

**Integritet parlamenta:
materijal za reformatore**

Integritet parlamenta: materijal za reformatore

Varšava, 2022.



Ovaj dokument objavila je Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) na engleskom jeziku 2022. godine pod nazivom: „Parliamentary Integrity: A Resource for Reformers“. Prevod dokumenta na srpski jezik priredila je i objavila Misija OEBS-a u Srbiji. Stavovi i informacije sadržane u publikaciji pripadaju isključivo autoru i njegovim saradnicima i ne predstavljaju nužno zvanične stavove ODIHR-a i Misije OEBS-a u Srbiji. U slučaju nedoslednosti, potrebno je konsultovati originalnu verziju na engleskom jeziku.

Izdavač: Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR)
Ul. Miodowa 10, 00-251 Varšava, Poljska
<http://www.osce.org/odihr>

© OSCE/ODIHR 2022
ISBN 978-83-66690-77-6

Sva prava zadržana. Sadržaj ove publikacije može se slobodno koristiti i umnožavati u obrazovne i druge nekomercijalne svrhe, pod uslovom da se OEBS/ODIHR navedu kao izvor.

Dizajn: Homework

Sadržaj

	Uvodna reč	5
	Zahvalnost	7
	Uvod	8
	1. Nisko poverenje javnosti	9
	2. Ograničavanje funkcija nadzora	10
	3. Javni integritet	10
	4. Pol	10
	5. Nove tehnologije i alatke	11
	Prvi deo: Priprema reforme parlamentarnih standarda	19
	1.1. Zbog čega treba definisati pravila ponašanja i reformisati postojeća?	19
	1.2. Ograničenja regulisanja: lični život	25
	1.3. Parlamentarni imunitet	26
	1.4. Kontekst za reformu	29
	Drugi deo: Alatke za reformisanje standarda integriteta	37
	2.1. Kodeks ponašanja	38
	2.2. Izrada kodeksa	44
	2.3. Sadržaj kodeksa: šta treba regulisati	48
	Treći deo: nadzor i sprovođenje	74
	3.1. Podnošenje pritužbe i pokretanje istrage	76
	3.2. Ispitivanje pritužbi	76
	3.3. Kazne za povredu dužnosti	86
	3.4. Administrativni troškovi	88
	3.5. Više od usklađenosti: izgradnja integriteta	89
	3.6. Ažuriranje i revizija standarda	92
	3.7. Praćenje civilnog društva	94
	Zaključci	95
	Pojmovnik	98
	Odabrana bibliografija	101

Uvodna reč

Osam godina nakon što je objavljena *Studija o integritetu parlamenta*, u regionu OEBS-a bilo je prisutno sve veće interesovanje za izradu i reviziju profesionalnih standarda za poslanike. To interesovanje delimično je podstaknuto učestalošću slučajeva povrede dužnosti političara na visokim pozicijama, koji su ukazali na ozbiljne povrede poverenja javnosti.

Odgovornost prema javnosti i politički kredibilitet parlamenta predstavljaju ključne principe za koje su se izjasnile sve države učesnice OEBS-a, još u okviru Pariskog dokumenta iz 1990. kada su jednoglasno potvrdile da „demokratija, svojim predstavničkim i pluralističkim karakterom, iziskuje odgovornost prema biračkom telu, obavezu javnih organa vlasti da se povinuju nepristrasnom sprovođenju zakona i pravde“. U Istanbulskom dokumentu iz 1999. godine države učesnice OEBS-a obavezale su se da osnaže svoja nastojanja radi „promovisanja dobre prakse upravljanja i javnog integriteta“ u okviru zajedničkih aktivnosti borbe protiv korupcije.

Regulisanje parlamentarnog ponašanja i etičkih standarda ključno je za zadobijanje poverenja javnosti u delotvornost, transparentnost i pravednost demokratskog sistema, kao i za podsticanje kulture javnih službi koje javni interes stavljaju ispred privatnog. Slučajevi povrede dužnosti političara na visokim pozicijama tokom poslednjih godina narušili su poverenje javnosti. Naime, 31% ispitanika u okviru ankete iz 2017. godine, koja je sprovedena u Evropi i centralnoj Aziji, izjavilo je da većinu ili sve poslanike doživljava kao korumpirane.

Zabrinutost javnosti na koju ukazuju ispitivanja javnog mnjenja uglavnom se odnosi na finansijska pitanja i sukob interesa, prisustvovanje sednicama parlamenta i sastancima odbora, korišćenje poverljivih informacija i zloupotrebu naknada za poslanike.

Ta zabrinutost dala je dodatni podstrek za izradu i reviziju kodeksa ponašanja i definisanje jasnih standarda ponašanja i etičkog postupanja u parlamentu. Ovaj priručnik, koji daje uporedni prikaz prakse, izrađen je kao ispomoć u tom procesu, na osnovu mandata koji su države učesnice OEBS-a dale Kancelariji OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) da ih podrži da „izgrade, ojačaju i zaštite demokratske institucije“.

Cilj ove studije jeste da se utvrde glavne bojazni i moguće prepreke koje treba uzeti u obzir prilikom reformisanja, izrade i osmišljavanja parlamentarnih standarda ponašanja, uključujući i kodekse ponašanja, ali bez ograničavanja samo na njih. Kad je reč o integritetu parlamenta, koji odlikuje brzo menjanje etičkih normi i očekivanja građana, ova publikacija daje prednost sažetom pregledu postojećih kodeksa ponašanja ili etičkih kodeksa u regionu OEBS-a, uz detaljnu analizu za svaku zemlju. Odabrani primeri dolaze iz zemalja u kojima takvi kodeksi postoje. Trideset

četiri od 57 zemalja učesnica OEBS-a usvojile su kodekse ponašanja za svoje nacionalne parlamente, a 20 kodeksa doneseno je od 2012. godine, kada je izdata *Studija o integritetu parlamenta*.

Standard ponašanja koji pojedinci smatraju prihvatljivim ili generalno poželjnim stalno se menja, posebno u društvima koja prolaze kroz velike ekonomske, političke i društvene promene. Institucionalno i političko okruženje u kome parlamenti rade takođe se menja budući da na izborima različite stranke dolaze na vlast, ponekad podstičući ustavnu reformu ili uvodeći znatne promene kad je reč o imenovanjima. Nove tehnologije donose ne samo nove mogućnosti, već i nove rizike. Pojedinci mogu promeniti svoje ponašanje shodno novim pravilima o povredi dužnosti. Ponekad, kako se jedna rupa u zakonu zatvori, oni koji žele da izbegnu poštovanje pravila pronadu nove prilike za zloupotrebu.

Iz svih tih razloga, definisanje dobre prakse radi izgradnje institucionalnog i ličnog integriteta predstavlja stalan proces i suštinski aspekt političkog života. U ovoj publikaciji, ODIHR je ažurirao svoje savete i vidove podrške za poslanike, posebno one koji teže da budu lideri u etičkom postupanju. Nadamo se da će ovo drugo izdanje pomoći u definisanju standarda, izmeni normi i izgradnji političke kulture visokog integriteta, u parlamentima širom regiona OEBS-a.

Mateo Mekaći (*Matteo Mecacci*)

Direktor

Kancelarija OEBS-a za demokratske institucije i ljudska prava

Zahvalnost

Ova publikacija sa pregledom uporedne prakse, *Integritet parlamenta: materijal za reformatore* naslanja se na *Studiju: profesionalni i etički standardi za poslanike*, koja je objavljena 2012. godine. Elizabet Dejvid-Beret (Elizabeth David-Barrett), docent na Univerzitetu u Saseksu u Ujedinjenom Kraljevstvu, izradila je obe publikacije.

ODIHR takođe izražava zahvalnost stručnim recenzentima koji su dali komentare i predloge tokom izrade ove publikacije. Ti eksperti su predstavnici Grupe država za borbu protiv korupcije (GRECO) Saveta Evrope, Generalnog sekretarijata Narodne skupštine Francuske, Interparlamentarne unije (IPU), Prisustva OEBS-a u Albaniji, Kancelarije Nacionalnog demokratskog instituta u Gruziji i Parlamentarne skupštine OEBS-a.

Uvod

Od objavljivanja *Studije: profesionalni i etički standardi za poslanike* 2012. godine, stavljan je sve veći akcenat na potrebu za daljom izradom profesionalnih standarda za poslanike i revizijom postojećih.

Jedan od faktora koji je doprineo tom trendu jeste znatan broj slučajeva povreda dužnosti javnih funkcionera na visokim položajima tokom poslednjih godina, uključujući i poslanike.

Ti skandali nisu bili ograničeni samo na nacionalne parlamente. Možda najvišeg ranga bio je skandal koji se ticao „kavijar diplomatije“, kada se utvrdilo da su brojni članovi Parlamentarne skupštine Saveta Evrope (PACE) primali poklone, kao i novac, da bi utišali kritičare koji su ukazivali na zloupotrebe ljudskih prava. Nakon niza tvrdnji i istraživačkih izveštaja, u januaru 2017. PACE je uspostavila Nezavisno istražno telo, zaduženo da ispita navode o korupciji. Kao deo tog procesa, u oktobru 2017, PACE je usvojila revidirani kodeks ponašanja za svoje članove¹, na osnovu konkretnih preporuka GRECO Saveta Evrope.² Revidirani kodeks predviđa stroža ograničenja za lobiste, kao i korake koji treba da obezbede da nekadašnji članovi koji se bave plaćenim konsultantskim uslugama nemaju koristi od posebnih privilegija.

Drugi važan događaj od prvog izdanja jeste iznošenje različitih nalaza u određenim zemljama u okviru Četvrtog kruga procene sprečavanja korupcije među poslanicima, sudijama i tužiocima, koji je izdao GRECO za 49 država članica Saveta Evrope. Od 2012. godine, taj krug procene ukazao je na brojne razlike u standardima i praksi među članicama koje su takođe države učesnice OEBS-a, i dao osnov za nove preporuke GRECO.³

1 Videti: „Pračenje Rezolucije 1903 (2012): unapređenje i jačanje transparentnosti, odgovornosti i integriteta poslanika“, Parlamentarna skupština Saveta Evrope, 10. oktobar 2017, <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=24171&lang=en>>.

2 Videti: „Procena kodeksa ponašanja članova Parlamentarne skupštine Saveta Evrope“, GRECO, 19. juni 2017, <<https://rm.coe.int/assessment-of-the-code-of-conduct-for-members-of-the-parliamentary-ass/1680728008>>.

3 Kad je reč o svakoj od grupa (poslanici, sudije i tužioc), GRECO se usredsredio na pet prioritarnih pitanja, kao što su: 1) etički principi, pravila ponašanja i sukobi interesa; 2) zabrana ili ograničenje pojedinih aktivnosti; 3) prijave imovine, prihoda, obaveza i interesa; 4) primena važećih pravila; i 5) upoznatost. U četvrtom krugu procene, 37% (231) od svih preporuka odnosilo se na poslanike. Od svih preporuka donetih u odnosu na poslanike, 23% ticalo se kontrole i primene pravila, 18% zabrane ili ograničenja pojedinih aktivnosti, i 17% etičkih principa i pravila ponašanja.

Nakon pokreta „#metoo“ i uzimajući obzir sve veći korpus znanja u vezi sa rodno osetljivim parlamentima i nasiljem nad ženama u politici, u ovom drugom izdanju takođe se ispituju načini unapređenja standarda kako bi se obezbedilo da parlamenti budu institucije u koje je svako dobrodošao i koje su bezbedne za svakoga, kao i načini pružanja podrške unapređenju šire rodne ravnopravnosti u okviru demokratskih institucija.

Analiza događaja od trenutka izdanja prve studije ukazala je na pojedine ključne trendove koji su oblikovali okruženje u kome se poslanici sada nalaze prilikom pristupanja reformi. Ti trendovi su istaknuti ovde i biće detaljnije izloženi u ovom izveštaju.

1. Nisko poverenje javnosti

Skandali u vezi sa korupcijom koji su se ponavljali verovatno su doprineli konstantno niskom poverenju javnosti u demokratske institucije. Prema „Globalnom barometru korupcije“ organizacije „Transparency International“ iz 2017. godine, poslanici se percipiraju kao najkorumpiraniji profesionalci u Evropi i centralnoj Aziji – 31% ispitanika izjavilo je da većinu ili sve poslanike doživljava kao korumpirano. Posle poslanika dolaze javni funkcioneri budući da ih 30% ispitanika doživljava kao korumpirane.⁴ Ankete u Evropskoj uniji i dalje ukazuju na niske nivoe poverenja u nacionalne parlamente.

Prema podacima ankete „Globalni stavovi i trendovi“ koju je sproveo istraživački centar „Pew“ u 38 zemalja (uključujući 14 zemalja učesnica OEBS-a), posvećenost građana ideji predstavničke demokratije u celini iznenađujuće je slaba u brojnim zemljama. Upitani da li bi demokratski sistem u kome predstavnici koje su izabrali građani odlučuju šta će postati zakon bio dobar način upravljanja njihovom zemljom, svega 26% Mađara i 20% Poljaka izjavili su da bi takav sistem bio „veoma dobar“, nasuprot 54% Šveđana i 46% Nemaca.⁵

U isto vreme, stavovi javnosti relativno su pozitivni prema sistemima u kojima stručnjaci, a ne izabrani zvaničnici, odlučuju o zakonima. Prema istoj anketi centra „Pew“, 42% ispitanika smatra da je takav sistem dobra ideja. Iako postoji samo 14% podrške u zemljama u kojima su ispitanici upitani o sistemu u kome bi „jak lider“ mogao donositi odluke bez „mešanja“ parlamenta ili sudova, mišljenja o tome značajno se razlikuju među zemljama. U Italiji, na primer, 29% ispitanika smatra da je takav sistem sa izvršnom granom koja nije predmet kontrole donekle ili veoma dobar.

Ti podaci ukazuju da parlamenti nisu u stanju da izgrade snažno poverenje javnosti i da se to prelijeva u nezadovoljstvo predstavničkom demokratijom kao sistemom. Ukoliko je to slučaj, postoji potreba za suštinskom reformom postojeće parlamentarne prakse.

4 Videti: „Ljudi i korupcija: glasovi građana širom sveta“, Transparency International, 14. novembar 2017, <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/people_and_corruption_citizens_voices_from_around_the_world>.

5 Wike, Richard; Simmons, Katie; Stokes, Bruce i Fetterolf, Janell, „Globalna široka podrška predstavničkoj i direktnoj demokratiji“, istraživački centar „Pew“, 16. oktobar 2017, <http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/2/2017/10/17102729/Pew-Research-Center_Democracy-Report_2017.10.16.pdf>.

2. Ograničavanje funkcija nadzora

Zabrinjavajući trend, prisutan i u regionu OEBS-a, tiče se podrivanja demokratskih institucija, kao što su nacionalni parlamenti, koji treba da nastupaju kao mehanizmi provera i ravnoteže. To je uticalo na ograničavanje njihovih funkcija nadzora. To pokriva niz aktivnosti, uključujući manipulisanje izbornim sistemima u korist stranki na vlasti; zloupotrebu zakona o imunitetu radi zaštite od krivičnog gonjenja poslanika koji su počinili nedozvoljena dela; upotrebu pokroviteljskih ovlašćenja radi imenovanja odanih saveznika u institucije koje treba da proveravaju izvršnu vlast, uključujući i sudstvo; i nosioce funkcija koji koriste svoja ovlašćenja da ograniče medije i organizacije civilnog društva. Ti vidovi ponašanja često se opisuju kao „institucionalna korupcija“⁶ ili „demokratsko nazadovanje“.⁷

3. Javni integritet

S obzirom na nepoverenje javnosti i sve slabije institucije, stavljen je veći akcenat na koncept koji se može nazvati „javnim integritetom“, gde se parlamenti pozivaju da unaprede i podstaknu etičko ponašanje. Očekivanja u vezi s ponašanjem poslanika menjaju se u skladu s tekućim događajima koji oblikuju agendu. Priroda političkog života svugde se i dalje menja saglasno novim vidovima političke aktivnosti, novim sredstvima masovne komunikacije, sve većeg učešća građana u politici i brojnim drugim društvenim, ekonomskim i tehnološkim trendovima, koji utiču na definiciju javnog integriteta i diskurs o njemu.

Na primer, od objavljivanja prvog izdanja *Studije*, u pojedinim zemljama izmenile su se norme u vezi sa praksom kada poslanici zapošljavaju članove svojih porodica kao svoje službenike u parlamentu. Pre dvadeset godina, ta praksa bila je raširena u brojnim etabliranim parlamentima. U vreme rada na prvom izdanju *Studije*, vodila se diskusija o tome da li je prikladno da poslanici zapošljavaju svoje supružnike ili decu kao sekretare ili istraživače. Iznet je niz bojazni – npr. ta praksa može biti smatrana kao način na koji poslanici pune kućni budžet javnim novcem, zatim da je takvo zapošljavanje nemeritokratsko i da je manje verovatno da će poslanici zahtevati disciplinu od zaposlenih koji su članovi njihovih porodica. U međuvremenu su Francuska i Ujedinjeno Kraljevstvo zabranili poslanicima da angažuju članove svojih porodica kao osoblje iako to nije uticalo na postojeće zaposlene sa bliskim porodičnim vezama sa poslanicima.

Slični trendovi uticali su na ulogu lobiranja i u okviru niza nacionalnih zakonodavnih okvira usvojene su mere kojima se uređuje odnos između lobista i poslanika. Taj trend je često podstaknut ogromnim pritiskom međunarodne zajednice, kao i nacionalnih aktera i javnosti.

4. Pol

Tokom poslednjih godina vode se sve češće javne rasprave o borbi protiv seksualnog uznemiravanja, rodno zasnovanog nasilja i seksističkog jezika u parlamentima. Niz nacionalnih parla-

6 Analiza institucionalne korupcije izložena je, na primer, u: Thompson, D. F., „Teorije institucionalne korupcije“, *Annual Review of Political Science*, tom 21, 2018, str. 495–513.

7 Videti: Bermeo, N., „O demokratskom nazadovanju“, *Journal of Democracy*, tom 27, br. 1, (2016), str. 5–19, i Sedelmeier, U., „Usidranje demokratije odozgo? Evropska unija i demokratsko nazadovanje u Mađarskoj i Rumuniji nakon pristupanja“, *Journal of Common Market Studies*, tom 52, br. 1, (2014), str. 105–121.

menata u regionu OEBS-a zabeležio je tvrdnje i incidente u vezi s tim.⁸ U anketi koju su 2018. godine sproveli Interparlamentarna unija i Parlamentarna skupština Saveta Evrope o seksizmu, uznemiravanju i nasilju nad ženama poslanicima u Evropi, zaprepašćujućih 85,2% žena poslanika koje su učestvovala u anketi izjavilo je da su bile izložene psihološkom nasilju tokom svog poslaničkog mandata, a 67,9% reklo je da su bile izložene seksističkim ili seksualnim opaskama u više navrata tokom svojih mandata. U 35,6% slučajeva, te opaske izrečene su u zgradi parlamenta. Žene poslanici istakle su da su te opaske dolazile od muškaraca iz drugih političkih stranki, kolega muškaraca iz njihovih stranaka i glasača ili drugih građana.⁹

Žene poslanici koje je intervjuisala Interparlamentarna unija osećaju da su više izložene ispitivanju na osnovu svog fizičkog izgleda i rodnim stereotipima nego njihove kolege muškarci. Komentari o fizičkom izgledu žena uključivali su neprikladne komplimente, omalovažavajuće šale i grube i mizoginističke opaske. Nekoliko žena koje su učestvovala u anketi naglasilo je da nije postojalo telo ili mehanizam u njihovom parlamentu kome su se mogle obratiti u slučaju uznemiravanja ili nasilja.

Ti nalazi ukazuju da je potrebno hitno izmeniti etičke norme u parlamentu kako bi se rešio problem seksualnog nasilja nad ženama u parlamentu.

Profesionalni standardi za poslanike nisu urezani u kamenu. Smernice za unapređenje integriteta, poput kodeksa ponašanja, treba da budu živ dokument koji se redovno revidira i koji se, po potrebi, može ažurirati kako bi se odgovorilo na nove izazove. Poslanici treba da promene pravila koja uređuju njihovo ponašanje kako bi bili u toku sa tekućim izazovima, čime bi se izbeglo širenje pogubnog jaza između očekivanja javnosti i ponašanja u parlamentu.

5. Nove tehnologije i alatke

Tehnološki razvoj donosi nove alatke koje pomažu parlamentima da zahtevaju od svojih članova da se pridržavaju viših standarda. Nove tehnologije takođe omogućavaju građanima da budu bolje informisani i zahtevniji, čime se stavlja dodatni pritisak na parlamente da budu otvoreniji i inkluzivniji. U tom smislu, brojni parlamenti počeli su da koriste potencijal novih tehnologija – kako bi podstakli građanski nadzor aktivnosti u parlamentu i poslanicima olakšali poštovanje kodeksa ponašanja i etičkih pravila.

Ključna oblast jeste izrada novih platformi kako bi se građanima omogućilo da se uključe tako što će saopštavati informacije koje zatim mogu koristiti poslanici i lakše vršiti svoje dužnosti. Tehnologija se takođe koristi radi eliminisanja dela diskrecionih ovlašćenja koja mogu stvoriti mogućnosti za poslanike da zloupotrebe parlamentarne procedure. Na primer, sistemi elektronskog glasanja u parlamentima mogu pomoći u prevazilaženju problema u vezi sa glasanjem u odsustvu („ghost voting“), čime se poslanici sprečavaju da glasaju u ime nekog drugog, što može povećati transparentnost toga kako su poslanici glasali.

8 Videti, na primer: „Pretnje i zloupotrebe podstiču žene zakonodavce da napuste Parlament Ujedinjenog Kraljevstva“, *New York Times*, 1. novembar 2019, <<https://www.nytimes.com/2019/11/01/world/europe/women-parliament-abuse.html>>.

9 „Seksizam, uznemiravanje i nasilje nad ženama u parlamentima Evrope“, Interparlamentarna unija, 2018, <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>>.

Pored toga, nove tehnologije smanjuju trošak obelodanjivanja informacija, u smislu materijalnih troškova i vremena koje je potrebno da poslanici izveste o svojim aktivnostima. Time se, istovremeno, olakšava prikupljanje relevantnih podataka i jača mogućnost nadzora aktivnosti u parlamentu. Na primer, onlajn prijave imovine i registri lobista olakšavaju poslanicima da se pridržavaju relevantnih pravila i omogućavaju građanima da lakše prate interese poslanika i da ih pozivaju na odgovornost.

S druge strane, postoje rizici i izazovi koji prate povećanu upotrebu tehnologija, kad je reč o integritetu, dostojanstvu i privatnosti poslanika. Između ostalog, prisutno je nekontrolisano i anonimno zlostavljanje u virtuelnom svetu, posebno žena poslanika, putem različitih platformi društvenih medija.¹⁰

Obaveze OEBS-a i druge međunarodne obaveze i standardi

U opredeljenjima ljudske dimenzije OEBS-a u vezi sa demokratskim institucijama stoji da „zemlje učesnice prepoznaju da snažna demokratija zavisi od postojanja demokratskih vrednosti i prakse kao sastavnog dela u životu nacije, kao i od širokog spektra demokratskih institucija.“¹¹ To znači da je, pored izgradnje demokratskih institucija, od suštinskog značaja da se osigura da se pojedinci koji su angažovani u javnom životu pridržavaju određenih profesionalnih i etičkih standarda. To se odnosi kako na demokratije sa dugom tradicijom, tako i na one kod kojih su demokratske institucije „u razvoju“. Širom regiona OEBS-a¹² sve veći je konsenzus oko toga da su profesionalni i etički standardi za poslanike od ključnog značaja za jačanje dobrog upravljanja, javnog integriteta i vladavine prava.¹³

Principi koji se tiču odgovornosti i integriteta parlamenata propisani su u nizu međunarodnih dokumenata. Godine 1996, Generalna skupština Ujedinjenih nacija donela je Rezoluciju 51/59 „O aktivnostima protiv korupcije“, u kojoj je izložen „model međunarodnog kodeksa ponašanja javnih funkcionera“, uključujući i poslanike, kao sredstvo usmeravanja aktivnosti protiv korupcije.¹⁴ Godine 1997, Rezolucijom 97 (4) „O dvadeset vodećih principa borbe protiv korupcije“, Savet Evrope podstakao je izabrane predstavnike da usvoje kodekse ponašanja i pozvao nacionalne organe da primenjuju taj princip u domaćem zakonodavstvu i praksi.¹⁵

10 Videti, na primer: „Daen Ebot govori o onlajn zlostavljanju dok žene poslanici napuštaju funkciju“, *The Guardian*, 31. oktobar 2019, <<https://www.theguardian.com/politics/2019/oct/31/diane-abbott-speaks-out-on-online-abuse-as-female-mps-step-down>>.

11 Dokument sa sastanka u Kopenhagenu Konferencije o ljudskoj dimenziji Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju, Kopenhagen, 29. juni 1999, III zasedanje, paragraf 26 <<http://www.osce.org/odihr/elections/14304>>.

12 Ova studija nastoji da da primere velikog broja načina na koje izvestan broj država učesnica OEBS-a uređuje profesionalne i etičke standarde za poslanike. Odgovarajući primeri izabrani su iz nekih od ovih zemalja radi ilustracije određenih aspekata.

13 U ovoj studiji koristi se termin „integritet parlamenta“ kao krovni termin za pravila i norme koji se tiču vršenja parlamentarnih aktivnosti. Namera je da taj termin uključi standarde koji su propisani zakonima i pisanim pravilima, ali takođe i da se prepozna da neka očekivanja javnosti od poslanika proizilaze iz šireg i manje opipljivog koncepta „etičkog“ ponašanja. Definicija integriteta verovatno će se menjati s vremenom i uslovljena je lokalnim normama, kao i težnjama društva ka političkim institucijama.

14 „Rezolucija 51/59 Generalne skupštine o aktivnostima protiv korupcije“, Ujedinjene nacije, 12. decembar 1996, <<https://undocs.org/en/A/RES/51/59>>.

15 „Rezolucija (97) 24 o dvadeset vodećih principa borbe protiv korupcije“, Savet Evrope, 6. novembar 1997, <<https://rm.coe.int/16806cc17c>>.

Godine 2000, Parlamentarna skupština Saveta Evrope usvojila je Rezoluciju 1214 o „Ulozi parlamenata u borbi protiv korupcije“, ističući „ideju da poslanici imaju dužnost ne samo da poštuju slovo zakona, već da daju primer nekorumpiranosti društvu kao celini primenom sopstvenih kodeksa ponašanja“, kao i važnost uvođenja „godišnjeg sistema prijave finansijskih interesa poslanika i članova njihove uže porodice“.¹⁶

Kad je reč o pravno obavezujućim dokumentima, konvencija za borbu protiv podmičivanja¹⁷, koju je usvojila Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) 1997, i Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope protiv korupcije¹⁸, koja je usvojena 1999. godine, zabranjuju aktivno i pasivno podmičivanje javnih funkcionera, uključujući i poslanike. Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) sadrži pravno obavezujuće obaveze za potpisnice i definiše sveobuhvatne standarde, mere i pravila koje zemlje treba da primenjuju. Skoro sve zemlje učesnice OEBS-a ratifikovale su Konvenciju.¹⁹ Član 8. Konvencije odnosi se na kodekse ponašanja javnih funkcionera i eksplicitno se navodi da „svaka država učesnica treba da nastoji da primeni, u okviru svog institucionalnog i pravnog sistema, kodekse ili standarde ponašanja za ispravno, časno i valjano obavljanje javnih funkcija“.

