



Ambasada  
Savezne Republike Nemačke  
Beograd



#EY  
ЗА ТЕБЕ

# PAPIR ILI REALNOST?

## Analiza Kodeksa ponašanja narodnih poslanika i njegove primene



OTVORENI PARLAMENT.rs

*O vama se radi.*

## Papir ili realnost?

Analiza Kodeksa ponašanja narodnih poslanika i njegove primene

### Autorke i autori:

Vladana Jaraković  
Vladimir Tupanjac  
Željka Cvejin  
Tara Tepavac

### Urednice:

Milena Manojlović  
Tamara Branković

### Mesec i godina izdanja:

jun 2021.



Ambasada  
Savezne Republike Nemačke  
Beograd



**#EY  
3A TEBE**

Ovaj materijal objavljen je u okviru inicijative „Otvoreni parlament” udruženja Crta, uz finansijsku pomoć Ambasade Savezne Republike Nemačke u Beogradu i Evropske unije. Za njegovu sadržinu isključivo je odgovorna Crta i ta sadržina nipošto ne odražava zvanične stavove Ambasade Savezne Republike Nemačke u Beogradu i Evropske unije.

## Sadržaj

<b>Uvod</b>	<b>4</b>
<b>Usvajanje Kodeksa ponašanja narodnih poslanika</b>	<b>5</b>
<b>Nadzor nad primenom Kodeksa</b>	<b>7</b>
Uloga Odbora za administrativno budžetska i mandatno-imunitetska pitanja	8
Uloga Agencije za sprečavanje korupcije	11
Uloga Komisije za etiku	13
<b>Primena Kodeksa ponašanja narodnih poslanika</b>	<b>14</b>
Osvrt na procesne nedoumice u dosadašnjoj primeni Kodeksa	17
<b>Zaključak</b>	<b>19</b>

## Uvod

Dvanaesti saziv Narodne Skupštine Republike Srbije, koji je konstituisan 3. avgusta 2020. godine, obeležen je skoro pa potpunom dominacijom stranaka koje su formirale izvršnu vlast, odnosno odsustvom narodnih poslanika koji predstavljaju opozicione partije. Takvom političkom kontekstu su prethodile izrazite međustranačke tenzije i sukobi tokom prethodnog, 11. saziva, te odluka određenog broja opozicionih stranaka da ne učestvuju na izborima na osnovu kojih je aktelni saziv i formiran. Navedena dinamika ima presudan uticaj na rad srpskog parlamenta – najpre tako što je njegovu nadzornu i zakonodavnu funkciju svela na formalnost, a potom i tako što poslanici vladajuće većine svoja obraćanja zloupotrebljavaju za klevete, kampanje diskreditacije, linča i obračuna sa svim akterima javnog života koji preispituju odluke i aktivnosti izvršne vlasti.

Ovakvo višegodišnje urušavanje uloge i ugleda Narodne skupštine je uticalo i na stavove građana Srbije. Tako je istraživanje javnog mnjenja Crte, sprovedeno novembra 2020. godine, pokazalo da skoro trećina građana uopšte nije zadovoljna prethodnim sazivom (31%), trećina građana se uopšte ne slaže s tvrdnjom da Skupština Srbije efikasno nadzire rad Vlade (34%), a otprilike je toliko i onih koji se uopšte ne slažu s tvrdnjom da su poslanici dostupni građanima (37%). Čak polovina građana (53%) smatra da se poslanici u Skupštini više brinu o interesima svojih političkih stranaka nego o interesima građana. Pored toga, 58% građana se uglavnom ili potpuno slaže s tvrdnjom da poslanici svojim ponašanjem urušavaju ugled Skupštine.<sup>1</sup>

U takvom kontekstu srpski parlament je, nakon višegodišnjih odlaganja, u svega nekoliko dana i bez javne rasprave **usvojio Kodeks ponašanja narodnih poslanika**.

---

<sup>1</sup> Rezultati su dostupni u sklopu istraživanja "Stavovi građana Srbije o učešću u demokratskim procesima 2020", <https://crta.rs/istrazivanje-stavovi-gradjana-srbije-o-ucescu-u-demokratskim-procesima-2020-godine/>

## Usvajanje Kodeksa ponašanja narodnih poslanika

Narodna Skupština Republike Srbije je 24. decembra 2020. godine usvojila Odluku o usvajanju Kodeksa ponašanja narodnih poslanika, čak deset godina nakon prvih nagoveštaja opredeljenosti parlamenta da kodeksom uredi standarde etičkog postupanja poslanika. Naime, članom 65. Poslovnika Narodne Skupštine, usvojenog još 28. jula 2010. godine, Odbor za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja je dobio ovlašćenja da podnese predlog kodeksa ponašanja narodnih poslanika. Kako su odredbe člana 65. Poslovnika bile među onima čija je primena odložena do konstituisanja sledećeg saziva, formalni predluslovi za predlaganje prvog Kodeksa ponašanja narodnih poslanika stekli su kada je maja 2012. godine konstituisan Deveti saziv Narodne skupštine.

Rad na prvom Nacrtu kodeksa započeo je 2011. godine, kada je formirana radna grupa u okviru Misije OEBS-a u Srbiji, uz učešće prestavnika Narodne skupštine i USAID. Konačan predlog kodeksa, koji je predat generalnom sekretaru Narodne skupštine 30. jula 2011. godine, nikada nije razmatran na sednicama Narodne skupštine.<sup>2</sup> Rad na Nacrtu je tokom 2014. godine nastavljen u okviru nove radne grupe sastavljene od predstavnika svih tadašnjih poslaničkih grupa. Ali ni novi Nacrt kodeksa – koji je izrađen u novembru 2014. godine uz uvažavanje komentara Kancelarije OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) i Evropskog parlamenta<sup>3</sup> - se nikada nije našao u proceduri Narodne skupštine.

**Pored neuzimanja u razmatranje navedena dva Nacrta kodeksa, o višegodišnjoj nezainteresovanosti Narodne Skupštine da uredi standarde etičkog postupanja svojih poslanika svedoči i ignorisanje preporuka iznetih u izveštajima Grupe zemalja za borbu protiv korupcije Saveta Evrope (GRECO), u kojima se od 2015. godine konstantno upozoravalo da je usvajanje Kodeksa važan korak ka ispunjavanju međunarodnih standarda u borbi protiv korupcije.** Kada je jula 2016. godine konstituisan i Jedanaesti saziv Narodne skupštine, kao jedan od razloga za ponovno odlaganje usvajanja Kodeksa navedena je potreba da se poslanici novog saziva detaljno upoznaju sa rešenjima predviđenim Nacrtom.<sup>4</sup> Ipak, ni ovaj saziv Narodne skupštine nije pristupio donošenju ovog akta. U oktobru 2020. godine je stigao i Drugi izveštaj usklađenosti - Republika Srbija<sup>5</sup> usvojen od strane GRECO u kojem je ponovo konstatovano da preporuka koja se odnosi na usvajanje Kodeksa ponašanja narodnih poslanika nije ispunjena. Bila je to jedina preporuka koju Srbija u tom trenutku nije ni delimično ispunila.

