

Коментар предлога за измену и допуну Одлуке у усвајању Кодекса понашања народних посланика

који је утврдио Одбор за административно-буџетска и мандатно–имунитетска питања 15.9.2021, и доставио Народној скупштини на разматрање и усвајање по хитном поступку.

Транспарентност Србија

Београд, 17.9.2021.

Садржај

О поступку доношења, разлозима и обухвату	3
Опште оцене	5
Опис и коментар предложених измена и допуна	6
Надлежности, број чланова и мандат Комисије за етику	6
Састав Комисије за етику	6
Предлагачи чланова	7
Критеријум за избор.....	7
Избор два службеника у Комисију.....	8
Престанак мандата и избор нових чланова Комисије	8
Накнаде за чланове и подршка	9
Поступање Комисије по пријавама за повреду Кодекса	9
Новчане казне	10
Друга питања.....	10

О поступку доношења, разлозима и обухвату

Скупштински одбор је предлог за измене и допуне Кодекса дао 15.9.2021¹, а Народна скупштина ће о њему расправљати само шест дана потом, 21.9.2021.² У вези са овим допунама Кодекса није организовано јавно слушање нити други вид консултација са јавношћу, нити су се о њему изјашњавали други одбори саме Народне скупштине. На истој седници ће се расправљати и о изменама и допунама Закона о спречавању корупције.

Административни одбор се у оквиру свог предлога позвао на одредбу Пословника која гласи:

*По хитном поступку може да се донесе закон којим се уређују питања и односи настали услед околности које **нису могле да се предвиде**, а недоношење закона по хитном поступку могло би да проузрокује штетне последице по живот и здравље људи, безбедност земље и рад органа и организација, као и **ради испуњења међународних обавеза** и усклађивања прописа с прописима Европске уније.*

На страну што овде није реч о закону, већ о акту друге врсте, разлози за хитност у поступању заиста постоје када је реч о испуњавању међународних обавеза Републике Србије. Међутим, очигледно је да није испуњен други услов, да је реч о околностима које „нису могле да се предвиде“.

Као што се каже и у самом образложењу, „основни разлог за усвајање предложених измена и допуна Кодекса понашања народних посланика је испуњење препоруке GRECO (Група држава Савета Европе за борбу против корупције) која је садржана у Извештају о Србији за Четврти круг евалуације, *Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце*. Препорука GRECO се односи на обезбеђивање јасних смерница за избегавање и решавање сукоба интереса и обезбеђивање да јавности буде омогућен лак приступ садржини Кодекса, као и његово ефикасно спровођење у пракси, укључујући и упознавање народних посланика о стандардима који се очекују од њих, омогућујући им при томе саветовање, уз чување поверљивости и спровођење наменских обука.“

У образложењу се даље наводи да је Народна скупштина донела одлуку о усвајању Кодекса понашања народних посланика 24. децембра 2020. године, те да је један од кључних делова овог акта успостављање Комисије за етику која би, између осталог, била надлежна за усвајање Водича за примену Кодекса понашања народних посланика, за спровођење обука о стандардима које треба следити и поштовати када је реч о етичким начелима и вредностима, а посебно о начинима за управљање сукобом интереса народних посланика. Како се истиче, предложеним изменама се унапређује улога Комисије за етику кроз проширење надлежности за давање мишљења о повреди

¹ http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/akta_procedura/2021/1606-21.pdf

² <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/kalendar/2021/SAZIV%2014%20vanredno%202021.1.pdf>

Кодекса, прецизира се њен састав, поступак за избор и поштравају мере у случају повреде Кодекса од стране народних посланика. Предлагач наводи да се тиме „спроводе и препоруке дате у Мишљењу о Кодексу народних посланика, које је сачинио експерт Савета Европе. Поменуто мишљење тражила је Република Србија са циљем да добије стручно становиште о томе да ли је неопходно побољшати одређене одредбе постојећег Кодекса, чиме би се унапредила његова доследна примена, а што је и један од суштинских предуслова испуњавања ове GRECO препоруке.“

