

др Боса Ненадић,  
савешник Комисије »Дунав осигурање«

UDK 65.011:658.3

## Нespoјивост јавних и других функција са чланством у управном одбору привредних друштава

### Резиме

*Принцип неспојивости функција спада међу основне принципе организације и функционисања савремених друштва. Почетак примене овог принципа био је везан за носиоце функција у органима државне власти оних земаља у којима је власт била организована на принцип уделе власти, да би се по том његова примена проширила и на функције у другим организацијама и институцијама, укључујући и функције у органима управљања привредних друштва. Данас се овај принцип све више односи и на обављање појединих професионалних делатности и послова.*

*Нespoјивости јавних функција са другим функцијама и обављањем професионалне делатности, у савременим земаљама, даје је уставни ранг. Ближа разрада овог уставног принципа врши се органским законима и другим правним актима о организацији и раду државних органа, односно законима којима се утврђују права и обавезе носилаца јавних функција. Када је у питању примена принципа неспојивости функција у привредним друштвима, овај принцип је, по правилу, предмет уређивања закона и других прописа о правном положају привредних, односно трговачких друштва, као и прописа којима се уређује обављање одређених делатности. Законодавство у економски развијеним земаљама посебну пажњу поклања утврђивању неспојивости чланства у органима управе изв. конку-*

*рениних друштва, као и неспојивости истовремено чланства у организацијама једног истог привредног друштва.*

*Кључне речи: неспојивости функција, јавна функција, професионална делатности, привредно друштво (предузеће, банка, организација за осигурање), чланство у управном одбору*

## **1. Општи осврт на принцип неспојивости функција**

Принцип неспојивости функција<sup>1)</sup> представља један од основних принципа организације и функционисања савремених земаља. Примена овог принципа у почетку је била везана за носиоце функција у организацијама власти оних држава у којима је власт била организована по принципу поделе власти, да би се потом његова примена проширила и на функције у другим организацијама и институцијама, укључујући и функције у организацијама управљања привредних друштва. Данас се овај принцип све више односи и на обављање појединих професионалних делатности и послова.

Основни разлог установљења принципа неспојивости функција огледа се у томе, што његова примена, у одговарајућој области у којој се он успоставља, искључује могућност сукоба интереса. Доследна примена овог принципа потом обезбеђује: а) ефикасно и одговорно обављање одређене функције, односно посла; б) непристрасност у обављању одређене функције, односно посла, в) стручно и компетентно обављање јавних, управљачких и других функција, односно послова. У условима тржишног начина пословања, примена овог принципа искључује могућност нелојалне конкуренције.

Нespoјивост јавних функција са другим функцијама и обављањем професионалне делатности у савременим земаљама, скоро без изузетка, подигнута је на ниво уставног принципа. Ближа разрада овог принципа врши се законима и другим правним актима о организацији и раду државних органа, односно законима којима се утврђују права и обавезе носилаца јавних функција. Када су у питању привредна друштва овај принцип је, по правилу, предмет уређивања закона и других прописа о правном статусу предузећа, банака, осигуравајућих компанија, фондова и других привредних друштва; затим прописа којима се уређује обављање одређених привредних делатности (као што су: банкарски послови, послови осигурања, берзански послови и др.), као и прописа којима се уређује обављање појединих професија и занимања (као што су: адвокатура, заступање, ревизија, рачуноводство, актуарство и др.). Принцип неспојивости функција налази своју правну разраду и у статутима и другим општим актима привредних друштва, професионалних удружења и асоцијација. Законодавство развијених европских земаља којим се уређује

1. Овај принцип, у правној теорији и струци, познат је и под називом “принцип инкопатибилности функција”, односно “принцип неподударности функција”, и др.

правни положај привредних друштава, посебну пажњу поклања неспојивости истовременог чланства у органима управљања привредног друштва (нпр. чланства у управном одбору, односно борду директора са чланством у надзорном органу тог друштва), као и неспојивости управљачких функција у привредном друштву са обављањем одређених професионалних делатности или послова. Такође, треба указати и на решења у овим законодавствима, по којима члан управе једног привредног друштва не може истовремено бити члан управе другог конкурентног друштва, нити може за такво привредно друштво обављати било какву делатност.

Имајући у виду значај принципа неспојивости функција за даљу изградњу правног система наше земље, ми смо се определили да у овом раду ближе сагледамо неспојивост јавних и других функција са чланством у управном одбору привредних друштава. Наше разматрање овог питања изложићемо на следећи начин:

*Прво*, принцип неспојивости функција у законодавству савремених држава.

*Друго*, неспојивост јавних функција са другим функцијама и обављањем професионалне делатности у правном систему СР Југославије.

*Треће*, неспојивост јавних функција са чланством у управном одбору привредних друштава.

*Четврто*, неопходност даље правне уређености, односно доградње принципа неспојивости функција у југословенском законодавству.<sup>2)</sup>

## 2. Принцип неспојивости функција у упоредном законодавству

Принцип неспојивости функција има своју дугогодишњу примену у развијеним земљама Европе и Америке. Анализа правне регулативе и праксе у тим земљама показује да њихови уставни закони садрже одредбе по којима носиоци јавних функција не могу у исто време обављати функције у органима законодавне и извршне власти, односно судске власти, као и одредбе по којима носиоци највиших јавних функција не могу обављати било коју другу функцију, нити професионалну или другу делатност. Сматра се да би истовремено обављање тих функција, односно послова од стране једног истог лица било супротно принципу поделе власти и принципу одговорности. Лице које би истовремено вршило две функције власти могло би угрозити остваривање циљева који се желе постићи доследном применом принципа поделе власти, као што је ефикасно, компетентно, непристрасно и одговорно обављање одређених јавних послова, који су по својој природи и значају од општег интереса за једно друштво, односно државу и њене грађане.

2. Ово је иначе питање, које се мора размотрити и са становишта потребе хармонизације нашег правног система са правом земаља чланица Европске уније и других економски развијених земаља.

Примена принципа неспојивости функција временом се проширила и на друге положаје и функције. Круг тих положаја и функција у свим земљама није исти и, по правилу, разликује се од земље до земље. Тако се примена овог принципа проширила и на функције у јединицама локалне самоуправе, затим на функције у установама које обављају послове од јавног интереса, односно које су у неком «зависном положају према влади или парламенту». Са јачањем економске моћи привредних друштава и са њом повезане политичке моћи, а посебно са јачањем улоге и значаја њихових управљачких структура, примена принципа неспојивости одређених јавних функција са функцијама управљања у предузећима, банкама, осигуравајућим друштвима и другим привредним друштвима постала је неминовност. У савременим земљама са утемељеном владавином права, принцип неспојивости функција огледа се све више и у немогућности истовременог обављања одређених функција и појединих професионалних делатности, односно послова.<sup>3)</sup>

Илустрације ради, навешћемо решења о принципу неспојивости која познају правни системи појединих европских држава, а која по нашој оцени могу бити од значаја за даљу законодавну разраду овог принципа у нашем правном систему, а потом и за његову доследну примену.