<sup>2</sup> Čedomir Čupić, "Značaj i uloga etičkog kodeksa i kodeksa ponašanja poslanika u parlamentu", u *Iskušenja parlamentarizma* ured. Slaviša Orlović, (Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Centar za demokratiju Fakultet političkih nauka, 2013), 44. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/10636.pdf>

<sup>3</sup> GRECO, Četvrti krug evaluacije - Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce, Izveštaj o evaluaciji – Srbija (Strazbur, 15-19. jun 2015.),17. [http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/04/Greco-Eval-IV-Rep-2014-8E-Final-Serbia-PUBLIC-1-2\\_SR-fin.pdf?pismo=lat](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/04/Greco-Eval-IV-Rep-2014-8E-Final-Serbia-PUBLIC-1-2_SR-fin.pdf?pismo=lat)

<sup>4</sup> GRECO, Izveštaj usklađenosti - Srbija (Strazbur, oktobar 2017), 4 [RC4 Serbia \(coe.int\)](https://www.coe.int/t/dah/DocumentRepository/Serbia/Serbia%20RC4%20Serbia%20Coe%20int.pdf)

<sup>5</sup> GRECO, Četvrti krug evaluacije - Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce, Drugi izveštaj usklađenosti Republika Srbija (oktobar 2020.), dostupno na <https://uts.photovisual.org/images/2020/GrecoRC420203-FINAL-RS-Serbia-2ndRC4-PUBLIC.docx.pdf>

Ubrzo nakon ovog Izveštaja, sredinom decembra 2020. godine, Narodna Skupština je konačno pristupila izradi i usvajanju Kodeksa. Međutim, **umesto temeljnog i promišljenog pristupa koje uređenje oblasti kojom se Kodeks bavi nesumnjivo zahteva, čitav proces usvajanja je sproveden za svega deset dana.** Naime, na sednici održanoj 15. decembra, članovi Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja su doneli Odluku o obrazovanju radne grupe za izradu predloga kodeksa ponašanja narodnih poslanika<sup>6</sup>, za čije su članove određeni predstavnici poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini. Dva dana kasnije, na sednici održanoj 17. decembra 2020. godine, Radna grupa utvrdila je Nacrt kodeksa ponašanja narodnih poslanika, a članovi Odbora su utvrdili Predlog kodeksa ponašanja narodnih poslanika i uputili ga Narodnoj skupštini na dalje postupanje i usvajanje<sup>7</sup>. Predloženo je donošenje Kodeksa po hitnom postupku „u cilju ispunjavanja obaveza Narodne skupštine u procesu integracija Republike Srbije u Evropsku uniju”<sup>8</sup>. Prvog dana rada na Osmoj sednici Drugog redovnog zasedanja Narodne skupštine u 2020. godini, 22. decembra, izvršena je dopuna dnevnog reda planiranog za tu sednicu, pa je na dnevni red uvršten i Predlog odluke o usvajanju Kodeksa ponašanja narodnih poslanika. Istog dana narodni poslanik vladajuće Srpske napredne stranke Vladimir Orlić dostavio je predsedniku Narodne skupštine osam amandmana na predloženi tekst Kodeksa. Amandmane je na sednici 23. decembra usmeno prihvatio poslanik Aleksandar Martinović, kao ovlašćeni predstavnik predlagača Kodeksa. Narednog dana, sa 188 glasova za i 2 glasa protiv, usvojena je Odluka o usvajanju Kodeksa ponašanja narodnih poslanika koja je 25. decembra objavljena u Službenom glasniku.

**Način na koji je Kodeks usvojen svedoči o neprepoznavanju značaja javne rasprave, odnosno zanemarivanju svih dobrobiti koje je blagovremeno uključivanje civilnog sektora i stručne javnosti moglo da donese, a što je vidljivo i iz izjave predsednika Narodne skupštine Ivice Dačića:**

*„Poslanik SNS Aleksandar Martinović me je upoznao da se o ovome priča od 2014. godine, a i ranije. Ako za šest godina i više nije bilo vremena za javnu raspravu, ne znam kada i ko više treba da vrši javnu raspravu. Ovo je akt Narodne skupštine Republike Srbije, o tome se ne vrši javna rasprava. Vršiti se rasprava unutar Skupštine Srbije.”<sup>9</sup>*

Činjenica da je decenijsku nespremnost zamenilo stihijsko desetodnevno usvajanje može ukazivati da se **samom usvajanju Kodeksa pristupilo prvenstveno radi ispunjavanja forme, odnosno bez jasne opredeljenosti da se i suštinski unaprede etički standardi ponašanja narodnih poslanika i dostignu međunarodni standardi.**

<sup>6</sup> Saopštenje sa 13. sednice Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja održane 15. Decembra 2020. godine <https://bit.ly/3sRRNAD>

<sup>7</sup> Saopštenje sa 14. sednice Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja održane 17. Decembra 2020. godine [http://www.parlament.gov.rs/14\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_administrativno-bud%C5%BEetska\\_i\\_mandatno-imunitetska\\_pitanja.39839.941.html](http://www.parlament.gov.rs/14_sednica_Odbora_za_administrativno-bud%C5%BEetska_i_mandatno-imunitetska_pitanja.39839.941.html)

<sup>8</sup> Obrazloženje Predloga odluke o usvajanju Kodeksa ponašanja narodnih poslanika [Predlog odluke o usvajanja Kodeksa ponašanja narodnih poslanika.pdf](Predlog%20odluke%20o%20usvajanja%20Kodeksa%20pona%C5%BEanja%20narodnih%20poslanika.pdf) (otvoreniparlament.rs)

<sup>9</sup> Snežana Čongradin, „Kodeks ponašanja poslanika nije samo skupštinski, već i građanski akt“, Danas, 25.12.2020. <https://www.danas.rs/politika/kodeks-ponasanja-poslanika-nije-samo-skupstinski-vec-i-gradianski-akt/>

## Nadzor nad primenom Kodeksa

Sam predmet regulisanja Kodeksa nije se u većoj meri menjao u različitim nacrtima ovog akta. Međutim, svaka verzija sadržala je različita rešenja u pogledu **tela koje bi vršilo nadzor nad primenom odredaba Kodeksa i čini se da je upravo uspostavljanje ovog tela predstavljalo glavni razlog višegodišnjeg odlaganja usvajanja Kodeksa**. U tom smislu, čini se da je za srpski parlament pogotovu bilo osetljivo pitanje uključivanja u navedena tela lica koja koja nisu narodni poslanici.

U Nacrtu iz 2011. godine predviđeno je da nadzor nad primenom odredaba Kodeksa vrši **Etički savet**, devetočlano telo koje bi činilo **šest predstavnika skupštinskih odbora i tri ugledna stručnjaka koji se bave etičkim pitanjima i problemima**. Članove Etičkog saveta birala bi Narodna skupština na predlog Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja (Administrativni odbor), a predsednika bi birali članovi Etičkog saveta iz svojih redova. Mandat članova saveta trajao bi do kraja saziva Narodne skupštine koja ih je birala<sup>10</sup>. Ovakvo rešenje, koje je podrazumevalo i učešće eksperata van redova narodnih poslanika, napušteno je još Nacrtom iz 2014. godine. U ovom Nacrtu nadzornu ulogu imao je **petočlani Etički savet kojeg su činili isključivo narodni poslanici**. Dodatno, postojala je i mogućnost izjavljivanja prigovora na odluku Etičkog saveta Visokom etičkom savetu (činili bi ga predsednik i potpredsednici Narodne skupštine). **Značajno rešenje predviđeno Nacrtom iz 2014. godine bilo je ono koje je Etičkom savetu, pored prijave, pružalo mogućnost da postupak pokreće i po službenoj dužnosti**.

**Kodeks koji je usvojen 2020. godine predviđa da nadzor nad primenom odredaba primarno vrši Odbor za administrativno budžetska i mandatno-imunitetska pitanja i delimično Agencija za sprečavanje korupcije**. Preciznije, nadzor Odbora se ne proteže na odredbe koje se odnose na obavezu prijavljivanja privatnih interesa narodnih poslanika, poštovanje propisa o ograničenju istovremenog obavljanja dve ili više funkcija, zabranu primanja poklona i zabranu upotrebe funkcije u cilju ostvarivanja koristi ili pogodnosti za sebe ili povezano lice. U tim slučajevima, Odbor prijavu prosleđuje Agenciji za sprečavanje korupcije. Posledično, u nadležnosti Odbora ostaje nadzor nad primenom ostalih pravila predviđenih Kodeksom, između ostalog i o tome da li narodni poslanik izvršava svoje dužnosti predviđene članom 8. Kodeksa da savesno obavlja poslaničku funkciju; pristojno i sa dužnom pažnjom i poštovanjem se odnosi prema građanima; uvažava druge narodne poslanike; govorom ne podstiče mržnju i nasilje; u svom radu i istupanjem u javnosti ne postupa sa predrasudama i stereotipima i ne podstiče ih; ne koristi izraze, reči i gestikulacije koje vređaju ili omalovažavaju ljudsko dostojanstvo i narušavaju dostojanstvo Narodne skupštine. **Pored navedenog, predviđena je i savetodavna i edukativna uloga Komisije za etiku, ali njen sastav i mandat Kodeks nije jasno propisao**.