Наведено експертско мишљење није објављено, нити датум када га је Скупштина примила, тако да се не може закључити да ли предлог у целости решава питања на које је експерт указао, нити да ли је било времена да се то мишљење узме у обзир раније, уместо да се решава по хитној процедури. Међутим, остаје чињеница да је Србија добила препоруке GRECO које се односе на Кодекс (укључујући и питања која се уређују кроз ове измене) још 2015. године и да су у међувремену више пута истекли рокови за реализацију тих препорука. Нови рок за извештавање о примени тих препорука је 31.10.2021, што је очигледно непосредан повод хитности поступања (иако се не наводи у образложењу).³

Измене Кодекса нису искоришћене да би се отклонили бројни други недостаци на које је Транспарентност Србија указала приликом његовог доношења⁴, као ни они који су се показали у досадашњој пракси примене Кодекса, односно разматрања пријава за његово кршење.⁵

Промене се односе на успостављање Комисије за етику али и проширење надлежности Комисије на давање мишљења о повреди Кодекса, уз исправку неколико очигледних грешака и прописивање новчаних казни уз изречене опомене за кршење Кодекса.

³ <https://rm.coe.int/-86-26-29-2020/1680a07e4f>

⁴ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Analiza_Kodeksa_narodnih_poslanika.pdf

⁵ https://www.transparentnost.org.rs/images/Tuzba_Upravni_sud_-_Odluka_Odbora_-_povreda_Kodeksa.pdf

Опште оцене

Допуне Кодекса у погледу састава и начина избора Комисије за етику попуњавају постојећу правну празнину, која је оригинално планирана да се реши доношењем посебног акта. Предвиђени састав ове комисије обезбедиће да у њему већину чине стручњаци за етичка питања (генерално), док је ангажовање запослених у Служби Народне скупштине у овом телу у својству чланова није примерено. Услови за избор су спорни и када је реч о квалификацијама које се траже за независне стручњаке – конкретна питања којима ће се Комисија бавити (израда Водича за примену Кодекса, пружање савета посланицима, обуке за примену, давање мишљења о повреди Кодекса) имају везе са етичким дилемама, али много више са питањима која су у вези са применом закона (нпр. у вези са располагањем јавним средствима, обавештавањем јавности, сукобом интереса) и тумачењем одредаба Кодекса.

Увођење механизма давања мишљења о повреди Кодекса од стране Комисије пре него што о томе одлучи скупштински одбор, и објављивање тог мишљења, несумњиво су корисне новине. Став Комисије ће олакшати посао скупштинском Одбору да донесе исправан закључак о повреди Кодекса, а објављивање мишљења Комисије ће омогућити јавности да испрати квалитет процеса одлучивања. Међутим, да би се ови циљеви остварили неопходно је да и сама Комисија има на располагању могућност да утврђује битне чињенице и да се објављују не само мишљење Комисије и одлука Одбора, већ и њихова образложења, што сада није предвиђено.

Опис и коментар предложених измена и допуна

Надлежности, број чланова и мандат Комисије за етику

Предложено је да се промени цео члан 23, иако ће у ствари већи део тог члана остати истоветан као у претходном тексту. Наиме, ни новом одредбом нису повећане надлежности Комисије, она ће и даље бити задужена за израду водича за примену Кодекса, поверљиво саветовање народних посланика у вези са његовом применом и за обуке о примени Кодекса. У ствари, надлежности Комисије се повећавају, али не у овом, већ у посебном члану, па би из номотехничких разлога и нова надлежност Комисије (давање мишљења на основу пријава за повреду Кодекса) требало да нађе место у члану 23.

Новина је то што чланови Комисије, поред народних посланика и других јавних функционера (изабрана, постављена и именована лица), неће моћи да буду ни чланови политичких странака.

Уместо одредбе која је предвиђала доношење посебног акта којим би се утврдио број чланова Комисије, начин избора и начин рада, сада се то директно уређује Кодексом.

Планира се да Комисија броји пет чланова, на пет година, и да они могу имати само један мандат.