У Француској је принцип неспојивости функција предмет уређивања Устава Француске и органских закона, као и закона који уређују статус привредних друштава и обављање појединих делатности. Када су у питању највише јавне функције у органима власти Француске, уставотворац Француске је утврдио да су те функције неспојиве са вршењем «било каквог парламентарног мандата, функције професионалног представљања општенационалног карактера и било какве јавне службе или професионалне активности».<sup>4)</sup>

Законик о трговачким друштвима Француске<sup>5)</sup> садржи одређена ограничења за носиоце функција у управном одбору привредних (трговачких) друштава. Тако је, пре свега, утврђено ограничење по коме једно физичко лице не може истовремено бити члан у више од два управна одбора у тзв. новом дводомном систему,<sup>6)</sup> односно у осам управних одбора у тзв. класичном систему акционарских друштава

3. О принципу неспојивости функција опширније вид. Б. Ненадић, "Нespoјивост функције члана Савезне владе са другом јавном функцијом и вршењем професионалне делатности", Право, бр. 5-6, 1994, стр. 35. и д.
4. Вид. Устав Француске Републике из 1958. године, и то: члан 23. Устава који утврђује неспојивост функције члана Владе; члан 25. Устава који упућује да ће се посланичке неспојивости уредити посебним органским законом и члан 57. Устава који утврђује неспојивост функције члана Уставног савета са другим функцијама и пословима.
5. Вид. чл. 92. и 136. Трговачког законика Француске (Code de commerce, Quatre-vingtieme Edition, Dalloz, Paris, 1984-1985.)
6. Слично решење садржано је и у одредбама чл. 29, 31. и 290. Закона Мађарске о привредним друштвима из 1988. године, које ограничавају чланство у управним одборима на највише два друштва истовремено, под условом да та друштва не обављају конкурентну делатност.

која имају своје седиште на територији Француске метрополе. Рок у коме се једно физичко лице може прихватити новог мандата, уз предходно ослобађање неког од постојећих, је три месеца. Законодавац даље утврђује правила за истовремена чланства у управним одборима тзв. повезаних предузећа и у управним одборима привредних друштава за регионални развој. У ставу 4. члана 92. наведеног законика утврђено је правило по коме се мандати једног физичког лица у управним одборима различитих (акционарских) друштва за осигурање, која послују под истом фирмом, рачунају као један мандат. Закон о осигуравајућим друштвима Француске не садржи одредбе о инкопатибилности функција у органима управљања осигуравајућих друштава. Овај закон пре свега, регулише питање државне контроле над радом ових друштава.<sup>7)</sup>

У Великој Британији принцип неспојивости јавних функција уређен је посебним правилима Парламента и Владе, која пре свега утврђују забране које се односе на министре.<sup>8)</sup> Ова правила обезбеђују да «не дође до сукоба између вршења министарске функције, тј. јавних интереса и њихових приватних интереса» с обзиром да министри одлучују о питањима од којих зависи стање у индустрији и привреди уопште, а посебно на финансијским тржиштима.<sup>9)</sup> Најзначајнија од тих правила, с обзиром на тему овог рада, су следећа : а) министар не сме активно учествовати у раду било ког привредног друштва које има уговорне или било какве односе са било којим министарством или другом владином институцијом; б) по ступању на дужност министар мора поднети оставку на сваки »директорски положај« који је до тада евентуално заузимао у некој компанији (укључив и добротворне организације уколико постоји било какав ризик од конфликта интереса који би из тога могао произаћи); в) министар који је оснивач, односно ортак или члан фирме која пружа професионалне услуге, мора по ступању на дужност престати да врши послове своје фирме; г) ако министар у некој компанији има контролни пакет акција, по ступању на дужност, тај контролни пакет акција се мора продати; д) ако министар има акције у некој компанији која има пословне везе са министарством, и такве акције се морају продати.<sup>10)</sup>

7. Вид. Yvonne Lambert-Faivre, *Droit des assurances*, Dalloz, Paris, 1973, str. 373-413. i Picard et Besson, *Les entreprises d'assurance*, Tome 2, Paris, 1972.

8. О правилима понашања министара и њиховој одговорности у Великој Британији вид. опширније R. Brazier, "Constitutional Practice", Clarendon-Press-Oxford, 1988, str. 129-142. i B. Nenadić, op. cit., стр.36. и 37.

9. Сваком министру, по ступању на дужност, уручује се примерак правила, која се на њега без изузетка примењују.

10. Од министра се не очекује да се реши свих својих инвестиција, већ само инвестиција утврђених поменутих правилима. Међутим, Доњи дом Парламента води регистар свих пословних интереса министара који су његови чланови. Интересантно је напоменути и забрану установљену поменутих правилима, по којој министри не могу да објављују књиге које се односе на рад њихових министарстава, нити им је пак дозвољено да пишу редовне рубрике за новине. У новинама могу објавити само повремене прилоге. Вид. опширније R. Brazier, op. cit., стр. 130 и д.

У Савезној Републици Немачкој принцип неспојивости јавних функција предмет је уређивања Основног закона Савезне Републике Немачке – највишег правног акта ове земље. Овим уставним актом утврђено је да »председник савезне државе не може да буде члан владе, нити законодавног тела федерације ни савезних покрајина, нити може да држи било какву другу плаћену функцију, нити да се ангажује у неком позиву или занимању, нити да практикује струку, нити да припада управи или савету директора неког предузећа образованог ради стицања профита«. <sup>11)</sup> Чланови владе, такође, не могу да имају «други стално плаћени посао, нити могу да се ангажују у некој професији, нити да практикују било које занимање, нити да припадају управи предузећа«. <sup>12)</sup> Полазећи од наведених уставних решења, Закон Немачке о савезним министрима утврђује да чланови Владе «не смеју поред своје дужности да обављају другу плаћену дужност, делатност или занимање». За време свог мандата министри «не могу бити чланови управног одбора, надзорног одбора или управног савета предузећа усмереног на стицање добити и не могу да раде уз накнаду као арбитри или да дају стручна мишљења». Бундестаг може да дозволи изузетак од забране да министар, који је из реда његових чланова, буде члан надзорног одбора или управног савета. Такође, за време мандата чланови Владе «не треба да обављају јавну почасну дужност, с тим што им Влада може дозволити изузетке од овога ». <sup>13)</sup>

На правни положај привредних компанија у Немачкој примењују се закони који уређују статус трговачких друштава, организованих као друштва лица или друштва капитала. Другим речима, то значи да се на предузећа, банке, осигуравајуће компаније и друга привредна друштва која су организована као акционарска друштва примењује Закон Немачке о акцијама (акционарским друштвима). <sup>14)</sup> Овај закон садржи одређена правила у погледу избора појединих физичких лица у управни одбор акционарског друштва. Тако члан управног одбора акционарског друштва не може бити истовремено члан надзорног одбора тог друштва. <sup>15)</sup> Носиоци ових дужности не могу бити чланови управног одбора, директори или оснивачи друштва са ограниченом одговорношћу, нити пак могу бити чланови у органима одређених трговачких удружења без сагласности надзорног одбора. <sup>16)</sup>

11. Вид. члан 55. Основног закона Савезне Републике Немачке, који носи назив “Нема секундарног занимања”

12. Вид. члан 66. Основног закона Савезне Републике Немачке.

13. Вид. чл. 4. и 5. Закона Немачке о савезним министрима, из 1971. године.

14. Вид. Закон о акцијама, односно акционарским друштвима (Aktengesetz, vom 6. september 1965., у књизи “Aktengesetz mit Mitbestimmungsrecht”, Deutscher Taschenbuch Verlag (DTV), 1986.