U Deklaraciji iz Brisela iz 2006. godine, Parlamentarna skupština OEBS-a, nakon što je prepoznala da je dobro upravljanje, posebno u nacionalnim predstavničkim telima, od ključnog značaja za dobro funkcionisanje demokratije, podstakla je sve parlamente država članica OEBS-a da:

- Izrade i objave stroge etičke standarde i standarde zvaničnog ponašanja poslanika i njihovog osoblja;
- Uspostave delotvorne mehanizme da poslanici i njihovo osoblje javno objave finansijske podatke i mogući sukob interesa; i
- Osnuju kancelariju za javne standarde kojoj se mogu podnositi pritužbe na povredu standarda od strane poslanika i njihovog osoblja.²⁰

Naime, uspostavljanje i primena takvih standarda i mehanizama obezbeđuju važan most između izgradnje demokratskih institucija i uspostavljanja demokratske političke kulture.

Godine 2018, u Odluci 4/18 Ministarskog saveta OEBS-a o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama istaknuto je da će „žene koje se bave profesionalnim aktivnostima koje podrazumevaju izloženost javnosti... verovatno biti izložene posebnim vidovima nasilja ili maltretiranja, pretnji i uznemiravanja, u vezi sa svojim poslom... te se podstiču svi relevantni akteri, uključujući i one koji su uključeni u politički proces, da doprinesu sprečavanju i borbi protiv svih vidova nasilja nad ženama, uključujući i nad ženama koje se bave profesionalnim aktivnostima koje podrazumevaju izloženost javnosti“.²¹

16 „Rezolucija 1214: Uloga parlamenata u borbi protiv korupcije“, Parlamentarna skupština Saveta Evrope, 5. april 2000, <<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=16794&lang=EN>>.

17 „Konvencija o borbi protiv podmičivanja stranih funkcionera u javnom sektoru u međunarodnom poslovanju“, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, 2011, <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf>.

18 „Krivičnopravna konvencija protiv korupcije“, Savet Evrope, 27. januar 1999, <<https://rm.coe.int/168007f3f5>>.

19 Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC), Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala, 31. oktobar 2003, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/o8-50026_E.pdf>.

20 „Briselska deklaracija Parlamentarne skupštine OEBS-a i rezolucije usvojene na 15. godišnjem zasjedanju“, Parlamentarna skupština OEBS-a, Brisel, 2006, str. 32–33, <http://www.oscepa.org/images/stories/documents/declarations/2006_brussels_final_declaration-english.2326.pdf>.

21 Odluka 4/18 Ministarskog saveta OEBS-a o „Sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama“, Milano, 10. decembar 2018, <<https://www.osce.org/chairmanship/406019>>.

Interparlamentarna unija, koja je takođe usvojila kodeks ponašanja za svoj rad, istakla je slične zahteve za poštovanje standarda ponašanja i integriteta poslanika.²² U septembru 2006, Globalna organizacija parlamentaraca za borbu protiv korupcije, zajedno sa Vestminsterskom fondacijom za demokratiju, odlučila je da formira radnu grupu za parlamentarnu etiku i ponašanje i naknadno je izradila „Priručnik o parlamentarnoj etici i ponašanju – vodič za poslanike“.²³

Partnerstvo za otvorenu upravu, kao multilateralna inicijativa čiji je cilj utvrđivanje konkretnih obaveza vlada za unapređenje transparentnosti, osnaživanje građana i borbu protiv korupcije, u svojoj Deklaraciji otvorene uprave, predvidelo je usvajanje etičkih standarda i standarda integriteta za poslanike. Deklaraciju je do sada potpisalo 78 zemalja, uključujući 37 država učesnica OEBS-a.²⁴

Kao telo zaduženo za praćenje usaglašenosti država članica sa standardima protiv korupcije, GRECO Saveta Evrope inicirala je svoj Četvrti krug procene 2012. godine, sa akcentom na sprečavanju korupcije među poslanicima, sudijama i tužiocima. U svim zemljama u kojima je sprovedena procena, GRECO je ukazala na potrebu da parlamenti imaju sopstveni skup zajedničkih standarda i smernica o etičkim principima i ponašanju koje se očekuje od njihovih članova. Preporučuje usvajanje sprovodljivog kodeksa ponašanja, koji bi bio pristupačan javnosti i praćen praktičnim merama za sprovođenje.²⁵

Zašto treba propisati standarde?

Postoje četiri osnovna razloga zašto bi države učesnice OEBS-a mogle razmotriti reformu profesionalnih i etičkih standarda za poslanike:

- **Stvaranje kulture javnog integriteta u parlamentima** – Parlamenti su, pre svega, predstavnička tela i od ključne je važnosti da unapređuju i održavaju institucionalnu kulturu javnog integriteta među svojim članovima i osobljem. Parlamenti treba da obavljaju svoje aktivnosti profesionalno, da se s poštovanjem odnose prema svim pojedincima i omogućavaju stalan dijalog o tome šta predstavlja postupanje sa integritetom;
- **Sprečavanje i borba protiv korupcije** – Strogi standardi i propisi mogu da spreče zloupotrebu položaja i druge vidove korupcije tako što će definisati jasna pravila o tome kako poslanici treba da se ponašaju, pratiti kako se oni zaista ponašaju i kažnjavati prekršaje. Uloga poslanika je kompleksna i može pokrenuti niz etičkih dilema. Jasni i dosledno sprovodljivi standardi obezbeđuju jasniju sliku za poslanike i njihovo osoblje o tome kakvo ponašanje od njih očekuje javnost budući da skandali mogu nastati čak i kada do grešaka dolazi u dobroj nameri. Propisi ne treba da zadiru u vršenje parlamentarnih dužnosti, na primer, time što bi se od predstavnika u parlamentu tražilo da se bave nepotrebnim birokratskim procedurama, već oni treba da stvore pošteno i stabilno okruženje u kome poslanici mogu da vrše svoje uloge predstavnika, kontrolora i zakonodavaca;

22 Nowak, Manfred, „Ljudska prava: priručnik za poslanike“, Interparlamentarna unija i Kancelarija Visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava“, br. 8, 2005, <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Training13en.pdf>>.

23 Power, G., „Priručnik o parlamentarnoj etici i ponašanju – vodič za poslanike“ (Globalna organizacija parlamentaraca za borbu protiv korupcije i Vestminsterska fondacija za demokratiju, 2006),

24 „Deklaracija otvorene uprave“, Partnerstvo za otvorenu upravu, septembar 2011, <<https://www.opengovpartnership.org/process/joining-ogp/open-government-declaration/>>.

25 Četvrti krug procene: sprečavanje korupcije u odnosu na poslanike, sudije i tužioce“, GRECO, 7. decembar 2018, <<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809022a7>>.

- **Podsticanje odgovornosti i poverenja** – Dobro definisani etički standardi u parlamentu doprinose poverenju na taj način što pružaju javnosti i medijima jasne odrednice na osnovu kojih se ocenjuje parlamentarno ponašanje. Ukoliko ljudi smatraju da je sistem za etičko uređenje pošten i delotvoran, onda mogu lakše da veruju da se parlament bavi svojim poslom, znajući da će svaki prekršaj izaći na videlo i biti kažnjen.²⁶ Standardi takođe mogu povećati prestiž javne funkcije i privući pojedince visokog kalibra da preuzmu tu ulogu;
- **Profesionalizacija politike** – Poslanici se biraju u parlament iz različitih sredina, oba su pola i imaju različita zanimanja, a ta različitost je važna za njihovu sposobnost da predstavljaju birače. Međutim, kada jednom dođu u parlament, svi poslanici moraju da se pridržavaju istih pravila u vezi sa obavljanjem funkcije, garantujući pravičan, nediskriminatoran stav, koji je lišen nasilja/uznemiravanja. Baš kao što advokati i lekari imaju iste standarde za svoje profesije, poslanicima mora biti jasno koji standardi se od njih očekuju. Jasni standardi takođe pomažu da se poslanici ujedine, što im omogućava da prevaziđu političke razlike i izgrade osećaj kolegijalnosti;
- **Ispunjavanje međunarodnih standarda** – Uvođenje kodeksa ponašanja za javne funkcionere, unapređenje integriteta, poštenja i odgovornosti takođe ukazuju na opredeljenost određene zemlje da primenjuje i poštuje zajedničke međunarodne standarde i norme. Poštovanje tih normi takođe može biti važno za ispunjavanje uslova za pridruživanje međunarodnim udruženjima ili za pristup sredstvima pomoći.

Kako da se izvrši reforma standarda

Mnogi parlamenti širom regiona OEBS-a nastoje da izvrše reformu profesionalnih i etičkih standarda. Ova studija stavlja akcenat na to kako da se postave sistemi koji će obezbediti da se poslanici ponašaju **profesionalno**, tj. da delotvorno obavljaju poseban niz zadataka suštinskih za njihovu ulogu, **sa integritetom**, odnosno u skladu sa vrednostima valjanog ponašanja poslanika.

Nije moguće propisati jedno rešenje za unapređenje standarda integriteta parlamenta koje će svima odgovarati. Najdelotvornije su one strategije koje uzimaju u obzir posebne institucionalne i političke uslove. Za reformatore bi moglo biti od pomoći ako pođu od utvrđivanja ključnih rizika ili problema u svojim političkim sistemima i ako uzmu u obzir međunarodne standarde, ustavni kontekst i postojeće zakone. Takva proba može pomoći u oceni vrste alata i prakse koji su potrebni u konkretnom kontekstu. Ova studija iznosi iskustva o tome kako funkcionišu sistemi parlamentarnih standarda širom regiona OEBS-a i treba da služi kao resurs za reformatore.

Kodeksi ponašanja

Kodeks ponašanja u parlamentu²⁷ obično je sveobuhvatan dokument koji definiše smernice za ponašanje poslanika. Takvi kodeksi igraju različite uloge u različitim ustavnim kontekstima.

26 Međutim, može se govoriti i u prilog toga da propisivanje ponašanja može da ugrozi poverenje javnosti u političare time što će izneti na videlo skandale koji bi inače ostali skriveni. Videti: „Regulisanje sukoba interesa za nosioce javnih funkcija u Evropskoj uniji“, Evropski institut za javnu upravu, 14. novembar 2018, str. 121, <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/746a95fc-dbf6-48de-a76d-b4ce1fe4b4bf>>.

27 Termini „kodeks ponašanja“ i „etički kodeks“ ponekad se koriste naizmenično iako mogu da imaju različite konotacije na različitim jezicima. U ovoj studiji koristi se termin „kodeks ponašanja“ bez namere da se isključe sistemi u kojima se prednost daje drugom terminu.

Neki predstavljaju detaljan spisak pravila ugrađenih u zakonski obavezujuće dokumente, kao što je poslovnik parlamenta. To je slučaj, na primer, sa kodeksima u Nemačkoj i Letoniji. Drugi predstavljaju samo kratke izjave o zajedničkim vrednostima (iako su praćeni opsežnim vodičem), kao što je slučaj sa Kodeksom Donjeg doma Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, ili politikama i deklaracijama koje se tiču posebnih pitanja, na primer – rasizma ili seksualnog uznemiravanja.

Kodeksi nisu od suštinskog značaja i mnoge zemlje delotvorno regulišu parlamentarne standarde bez usvajanja kodeksa. Međutim, mogu biti koristan alat za prikupljanje svih relevantnih pravila na jednom mestu, što obezbeđuje merila na osnovu kojih se procenjuje ponašanje i postavljaju opšte vrednosti i principi. Štaviše, u svim zemljama proces izrade takvog kodeksa može biti koristan, budući da se njime pokreće široka rasprava o tome koji profesionalni standard i standardi integriteta mogu i treba da se očekuju od poslanika. Stoga, izrada novog kodeksa može da bude izvanredan način za otpočinjanje procesa reformisanja standarda.

Jedan od ključnih aspekata ponašanja koji je potrebno regulisati jeste **sukob interesa**, tj. situacije kada se poslanici suočavaju sa suprotstavljenim pritiscima dužnosti i zahteva njihovih profesionalnih uloga i ličnih interesa. U većini parlamenata postoje pravila o tome koje interese mogu imati poslanici u vreme dok su nosioci funkcije i koji se interesi smatraju „nekompatibilnim“, npr. da li mogu obavljati druge poslove u javnom ili privatnom sektoru dok im traje mandat u parlamentu.

Kako bi se predupredila povreda pravila o integritetu, od poslanika se često zahteva da obelodane svoje interese u **registru interesa** ili **izjavama o imovinskom stanju**. Cilj jeste da se otkriju mogući izvori sukoba i da se na taj način osnaži javnost da poslanike poziva na odgovornost. Štaviše, ukoliko se njihova imovina dramatično poveća tokom obavljanja dužnosti, to može otvoriti pitanje da li je povećanje bogatstva rezultat neprimerenog ponašanja. Podatke koji se prikupljaju u registrima interesa i izjavama o imovinskom stanju može pratiti sam parlament ili se mogu javno obelodaniti. Prednost javnog objavljivanja jeste u tome što se omogućava medijima i civilnom društvu da procene da li na rad poslanika utiče njihov privatni interes. Međutim, problemu vezanom za narušavanje privatnosti mora se pristupiti oprezno, u zavisnosti od lokalnog konteksta.

Pravila o naknadama i troškovima takođe predstavljaju ključne elemente sistema integriteta parlamenta. Poslanici moraju imati adekvatna sredstva za delotvorno vršenje svojih dužnosti te su im stoga potrebne naknade od države kao podrška za lokalne kancelarije, finansiranje putovanja i druge neophodne izdatke. Međutim, poslanici treba da pokažu odgovornost u trošenju javnih sredstava. Sredstva parlamenta treba da se koriste samo za dužnosti vezane za njihove poslaničke mandate i ne smeju se nikako koristiti za kampanje političkih stranaka ili za ličnu korist. Korišćenje naknada i troškova mora biti regulisano kako bi se izbegle zloupotrebe i unapredilo poverenje javnosti.

Koncept javnog integriteta uključuje pitanja u vezi sa nizom drugih oblasti, kao što su odnosi sa lobistima, ponašanje u javnosti, jezik koji se koristi u parlamentu, ravnopravan tretman i nediskriminacija, standardi prisustvovanja sednicama, smernice o načinu predstavljanja biračkog korpusa i pravila o zapošljavanju poslanika nakon što im prestane mandat u parlamentu.

Praćenje i primena

Nakon što se pravila definišu, neophodno je propisati jasne i dosledne procedure za praćenje kršenja pravila, ispitivanje da li je bilo propusta u ponašanju i kažnjavanje prekršioca. Važno pitanje za razmatranje jeste da li se poslanicima može verovati da će sami regulisati svoje ponašanje i definisati šta predstavlja povredu dužnosti, na primer putem posebnog etičkog odbora, ili ispitivanje treba poveriti regulatornom telu van parlamenta, kao što je agencija za borbu protiv korupcije.

Tradicionalno se više pribegava samoregulaciji, uglavnom zbog potrebe da se zaštiti nezavisnost parlamenta od drugih grana vlasti. Međutim, tokom poslednjih godina prisutan je trend eksterne regulacije i uspostavljanja hibridnih sistema, što delimično odražava gubljenje poverenja u sposobnost parlamenta da sam sebe reguliše nakon više skandala. Eksterno regulisanje često se percipira kao kredibilnije i manje izloženo političkoj polarizaciji. Bez obzira na to koji od ova dva pristupa se usvoji, važno je da se telo koje je zaduženo za primenu profesionalnih i etičkih standarda u parlamentu smatra legitimnim, da ima dovoljno ljudskih i finansijskih resursa za vršenje dužnosti i da su njegove procedure jasne. Štaviše, sankcije je potrebno primenjivati dosledno u odnosu na poslanike za koje se utvrdilo da krše odgovarajuće zakone i propise. Sankcije treba da budu delotvorne i srazmerne ozbiljnosti povrede dužnosti.

Pokretanje reforme i njena održivost

Sistemi za regulisanje etičkog ponašanja poslanika funkcionišu dobro onda kada poslanici sebe smatraju „vlasnicima“ sistema i motivisani su da ga odgovorno koriste. To se može postići kada postoji otvoren proces koji podrazumeva konsultacije, u cilju razmatranja šta ne funkcioniše i radi izrade rešenja za rešavanje problema. Radne grupe osnovane da budu nosioci reforme treba da se sastoje od osoba izabranih u fer i transparentnom postupku i te osobe treba da vode na osnovu sopstvenog primera tako što će svoj rad učiniti transparentnim i izneti posebne interese svojih članova, ulažući čak i više napora nego što to iziskuju opšti zahtevi parlamenta. Radne grupe treba da budu formirane od članova iz različitih stranaka kako bi se obezbedilo da se čuju svi glasovi i kako bi se ublažile bojazni da će alatke biti zloupotrebene u političke svrhe, npr. za klevetanje protivnika. U idealnom slučaju, na čelu radnih grupa treba da budu ili u njima treba da budu pojedinci koji se generalno smatraju etičkim liderima i koji ulivaju poverenje javnosti. Radne grupe, takođe, treba da izbalansirano sadrže pripadnike oba pola.

Bilo koji vid uređivanja podrazumeva administrativne troškove, koje nosioci reformi treba da uzmu u obzir prilikom izrade novih pravila. Međutim, glavna poboljšanja standarda u parlamentu mogu se postići kroz inicijative za transparentnost i odgovornost, koje su veoma isplative.

Ključno je da pravila budu primenjiva i fleksibilna. Za poslanike to znači da se obezbedi da novim poslanicima budu izložena pravila kada uđu u parlament i da postoje redovne mogućnosti za njihovo revidiranje i ažuriranje. Uspostavljanje sistema podrške u okviru kojih stariji poslanici daju savete i nastupaju kao mentori mlađim članovima može pomoći u izgradnji kulture integriteta. Takođe je ključno da se javnost i mediji edukuju i podstaknu da poslanike pozivaju na odgovornost, kao i da postave razumne granice kad je reč o ispitivanju privatnih života poslanika i pravu na privatnost.

Tabela 1: Ključni elementi sistema parlamentarnih standarda

Instrument javnog integriteta	Opis	Ciljevi	Elementi za razmatranje
Kodeks ponašanja	Pisani spisak principa i/ili pravila o načinu ponašanja.	Pružiti jasnu sliku poslanicima o očekivanjima. Podstaći odgovornost, jednako postupanje i nediskriminaciju.	<ul style="list-style-type: none"> • Da li je u skladu sa postojećim zakonima? • Da li treba da bude u vidu principa ili pravila? • Da li treba da postoji prateći vodič uz kodeks ponašanja?
Registar privatnih interesa	Objedinjen spisak privatnih interesa poslanika koji može da utiče ili se čini da utiče na donošenje njihovih odluka.	Obezbediti da privatni interesi ne utiču na aktivnosti ili rasuđivanje poslanika.	<ul style="list-style-type: none"> • Šta treba uneti u registar? • Ko će imati pristup? • Šta je sa pitanjem privatnosti?
Izjava o imovinskom stanju	Izjava u kojoj se navodi sva imovina svakog poslanika i članova njegove/njene porodice.	Sprečiti korupciju time što se dozvoljava kontrola celokupne imovine stečene za vreme obavljanja javne funkcije.	<ul style="list-style-type: none"> • Kako se podnose izjave (elektronski, na papiru, itd.)? • Da li izjave treba javno obelodaniti? • Da li i članovi porodice treba da daju izjave? • Da li će izjave biti proveravane u odnosu na poreske prijave?
Pravila o troškovima i naknadama	Pravila o tome koji troškovi su dozvoljeni i kako se obračunavaju.	Obezbediti da javna sredstva budu povezana sa skupštinskim mandatima poslanika i da se ne koriste da bi se dopunili njihovi prihodi ili dala podrška njihovim političkim aktivnostima.	<ul style="list-style-type: none"> • Da li naknade treba da budu različite za poslanike koji imaju različite funkcije u parlamentu ili na osnovu faktora kao što su pol ili invalidnost? • Da li prijavljeni troškovi poslanika treba da se vode na jednom mestu?
Pravila ponašanja u skupštinskoj sali	Pravila ponašanja tokom rasprava, poštovanje kolega, jezik koji treba koristiti ili izbegavati, pravila oblačenja itd.	Obezbediti da parlament radi profesionalno i da je u stanju da izvršava svoje dužnosti, da postoji atmosfera poštovanja prema svim kolegama poslanicima.	<ul style="list-style-type: none"> • Da li ponašanje treba da bude regulisano? • Da li neformalna praksa u skupštinskoj sali sputava raspravu? • Da li se zagovaraju principi ravnopravnosti i nediskriminacije?
Pravila o odnosima sa lobistima	Pravila i ograničenja o tome koju vrstu odnosa poslanici mogu imati sa lobistima i interesnim grupama, u okviru kojih se podstiče transparentnost.	Obezbediti da poslanici ne zloupotrebljavaju svoju funkciju i ne učestvuju u procesima donošenja odluka pod uticajem finansijskih podstreka ili drugih podstreka u robi (poklona) od lobista u zamenu za političke usluge.	<ul style="list-style-type: none"> • Koje vrste podataka treba uneti u registar lobista? • Koja je razlika između regulisanog i pravilnog lobiranja i pokušaja da se izvrši neadekvatan politički uticaj?

Prvi deo: Priprema reforme parlamentarnih standarda

Ova studija bavi se načinima izrade, reforme i poštovanja profesionalnih i etičkih standarda za poslanike. Ti standardi mogu biti ugrađeni u formalne pravne institute, kao što su ustav, određeni zakoni i pisana pravila, ali mogu obuhvatiti i neformalne norme i tradiciju.

U **Odeljku 1.1.** razmatraju se osnovni razlozi za regulisanje parlamentarnih standarda i ponašanja poslanika, a u **Odeljku 1.2.** ukazano je na ograničenja regulisanja.

U **Odeljku 1.3.** analizira se pitanje imuniteta poslanika i način na koji se taj koncept može pravilno integrirati u kodeks ponašanja poslanika.

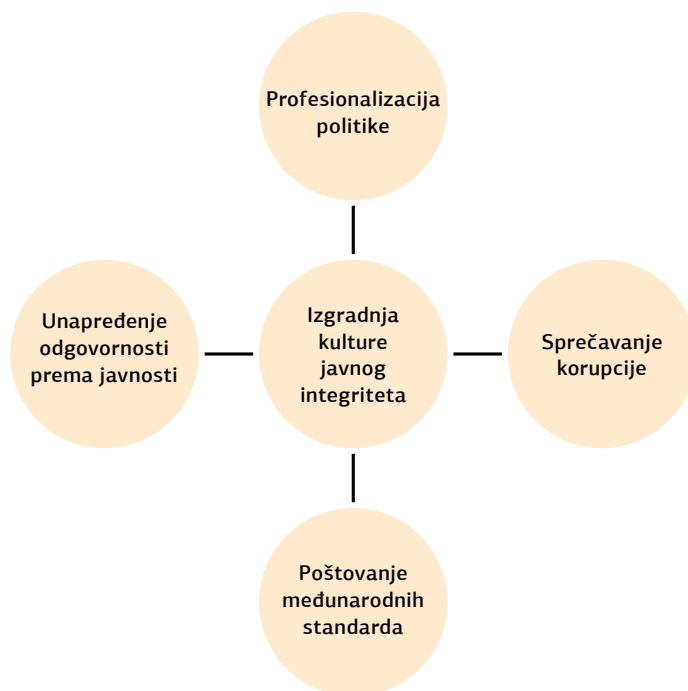
U zaključku, u **Odeljku 1.4.** ispituje se opšti okvir kojim se definišu standardi integriteta, utvrđuju se četiri različita sloja za izvore normativa: međunarodne norme, ustavne norme i nacionalno zakonodavstvo, parlamentarne i društvene norme i uloga političkih stranaka.

1.1. Zbog čega treba definisati pravila ponašanja i reformisati postojeća?

Osnovni razlog zašto je važno definisati i regulisati etičke standarde parlamenta jeste izgradnja kulture integriteta u parlamentu. Time se obezbeđuje da ponašanje poslanika nije samo u skladu sa ustavom ili zakonima zemlje već i da zadovoljava očekivanja javnosti o tome šta predstavlja integritet javne funkcije, kao i tome kako poslanici treba da se ponašaju kada su suočeni sa kompleksnim etičkim dilemama ili izazovnim situacijama. Naime, birači često smatraju poslanike odgovornim zato što nisu ispunili njihova očekivanja u vezi sa integritetom, čak i kad nisu eksplicitno prekršili zakon. Integritet ne podrazumeva samo poštovanje pravila, već i postupanje u duhu u kome su izrađena pravila i u svetlu principa koji se nalaze u osnovi tih pravila.

Iako je opšti cilj regulisanja ponašanja poslanika izgradnja kulture javnog integriteta, nekoliko posrednih ili dodatnih ciljeva takođe je važno (videti Sliku 1).

Slika 1: Ciljevi reforme parlamentarnih standarda



1.1.1. Cilj 1: Profesionalizacija politike

Poslanici se biraju iz različitih sredina, oba su pola i imaju različita zanimanja, a ta različitost važna je za njihovu sposobnost da predstavljaju birače. Međutim, nakon što uđu u parlament, svi poslanici treba da poštuju ista pravila koja regulišu ponašanje i da budu predmet jednakog tretmana dok su na funkciji. Brojne profesije imaju sisteme standarda ponašanja svojih članova. Ta pravila obično su zapisana u kodeksima ponašanja koje članovi moraju da potpišu ili da polože zakletvu na početku bavljenja profesijom. Lekari, na primer, polažu Hipokratovu zakletvu još od antičkih vremena, obavezujući se da će izvršavati lekarske dužnosti u etičkom duhu.

Kao i pripadnici drugih profesija, poslanici treba da pristanu na **profesionalno** ponašanje, tj. da delotvorno izvršavaju poseban korpus zadataka sa **integritetom**, u skladu sa vrednostima pravilnog ponašanja poslanika. Međutim, posao poslanika podrazumeva posebne odgovornosti i poslanicima je potrebna jasnost u vezi sa standardima koji se od njih očekuju. Jasni standardi mogu takođe pomoći u ujedinjavanju poslanika kako bi oni prevazišli očigledne političke razlike i izgradili osećaj kolegijalnosti i u obezbeđivanju sigurnog prostora za sve poslanike. Kada su posvećeni inkluziji kao delu svojih standarda integriteta, parlamenti mogu takođe privući pojedince iz različitih sredina da predstavljaju različita biračka tela. Visoki standardi takođe mogu povećati prestiž funkcije i privući pojedince visokog kalibra da se bave tim poslom.