Може се оценити као добра одредба која предвиђа другачији мандат чланова Комисије од мандата народних посланика. Међутим, **нејасно је зашто чланови Комисије не би могли ову функцију да обављају у више од једног мандата**, и до каквих би опасности то могло да доведе. С друге стране, очигледно је да би на тај начин могло бити изгубљено драгоцено искуство стечено у примени Кодекса.

Састав Комисије за етику

Члан 23а предвиђа да три члана Комисије буду садашњи или бивши чланови факултетског наставног особља (то су, према Закону о високом образовању наставници, истраживачи и сарадници), који су на основним или мастер студијама ангажовани или су били ангажовани из области „етике, морала или моралног развоја“. Један од њих ће бити и председник Комисије. Одабир управо ових области се на први поглед чини примереним с обзиром на *назив Комисије*, иако сам предлог није образложен. Међутим, када се детаљније размотре *надлежности Комисије*, долази се до другачијег закључка.

С друге стране, планира се да два члана буду државни службеници запослени у Служби Народне скупштине. Ни овај предлог није образложен и он може бити споран. Наиме, може се поставити питање да ли постоји неки сукоб интереса, имајући у виду да народни посланици својим одлукама утичу на организацију скупштинске Службе, да бирају генералног секретара Скупштине који је претпостављени запосленима у Служби и слично. Сукоба интереса у ужем смислу речи ту ипак нема, пре свега због чињенице

да Комисија за етику не доноси одлуке којима се решава о томе да ли је неки народни посланик прекршио Кодекс, већ има само саветодавну улогу. Међутим, решење ипак није примерено када се има у виду начин организовања рада унутар Службе, а пре свега чињеница да запослени у њој обављају задатке који су дефинисани у оквиру појединих радних места и да би по овом основу двоје запослених добило неке нове дужности које би обављало унутар Народне скупштине, али по другом основу. Знатно је примереније да запослени унутар скупштинске Службе буду ангажовани на други начин у њеном раду, као подршка Комисији за етику, а не као њени чланови.

Предлагачи чланова

У члану 23б се прецизира који факултети ће предложити чланове. Може се претпоставити да је била намера да кандидати буду садашњи или бивши запослени са тих факултета, али то није прецизирано, па постоји могућност да кандидат буде и неко са другог факултета из Србије или иностранства. Наведено је пет факултета (филозофски факултети у Београду, Новом Саду, Нишу, Косовској Митровици и једна организациона јединица факултета - „Државни факултет у Новом Пазару – департман за филозофију“). Ни на који начин није образложено зашто су одабрани управо ови факултети, односно да ли су то једине научно-наставне установе које имају у својим редовима квалификоване кандидате. Све и да је то случај, постоји могућност да у наредним годинама још неки факултет има сличне програме, па би било знатно примереније да је **уместо навођења конкретних факултета предвиђено на општи начин које врсте научних установа** могу да предложе кандидате.

Предлог је непотпун у вези са процедуром и роковима предлагања. Тако је остало непознато у којем року ће факултети предложити чланове за прву Комисију (у једном од потоњих чланова Кодекса је прописан рок за будуће ситуације). Други недостатак је **одсуство процедуре у случају да неки факултет не предложи кандидата**, да више факултета предложи истог кандидата, односно, да се мање од три факултета одазове позиву и да број кандидата тако буде мањи од траженог.

Критеријум за избор

Избор међу њима врши трочлано тело одбора Народне скупштине за образовање и науку. Међутим, критеријуми за избор су већ прописани – то је „број бодова импакт фактора (h-index са Google Academic-a) из области етике, морала или моралног развоја“. У истом члану (23в) се наводи да податак о овим бодовима факултети достављају уз биографију кандидата. Одредбу би требало допунити тако да се тражи и достављање писане сагласности кандидата за избор у Комисију. Трочлано тело доставља предлог кандидата за избор Одбору за административно–буџетска питања (у даљем тексту ћемо га назвати скраћено „Административни одбор“). Имајући у виду да се предлажу обавезно прва три кандидата по броју наведених бодова, чини се да је овај међукорак непотребан, јер би и Административни одбор лако могао да утврди из приложених докумената који су кандидати најквалификованији (према постављеном критеријуму).