15. Вид. члан 105. Закона Немачке о акционарским друштвима. Законом је предвиђен изузетак по коме само “за једно одређено време, а највише за годину дана”, надзорни одбор може поједине своје чланове да постави за чланове управног одбора, уколико они недостају или су спречени да обављају функцију. За време обављања дужности члана управног одбора не може да се обавља дужност члана надзорног одбора.

16. Вид. члан 88. Закона Немачке о акционарским друштвима, који је по називу посвећен “клаузули конкуренције”.

Законом су такође утврђени и одређени услови које мора да испуњава члан управног одбора, укључујући и »неограничену пословну способност«.<sup>17)</sup> Закон Немачке о контроли осигурања, не садржи одредбе о неспојивости функција у органима управљања осигуравајућих друштава, већ упућује на примену трговачког законодавства.

У земљама централне и југоисточне Европе које своје законодавство усклађују са правом Европске уније, принцип неспојивости јавних функција са другим функцијама и са вршењем професионалне делатности, подигнут је такође на ниво уставног принципа. Поједини аспекти овог принципа уређени су законима који регулишу статус и организацију државних органа и организација (тзв. органски закони), а потом и законима који уређују правни положај привредних друштава, компанија, удружења, установа и других облика организовања. Ради илустрације изложићемо како је неспојивост јавних функција са истовременим вршењем других функција и професионалних делатности, укључив и чланство у управном одбору привредних друштава, уређена у законодавству Чешке Републике. За законодавство ове земље определили смо се из разлога што је Чешка своје законодавство ускладила са правом савремених, економски развијених земаља Европе и правом Европске уније, сагласно упутствима садржаним у Белој књизи, коју је Комисија Европске уније наменила земљама централне и југоисточне Европе које су се определиле за улазак у Европску унију.

Уставом Чешке Републике из 1992. године,<sup>18)</sup> је утврђено да су највише јавне функције у овој републици, као што су функције председника Републике, посланика и сенатора у Парламенту, министара у Влади и судија инкопатибилне са другим функцијама и обављањем професионалне делатности. Тако је, према Уставу функција посланика и сенатора инкопатибилна са другим функцијама, али и са »вршењем било које службе одређене законом«.<sup>19)</sup> Чланови Владе не могу »обављати било коју активност чија је природа неспојива са вршењем његове функције«, тј. активност која противречи функцији министра, с тим што се законом утврђују »ближа правила о инкопатибилности функције члана Владе«. Слично је чешки уставотворац поступио и приликом уређивања инкопатибилности судијске дужности.<sup>20)</sup>

Правни положај привредних друштава у Чешкој Републици уређен је Трговачким закоником из 1991. године.<sup>21)</sup> Овим закоником утврђена су и одређена правила о принципу неспојивости функција у органима управљања појединих облика трговачких друштава. Када су у питању акционарска друштва, чешки зако-

17. Вид. члан 76. став 3. Закона Немачке о акционарским друштвима, који је посвећен условима које морају да испуњавају чланови управног одбора.

18. Вид. Устав Чешке Републике, 1992 (Constitution of Czech Republic, of december, Prague, 1992.).

19. Вид. члан 22. Устава Чешке Републике.

20. Вид. чл. 70. и 82. Устава Чешке Републике.

21. Вид. Трговачки законик Чешке Републике (Commercial code »Obchodni zakonik«, Act No. 513/1991, Coll. as subsequently amended, Copyright, Trade Links, May 1995).

нодавац је за неспојивост функције члана управног одбора (одбора директора),<sup>22)</sup> утврдио следећа правила: а) члан управног одбора не може истовремено бити члан надзорног одбора истог друштва; б) члан управног одбора не може да користи права »статутарног тела, или да буде члан статутарног или сличног тела другог правног лица које се бави сличном пословном активношћу, осим ако је реч о правном лицу у коме друштво има власнички интерес«. <sup>23)</sup> Такође, законодавац је изричито утврдио да чланови друштва »оснивачким уговором могу да одреде додатне случајеве инкопатибилности функција или околности због којих једно лице не може да постане члан једног или другог органа управљања привредног друштва«. <sup>24)</sup>

Када је реч о неспојивости функција у органима осигуравајућег друштва, Закон Чешке Републике о осигурању<sup>25)</sup> је таксативно утврдио јавне и друге функције и професионалне делатности које су инкопатибилне са чланством у органима управљања осигуравајућег друштва.<sup>26)</sup> Тако, према одредбама члана 12. овог закона, члан управног одбора осигуравајуће компаније<sup>27)</sup> не може бити: а) посланик и сенатор у Парламенту Чешке Републике; б) члан Владе Чешке Републике или његов заменик;<sup>28)</sup> в) члан управе или запослени у: Врховном ревизорском бироу, Народној банци Чешке Републике и у Комисији за хартије од вредност; г) лице које учествује у државном надзору над осигурањем, односно над радом и пословањем осигуравајуће компаније; д) члан органа управљања или надзорног тела или носилац овлашћења (заступник) друге осигуравајуће или реосигуравајуће компаније, пензијског фонда, банке или компаније која се бави посредништвом сагласно Закону о осигурању;<sup>29)</sup> ђ) агент или брокер осигурања; е) одговорни (овлашћени) ак-

22. Функцију органа управљања друштвом, према Трговачком законнику Чешке, врши Одбор директора.
23. Вид. члан 196. Трговачког законика. Идентична правила Закоником су утврђена и за чланове других облика привредних друштава, као што су друштва са ограниченом одговорношћу, кооперативе, поједини облици друштва лица и др. Вид. чл. 136, 139, 200. и 249. Трговачког законика Чешке.
24. Вид. нпр. члан 247. Трговачког законика Чешке.
25. Вид. Закон Чешке Републике о осигурању и амандманима на неке сродне законе (Закон о осигурању тј. Закон бр. 363/1999), који је донет 21. децембра 1999. а ступио је на снагу 1. априла 2000. године.
26. О нормативној уређености делатности осигурања у Чешкој вид. Б. Ненадић, Осигуравајуће компаније у законодавству Чешке Републике, Привреда и право, бр. 5-8, 2001, Београд, стр. 650-666.
27. Члан 12. Закона Чешке о осигурању односи се и на чланове свих других органа управљања осигуравајуће компаније, који су образовани статутом компаније (чешки законодавац их назива "статутарна тела"), као и на чланове надзорног тела компаније. Вид. и Б. Ненадић, Оп. цит., стр. 652. и д.
28. Изузетно, заменик члана Владе може бити члан управног одбора осигуравајуће компаније, само ако је држава акционар у тој компанији.
29. Ово правно правило, односно забрана не примењује се уколико су наведена правна лица »контролисана од стране осигуравајуће компаније«.

туар,<sup>30)</sup> ж) запослени у Клириншком центру за хартије од вредности или организатор ванберзанског тржишта.

У бившим републикама СФРЈ, сада независним државама, принципу неспојивости функција дат је, такође, уставни ниво. Круг функција за које је утврђен овај принцип у овим земљама се разликује, с тим што је у нормативној разради уставотворац Републике Македоније отишао најдаље.<sup>31)</sup> Међутим, у законодавствима ових земаља принцип неспојивости јавних функција није доживео значајнију законодавну разраду, па ни у законима који уређују организацију и рад државних органа, односно права и обавезе носилаца јавних функција.

