87).

Међутим, у европским парламентарним системима нема јединственог решења по том питању тако да су се развила три модела формалне изјаве о имовном стању чланова парламента и то: британски, скандинавски и француски модел. Они су утицали на земље ван Европе на основу традиционалних веза које су развили у својим некадашњим колонијама. Британски и скандинавски модел развили су модел формалне изјаве, који

има двоструки карактер: изјава о интересу и изјава о добити (имовинска карта). Посланици су дужни да се изјасне да ли они или њима блиске особе поседују било какав економски или финансијски интерес у погледу предмета о коме се расправља или одлучује. Међутим, у скандинавском моделу формална изјава није обавезна за чланове парламента, док француски модел изјаве о добити садржи мање детаља и у њој су само садржани подаци о непокретној и покретној имовини, као и о приходима посланика.

Посланици подносе формалну изјаву на почетку и на крају истека парламентарног мандата (Пејић, 2011:89).

## **2.6. Србија**

За дефинисање положаја народних посланика Устав Србије користи два правна израза, неспојивост функција и сукоб интереса. У уставној одредбе чланом 102 ст 3, функција народног посланика „неспојива” је са функцијом посланика у скупштини аутономне покрајине и са положајем функционера у органима извршне власти и правосуђа. Такође, она је „неспојива” и са другим функцијама, пословима и дужностима за које је законом утврђено да представљају „сукоб интереса” (Пејић, 2011:266).

Устав РС од 2006. године дефинисао је веома широко круг функција са којима је неспојива посланичка функција (Славнић, 2007: 312). Сагледано кроз уставни систем поделе власти народни посланици не би могли обављати функцију члана Владе, председника Републике, судије Уставног суда, судије редовних судова опште и посебне надлежности, јавног тужиоца и заменика јавног тужиоца. Везано за вертикалну организацију власти, у државном уређењу Републике Србије, Уставом је изричито забрањено да народни посланици обављају функцију посланика у скупштини аутономне покрајине. До недавно питање економског конфликта интереса, који настаје као последица спајања разних професионалних и пословних активности са посланичком функцијом, није било предмет законског регулисања код нас. Ову празнину надоместио је Закон о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција (2004), а потом је усвојен и Закон о Агенцији за борбу против корупције (2009), којим је стављен ван снаге претходни акт (Пејић, 2011:267).

Сходно члану 5. Закона о Агенцији за борбу против корупције, Агенција за борбу против корупције обавља послове и задатке из своје надлежности на основу којих јасно произлази да Агенција за борбу против корупције, заправо, врши две групе послова и то: 1. стручне послове, приликом чијег вршења Агенција не иступа као орган власти, већ као субјект који поступа

lege artis; и 2. послове Агенције који имају чист управно-правни карактер. У вршењу тих послова, Агенција делује као класичан орган државне управе, при чему у ову категорију послова спадају и послови које бисмо могли назвати и квази-судским (покретање поступка и изрицање мера због повреде закона, решавање о сукобу интереса) (Мартиновић, 2012: 374 ).

Законом о Агенцији за борбу против корупције уређена су правила о спречавању сукоба интереса при вршењу јавних функција, којима су посланици обухваћени (Пејић, 2011:268-269).

„Сукоб интереса” је Законом дефинисан као „ситуација у којој јавни 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”. Сваки функционер дужан је да пријави недозвољени утицај коме је изложен током вршења јавне функције (Пејић, 2011:268-269).

Посланик не сме да користи своју позицију како би противно правним и етичким принципима инвестирао у своју професионалну каријеру или економски интерес, који ће остварити након што напусти ову јавну функцију. Зато је законом забрањено заснивање радног односа са две године по престанку јавне функције. Разлози етичности и транспарентности у вршењу јавне функције водили су законодавца да забрани примање поклона у вези са вршењем јавне функције, осим протоколарног или пригодног поклона, који не сме бити у новцу или у хартијама од вредности. Када је реч о протоколарном поклону чија вредност прелази пет посто просечне републичке месечне зараде, функционер је дужан да овај дар преда органу надлежном за поступање са имовином у јавној својини. Изменама и допунама Закона о Агенцији за борбу против корупције (2010) допуштено је да посланици као и други функционери који су изабрани непосредно од стране грађана, могу без сагласности Агенције да врше више јавних функција, осим у случајевима предвиђених Уставом. Притом, отишло се и корак даље, па је додата могућност да функционер који је изабран именован или постављен на другу јавну функцију и „који намерава да више функција врши истовремено” има обавезу да се обрати Агенцији ради добијања сагласности за обављање више функција. Ове наведене измене су потпуно супротне правном разлогу и циљу због кога је успостављен институт сукоба интереса, јер дају недопустиво широко дискреционо овлашћење Агенцији за борбу против корупције да издаје „сагласност” за обављање више функција истовремено (Пејић, 2011:268-269).