1.1.2. Cilj 2: Sprečavanje korupcije

Poslanici se biraju da služe javnom interesu, ali da bi to mogli, potrebna su im ovlašćenja da predstavljaju svoja biračka tela i vrše svoju nadzornu ulogu u različitim vidovima. Uz takvo ovlašćenje dolazi i mogućnost da zloupotrebe svoj položaj i služe privatnim interesima, a ne

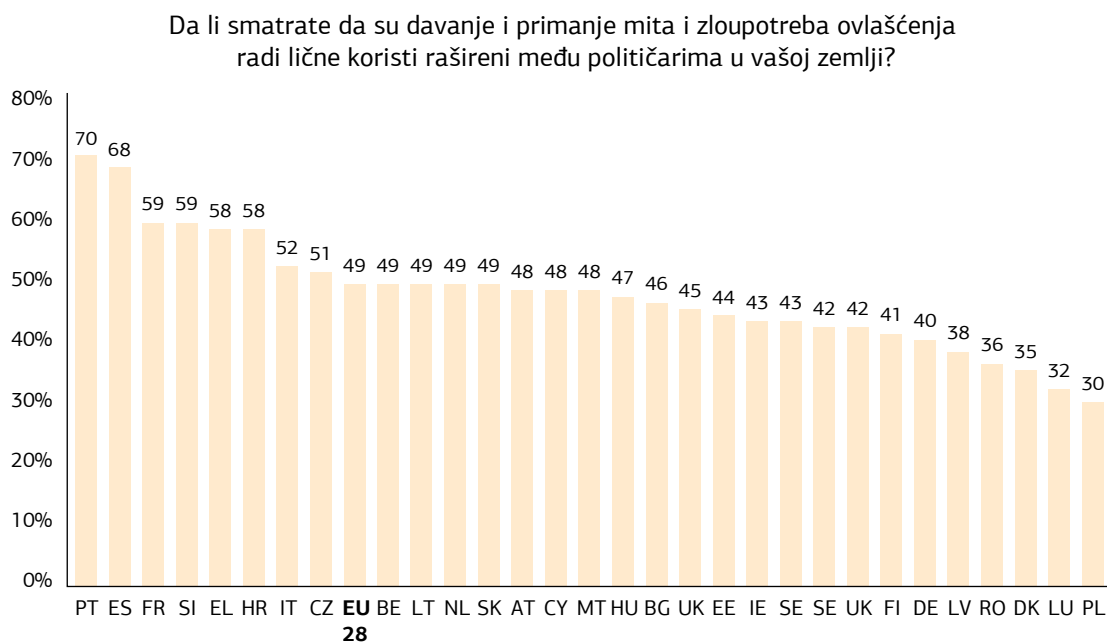
javnom interesu. Strogi propisi o profesionalnom ponašanju mogu da pomognu da se spreče zloupotreba položaja i drugi vidovi korupcije. To se postiže tako što se postavljaju jasna pravila o tome kako poslanici treba da se ponašaju, praćenjem njihovog ponašanja i kažnjavanjem prestupa. Na taj način i parlament postaje delotvorniji i produktivniji, pod uslovom da regulisanje nije prekomerno. Propisi ne smeju biti prepreka vršenju poslaničkih dužnosti, na primer, time što bi se od predstavnika u parlamentu tražilo da se bave nepotrebnim birokratskim procedurama, već treba da stvore pošteno i stabilno okruženje u kome poslanici mogu da vrše svoje uloge predstavljanja, kontrole i donošenja zakona.

Postoji nekoliko vrsta političkog ponašanja koje parlamentarni sistem treba da izbegava. Do sukoba interesa dolazi kada poslanici imaju privatni interes koji „neadekvatno utiče na vršenje njihovih zvaničnih obaveza i dužnosti“.²⁸ Do sukoba interesa može doći ako, na primer, poslanik ima sopstvenu kompaniju u oblasti građevinarstva i ako u ulozi donosioca zakona, treba da glasa o novom zakonu kojim se reguliše bezbednost u građevinarstvu. Postoji bojazan da će poslanik imati želju da dođe do zarade i preko te kompanije i pored svoje obaveze kao zakonodavca da deluje u javnom interesu. Do podmićivanja dolazi kada poslanik prihvati poklon ili novac zato što je glasao na određeni način o nekom zakonu, pokrenuo pitanje za raspravu ili podelio privilegovane informacije. Poslanici takođe mogu biti optuženi za zloupotrebu službenog položaja ili za zloupotrebu pri korišćenju javnih fondova ukoliko koriste svoja ovlašćenja ili resurse parlamenta na način koji služi u privatne svrhe, a na račun javnog interesa. Poslanici koji koriste svoja ovlašćenja ili javne resurse na način da korist imaju njihovi prijatelji ili porodica mogu biti krivi za nepotizam.

Istraživanje „Eurobarometra“ iz 2017. godine pokazuje da se takvi vidovi korupcije percipiraju kao rašireni među političarima u brojnim zemljama Evropske unije (videti Sliku 2). Ukupno, 53% ispitanika širom Evropske unije smatra da su davanja i primanje mita i zloupotreba moći radi lične koristi rašireni među domaćim političarima.²⁹ Iako su takve ankete zasnovane samo na percepcijama i ne moraju biti precizne, percepcija je važna budući da odražava poverenje javnosti u demokratski sistem.

28 Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), „Upravljanje sukobom interesa u javnim službama: smernice i primeri OECD-a po zemljama“, (Pariz: OECD Publishing, 2003) <<https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>>, i OECD, „Prijave imovine javnih funkcionera: alatka za sprečavanje korupcije“, (Pariz: OECD Publishing, 2011), str. 28 <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>>. Napomena: Sukobi interesa ne moraju biti vid korupcije, ali predstavljaju rizik za nastanak korupcije.

29 „Specijalni Eurobarometar 470: korupcija“, Evropska komisija, decembar 2017, <<https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/81007>>.

Slika 2: Percepcija korupcije među domaćim političarima u Evropskoj uniji³⁰

Od ključnog je značaja da javnost ima poverenja u parlament i da se svako očigledno kršenje poverenja ispita i, ako se potvrdi da je reč o kršenju – kazni. Pritisak da se sprovede reforma parlamentarnih standarda ili uvedu nova pravila često nastaje zbog skandala u koje su uključeni jedan poslanik ili grupa poslanika koji su izneverili poverenje javnosti. Politički skandali, posebno oni koji se tiču etike, mogu biti veoma štetni po poimanje legitimiteta. Međutim, mogu takođe otvoriti mogućnosti za razmatranje očekivanja kad je reč o ponašanju poslanika i, eventualno, za reformu pravila ponašanja u parlamentu.³¹ Isto tako, GRECO Saveta Evrope primećuje da „skandali velikog publiciteta uzrokuju političke krize i građanske nemire, te da dovode do sve prisutnijih poziva na reformu“.

1.1.3. Cilj 3: Unapređenje odgovornosti

Standardi integriteta u parlamentu unapređuju odgovornost time što se javnosti, medijima i nadzornim organima daju jasni reperi na osnovu kojih mogu da mere ponašanje u parlamentu. Ukoliko pojedinci veruju da je sistem regulisanja ponašanja pošten i delotvoran, postoji veća verovatnoća da će verovati parlamentu, znajući da će sva kršenja izaći na videlo. Ukoliko se parlamentu ne veruje, podriava se mogućnost parlamenta da vrši svoje osnovne funkcije – da nadzire, predstavlja i donosi zakone. Transparentni postupci i primena pravila u vezi sa ponašanjem, zajedno sa delotvornim sankcijama, često su ključni. Štaviše, postojanje jasnih standarda može biti posebno korisno za poslanike u okruženju intenzivnog medijskog praćenja.

Potreba za zaštitom reputacije parlamenta često se eksplicitno pominje u kodeksima ponašanja. U Etičkom kodeksu poljskog Sejma, na primer, „briga za dobro ime Sejma“ jeste jedan od

30 *Ibid.* Postavljeno pitanje glasi: „Da li smatrate da su davanje i primanje mita i zloupotreba ovlašćenja radi lične koristi rašireni među sledećim kategorijama?“ (Opcije: političari na nacionalnom nivou; političari na regionalnom nivou; političari na lokalnom nivou). Akronimi za zemlje prate Standarde kodova ISO 3166.

31 Staphenurst, Rick i Pelizzo, Riccardo, „Zakonodavna etika i kodeksi ponašanja“, Radni dokumenti ISB (Vašington, Institut Svetske banke, 2004), str. 4.

pet osnovnih principa.³² Takođe, u kodeksu koji je parlament Albanije usvojio 2018. godine stoji da će se „Kodeks primenjivati na sve aspekte javnog života poslanika. Neće regulisati aspekte privatnog života, osim kada njihov privatni život vidljivo utiče na poverenje javnosti u poslanike i Skupštinu“.³³

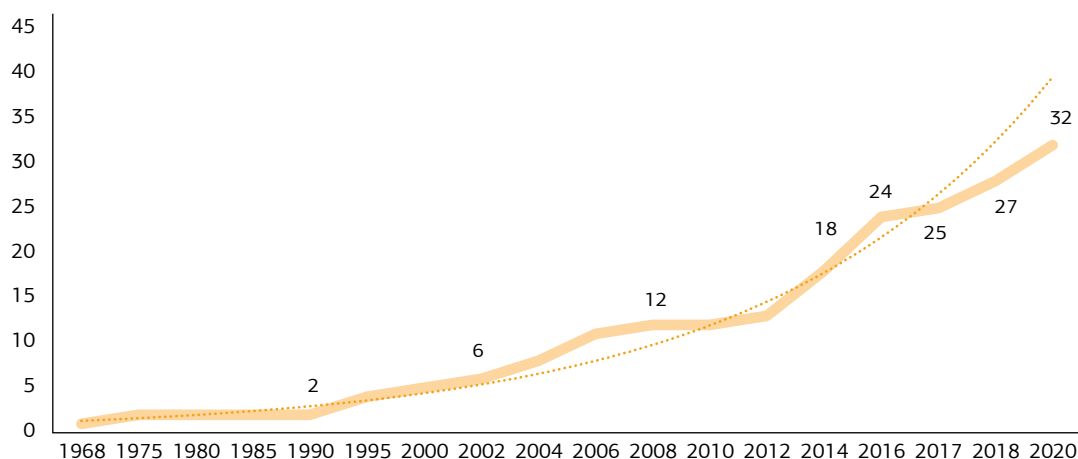
1.1.4. Cilj 4: Poštovanje međunarodnih standarda

Uvođenje sistema za regulisanje ponašanja javnih zvaničnika kojima se unapređuju integritet, poštenje, odgovornost, jednakost i nediskriminacija pokazuje posvećenost zemlje sprovođenju i poštovanju zajedničkih međunarodnih standarda i normi. Pravno obavezujući dokumenti kao što su Konvencija UN protiv korupcije³⁴ i Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope protiv korupcije³⁵, obavezuju potpisnice da primenjuju i aktivno unapređuju kodekse ponašanja u okviru svojih institucionalnih i pravnih sistema. Poštovanje tih normi može takođe biti potrebno da bi se ispunili uslovi za pristupanje međunarodnim udruženjima ili dobijanje pomoći.

Brojne zemlje u regionu OEBS-a motivisane su takvim razmatranjima budući da su kodeksi ponašanja za parlamente usvojeni velikom brzinom tokom poslednjih godina (videti Sliku 3).

Trenutno su 34 nacionalna parlamenta 57 država učesnica OEBS-a usvojila kodekse ponašanja poslanika, a više od polovine usvojeno je (20 nacionalnih parlamenata) od 2012. godine.

Slika 3: Broj parlamenata u regionu OEBS-a koji su usvojili kodeks ponašanja, kumulativno



32 „Uredba Sejma Republike Poljske od 17. jula 1998. o principima parlamentarne etike“, 17. juli 1998, <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/zep.htm>> (na poljskom).

33 „O odobrenju Kodeksa ponašanja za poslanike Skupštine Republike Albanije“, Odluka 61, 2018, 5. april 2018, <<https://www.parlament.al/Files/RaporteStatistika/vendim-nr.-61-dt.-5.4.2018-Kodi-i-Sjelljes.pdf>> (na albanskom).

34 „Konvencija Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije“, Kancelarija Ujedinjenih nacija za borbu protiv droge i kriminala.

35 „Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope protiv korupcije“, Savet Evrope.

1.1.5. Cilj 5: Izgradnja kulture integriteta

Skandali nisu uvek okidač za reforme. Često su deo šireg trenda ka izradi jasnijih standarda i pravila ponašanja tokom vršenja javne dužnosti. Istovremeno, pritisak javnosti je porastao – glasači širom regiona OEBS-a zahtevaju veći nivo kulture integriteta i reforme. To može imati važnu ulogu u katalizovanju kulturološke promene i izgradnji široke kulture integriteta na institucionalnom nivou. U mladim demokratijama, regulisanje standarda integriteta može biti posebno važan deo procesa transformisanja političke kulture.³⁶ U brojnim demokratijama, reforma parlamentarnih standarda često je motivisana činjenicom da poslanici imaju osećaj da je to zahtev savremenog političkog života ili se pak uviđa kroz svakodnevno ispitivanje da pravila više ne funkcionišu dovoljno dobro i da ih je potrebno ojačati. Grupe koje komuniciraju sa poslanicima i javnim zvaničnicima postaju sve više predmet regulisanja. Na primer, brojne zemlje uvode kodekse ponašanja, uključujući više od trideset parlamenata u regionu OEBS-a, i donose propise u vezi sa praksama lobiranja.

Često se pogrešno misli da je politika rodne ravnopravnosti isto što i zakoni o kvotama ili nacionalna, državno-orijentisana rodna agenda. Iako uključivanje pitanja rodne ravnopravnosti može biti sprovedeno putem akcionog plana i posebne rodne politike da bi se istakla posvećenost parlamenta unapređenju rodne ravnopravnosti, kodeksi ponašanja mogu takođe unapređivati jednak tretman u parlamentima. To se može postići uključivanjem mera sprečavanja nasilja i uznemiravanja, i obezbeđivanjem upotrebe rodno osetljivog jezika. Jednakost se unapređuje i garantovanjem jednake raspodele resursa i naknada, koja je zasnovana na potrebama, i omogućavanjem pristupa istraživačkim servisima, kompjuterima i kancelarijskom prostoru, kao i definisanjem očekivanog ponašanja.³⁷

Uprkos svemu tome, može se desiti da ne postoji širok konsenzus o tome kako poslanici treba da se ponašaju u kompleksnim situacijama. Često postoje suprotstavljena gledišta o tome šta predstavlja „pravilan“ način postupanja sa integritetom i šta se smatra neetičkim i korumpiranim. Ono što je prihvatljivo u jednoj zemlji možda može biti neprihvatljivo u drugoj, a ponašanje koje je tolerisano pre deset ili dvadeset godina danas može biti percipirano sa nipodaštavanjem.

Sledeća pitanja ilustruju pojedine kontroverze:

- Da li je prihvatljivo da poslanici zapošljavaju svoje supružnike ili decu da rade kao njihovi pomoćnici i primaju platu iz budžeta?
- Da li je prihvatljivo da poslanici primaju sredstva za rad poslaničke kancelarije za predstavljanje birača iz svoje lične imovine?
- Da li je prihvatljivo da poslanik prima poklone ili bude ugošćen na račun velike firme u svojoj izbornoj jedinici ili posla koji iziskuje subvenciju?
- Da li poslanici treba sami da odlučuju o visini svojih plata i naknada?
- Da li poslanicima treba dozvoliti da budu gradonačelnici ili opštinski odbornici dok su nosioci poslaničkog mandata? Da li im treba dozvoliti da budu članovi odbora kompanija?
- Da li izaziva zabrinutost činjenica da se poslanik koji je bio, na primer, u skupštinskom odboru za nacionalnu odbranu, po isteku mandata zaposli u kompaniji koja se bavi odbranom?
- Da li je etički da poslanici primaju sredstva za kampanju od kompanija koje su direktno imale koristi od njihovog stranačkog izbora?

³⁶ Videti: Dávid-Barrett, E., „Nolanovo nasleđe: regulisanje ponašanja u parlamentu u Evropi koja se demokratizuje“, *Parliamentary Affairs*, tom 68, br. 3, 2014, str. 514–532.

³⁷ Interparlamentarna unija, „Smernice za uklanjanje seksizma, uznemiravanja i nasilja nad ženama u parlamentu“ (Ženeva, Interparlamentarna unija, 2019), <<https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2019-11/guidelines-elimination-sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliament>>.

- U kojim okolnostima je prihvatljivo da se poslaniku oduzme imunitet od krivičnog gonjenja? Ko treba da odlučuje o tome?
- Da li je poslanicama dozvoljeno da doje u skupštinskoj sali ili na sastancima odbora?³⁸
- U kojoj meri parlament može obezbediti smeštaj osobama sa invaliditetom i poslanicima sa posebnim dužnostima pružanja nege?

Odgovore na ta pitanja ponekad daju ustav ili zakoni zemlje. Međutim, u većini političkih sistema bar neka od tih pitanja predstavljaju dilemu za koju ne postoji jasan odgovor, ali koja može eventualno dovesti do skandala koji narušavaju poverenje javnosti i koji poslanika možda mogu koštati njegovog/njenog mesta u parlamentu. Profesionalni standardi treba poslanicima da daju smernice kako da se odnose prema tim dilemama.

Neizvesnost u vezi s tim šta predstavlja postupanje sa integritetom, a šta ne predstavlja, može biti posebno česta u mlađim demokratijama, gde su stare norme odbačene, a nove još nisu učvršćene. Međutim, u svim društvima, standardi i očekivano ponašanje menjaju se s vremenom. Iako se sistemi za regulisanje standarda oslanjaju na međunarodne obaveze i iskustvo, u krajnjoj liniji moraju biti prilagođeni konkretnom okruženju i ustavu i političkoj kulturi određene zemlje.

1.2. Ograničenja regulisanja: lični život

Generalno je neprikladno regulisati ponašanje poslanika u njegovom/njenom ličnom životu i njegov/njen lični život. Medijski skandali koji se tiču veza izvan braka ili neobičajenih afera ne treba da budu predmet regulative. Međutim, privatne stvari mogu povremeno da potpadnu pod propise o ponašanju. Na primer, 2011. godine poverenik za standarde u Parlamentu Ujedinjenog Kraljevstva preporučio je unošenje odredbe u kodeks ponašanja poslanika koja se ticala okolnosti u kojima je ponašanje poslanika u njihovim privatnim životima moglo da ugrozi reputaciju Donjeg doma te postane legitimni predmet istrage. Predložena odredba glasi:

“Kodeks ne nastoji da propiše ponašanje poslanika u njihovim privatnim i ličnim životima ili ponašanje u njihovom javnom životu u širem smislu, osim ukoliko to ponašanje ne ugrožava u znatnoj meri reputaciju i integritet Donjeg doma u celini, ili njegovih poslanika uopšte”.³⁹

Ta formulacija omogućava povereniku da odluči da sprovede istragu i Domu da interveniše u izuzetnim slučajevima. Kodeks ponašanja Litvanije za državne političare sadrži sličnu odredbu: „Ponašanje ili lična obeležja državnih političara koja su u vezi sa određenim okolnostima njihovih privatnih života, a koja mogu uticati na javni interes, neće se smatrati privatnim životom”.⁴⁰

38 Na primer, informacije o pravilima dojenja u Donjem domu Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva dostupne su na linku: <<https://fullfact.org/news/breastfeeding-house-commons/>>.

39 „Revizija Kodeksa ponašanja, 19. izveštaj sa zasedanja 2010–12”, Donji dom Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, Odbor za standarde i privilegije, 2011, stav 6, str. 4, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmstnprv/1579/1579.pdf>>.

40 Zakon o usvajanju, stupanju na snagu i primeni kodeksa ponašanja za državne političare, Republika Litvanija, Vilnius, 2006. <http://www.vtek.lt/vtek/images/vtek/Dokumentai/EN/Legislation/politiku_elgesio_kodeksas.doc>.

1.3. Parlamentarni imunitet

Poslanici igraju ključnu ulogu u demokratskim društvima. Oni ne samo da pišu zakone i predstavljaju narod, već i nadziru izvršnu granu vlasti i vladu pozivaju na odgovornost. Budući da ih ta uloga može učiniti podložnim uznemiravanju ili optužbama izvršne grane, sudova ili političkih protivnika, poslanici tradicionalno imaju posebna prava na slobodu govora i izražavanja prilikom vršenja svojih profesionalnih dužnosti, npr. kada govore u parlamentu, glasaju ili promoviraju zakonodavne inicijative. Takve slobode ključne su za očuvanje autonomije zakonodavne od drugih grana vlasti. Prema mišljenju Evropskog suda za ljudska prava, drugi vidovi komunikacije u parlamentu (uključujući glasanje, demonstrativna napuštanja sednice i druge neformalne izraze slaganja i neslaganja) takođe predstavljaju sastavne elemente šire društvene komunikacije koja proističe iz parlamenta.⁴¹

Kao što je navedeno u „Izveštaju o obuhvatu i ukidanju poslaničkih imuniteta“⁴², Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija) Saveta Evrope prepoznaje dve glavne kategorije parlamentarnog imuniteta.

- **Imunitet neodgovornosti:** Reč je o imunitetu od sudskih postupaka u vezi sa glasanjem, izraženim mišljenjima i/ili komentarima koji se iznose tokom obavljanja dužnosti u parlamentu. Može se posmatrati kao širi opseg slobode govora od onog koji se primenjuje na obične građane, iako konkretne odredbe variraju u zavisnosti od zemlje. Imunitet neodgovornosti ponekad se naziva „materijalni imunitet“, „neodgovornost“ ili „parlamentarna privilegija“. U pojedinim zemljama u regionu OEBS-a postoje ograničenja imuniteta neodgovornosti, kao što su slučajevi govora mržnje, rasističke opaske ili pretnje nasiljem ili zločinom.
- **Nepovredivost:** Reč je posebnoj pravnoj zaštiti poslanika koji su optuženi da su prekršili zakon, koja ih obično štiti od hapšenja, pritvora i krivičnog gonjenja osim ako parlament na to da svoj pristanak. Nepovredivost nije jednaka nekažnjivosti, tj. ne znači da su poslanici iznad zakona ili da mogu da čine obična krivična dela bez straha da će biti krivično gonjeni. Nepovredivost je obično ograničena u obuhvatu, tj. traje samo tokom mandata poslanika i može biti ukinuta ukoliko su ispunjeni određeni uslovi.

U Ujedinjenom Kraljevstvu, princip imuniteta neodgovornosti ugrađen je u Povelju o pravima iz 1689, a u većini zemalja sadržan je u ustavu.⁴³ Potvrđen je u Evropskom sudu za ljudska prava u slučaju *Kastels protiv Španije* (1992), nakon što je poslanik osuđen zato što je objavio članak u kome vladu optužuje za saučesništvo u napadima i ubistvima. Sud je izložio sledeće:

„Iako je sloboda izražavanja važna za svakoga, posebno je važna za izabranog predstavnika naroda. [...]. Shodno tome, zadiranje u slobodu izražavanja poslanika opozicije u parlamentu [...] jeste apel Sudu da reaguje s dužnom pažnjom [...]“⁴⁴

41 Videti: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-146384%22%5D%7D>.

42 „Izveštaj o obuhvatu i ukidanju poslaničkih imuniteta“, Evropska komisija za demokratiju putem prava (Venecijanska komisija), Savet Evrope, Venecija, 21–22. mart 2014, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2014\)011-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2014)011-e)>.

43 Posebno se u članu IX kaže da „sloboda govora i rasprave ili rasprave po poslovniku u parlamentu ne treba da budu predmet optužbe niti istrage u bilo kom sudu ili na bilo kom mestu, osim u parlamentu“. Donji dom, Povelja o pravima, Ujedinjeno Kraljevstvo, 1689, <<http://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction>>.

44 Evropski sud za ljudska prava, *Kastels protiv Španije*, 23. april 1992, <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-57772%22%5D%7D>>.

Sud je takođe potvrdio sledeće:

„Ograničenja dozvoljene kritike veća su kada se radi o vladi nego o pojedinačnom građaninu ili čak političaru. [...] Dominantna pozicija koju ima vlada čini da je neophodno da pokaže uzdržanost u pribegavanju krivičnom postupku.“⁴⁵

Činjenica da u modernim demokratijama često postoji jaka veza između vlade i poslanika koji predstavljaju stranku (ili stranke) u vladi znači da, u praksi, imunitet neodgovornosti uglavnom služi kao zaštita poslanika od opozicionih stranaka. Zaštita koja se pruža poslanicima kada iznose svoja gledišta u skupštinskom domu ne sme, međutim, da znači da poslanici budu izloženi kleveti svojih kolega. Bilo je slučajeva u nekoliko pravnih sistema kada poslanici nisu bili u mogućnosti da podnesu tužbu kako bi opovrgli optužbe da su se nečasno ponašali u vezi sa obavljanjem dužnosti u parlamentu, budući da je nemoguće iskoristiti skupštinsku raspravu za iznošenje dokaza da bi se opovrgle tvrdnje.⁴⁶ To pitanje zaslužuje posebno razmatranje, posebno u društvima u kojima su mediji politizovani.

Izvod iz Rezolucije Parlamentarne skupštine OEBS-a o ograničenju imuniteta poslanika radi jačanja dobrog upravljanja, javnog integriteta i vladavine prava u regionu OEBS-a⁴⁷

„[Parlamentarna skupština] podstiče parlamente država učesnica OEBS-a da donesu propise da:

- a. Obezbede jasne, balansirane, transparentne i sprovodljive procedure za odricanje od parlamentarnog imuniteta u slučajevima krivičnih dela ili kršenja etičkih standarda;
- b. Obezbede da se privilegija parlamentarnog imuniteta ne sme primenjivati na radnje pojedinca pre nego što on/ona stupi na dužnost i na radnje koje preduzme nakon napuštanja javne funkcije“.⁴⁸

Isto tako, princip nepovredivosti mora biti pažljivo primenjivan, kako bi se izbeglo da poslanici koji traže zaštitu koju taj princip pruža ne budu krivično gonjeni za korupciju ili druga krivična dela. Stoga, parlamenti treba da budu u stanju da ukinu imunitet koji obezbeđuje taj princip. Imunitet se obično suspenduje kada se lice uhvati in flagrante delicto – u trenutku izvršenja krivičnog dela. Na primer, Rezolucijom 2274 Parlamentarne skupštine Saveta Evrope iz 2019. podstiču se države da „razmotre reviziju pravila o imunitetu koja obezbeđuju imunitet od krivičnog gonjenja članovima parlamenta za seksualno uznemiravanje i nasilje nad ženama, osim ako to već nije učinjeno“.⁴⁹

45 Nowak, Manfred, „Ljudska prava: Priručnik za poslanike“, Interparlamentarna unija i Kancelarija Ujedinjenih nacija visokog komesara za ljudska prava.

46 U Ujedinjenom Kraljevstvu, parlamentarna privilegija može se ukinuti radi sprovođenja postupka protiv klevete, ali argumenti kritičara su da se time narušava sloboda govora. Videti: „Prvi izveštaj“, Donji dom Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, Zajednički komitet o parlamentarnim privilegijama, Ujedinjeno Kraljevstvo, 9. april 1999, stavovi 60–82, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm>>.

47 „Deklaracija iz Brisela Parlamentarne skupštine OEBS-a i uredbe usvojene na 15. godišnjem zasedanju“, 2006, Parlamentarna skupština OEBS-a.

48 *Ibid.*

49 Savet Evrope, Parlamentarna skupština Saveta Evrope, Uredba 2274, „Promovisanje parlamenata slobodnih od seksizma i seksualnog uznemiravanja“, 2019, čl. 8.2.

Svaka odluka da se oduzme imunitet treba da se donese u skladu sa odgovarajućim postupkom, a poslaniku treba da se pruži prilika da obrazloži svoj slučaj i podnese žalbu.⁵⁰

U praksi, postoje velike razlike među zemljama OEBS-a u pogledu načina primene tog principa. Radeći na borbi protiv korupcije, GRECO je izrazila veliku bojazan da je princip nepovredivosti podložan zloupotrebi.⁵¹ Radi borbe protiv korupcije, važno je da niko nije „iznad zakona“ ili da se ne percipira da jeste. Zbog toga je potrebno zahtevati jasne kriterijume kad je reč o primenjivoj proceduri kako bi se izbegla diskreciona ovlašćenja i obezbedilo da elementi političke prirode ne budu u igri. Na primer, u Francuskoj, zahtev za ukidanje parlamentarnog imuniteta mora biti „ozbiljan, pošten i iskren“. Postoje drugi vidovi prakse gde se zahteva prosto glasanje rukom – na primer u Austriji i Belgiji. U nekim drugim zemljama, kao što su Moldavija i Španija, potrebno je tajno glasanje. U Danskoj, prosta većina glasova smatra se dovoljnom, dok je u Rumuniji potrebna dvotrećinska većina.