Закони ових земаља о трговачким друштвима (Хрватска и Македонија), односно привредним друштвима (Словенија и Босна и Херцеговина), садрже поједине одредбе које се односе на неспојивост, тј. немогућност истовременог вршења функције члана управног одбора са другим функцијама.<sup>32)</sup> Анализа решења о неспојивости функције члана управног одбора привредних друштава која су утврђена у тим законима, показује да су тим решењима, са незнатним разликама, установљена следећа правила: а) неспојивост истовременог чланства у управном и надзорном одбору друштва;<sup>33)</sup> б) немогућност истовременог чланства у органима конкурентних друштава;<sup>34)</sup> в) ограничење вишеструког чланства у органима привредних друштава.<sup>35)</sup> Ова решења су у основи идентична са решењима која садржи југословенски Закон о предузећима. Укажимо и то, да закони ових држава о обављању делатности осигурања не садрже одредбе о неспојивости функције члана управног одбора осигуравајућег друштва.

30. У ставу 2. члана 12. Закона о осигурању, законодавац прави изузетак, по коме овлашћени актуар може бити члан надзорног тела осигуравајуће компаније, али не и других органа компаније.

31. Вид. чл. 105, 133. и 166. Устава Републике Словеније (1991.); чл. 96. и 123. Устава Републике Хрватске (1991), и чл. 67, 83, 88, 104, 107. и 111. Устава Републике Македоније (1991.).

32. Вид. Закон о трговачким друштвима Републике Хрватске ("Народне новине", бр. 111/93); Закон о господарских дружбама Републике Словеније ("Урадни лист", бр. 30/93), Закон о привредним друштвима Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине", бр. 23/99) и Закон за трговските друштва на Република Македонија ("Службен весник", бр. 28/96).

33. Вид. нпр. члан 263. Закона о господарских дружбама Републике Словеније; члан 186. Закона за трговските друштва на Република Македонија и члан 255. Закона о трговачким друштвима Републике Хрватске.

34. Вид. члан 248. Закона о трговачким друштвима Републике Хрватске; члан 254. Закона о господарских дружбама Републике Словеније; члан 254. Закона о привредним друштвима Федерације Босне и Херцеговине и чл. 178, 312. и 327. Закона за трговските друштва на Република Македонија.

35. Вид. нпр. одредбе чл. 310. и 325. Закона о трговските друштва на Република Македонија, по којима једно лице може бити члан управног одбора највише у пет трговачких друштава која имају седиште на територији Републике Македоније.

### 3. Принцип неспојивости функција у уставном систему Југославије

Принцип неспојивости функција је први пут, са доношењем Устава СРЈ из 1992. године, постао предмет значајнијег уређивања, од стране југословенског уставотворца.<sup>36)</sup> Тако, Устав СРЈ и устави република Србије и Црне Горе изричито утврђују неспојивост јавних функција у органима федерације, односно органима република чланица, са истовременим вршењем других функција и обављањем професионалне делатности. Устави република чланица се, у погледу регулисања принципа неспојивости функција, само делимично разликују.

Према Уставу СРЈ принцип неспојивости функција односи се на функцију председника Републике,<sup>37)</sup> члана Савезне владе,<sup>38)</sup> судије Савезног суда,<sup>39)</sup> савезног државног тужиоца<sup>40)</sup> и судије Савезног уставног суда.<sup>41)</sup> Ове уставом утврђене функције неспојиве су са било којом другом јавном функцијом или са обављањем било које професионалне делатности или службе. У сада важећем савезном законодавству у потпуности је изостало ближе уређивање и разрада наведених уставних решења.

Устав Републике Србије из 1990. године утврдио је неспојивост функције председника Републике Србије,<sup>42)</sup> судије Уставног суда,<sup>43)</sup> судије и јавног тужиоца<sup>44)</sup> са другим јавним функцијама и обављањем професионалне делатности, од-

36. Устав СФРЈ је познавао само тзв. парламентарну неспојивост. Сагласно члану 348. став 5. тог устава, председнику и члану СИВ-а који би били изабрани из реда делегата у Скупштини престајао је посланички мандат.
37. У члану 97. став 4. Устава СРЈ утврђено је да “председник Републике не може обављати друге јавне функције нити професионалну делатност”.
38. У члану 100. став 3. Устава СРЈ утврђено је да “члан Савезне владе не може обављати другу јавну функцију нити професионалну делатност.” Опширније о неспојивости функције члана Савезне владе, вид. Б.Ненадић, Оп. цит. , стр. 37 –42.
39. У члану 109. став 6. Устава СРЈ утврђено је да “судија Савезног суда не може обављати другу јавну, нити професионалну делатност”.
40. У члану 112. став 4. Устава СРЈ утврђено је да “савезни државни тужилац не може обављати друге јавне функције нити професионалну делатност”.
41. У члану 125. став 4. Устава СРЈ утврђено је да “судија Савезног уставног суда не може обављати другу јавну, нити професионалну делатност”.
42. У члану 86. Устава Републике Србије утврђено је да “председник Републике не може обављати другу јавну функцију или професионалну делатност”.
43. У члану 126. Устава РС утврђено је да “судија Уставног суда не може вршити другу јавну или професионалну делатност”.
44. У чл. 100. и 106. Устава РС утврђено је да судија, односно јавни тужилац не може обављати службу или посао који је законом утврђен као неспојив са његовом функцијом. У члану 5. Закона о судовима (“Службени гласник РС”, бр. 46/91, 60/91, 18/92 и 71/92 ) утврђено је да судија не може “бити народни посланик, посланик или одборник, вршити политичке и управне функције нити може вршити другу службу, посао или дужност која би могла утицати на његову самосталност и независност или која би умањивала његов углед или углед суда “. Истоветно решење садржано је и у члану 7. Закона о јавном тужилаштву (“Службени гласник РС”, бр. 43/91 и 71/92), када је у питању неспојивост функције тужиоца .

носно посла или службе. Нespoјивост функције члана републичке Владе са другим јавним функцијама и обављањем професионалне делатности није предмет уређивања Устава Републике Србије<sup>45)</sup>, већ републичког Закона о државној управи. Према овом закону министар у републичкој Влади не може «вршити никакву јавну, професионалну и другу дужност која је неспојива са његовом дужношћу», с тим што Влада може дати сагласност за «ангажовање министра и других функционера Владе који имају научно звање у научнообразовним установама уколико се тиме не доводи у питање ефикасан рад органа државне управе».<sup>46)</sup>

Устав Републике Црне Горе из 1992. године, такође садржи одредбе о неспојивости појединих јавних функција са другим функцијама и обављањем професионалних и других делатности и то за функцију члана републичке Владе,<sup>47)</sup> председника и судије Уставног суда<sup>48)</sup> и судије и јавног тужиоца.<sup>49)</sup>

Из наведених одредаба савезног и републичких устава видна је интенција уставотвораца да се принцип неспојивости функција угради у наш уставни и правни систем, као један од основних принципа. С обзиром на карактер устава, односно његов предмет уређивања, југословенски уставотворци су утврдили само одређена ограничења за носиоце јавних функција у органима државне власти. Та ограничења огледају се у забрани по којој носиоци уставом утврђених функција не могу да врше истовремено другу функцију, односно да обављају други посао или службу. Наравно, уставотворац није улазио у уређивање принципа неспојивости функција мимо уставом утврђених органа и функција, па тиме ни функција у привредним друштвима. Међутим, уставотворац је ипак могао учинити још један корак, којим би допринео дубљем утемељењу принципа неспојивости у нашем правном поретку. Тако је уставотворац могао изричито утврдити обавезу ближе законодавне разраде уставних одредби о неспојивости. Појмови које је уставотворац употребио, као што су «јавна функција», «друга јавна функција», «друга функција», «јавна делатност», «професионална делатност» и др., су недовољни да јасно и потпуно изразе суштину овог принципа и определе обухватност, тј. обим његове примене. Неспорно је да законодавац има могућност да сваки уставни принцип конкретизује и разради у законима и правним актима ниже правне снаге од устава,

45. Чланови републичке Владе могу истовремено бити народни посланици у Скупштини Републике Србије (члан 91. став 2. Устава РС).