Што се тиче обављања других делатности, Законом је предвиђено да функционер не може обављати друге послове за време вршења јавне функције за коју је предвиђено заснивање радног односа, осим за научно-истраживачки рад, наставне, културноуметничке, хуманитарне и спортске активности. Уколико функционер у тренутку ступања на јавну функцију обавља друге послове и делатности, он је дужан да се у року од 15 дана обрати Агенцији ради добијања сагласности за обављање истих послова, притом Агенција има рок од 60 дана да о захтеву одлучи, а у случају да не одлучи сматраће се да је захтев позитивно решен (Пејић, 2011:268-269).

Како би се обезбедила заштита јавног интереса, Законом је забрањено функционерима да у току обављања јавне функције оснивају привредно друштво, односно јавну службу, као и да започињу са приватним послом у смислу закона којим се уређује предузетништво. Поред тога, функционерима је забрањено да врше функције управљања, надзора или заступања у привредном друштву, јавној служби или другом правном лицу, осим када је то прописано законом (Пејић, 2011:268-269).

### **3. Агенција за борбу против корупције**

У борби против корупције савремене државе ангажују готово све органе и институције које им стоје на располагању почевши од законодавних и извршно-политичких (парламента и владе) до органа који у тој борби имају доминантну улогу – полиције, судова и јавних (државних) тужилаштава. У неким европским државама постоје и специјализовани државни органи и институције којима је борба против корупције основни задатак и циљ, док у другим правним системима такви органи уживају организациону и функционалну самосталност, као што је случај са Агенцијом за борбу против корупције у Републици Србији, а у неким правним системима су саставни део одговарајућег министарства, односно другог органа управе или су, пак, тела која делују у оквиру владе (Мартиновић, 2012: 376-377).

Агенција за борбу против корупције, као самосталан и независан државни орган, стара се о спречавању сукоба интереса функционера од краја 2009. године када је преузела послове од Републичког одбора за спречавање сукоба интереса и званично је почела са радом 1. јануара 2010. године. Она има директора и одбор од девет чланова које бира Народна скупштина на период од четири године. Техника избора је таква да по једног члана Одбора предлаже Административни одбор Народне скупштине, председник Републике, Влада, Врховни касациони суд, Државна ревизорска институција, Заштитник грађана и Повереник за информације од јавног значаја заједно, Социјално-економски савет, републичка Адвокатска

комора и на основу заједничког договора удружења новинара Републике (Пејић, 2011:270).

Агенција за борбу против корупције има мешовиту правну природу: формално посматрано, ова Агенција представља посебан и специфичан државни орган (државни орган *sui generis*), док обележја њених основних послова и задатака упућују на то да је реч о посебној (управној) организацији (Мартиновић, 2012: 375).

У надлежност Агенције спада надзор над спровођењем Националне стратегије за борбу против корупције, покретање поступка и изрицање мера за повреду Закона, решавање о сукобу интереса, као и обављање послова у вези са финансирањем политичких странака. Агенција је одговорна Народној скупштини (Пејић, 2011:270).

### ***3.1. Резултати рада агенције***

Како би реализовала своја овлашћења, Агенција води регистар функционера и регистар имовине функционера. У дужности функционера спада и обавеза да Агенцији поднесе извештај најкасније до 31 .јануара текуће године, уколико је дошло до битних промена у односу на претходно пријављене податке.

Сам извештај о имовини и приходима обухвата следеће: својину на непокретним стварима у земљи и иностранству, својину на покретним стварима које подлежу регистрацији и покретним стварима веће вредности, депозит у банкама, акције и друге хартије од вредности, дуговања и потраживања, приходи од јавне функције и други приходи, коришћење стана за службене потребе, друге јавне функције, као и послови и делатности којима се функционер бави, чланство у органима удружења и друге податке које функционер сматра битним за примену Закона.