Grčka, Mađarska, Letonija, Moldavija, Crna Gora, Rumunija, Turska i Ukrajina dobile su preporuke GRECO za unapređenje mehanizama za ukidanje poslaničkog imuniteta, uključujući i obezbeđivanjem da se poštene i transparentni kriterijumi primenjuju prilikom donošenja takve odluke.⁵²

Dva principa izbalansirana su na različite načine u različitim sistemima. U anglosaksonskom modelu, imunitet neodgovornosti primenjuje se veoma strogo, ali je nepovredivost relativno slaba, budući da je rezervisana samo za građanske delikte i često nudi samo zaštitu od hapšenja, nasuprot drugim pravnim postupcima. U suprotnom modelu, koji se ponekad naziva „francuskim modelom“, koncept nepovredivosti veoma se široko tumači, odražavajući primat Narodne skupštine nad drugim državnim organima. Štaviše, čak i u francuskom primeru, postoji izuzetak za slučajeve in flagrante delicto, kada parlament ima mogućnost da ukine imunitet.⁵³ Brojne zemlje u centralnoj i istočnoj Evropi usvojile su francuski model.

Tokom poslednjih godina, sve je prisutnija diskusija o tome koji je model prikladniji za mlađe demokratije. S jedne strane, imunitet može biti potrebniji tamo gde su demokratske prakse slabije budući da može postojati veći rizik od preteranog pritiska ili lažnih optužbi od izvršne vlasti. S druge strane, u takvim demokratijama često su prisutni slučajevi političke korupcije, koji mogu dovesti do zloupotrebe imuniteta da bi se zaštitili oni koji su umešani u povredu dužnosti.⁵⁴

Evropski sud za ljudska prava priznaje parlamentarni imunitet kao legitimnu i sveprisutnu ustavnu normu. Međutim, smatra da imunitet predstavlja ograničenje prava iz Konvencije, posebno prava na pristup sudu prema članu 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima.⁵⁵ Prema mišljenju Suda, parlamentarni imunitet u vezi sa članom 6, koji se odnosi na pristup pravdi, i članom 10, koji se odnosi na slobodu izražavanja, procenjuje se na osnovu toga da li postoje le-

50 U vezi s tim Evropski sud za ljudska prava razmotrio je jedan sudski postupak. U postupku Demikoli protiv Malte (1991) 14 EHRR 47, Sud je istakao da je član 6(1) primenjen na nepoštovanje skupštinskog poslovnika o radu i da je, u datim okolnostima, došlo do povrede tog člana kojim se garantuje vođenje poštenog postupka od strane nezavisnog i nepristrasnog suda.

51 Palihovici, L., „Parlamentarni imunitet: izazovi po obuhvat privilegija i imuniteta koji uživaju članovi Parlamentarne skupštine“, Parlamentarna skupština Saveta Evrope, 6. juni 2016, <<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=22801&lang=EN>>.

52 „Četvrti krug procene: izveštaji o proceni i usklađenosti“, veb-sajt Grupe država za borbu protiv korupcije Saveta Evrope, <<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>>.

53 *Ibid.*, str. 5.

54 *Ibid.*, str. 7.

55 Videti „Vodič Evropskog suda za ljudska prava o Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima“.

gitimni ciljevi i srazmernost. Ukoliko nepovredivost služi da štiti slobodno obavljanje parlamentarnih zadataka, ono predstavlja opravdano ograničenje pristupa pravdi. Kada nije u pitanju zaštita, primena predstavlja kršenje Evropske konvencije.

Godine 2017, Turska je izglasala izmenu svog Ustava i ukinula imunitet od krivičnog gonjenja – nepovredivost, za slučajeve koji su u toku pred Narodnom skupštinom, što je kasnije potvrdio predsednik. Venecijanska komisija Saveta Evrope naknadno je sačinila detaljan izveštaj o tom amandmanu, tvrdeći da nepovredivost poslanika treba vratiti. U izveštaju stoji sledeće: „S obzirom na trenutnu situaciju u Turskoj, parlamentarna nepovredivost predstavlja suštinsku garanciju za funkcionisanje parlamenta. Velika narodna skupština Turske, nastupajući kao konstitutivna vlast, to je potvrdila zadržavajući nepovredivost za buduće slučajeve. Trenutno stanje u turskom sudstvu predstavlja najgori mogući trenutak za ukidanje nepovredivosti“.⁵⁶

U decembru 2017. parlament Severne Makedonije ukinuo je imunitet šestorici konzervativnih opozicionih poslanika, nakon što je tužilac zahtevao da budu zadržani 30 dana zbog navodnog upada protestanata u parlament prethodnog aprila.

Iako ne postoje međunarodna pravila koja eksplicitno regulišu parlamentarni imunitet na nacionalnom nivou i o tom pitanju treba da odlučuju pre svega nacionalni parlamenti, Venecijanska komisija dala je korisne smernice u svom izveštaju iz 2014 – o obuhvatu i ukidanju parlamentarnih imuniteta.⁵⁷ Komisija je takođe skrenula pažnju na pravila i smernice koje je izradio Evropski parlament, na osnovu bogate prakse i iskustva, i koje odražavaju „stepen konsenzusa na evropskom nivou o tome kako postupati sa nepovredivošću“.⁵⁸

1.4. Kontekst za reformu

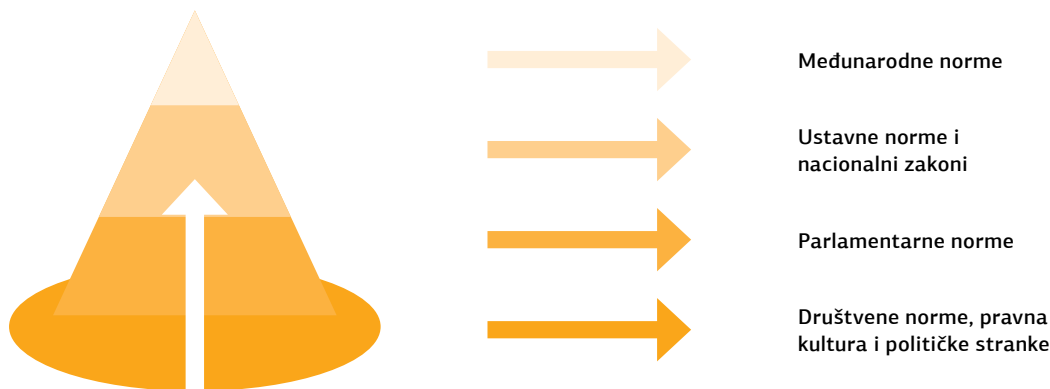
Pre nego što se počne sa reformom parlamentarnih standarda, važno je oceniti koja pravila već postoje i koji su drugi aspekti ovog konteksta relevantni za reformu. Taj „kontekst“ definišu četiri međuzavisna sloja standarda i normi (videti Sliku 4). Kao deo međunarodne zajednice, određena zemlja možda ima obaveze ili želi da se obaveže na poštovanje priznatih međunarodnih normi. Na nacionalnom nivou, ustavni normativi zemlje i drugi zakoni jesu od ključnog značaja za definisanje standarda integriteta. Štaviše, na nivou parlamentarnih normi, mogu da postoje formalni normativi – npr. poslovnik o radu, kao i neformalni. Konačno, ta tri sloja oslanjaju se na posebne društvene norme kao i na zajedničku pravnu kulturu, u kojoj političke stranke igraju značajnu ulogu u odabiru političkih kandidata i unapređenju standarda integriteta.

⁵⁶ „Turska: Zakon br. 6718. Ustavni amandman o ukidanju parlamentarnog imuniteta“, Venecijanska komisija Saveta Evrope, Mišljenje br. 858/2016, Strazbur, 21. septembar 2016.

⁵⁷ „Izveštaj o obuhvatu i ukidanju parlamentarnih imuniteta“, Venecijanska komisija.

⁵⁸ *Ibid.*, str. 10.

Slika 4: Normativni okvir iz koga proističu standardi integriteta



Međunarodni standardi

Ne postoji globalna regulativa za parlamentarno ponašanje i ne postoji „pravi“ način za definisanje ili primenu pravila.⁵⁹ Međutim, u poslednjoj deceniji 20. i prvoj deceniji 21. veka učinjen je značajan pomak u utvrđivanju određenih principa kao primera dobre međunarodne prakse u demokratskom upravljanju (videti Tabelu 2). Većina tih napora podrazumevala je uglavnom donošenje preporuka, dok Krivičnopravna konvencija protiv korupcije Saveta Evrope i Konvencija UN protiv korupcije predstavljaju važne pravno obavezujuće dokumente za zemlje potpisnice. Potonja Konvencija uključuje u svojoj definiciji „javnih funkcionera“ lica koja su nosioci „zakodavne funkcije“, kojom se apeluje na donošenje kodeksa ili standarda ponašanja radi borbe protiv korupcije i podsticanja integriteta, poštenja, odgovornosti i profesionalizma u obavljanju javne funkcije.

Uopšteno govoreći, međunarodne norme predstavljaju važne vodilje za sve zemlje koje žele da unaprede demokratske procese i da se bore protiv korupcije. Istovremeno, usaglašenost sa međunarodnim standardima može biti važna za ispunjavanje uslova za pridruživanje međunarodnim udruženjima ili dobijanje pomoći, kao i za signaliziranje posvećenosti budućim reformama.

⁵⁹ Jedina oblast u kojoj postoji relevantan kvaziglobalan propis odnosi se na podmićivanje javnih funkcionera, što može da uključuje i poslanike. Konvencija OEBS-a protiv podmićivanja, koju su do danas potpisale 43 zemlje (uključujući 31 zemlju učesnicu OEBS-a), zabranjuje davanje mita stranim javnim funkcionerima. Još veća grupa zemalja (uključujući sve zemlje učesnice OEBS-a) potpisala je Konvenciju UN protiv korupcije. Ti propisi očigledno su relevantni za bilo koju reformu pravila o ponašanju poslanika, ali, prema tim propisima, odgovornost više leži na kompanijama koje daju mito, nego na javnim funkcionerima koji ga primaju (iako potonji mogu snositi odgovornost prema svojim nacionalnim zakonima za primanje mita).

Tabela 2. Ka međunarodnim standardima ponašanja u parlamentu: hronologija

1996	Generalna skupština Ujedinjenih nacija usvaja „model međunarodnog kodeksa ponašanja za javne funkcionere“, kao alat za usmeravanje aktivnosti protiv korupcije. ⁶⁰
1997	Savet Evrope usvaja Vodeće principe za borbu protiv korupcije, koji sadrže broj 15, koji glasi: „podstaci usvajanje kodeksa ponašanja od strane izabranih predstavnika“ ⁶¹ . Usvaja se Konvencija OECD-a protiv podmičivanja, kojom se potpisnice obavezuju da primene nacionalno zakonodavstvo koje zabranjuje isplatu mita stranim javnim funkcionerima, uključujući poslanike, u međunarodnim poslovima. ⁶²
1999	Krivičnopravna konvencija Saveta Evrope protiv korupcije obavezuje države da zabrane aktivno i pasivno davanje mita „domaćim skupštinama u javnom sektoru.“ ⁶³ Savet Evrope osniva Grupu zemalja za borbu protiv korupcije (GRECO) koja prati poštovanje međunarodnih standarda protiv korupcije i Vodećih principa. Preporuka 6o Saveta Evrope sa Kongresa lokalnih i regionalnih organa vlasti o političkom integritetu lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika uključuje kodeks ponašanja, sa smernicama o merama za smanjenje rizika od korupcije. ⁶⁴
2000	Rezolucija 1214 Parlamentarne skupštine Saveta Evrope ukazuje na sve veći međunarodni konsenzus o neophodnosti postojanja mehanizma za obelodanjivanje interesa poslanika kao minimuma za regulisanje parlamentarnog ponašanja.
2005	Konvencijom UN protiv korupcije (UNCAC) uspostavljena je pravna obaveza za potpisnice „da primenjuju, u okviru [svojih] sopstvenih institucionalnih i pravnih sistema, kodekse ponašanja za ispravno, časno i dolično izvršavanje javnih funkcija“. ⁶⁵
2006	Briselska deklaracija Parlamentarne skupštine OEBS-a donosi preporuke za regulisanje profesionalnih standarda članova parlamenta (videti niže uokvireno). ⁶⁶
2010	Rezolucija Saveta Evrope 316 sa Kongresa lokalnih i regionalnih organa vlasti ⁶⁷ bavi se rizicima od korupcije i naglašava značaj unapređivanja „kulture zasnovane na etičkim vrednostima“.
2011	Partnerstvo za otvorenu upravu, kao multilateralna inicijativa čiji je cilj utvrđivanje konkretnih obaveza vlada za unapređenje transparentnosti, osnaživanje građana i borbu protiv korupcije, istaklo je usvajanje etičkih standarda i standarda integriteta za poslanike u svojoj Deklaraciji otvorene uprave, koju je do sada potpisalo 78 članica, uključujući 37 država učesnica OEBS-a, kao i 20 podnacionalnih vlada. Članice Partnerstva za otvorenu upravu obavezuju se na primenu „snažnih antikoruptivnih politika, mehanizama i prakse, obezbeđivanje transparentnosti u upravljanju javnim finansijama i državnim nabavkama, i održavanje ili uspostavljanje pravnog okvira za javno obelodanjivanje informacija o prihodima i imovini nacionalnih javnih zvaničnika na visokim položajima“. ⁶⁸
2012	Iniciran Četvrti krug procene GRECO, sa akcentom na sprečavanje korupcije među poslanicima, sudijama i tužiocima. ⁶⁹

60 „Rezolucija Generalne skupštine 51/59 o aktivnostima protiv korupcije“, Ujedinjene nacije, Njujork, 12. decembar 1996.

61 „Rezolucija (97) 24 o Dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije“, Savet Evrope, Strazbur, 6. novembar 1997.

62 „Konvencija o borbi protiv davanja mita stranim javnim funkcionerima u međunarodnim poslovima i odnosna dokumenta, OECD, 21. Novembar 1997. Definicija „strani javni funkcioner“ uključuje „sva lica koja su na zakonodavnoj, administrativnoj ili sudskoj funkciji strane zemlje“.

63 „Krivičnopravna konvencija protiv korupcije“, Savet Evrope, Strazbur, 27. januar 1999, <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>>.

64 „Preporuka 6o o političkom integritetu lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika“, Savet Evrope, Strazbur, 17. juni 1999, <<https://rm.coe.int/168071a0f7>>.

65 „Konvencija UN protiv korupcije“, *op. cit.*, napomena 19.

66 „Briselska deklaracija Parlamentarne skupštine OEBS-a i rezolucije usvojene na 15. godišnjem zasedanju“, Parlamentarna skupština OEBS-a, Brisel, 3–7. juli 2006.

67 „Rezolucija 316 – prava i obaveze lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika“, Savet Evrope, Kongres lokalnih i regionalnih organa vlasti, Strazbur, 19. oktobar 2016, <<https://rm.coe.int/1680718f96>>.

68 „Deklaracija otvorene uprave“, Partnerstvo za otvorenu upravu. Njujork, 20. septembar 2011.

69 „Četvrti krug procene: sprečavanje korupcije među poslanicima, sudijama i tužiocima“, GRECO, Strazbur, 1. januar 2012.

Tabela 2 (nast.). Ka međunarodnim standardima ponašanja u parlamentu: hronologija

2016	Rezolucija 401 Saveta Evrope sa Kongresa lokalnih i regionalnih organa vlasti o sprečavanju korupcije i unapređenju etike u javnom životu na lokalnom i regionalnom nivou sadrži obavezu revidiranja i ažuriranja Evropskog kodeksa ponašanja u vezi sa političkim integritetom lokalnih i regionalnih predstavnika. ⁷⁰
2017	Četvrti krug procene GRECO okončan je preporukom da poslanici, sudije i tužioci preuzmu više odgovornosti za podizanje i održavanje visokih standarda ponašanja i integriteta. ⁷¹ GRECO je takođe donela Procenu kodeksa ponašanja za članove Parlamentarne skupštine Saveta Evrope. ⁷²
2018	Pedeset sedam država učesnica OEBS-a usvaja „Odluku o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama“, u kojoj je izložena bojazan da raširena diskriminacija žena i dalje podriva njihovo delotvorno učešće u političkom i javnom životu na svim nivoima. ⁷³

Ustav i nacionalni zakonodavni okvir

U uspostavljanju sistema za regulisanje parlamentarnih standarda i donošenja odluke o njegovim karakteristikama, predlagači akata treba da uzmu u obzir odgovarajuće odredbe u ustavu, uključujući odnos snaga između parlamenta, izvršne vlasti i sudstva. Ustav i, *de facto*, odnos snaga oblikovaće podsticaje i mogućnosti da se poslanici ponašaju profesionalno i sa integritetom. To bi moglo pomoći u utvrđivanju prioriternih oblasti za regulisanje. Na primer, ukoliko je parlament slab i ima mali uticaj na izradu politika i zakona, manja je verovatnoća da će interesne grupe nastojati da kupe uticaj podmićivanjem poslanika. Glavni rizici od povrede dužnosti mogli bi da se tiču upotrebe parlamentarnih resursa.

Štaviše, nova pravila i sadržaj kodeksa ponašanja moraju biti usaglašeni sa ustavom i važećim zakonima koji se odnose na ponašanje tokom vršenja javne funkcije, zakonima o političkim strankama i finansiranju stranaka, zakonima o statusu poslanika ili statusu parlamenta, zakonima o zloupotrebi položaja i sukobu interesa, zakonima o borbi protiv korupcije i diskriminacije. Od izuzetne je važnosti da svaki novi kodeks ponašanja ne bude suprotan važećim zakonima. Pored toga, na samom početku korisno je prikupiti i analizirati važeće zakone kako bi se utvrdili propusti i oblasti rizika i poslanici podsetili na svoje zakonske obaveze i prava.

U SAD-u, etička pravila u Kongresu propisana su ne samo u delovima Ustava, već i u pravilima, posebnim kodeksima ponašanja u Predstavničkom domu i Senatu, Pravilima i Etičkom priručniku Predstavničkog doma. Zakon o etici u vladi iz 1978. godine i Zakon o odgovornosti Kongresa iz 1955. godine takođe se primenjuju u pojedinim slučajevima.

U pojedinim zemljama poslanici potpadaju pod sisteme propisa koji se primenjuju na javne funkcionere i prema tome mogu biti predmet međunarodnih antikorupcijskih obaveza, kao što

70 „Rezolucija 401 o sprečavanju korupcije i unapređenju etike u javnom životu na lokalnom i regionalnom nivou“, Savet Evrope, Kongres lokalnih i regionalnih organa vlasti, Strazbur, 28. oktobar 2010, <<https://rm.coe.int/1680767269>>.

71 „Sprečavanje korupcije: poslanici, sudije i tužioci – zaključci i trendovi“, GRECO, oktobar 2017, <<https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7>>.

72 „Procena Kodeksa ponašanja za članove Parlamentarne skupštine Saveta Evrope“, GRECO, Strazbur, 19–23. juni 2017.

73 Odluka 4/18 Ministarskog saveta o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama“, OEBS, Milano, 7. decembar 2018, <https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/40710.pdf>.

je Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije.⁷⁴ Na primer, u Gruziji, Ustav i Zakon o javnim službama sadrže odredbe kojima se reguliše ponašanje javnih funkcionera i koje se odnose i na poslanike. U drugim institucionalnim rešenjima, postoje posebni regulatorni sistemi za različite uloge u javnom sektoru. Na primer, ponekad se pravi razlika između poslanika koji imaju izvršnu funkciju i onih koji je nemaju. U Ujedinjenom Kraljevstvu, postoji poseban kodeks za poslanike koji su istovremeno ministri, po kome podležu strožoj kontroli i ispitivanju. U Irskoj, postoje različiti kodeksi za „nosioc funkcija“ (npr. ministre ili predsednike odbora) i za „nenosioc funkcija“, što u nekim slučajevima pokriva izabrane i neizabrane funkcionere.⁷⁵ Za pojedina pitanja takođe bi moglo biti korisno proširivanje propisa i na bliske saradnike poslanika, kao što su ključno osoblje i pomoćnici, članovi porodice i prijatelji.⁷⁶

Tabela 3. Primeri kodeksa ponašanja za „nosioc funkcija“

Zemlja	Kodeks	Glavne karakteristike
Kanada	Kodeks o sukobu interesa i ponašanju po isteku funkcije za nosioce funkcija u javnom sektoru	Odredbe regulišu ponašanje nosioca funkcija u javnom sektoru (npr. ministara, državnih sekretara, sekretara u parlamentu)
Gruzija	Zakon o javnim službama	Odredbe regulišu ponašanje nosioca funkcija u javnom sektoru, uključujući poslanike
Irska	Kodeks ponašanja za nosioce funkcija	Odredbe regulišu ponašanje nosioca funkcija (npr. premijera, zamenika premijera, ministara, poslanika koji su predsednici poslaničkih odbora)
Litvanija	Kodeks ponašanja za državne političare	Odredbe regulišu ponašanje svih političara, uključujući poslanike
Malta	Kodeks ponašanja za ministre i sekretare u parlamentu	Odredbe regulišu ponašanje ministara i sekretara u parlamentu
Ujedinjeno Kraljevstvo	Ministarski kodeks	Odredbe regulišu ponašanje ministara
Francuska	Kodeks za Ministarski savet	Odredbe regulišu plate, poklone i gostoprimstvo, privatne pozive i korišćenje prevoza radi javnog posla članova Ministarskog saveta

Lica koja rade na izradi propisa treba da obezbede da su novi sistemi za regulisanje parlamentarnih standarda usaglašeni sa izbornim zakonima. Izborni sistem jedne zemlje može da utiče na odnos snaga između političke stranke i poslanika kao pojedinca, te i na obrazac rizika od korupcije. U proporcionalnom predstavničkom sistemu sa zatvorenim stranačkim listama, sami poslanici mogu lojalnost stranci staviti iznad interesa glasača. Nasuprot tome, u sistemu

74 Videti stav A.4 tematskog izveštaja o „Sprovođenju Poglavlja III (Krivične radnje i primena zakona) Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije“ (CAC/COSP/2011/2) koja je podeljena na Konferenciji država potpisnica Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, 25. avgust 2011, <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2011-August-25-26/V11854_47e.pdf>.

75 „Kodeks ponašanja za članove Dail Eireann-a osim za nosioce funkcija“, Predstavnički dom Irske, 2002, <https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Ireland_MPs%20Code%20of%20Conduct_EN.pdf> i „Kodeks ponašanja za nosioce funkcija“, Predstavnički dom Irske, 2001, <<https://www.sipo.ie/documents/english/Code-of-Conduct-for-Office-Holders-.pdf>>. Za Senat videti: Predstavnički dom Irske, „Kodeks ponašanja za članove Seanad Eireann-a osim za nosioce funkcije“, 2002, <https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/committee/seanad/25/committee_on_members_interests_seanad_eireann/termsOfReference/2002/2002-04-18_code-of-conduct-for-members-of-seanad-eireann_en.pdf>.

76 „Prijave imovine javnih funkcionera: alatka za sprečavanje korupcije“, *op. cit.*, napomena 28.

gde poslanici zastupaju biračko telo, odgovornost prema biračima može biti veća te poslanici mogu biti motivisaniji da se regulišu sopstveno ponašanje.

Takođe su relevantni nacionalni zakoni o finansiranju stranaka. U nedavnoj studiji Kancelarije Evropskog parlamenta za unapređenje parlamentarne demokratije navedeno je sledeće: „U zemljama u kojima političke stranke finansira država, odnos između politike i privatnog sektora drugačiji je od onog koji postoji u zemljama gde se stranke finansiraju isključivo iz privatnih i korporacijskih donacija.“⁷⁷ To znači da lobiranje privrednih subjekata može da predstavlja veći rizik po integritet poslanika u zemljama u kojima se stranke i kandidati u velikoj meri oslanjaju na sredstva privatnog sektora.

Parlamentarne norme i običaji

Svaka reforma propisa o parlamentarnim standardima takođe mora da uzme u obzir postojeće kodekse ponašanja za zakonodavce ili zaposlene u parlamentu, poslovničke procedure, parlamentarne rezolucije, kao i vodiče i priručnike za zakonodavce. Neformalna pravila i konvencije o tome kako poslanici treba da se ponašaju i kako se izvršavaju parlamentarni poslovi često su takođe veoma važni za rad parlamenta. Primeri takve prakse su sledeći⁷⁸:

- Članovi Parlamenta u Ujedinjenom Kraljevstvu slušaju „prvi govor“ novog člana parlamenta bez intervenisanja.
- Poslanici se obraćaju jedan drugome sa „uvaženi“ u Italiji, Malti i Ujedinjenom Kraljevstvu.
- Poslanici mogu da ostanu na plenarnom zasedanju da bi saslušali bar dva odgovora posle svog izlaganja, i
- Od poslanika se očekuje da, u vidu izraza ljubaznosti, obaveste drugog poslanika ukoliko planiraju da ga u svom govoru u parlamentu navedu u negativnoj konotaciji.

Prilikom definisanja profesionalnih standarda u parlamentu potrebno je uzeti u obzir navedene finese. Na primer, u pojedinim skupštinskim domovima, predsedavajući ili predsednik parlamenta igra važnu ulogu u sprovođenju pravila i normi tokom rasprave i često postavlja niz važnih presedana u smislu toga šta predstavlja dozvoljeno ponašanje. Međutim, legitimnost takve prakse veća je kada predsedavajući ne pripada nijednoj političkoj stranci. U parlamentima gde predsedavajući ne ostavlja po strani privrženost svojoj političkoj stranci po preuzimanju mandata, takva regulatorna uloga može biti kontroverznija.⁷⁹ Upotreba rodno osetljivog jezika prilikom izrade propisa, poslovnika o radu, zvaničnih saopštenja, internih akata i materijala može biti formalizovana kao sredstvo za borbu protiv rodno zasnovane diskriminacije.⁸⁰

Društvene norme i organizaciona kultura parlamenata i političkih stranaka

U društvu takođe mogu postojati neformalne norme koje negativno utiču na ponašanje u parlamentu. U pojedinim zemljama očekuje se da poslanici favorizuju svoje biračko telo time što će usmeravati državna sredstva ka svojim glasačima i lokalnim interesnim grupama. Na to se u mnogim zemljama gleda kao na legitimni aspekt uloge zakonodavca, ali se u nekim drugim smatra neprikladnim.

77 Evropski parlament, „Parlamentarna etika: pitanje poverenja“ (Brisel, Evropski parlament, Kancelarija za unapređenje parlamentarne demokratije, 2011), str. 14, <<https://www.parlament.cat/document/intrade/59368>>.

78 Takva praksa često se beleži u publikacijama o praksi u određenom parlamentu, npr. u Ujedinjenom Kraljevstvu; videti: Jack, Malcolm, „Erskine May: Parlamentarna praksa“ (London: LexisNexis Butterworth, 2011).

79 U parlamentarnoj praksi koja se odnosi na Vestminster, sistem Ujedinjenog Kraljevstva, predsedavajući se distancira od svoje stranke nakon izbora na položaj predsedavajućeg.

80 „Rodno osetljiv jezik u parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine“, Sarajevski otvoreni centar, 20. april 2017, <<http://soc.ba/en/gender-sensitive-language-in-the-parliament-of-the-federation-of-bih/>>.

Raznoliko članstvo u parlamentima i napuštanje društveno uslovljenih polnih uloga može predstavljati i izazov i priliku za razgovor o društvenim i organizacionim normama. Sve više parlamenta izrađuje akcione planove za rodnu ravnopravnost i uvodi odgovarajuće izmene, kao što su izbegavanje noćnih sednica ili zakazivanje redovne satnice glasanja, kako bi se uvelo „balansiranije“ radno vreme. Pokret „#MeToo“ i odgovarajući dokazi o seksualnom uznemiravanju u parlamentima stavili su ponašanje poslanika u centar pažnje. Taj pokret je ukazao na radna okruženja u nacionalnim parlamentima gde se tolerišu određeni vidovi diskriminatornog ponašanja i/ili se ne priznaje postojanje takvih problema. Zaposleni u parlamentu mogu biti posebno izloženi uznemiravanju, s obzirom na to da je organizaciona kultura često veoma hijerarhijski ustrojena, te može biti teško ukazati na nečije nepošteno postupanje.