46. Вид. члан 49. Закона о државној управи («Службени гласник РС», бр. 20/90, 6/93, 48/93, 53/93, 67/93, 48/94 и 49/99).

47. У члану 93. Устава Републике Црне Горе утврђено је да члан републичке Владе «не може вршити посланичку и другу јавну функцију нити професионално обављати другу делатност».

48. У члану 111. Устава РЦГ утврђено је да «председник и судија Уставног суда не могу вршити посланичку и другу јавну функцију нити професионално обављати другу делатност».

49. У члану 106. Устава РЦГ утврђено је да «судија, односно јавни тужилац не може вршити посланичку и другу јавну функцију нити професионално обављати другу делатност».

независно да ли уставотвотворац на то изричито упућује или не. Но, било би много боље да је и југословенски уставотворац, попут уставотвораца бројних европских земаља, утврдио (макар и упућујућим одредбама), обавезу законодавца да се неспојивост појединих функција утврђених тим уставом ближе уреди савезним законом, односно законом. Уз постојање потпуне и целовите нормативне разраде одређених уставних принципа, много је мање отворених питања која се могу постављати у примени уставних одредби.

Анализа важећег југословенског законодавства којим се уређује организација и начин рада државних органа, као и права и обавезе носилаца појединих јавних функција, показује да се у Југославији није отишло далеко у уређивању неспојивости уставом утврђених јавних функција са вршењем других функција и са обављањем професионалних делатности. Нагласимо само да законодавне, као ни друге правне разраде овог принципа уопште нема за савезне посланике, за судије Савезног уставног суда, судије Савезног суда, савезног јавног тужиоца,<sup>50)</sup> па ни за савезне министре и друге савезне функционере и запослене у министарствима и другим органима савезне управе, укључив и запослене у органима монетарне власти и носиоце функција и запослене у регулаторним телима финансијског тржишта у Југославији.<sup>51)</sup> Ближу одредбу о овом принципу у савезном законодавству садржи само Закон о Народној банци Југославије,<sup>52)</sup> у којем је утврђена неспојивост функције гувернера, заменика гувернера и вицегувернера са истовременим чланством у «управном или надзорном одбору банке и друге финансијске организације или другог правног лица». У републичком законодавству то је учињено само у законима о судовима, јавном тужилаштву и о државној управи.

#### **4. Принцип неспојивости функција у органима привредних друштава у Југославији**

Принцип неспојивости управљачких функција у органима привредних друштава у савременом југословенском законодавству, предмет је ближег уређивања

50. Вид. Закон о Савезном уставном суду (“Службени лист СРЈ”, бр. 36/92), Закон о Савезном суду (“Службени лист СРЈ”, бр. 27/92) и Закон о Савезном јавном тужиоцу (“Службени лист СРЈ”, бр. 27/92).

51. Тако Закон о хартијама од вредности (“Службени лист СРЈ”, бр. 26/95, 28/96 и 59/98) не садржи одредбе о неспојивости функције члана Комисије за хартије од вредности и финансијско тржиште са другим јавним функцијама и обављањем професионалне делатности, као ни Уредба Савезне владе о Савезној комисији за хартије од вредности и финансијско тржиште (“Службени лист СРЈ”, бр. 36/95 и 9/99). При томе, у Закону о хартијама од вредности утврђене су одређене забране за лице које ангажује Комисија, тако да то лице не може “за то време бити директор акционарског друштва, члан управног и надзорног одбора акционарског друштва, нити члан органа берзе” (члан 85. Закона). Међутим, као што смо већ констатовали, ова забрана није установљена за чланове Комисије и запослене у Комисији, што је очигледно пропуст законодавца.

52. Вид. члан 82. Закона о Народној банци Југославије (“Службени лист СРЈ”, бр. 32/93).

прописа о правном статусу привредних друштава, а пре свега Закона о предузећима. Поједине одредбе о овом принципу садрже и закони који уређују обављање одређених делатности, односно службе.

1. *Закон о предузећима из 1996. године*<sup>53)</sup> је основни и системски закон који уређује правни положај предузећа, с тим што се одредбе овог закона примењују и на правни положај других привредних друштава. Тако се овај закон примењује на правни положај осигуравајућих организација, осим ако поједина питања нису Законом о осигурању друкчије уређена.<sup>54)</sup> Поједине одредбе Закона о предузећима примењују се и на банке и друге финансијске организације,<sup>55)</sup> као и на друга правна лица која се баве делатношћу ради стицања добити.

Принцип неспојивости функција у органима управљања предузећа, као и друга ограничења и забране у погледу чланства у тим органима, предмет су уређивања основних одредаба Закона о предузећима. Тако су овим одредбама Закона регулисана следећа питања:

*прво*, искључење чланства у надзорном одбору (члан 67. Закона);<sup>56)</sup>

*друго*, неспојивост функција у органима предузећа (члан 68. Закона);<sup>57)</sup>

*треће*, ограничење вишеструког избора у органе предузећа (члан 70. Закона);<sup>58)</sup>

*четврто*, забране (ограничења) поседовања одређеног својства у два или више предузећа, односно истовременог обављања одређених функција и послова у предузећима која могу бити конкурентна-клаузула конкуренције (члан 92. Закона).<sup>59)</sup>

53. Вид. Закон о предузећима ("Службени лист СРЈ", бр. 29/96).

54. У члану 9. Закона о осигурању ("Службени лист СРЈ", бр. 30/96, 57/98 и 53/99), утврђено је да се "на организације за осигурање и агенције за послове пружања других услуга у осигурању примењује савезни закон којим се уређује правни положај предузећа, ако овим законом за поједина питања није друкчије одређено".

55. Вид. члан 4. Закона о банкама и другим финансијским организацијама ("Службени лист СРЈ", бр. 32/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/95, 61/95 и 44/99), у коме је утврђено да се на "банке и друге финансијске организације примењују одредбе Закона о предузећима које се односе на акције с више власника, амортизацију акција на име, оглашавање акција неважећим, замена оштећених акција и спајање и дељење акција, заштиту права мањинских акционара и одговорност за штету".

56. У члану 67. Закона о предузећима утврђено је да за чланове надзорног одбора не могу бити бирани:

"-чланови управе (односно, чланови управног одбора и директор предузећа –Б.Н.);

-прокуристи;

-чланови извршног одбора директора предузећа и повезаних предузећа;

-други запослени у предузећу, одређени оснивачким актом или статутом;

-сродници тих лица (мисли се на лица из алинеја 1. до 4. –Б.Н.) до трећег степена сродства."

57. Вид. члан 68. Закона о предузећима и наслов изнад тог члана, који гласи: "Нespoјивост функција".

58. Вид. члан 70. Закона о предузећима и наслов изнад тог члана, који гласи: "Ограничење избора".