<sup>10</sup> Čedomir Čupić, "Značaj i uloga etičkog kodeksa i kodeksa ponašanja poslanika u parlamentu", u *Iskušenja parlamentarizma* ured. Slaviša Orlović, (Beograd: Friedrich Ebert Stiftung, Centar za demokratiju Fakultet političkih nauka, 2013), 44. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/belgrad/10636.pdf>

Najvažnija promena i ujedno značajan nedostatak usvojenog Kodeksa je **izostanak mogućnosti da Administrativni odbor postupak protiv narodnog poslanika pokrene po službenoj dužnosti**. Postupak se može pokrenuti isključivo na osnovu prijave. U tom smislu, jasno je da Odbor neće imati nikakve dodatne obaveze praćenja ponašanja narodnih poslanika. Na ovaj način, **sistematski monitoring praktično je u potpunosti prepušten potencijalnim podnosiocima prijave**. Ovakvo rešenje naročito je sporno sa aspekta primene preporuka međunarodnih tela koja se bave suzbijanjem govora mržnje i koja preporučuju kombinaciju monitoringa i mehanizma žalbi kao metod koji obezbeđuje najveću efikasnost primene odredaba kodeksa i upućuju na to da bi, u okviru institucije, trebalo da postoji lice sa jasnom nadležnošću vršenja monitoringa, a posebno u oblasti upotrebe negativnih stereotipa i obmanjujućih informacija<sup>11</sup>.

## Uloga Odbora za administrativno budžetska i mandatno-imunitetska pitanja

**Prijavu, kao jedini način za pokretanje postupka pred Odborom, može podneti svako fizičko i pravno lice**. Ona mora sadržati **ime i prezime podnosioca prijave, kontakt adresu i svojeručni potpis**. Ukoliko Odboru pristigne prijava koja je anonimna ona neće biti razmatrana. Podnosilac prijave je dužan da uz obrazloženje dostavi druge priloge koji ukazuju na kršenje Kodeksa. Na osnovu svih priloženih dokaza Odbor će ceniti osnovanost prijave.

Odredbama članova 28. i 29. Kodeksa propisani su mogući načini okončanja postupka po podnetim prijavama:

- 1) Neuredne i nepotpune prijave Odbor će **odbaciti** (član 28. stav 8. Kodeksa)
- 2) Ukoliko Odbor iz navoda u prijavi utvrdi da nema dokaza o povredi odredbi Kodeksa, prijava se **odbija kao neosnovana** (član 28. stav 9. Kodeksa)
- 3) Ukoliko Odbor, nakon sprovedenog postupka, utvrdi da nema osnova za dalje postupanje, **obustaviće postupak** utvrđivanja odgovornosti narodnog poslanika protiv koga je podneta prijava (član 29. stav 3. Kodeksa)
- 4) Odbor donosi **odluku o povredi Kodeksa**, ukoliko se utvrdi postojanje povrede odredaba Kodeksa i izriče propisanu meru (član 30. stav 1. Kodeksa).

U prvoj fazi postupanja po prijavi, Odbor ispituje formalnu ispravnost podnete prijave. Ukoliko Odbor zaključi da prijava nije potpuna ili dovoljno jasna, može tražiti od podnosioca prijave dodatne informacije pre postupanja. Međutim, **odredbe Kodeksa nisu najpreciznije, pa ostaje da se vidi u kojim situacijama će se prijave odbacivati kao neuredne i nepotpune**. Ukoliko Odbor iz navoda u prijavi utvrdi da nema dokaza o povredi odredaba Kodeksa, pa prijavu odbije kao neosnovanu, **dužan je da o tome obavesti podnosioca prijave pisanim putem**.

Odbor zakazuje **raspravu na kojoj se narodni poslanik, protiv koga je podneta prijava, izjašnjava i iznosi svoje viđenje činjenica i okolnosti navedenih u prijavi**. Odbor može pozvati na raspravu i eventualne svedoke, ako je to u interesu utvrđivanja činjeničnog stanja. Ukoliko utvrdi da nema osnova za dalje postupanje, Odbor će **obustaviti postupak** utvrđivanja

<sup>11</sup> European Commission against Racism and Intolerance, ECRI general policy recommendation no. 15 on combating hate speech adopted on 8 december 2015, p.122 i p. 123



odgovornosti narodnog poslanika protiv koga je podneta prijava. Usvojeni Kodeks predviđa i mogućnost da se, ukoliko Odbor utvrdi da su navodi podnosioca prijave neosnovani a sačinjeni „u cilju političke diskreditacije narodnog poslanika“, postupak zbog povrede Kodeksa pokrene protiv podnosioca prijave (u onim slučajevima u kojima je podnosilac prijave takođe narodni poslanik). Važno je naglasiti da je korišćenje ovakvog rešenja zahtevalo **značajnije preciziranje kriterijuma za pokretanje postupaka protiv podnosilaca prijave**, jer usvojeno pravilo otvara mogućnost diskrecionog odlučivanja Odbora i eventualnih budućih zloupotreba u cilju obračunavanja sa narodnim poslanicima koji deluju u okviru opozicije. Takođe je **propuštena i prilika da se definiše način na koji Odbor donosi odluku**, pa se može pretpostaviti da će se način odlučivanja odrediti Poslovníkom Narodne skupštine. Odbor je dužan da donese odluku u roku od 30 dana od dana podnošenja prijave. Odluka o meri dostavlja se narodnom poslaniku kome je izrečena, a obaveštava se i podnosilac prijave.

Kada je reč o samim merama koje Odbor može izreći, **odustalo se od najstrože kazne koju je predviđao Nacrt kodeksa iz 2014. godine**, a koja je podrazumevala javno izvinjenje narodnog poslanika, odnosno novčanu kaznu u visini tri mesečne plate ukoliko odbije da to učini. Mere koje Odbor može izreći su **opomena i javna opomena** koja se objavljuje na internet prezentaciji Narodne skupštine u trajanju od 30 dana. Za razliku od rešenja koje je predlagano 2014. godine u usvojenom Kodeksu je izbrisana i obaveza da se uz odluku o izrečenoj meri donese i uputstvo o tome šta bi narodni poslanik trebalo da uradi kako bi otklonio povredu i izbegao ponavljanje takvog ponašanja.

U postupku odlučivanja o povredi Kodeksa nema dvostepenosti postupka. Odluke Odbora su konačne tako da nije predviđena mogućnost izjavljivanja prigovora narodnog poslanika. Važno je podsetiti se da je Ustavni sud zauzeo stav da je nadležan za utvrđivanje zakonitosti u slučajevima izricanja novčane kazne narodnim poslanicima povodom povreda Poslovnika Narodne skupštine<sup>12</sup>, što je potvrđeno i odlukom Vrhovnog kasacionog suda<sup>13</sup>. Stoga se može pretpostaviti da će postojati mogućnost da i odluke Odbora o povredi Kodeksa budu predmet upravnog spora pred Upravnim sudom, pa da će se na ovaj način omogućiti sudska kontrola odluka Odbora. Ipak, tek će praksa pokazati da li će se protiv odluka Odbora pokretati upravni sporovi, odnosno da li će Upravni sud prihvatiti nadležnost za odlučivanje po podnetim tužbama. Međutim, ako se ovakva zaštita može očekivati kada se radi o zaštiti samog narodnog poslanika kome je izrečena mera, opravdano se postavlja pitanje **da li će građanin koji nije neposredno pogođen ponašanjem narodnog poslanika, a koji je podneo prijavu koju je Odbor odbacio ili odbio, moći da ospori ovakvu odluku Odbora pred Upravnim sudom.**