Kako je istaknuto u pomenutoj anketi Interparlamentarne unije i Parlamentarne skupštine Saveta Evrope iz 2018. godine, koja se ticala seksizma, uznemiravanja i nasilja nad ženama u parlamentu, neravnoteža moći posebno je izražena između poslanika i njihovih pomoćnika u parlamentu, koje obično direktno zapošljavaju poslanici.⁸¹ Budući da nemaju status državnih službenika, pomoćnici nužno nemaju isti nivo zaštite ili sigurnosti posla. Zbog činjenice da status i važeća pravila nisu jasno definisani, poslovni odnos između poslanika kao poslodavaca i njihovih pomoćnika često je prenebregnut ili zanemaren u politici čiji je cilj borba protiv maltretiranja i seksualnog uznemiravanja u parlamentima. Ti nalazi posebno su istaknuti u izveštaju koji je 2018. godine objavio bivši sudija Visokog suda Ujedinjenog Kraljevstva, postavljen da sprovede nezavisnu istragu o nizu tvrdnji o povredi dužnosti u parlamentu.⁸²

Nova pravila kojima se zanemaruju ili prenebregavaju postojeće norme i konvencije verovatno će biti manje delotvorna. Međutim, zemlje koje nastoje da ispune međunarodne standarde mogu utvrditi da je lokalna praksa suprotna tim ciljevima. Poslanicima može biti potrebna podrška, praktična i moralna, kako bi postupali u skladu sa novim normama ili odoleli pritiscima da poštuju stare društvene norme.

Takođe, političke stranke igraju ključnu ulogu etičkih čuvara demokratije, počev od odabira političkih kandidata.⁸³ Političke stranke mogu igrati odlučujuću ulogu u definisanju etičkih standarda za buduće poslanike i funkcionere u javnom sektoru. Budući da one prve proveravaju i vrše odabir političkih kandidata, političke stranke treba da funkcionišu kao etički filteri. Treba da podrže samo one pojedince koji razumeju i primenjuju visoke etičke standarde.

81 Videti: „Seksizam, uznemiravanje i nasilje nad ženama u parlamentima u Evropi“, *op. cit.*, napomena 9.

82 Cox, Laura, „Maltretiranje i uznemiravanje zaposlenih u Donjem domu: nezavisan izveštaj o istrazi“, 15. oktobar 2018, <<http://www.cpaq.org/cpaq/cpadocs/CWP%20Workshop%204%20The%20Bullying%20and%20Harassment%20of%20Parliamentary%20staff.pdf>>.

83 Videti odeljke 97, 98. i 167. „Smernica o regulisanju političkih stranaka“ (Varšava: OEBS/ODIHR, Venecijanska komisija Saveta Evrope, 2011) <<https://www.osce.org/odihr/77812>>.

Političke stranke mogu vršiti ulogu čuvara etičkog kodeksa na različite načine, uključujući:

- Uvođenjem kodifikovanih etičkih standarda u svoje stranačke programe i/ili zahtevanjem od političkih kandidata da potpišu etičke kodekse ili, na primer, deklaracije protiv rasizma;
- Kontrolom etički osetljivih informacija o kandidatima tokom procesa odabira kandidata;
- Javnim osuđivanjem neprikladnog ponašanja svojih članova; i
- Izgradnjom mehanizma (npr. stranačkog etičkog ili disciplinskog odbora) kojim se omogućava da se članovi i izborna telo direktno uključe u proces odabira svojih političkih predstavnika u smislu etičkog postupanja. Na taj način, političke stranke mogu takođe vršiti i obrazovnu etičku ulogu i podizati svest o etici u širem društvenom okviru.

Pored toga, pojedine stranke imaju kodekse ponašanja za svoje članove, doprinoseći negovanju etičke kulture među stranačkim aktivistima, kao i nosiocima funkcija. Brojne stranke širom regiona OEBS-s uvele su kodekse ponašanja za svoje članove, uključujući Hrišćanske demokrate u Finskoj⁸⁴, Partito Democratico u Italiji⁸⁵, Podemos u Španiji⁸⁶ i Liberalne demokrate u Ujedinjenom Kraljevstvu⁸⁷.

84 Videti „Etičke instrukcije“ Hrišćansko-demokratske stranke u Finskoj za lokalne izbore 2021. godine: <<https://www.kd.fi/politiikka/saannot/eettiset-ohjeet/>>.

85 Videti „Etički kodeks“ Demokratske stranke u Italiji, usvojen 16. februara 2008: <<https://www.partitodemocratico.it/gCloud-dispatcher/7dd6c984-b2f7-4149-8469-e2boad3a0bc2>>.

86 Videti veb-sajt o transparentnosti Podemosa: <<https://transparencia.podemos.info/>>.

87 Videti „Kodeks ponašanja“ za članove Liberalno-demokratske stranke u Ujedinjenom Kraljevstvu, usvojen u januaru 2017: <<https://www.libdems.org.uk/doc-code-of-conduct>>.

Drugi deo: Alatke za reformisanje standarda integriteta

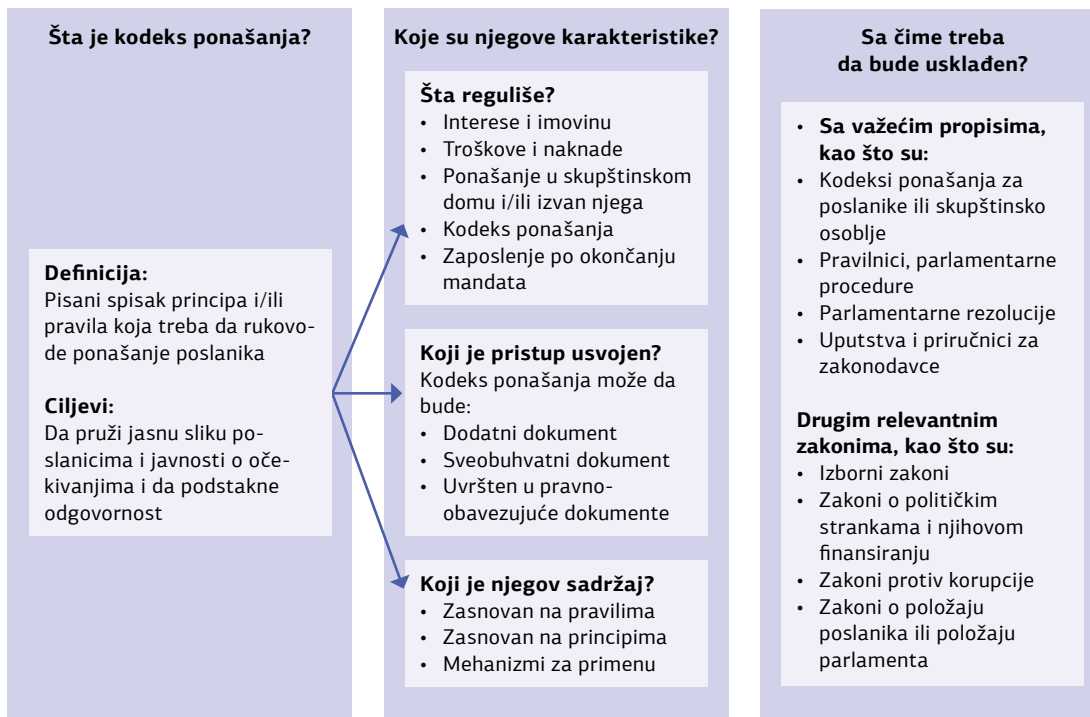
Ovaj deo studije predviđen je kao praktičan vodič koji će se koristiti kao referenca za lica koja se bave izradom ili reformom parlamentarnih standarda.

U **Odeljku 2.1.** razmatra se pitanje da li kodeks ponašanja treba posmatrati kao sastavni deo parlamentarnih standarda, procenjuju se moguće koristi od postojanja takvog kodeksa i ispituju se različite vrste kodeksa koji su u upotrebi. **Odeljak 2.2.** bavi se različitim načinima za izradu kodeksa ponašanja i nudi nekoliko primera iz zemalja učesnica OEBS-a.

U narednim odeljcima ovog dela studije razmatra se „šta treba regulisati”. U **Odeljku 2.3.** analiziramo brojne elemente ponašanja koje kodeks treba da reguliše. Ti elementi uključuju ponašanje u skupštinskoj sali, moguće sukobe interesa, uključujući poklone i gostoprimstvo, korišćenje javnog novca u vidu troškova i naknada, interakciju poslanika sa lobistima, nediskriminaciju, zapošljavanje posle prestanka funkcije u parlamentu. U svakom od tih odeljaka razmatramo rizike tih pitanja po integritet pojedinačnih parlamentaraca i same parlamente. U **Odeljku 2.4.** analiziramo potencijal novih tehnologija za podsticanje regulisanja.

2.1. Kodeks ponašanja

Slika 5: Izrada kodeksa ponašanja



Pripreme za izradu: kodifikacija

Kao što je istaknuto u Odeljku 1.4, u brojnim zemljama, ponašanje poslanika uređeno je članovima nacionalnih ustava i elementima drugih zakona, uključujući zakone kojima se definišu pravila za nosioce javnih funkcija, zakone o sukobu interesa, zakone o prijavi imovine, zakone o parlamentima, kao i krivične zakone i zakone o upravnom postupku. Pre početka izrade kodeksa ponašanja, važno je proceniti te elemente u ustavnom i pravnom okviru kako bi kodeks bio usklađen i pružao dodatnu vrednost.

Godine 2017, u okviru aktivnosti pripreme terena za izradu novog kodeksa ponašanja, nevladina Agencija za zakonodavne inicijative sprovela je sveobuhvatnu analizu relevantnog zakonodavstva koje već postoji u Ukrajini. Izvršili su kodifikaciju tih zakona, koja može biti korišćena kao osnov za pravne reference u okviru budućeg kodeksa. Pored toga, proces kodifikacije pomaže da se poslanici ubede u korist postojanja svih pravila u jednom dokumentu (npr. kodeksu). Kodifikacija je korisna kao sveobuhvatan izvor smernica za poslanike. Takođe može ponuditi javnosti i medijima referentni dokument za lako korišćenje, na osnovu koga je moguće proveravati ponašanje poslanika i na bolji način pozivati parlamente na odgovornost.

Mnogi reformatori tvrde da je korisno da postoji jedan sveobuhvatni dokument koji objedinjuje sve zakonske i regulatorne obaveze poslanika i njihovog osoblja na jednom mestu. Na primer, Parlament Škotske usvojio je kodeks ponašanja koji, pored toga što definiše pravila, sadrži detaljne navode i analize relevantnih delova drugih zakona.⁸⁸

Drugi pristup jeste da se kodeks ponašanja utvrdi u pravno obavezujućem dokumentu kao što je slučaj sa kodeksima Nemačke ili Letonije, koji predstavljaju anekse poslovnika njihovih parlamenta. Isto tako, 2015. godine, Donji dom Parlamenta Kanade usvojio je kodeks ponašanja o seksualnom uznemiravanju među članovima Doma, koji sada predstavlja Dodatak Parlamentarnim pravilima Donjeg doma.⁸⁹

Korišćeni pristup varira (kao što je ilustrovano u slici dalje u tekstu). Ukupno 17 od 34 parlamentarna kodeksa u regionu OEBS-a usvojena su i ugrađena u poslovničke o radu parlamenta. U pojedinim slučajevima to je urađeno u okviru postupka izmene dokumenta kako bi se uključio novi skup etičkih standarda i odredbi. U drugim slučajevima, poslovnički su dopunjeni aneksom, u kome je izložen kodeks ponašanja. Druga mogućnost za usvajanje kodeksa ponašanja jeste putem donošenja skupštinske rezolucije, što je učinilo 11 nacionalnih parlamenta u regionu (Bosna i Hercegovina, Estonija, Francuska, Island, Mongolija, Crna Gora, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovenija i Ujedinjeno Kraljevstvo). Tri parlamenta (Italija, Norveška i Švedska) izložila su svoje etičke standarde u vidu deklaracija.⁹⁰ U Azerbejdžanu i Litvaniji, kodeksi ponašanja usvojeni su kao primarno zakonodavstvo, a u Irskoj kao skupštinski predlog.

Tabela 4. Zemlje u regionu OEBS-a u kojima je bar jedan dom nacionalnog parlamenta usvojio kodeks ponašanja

Zemlja	Dokument	Vrsta	Mehanizam sprovođenja	Godina usvajanja
1. Albanija	Kodeks ponašanja	Poslovnik o radu (Aneks)	Samoregulacija (Skupštinski biro)	2018.
2. Azerbejdžan	Pravila etičkog ponašanja poslanika	Primarno zakonodavstvo	Samoregulacija (Disciplinska komisija)	2017.
3. Belgija	Kodeks dužnosti (Skupština i Senat)	Poslovnik o radu	Bez mehanizma sprovođenja	2013.
4. Bosna i Hercegovina	Kodeks ponašanja (Predstavnički dom i Dom naroda)	Rezolucija	Samoregulacija (Zajednički komitet o ljudskim pravima)	2008.
5. Bugarska	Etička pravila ponašanja (Narodna skupština)	Poslovnik o radu	Samoregulacija (Komitet za borbu protiv korupcije, sukob interesa i parlamentarnu etiku)	2014.
6. Kanada	Kodeks o sukobu interesa za senatore	Poslovnik o radu	Samoregulacija	2005.

88 „Kodeks ponašanja poslanika Parlamenta Škotske“, peto izdanje, osma revizija, Parlament Škotske, 8. mart 2021, <<https://www.parliament.scot/about/how-parliament-works/parliament-rules-and-guidance/standing-orders/-/media/36f5424de5004435813db7139f091e50.ashx>>.

89 „Kodeks ponašanja članova Donjeg doma: seksualno uznemiravanje među članovima“, Donji dom Parlamenta Kanade, 11. decembar 2019, <<https://www.ourcommons.ca/About/StandingOrders/Appa2-e.htm>>.

90 Leone, Jacopo, „Kodeksi ponašanja za nacionalne parlamente i njihova uloga u unapređenju integriteta: proce-na“. Rad pripremljen za Globalni forum Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj u vezi sa aktivnostima borbe protiv korupcije i pitanjima integriteta, 2017.

Zemlja	Dokument	Vrsta	Mehanizam sprovođenja	Godina usvajanja
7. Estonija	Dobra praksa Riigikogu	Rezolucija	Samoregulacija (Izabrani odbor za borbu protiv korupcije)	2004.
8. Finska	Instrukcije Saveta predsednika parlamenta o poslovniku o radu	Poslovnik o radu	Samoregulacija (Parlamentarna kancelarija)	2015.
9. Francuska	Kodeks dužnosti (Narodna skupština i Senat)	Rezolucija	Koregulacija (Poverenik Narodne skupštine za etičke standarde i Biro Narodne skupštine) Samoregulacija (Etički odbor – Senat)	2011.
10. Gruzija	Etički kodeks	Poslovnik o radu	Samoregulacija (Savet za etiku)	2018.
11. Nemačka	Kodeks ponašanja (Bundestag)	Poslovnik o radu	Samoregulacija (Predsednik Parlamenta i Uprava Bundestaga)	1972.
12. Grčka	Kodeks ponašanja	Poslovnik o radu (Aneks)	Samoregulacija (Specijalni stalni odbor za parlamentarnu etiku i predsednik)	2016.
13. Island	Kodeks ponašanja (Althingi)	Rezolucija	Koregulacija (Odbor predsednika Parlamenta i nezavisni Savetodavni odbor)	2016.
14. Irska	Kodeks ponašanja (Dom i Senat)	Skupštinski predlog	Samoregulacija (Odbor za interese članova)	2002.
15. Italija	Kodeks ponašanja (Donji dom)	Deklaracija (faza testiranja, u svetlu uključivanja u Poslovnik o radu)	Samoregulacija (Savetodavni odbor za ponašanje članova)	2016.
16. Kirgistan	Kodeks ponašanja	Poslovnik o radu	Samoregulacija	2008.
17. Letonija	Etički kodeks (Saeima)	Poslovnik o radu	Samoregulacija (Odbor za mandate, etiku i podneske)	2006.
18. Litvanija	Kodeks ponašanja	Primarno zakonodavstvo	Samoregulacija (Odbor za etiku i procedure)	2006.
19. Luksemburg	Kodeks ponašanja	Poslovnik o radu	Samoregulacija (Savetodavni odbor o ponašanju članova)	2014.
20. Malta	Etički kodeks	Poslovnik o radu	Samoregulacija (Predsednik Skupštine)	1995.
21. Mongolija	Kodeks ponašanja za poslanike Parlamenta Mongolije	Rezolucija	Samoregulacija (Stalni odbor za etiku i disciplinu)	2009.
22. Crna Gora	Etički kodeks	Rezolucija	Samoregulacija (Komisija za sprečavanje konflikta interesa)	2014.
23. Holandija	Odeljenje za integritet (Senat) Integritet poslanika Uredbe (Predstavnički dom)	Poslovnik o radu	Bez mehanizma sprovođenja	2015.
24. Severna Makedonija	Kodeks etičkog ponašanja članova Parlamenta	Poslovnik o radu	Samoregulacija (Odbor za proceduralna pitanja i pitanja u vezi sa imunitetom tokom mandata)	2018.

Zemlja	Dokument	Vrsta	Mehanizam sprovođenja	Godina usvajanja
25. Norveška	Etičke smernice	Deklaracija	Bez mehanizma sprovođenja	2013.
26. Poljska	Etička pravila	Rezolucija	Samoregulacija (Etički odbor)	1998.
27. Portugal	Kodeks ponašanja	Rezolucija (Komitet)	Bez mehanizma sprovođenja	2018.
28. Rumunija	Kodeks ponašanja	Rezolucija	Bez mehanizma sprovođenja	2017.
29. Srbija	Kodeks ponašanja	Poslovník o radu	Samoregulacija (Odbor za administrativna i budžetska pitanja i pitanja vezana za mandat i imunitet)	2020.
30. Slovenija	Kodeks ponašanja (Nacionalni savet)	Rezolucija	Bez mehanizma sprovođenja	2015.
31. Španija	Kodeks ponašanja (Kongres i Senat)	Poslovník o radu	Koregulacija (Predsednik Parlamenta+Odbor za statut članova i Kancelarija za sukob interesa)	2020.
32. Švedska	Kodeks ponašanja (Riksdag)	Deklaracija	Samoregulacija (Predsednik Kancelarije Parlamenta)	2016.
33. Ujedinjeno Kraljevstvo	Kodeks ponašanja (Gornji dom i Donji dom)	Rezolucija	Koregulacija (Odbor za standarde u javnom životu i poverenik za standarde)	1995 1996.
34. Sjedinjene Američke Države	Kodeks ponašanja (Dom i Senat)	Poslovník o radu	Eksterna regulacija (Kancelarija za etiku u Kongresu)	1968.
Evropski parlament	Kodeks ponašanja	Poslovník o radu	Samoregulacija (Savetodavni odbor o ponašanju članova)	2012.

Dodata vrednost kodeksa ponašanja

Čak i kada nisu pravno obavezujući dokumenti, kodeksi mogu da pomognu da se uredi ponašanje samim time što postoje:

„Kada svi jasno poznaju etičke standarde organizacije, s većom verovatnoćom će prepoznati prestupe i učiniće nešto u vezi s tim. Drugo, počinioci se uglavnom ustežu da počine neetičko delo ukoliko veruju da svi oko njih znaju da to nije ispravno. Konačno, korumpirani pojedinci veruju da je veća verovatnoća da će biti uhvaćeni u okruženju koje ističe etičko ponašanje.“⁹¹

91 *Ibid.*, str. 8

Uslovi za postojanje delotvornog kodeksa u Ukrajini

„Sistemi koji regulišu etičko ponašanje poslanika uspešni su onda kada sami poslanici osećaju da taj proces pripada njima i da ga međusobno dele. Apelujem na parlamentarne frakcije i relevantne odbore da se uključe u inkluzivan dijalog radi izrade i primene standarda parlamentarne etike u parlamentu Ukrajine.“

Gđa Oksana Siroid, bivši zamenik predsednika Vrhovne rade, tokom događaja u organizaciji ODIHR-a u Kijevu, 2016.

Kodeks takođe može da definiše ciljeve koji prevazilaze zakonske obaveze, pozivajući na vrednosti koje treba da usmeravaju ponašanje poslanika i na standarde kojima oni treba da teže.⁹² Na primer, kodeksom se može zabraniti ponašanje koje nije nezakonito, ali se smatra neetičkim. Isto tako, kodeks može da podstakne ponašanje koje ide u korist zdravom demokratskom procesu.⁹³

Kodeks ponašanja političara Litvanije iz 2006. godine uređuje osnovne principe i zahteve za ponašanje političara u javnom životu i definiše mere da bi se obezbedila kontrola ponašanja političara i utvrdili koraci koje je potrebno preduzeti u slučajevima kada su prekršene odredbe Kodeksa. Na primer, u Kodeksu je navedeno da „u javnom životu, političari države treba da poštuju sledeće principe ponašanja: pravda treba da bude jednako pružena svima, bez obzira na nacionalnost, rasu, pol, jezik, poreklo, društveni položaj, obrazovanje, religijska uverenja, političke stavove, godine ili druge razlike“.⁹⁴

Diskusija: Koje su koristi kodeksa ponašanja?

Ukoliko je ponašanje poslanika već uređeno ustavom i zakonima zemlje, da li je kodeks ponašanja neophodan? Kodeks ponašanja može imati nekoliko svrha, uključujući:

- **Podsticanje diskusije o kulturi integriteta** – Izrada kodeksa može biti odličan način da se pokrene diskusija o postojećim standardima i standardima kojima bi poslanici želeli da teže. Može pomoći u utvrđivanju izazovnih pitanja i izgradnji konsenzusa o prihvatljivim standardima.
- **Lakše snalaženje poslanika** – Objašnjavanjem svih zvaničnih pravila na jednom mestu, kodeks ponašanja služi kao vredan izvor smernica za poslanike. Ukoliko se dosledno primenjuje, može pomoći poslanicima da zaštite od upliva medija aspekte svojih privatnih života koji su van obuhvata kodeksa.
- **Davanje saveta i smernica za poslanike** – Usvajanje kodeksa može omogućiti uspostavljanje savetodavnih mehanizama koje poslanici mogu da koriste da bi im bilo jasno šta znači pravilno ponašanje u određenim okolnostima.

92 Vestminsterska fondacija za demokratiju ističe da „kodeks“ ima različita značenja u različitim pravnim kulturama. U tradiciji običajnog prava kodeks se smatra „nezakonskim propisom koji je izrađen putem dogovora“, a u tradiciji kontinentalnog prava kodeks je pravno obavezujući dokument.

93 „Zakonodavna etika i kodeksi ponašanja“, *op. cit.*, napomena 31, str. 18.

94 „Rodno osetljivi parlamenti: globalni pregled dobre prakse“, Interparlamentarna unija, 2011, < <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/gender-sensitive-parliaments>>.

- **Unapređenje odgovornosti** – Kodeks definiše jasne standarde na osnovu kojih javnost i mediji mogu pozivati poslanike i parlament na odgovornost.
- **Unapređenje profesionalizma i kolegijalnosti** – Kodeksi ponašanja takođe su opisani kao „ono što profesionalci koriste kako bi mogli da tvrde da su 'profesionalci'“.⁹⁵ Što se više uloga poslanika smatra dostojnom poštovanj i prestižnom, lakše će biti da se visoko kvalitetni pojedinci privuku u službu. Kodeks takođe može da služi kao „zajednički imenilac“, nešto zajedničko za sve poslanike, među brojnim stvarima koje ih dele.
- **Omogućavanje fleksibilnosti** – Kada je kodeks usvojen putem skupštinske rezolucije, može se menjati i dopunjavati relativno brzo kako bi odražavao probleme koji se pojavljuju ili izmene u propisima. Pritom, treba da postoji jasna procedura za takve izmene, a norme koje su deo poslovnika treba da budu predmet uobičajenog postupka za izmenu pravila.

Kada je reč o sadržaju, kodeks može da bude „zasnovan na pravilima“ ili „zasnovan na principima“.⁹⁶ Kodeksi koji su zasnovani na pravilima definišu posebne vidove ponašanja, i uglavnom su takvi kodeksi dugi. Kodeksi koji su zasnovani na principima navode samo principe i vrednosti koje poslanici treba da poštuju i kojima treba da teže. Parlamentarni poverenik za standarde u Ujedinjenom Kraljevstvu istakao je da „pristup koji je zasnovan na pravilima može da bude kompleksan i težak za poštovanje, i može da podstiče preterano legalistički pristup standardima, uz mogući rizik da neće obuhvatiti svaku moguću situaciju“, dok kodeks zasnovan na principima „može da uspostavi jasan i jednostavan okvir, ali ostavlja mesta za različite načine tumačenja koji mogu da stvore nesigurnost i kontroverze.“⁹⁷

Međutim, ta dva tipa kodeksa ne isključuju jedan drugi. Svaki kodeks ponašanja mora biti zasnovan na određenim principima, čak i ako se oni podrazumevaju, i većina će sadržati neke propisane oblike ponašanja. Osim toga, uz kratke kodekse koji su zasnovani na principima često se izrađuju priručnici ili uputstva, koji sadrže više detalja. Kodeks ponašanja Donjeg doma Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, iako ima samo četiri strane, praćen je mnogo dužim „Vodičem za pravila ponašanja poslanika“, dok je Kodeks Predstavničkog doma SAD-a dopunjen „Etičkim priručnikom Doma“, koji ima 456 strana.⁹⁸

95 Gilman, Stuart, „Etički kodeksi i kodeksi ponašanja kao alat za unapređenje etičke i profesionalne javne službe: uporedni uspesi i lekcije“ (Vašington: PREM/Svetska banka, 2005), str. 4.

96 „Revizija Kodeksa ponašanja poslanika: konsultativni dokument“, Donji dom Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, Parlamentarni poverenik za standarde, 7. mart 2011, <<http://www.parliament.uk/documents/pcfs/review-of-code-of-conduct-2011/Review-of-the-code-of-conduct-2011.pdf>>.

97 *Ibid.*, str. 7.

98 „Etički priručnik Doma“, Predstavnički dom SAD-a, Odbor za standarde etičkog ponašanja, 2008, <http://ethics.house.gov/Media/PDF/2008_House_Ethics_Manual.pdf>.

2.2. Izrada kodeksa

Postupak izrade kodeksa može da bude važna vežba za podsticanje debate i diskusije o tome šta pravila treba da budu, koja pomaže da se premosti jaz između poslanika i društva i stvori zajedničko razumevanje pitanja šta je to primereno a šta neprimereno ponašanje. Reforme koje se na brzinu uvedu ili nametnu uglavnom se opstruiraju. S druge strane, regulatorni sistemi koji uživaju široku podršku poslanika mogu da budu delotvorni čak i kada su fleksibilni, budući da stvaraju okruženje u kome poslanici žele da se ponašaju etički, a građani imaju veliko poverenje da oni to i čine.