Из одредби члана 67. Закона о предузећима јасно произлази да је функција члана управног одбора неспојива са функцијом члана надзорног одбора предузећа. Законодавац не утврђује шта бива у случају избора који би био извршен противно овој одредби Закона. Такав избор би, неспорно, био ништаван.

Члан 68. Закона о предузећима законодавац по називу посвећује неспојивости функција. У одредбама овог члана, које у суштини регулишу одређене забране за носиоце функција управљања у повезаним предузећима, утврђено је да:

-директор матичног предузећа не може бити директор зависног предузећа, а директор зависног предузећа – директор матичног предузећа;

-директор матичног предузећа не може бити председник управног одбора зависног предузећа, а директор зависног предузећа – председник управног одбора матичног предузећа;

-директор предузећа, директор повезаних предузећа, члан извршног одбора директора, члан надзорног одбора и управног одбора, не могу бити представници друштвеног капитала у скупштини предузећа.

Закон о предузећима, даље утврђује одређена »ограничења избора « и то за случај тзв. вишеструког избора истог лица у органе управљања више предузећа. Тако је, према одредби члана 70. Закона, утврђено да исто лице може истовремено бити члан управног одбора највише у три предузећа, али под условом да та предузећа не обављају исту или сродну делатност, а председник – у једном од тих предузећа. Поред тога, у овом члану Закона, утврђена је и обавеза наведених лица да о вишеструком избору обавесте предузеће, као и да је избор који је извршен противно одредбама овог закона о ограничењу избора ништаван. Када је у питању ограничење броја истовремених чланстава једног лица у управним одборима повезаних предузећа, законодавац »ублажава ово ограничење«<sup>60)</sup> тиме што чланство у управним одборима таквих предузећа сматра чланством у једном одбору.

Клаузула конкуренције према члана 92. Закона о предузећима односи се, поред осталих лица, и на чланове управе предузећа, тј. на чланове управног одбора и директора предузећа. Сагласно одредби става 1. овог члана, члан управног одбора једног предузећа не може имати то својство, нити бити запослен, односно прокуриста у било ком другом предузећу, односно другом правном лицу исте или сродне делатности или делатности која би могла бити конкурентна, нити може бити предузетник који обавља такву делатност. Дакле, да би се обезбедило лојално понашање члана управног одбора предузећа према предузећу, законодавац је изричито утврдио императивну обавезу, односно забрану, за чланове органа управљања предузећа, по којој они не могу да буду истовремено у органима управљања или запослени у другом предузећу које може бити конкурентно предузећу којим управљају. Ова забрана се дакле не односи на чланство у предузећима која обављају различиту, тзв. неконкурентну делатност. Међутим, према ставу 2.

59. Вид. члан 72. Закона о предузећима и наслов изнад тог члана, који гласи: " Клаузула конкуренције ".

60. Вид. М.Васиљевић, Коментар Закона о предузећима, Београд, 1996., стр. 87.

овог члана, оснивачким актом, односно статутом предузећа ова забрана се може проширити и на друга привредна друштва. Поред тога, овим актима предузећа се може прописати, да наведена забрана за чланове управних одбора траје и после губитка својства члана управног одбора, али не дуже од две године. Законодавац је утврдио и санкције у случају кршења ових забрана, односно ограничења.<sup>61)</sup>

Анализа наведених решења Закона о предузећима показује да је законодавац установио један број значајних правила о принципу неспојивости функција у органима предузећа, али су поједини аспекти овог принципа остали неуређени. Другим речима, решења која садржи Закон о предузећима о овом принципу јесу значајна, али не и довољна. Примера ради, Закон тако не искључује кумулацију чланства једног истог лица у управном и надзорном одбору два предузећа. Потом, законодавац не ограничава укупан број мандата, односно истовременог чланства у управним одборима предузећа и управним одборима других привредних друштава, као што су нпр. банке и друге финансијске организације или осигуравајуће организације. Интересантно је указати и на то да Закон о предузећима, осим једног ограничења које важи у периоду тзв. дисквалификације,<sup>62)</sup> не утврђује друге основе чије постојање може бити препрека избору појединих лица за чланове органа управљања предузећа.

2. У савременом југословенском законодавству, одредбе о принципу неспојивости функција у органима управљања финансијских организација садржи и *Закон о банкама и другим финансијским организацијама*. Основни текст овог закона из 1993. године, није познавао принцип неспојивости функција, већ су поједине одредбе о овом принципу унете приликом његових измена и допуна 1999. године.<sup>63)</sup> Тако је у одредби члана 41. Закона изричито утврђено правило, по којем чланови управног одбора банке не могу бити "именовани за чланове управног одбора, надзорног одбора, чланове других органа банке и за директора банке у некој другој банци или финансијској организацији."<sup>64)</sup> Значај овог решења огледа се превасходно у томе, што примена ове одредбе искључује могућност конфликтности интереса, односно могућност нелојалне конкуренције. Такође, одредбом члана 41. Закона уведен је један важан основ који искључује могућност да чланови управног одбора банке буду изабрани у "управу предузећа и надзорни одбор предузећа, уколико су били у уговорном или радном односу у банци или другој финансијској организацији којој је Народна банка Југославије одузела дозволу за рад." Период ове "дисквалификације" траје 10 година. Значај ове одредбе је не-

61. О основним карактеристикама одредаба Закона о предузећима којима је утврђена клаузула конкуренције вид. опширније М. Васиљевић, *Привредна друштва*, Београд, 1999., стр. 366 и 367.

62. Вид. члан 66. Закона о предузећима, који говори о правним последицама осуде на избор чланова органа предузећа.

63. Вид. члан 41. Закон о банкама и другим финансијским организацијама ("Службени лист СРЈ", бр. 32/93, 41/93, 50/93, 24/94, 28/95, 61/95 и 44/99).

64. Ограничења утврђена у члану 41. Закона односе се и на "чланове надзорног одбора, чланове других органа банке и директора банке".

споран у смислу обезбеђивања компетентности и личне одговорности чланова управе банака. Међутим, ова одредба је мањкава, пре свега због тога што ову забрану законодавац утврђује само у погледу чланства у управном одбору предузећа, а не као општу забрану. Та забрана требало би да се односи не само на немогућност избора наведеног лица за члана управног одбора предузећа, већ превасходно на немогућност његовог избора за члана управног одбора друге банке или финансијске организације, а затим и за члана управног одбора било којег другог привредног друштва.

Недостаци Закона о банкама и другим финансијским организацијама у погледу уређивања принципа неспојивости функције члана управе банака и других финансијских организација, су видни. Законодавац је тако остао дужан потпуном и целовитом уређивању неспојивости функције члана управног одбора банке или друге финансијске организације, јер није изричито утврдио основе чије постојање искључује могућност избора одређених лица у органе управљања тих финансијских организација, односно није утврдио јавне и друге функције и професионалне делатности чији носиоци не могу бити бирани за члана управног одбора банке. Наиме, када је у питању примена принципа неспојивости функција у банкама и другим финансијским организацијама, законодавац је само утврдио неспојивост функција, односно чланства у органима истоврсних субјеката, тј. банака и других финансијских организација, а није утврдио никаква ограничења за истовремено чланство тих лица у органима других привредних друштава (нпр. у органима предузећа, осигуравајућих друштава и сл.). Поред тога, југословенски законодавац не познаје доследну примену овог принципа ни у односу на сферу која је изузетно важна за обезбеђивање законитости и сигурности банкарског пословања, а то је сфера монетарне власти. Тако нпр. није утврђена ни инкопатибилност управљачких функција у банкама са истовременим вршењем јавних функција, односно вршењем функција у оним органима државне власти који утврђују услове за рад банака или који обављају контролу над њиховим радом. Овог ограничења у Закону нема ни за физичка лица која обављају одређене професионалне делатности и службе. Ове мањкавости Закона о банкама и другим финансијским организацијама ублажава чињеница, да је Законом о Народној банци Југославије утврђено правило, по којем "гувернер, заменик гувернера и вицегувернер не могу бити чланови управних или надзорних одбора банака и других финансијских организација или других правних лица."<sup>65</sup> Међутим, слабост овог законског решења, огледа се у томе што је оно формулисано тако да се не односи и на друге носиоце значајних функција у Народној банци Југославије, као ни на запослене у тој банци који врше послове контроле над радом банака и других финансијских организација.