Иако је критеријум за одабир кандидата објективан, спорна је његова релевантност са становишта области рада Комисије за етику. Наиме нема сумње да ће кандидати имати стручност из области етике (генерално). Међутим, задатке који стоје пред Комисијом (израда Водича за примену Кодекса, саветовање у вези са применом Кодекса, обуке за примену Кодекса) би једнако добро или чак и боље могле да изврше особе које су се бавиле управо оним питањима којима се бави и Кодекс, а у вези са којима посланике очекују дилеме за примену Кодекса (нпр. коришћење јавне имовине, злоупотреба посланичке функције у корист политичке, давање нетачних информација из члана 9. и 15. Кодекса; сукоб интереса у вези са одлучивањем из члана 12. Кодекса; подмићивање из члана 13. Кодекса; однос према запосленима из члана 18. Кодекса; обезбеђивање јавности рада из чланова 19 - 21. Кодекса).

Услед начина на који је одређен круг кандидата за чланство у Комисији, лако се може догодити да нико од њих неће имати претходних искустава по питањима која уређују конкретне одредбе Кодекса – оне у вези са којима је народним посланицима потребан Водич, поверљив савет и обука. Такође, услед тога што је критеријум за избор међу етичарима везан за њихове резултате у свим областима везаним за етику, може се догодити да не буде изабран кандидат са мањим бројем бодова који се у пракси бавио питањима од већег значаја за примену Кодекса.

Избор два службеника у Комисију

Члан 23г предвиђа да се кандидовање службеника врши преко интерног позива и да избор међу њима врши трочлано тело које одређује генерални секретар. Члан 23д предвиђа као услов за службенике високо образовање из области друштвено – хуманистичких наука и најмање звање самосталног саветника (што подразумева најмање пет година искуства у струци). Кандидати полажу тест знања из области етике и интегритета и два кандидата са највећим бројем бодова се предлажу. Може се претпоставити да ће трочлано тело бити дужно да сачини тест знања, али то није написано. Још већа потенцијална мањкавост јесте то што се **тестом обухвата само етика и интегритет, а не и конкретна питања која ће бити предмет рада** Комисије за етику – конкретне одредбе Кодекса и могући начини њихове примене.

Престанак мандата и избор нових чланова Комисије

Члан 23ђ предвиђа да Народна скупштина доноси одлуку о образовању Комисије за етику на предлог Административног одбора.

Члан 23е уређује престанак мандата чланова Комисије (између осталог и из разлога из којих неко не може постати члан). Као пропуст се може истакне, код услова за избор, то што је пропуштено да се наведе да члан Комисије за етику не може бити лице које је било осуђено за вршење појединих кривичних дела или других кажњивих радњи које га чине недостојним ове функције (доцнија осуда је разлог за разрешење).

Рок за предлагање нових чланова одређен је за „тело које врши избор кандидата“ – три месеца пре истека мандата. Може се претпоставити да ће се Административни одбор тада обратити факултетима и затражити да предложе кандидате, односно да ће тада

Генерални секретар расписати интерни конкурс, али ови аспекти процедуре нису разрађени.

Даље се предвиђа да у случају престанка мандата неког од чланова, тело које врши избор отпочне поступак за избор новог члана и да мандат тог новог члана траје до истека мандата првоизабране Комисије.

Члан 23ж предвиђа разлоге за разрешење члана Комисије за етику. Као разлог је наведено несавесно вршење функције, нарушавање угледа или политичке непристрасности, одбијање да обавља дужност члана Комисије, као и осуда за кривично дело које га чини недостојним функције (пошто није наведено да је нужно да то буде коначна осуда, значи да разлог за разрешење може бити и првостепена).