Kad je reč o prihvatanju i usvajanju, od ključne je važnosti da kodeks ne bude prosto nametnut, već da bude dogovoren kroz međustranački proces. Prateći taj korak, najbolji način da se izgradi legitimitet jeste vođenje opsežnih konsultacija sa različitim grupama u društvu, slušanje njihovih problema i predloga, i izrada sistema koji rešava te probleme. Od istih tih grupa treba zahtevati da daju komentare na predloženi sistem, a kanali komunikacije treba da se uspostave kako bi se objasnilo zašto su određene odluke donete. Javne konsultacije – onlajn i uživo, uz organizovanje javnih rasprava – o nacrtima kodeksa ili izmenama i dopunama kodeksa mogu da budu koristan alat za uključivanje javnosti u proces izrade.⁹⁹

Ponekad političke stranke preuzmu vođstvo u pokretanju reformi integriteta, usvajajući stroža pravila za svoje članove i koristeći ih kako bi osramotili druge stranke time što stavljaju na dnevni red reformu integriteta, ali i da bi podsetili glasače da se razlikuju od drugih i da im je stalo do mišljenja ljudi. Međutim, reforme koje pokreće parlament i koje su ukorenjene u konsenzusu biće lakše sprovedene od onih koje se sprovode u polarizovanom ili izrazito politizovanom procesu. To ukazuje na važnost uključivanja parlamentarnih organa i što većeg broja poslanika oba pola, različitih profesija i iz različitih sredina, kao i visoko pozicioniranih lidera političkih stranaka, kako bi se obezbedila posvećenost svih stranaka i osećaj da im kodeks zaista pripada. Oni koji rade na izradi takođe treba da razmišljaju o tome kako da na najbolji način obezbede legitimitet kodeksa, tj. da li je važno da kodeks bude usvojen plenarno, ili da li treba zahtevati od svakog poslanika da potpiše kodeks.

Međutim, takođe je važno da jedno telo bude odgovorno za vođenje procesa reforme. U parlamentu, kodeks može izraditi:

- **Posebno ad hok imenovan odbor** – Na primer, Kodeks ponašanja Evropskog parlamenta izradila je ad hok radna grupa koja je formirana na konferenciji lidera političkih frakcija;¹⁰⁰
- **Postojeći parlamentarni odbor ili kancelarija predsednika parlamenta** – U Ujedinjenom Kraljevstvu, Odbor za standarde rukovodi procesom izrade i revizije Kodeksa ponašanja Donjeg doma; ili
- **Radna grupa ili pododbor parlamentarnog organa upravljanja** – U Francuskoj, Biro Narodne skupštine ima tu odgovornost, a u Nemačkoj potkomisija Saveta starešina Bundestaga revidira pravila ponašanja za članove Bundestaga.

99 Na primer, 2011. godine u Ujedinjenom Kraljevstvu organizovana je javna rasprava radi revizije Kodeksa ponašanja Donjeg doma. Videti : <<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/pcfcs/consultation-on-code-of-conduct-for-mps/>>.

100 „Lideri EP dogovorili su se da izrade nova pravila za lobiste i stroži kodeks za poslanike”, Evropski parlament, Brisel, 31. mart 2011, <<https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20110331IPR16697/ep-leaders-agree-to-develop-new-rules-for-lobbyists-and-stronger-code-for-meps/>>.

Grupa koja radi na izradi treba da bude izabrana kroz pošten i transparentan proces. Takođe je od velike važnosti da su prisutni predstavnici svih velikih političkih stranaka i da reputacija pojedinačnih članova nije ukaljana ranijim skandalima ili ličnim ponašanjem. Grupa treba da služi kao primer u organizovanju rada odbora na transparentan način i u predstavljanju interesa svojih članova, čak i u većoj meri nego što to parlament zahteva. Ako je moguće, takve grupe treba da predvodi ili njihovi članovi treba da budu ključne ličnosti koje se generalno smatraju etičkim liderima i u koje javnost ima poverenje. Takođe je potrebno obezbediti polnu ravnotežu i različitost članova grupe.

Postoji veliki broj izvora smernica o načinu izrade kodeksa. Globalni forum o javnoj upravi Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj navodi sedam preporuka koje se tiču karakteristika dobrog kodeksa:

- **Jasan** – razumljiv svim zaposlenima;
- **Jednostavan** – što jednostavniji, ali ne zaboravljajući da je integritet kompleksna tema;
- **Konkretan** – sadrži konkretne teme i primere, izbegavajući generalizovanje;
- **Strukturiran** – da je logično strukturiran oko ključnih vrednosti;
- **Dosledan** – koristi koncepte na dosledan način;
- **Povezan** – uključuje upućivanje na druge dokumente i smernice; i
- **Relevantan** – ne bavi se očiglednim pitanjima već onima za koje su smernice neophodne.¹⁰¹

Pored toga, kodeks treba da bude napisan rodno osetljivim jezikom.

Potrebne su opsežne konsultacije o prvom nacrtu i narednim nacrtima. Nakon što se nacrt izradi, treba da se usvoji plenarnim glasanjem ili rezolucijom. Kako bi se povećao njegov značaj i legitimisala buduća primena kodeksa, bilo bi poželjno usvojiti kodeks kvalifikovanom većinom. Time se podiže svest o svakom novom pravilu i pokazuje da je parlament posvećen sprovođenju novog okvira.

Pored toga, grupe zadužene za izradu često dobijaju pomoć nevladinih ili međudržavnih organizacija. Na primer, 2004. godine, Odbor za mandate Parlamenta Letonije zatražio je od Centra za javnu politiku „Providus”, nevladine organizacije, da napiše kodeks. Kasnije je iskoristio nacrt Centra da bi izradio osnov sopstvene verzije, koju je naposljetku usvojio parlament.¹⁰² Slično tome, kako je opisano u osvrtu niže u tekstu, aktivnosti u Ukrajini da se izradi kodeks ponašanja za poslanike takođe su se u velikoj meri oslanjale na zalaganje i rad Agencije za zakonodavne inicijative. Ovde su izložena dva primera kada je OEBS pružio pomoć – u Bosni i Hercegovini i Albaniji.

¹⁰¹ „Ka valjanom okviru integriteta: instrumenti, procesi, strukture i uslovi za sprovođenje”, OECD, 23. april 2009. g., <[http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1&doclanguage=en](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF(2009)1&doclanguage=en)>.

¹⁰² Telefonski intervju sa Valcom Kalninsom, Centar za javnu politiku „Providus”, 17. februar 2012.

Albanija: Prisustvo OEBS-a u Albaniji i ODIHR podržali su Skupštinu Albanije u usvajanju Kodeksa ponašanja

ODIHR je doprineo naporima koje Prisustvo OEBS-a u Albaniji ulaže od 2012. godine u omogućavanje izrade i usvajanja Kodeksa ponašanja za poslanike Skupštine Albanije. Ta pomoć imala je za rezultat dugotrajan proces podrške OEBS-a, koji je pružio ekspertizu i okupio relevantne aktere, što je uspešno završeno odobrenjem i usvajanjem Kodeksa u Skupštini u aprilu 2018.

Naime, 2013. godine, OEBS je počeo da pruža podršku vršeći analizu relevantnih delova zakonskog okvira zemlje, definišući probleme koji se ponavljaju, pružajući primere međunarodne dobre prakse, lobiranjem kod aktera u okviru Skupštine radi osnivanja radne grupe koja će biti zadužena za izradu Kodeksa, i organizovanjem konsultativnih sastanaka o mogućim nacrtima unutar Skupštine, sa predstavnicima civilnog društva i medija. Zatražena je ekspertiza ODIHR-a tokom izrade Kodeksa, a konačna verzija bila je zasnovana na dobroj međunarodnoj praksi.

Odobreni Kodeks je višedimenzionalan, sa jasnim i integrisanim standardima koji podstiču delotvorno funkcionisanje demokratskog sistema. Postojanje takvih standarda pomaže drugim institucijama da prate aktivnosti poslanika i Skupštine. Kodeks je važan referentni dokument za medije i civilno društvo, koji prate i obaveštavaju javnost o parlamentarnom i političkom životu zemlje. Istovremeno, princip transparentnosti koji Kodeks garantuje štiti poslanike i Skupštinu od lažnih optužbi. Činjenica da su poslanici u albanskom parlamentu odobrili Kodeks ponašanja ukazuje da su preuzeli odgovornost za njegovu primenu i da poštuju vrednosti Skupštine u celini.

Pored toga što se bavi pitanjima kao što su ponašanje u skupštinskoj sali, sukobom interesa, prijavom imovine i korišćenjem parlamentarnih resursa, kao i principima rodne ravnopravnosti i odredbama koje se tiču zaposlenja nakon isteka mandata u skupštini, Kodeks koji je odobren takođe predviđa izradu dodatnog „Vodiča uz Kodeks“, koji detaljnije objašnjava odredbe iz Kodeksa. U tom smislu, Prisustvo OEBS-a u Albaniji i ODIHR i dalje savetuju Skupštinu Albanije o načinu izrade Vodiča, predlažući dobru praksu iz drugih država učesnica OEBS-a i uzimajući u obzir preporuke iz najnovijeg Drugog izveštaja o usklađenosti Albanije koji je izradila GRECO Saveta Evrope.¹⁰³

103 „O odobrenju Kodeksa ponašanja za poslanike Skupštine Republike Albanije“, Odluka 61, 2018 (na albanskom).

Ukrajina: pripremni koraci – izgradnja svesti o pitanjima etike u parlamentu

Podrška procesu reforme etičkih standarda i izrade kodeksa ponašanja za članove Vrhovne rade – ukrajinskog parlamenta, u centru pažnje je rada ODIHR-a u toj zemlji. Od 2013. godine, ODIHR, zajedno sa Agencijom za zakonodavne inicijative i Programom USAID-a za odgovornu demokratsku skupštinu, radi na podizanju svesti o etičkoj reformi i podstiče dijalog o usvajanju kodeksa ponašanja u ukrajinskom parlamentu. Deo tog procesa reforme takođe je pružanje podrške usvajanju ranih smernica za reformu integriteta u parlamentu i objavljivanje dokumenta „Kodeks ponašanja za poslanike: evropska dobra praksa, ukrajinska realnost i perspektiva“.

Kao deo početnih aktivnosti da se stvori interesovanje za parlamentarni integritet i obezbedi politička podrška bavljenju tim pitanjem, 2015. godine zajedno sa ukrajinskim analitičkim Centrom za nezavisno političko istraživanje, ODIHR je sproveo istraživanje na fokus grupama. Istraživanje se bavilo značajem i razumevanjem nedostatka etičkih normi koje regulišu profesionalne aktivnosti poslanika u Radi, kao i stavovima prema tome. Preporuke iz konačnog izveštaja „Problemi parlamentarne etike prema istraživanju javnog mnjenja“ stavljaju poseban akcenat na rodne aspekte parlamentarne etike.

Izgradnja međupartijske političke podrške – Oslanjajući se na prethodni rad, u decembru 2015. ODIHR i partneri vodili su diskusije u Vrhovnoj radi o profesionalnim i etičkim standardima, s posebnim akcentom na izradi kodeksa ponašanja. ODIHR je takođe pozvao sadašnje i bivše poslanike iz Ujedinjenog Kraljevstva i Švedske da podele svoja iskustva u izradi takvog kodeksa.

Rad na političkom zagovaranju nastavljen je 2016. godine, a ODIHR i partneri nastojali su da izgrade koaliciju civilnog društva, političara, poslanika, javnih funkcionera i međunarodnih aktera radi pružanja podrške reformi parlamentarne etike. U martu 2016, ODIHR, u partnerstvu sa Programom RADA USAID-a i Parlamentarnim odborom za pridruživanje Ukrajine Evropskoj uniji, organizovao je debatu u Evropskom parlamentu u Briselu o „etičkim standardima za poslanike radi postizanja većeg poverenja javnosti i odgovornosti“. U saradnji sa Agencijom za zakonodavne inicijative i Programom RADA USAID-a, 2016. godine ODIHR je takođe organizovao dva događaja o parlamentarnoj etici u Vrhovnoj radi, u julu i oktobru. Taj dijalog omogućio je ukrajinskim poslanicima da izgrade konsenzus o nizu pitanja u vezi sa kodeksom ponašanja, uključujući pitanja kao što su sukob interesa, lobiranje, prijava poklona i imovine, i nadzor. ODIHR, uz konsultacije sa Univerzitetom u Tartu, u Estoniji, koristio je prigodno osmišljene igre vrednosti¹⁰⁴ kako bi podstakao raspravu, čiji je rezultat bio niz izrađenih studija slučaja o etičkim dilemama.

Kodifikacija i podrška za radnu grupu – Godine 2017, Agencija za zakonodavne inicijative i ODIHR organizovali su niz debata, na kojima su poslanici, predstavnici civilnog društva i drugi učesnici, uz podršku međunarodnih eksperata, razmenjivali mišljenja o različitim etičkim pitanjima.

Kao poslednji korak u procesu ka usvajanju kodeksa, Agencija za zakonodavne inicijative izvršila je detaljnu kodifikaciju relevantnog zakonodavstva koje već postoji, kao osnov za pripremu zakonskih referenci u okviru budućeg kodeksa. U toj analizi istaknuta je korist postojanja jednog

¹⁰⁴ „Igra vrednosti“ predstavlja instrument dijaloga koji je, u kontekstu projekta ODIHR-a, korišćen za postizanje konsenzusa među poslanicima kad je reč o vrednostima i normama koje utiču na izradu kodeksa ponašanja za parlamentarce u Ukrajini.

kodeksa koji pruža smernice poslanicima u različitim situacijama i koji predstavlja dokument koji javnost može lako koristiti da pozove poslanike na odgovornost zbog njihovog ponašanja.

Nakon parlamentarnih izbora u Ukrajini 2019. godine, ODIHR je i dalje bio spreman na saradnju sa Agencijom za zakonodavne inicijative i Programom RADA USAID-a radi podsticanja osnivanja radne grupe u okviru parlamenta koja bi bila zadužena za izradu kodeksa, i radi pružanja pomoći putem ciljane ekspertize i predstavljanja uporednih praksi.

Primena: pitanja koja je potrebno razmotriti

- *Da li kodeks treba da ima status zakona ili treba da bude samo savetodavni tekst?*
 - *Da li kodeks treba da uključi veliki broj vrednosti i/ili principa?*
 - *Da li će se od poslanika zahtevati da se javno obavežu da će poštovati kodeks kada uđu u parlament – npr. da polože zakletvu ili potpišu dokument?*
 - *Da li će se izraditi „priručnik“, sa napomenama o smernicama, savetodavnim mišljenjima, primerima i prethodnim slučajevima? Ko će sačiniti te napomene i mišljenja?*
-

2.3. Sadržaj kodeksa: šta treba regulisati

2.3.1. Ponašanje u skupštinskoj sali

Regulisanje učešća u debatama

Iako direktno ne predstavljaju pitanje integriteta, poslovnici o radu važni su u definisanju okvira ponašanja pojedinačnih članova u obavljanju skupštinskih poslova. U pomenutom „Priručniku o parlamentarnoj etici i ponašanju“, koji su objavile Globalna organizacija parlamentaraca za borbu protiv korupcije i Vestminsterska fondacija za demokratiju, navedeno je da su takva pravila „kamen temeljac“ svakog režima integriteta, posebno u situacijama kada je moguće da:

„Ne postoji opšte prihvatanje ili zajedničko razumevanje na koji način pravilnik o radu treba da se tumači. Zapravo, prilično su osporeni od strane poslanika, tako da su diskusije oštre, a ovlašćenja predsednika skupštine često se dovode u pitanje”.¹⁰⁵

Takvim pitanjima moguće je baviti se uvođenjem praksi kao što su kratka, vremenski ograničena debata pre razmatranja pitanja iz agende, možda jednom nedeljno, ili utvrđivanjem vremenskih ograničenja za davanje odgovora. Predsednik generalno ima ovlašćenja da upozori članove ukoliko njihovi komentari odstupaju od teme o kojoj se debatuje.

Iako promene pravila mogu da pomognu da rad parlamenta bude efikasniji i da obezbede pravičan pristup parlamentarnom vremenu, uključujući i iz rodne perspektive, poslanici takođe treba da budu podstaknuti da se ponašaju odgovorno kada je reč o poštovanju pravila. Tomas Man i Morman Ornštajn detaljno su opisali jedan primer u Senatu SAD-a kada je propisano rutinsko vremensko ograničenje od 15 minuta za glasanje bilo ignorisano. Ne samo da je predsednik

¹⁰⁵ „Priručnik o parlamentarnoj etici i ponašanju – vodič za poslanike“, *op. cit.*, napomena 23, str. 6.

dozvolio da glasanje traje dva sata i 51 minut, dok Republikanci nisu obezbedili većinu, već je i jedan predstavnik Republikanaca kasnije okrivio lidera svoje stranke da je pokušao da ga podmiti i da mu je u međuvremenu pretio kako bi obezbedio njegov glas.¹⁰⁶ Takva praksa može biti veoma štetna po diskurs parlamenta.

Sve veća pažnja posvećuje se jednakom vremenu za raspravu koje imaju na raspolaganju muškarcima i žene poslanici. U Finskoj, na primer, jedan poslanik je tokom mesec dana pratio koliko je puta ženama i muškarcima dato pravo na reč tokom skupštinskih debata. Smernice predsednika skupštine o odobravanju prava na reč ne uključuju rodnu ravnotežu i, stoga, primetivši neujednačenu rodnu ravnotežu i činjenicu da se ženama često daje reč pred kraj debate, kada je većina poslanika i novinara već otišla, poslanik je uputio pitanje Savetu predsednika parlamenta. To nije dovelo da značajne revizije smernica predsednika, ali se čini da je praksa raspoređivanja vremena za raspravu poboljšana u narednom sazivu parlamenta.

Pravila o prisustvovanju i glasanju

Takođe mogu da postoje pravila o prisustvovanju raspravama. Zakon o Parlamentu Kanade, na primer, obavezuje svoje članove da izračunaju stopu svog prisustva na kraju svakog meseca te se naknada poslanika umanjuje ukoliko su bili odsutni na više od 21 sednice.¹⁰⁷ Pravila koja zahtevaju prisutnost radi kvoruma mogu da pomognu da se reše one vrste prevara koje su poznatije kao „glasanje u odsustvu“ („ghost voting“), kada se glasa u ime članova parlamenta koji nisu fizički prisutni u domu. Takva praksa je omogućena u sistemima gde se glasa elektronskim putem i gde je za glasanje dovoljno da se pritisne taster. Članovi iste političke stranke često se dogovaraju da realizuju glasanje u odsustvu, ali članovi druge stranke takođe mogu da realizuju glasanje u odsustvu, što se kosi sa uverenjima odsutnih poslanika. Bilo je slučajeva kada su poslanici nameštali glasačke tastere kako bi daljinski mogli da upravljaju njima.

Problem glasanja u odsustvu pojavio se u mnogim zemljama učenicama OEBS-a i bio je tema raznih video snimaka, koji su bili popularni na internetu i prikazuju kako poslanici pritiskaju nekoliko tastera jedan za drugim. Dok su pojedinci nastojali da odbrane tu praksu, tvrdeći da se njome unapređuje efikasnost bez menjanja krajnjeg ishoda glasanja, postoji velika mogućnost za zloupotrebu.¹⁰⁸ Neke zemlje eksplicitno zabranjuju tu praksu u svojim parlamentarnim poslovnicima – na primer Bugarska¹⁰⁹ i Gruzija¹¹⁰, dok Zakon o Seimasu Litvanije upozorava protiv „nepoštenog glasanja“.¹¹¹ Zemlje u kojima je takva praksa zabranjena mogu razmotriti uvođenje sankcija za one poslanike koji glasaju u odsustvu ili traže od kolega da glasaju u njihovom odsustvu.

106 Videti uvodno poglavlje: Mann, Thomas E. i Ornstein, Norman J., „Slomljena grana: kako Kongres izneverava Ameriku i kako da se vrati na pravi put“ (Oxford: Oxford University Press, 2006).

107 „Procedure i praksa Donjeg doma – odgovornosti i ponašanje članova“, Parlament Kanade, 2000, <<http://www.parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Cho4&Seq=12&Language=E>>.

108 Videti, na primer, sledeći članak o glasanju u odsustvu u Generalnoj skupštini Tenesija, SAD, Kraus, Jennifer, „Predsedavajući reaguje na priču o ‘glasanju u odsustvu’“, veb-sajt NewsChannel5 Nashville, 7. septembar 2015, <<https://www.newschannel5.com/news/newschannel-5-investigates/house-speaker-reacts-to-ghost-voting-story>>.

109 „Pravilnik o organizaciji i procedurama Narodne skupštine“, veb-sajt Narodne skupštine Republike Bugarske, 20. april 2018, član 10/2, <<http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations/>>.

110 „Poslovnik o radu Parlamenta Gruzije“, veb-sajt Parlamenta Republike Gruzije, 27. decembar 2018, član 95/8, <http://www.parliament.ge/en/ajax/downloadFile/131641/ROP_as_of_27_Dec_2018_ENG>.

111 „Zakon o Seimasu Republike Litvanije“, Parlament (Seimas) Litvanije, 19. decembar 2019, član 20/2, <<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/57d7b351289a11ea8f0dfdc2b5879561?jfwid=-11fvkwhscf>>.

Pravila koja uređuju prisustvovanje treba takođe da uzmu u obzir različite potrebe i sve veću različitost poslanika. Kao što je pomenuto u publikaciji ODIHR-a „Rodna ravnopravnost na izabranim funkcijama: akcioni plan u šest koraka“:

„Nije dovoljno uključiti više žena kandidata ukoliko su standardna pravila i procedure demokratskih tela polno zasnovani i stoga sprečavaju žene da delotvorno nastupaju kao izabrani predstavnici. Stoga, podsticanje rodno osetljivih uloga i procedura u predstavničkim telima takođe je važno, putem integrisanja rodni pitanja u sve skupštinske odbore, debate, akcione planove, komisije, izveštaje i zakonodavstvo, kao i putem revizije standardnih radnih uslova i operativne kulture kako bi se obezbedilo da postoje jednake mogućnosti za žene i muškarce poslanike.“¹¹²

Primer rodno osetljivih pravila i procedura jeste pristup glasanju poslanika na porodiljskom odsustvu / odsustvu radi nege. Drugi primer podsticanja učešća roditelja nedavno je usvojen u Senatu SAD-a, u aprilu 2018, kada je Senat jednoglasno odlučio da svim senatorima dozvoli da dovode svoju decu mlađu od godinu dana u Dom Senata, ako je potrebno, tokom glasanja. Senat je ranije zabranio svoj deci da ulaze u Dom Senata, što je bila praksa koja je mogla onemogućiti senatore koji su postali roditelji da vrše svoju ustavnu dužnost i glasaju o pitanjima od nacionalnog značaja.¹¹³

Pravila koja uređuju jezik u skupštinskoj sali

Brojni kodeksi ponašanja uključuju obavezu da se kolege tretiraju uz uvažavanje i uz korišćenje odgovarajućeg parlamentarnog jezika, i opšte je zabranjena upotreba agresivnog ili diskriminatornog jezika. Pored podsticanja kvalitetnijih diskusija, takve odredbe omogućavaju da se stvori atmosfera koja je pogodna za različite članove društva, kao i članove manjinskih ili drugih nedovoljno zastupljenih grupa, koje su izloženi diskriminatornom ili uvredljivom govoru.

Etički kodeks Letonije zahteva od poslanika da izbegavaju „korišćenje reči, gestova i drugih radnji koje mogu da budu uvredljive prirode“ kao i „uvredljive ili neprikladne izjave koje mogu da obeščaste Saeimiju“.¹¹⁴ Kodeks takođe poziva na određenu vrstu političke kulture, navodeći da poslanik „zasniva svoje odluke na činjenicama i njihovom poštenom tumačenju, kao i logičnom rasuđivanju“. Kodeks takođe podstiče toleranciju i nediskriminatorno ponašanje: „[Poslanik] poštuje principe ljudskih prava i ne poziva se na rasu, pol, boju kože, nacionalnost, jezik, veru, socijalno poreklo ili zdravstveno stanje kako bi opravdao/la svoju argumentaciju.“¹¹⁵ Kodeks takođe sadrži odredbe o uvredljivim gestovima i posećivanju javnih mesta pod uticajem alkohola.¹¹⁶

¹¹² „Rodna ravnopravnost na izabranim funkcijama: akcioni plan u šest koraka“ (Varšava: ODIHR, 2011), str. 54, <<http://www.osce.org/odihr/78432>>.

¹¹³ „Istorijska promena pravila prvi put omogućava članovima koji su nedavno postali roditelji da dovedu svoju decu u Dom Senata“, veb-sajt Senatora SAD Temija Dakvorta, 18. april 2018, <<https://www.duckworth.senate.gov/news/press-releases/historic-senate-rules-change-allows-new-parents-to-bring-their-children-onto-senate-floor-for-first-time>>.

¹¹⁴ „Poslovnik o radu Saeimije – Kodeks ponašanja za članove Saeimije Republike Letonije“, veb-sajt Saeimije Republike Letonije 2019, član 7, <<https://www.saeima.lv/en/legislative-process/rules-of-procedure>>.

¹¹⁵ *Ibid.*, član 8.

¹¹⁶ *Ibid.*, 14.

Donji dom Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva daje definiciju neparlamentarnog jezika:

„Neparlamentarni jezik krši sva pravila ljubaznosti Donjeg doma. Deo uloge predsednika jeste da obezbedi da poslanici ne koriste uvredljiv ili neučtiv jezik i da ne optužuju jedni druge da lažu, da su pijani ili da lažno predstavljaju tuđe reči. Reči na koje je predsednik imao primedbe tokom godina jesu: hulja, kukavica, đubre, ulični mangup, huligan, pacov, svinja, doušnik i izdajnik. Predsednik će zahtevati od poslanika koji je koristio neparlamentarni jezik da povuče svoje reči. Odbijanje da povuče reči može da dovede do disciplinskog kažnjavanja poslanika. Predsednik može da prekori tog poslanika i zapreti isključenjem. Poslanici ponekad koriste značajnu ingenioznost da zaobiđu pravila; na primer Winston Čerčil koristio je čuvenu frazu „terminološka netačnost“ kako bi označio ‘laž’”.¹¹⁷

U Kanadi, u Zborniku pravila o debati stoji:

„Korišćenje uvredljivog, provokativnog ili pretećeg jezika u Domu strogo je zabranjeno. Lični napadi, uvrede i bestidan jezik ili reči nisu dozvoljeni. Kada je reč o neparlamentarnom jeziku, predsednik uzima u obzir ton, način i nameru poslanika koji je govorio; osobu kojoj su reči bile upućene; stepen provokacije; i ono što je najvažnije, da li su opaske dovele do nemira u skupštinskom domu. Dakle, jezik koji se smatra neparlamentarnim jezikom jednog dana se ne mora nužno smatrati takvim. [...] Ako predsednik utvrdi da je korišćen uvredljiv ili nezakonit jezik, od poslanika će zahtevati da povuče one reči ili fraze koje nisu u skladu sa jezikom parlamenta. Poslanik mora da ustane i nedvosmisleno povuče reči.”¹¹⁸

Takođe treba razmotriti uvođenje pravila protiv neprikladnih reakcija na izjave drugih poslanika u skupštini, kao što su neprimereni gestovi i zvuci sa seksualnim konotacijama ili bez njih, zvižduci i „poljupci u vazduhu“. Na primer, Parlamentarna skupština Saveta Evrope pozvala je nacionalne parlamente da „podstaknu poslanike da usvoje neseksistički jezik i da ne posežu za seksističkim stereotipima tokom svojih aktivnosti u skupštini“.¹¹⁹

Predsednik parlamenta može igrati ključnu ulogu u tim slučajevima. Evropski parlament usvojio je rezoluciju o borbi protiv seksualnog uznemiravanja i zlostavljanja u EU 2017. godine, posebno pozivajući predsednika i administrativno osoblje Parlamenta da preduzmu niz koraka u toj oblasti.¹²⁰

U martu 2018, tadašnjeg ministra spoljnih poslova prekorio je predsednik Donjeg doma Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva zbog korišćenja seksističkog jezika. Predsednik je intervenisao nakon što se ministar spoljnih poslova obratio opozicionom kandidatu za ministra spoljnih poslova koristeći titulu i prezime njenog muža, iako ona koristi svoje devojačko prezime. Predsednik je rekao da je to „neprikladno“ i seksistički, i dodao da se poslanici moraju naziva-

117 „Neparlamentarni jezik“, preuzeto sa veb-sajta Donjeg doma Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, <<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/unparliamentary-language/>>.