Može se zaključiti da su procesne odredbe Kodeksa nedovoljno precizne, te da nema mehanizama koji bi obezbedili jasnu proceduru sprovođenja postupka utvrđivanja povrede Kodeksa. Kodeks ne propisuje u kojoj formi se donose odluke. Zanimljivo je da se zahteva da

<sup>12</sup> Presuda Upravnog suda 3 U. 17580/16 od 01.02.2018. godine

<sup>13</sup> Rešenje Vrhovnog kasacionog suda Us 14/2017 od 25.05.2017.godine „...Kako je odluka Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja Narodne skupštine Republike Srbije o izricanju novčane kazne, pojedinačan akt kojim se uređuju pitanja statusnog i materijalnog položaja narodnog poslanika, i kako u ovom slučaju nije predviđena drugačija sudska zaštita, to je u skladu sa članom 3. stav 2. Zakona o upravnim sporovima u ovom predmetu stvarno nadležan za postupanje Upravni sud.“

prijava mora biti obrazložena, dok se za odluku o prijavi to ne traži. Navedene činjenice ostavljaju veliki prostor za neovlašćeno diskreciono ovlašćenje Odbora u svakom postupku, što je pokazala i dosadašnja praksa.

**Jedan od najvažnijih i najosetljivijih zadataka Kodeksa, za čiji je nadzor zadužen Odbor, jeste sprečavanje neprihvatljivih formi izražavanja narodnih poslanika.** Naime, narodni poslanici uživaju imunitet neodgovornosti i ne mogu biti pozvani na krivičnu ili drugu odgovornost za izraženo mišljenje ili glasanje u vršenju svoje poslaničke funkcije<sup>14</sup>. Ovaj Ustavom garantovan imunitet sprečava svako sudsko gonjenje poslanika za mišljenje i glas u parlamentu, dok su za govore i mišljenja van parlamenta odgovorni kao i svi drugi građani. Očuvanje slobode govora narodnih poslanika je od suštinske važnosti za očuvanje demokratije i neophodan preduslov za rad Narodne skupštine. **Isključivo parlament, na osnovu sopstvenih akata, postavlja granice slobode izražavanja poslanika. Tako se izricanje disciplinskih mera ne smatra povredom imuniteta neodgovornosti.**

Pojedina ograničenja slobode govora predviđena su Poslovnikom Narodne skupštine. Zbog povrede reda na sednici, predsednik Narodne skupštine može da izrekne sledeće mere: opomenu, oduzimanje reči ili udaljenje sa sednice narodnog poslanika. Na osnovu izrečene mere Odbor za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja izriče novčanu kaznu narodnom poslaniku<sup>15</sup>. Kao razlozi za izricanje mere narodnom poslaniku Poslovnikom su, između ostalog, predviđeni upotreba psovki i uvredljivih izraza kao i iznošenje činjenica i ocena koje se odnose na privatni život drugih lica<sup>16</sup>. Poslaniku, kome je izrečena mera zbog povrede reda na sednici Narodne skupštine u skladu sa Poslovnikom, ne može se izreći i mera povrede Kodeksa po istom osnovu.

Upravo je Kodeksom trebalo detaljnije razraditi odredbe o neprihvatljivom i poslanika nedostojnom govoru, ne samo za skupštinskom govornicom već i van parlamenta. Međutim, Kodeks se ovim pitanjem bavi na sumaran način. Tako, članom 8. Kodeksa propisano je da je narodni poslanik je dužan da *savesno obavlja poslaničku funkciju; pristojno i sa dužnom pažnjom i poštovanjem se odnosi prema građanima; uvažava druge narodne poslanike; govorom ne podstiče mržnju i nasilje; u svom radu i istupanjem u javnosti ne postupa sa predrasudama i stereotipima i ne podstiče ih; ne koristi izraze, reči i gestikulacije koje vređaju ili omalovažavaju ljudsko dostojanstvo i narušavaju dostojanstvo Narodne skupštine; ne koristi mobilni telefon i druge uređaje na način koji ometa tok sednice Narodne skupštine i njenih radnih tela; ne unosi u salu, u kojoj se održava sednica, simbole i obeležja političke stranke i strane države, osim diskretnih obeležja političke stranke.*

**Nijedna od nabrojanih obaveza nije dodatno precizirana odredbama Kodeksa, što je posebno važno ukoliko se ima u vidu da pojedine obaveze poslanika utiču na slobodu govora.** Postojeće nepreciznosti ostavljaju prostor za arbitrarno postupanje nadzornog tela, što je u suprotnosti sa suštinskom svrhom Kodeksa. Naime, valjano sačinjen Kodeks ne može ni na koji način poslužiti kao sredstvo za ugrožavanje slobode govora narodnih poslanika, već je njegova uloga u negovanju etički prihvatljivih formi iznošenja političkog mišljenja i uverenja

<sup>14</sup> Član 103 stav 2 Ustava Republike Srbije

<sup>15</sup> Član 108 Poslovnika Narodne skupštine

<sup>16</sup> Član 109 Poslovnika Narodne skupštine

poslanika. Ne može se isključiti da će Komisija za etiku svojim vodičem detaljnije opisati situacije koje će se smatrati nedozvoljenim. Međutim, osim pitanja pravne snage vodiča, samim Kodeksom je predviđeno da će se vodič fokusirati na praktične primere različitih vidova privatnih interesa narodnih poslanika u odnosu na pitanja koja su predmet razmatranja u postupcima u Narodnoj skupštini, ne dajući nikakve smernice u vezi sa načinom na koji će se vodič baviti neprihvatljivim formama govora.

Na ovom mestu važno je napomenuti i to da je Odbor za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja 2017. godine usvojio **Kodeks ponašanja narodnih poslanika o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka** čiji je osnovni cilj da obaveže poslanike da u javnim nastupima dužni poštuju načela pretpostavke nevinosti. Kodeks, međutim, ne sadrži odredbe koje se odnose na nadzor nad primenom njegovih odredaba, zbog čega je njegov uticaj na ponašanje poslanika praktično izostao. Iz tog razloga, postojao je prostor da se komentarisanje sudskih odluka i postupaka uvrsti i u Kodeks ponašanja narodnih poslanika koji ipak obezbeđuje viši stepen odgovornosti od Kodeksa ponašanja narodnih poslanika o granicama dozvoljenosti komentarisanja sudskih odluka i postupaka.

## Uloga Agencije za sprečavanje korupcije

Kada je reč o nadležnosti Agencije za sprečavanje korupcije, ona po prijavama koje joj prosledi Odbor postupa kao i po svim drugim prijavama fizičkih i pravnih lica primenjujući Zakon o sprečavanju korupcije. U tom smislu, **propuštena je prilika da se novousvojenim Kodeksom uvedu prilagođeni i precizniji mehanizmi u oblast sukoba interesa narodnih poslanika**, pogotovu imajući u vidu da se odredbe Zakona o sprečavanju korupcije odnose na sve javne funkcionere.

Kada je reč o oblasti sukoba interesa, usvojenim Kodeksom se propisuje da narodni poslanik ne sme da obavlja poslaničku funkciju niti da upotrebi prednosti funkcije u cilju ostvarivanja koristi ili pogodnosti za sebe ili povezano lice. **Na određivanje kruga povezanih lica, u smislu odredaba Kodeksa, primenjuju se odgovarajuće odredbe Zakona o sprečavanju korupcije.** Ovim zakonom određeno je da se povezanim licem smatraju član porodice (supružnik ili vanbračni partner, roditelj ili usvojitelj, dete ili usvojenik) javnog funkcionera, krvni srodnik javnog funkcionera u pravoj liniji, odnosno u pobočnoj liniji zaključno sa drugim stepenom srodstva, kao i fizičko ili pravno lice koje se prema drugim osnovama i okolnostima može opravdano smatrati interesno povezanim sa javnim funkcionerom<sup>17</sup>.