Поднормираност принципа неспојивости управљачких функција у органима банака и других финансијских организација, постала је још очигледнија након

65. Вид. члан 82. Закона о Народној банци Југославије.

измена Закона о банкама и другим финансијским организацијама, извршених 1999. године. Овим изменама искључена је супсидијерна примена Закона о предузећима на банке и друге финансијске организације, а тиме и примена оних одредаба тог закона које се односе на принцип неспојивости функција у привредним друштвима. Тим изменама је примена Закона о предузећима на правни положај банака и других финансијских организација сведена само на узак круг питања, која су изричито утврђена у члану 4. Закона о банкама и другим финансијским организацијама.<sup>66)</sup> Након ових измена Закона, нема више дилеме да ли се одредбе Закона о предузећима које се односе на неспојивост функција у органима управљања предузећа односе или не и на банке и друге финансијске организације. Одговор је - не. То је свакако лоше нормативно решење, јер је законодавац оставио правну празнину по овом питању у једној изузетно значајној и осетљивој сфери привређивања.

3. *Закон о осигурању имовине и лица* не садржи одредбе о принципу неспојивости управљачких функција у осигуравајућим друштвима, нити одредбе о било каквим ограничењима везаним за избор или чланство у органима управљања осигуравајућих друштава.<sup>67)</sup> Отуда се намеће питање, који се то прописи примењују приликом утврђивања које физичко лице не може бити изабрано за члана управног одбора осигуравајућег друштва, са становишта неспојивости те функције са другим функцијама или послом. У одговору на ово питање треба поћи од Закона о осигурању имовине и лица и поред тога што овај закон не садржи одредбе о неспојивости функција у органима осигуравајућег друштва. Ово због тога, што је у основним одредбама Закона о осигурању имовине и лица утврђено да се на "организације за осигурање и агенције за послове пружања других услуга у осигурању примењује савезни закон којим се уређује правни положај предузећа, ако овим законом за поједина питања није друкчије одређено".<sup>68)</sup> Наиме, одредбом члана 9. Закона о осигурању имовине и лица утврђено је правило о супсидијерној примени Закона о предузећима (тј. закона који уређује правни положај предузећа) на правни положај организација за осигурање. Полазећи од овог става, поставља се питање да ли се приликом избора члана управног одбора осигуравајуће организације, мора водити рачуна о одредбама Закона о предузећима које се односе на неспојивост функција у предузећима. Мишљења смо да забране и ограничења која су утврђена у одредбама чл. 67, 68, 70. и 92. Закона о предузећима о неспојивости функције члана управног одбора предузећа важе и за носиоце те функције у осигуравајућим компанијама. Овај став је неспоран, јер Закон о осигурању имовине и лица није за ова питања ништа друкчије одредио, односно није их уопште уредио.<sup>69)</sup>

66. Текст одредбе члана 4. Закон о изменама и допунама Закона о банкама и другим финансијским организацијама ("Службени лист СРЈ", бр. 44/99) дат је у фусноти бр. 55.

67. Вид. Закон о осигурању имовине и лица ("Службени лист СРЈ", бр. 30 /96, 57/98 и 53/99).

68. Вид. члан 9. Закона о осигурању имовине и лица

69. О супсидијерној примени Закона о предузећима на правни положај организација за осигурање вид. П. Шулејић, *Право осигурања*, Београд, 1997, стр. 48. и д.

У прилог овог става истичемо и то, да се одредбе Закона о предузећима о неспојивости функција, као и одредбе о одређеним ограничењима и забранама које законодавац установљава за носиоце функција у органима предузећа, налазе у делу првом Закона, који носи назив “Заједничке одредбе” и које се, сагласно члану 103. тог закона, примењују на све облике предузећа. Нема спора да су осигуравајуће организације, које се оснивају као акционарска друштва, такође предузећа која обављају делатност са циљем стицања добити.<sup>70)</sup>

4. *Полазећи* од анализе поменутих одредаба устава и закона у правном систему СРЈ, поставља се питање које су то, дакле, функције и делатности које су неспојиве са чланством у управном одбору једног привредног друштва, независно да ли се ради о предузећу, банци или осигуравајућој организацији. Пре одговора на ово питање, сматрамо неопходним да се утврди, односно определи да ли је чланство у управном одбору привредног друштва “друга функција” или не, у смислу уставних и законских одредби о неспојивости функција које смо у овом раду анализирали. При сагледавању овог питања треба поћи од решења садржаних у уставноправном систему Југославије, али и од решења у упоредном законодавству и то управо оних земаља које имају дугогодишњу праксу примене принципа неспојивости функција. Имајући то у виду, по нашем мишљењу, чланство у управном одбору привредних друштава, није јавна функција, јер нема у себи елементе, односно обележја власти, али јесте “друга функција”. То је функција управљања једним профитним привредним друштвом и то друштвом чији правни положај, а често и услове пословања и обављања делатности, регулише држава. Поред тога, кад су у питању банке и осигуравајуће организације, због значаја делатности коју обављају, држава је та која их вишеструко контролише. Другим речима, држава не само да контролише рад финансијских и осигуравајућих друштава, већ њени органи доносе одлуке којим битно утичу на обављање делатности тих друштава, укључујући и прописивање услова под којима она послују. Изнето потврђује да постоји могућност сукоба различитих интереса, тј. да истовремено вршење јавних функција и функција у органима привредних друштава која послују ради добити, може довести до колизије интереса. Отуда је неспорно, да је функција члана управног одбора привредних друштава неспојива са вршењем јавних функција. Такође, вршење ове функције је неспојиво са истовременим обављањем одређених професионалних делатности и служби, за које је законом утврђено да се врше у општем интересу, стручно и непристрасно ( као што је нпр. адвокатура)<sup>71)</sup>. У супротном, тј. у случају истовременог вршења јавне-државне функције, или одређене професионалне делатности и чланства у управном одбору наведених привред-

70. Вид. члан 10. Закона о осигурању имовине и лица.

71. Вид. члан 4. став 1. тачка 6) Закона о адвокатури (“ Службени лист СРЈ”, бр. 24/98, 26/98. и 69/2000.), у којем је утврђено да право уписа у именик адвоката има лице које, поред других услова, испуњава услов да се “не бави другом професионалном делатношћу, осим у научној, педагошкој, преводилачкој, уметничкој, публицистичкој, хуманитарној и спортивној области”.

них друштава долазило би до сукоба два различита интереса. Тај сукоб могао би довести у питање непристрасност и ефикасност у вршењу јавне функције, односно професионалне делатности, што свакако није интенција ни једног уставотворца, односно законодавца, па ни југословенског.