118 „Pravila o redu i pristojnosti – neparlamentarni jezik“, treće izdanje, veb-sajt Donjeg doma Parlamenta Kanade, 2017, <https://www.ourcommons.ca/About/ProcedureAndPractice3rdEdition/ch_13_3-e.html#13-3-7>.

119 „Borba protiv seksističkih stereotipa u medijima“, Parlamentarna skupština Saveta Evrope, 2010, član 7.4 <<https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12456&lang=en>>.

120 Rezolucija Evropskog parlamenta od 26. oktobra 2017. o borbi protiv seksualnog uznemiravanja i zlostavljanja u EU (2017/2897(RSP)), <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0417&language=EN&ring=B8-2017-0579>>.

ti svojim imenima a ne prema titulama svojih supružnika. Ministar spoljnih poslova kasnije se izvinio za „nehotični seksizam“.¹²¹

Kodeksom ponašanja treba definisati način postupanja u slučajevima korišćenja neprikladnog jezika, a kazne mogu da se kreću od zahtevanja izvinjenja u skupštinskoj sali do suspendovanja sa dužnosti. Na primer, Kodeks ponašanja poslanika o seksualnom uznemiravanju Donjeg doma Parlamenta Kanade sadrži definiciju seksualnog uznemiravanja koja pokriva svako „jednokratno ili stalno ponašanje seksualne prirode, uključujući komentar, gest ili kontakt, te se opravdano može očekivati da će izazvati prekršaj ili poniženje“. Svaka neravnoteža moći između podnosioca i primaoca žalbe ili zloupotreba moći od strane primaoca žalbe predstavlja relevantan faktor u slučajevima seksualnog uznemiravanja, premda ne predstavlja obavezan element. Kanadski Kodeks takođe daje edukativne primere pod odeljkom 7:

„Seksualno uznemiravanje definisano je odeljkom 2, koji ne dodaje ništa toj definiciji niti joj bilo šta oduzima, i uključen je isključivo u edukativne svrhe. Ne ograničavajući definiciju seksualnog nasilja na bilo koji način, seksualno uznemiravanje može uključivati sledeće:

- (a) zahteve za seksualne usluge ili seksualni napad;
- (b) neprikladan ili neželjen fizički kontakt, kao što su dodirivanje, tapšanje ili štipanje;
- (c) uvredljive komentare, gestove ili šale sa seksualnom konotacijom koje stvaraju nelagodnu ili sramotu; i
- (č) neprikladna pitanja ili komentari o seksualnom životu pojedinca.

Do seksualnog uznemiravanja može doći, na primer, tokom putovanja poslanika ili dok obavljaju javnu dužnost.¹²²

Kodeks oblačenja

Kodeks takođe može sadržati pravila ili smernice o prikladnom načinu oblačenja, tj. o tome kakvu vrstu odeće poslanici treba da nose u skupštinskoj sali ili kada se bave skupštinskim poslom. To mnogi smatraju ozbiljnom povredom lične slobode poslanika i to verovatno nije relevantno za njihovo delotvorno obavljanje dužnosti. S druge strane, pojedini mogu smatrati da osnovni nivo pristojnosti treba održati. Pored toga, takva pitanja mogu imati političku relevantnost, kao što je slučaj kada, na primer, poslanici iz ekstremističkih ili nacionalističkih stranki prisustvuju skupštinskim sednicama noseći uniforme ili simbole sa ideološkim porukama. Može se tvrditi da je svrha takve prakse da se preuzme legitimitet institucije parlamenta radi promovisanja određenog cilja te ona može biti uvredljiva prema drugim poslanicima ili javnosti.

Na primer, u Ujedinjenom Kraljevstvu, kodeks oblačenja u Donjem domu značajno je ublažen tokom godina – sve do 1998, svaki poslanik koji je hteo da iznese prigovor bio je dužan da nosi cilindar. Godine 2017, predsednik Donjeg doma Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva smatrao je da muškarci više ne moraju da nose sakoe i kravate u Donjem domu. Međutim, od poslanika se očekuje da ne koriste svoju odeću za isticanje slogana ili određenih poruka.

121 „Predsednik skupštine prekorio Borisa Džonsona zbog ‘seksizma‘“, veb-sajt Bi-Bi-Sija, 27. mart 2018, <<http://www.bbc.com/news/uk-politics-43557516>>.

122 „Kodeks ponašanja članova Donjeg doma: seksualno uznemiravanje među članovima“, Procedure Donjeg doma – prečišćena verzija od 1. januara 2021, Donji dom Parlamenta Kanade, <<https://www.ourcommons.ca/about/standingorders/appa2-e.htm>>.

Primena: pitanja koja je potrebno razmotriti

- Da li se pojavljuju prakse koje remete rad parlamenta?
- Da li je kodeks adekvatan dokument koji sadži pravila o ključnim aspektima parlamentarne procedure?
- Da li pitanja ponašanja treba da budu utvrđena kodeksom ili treba da budu predmet neformalnih normi?
- Da li pravila koja regulišu jezik i ponašanje u parlamentu na adekvatan način uzimaju u obzir različite društvene grupe, uključujući pripadnike manjina?

2.3.2. Sukobi interesa

Jedan od ključnih ciljeva uređivanja profesionalnog ponašanja jeste izbegavanje ili ograničenje sukoba interesa. U skladu sa „Smernicama OECD-a za upravljanje sukobom interesa u javnoj službi – Smernice OECD-a i iskustva zemalja“, sukob interesa definisan je kao:

„Sukob između javnih obaveza i privatnih interesa javnog funkcionera, u kome javni funkcioner ima privatni interes koji bi mogao nedozvoljeno da utiče na obavljanje njegovih javnih dužnosti i obaveza”.¹²³

Budući da su poslanici javni funkcioneri, postoje obaveze koje proističu iz Konvencije UN-a o borbi protiv korupcije i kojih poslanici moraju da se pridržavaju, uključujući i obavezu da daju izjave o imovini i prihodima na redovnoj osnovi.¹²⁴

Kodeksi ponašanja često zahtevaju od poslanika da se obavežu da javni interes stave iznad privatnog interesa, ali se često druga pravila i alatke koriste da bi se definisali detalji. Taj pristup je istaknut u izveštajima u okviru Četvrtog kruga procene GRECO, kada je svaka procenjena država članica dobila najmanje jednu preporuku u oblasti sukoba interesa poslanika. Te preporuke pokrivaju pitanja kao što su izveštavanje o finansijskim interesima i interesima van posla, nekompatibilne aktivnosti i ad hok izjave o sukobu interesa. Iako su redovne izjave o interesima bile uobičajene u vreme procene, uvođenje ad hok sistema izjava u velikoj meri je prisutno među preporukama GRECO, pri čemu se predlaže da države članice i dalje treba da unapređuju svoje mehanizme rešavanja sukoba interesa koji se javljaju tokom mandata poslanika.

Postoje dva osnovna pristupa koja regulišu sukobe interesa. Jedan metod jeste da se poslanicima zabrani da preuzimaju određene funkcije, kroz odredbe ustava ili određenih zakona o nekompatibilnosti ili sukobu interesa.¹²⁵ To znači da su određene uloge suštinski nekompatibilne sa obavljanjem parlamentarne funkcije i/ili da se poslanicima ne može verovati da će doneti odluke nezavisno od svojih interesa. Alternativa jeste da im se omogući da imaju i druge interese, ali da prijave pojedinosti u registre interesa i/ili da ih prijave pre nego što u parlamentu govore o povezanim pitanjima. Taj model daje poslanicima određenu diskreciju da odluče kada

123 „Upravljanje sukobom interesa u javnoj službi – Smernice OECD-a i iskustva zemalja“ (Paris: OECD, 2003), str. 2, <<https://www.oecd.org/gov/ethics/oecdguidelinesformanagingconflictsofinterestinthepublicservice.htm>>.

124 Konvencija UN-a o borbi protiv korupcije, *op. cit.*, napomena 19, član 8, odeljak 5.

125 Nekoliko zemalja učesnica OEBS-a imaju posebne zakone o sukobu interesa; na primer Letonija ima zakon o „sprečavanju sukoba interesa u poslovima javnih funkcionera“, 2002, koji je usvojen jer se smatralo da Zakon o borbi protiv korupcije nije adekvatan za tu oblast. Taj zakon je prošao kroz niz izmena, a poslednja je donesena 2015. godine.

postoji rizik od sukoba interesa, iako istraživanje pokazuje da obaveza prijavljivanja nije uvek poštovana.¹²⁶ Prijava interesa sve više se smatra minimalnim zahtevom za poslanike. Rezolucija 1214 Parlamentarne skupštine Saveta Evrope iz 2000. godine ukazuje na sve veći međunarodni konsenzus o neophodnosti postojanja mehanizma za prijavu za poslanike kao minimum u regulisanju parlamentarnog ponašanja. U Rezoluciji stoji:

„U cilju uspešne borbe protiv korupcije, parlamenti – u svom svojstvu najvišeg nacionalnog političkog organa i najviše kontrolne instance – treba, kad je to moguće: da uvedu godišnje sisteme za uspostavljanje obaveze za poslanike da prijave svoje i porodične finansijske interese.“¹²⁷

Međutim, efikasnost prijave u krajnjem ishodu zavisi od sposobnosti i kapaciteta javnosti, medija i civilnog društva da procene objavljene interese i zaključe da li je došlo do sukoba interesa. U praksi, zemlje često kombinuju oba pristupa – zabranu određenih interesa i dozvoljavanje drugih, sve dok se oni prijavljuju. Drugi prelazni pristup, koji se koristi u Švedskoj, jeste da se dozvoli poslanicima da imaju određene interese, ali se od njih zahteva da se isključe ili izuzmu iz debata ili glasanja kada može da dođe do sukoba interesa.¹²⁸ Isto tako, u Kanadi, iako postoji poseban Kodeks o sukobu interesa, nekoliko parlamentarnih procedura Donjeg doma zabranjuje poslanicima da glasaju u stvarima u kojima „imaju direktan novčani interes“.¹²⁹

U Parlamentu Finske, prijava privatnih interesa poslanika bila je dobrovoljna do 2015. godine, kada je, nakon izmene Poslovnika o radu, postala obavezna. Svrha izmene jeste unapređenje otvorenosti i transparentnosti u vezi sa privatnim interesima poslanika. Detaljnije instrukcije o prijavi privatnih interesa sadržane su u instrukcijama Saveta predsednika. Obrazac za prijavu privatnih interesa predaje se poslanicima nakon što se razmotre njihovi akreditivi, a popunjen obrazac vraća se Centralnoj kancelariji u roku od dva meseca. Centralna kancelarija vodi registar prijavljenih privatnih interesa, koji se takođe objavljuju na veb-sajtu Parlamenta. Lične stranice poslanika sadrže spiskove interesa koje su prijavili, kao i tela u koja je Parlament imenovao poslanike. Značajne izmene ličnih interesa tokom izbornog mandata moraju biti prijavljene u roku od dva meseca od nastanka izmene.¹³⁰

Zakoni o nespojivosti funkcija

Stavovi prema usklađenosti javne i privatne funkcije dosta se razlikuju u regionu OEBS-a. Na primer, istorijski gledano, Kanada, Francuska, Italija i Ujedinjeno Kraljevstvo mnogo više brinu o sukobima interesa kada jedno lice obavlja dve javne funkcije, dok su SAD više usredsređene na privatne interese poslanika.¹³¹ Relevantne javne funkcije mogu da uključe obavljanje funkcije ministra u kabinetu, gradskog ili okružnog gradonačelnika ili odbornika regionalne skupštine, ili direktora državnog preduzeća. Javna funkcija koja se najčešće smatra nespojivom sa obav-

126 Gay, Oonagh i Leopold, Patricia u knjizi „Neprikladno ponašanje: regulisanje parlamentarnog ponašanja“ (London: Politico's, 2004) ističu da „značajan broj poslanika smatra registrovanje dovoljnom prijavom interesa, ignorišući posebnu obavezu da prijave interese tokom debate i u odboru“.

127 „Rezolucija 1214: uloga parlamenata u borbi protiv korupcije“, Parlamentarna skupština Saveta Evrope, 2000 <<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16794&lang=en>>.

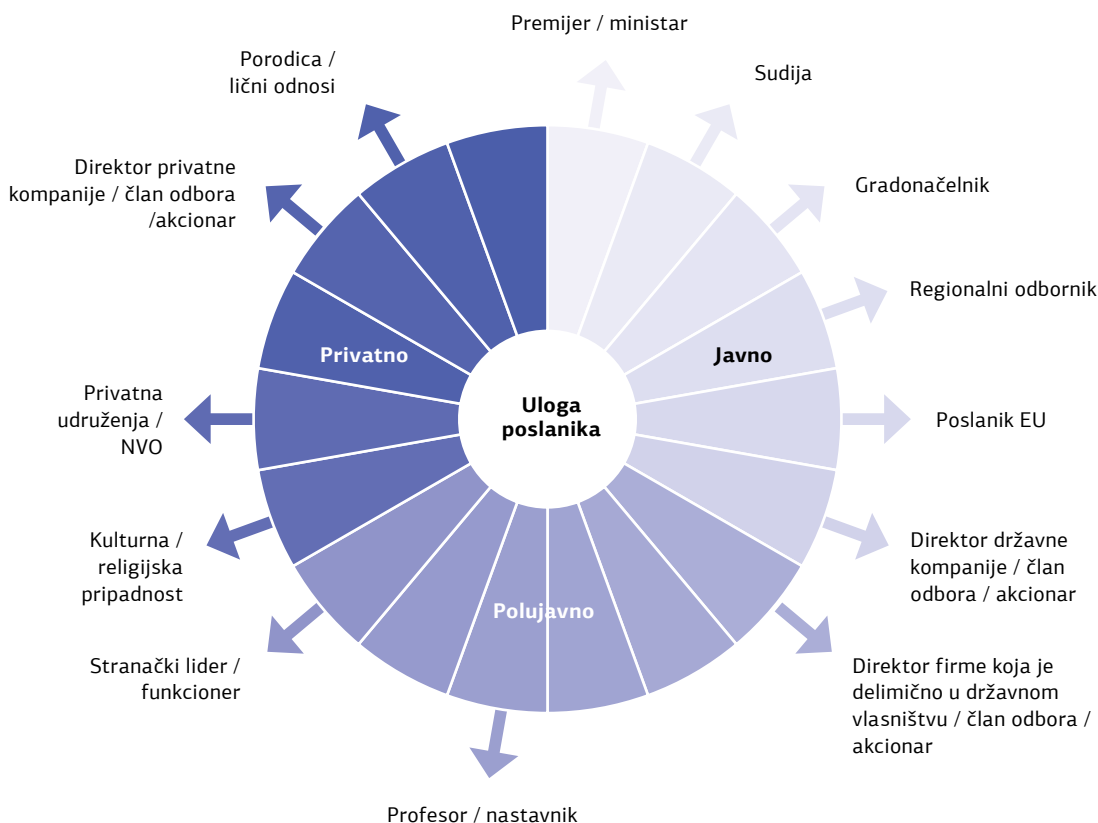
128 U Švedskom Zakonu o registrovanju angažovanja i ekonomskih interesa poslanika iz 1996. godine stoji da „član ne može učestvovati u raspravama u domu ili prisustvovati sastanku odbora o pitanju koje se tiče njega (ili nje) lično ili njegovog (njenog) bliskog rođaka“. Navedeno prema Nacionalnom demokratskom institutu: „Zakonodavna etika: uporedna analiza“, Legislative Research Series Paper #4, Vašington, 1999, str. 8, <https://www.ndi.org/sites/default/files/026_ww_legethics.pdf>.

129 „Procedure i praksa Donjeg doma – odgovornosti i ponašanje članova“, Parlament Kanade, 2009 <<https://www.ourcommons.ca/procedure-book-livre/document.aspx?sbid=2ae20cbe-e824-466b-b37c-8941bbc99c37&sbpid=2a73c573-7a64-4c90-b4ab-72ab7830dbbd>>.

130 „Privatni interesi poslanika“, veb-sajt Parlamenta Finske, <<https://www.eduskunta.fi/EN/kansanedustajat/sidonnaisuudet/Pages/default.aspx>>.

131 Stark, Andrew, „Kanadski izokrenuti svet etike u javnom sektoru“, *International Public Management Journal*, tom 8, br. 2, 2005, str. 187–207.

Slika 6: Opseg mogućih interesa poslanika



lanjem parlamentarne funkcije jeste funkcija u pravosuđu, kao i u tužilaštvu, vojsci, državnim izvršnim strukturama na regionalnom i opštinskom nivou. Obično se smatra posebno važnom podela vlasti između onih koji pišu zakone i one koji ih tumače i primenjuju.

Javne uloge mogu se smatrati nespojivim sa parlamentarnom funkcijom iz nekoliko razloga. Na primer:

- U određenim zemljama, gde poslanici mogu da budu ministri u kabinetu, postoji bojazan da njihova volja da kontrolišu izvršnu vlast može biti ometena činjenicom da jesu ili da žele da budu deo vlade;¹³²
- Kada je druga funkcija takođe izborna, može se tvrditi da bojazan u vezi s tim da je neko reizabran na određenu funkciju može da utiče na rasuđivanje tokom vršenja druge funkcije; i
- Može se smatrati neprikladnim da određeno lice prima dve plate iz javnih sredstava.

Kad je reč o privatnim interesima, u brojnim zemljama zapadne Evrope, poslanicima je dozvoljeno da primaju platu iz radnog odnosa ili određenog biznisa, ali to moraju da prijave (bar ako prelazi određeni definisani nivo). Na primer, u Ujedinjenom Kraljevstvu, poslanici mogu da budu direktori kompanija i primaju platu na osnovu te funkcije, ali su dužni da to prijave u Registru interesa prilikom diskusije o određenim pitanjima. U SAD-u koriste se numerička ili procen-

¹³² Oko jedne petine poslanika u Ujedinjenom Kraljevstvu nalazi se na vladinom platnom spisku ili direktno zavisi od izvršne vlasti kad je reč o ministarskim pozicijama. Videti: „Manja vlada: šta ministri rade?“, Donji dom Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, Odbor za državnu upravu, 2011, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/530/53002.htm>.

tualna ograničenja – kongresmen može da zarađuje pored plate, ali taj iznos ne može da pređe 15% plate za drugi razred platne osnove (platni razred za više federalne funkcionere u SAD-u).

GRECO je donela različite preporuke o tome za Jermeniju, Azerbejdžan, Grčku, Rumuniju, Tursku i Ukrajinu. Preporuke naglašavaju potrebu za uspostavljanjem sistema koji omogućavaju da se pravila o nespojivosti aktivnosti van redovnog posla u parlamentu mogu delotvorno sprovesti i da se ne zaobilaze.

U pojedinim zemljama, poslanicima je eksplicitno zabranjeno da poseduju ili vode posao dok obavljaju parlamentarnu funkciju – na primer, u Jermeniji, poslanicima je zabranjeno da budu „preduzetnici“. U Poljskoj, poslanici se suočavaju sa brojnim ograničenjima vezanim za ekonomske aktivnosti koje uključuju državna preduzeća i ne mogu se baviti ekonomskim aktivnostima ako da zarade od državne imovine ili ugovora.

Pored toga što štite od zloupotrebe položaja od strane javnih funkcionera radi sticanja lične koristi, takve odredbe takođe ograničavaju pristup poslovnih ljudi privilegovanim javnim ili administrativnim informacijama. Štaviše, mogu da spreče pojedince da strateški teže dobijanju parlamentarne funkcije samo kako bi osigurali imunitet od krivičnog gonjenja i zaštitili svoje poslovne interese.

Takođe, ako je poslanicima dozvoljeno da obavljaju konsultantski rad tokom svog mandata u parlamentu, postoji rizik da će biti pod uticajem prilikom izrade zakonodavstva ili tokom glasanja. S tim ciljem, godine 2017, posebnom odlukom francuskim poslanicima zabranjeno je da rade kao konsultanti za određene kompanije, uglavnom iz finansijskog sektora ili sektora javne štednje, kao i da rade kao lobisti za registrovane lobije.¹³³

Praksa se u velikoj meri razlikuje širom regiona OEBS-a, kao što je pokazano u primerima iz Tabele 4.

Tabela 5: Spojivost različitih vrsta interesa sa ulogom zakonodavca ¹³⁴

Zemlja	Interesi u javnom sektoru			Interesi u privatnom sektoru	
	Ministar	Gradonačelnik	Sudija	Direktor / zaposleni u kompaniji	Akcionar
Jermenija	Nespojivo	Nespojivo	Nespojivo	Nespojivo	Dozvoljeno**
Austrija	Dozvoljeno***	Dozvoljeno	Nespojivo	Dozvoljeno	Dozvoljeno
Kanada	Dozvoljeno	Nespojivo	Nespojivo	Dozvoljeno	Dozvoljeno
Francuska	Nespojivo	Nespojivo	Nespojivo	Dozvoljeno	Dozvoljeno
Nemačka	Dozvoljeno	Nespojivo	Nespojivo	Dozvoljeno	Dozvoljeno
Mađarska	Dozvoljeno	Nespojivo*	Nespojivo	Dozvoljeno	Dozvoljeno
Poljska	Dozvoljeno	Nespojivo	Nespojivo	Dozvoljeno****	Dozvoljeno****

¹³³ <https://www.france24.com/en/20170729-france-macron-public-life-bill-politics-fraud-nepotism>.

¹³⁴ Tabela je sastavljena uz korišćenje baze podataka Interparlamentarne unije i relevantnih nacionalnih ustava i propisa. Zemlje su odabrane kako bi se ilustrovalo opseg politika. Međutim, treba primetiti da je teško prikupiti takve informacije jer se često nalaze u nizu različitih zakona, i teško je uporediti pravila svih zemalja, jer se definicije određenih pozicija mogu razlikovati.

Zemlja	Interesi u javnom sektoru			Interesi u privatnom sektoru	
	Ministar	Gradonačelnik	Sudija	Direktor / zaposleni u kompaniji	Akcionar
Ujedinjeno Kraljevstvo	Dozvoljeno	Nespojivo	Nespojivo	Dozvoljeno	Dozvoljeno

* U razmatranju

** Upravljačka prava moraju da se prenesu na poverljivo rukovodstvo tokom mandata¹³⁵

*** Dozvoljeno, ali nije norma u praksi

**** Nespojivo u slučaju kompanija u državnom vlasništvu

Alati za prijavu i obelodanjivanje interesa

U upotrebi su dve osnovne vrste alata kako bi se obezbedilo da se otkriju mogući sukobi: registri interesa i prijava imovine.

U **registru interesa**, poslanici podnose prijave o svim izvorima primanja i odgovornostima koje imaju paralelno sa funkcijom. Te informacije se centralno sakupljaju i treba redovno da se ažuriraju. Registri su prvo bili uvedeni u SAD-u i Ujedinjenom Kraljevstvu tokom '70-ih godina 20. veka, a zatim su ubrzo uvedeni i u drugim zemljama. Format registra od tada je značajno napredovao, pri čemu se prednost sve više daje onlajn registrima, koje preporučuje i OECD.¹³⁶

Vrste interesa koji treba da se registruju (ili prijave) razlikuju se, ali uglavnom uključuju prihode (od zaposlenja, akcijskih dividendi, konsultantskih poslova, direktorskih položaja i sponzorstva), poklone, gostoprinstvo i nematerijalne interese. U Holandiji postoje tri različita registra i sva tri su javno dostupna. Jedan registar uključuje nematerijalne prihode i prihode od zaposlenja, drugi putovanja u inostranstvo koja ne plaća parlament, a treći je registar poklona.¹³⁷

Važno je da se zapamti da makar i nagoveštaj sukoba interesa može da bude štetan. Možda će biti nemoguće da se dokaže da određeni interes utiče na jednu osobu na jedan ili drugi način, ali dovoljna je sumnja da se ugrozi legitimitet. Pravila stoga treba da sadrže odredbu koja zahteva od zakonodavaca da se prijavi svaki interes koji može s razlogom da se smatra da utiče na njihove aktivnosti.¹³⁸ U tu svrhu, takve prijave treba da se podnose ne samo kada poslanici preuzimaju dužnost ili u redovnim intervalima nakon toga, već i ad hok, onda kada dođe do nove situacije sa potencijalnim sukobom interesa.

U Francuskoj, poslanici moraju da podnose elektronske prijave svojih interesa i imovine Visokom telu za transparentnost u javnom životu. Nakon podnošenja, Visoko telo prima mišljenje poreske uprave o podnetim prijavama. Zatim objavljuje prijave nakon što se provere, i uz njih objavljuje javnu izjavu u slučaju da utvrdi neregularnosti. Prijave interesa su javne na veb-sajtu Parlamenta Francuske, a prijave imovine poslanika dostupne su samo fizički, u određenim vladinim zgradama i nije im moguće pristupiti putem interneta izvan tih određenih zgrada.

¹³⁵ To rešenje je često u upotrebi. Za pojedinosti o modelu „slepeg poverenja“, videti: <<https://oge.gov/Web/oge.nsf/Resources/Qualified+Trusts>>.

¹³⁶ „Prijave imovine javnih funkcionera: alatka za sprečavanje korupcije“, *op. cit.*, napomena 28, str.15.

¹³⁷ „Poslovník o radu“, Predstavnički dom Holandije, juni 2018, Poglavlje XXIC. Registri. Ne postoji zvanična sankcija za nenavodjenje stavke. <https://www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/atoms/files/18o626-reglement_van_orde_engels.pdf>.

¹³⁸ „Priručnik o parlamentarnoj etici i ponašanju – vodič za poslanike“, *op. cit.*, napomena 23.

Prijave imovine predstavljaju novinu, ali postaju dosta uobičajene. Od poslanika se može zahtevati da saopšte podatke o svom bogatstvu ili imovini kada ulaze u parlament i kada im funkcija u parlamentu prestane, a, u pojedinim slučajevima, dužni su da podnesu godišnje ažurirane informacije. Na taj način je moguće proceniti da li poslanik akumulira bogatstvo ili sredstva iz nepoznatih izvora. Prijave imovine često se uvode za javne funkcionere kao i za izabrane predstavnike. Prisutan je i trend da se od poslanika zahteva da prijave svoje obaveze, s obzirom na to da njihova nezavisnost može biti kompromitovana primanjem kredita po stopama koje su ispod tržišnih stopa ili dugom prema drugim strankama. Prema Konvenciji UN-a o sprečavanju korupcije, države su dužne da uspostave mere i sisteme koji zahtevaju od javnih funkcionera da prijave podnesu nadležnim organima u vezi sa, između ostalog, njihovim aktivnostima van posla, zaposlenjem, investicijama, imovini i značajnim poklonima ili koristi iz kojih može da proistekne sukob interesa, u vezi s njihovim funkcijama javnih funkcionera.¹³⁹

Sve države koje su postale članice EU između 2004. i 2007. usvojile su određeni vid registra ili prijave. Brojne druge zemlje u istočnoj i centralnoj Evropi, centralnoj Aziji i na Kavkazu učinile su isto. U pojedinim sistemima, čak se i od kandidata za izabrane funkcije zahteva da podnesu prijave, kao u Bosni i Hercegovini. To je takođe praksa koju političke stranke mogu usvojiti kao meru izgradnje poverenja, kao što je, na primer, slučaj u Ujedinjenom Kraljevstvu pre izbora.