Kodeks predviđa da se narodni poslanik opredeljuje, istupa i glasa po sopstvenom uverenju i da neće delovati ili glasati u interesu fizičkog ili pravnog lica tako da ugrozi svoju slobodu glasanja. Takođe je predviđeno da narodni poslanik neće tražiti, prihvatiti ili primiti bilo kakvu neposrednu ili posrednu finansijsku korist ili drugu nagradu u zamenu za uticaj ili glasanje o predlozima akata i drugim pitanjima koja su na dnevnom redu sednice Narodne skupštine ili njenog radnog tela. Ovim odredbama se **zabranjuje ponašanje narodnih poslanika koje je identično radnjama koruptivnih krivičnih dela kao što su Primanje mita iz člana 367. Krivičnog zakonika ili Trgovina uticajem iz člana 366. Krivičnog zakonika.** U tom smislu, moglo bi se

<sup>17</sup> Član 2 stav 1 tačke 5) i 6) Zakona o sprečavanju korupcije

postaviti pitanje svrsishodnosti pokretanja postupka pred Odborom radi utvrđivanja povrede navedenih odredaba Kodeksa, u situaciji kada su **i podnosilac prijave Odboru kao i sama Narodna skupština<sup>18</sup> u obavezi da navedena krivična dela prijave nadležnom javnom tužilaštvu.** Povreda Kodeksa predstavlja bagatelno delo u odnosu na navedena krivična dela, a otvara se i pitanje da li bi Odbor zastao sa postupkom do okončanja krivičnog postupka.

Kodeks uvodi i **obavezu za narodnog poslanika da odmah po saznanju a najkasnije pet dana od saznanja pisanim putem Agenciji za sprečavanje korupcije i Narodnoj skupštini prijavi postojanje privatnog interesa koji ima u vezi sa zakonom ili drugim aktima o kojima će se raspravljati i odlučivati u Narodnoj skupštini.** Poslanik je dužan da, pre početka rasprave, predsednika Narodne skupštine i narodne poslanike usmeno obavesti o postojanju privatnog interesa koji ima u pogledu predmeta zakona ili akta o kome se raspravlja ili odlučuje. Takođe, prijava privatnog interesa narodnog poslanika se objavljuje i na internet stranici Narodne skupštine. Privatni interes je definisan kao bilo kakva korist ili pogodnost za narodnog poslanika ili za drugo sa njime povezano lice u vezi sa predmetom zakona ili drugog akta o kojem se raspravlja ili odlučuje u Narodnoj skupštini. Smatraće se da privatni interes narodnog poslanika ne postoji ukoliko se korist ili pogodnost o stvari o kojoj se raspravlja ili odlučuje odnosi na sve ili na većinu građana Republike Srbije. Osnovna nadležnost Narodne skupštine je usvajanje zakona, a zakoni su opšti pravni propisi koji se odnose na sve ili na većinu građana Republike Srbije. Stoga se može pretpostaviti da će se ovako definisan privatni interes najčešće pojaviti u slučajevima kada je izbor funkcionera u nadležnosti Narodne skupštine.

Kako bi se proverila komplementarnost postojećih i novouvedenih odredaba Kodeksa neophodno je sagledati kako se dosadašnjim pravnim okvirom, prvenstveno odgovarajućim odredbama Zakona o sprečavanju korupcije, regulišu situacije u kojima postoji sumnja o postojanju sukoba interesa. Zakon kaže da je sukob interesa situacija u kojoj javni funkcioner (uključujući i narodnog poslanika) ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda kao da utiče na obavljanje javne funkcije, dok se privatnim interesom smatra bilo kakva korist ili pogodnost za javnog funkcionera ili povezano lice<sup>19</sup>. Zakon takođe propisuje da je javni funkcioner (samim tim i narodni poslanik) dužan da, prilikom stupanja na dužnost i tokom vršenja javne funkcije, bez odlaganja, a najkasnije u roku od pet dana, pismeno obavesti neposredno pretpostavljenog i Agenciju za sprečavanje korupcije o sumnji u postojanje sukoba interesa ili o sukobu interesa koji on ili sa njim povezano lice ima. Javni funkcioner je istovremeno dužan da prekine postupanje u predmetu u kojem postoji sumnja u sukob interesa, izuzev ako postoji opasnost od odlaganja. Agencija daje mišljenje o tome da li postoji sukob interesa u roku od 15 dana od dana prijema obaveštenja javnog funkcionera. Može da pozove javnog funkcionera i zatraži da dostavi potrebne podatke u cilju pribavljanja informacija o postojanju sukoba interesa. Ako Agencija utvrdi da postoji sukob interesa, o tome obaveštava funkcionera i organ u kome on vrši javnu funkciju i predlaže mere za otklanjanje sukoba interesa.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Član 280. Zakonika o krivičnom postupku: "Državni i drugi organi, pravna i fizička lica prijavljuju krivična dela za koja se goni po službenoj dužnosti, o kojima su obaveshćena ili za njih saznaju na drugi naćin, pod uslovima predviđenim zakonom ili drugim propisom."

<sup>19</sup> Član 41. Zakona o sprećavanju korupcije

<sup>20</sup> Član 42. Zakona o sprećavanju korupcije

Dakle, **usvojenim Kodeksom nije načinjen iskorak u pravcu preciziranja pravila o sukobu interesa za potrebe funkcije narodnog poslanika**, što nije u skladu sa preporukama iznetim u GRECO izveštaju iz 2015. godine. Naime, u navedenom izveštaju ove grupe Saveta Evrope koja je i specijalizovana za nadzor antikoruptivnih standarda, pohvaljena je tada aktuelna ideja o izradi komplementarnih pravila o sukobu interesa koja bi bila posebno prilagođena za narodne poslanike<sup>21</sup>. Takođe je izneto mišljenje da ovim značajnim pitanjem ne bi trebalo da se bavi samo Kodeks već da su neophodne jasne zakonske odredbe, budući da opšta pravila tadašnjeg Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije (a ista je situacija i u važećem Zakonu o sprečavanju korupcije) nisu prilagođena za narodne poslanike. U izveštaju se posebna pažnja skreće na preporuku datu pod tačkom 215. u kojoj se, pored ostalog, navodi da je efikasna primena zakona u ovoj oblasti pitanje od značajnog interesa u Srbiji, te da GRECO podstiče nadležne organe da ulože svaki napor i donesu odgovarajuće mere čiji bi cilj bio usavršavanje pravnog okvira i uklanjanje bilo kakvih smetnji za njegovo sprovođenje. GRECO preporučuje dalje razvijanje i pojašnjavanje pravila o sukobu interesa i povezanim pitanjima koja se primenjuju za narodne poslanike, sudije i tužioce, između ostalog onih koja se odnose na definiciju upravljanja sukobom interesa, istovremeno vršenje nekoliko javnih funkcija i sekundarnih aktivnosti, izveštaje o imovini i prihodima (opseg, obelodanjivanje informacija i kontrola) i sankcije.