Мере којима Агенција располаже су: мере упозорења и мера јавног објављивања препоруке за разрешење. Осим наведених мера, функционер је у обавези да изврши повраћај имовинске користи коју је стекао противно Закону. Уколико функционер не поступи по мери упозорења у предвиђеном року, Агенција може изрећи меру јавног објављивања препоруке за разрешење. Затим, након изрицања ове мере, Агенција подноси иницијативу за разрешење надлежном органу који је изабрао, поставио или именовано функционера, али се не може говорити о могућности да разрешење спроведе „надлежни орган“ који је изабрао посланика.

У току 2011. године, Агенција је контролисала 586 извештаја о имовини функционера, према утврђеном годишњем плану провере имовинских

извештаја, као и према представкама или притужбама. Према поменутом плану, у 2011. години Агенција је контролисала имовинске карте председника и потпредседника Владе, министара, државних секретара, посланика и градоначелника (Агенција за борбу против корупције, 2011).

У току поступка провере имовинске карте једног функционера, Агенција је установила да постоји основана сумња да је функционер у имовинску карту унео лажне податке о имовини. Из тог разлога, Агенција је надлежном тужилаштву поднела кривичну пријаву против функционера због основане сумње да је извршио кривично дело које је прописано Законом о Агенцији. Међутим, надлежно тужилаштво је одбацило кривичну пријаву из разлога што су сматрали да у конкретном случају не постоје елементи за кривично гоњење функционера против кога је кривична пријава поднета. У току поступка провере имовине функционера, Агенција је поднела осам захтева за покретање прекршајних поступака. У четири случаја захтеви су поднети због пропуштања рока за подношење имовинских извештаја, а у преостала четири случаја функционери нису испунили законом прописану обавезу да пренесу управљачка права у предузећима. Од поднетих осам захтева за покретање прекршајних поступака, само у два случаја судови су донели мериторне одлуке: у првом случају, суд је донео ослобађајућу одлуку (на коју је Агенција уложила жалбу и још увек чега одговор на њу), а у другом случају, суд је функционера огласио одговорним за извршење прекршаја и изрекао му опомену. У осталим случајевима, прекршајни поступци су још увек у току (Агенција за борбу против корупције, 2011).

У 2012. години, у једном случају је Виши прекршајни суд, по жалби Агенције, укинуо пресуду по којој је један народни посланик ослобођен прекршајне одговорности за непреношење управљачких права и вратио предмет на поновни поступак Прекршајном суду у Београду. У другом поступку, по захтеву Агенције, Прекршајни суд у Београду утврдио је да је један посланик Скупштине АП Војводине одговоран што није, у законом предвиђеном року, пренео нити доставио доказ о преносу управљачких права. Један прекршајни поступак је, у међувремену, обустављен због наступања застарелости (Агенција за борбу против корупције, 2012).

Сектор је у 2013. години контролисао 282 Извештаја чија контрола није завршена у 2012. години као и 317 Извештаја, према утврђеном годишњем плану провере и према представкама или притужбама по службеној дужности. Према годишњем плану у 2013. години, контролисано је 287 Извештаја народних посланика из сазива Народне скупштине од 2012. године, судија Врховног касационог суда, Привредног апелационог суда, Привредног суда у Београду и в.ф. председника привредних судова у

Републици Србији. Предмет контрола покренутих по службеној дужности у овом периоду било је 30 функционера за које је постојала сумња да нису пријавили у потпуности имовину и приходе. Сектор је у току 2013. године поднео Одељењу за борбу против корупције Републичког јавног тужилаштва у Београду 9 кривичних пријава због постојања основа сумње да функционери нису пријавили имовину Агенцији или су дали лажне податке о имовини у намери да прикрију податке о имовини (члан 72 Закона о Агенцији) и то против три народна посланика. Од наведених девет кривичних пријава: у два случаја подигнут је оптужни предлог; за пет кривичних пријава наложено је предузимање одређених истражних радњи; две кривичне пријаве се налазе у фази одлучивања од стране Тужилаштва. Од укупног броја покренутих поступака највећи број, односно 64, је против народних посланика (Агенција за борбу против корупције, 2013).

Као најзначајнију активност у 2014. години Агенција оцењује израду Модела новог закона о Агенцији за борбу против корупције, који је 25. јула 2014. године у форми иницијативе за доношење новог закона предат Министарству правде и достављен сваком народном посланику и Влади. На републичком нивоу, највећи број поступака (38) покренут је против народних посланика и три посланика у Скупштини АП Војводине (Агенција за борбу против корупције, 2014).