О разлозима за разрешење примарно одлучује сама Комисија, јер предлог за то могу дати само председник или три члана Комисије. Такође, Комисија може да одлучи да удаљи са функције члана против кога се води поступак у којем се утврђују разлози за разрешење. Тек након што Комисија одлучи, она се обраћа Административном одбору, а крајњу одлуку доноси Народна скупштина.

Накнаде за чланове и подршка

Члан 23з предвиђа да Комисија доноси правила о раду, да њеног секретара одређује генерални секретар Народне скупштине, те да примају накнаду за рад чију висину одређује Административни одбор. Међутим, рок за доношење одлуке о накнадама није одређен. Било би потребно да **висина ове накнаде буде одређена пре него што започне процес кандидовања** за чланове, јер то може утицати на заинтересованост појединих кандидата.

Поступање Комисије по пријавама за повреду Кодекса

Значајну новину представља допуна члана 28, где се предвиђа да Административни одбор „одмах по пријему пријаве“, њен примерак достави и Комисији за етику. С тим је повезана и допуна члана 30, где се предвиђа да Одбор пре доношења одлуке о повреди Кодекса прибавља мишљење Комисије, да то мишљење није обавезујуће и да се мишљење Комисије објављује на интернет страници.

Ова новина би могла да допринесе да се донекле умање два недостатака актуелног Кодекса која су међу најбитнијим – одсуство двостепености у одлучивању о повреди Кодекса и одлучивање искључиво од стране народних посланика о томе да ли су Кодекс повредиле њихове скупштинске и страначке колеге. И даље стварне двостепености нема – мишљење Комисије за етику скупштински одбор може а и не мора да уважи, штавише, њиме ни на који начин није везан.

Наиме, Административни одбор тренутно нема обавезу да се приликом доношења одлуке (уколико је она другачија од мишљења Комисије) осврне на аргументе Комисије и да образложи због чега је у вези са истим чињеницама заузео другачији став. Због тога би Кодекс **требало допунити правилном да Одбор у образложењу своје одлуке наводи**

разлоге због којих није прихватио мишљење Комисије. У истом циљу, и само мишљење Комисије би требало да буде образложено. Коначно, да би јавност могла да стекне увид у разлоге на којима су своје мишљење/одлуку засновали и Комисија и Одбор, требало би објавити и образложења тих аката.

Новина у Кодексу је непотпуна и из другог разлога. Док су за поступак пред Одбором у којем се утврђује повреда Кодекса предвиђена нека правила, тих **правила нема за поступак који примењује Комисија за етику пре него што да мишљење о некој пријави**. У неким случајевима, Комисија ће моћи да донесе закључак на основу података из пријаве, али не увек. Због тога је неопходно да Комисија има иста права као и сам Административни одбор у прикупљању података – да тражи додатне податке од подносиоца, да прибави изјашњење од народног посланика који је пријављен за повреду и слично. Уколико Комисија не би имала право да то чини, или уколико то не би чинила у пракси, циљ ове допуне не би био остварен, јер ће Комисија, уместо мишљења о повреди Кодекса моћи да достави Одбору једино закључак да на основу расположивих података не може да да мишљење.

Допуне треба тумачити тако да ће Административни одбор Комисији достављати све примљене пријаве, укључујући и оне које сам не би разматрао (анонимне пријаве) и оне које би сматрао непотпуним или неуредним.

Новчане казне

У члану 31. уведене су новчане казне за посланике којима су изречене опомена или јавна опомена. Овде је реч о делимичном усаглашавању са Пословником Народне скупштине. Чланом 114. Пословника је прописано да ће народни посланик, којем је изречена опомена бити кажњен казном у висини од 10% основне плате народног посланика. Иста таква казна је предвиђена за посланика којем је изречена опомена због кршења Кодекса. Новчана казна од 50% посланичке плате предвиђена је у Кодексу за оне посланике којима је изречена јавна опомена. Према Пословнику, таква казна се изриче у случају мере удаљења са седнице. Било би логичније да су ове промене нашле место у Пословнику.

Друга питања

Допунама се предвиђа и отклањање неколико очигледних грешака у првобитно усвојеном тексту Кодекса, што није посебно коментарисано.