Из одредаба устава и наведених закона, за које смо у овом раду констатовали да непосредно или посредно говоре о неспојивости одређених функција и делатности са чланством у управном одбору привредних друштава, произлази да за члана управног одбора тих друштава не би могли бити бирани:

1) Носиоци јавних функција у савезним и републичким органима власти, и то: а) председник СРЈ и председник републике чланице; б) председник и члан Савезне владе; в) председник и члан републичке владе и заменик члана републичке владе; г) гувернер Народне банке Југославије, његов заменик и вицегувернер; д) судија Савезног уставног суда и судија уставних судова република; е) судија Савезног суда и судија врховних судова република, и е) судија и јавни тужилац.

2) Носиоци функција у органима управљања привредних друштава, и то: а) члан органа управљања или лице које је по било ком основу ангажовано од стране другог привредног друштва које се бави истом или сличном врстом делатности (тзв. конкурентна друштва); б) члан надзорног одбора истог привредног друштва; ц) лице које је већ члан у три управна одбора привредних друштава која се баве различитим делатностима, осим ако се не ради о повезаним друштвима;<sup>72)</sup>

3) Носиоци професионалних делатности, и то адвокати.<sup>73)</sup>

И на крају, поставља се и питање које су то још функције које су по својој природи и карактеру неспојиве са чланством у управном одбору привредних друштава, а које према важећем југословенском законодавству нису утврђене као инкопатибилне. Имајући у виду решења у упоредном законодавству и праксу земаља у којима се принцип неспојивости ефикасно примењује, и у нашем законодавству могло би се утврдити да за члана управног одбора привредног друштва не би могла бити изабрана, примера ради, ни следећа физичка лица: а) посланици и одборници у претставничким телима; б) функционери и запослени у државним органима, односно органима државне управе који учествују у вршењу било какве контроле и надзора над радом појединих привредних друштава; в) чланови Комисије за хартије од вредности и финансијско тржиште и запослени у Комисији; г) за-

72. Има мишљења према коме за члана управног одбора једне осигуравајуће организације уопште не може бити биран члан органа управљања, запослени или било које физичко лице које је ангажовано од стране друге осигуравајуће компаније, независно којом се врстом осигурања бави та компанија, тј. да по Закону о предузећима не постоји могућност вишеструког чланства у органима осигуравајућих друштава.

73. О томе да се принципу о неспојивости у нашем законодавству није посвећивала дужна пажња најбоље говори и то да закони, којима се уређује обављање појединих професионалних делатности (као што су нпр. ревизија, актуарски послови и сл.), уопште не садрже одредбе о неспојивости истовременог вршења тих послова са одређеним функцијама и другим пословима. Изузетак представља већ поменути Закон о адвокатури.

послени и друга лица која су по било ком основу ангажовани од стране конкурентног привредног друштва; д) овлашћени ревизор и др.

Наравно, није нам намера да у овом раду таксативно наводимо круг лица, тј. носилаца јавних и других функција и професионалних делатности на која би се односио принцип неспојивости, јер су поводом тог питања могућа различита решења. Тим пре што круг тих лица зависи и од тога да ли се ради о предузећу, банци или о осигуравајућем друштву, због одређених специфичности и разлика међу овим друштвима, као и карактера власништва у тим друштвима.<sup>74)</sup> Те разлике су условљене и врстом делатности коју ова друштва обављају. Поред тога, тај круг ће се веома брзо мењати са увођењем нових институција у наш привредни и правни систем, својствених новом начину привређивања.

### Закључна оцена

У циљу афирмације принципа неспојивости функција (по много чему новог принципа у нас) и отклањања у пракси различитог тумачења уставних и законских одредби о неспојивост функција, у нашем правном систему неопходно је приступити значајној нормативној активности. То значи, да најпре треба прићи целивитом и потпуном законодавном уређивању уставом утврђене инкопатибилности највиших јавних функција, како је то уосталом, већ учињено у законодавству савремених европских земаља. Потом би, основна правила о принципу неспојивости функција у органима привредних друштава потпуније и прецизније требала доградити у Закону о предузећима, односно закону о привредним друштвима,<sup>75)</sup> а поједина специфична правила о инкопатибилности треба утврдити и у законима о банкама, другим финансијским организацијама, осигурању имовине и лица и другим законима. Слично треба поступити и са законодавним уређивањем инкопатибилности обављања одређених професионалних делатности (као што су нпр. ревизија, актуарство и сл.). Оваква нормативна активност у нашем законодавству је неопходна тим пре што у законима, односно другим правним актима који уређују организацију и рад појединих државних органа, односно права и дужности носилаца јавних функција, по правилу, нема одредби о неспојивости функција, а ако их има, тада су то најчешће само преузете одговарајуће уставне одредбе. Законодав-

74. Нпр. носиоци одређених јавних функција и запослени у државним органима могли би бити чланови управе у привредним друштвима чији је оснивач држава или које држава контролише по основу државног капитала.

75. Решење које ми заговарамо, са одређеним разликама, било је присутно у појединим фазама припреме Закона о предузећима, али је то решење приликом разматрања у Савезној влади и радним телима Савезне скупштине изазивало велике расправе. Немогућност усаглашавања ставова о обиму и домашају примене принципа неспојивости функција, односно о томе које су то јавне и друге функције и професионалне делатности и службе неспојиве са истовременим вршењем функције члана управног одбора предузећа имало је за последицу изостављање тих решења из Закона о предузећима. Вид. нпр. Нацрт закона о предузећима, Београд, 1995., Документација Савезне владе.

на уређеност принципа неспојивости у савременим европским земљама, предпоставља јасна и прецизна правна правила о инкопатибилности са одговарајућом правном последицом утврђеном законом у случају кршења тих правила. Доследна примена законодавних решења обезбеђује да у пракси не “долази до сукоба између вршења послова од јавног интереса и приватних интереса”, односно сукоба различитих интереса до којег неминовно долази ако их носи једно исто физичко лице. Тиме би се створила једна значајна претпоставка да се принцип неспојивости и у нашој земљи у будућности примењује “скоро аутоматски“ у свим областима где је по суду законодавца његова примена сврсисходна, као што је то данас случај у свим правно уређеним земљама.

(чланак примљен 11. XII 2001.)

**Ph. D. Bosa Nenadić,**  
**Legal Advisor "Dunav Insurance", Belgrade**

### **The Incompatibility of Public and Other Functions with Membership in Companies' Board of Governors**

#### **Summary**

*The principle of incompatibility of functions is one of the main principles of organizing and functioning of contemporary societies. The beginning of its application was connected with high officials in state authority organs of those countries, which organize their government according to the authority division principle. Later, its application was enlarged in functions in other organizations and institutions, including the companies' management organs. Nowadays, this principle is even applied to certain professional activities and affairs.*

*The incompatibility of public functions with other functions and with performing professional activity has become the constitutional principle in modern countries. The statutes and secondary regulations on organization and work of state organs, together with the statutes, which regulate powers and duties of public high officials, develop this constitutional principle. The incompatibility of functions in companies and other commercial institutions is ordinary regulated by companies' laws and laws that regulate certain professional activities. Law of developed countries emphasizes the incompatibility of functions in management bodies of, so called, competitive companies, as well as the incompatibility of simultaneous membership in more organs of the same company.*

*Key words: Incompatibility of functions, Public functions, Professional activity, Company, Board of Directors, Membership*