## Uloga Komisije za etiku

Ustanovljavanje **Komisije za etiku** nije bilo predviđeno prvobitnim tekstem Predloga kodeksa. Uneto je naknadno, amandmanima koje je na Predlog kodeksa 22. decembra 2020. podneo narodni poslanik Vladimir Orlić. Stoga je **primetan nedostatak sistematičnog promišljanja ovog rešenja**, a što je najočiglednije iz činjenice da Kodeksom nije regulisano nijedno pitanje vezano za sastav i mandat članova Komisije. Iz odredbe člana 23 Kodeksa proizlazi isključivo da članovi Komisije ne mogu biti narodni poslanici kao ni izabrana, postavljena i imenovana lica, ali se u Kodeksu nijednom odredbom ne preciziraju kriterijumi za odabir članova ovog tela. Kodeks ne predviđa ovlašćenog predlagača za članove Komisije niti telo nadležno za utvrđivanje predloga članova, već uređenje broja i izbora članova komisije prepušta nekom budućem aktu Narodne skupštine (član 23 stav 3), za čije usvajanje ne predviđa krajnji rok. **Ovakvi propusti stvaraju prostor da se formiranje Komisije i puna primena Kodeksa odlože na neodređeno vreme.**

**Komisiji za etiku predviđena je isključivo savetodavna i edukativna uloga.** Konkretno, Komisija donosi Vodič za primenu Kodeksa, vrši poverljivo savetovanje narodnih poslanika u vezi sa primenom Kodeksa i organizuje i sprovodi obuke narodnih poslanika o primeni Kodeksa. Tako je predviđeno da Komisija određuje člana ili članove koji će biti zaduženi za pružanje poverljivih saveta narodnim poslanicima u vezi sa primenom Kodeksa. Poverljivom savetniku se

<sup>21</sup> GRECO, Četvrti krug evaluacije - Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce, Izveštaj o evaluaciji – Srbija (Strazbur, 15-19. jun 2015.),17.

[http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/04/Greco-Eval-IV-Rep-2014-8E-Final-Serbia-PUBLIC-1-2\\_SR-fin.pdf?pismo=lat](http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2015/04/Greco-Eval-IV-Rep-2014-8E-Final-Serbia-PUBLIC-1-2_SR-fin.pdf?pismo=lat), 19 i 20

narodni poslanik može obratiti u slučaju nedoumica o primeni pravila vezanim za postojanje privatnih interesa koji mogu biti u vezi sa zakonom ili drugim aktom o kojem se raspravlja ili odlučuje i drugih pitanja koja su od značaja za primenu Kodeksa. Poverljivost u davanju saveta podrazumeva da poverljivi savetnik neće obelodaniti informacije koje mu je saopštio narodni poslanik, kao i da neće obelodaniti podatke o identitetu narodnog poslanika koji mu se obratio za savet. Budući da Kodeks ne daje informacije o uslovima koje će budući članovi Komisije za etiku morati da ispunjavaju, ostaje nejasno ko će moći da bude poverljivi savetnik i odakle će crpeti autoritet za obavljanje ove veoma delikatne uloge u okviru Komisije.

## Primena Kodeksa ponašanja narodnih poslanika

Prve prijave podnete na osnovu usvojenog Kodeksa razmatrane su 23. marta 2021. godine, na 24. sednici Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja. Tom prilikom, **Odbor je većinom glasova doneo odluku da se svih pet prijava odbijaju kao neosnovane i da se obustavljaju postupci utvrđivanja odgovornosti prijavljenih narodnih poslanika.**<sup>22</sup> Odbor je objedinio raspravu o svih pet prijava – prijava podnetih od strane različitih pravnih i fizičkih lica koja su ukazivala na kršenje različitih članova Kodeksa. Odbijene su prijave aktivista Otvorenog parlamenta i organizacije civilnog društva Crta protiv narodnih poslanika vladajuće Srpske napredne stranke Marka Atlagića, Nebojše Bakareca, Vladimira Orlića i Aleksandra Martinovića, kao i prijava organizacije Transparentnost Srbija protiv predsednice (Jelena Žarić-Kovačević) i jedanaest članova Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo. Prijave su se odnosile na način na koji su poslanici iznosili svoje stavove (u Narodnoj skupštini i na društvenoj mreži na kojoj se Vladimir Orlić predstavlja, ali i nastupa u svojstvu narodnog poslanika), odnosno na povredu člana 8. Kodeksa kojim se ističe dužnost poslanika da svojim govorom ne podstiču mržnju, nasilje, stereotipe i predrasude, ne vređaju i ne omalovažavaju ljudsko dostojanstvo i ostalo.<sup>23</sup> Prijava organizacije Transparentnost Srbija se odnosila na neizvršavanje obaveze narodnog poslanika da na javno izrečen zahtev obrazloži razloge za svoje postupanje, koja je propisana članom 20. Kodeksa.<sup>24</sup> Dok su četvorica poslanika protiv kojih su prijave podneli aktivisti Otvorenog parlamenta i Crte imali priliku da se izjasne o podnetim prijavama, članovi Odbora za ustavna pitanja i zakonodavstvo nisu ni pozvani na sednicu. Ono što je obeležilo navedenu sednicu je niz stavova koje su iznosili prisutni narodni poslanici, a koji ukazuju na **nerazumevanje same svrhe Kodeksa**, te na **hroničnu**

<sup>22</sup> Informacija o ishodima postupaka preuzeta je iz obaveštenja o održanim sednicama Odbora, koja su dostupna na zvaničnom sajtu Narodne skupštine Republike Srbije. Crta je 24. maja 2021. godine Narodnoj skupštini uputila zahtev za pristup informacijama od javnog značaja kojim je tražila precizne informacije o tome na koji način su okončani postupci koji su vođeni na osnovu prijava za kršenje Kodeksa ponašanja. Do zaključena ove analize, odgovor na zahtev nije stigao jer je Narodna skupština tražila produženje roka za dostavljanje tražene informacije.

<sup>23</sup> Prijave su dostupne na sajtu Otvorenog parlamenta, <https://otvoreniiparlament.rs/aktuelno/293>

<sup>24</sup>Prijava organizacije Transparentnost Srbija, [https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Prijava\\_skup%C5%A1tinskom\\_odboru\\_-\\_povreda\\_Kodeksa\\_mart\\_2021.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Prijava_skup%C5%A1tinskom_odboru_-_povreda_Kodeksa_mart_2021.pdf)

## **zatvorenost javnih institucija Republike Srbije prema organizacijama civilnog društva i sopstvenim građanima.**<sup>25</sup>

Kada je reč o primeni i shvatanju Kodeksa, narodni poslanici protiv kojih su podnete prijave su isticali da su prijave zlonamerni pokušaji političke diskreditacije. Već **uočljivo masovno pozivanje na „političku diskreditaciju”** samo potvrđuje ranije iznetu bojazan od mogućih zloupotreba usled neprecizne terminologije Kodeksa. Usvojeni **Kodeks je stavljen i u kontekst narušavanja Ustavom garantovane slobode govora narodnih poslanika**. Međutim, upravo bi preciznije definisanje odredbi Kodeksa i njihovo prilagođavanje položaju i ulozi narodnih poslanika otklonilo navedene strepnje – valjano sačinjen i primenjivan Kodeks bi samo stvorio uslove za etičnu političku raspravu, kakvoj je jedino i mesto u parlamentu. Poštovanje Kodeksa ne sprečava narodne poslanike da iznose kritike na račun opozicionih političara, izveštavanja medija ili rada nevladinih organizacija, već bi trebalo da spreči vređanje i ponižavanje tih aktera, odnosno podsticanje na mržnju i nasilje.

Posebno zabrinjava uočena bojazan narodnih poslanika, prisutnih na sednici, od „masovnih” prijava, a što je uz nerazmatranje pristiglih pet prijava ukazalo na **nespremnost aktuelne parlamentarne većine da se posveti unapređenju rada parlamenta**. Na sednici je izneto i žaljenje zbog činjenice da Kodeks nije predvideo sankcije za podnosioc navodno neosnovanih prijava. U tom smislu, predloženo je promišljanje menjanja Kodeksa, kako bi se Narodna skupština „zaštitila”. Ponovo je uočiva odbojnost Narodne skupštine prema ideji da u većem stepenu u svoj rad uključi javnost, odnosno ljude koji nisu narodni poslanici ili javni službenici – kao i u slučaju izostanka javne rasprave prilikom usvajanja Kodeksa i utvrđivanja tela koja će biti zadužena za nadzor nad primenom Kodeksa. **Manjak transparentnosti i težnja za zatvaranjem od upliva građana nažalost nije rezervisana samo za Narodnu skupštinu** već je, u dobroj meri, postala svojstvenost većine javnih institucija u Srbiji. Međutim, posledice takvog načina funkcionisanja pojačano štete instituciji Narodne skupštine, jer se sam legitimitet parlamenta zasniva na činjenici da navedeni organ predstavlja građane Republike. Zatvaranje Narodne skupštine za javnost suprotno je osnovnoj svrsi postojanja ove političke institucije, institucije koja bi trebalo da ima centralnu ulogu u jednom demokratskom uređenju.