У 2015. години у оквиру надлежности Сектора покренуто је укупно 520 поступака због повреде Закона о Агенцији од тога против 12 посланика у Скупштини АП Војводине. Иако још увек није обавезни елемент процеса израде прописа, процена ризика корупције била је током 2015. године једна од заступљенијих тема приликом расправа о предлозима закона у Народној скупштини. Народни посланици су приликом расправе о седам предлога закона, од укупно девет који су током 2015. године разматрани а били су предмет анализе, користили мишљења Агенције о процени ризика корупције. С друге стране, поједини министри и народни посланици оспоравали су Агенцији право да се бави овим питањем (Агенција за борбу против корупције, 2015).

У извештајном периоду за 2016, у области контроле имовине и прихода функционера покренуто је 268 претходних провера и покренуто је укупно 259 поступака због повреде Закона о Агенцији од тога против 27 посланика у Скупштини АП Војводине (Агенција за борбу против корупције, 2016).

По годишњем плану провере извештаја о имовини и приходима за 2017. годину покренута је провера података из извештаја за 305 функционера, али је вршена и ванредна провера података из извештаја

и за 21 функционера који су били предмет ванредне провере, због сумње да нису пријављени тачни и потпуни подаци, тако да је на републичком нивоу покренуто укупно 85 поступака због повреде Закона о Агенцији, али нема података да ли се међу њима налазе и народни посланици (Агенција за борбу против корупције, 2017).

На основу годишњег плана провере извештаја о имовини и приходима за 2018. годину вршена је провера података из извештаја за 317 функционера, али је вршена и ванредна провера података из извештаја и за седам функционера, због сумње да нису пријављени тачни и потпуни подаци, тако да је на републичком нивоу покренуто укупно 186 поступака, између осталих и 36 против народних посланика (Агенција за борбу против корупције, 2018).

#### **4. Закључак**

Добијени резултати показују да је у Србији проблем примене института парламентарне инкомпатибилности велики, како по питању уједначености термина који се користе за дефинисање овог института, тако и по питању ефикасности предвиђених мера које су на располагању надлежној Агенцији за борбу против корупције.

Такође се може закључити да је сличан проблем присутан и у европском парламентарном систему.

На основу изнетог, јасно се може закључити да је парламентарна инкомпатибилност горући проблем и да постојећа решења нису адекватна да одговоре на изазове који пред њих ставља друштвени живот. Зато сматрам да би целисходно решење било да се о истом поступку старају и надлежни одбори на покрајинском нивоу, што би довело до ефикасности у раду. Такође, сматрам да би успостављање уставносудске надлежности у овој области помогло да се добије целовита заштита.

#### **Листа референци**

Avril, P. Gisquel, J. (1988). *Droit parlementaire*. Paris: Montchreisten;

Балић, Л (2011) Принцип парламентарне неподударности – Осврт на статус посланика и делегата Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, (LIV). 47-61;

Bradley, A.W. Ewing, K.D. (2003). *Constitutional and Administrative Law*. Pearson Longman;



Мартиновић А. (2012) Правна природа агенције за борбу против корупције – уставно-правни, управно-правни и упоредно-правни аспекти. Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, бр. 4 (369-384);

Пајванчић Маријана. (2014) Уставно право, Нови Сад;

Пејић И. (2016) Парламентарна влада: моућности равнотеже у систему поделе власти Зборник радова Правног факултета у Нишу. 73(LV). 67-87;

Пејић И. (2011) Парламентарно право, Ниш: Центар за публикације Правног факултета;

Пејић И. (2006) Парламентарно право – Француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента, Ниш: Центар за публикације Правног факултета;

Марковић, Р. (2006) Уставно право и политичке институције. Београд;

Rogers, R. Walters, R. (2004). How Parliament Works. London: Longman;

Славнић, Љ. (2007) Уставно право, Нови Сад;

Стојановић, Д. (1999). Правни положај посланика на примерима Француске, Аустрије, Немачке и Југославије Ниш: Центар за публикације Правног факултета;

Стојановић Д. (1998). Парламентарна инкомпатибилност У: Архив за правне и друштвене науке.- Београд: Удружење правника Југославије, књ. 54 (3. коло), бр.2, стр. 3-33;

Стојановић Д. (2013). Уставно право, Ниш;

Агенција за борбу против корупције, (2018) Царице Милице 1, Београд; Извештај о раду агенције за борбу против корупције за 2018. годину Електронско издање [www.acas.rg](http://www.acas.rg);