Navedenoj sednici prethodila su **obraćanja pojedinih narodnih poslanika, tokom skupštinskih sednica, u kojima su nezavisni medijski portal KRIK i organizacija civilnog društva Crta bili izloženi žestokim verbalnim napadima**. Takvo postupanje je, između ostalog, naišlo i na **osudu Evropskog parlamenta** koji je 25. marta usvojio Rezoluciju o izveštajima Evropske komisije o Srbiji iz 2019. i 2020. godine kojoj su dodati amandmani kojima su takvi istupi poslanika vladajuće većine oštro kritikovani.<sup>26</sup> Uprkos tome, na 26. sednici Odbora za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja održanoj 15. aprila 2021. godine, **četiri prijave koje su aktivisti Otvorenog parlamenta i Crte tim povodom podneli su ponovo odbijene kao neosnovane**, uz obustavu postupka utvrđivanja odgovornosti

<sup>25</sup> Video snimak navedene sednice je dostupan na sajtu Narodne skupštine Republike Srbije [http://www.parlament.gov.rs/24\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_administrativno-bud%C5%BEetska\\_i\\_mandatno-imunitetska\\_pitanja.40685.941.html](http://www.parlament.gov.rs/24_sednica_Odbora_za_administrativno-bud%C5%BEetska_i_mandatno-imunitetska_pitanja.40685.941.html)

<sup>26</sup> European Parliament resolution of 25 March 2021 on the 2019-2020 Commission reports on Serbia, dostupno na [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0115\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0115_EN.html)

narodnih poslanika.<sup>27</sup> Rasprava o sve četiri prijave je ponovo bila objedinjena, a narodni poslanici protiv kojih su prijave podnete su izneli svoje viđenje činjenica.

Navedenu sednicu su obeležili stavovi koji ukazuju na **pogrešno shvatanje uloge demokratskih aktera - kako medija, tako i civilnog sektora**. U tom smislu, među narodnim poslanicima vladajuće većine, primetna je tendencija da se svaka kritika na račun postupanja zakonodavne i izvršne vlasti izjednači sa delovanjem u korist opozicionih političkih partija. Takva shvatanja ukazuju na **nizak stepen demokratičnosti i razvijenosti građanske političke kulture u Srbiji**. Predlozi, kritike i prijave podnete na osnovu kršenja Kodeksa nisu usmerene na promenu ili podršku bilo kojoj vladajućoj većini u Narodnoj skupštini, već unapređenju rada ove institucije i očuvanju demokratskih vrednosti i standarda. Pored navedenog, ni delovanje opozicionih političkih partija ne sme biti predmet kritika na način kojim se krši Kodeks ponašanja narodnih poslanika. **Manjak političkog pluralizma i volje da se suprotno mišljenje toleriše, razmotri i eventualno prihvati, šteti ugledu i poverenju građana u srpski parlament.**

Nakon devet prijava koje su odbijene kao neosnovane<sup>28</sup>, **Odbor za administrativno-budžetska i mandatno-imunitetska pitanja je na 27. sednici, održanoj 29. aprila 2021. godine, konačno izrekao prvu opomenu narodnom poslaniku Srbislavu Filipoviću**, po prijavi koju je podneo aktivista Crte. Ustanovljena je povreda člana 8. alineja 6 Kodeksa ponašanja narodnih poslanika kojom se zabranjuje korišćenje izraza, reči i gestikulacija kojim se vređa ili omalovažava ljudsko dostojanstvo i narušava dostojanstvo Narodne skupštine. Konkretno, poslaniku Filipoviću je izrečena opomena jer je, tokom obraćanja na sednici Narodne skupštine, jednog od lidera opozicione političke partije u više navrata nazivao „fašistom“, „nacistom“ i „baštinikom ideologije Adolfa Hitlera“. U svom obraćanju članovima Odbora, poslanik Filipović je istakao da ima pravo na sopstveni stav i uverenja, te da je tumačenje njegovih reči zlonamerno. Ponovo je podnošenje prijave od strane aktiviste Crte stavljeno u kontekst delovanja opozicionih partija. Predsednik Odbora Aleksandar Martinović je istakao da je prijavljeni narodni poslanik „prekoračio određene granice u političkoj komunikaciji“, nakon čega je izglasana odluka o izricanju opomene.

**Izricanje prve opomene po povredi Kodeksa svakako predstavlja promenu u dobrom pravcu.** Međutim, imajući u vidu da je prethodno čak 9 prijava odbijeno i da je Crta bila meta intenzivnih napada u Narodnoj skupštini, nema puno razloga za optimizam. Pogotovu zbunjuje činjenica da govor narodnog poslanika Srbislava Filipovića nije ni po čemu bio značajnije

<sup>27</sup> Video snimak navedene sednice je dostupan na sajtu Narodne skupštine Republike Srbije [http://www.parlament.gov.rs/26\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_administrativno-bud%5BEetska\\_i\\_mandatno-imunitetska\\_pitanja.41019.9\\_41.html](http://www.parlament.gov.rs/26_sednica_Odbora_za_administrativno-bud%5BEetska_i_mandatno-imunitetska_pitanja.41019.9_41.html); Informacija o ishodima postupaka preuzeta je iz obaveštenja o održanim sednicama Odbora, koja su dostupna na zvaničnom sajtu Narodne skupštine Republike Srbije. Crta je 24. maja 2021. godine Narodnoj skupštini uputila zahtev za pristup informacijama od javnog značaja kojim je tražila precizne informacije o tome na koji način su okončani postupci koji su vođeni na osnovu prijava za kršenje Kodeksa ponašanja. Do zaključene ove analize, odgovor na zahtev nije stigao jer je Narodna skupština tražila produženje roka za dostavljanje tražene informacije.

<sup>28</sup> Informacija o ishodima postupaka preuzeta je iz obaveštenja o održanim sednicama Odbora, koja su dostupna na zvaničnom sajtu Narodne skupštine Republike Srbije. Crta je 24. maja 2021. godine Narodnoj skupštini uputila zahtev za pristup informacijama od javnog značaja kojim je tražila precizne informacije o tome na koji način su okončani postupci koji su vođeni na osnovu prijava za kršenje Kodeksa ponašanja. Do zaključene ove analize, odgovor na zahtev nije stigao jer je Narodna skupština tražila produženje roka za dostavljanje tražene informacije.



kršenje odredaba Kodeksa u odnosu na ostala obraćanja poslanika, u slučajevima u kojima je Odbor odlučio da su podnešene prijave bez osnova. Otuda se ne može isključiti mogućnost da je prva opomena na osnovu Kodeksa izrečena sa namerom da se ublaže negativne reakcije, prvenstveno međunarodne javnosti, koje su napadi na predstavnike KRIK-a i Crte izazvali. **Minimalno i arbitrarno poštovanje Kodeksa može imati svrhu stvaranja privida normalnog rada Narodne skupštine**, iako bi ona nastavila da bude mesto sa kojeg narodni poslanici vladajuće većine diskredituju i napadaju političke neistomišljenike na način koji ne bi smeo biti prihvatljiv u okviru parlamenta jedne demokratske zemlje. **Ista motivisanost ispunjavanjem forme a bez namere da se Kodeksom suštinski unapredi nivo javnog govora narodnih poslanika, obeležila je i proces usvajanja Kodeksa, kao i rešenja koja su u njemu odabrana.**

## Osvrt na procesne nedoumice u dosadašnjoj primeni Kodeksa

Analiza dosadašnje prakse primene procesnih odredaba Kodeksa pokazala je da mnoge od njih sadrže praznine čije je popunjavanje u potpunosti prepušteno Odboru.

Među najznačajnijim nedostacima izdvaja se činjenica da Odbor nije javnosti učinio dostupnim nikakve pisane akte (odluke), na osnovu čije sadržine bi se mogli ustanoviti stavovi Odbora u svakom konkretnom postupku. Naime, pregledom dostupnih video zapisa sa održanih sednica Odbora, ne može se sa sigurnošću zaključiti da li su prijave odbijene na osnovu člana 28. stav 9. Kodeksa ili je postupak po prijavama obustavljen na osnovu člana 29. stav 3. Kodeksa. Naročite nedoumice stvorene su usled činjenice da je u zvaničnom saopštenju sa sednice Odbora održane 23. marta 2021. godine navedeno da je svaka od prijava odbijena kao neosnovana te da su svi obustavljeni postupci protiv prijavljenih poslanika<sup>29</sup>. Ovakvo saopštenje navodi na zaključak da je Odbor u svakom slučaju odluku doneo na osnovu istog člana Kodeksa, iako kasnije postupanje nije bilo ujednačeno u svim prijavljenim slučajevima.

Razlikovanje slučajeva u kojima Odbor odbija prijavu kao neosnovanu zbog nedostatka dokaza primenom odredbe člana 28. stav 9. Kodeksa i slučajeva kada Odbor obustavi postupak nakon što utvrdi da nema osnova za dalje postupanje na osnovu člana 29. stav 3. **značajna je zbog toga što Kodeks u ova dva različita slučaja nameće i različite obaveze Odboru.**

Naime, ukoliko Odbor primenom člana 28. stav 9. Kodeksa, iz navoda u prijavi utvrdi da nema dokaza o povredi odredaba Kodeksa, prijava se odbija kao neosnovana o čemu je Odbor obavezan da obavesti podnosioca prijave pisanim putem. U ovom slučaju nije predviđena mogućnost da Odbor održi raspravu na kojoj poslanik, protiv koga je podneta prijava, iznese svoje viđenje činjenica i okolnosti navedenih u prijavi.

Obrnuto, ukoliko Odbor nije na osnovu samih navoda prijave odlučio da je prijava neosnovana jer nije potkrepljena dovoljnim dokazima, on će sprovesti postupak u kome će poslanik protiv koga je podneta prijava obavezno izneti svoja stanovišta. Svakako, i u ovoj fazi Odbor može da

<sup>29</sup> Saopštenje sa 24. sednice Odbora održane 23. marta 2021. godine  
[http://www.parlament.gov.rs/24\\_sednica\\_Odbora\\_za\\_administrativno-bud%25%BEetska\\_i\\_mandatno-im-unitetska\\_pitanja.40685.941.html](http://www.parlament.gov.rs/24_sednica_Odbora_za_administrativno-bud%25%BEetska_i_mandatno-im-unitetska_pitanja.40685.941.html)

zaključi da nema osnova za dalje postupanje. U tom slučaju, Odbor na osnovu člana 29. stav 3. Kodeksa obustavlja postupak pri čemu nije propisana obaveza da o tome obavesti podnosioca prijave.

U praksi, Odbor je ove procesne norme primenjivao proizvoljno. Primera radi, u slučaju kada je aktivista Crte podneo prijavu protiv Vladimira Orlića zbog sporne objave na titer nalogu, Odbor je obavestio podnosioca prijave da je na sednici održanoj 23. marta 2021. godine prijavu odbio kao neosnovanu na osnovu člana 28. stav 9. Kodeksa<sup>30</sup>. Ipak, mimo procesnih pravila, poslaniku Orliću omogućeno je da na sednici Odbora iznese svoje viđenje navoda prijave<sup>31</sup>.

U svim preostalim postupcima pokrenutim na osnovu prijave aktivista Crte, Odbor je pozivao na sednicu prijavljene poslanike, donosio odluku o odbijanju prijave i obustavi postupka a o tome nije obavestavao podnosioca prijave. Upravo zbog toga u praksi se kao sporno pojavilo i pitanje obaveštavanja, kako podnosioca prijave, tako i javnosti o ishodu postupka po prijavama. Analizom procesnih odredaba Kodeksa moglo bi se zaključiti da je Odbor dužan da obavesti podnosioca prijave o ishodu postupka samo u sledećim slučajevima:

- kada Odbor prijavu odbije kao neosnovanu zbog nepostojanja dokaza o povredi odredaba Kodeksa (član 28. stav 9. Kodeksa). Treba napomenuti da se izričito navodi da se podnosilac prijave u tom slučaju obaveštava pisanim putem;
- kada Odbor donese odluku o povredi Kodeksa i izrekne propisanu meru (član 30. stav 1. Kodeksa). Treba napomenuti da se u ovom slučaju navodi da će Odbor obavestiti podnosioca prijave o izrečenoj meri, ali se ne precizira na koji način.

Kodeks ne propisuje obavezu obaveštavanja podnosioca prijave o ishodu postupka u preostale dve situacije:

- kada Odbor odbaci prijavu kao neurednu ili nepotpunu u smislu odredbe člana 28. stav 8. Kodeksa ili
- kada Odbor obustavi postupak utvrđivanja odgovornosti narodnog poslanika protiv koga je podneta prijava u smislu odredbe člana 29. stav 3. Kodeksa.

Zbog svega navedenog, neophodno je izvršiti uvid u odluke, kako bi se razrešile nedoumice koje su se pojavile u postupanju Odbora po prijavama. Upravo zbog toga je Crta, 24. maja 2021. godine, podnela Narodnoj skupštini zahtev za pristup informacijama od javnog značaja, tražeći odluke po podnetim prijavama. Tek analizom tih odluka (ukoliko postoje u pisanoj formi) može se odgovoriti na mnoga sporna pitanja koja su se pojavila u dosadašnjem postupanju Odbora po podnetim prijavama.

<sup>30</sup> Obaveštenje podnosiocu prijave o povredi Kodeksa br. 9-377/21-20 od 8. aprila 2021. godine

<sup>31</sup> Predsednik Odbora na sednici održanoj 23. marta 2021. godine predložio je da se prijava protiv poslanika Orlića odbije bez daljeg sprovođenja postupka u kome bi narodni poslanik obrazlagao svoje viđenje ove pravne stvari dodavši da mu je „naravno, kao kolega, to omogućio“.

## Zaključak

Način na koji je Kodeks usvojen, rešenja koja su u njemu odabrana i način na koji je započeta njegova primena obeleženi su značajnim nedostacima.

Tako je Kodeks, nakon višegodišnjih odlaganja, usvojen po hitnom postupku i bez javne rasprave. U tom smislu, stiče se utisak da je primarna namera predstavnika parlamentarne većine bila da formalno ispune zahteve međunarodnih aktera, dok je suština Kodeksa kao pravnog dokumenta kojim bi se uredilo ponašanje narodnih poslanika ostala sekundarna.

Navedeno je vidljivo i kroz različite nedostatke i nedorečenosti u Kodeksu – mehanizmi za sistematski monitoring nisu uspostavljeni, tekst je u pojedinim delovima nedovoljno preciziran što otvara rizik od zloupotreba, uvođenje Komisije za etiku nije do kraja promišljeno i propuštena je prilika da se oblast sukoba interesa dodatno unapredi tako što će se prilagoditi specifičnom položaju narodnih poslanika.

Sam početak primene Kodeksa obeležilo je nerazumevanje njegove suštine, nespremnost poslanika parlamentarne većine na promenu postojećeg načina na koji se u Skupštini govori o političkim neistomišljenicima, zlonamerno i pogrešno tumačenje uloge civilnog sektora, te otvorenim i žestokim verbalnim napadima na nezavisne medije i organizacije civilnog društva.

U tom kontekstu, izricanje prve opomene nakon devet odbijenih prijava se može razumeti kao potreba za održavanjem privida o primeni Kodeksa, na isti način na koji i Narodna skupština u sve većoj meri služi svrsi održavanja privida demokratskog i uređenog društva.