Агенција за борбу против корупције, (2017) Царице Милице 1, Београд; Извештај о раду агенције за борбу против корупције за 2017. годину Електронско издање [www.acas.rs](http://www.acas.rs);

Агенција за борбу против корупције, (2016) Царице Милице 1, Београд; Извештај о раду агенције за борбу против корупције за 2016. годину Електронско издање [www.acas.rs](http://www.acas.rs);

Агенција за борбу против корупције, (2015) Царице Милице 1, Београд; Извештај о раду агенције за борбу против корупције за 2015. годину Електронско издање [www.acas.rs](http://www.acas.rs);

Агенција за борбу против корупције, (2014) Царице Милице 1, Београд; Извештај о раду агенције за борбу против корупције за 2014. годину Електронско издање [www.acas.rs](http://www.acas.rs);

Агенција за борбу против корупције, (2013) Царице Милице 1, Београд; Извештај о раду агенције за борбу против корупције за 2013. годину Електронско издање [www.acas.rs](http://www.acas.rs);

Агенција за борбу против корупције, (2012) Царице Милице 1, Београд; Извештај о раду агенције за борбу против корупције за 2012. годину Електронско издање [www.acas.rs](http://www.acas.rs);

Агенција за борбу против корупције, (2011) Царице Милице 1, Београд; Извештај о раду агенције за борбу против корупције за 2011. годину Електронско издање [www.acas.rs](http://www.acas.rs);

Loi organique n° 72-64 du 24 janvier 1972 modifiant certaines dispositions du titre II de l'ordonnance n° 58-998 du 24 octobre 1958 portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux incompatibilités parlementaires <http://lexpol.cloud.pf/LexpolAfficheTexte.php?texte=216652>.

### *Резиме*

Надлежности парламента који се односе на доношење закона и других нормативних аката, међу које спада и устав као основни закон и највиши општи правни акт у држави, указују на значај самог парламента у држави. Представнички орган, какав је парламент, тело је изабрано од народа на одређени временски период. Посланици као политички представници грађана морају обављати своју посланичку функцију на начин који ће обезбедити стварно изражавање воље бирачког тела и истовремено заштитити интересе бирача. С једне стране, неопходно је обезбедити максималну независност посланика, али, с друге стране, од не мањег значаја је и предупредивање злоупотребе посланичке функције. У функцији предупредивања злоупотребе посланичке функције установљена је неспојивост посланичког мандата са другим функцијама и активностима која се назива парламентарна инкомпатибилност. Управо је то разлог због кога је одабрана ова тема. Рад посебно анализира институт посланичке инкомпатибилности, његов смисао и начин на који се он схвата у пракси.

Методe које су у истраживању примењене су позитивноправни, нормативни, компаративни (упоредноправни) и историјски метод.

Основни циљ рад је да се још једном укаже на значај заштите парламентарног мандата и института којима је заштита дефинисана, као и да се покажу резултати рада на пољу борбе против корупције које је спроведено у Србији, за период од осам година (2011 - 2018).

## **PARLIAMENTARY INCOMPATIBILITY**

**Jovan Orlović**

PhD Student, Faculty of Law, University of Niš

### **Summary**

*The competencies of parliament related to the adoption of laws and other normative acts, including the constitution as a supreme law and the highest general legal act in the country, indicate the importance of parliament itself. A representative body such as a parliament is a body selected from a nation for a certain period of time. Deputies, as political representatives of citizens, must perform their parliamentary function in a manner that will ensure the true expression of the will of the electorate and, at the same time, protect the interests of voters. On the one hand, it is necessary to ensure the maximum independence of deputies; on the other hand, it is of no less importance to prevent the misuse of the parliamentary function. For the purpose of preventing misuse of parliamentary function, legislation envisages the incompatibility of the parliamentary mandate with other functions and activities, called parliamentary incompatibility.*

*The subject matter of this paper is the legal protection of the parliamentary mandate. In particular, the author analyzes the institute of parliamentary incompatibility, its significance and how it is understood and applied in practice. In the research, the author used the positive law, normative, comparative and historical methods. The main goal of the paper is to underscore the importance of protecting the parliamentary mandate and the institutes which provide for its protection, and to present the results of research in the field of combating corruption conducted in Serbia in the period 2011-2018.*

**Keywords:** parliamentary incompatibility, misuse of parliamentary function, corruption, anti-corruption agency, protection of voters' interests.