Elektronski podnesci mogu značajno unaprediti usklađenost sa zahtevima obelodanjivanja, smanjiti trošak administracije i povećati pristup i odgovornost, kao što su pokazali rezultati pojedinih zemalja koje su uvele takve procedure. U Argentini (koja nije država učesnica OEBS-a), usklađenost je povećana sa 67% na 99% za manje od godinu dana od uvođenja elektronskog sistema za obelodanjivanje finansijskih podataka.¹⁴⁰ U Ukrajini, elektronska prijava imovine uvedena je 2016. godine i za rezultat je imala visoke stope usklađenosti, a budući da su ti podaci javno dostupni, građani su dobili mogućnost da prvi put saznaju koji je nivo bogatstva pojedinih političara na visokim funkcijama. U pojedinim državama učesnicama OEBS-a, prijava interesa može biti podnesena samo fizički.¹⁴¹

Koristi onlajn sistema za prijavu imovine

Postoje tri ključne koristi upotrebe onlajn sistema za prijavu imovine:

- Prvo, mogu pomoći u umanjanju ljudske greške prilikom podnošenja prijave, čime se umanjuje potencijal za stratešku neusaglašenost budući da je mnogo teže za pojedince da ignorišu pravila o tome šta da uključe u prijave tako što će kasnije tvrditi da nisu razumeli pravila;
- Drugo, elektronski sistemi omogućavaju lakšu proveru; na primer, podnesci se mogu višestruko proveravati na osnovu informacija iz drugih baza podataka, kao što su poreski podaci. Međutim, to može biti kontroveržno zbog implikacija po privatnost. Ipak, elektronski sistemi mogu biti važan mehanizam za borbu protiv korupcije u nekim okruženjima; i
- Treće, onlajn sistemi olakšavaju pristup javnosti prijavama, unapređujući nadzor i odgovornost. Međutim, to se ne dešava automatski i zavisi od pravila u svakoj zemlji; obrasci se mogu podnositi onlajn, ali se onda ne objavljuju. Ipak, onlajn sistem predstavlja dobar osnov za dalje aktivnosti.

¹³⁹ Konvencija UN-a o borbi protiv korupcije, *op. cit.*, napomena 19, član 8 tačka 5.

¹⁴⁰ „Prijave imovine javnih funkcionera: alatka za sprečavanje korupcije“, *op. cit.*, napomena 28, str. 70.

¹⁴¹ *Ibid.*

S obzirom na različitost pravila za prijavu imovine i interesa, obično postoji potreba za lokalnom izradom softvera kako bi se uzele u obzir lokalne specifičnosti. Međutim, takođe postoji veliki potencijal za učenje od drugih zemalja koje imaju iskustvo sa takvim sistemima.

Registre i prijave takođe je potrebno redovno ažurirati, premda bez stavljanja nepotrebnog tereta na parlamentarne. OECD predlaže da informacije treba prikupljati, „onoliko često koliko je opravdano potrebno“.¹⁴² Prakse se veoma razlikuju. U Mađarskoj, prijava o finansijskim interesima podnosi se samo kada poslanik stupa na funkciju (u roku od 30 dana), a zatim tek na kraju poslanikovog mandata. U Republici Češkoj, poslanici moraju da dostavljaju prijave na godišnjem nivou. U Španiji, interesi treba da se prijavljuju „kad god se okolnosti promene“, tj. ostavljeno je članovima da prosude kada se to desi.¹⁴³

Štaviše, GRECO je dala različite preporuke u četvrtom krugu procene u vezi sa unapređivanjem sistema prijave imovine za poslanike, uključujući i blagovremeno saopštavanje informacija javnosti, širenje obuhvata prijava i/ili spiska osoba koje su dužne da podnesu prijavu, i unapređenje sistema provere i kontrole. Sveobuhvatnost sistema i poštena i pravična primena pravila na sve subjekte takođe predstavljaju teme koje su obuhvaćene preporukama.

Bojazni u vezi sa privatnošću

U mnogim zemljama postaje norma da registri i prijave imovine budu rutinski dostupni javnosti, često na veb-sajtovima parlamenata (kao što je to slučaj u Poljskoj) ili u parlamentarnim informacionom centrima za posetioce (kao što je to slučaj u Ujedinjenom Kraljevstvu) ili na veb-sajtovima drugih državnih tela (u Gruziji, prijava imovine poslanika dostupna je na veb-sajtu Biroa javnog servisa).¹⁴⁴ U SAD-u, registar nije dostupan na internetu, ali svako može da mu pristupi ili dobije izvod nakon što dostavi svoje lične podatke (iako informacije ne mogu da se koriste u komercijalne svrhe ili za traženje novca i političke svrhe ili dr.).

Godine 2005, Evropski sud za ljudska prava odbio je žalbu lokalnog odbornika u Poljskoj koji je odbio da podnese prijavu o imovinskom stanju, tvrdeći da je obaveza obelodanjivanja podataka o njegovom finansijskom stanju i imovini koju je nametnulo zakonodavstvo u suprotnosti sa članom 8. Evropske konvencije o ljudskim pravima. Sud je ustanovio da obaveza podnošenja prijave i njeno obelodanjivanje na internetu zaista zadiru u pravo na privatnost, ali da je to opravdano, te da obuhvat informacija koje se podnose nije preterano opterećujući.¹⁴⁵

Sud je takođe odobrio objavljivanje prijava i njihovu dostupnost na internetu, tvrdeći da „opšta javnost ima legitimni interes da utvrdi da su lokalne politike transparentne, a pristup tim prijavama na internetu jeste efikasan i lak. Bez takvog pristupa, obaveza ne bi imala praktičan značaj ili istinski uticaj na stepen u kome je javnost obavještena o političkom procesu“.

¹⁴² *Ibid.*, str.15.

¹⁴³ Izborni zakon Španije, član 160(1), <<http://legislationline.org/topics/country/2/topic/6>>.

¹⁴⁴ Dostupno: <<https://declaration.gov.ge/?cult=en-US>> (declarations in Georgian).

¹⁴⁵ U slučaju Wypych protiv Poljske (25. oktobar 2005, podnesak br. 2428/05) utvrđeno je da Sud „smatra da upravo takva sveobuhvatna priroda čini realističnom pretpostavku da će sporne odredbe ispuniti svoj cilj pružanja javnosti opravdano sveobuhvatne slike o finansijskom stanju odbornika... da se može tvrditi da je dodatna obaveza podnošenja informacija o imovini, uključujući i bračnu imovinu, opravdana i da ima za cilj da obeshrabri pokušaje da se prikrije imovina putem sticanja ali pod imenom supružnika odbornika“.

Pojedini tumači upozoravaju da preveliki zahtevi za obelodanjivanje mogu da ugroze pravo na privatnost. To može da odvraća kvalifikovane kandidate da se kandiduju za funkcije¹⁴⁶ i čak može da predstavlja rizik po ličnu i imovinsku bezbednost. Stoga je u mnogim zemljama prijava delimična ili ograničena. U Kanadi, finansijski interesi prijavljuju se povereniku za etiku i poverljivost su prirode. Poverenik zatim sačini rezime informacija koje se unose u Javni registar, koji je dostupan onlajn. OECD preporučuje da u najmanju ruku: „prijavljeni podaci treba da budu dostupni onima koji istražuju slučajeve mogućih krivičnih dela”.¹⁴⁷

Istraživanja pokazuju da su prijave najefikasnije za smanjenje primetne korupcije kada su dostupne javnosti, budući da omogućavaju detaljno ispitivanje od strane civilnog društva.¹⁴⁸ Zapravo, u mnogim zemljama, nevladine organizacije preuzele su odgovornost za detaljna ispitivanja prijave. U Slovačkoj, poslanici imaju zakonsku obavezu da podnesu prijave o imovini, ali te prijave nisu detaljne. Međutim, nevladina organizacija Alijansa za pošteno postupanje (Fair Play Alliance) uspostavila je program aktivnosti s ciljem podizanja svesti javnosti o prijavama imovine. Program:

- Kombinuje podatke iz prijave imovine sa ostalim javnim informacijama kako bi se izgradila sveobuhvatna, otvorena baza podataka;
- Podstiče kandidate na izborima da dostave kompletne onlajn prijave imovine; i
- Analizira prijave imovine i načine na koji se javni novac troši, s ciljem otkrivanja sukoba interesa.¹⁴⁹

U pojedinim zemljama, nevladine organizacije izradile su veb-sajtove – npr. www.meineabgeordneten.at u Austriji ili www.cumuleo.be u Belgiji – radi upoređivanja pojedinačnih prijava imovine poslanika sa drugim javno dostupnim informacijama o njihovim interesima. Moguće je videti koliko često poslanici ne prijavljuju prihode od ostalih poslova, zbog toga što su to pustili da navedu u svojim prijavama ili su to namerno prikrili. U Austriji, kada je televizijski program ukazao na činjenicu da je teško naći informacije o interesima poslanika na zvaničnom veb-sajtu Parlamenta, Parlament je odmah reagovao tako što su informacije odmah postavljene na vidljivom mestu – na glavnoj stranici veb-sajta Parlamenta.

Primena: pitanja koja je potrebno razmotriti

- *Koje vrste interesa ili uloge treba odmah zabraniti?*
- *Koje vrste interesa treba dozvoliti, koje treba da budu predmet prijave ili koje treba da budu izuzete iz relevantnih baza podataka?*
- *Koliko često i u kom formatu poslanici treba da prijavljuju imovinu ili interese i koliko često i u kom formatu treba da dostavljaju nove informacije o imovini i interesima?*
- *Ko će imati pristup informacijama? Da li su pitanja u vezi s pravima poslanika na privatnost adekvatno rešena?*

146 Nacionalni demokratski institut, „Zakonodavna etika: komparativna analiza”, rad u okviru serije istraživačkih radova u oblasti prava, 1. januar 1999, < <https://www.ndi.org/node/22890>>.

147 „Prijave imovine javnih funkcionera: alatka za sprečavanje korupcije”, *op. cit.*, napomena 28.

148 Djankov, Simeon; La Porta, Rafael; Lopez-de-Silanes, Florencio i Andrei Shleifer, „Obelodanjivanje od strane političara”, Nacionalni biro za ekonomsko istraživanje, februar 2009, rad 14703, <<http://www.nber.org/papers/w14703.pdf>>.

149 Mandelbaum, Andrew G., „Jačanje odgovornosti u parlamentu, angažovanost građana i pristup informacijama: globalni pregled organizacija koje prate rad parlamenata” (Vašington: Nacionalni demokratski institut i Institut Svetske banke, 2011), str. 41, <<http://www.ndi.org/files/governance-parliamentary-monitoring-organizations-survey-september-2011.pdf>>. Takođe videti veb-sajt Alijanse za pošteno postupanje: <<http://www.fair-play.sk/>>.

- *Da li treba da postoje kazne za nepodnošenje informacija ili podnošenje pogrešnih informacija?*
- *Da li postoje uspostavljeni mehanizmi za proveru podnesaka?*

Pokloni i gostoprinstvo

Pravila o primanju poklona veoma se razlikuju među zemljama učenicama OEBS-a, ali je moguće izdvojiti tri osnovna pristupa:

- **Zabrane** – Pojedine zemlje zabranjuju poslanicima da primaju poklone. Npr. članovi Kongresa SAD-a, službenici ili zaposleni u Kongresu ne smeju da prime poklon od registrovanog lobiste, agenta ili stranog nalogodavca, ili od privatnog lica koje zadržava ili zapošljava takve pojedince. Mogu samo primiti poklone iz drugih izvora u vrednosti ispod 50 dolara i ne mogu primiti poklone u vrednosti većoj od 100 dolara iz jednog izvora tokom kalendarske godine. Poslanici u Parlamentu Finske moraju predati relevantnoj službi Parlamenta poklone u vrednosti preko 400 evra ukoliko ih prime u funkciji zvaničnih predstavnika Parlamenta.
- **Obelodanjivanje** – U drugim zemljama dozvoljeno je primanje poklona bilo koje vrednosti, ali postoji obaveza njihovog prijavljivanja, kao u Republici Češkoj.
- **Hibridni sistem** – U trećoj grupi zemalja dozvoljeno je primanje bilo koje vrste poklona, ali postoji obaveza da se pokloni prijave samo ako prevazilaze određenu vrednost, npr. 150 evra u Francuskoj, 50 evra u Holandiji (iako pojedine političke stranke u Holandiji nameću stroža pravila svojim poslanicima).

2.3.3. Rodna ravnopravnost i rešavanje pitanja seksizma, uznemiravanja i nasilja nad ženama u politici

Jačanje rodne ravnopravnosti i uzimanje u obzir različitosti, kao i borba protiv seksizma, uznemiravanja i nasilja nad ženama u politici, veoma su relevantni za pravila o ponašanju, i sve više pažnje posvećuje se toj temi. Broj žena u parlamentu porastao je sa oko 15% 2000. godine do trenutnih oko 29% u proseku među svim poslanicima u nacionalnim parlamentima u regionu OEBS-a.¹⁵⁰ Međutim, važno je obezbediti da inkluzivnost ne ostane samo na brojevima već da se pretoči u ravnopravnu, suštinsku zastupljenost žena, koje imaju aktivnu ulogu i uticaj u procesima donošenja odluka. To se može postići samo ako parlamenti obezbede radno okruženje koje je prikladno i za žene i za muškarce. Podsticanje rodno osetljivih pravila i procedura i isticanje nulte tolerancije prema bilo kojoj vrsti uznemiravanja ili nasilja u izabranim telima neophodno je za unapređenje kulture inkluzivnosti i bezbednosti za svakoga. Uključivanje rodnih pitanja u rad skupštinskih odbora, u debate, akcione planove, rad komisija, u izveštaje i zakonodavstvo, kao i detaljna revizija uobičajenih radnih uslova i operativne kulture, neophodni su da bi se obezbedilo postojanje jednakih mogućnosti za žene i muškarce poslanike. Iste prakse treba primeniti na pružanje jednakih mogućnosti poslanicima iz nedovoljno zastupljenih grupa, kao što su poslanici sa invaliditetom.

¹⁵⁰ Za ažurirane informacije videti veb-sajt „Parline“ Interparlamentarne unije i publikaciju „Mesečno rangiranje žena u nacionalnim parlamentima“: <<https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2021>>.

Zemlje učesnice OEBS-a obavezale su se da će „izraditi i uvesti, tamo gde je potrebno, otvorene i participativne procese koji povećavaju učešće žena i muškaraca u svim fazama izrade zakona, programa i politika“.¹⁵¹ Države učesnice OEBS-a takođe su se obavezale da će „poštovati i u potpunosti primenjivati međunarodne standarde i obaveze koje su preuzele u vezi sa jednakošću, nediskriminacijom i pravima žena“¹⁵² i da će „podsticati sve relevantne aktere, uključujući i one koji su uključeni u politički proces, da doprinesu sprečavanju i borbi protiv svih vidova nasilja nad ženama, uključujući i žene koje se bave profesionalnim aktivnostima koje podrazumevaju izloženost javnosti“.¹⁵³ Između ostalog, Parlamentarna skupština OEBS-a podstiče se da „u svoju agendu uključi pitanje jednakih mogućnosti za muškarce i žene u nacionalnim parlamentima, kao i u okviru OEBS-a i Parlamentarne skupštine OEBS-a, i da uvrsti razmatranje rodne ravnopravnosti u agendu plenarnih sastanaka Skupštine“.¹⁵⁴

Godine 2012, članovi Interparlamentarne unije usvojili su „Plan aktivnosti za rodno osetljive parlamente“, u kome je rodno osetljiv parlament definisan kao parlament koji odgovara na potrebe i muškaraca i žena u svojim strukturama, aktivnostima, metodima i radu.¹⁵⁵ Takvi parlamenti ne samo da ukidaju prepreke ka punom učešću žena, već i daju pozitivan primer društvu. Na osnovu Plana aktivnosti, 2016. godine Interparlamentarna unija takođe je objavila alatke za parlamente da sami procene koliko su rodno osetljivi i da utvrde potrebne korake za njihovu transformaciju u rodno osetljive institucije. Taj metod uključuje odgovaranje na pitanja o prirodi i radu datog parlamenta. Pitanja su osmišljena tako da podstaknu otvorene i konstruktivne razgovore.¹⁵⁶ Sličnu alatku razvio je Evropski institut za rodnu ravnopravnost.¹⁵⁷ Tokom poslednjih godina, niz parlamenata u regionu OEBS-a, uključujući Albaniju, Crnu Goru, Severnu Makedoniju i Sloveniju, ulaže napore da proceni svoje procedure i prakse iz rodne perspektive. Neki to čine na redovnoj osnovi, a drugi izrađuju rodne akcione planove ili instrukcije kako bi obezbedili sistematičnije razmatranje rodne jednakosti u budućnosti.

Sveukupno, rodno osetljivi parlamenti unapređuju rodno osetljivo zakonodavstvo i jezik, kao i nediskriminatorno i profesionalno ponašanje, uzimaju u obzir ravnotežu između privatnog i profesionalnog života i unapređuju razumevanje rodnih pitanja organizovanjem obuke za poslanike, između ostalog.

151 Ministarski savet OEBS-a, Odluka 7/09, „Učešće žena u političkom i javnom životu“, Atina, 4. decembar 2009, <<https://www.osce.org/mc/40710>>.

152 Ministarski savet OEBS-a, Odluka br. 14/04, „Akcion plan OEBS-a za unapređenje rodne ravnopravnosti iz 2004. godine“, Sofija, 7. decembar 2004, <<https://www.osce.org/mc/23295>>.

153 Ministarski savet OEBS-a, Odluka br. 4/18, „Sprečavanje i borba protiv nasilja nad ženama“, Milano, 10. decembar 2018, <<https://www.osce.org/chairmanship/406019>>.

154 *Ibid.*

155 Videti: Interparlamentarna unija, „Plan aktivnosti za rodno osetljive parlamente“ (Ženeva: Interparlamentarna unija, 2012), <<https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2016-07/plan-action-gender-sensitive-parliaments>>.

156 Videti: Interparlamentarna unija, „Procena rodne osetljivosti parlamenata: alatke za samoprocenu“ (Ženeva: Interparlamentarna unija, 2016), <<https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-11/evaluating-gender-sensitivity-parliaments-self-assessment-toolkit>>.

157 Videti: „Rodno osetljivi parlamenti“, veb-sajt Evropskog instituta za rodnu ravnopravnost, <<https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/toolkits/gender-sensitive-parliaments>>.

Istraživanja su pokazala da upotreba rodno osetljivog jezika ima potencijal da pruži značajan doprinos umanjenju rodni stereotipa i diskriminacije.¹⁵⁸ U svakodnevnoj komunikaciji, uključujući i u parlamentu, upotreba rodno osetljivog jezika predstavlja alatku za unapređenje institucionalne inkluzivnosti i različitosti.

Nediskriminatorno i profesionalno ponašanje među poslanicima i prema skupštinskom osoblju predstavlja važan aspekt kodeksa ponašanja. Tokom poslednjih decenija promenila su se naša društva i parlamenti. Učešće žena na izabranim funkcijama raste, a tradicionalno dodeljene rodne uloge dovode se u pitanje. S obzirom na sve različitiije članstvo, parlamenti treba da obezbede da budu mesta koja su dobrodošla za sve svoje članove. To podrazumeva razmatranje koliko kodeks ponašanja može unaprediti profesionalno i nediskriminatorno ponašanje, koje je lišeno svih vidova direktnog ili indirektnog nasilja, uznemiravanja ili diskriminacije žena ili bilo koga u parlamentu. Parlamenti treba da razmotre usvajanje procedura i odgovarajućih mehanizama kako bi rešavali pitanja poput seksualnog uznemiravanja. Političke partije takođe imaju odgovornost, javno osuđujući i na odgovarajući način kažnjavajući neprofesionalno i diskriminatorno ponašanje svojih poslanika.

Osoba izložena uznemiravanju ili nasilju, u bilo kom okruženju, kao i u parlamentu, treba da bude u stanju da prijavi takve slučajeve putem delotvornog mehanizma pritužbi i da dobije odgovarajuću zaštitu. Dobro osmišljen mehanizam pritužbi sa delotvornim kaznama koje odvrćaju od budućeg lošeg ponašanja ključan je za rodno osetljive parlamente, u kojima nema nasilja ili uznemiravanja. Takođe, parlamenti treba da razmotre uvođenje delotvornih mehanizama pritužbi kako bi sprečili i kaznili seksualno uznemiravanje, seksualno nasilje i povredu dužnosti u parlamentu. Delotvoran mehanizam pritužbi treba da pokrije sve zaposlene u parlamentu (poslanike i osoblje), da garantuje bezbednost, poverljivost i ekspeditivnost žalbenog postupka, uključujući i dobro definisan i nezavisan proces istrage, i da predvidi delotvorne sankcije koje su srazmerne ozbiljnosti slučaja.

Na primer, u Kodeksu ponašanja Parlamenta Škotske stoji sledeće:

„Skupštinsko osoblje dužno je da se prema članovima ophodi učtivo i sa poštovanjem. Članovi treba da se na isti način ponašaju prema njima. Pritužbe osoblja na maltretiranje ili uznemiravanje, uključujući i navode o seksualnom uznemiravanju, ili na nedolično ponašanje člana ozbiljno će se uzeti u obzir i ispitati“.¹⁵⁹

Pravila u toj oblasti od posebne su važnosti u parlamentima, gde organizaciona kultura često može biti veoma zatvorena i hijerarhijska, što su uslovi koji mogu isključiti ili obespraviti pripadnike nedovoljno zastupljenih grupa.

U februaru 2018, anketa koja je sprovedena među članovima i osobljem Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva koji pripadaju različitim strankama utvrdila je sledeće: od 1.377 ispitanika, 19% reklo je da su doživeli ili su bili svedoci seksualnog uznemiravanja, a 39% iskusilo je neseksualno uznemiravanje ili maltretiranje tokom prethodnih 12 meseci.¹⁶⁰ Anketa je sprovedena nakon

158 Sczesny, Sabine; Formanowicz, Magda i Moser, Franziska, „Da li rodno ravnopravan jezik može smanjiti rodne stereotipe i diskriminaciju“, *Frontiers in Psychology*, tom 7, 2016, <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4735429/>>.

159 „Kodeks ponašanja poslanika u Parlamentu Škotske“, *op. cit.*, napomena 87, str. 49.

160 Leadsom, Andrea, „Radna grupa zadužena za politiku nezavisnih tužbi i pritužbi: pisana izjava – HCWS460“, tačka 14, veb-sajt Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, 8. februar 2018, <<https://www.parliament.uk/business/publications/written-questions-answers-statements/written-statement/Commons/2018-02-08/HCWS460/>>.

niza tvrdnji o seksualnom zlostavljanju prethodne jeseni. U pratećem izveštaju preporučene su kazne za uznemiravanje, koje mogu da uključuju pisana izvinjenja, obaveznu obuku, dogovore o budućem ponašanju, suspenziju, pa čak i opoziv poslanika, što može imati za rezultat izborne. U izveštaju je takođe preporučeno da sve pritužbe rešava specijalizovani, obučeni nezavisni savetnik za seksualno nasilje, koji će predstavljati centralnu tačku za stalni kontakt i zagovaranje za podnosiocima žalbi. U oktobru 2018, Laura Koks, bivši sudija visokog suda koju je imenovala Komisija Donjeg doma da sprovede nezavisnu istragu nakon niza tvrdnji poslanika o povredi dužnosti, objavila je konačni izveštaj nakon istrage pod nazivom „Maltretiranje i uznemiravanje osoblja u Donjem domu“. U izveštaju je utvrđeno da je dozvoljeno da maltretiranje i uznemiravanje osoblja budu sveprisutni u Donjem domu. Štaviše, u izveštaju je istaknuto da je Parlament Ujedinjenog Kraljevstva ugrožen „kulturom pokornosti, poslušnosti, poniznosti i ćutanja, te maltretiranje, uznemiravanje i seksualno nasilje mogu da cvetaju, dugo su tolerisani i prikrivani“.¹⁶¹ Nedavno je Odbor za ponašanje Gornjeg doma preporučio kazne za tri poslanika koji su odbili da prisustvuju obuci „Vrednovanje svakoga“, koja je obavezna za članove i osoblje Gornjeg doma, i čiji je cilj da se obezbedi da je svako ko radi u Parlamentu u stanju da prepozna maltretiranje, uznemiravanje i seksualno neprikladno ponašanje, te da se oseti sigurnim da preduzme aktivnosti protiv takvog ponašanja i da ga spreči. Preporučena kazna podrazumevala je ograničen pristup uslugama Doma za ta tri poslanika, kako bi se kontakt sa osobljem sveo na najmanju moguću meru.¹⁶²

U novembru 2017, nakon niza optužbi koje su iznele žene koje rade kao osoblje, u smernicama za sprečavanje i borbu protiv seksualnog uznemiravanja, poslanici Evropskog parlamenta upozoreni su da „ne štipe svoje zaposlene ili da se ne trljaju njih, kao i da se ne upuštaju u pornografiju, egzibicionizam i vojaerizam“. Zvanični priručnik praćen je kampanjom sa posterima u parlamentu radi isticanja važnosti bezbednog i profesionalnog radnog okruženja za svakoga. Posteru su postavljeni izvan prostorija za glasanje i u kantinama.¹⁶³ Pored toga, u oktobru 2018, grupa radnika u Evropskom parlamentu pokrenula je blog „MeTooEP“ kako bi istakli slučajeve seksualnog uznemiravanja i zlostavljanja. Blog Parlamenta sadrži anonimni forum gde žrtve seksualnog zlostavljanja mogu podeliti svoje priče.

Kako je istaknuto u gore navedenoj regionalnoj studiji Interparlamentarne unije i Parlamentarne skupštine Saveta Evrope¹⁶⁴, 2017. godine Parlament Švedske revidirao je svoju politiku i smernice o uvredljivom ponašanju kako bi se bolje borio protiv seksizma, maltretiranja i seksualnog uznemiravanja koji se vrše nad skupštinskim osobljem. Isto tako, u Parlamentu Austrije, u slučaju uznemiravanja poslanika oba doma, osoblje političkih grupa ili skupštinski pomoćnici mogu pozvati nezavisnog eksperta, koji će pružiti informacije i dati savete prilagođene svakom pojedincu, na poverljivoj osnovi.

U Finskoj, Smernice skupštinskog Odbora za sprečavanje neprikladnog ponašanja i uznemiravanja ažurirane su u oktobru 2018, nakon objavljivanja studije o rodnoj ravnopravnosti u parlamentu. U dokumentu se ponovo ističe politika nulte tolerancije uznemiravanja u vezi sa postojećom

161 Cox, Laura, „Maltretiranje i uznemiravanje zaposlenih u Donjem domu“, izveštaj nezavisne istrage, veb-sajt Parlamentarne asocijacije Komonvelta, <<http://www.cpahq.org/cpahq/cpadocs/CWP%20Workshop%204%20The%20Bullying%20and%20Harassment%20of%20Parliamentary%20staff.pdf>>.

162 Videti: <https://committees.parliament.uk/committee/402/conduct-committee/news/156433/sanctions-recommended-for-refusal-to-undertake-valuing-everyone-training/>.

163 Crisp, James, „Evropski parlament upozorava svoje poslanike da ne štipe svoje osoblje u Smernicama o seksualnom uznemiravanju“, veb-sajt Dejli telegrafa, 30. novembar 2017, <<https://www.telegraph.co.uk/news/2017/11/30/european-parliament-warns-meps-not-pinch-staff-sexual-harassment/>>.

164 „Seksizam, uznemiravanje i nasilje nad ženama u parlamentima u Evropi“, *op. cit.*, napomena 9.

ravnopravnošću, nediskriminacijom i zakonima o radu, i navodi se da se neprikladno ponašanje i uznemiravanje kose sa zajedničkim normama pristojnog ponašanja. Svi poslanici i skupštinsko osoblje o tome su obavješteni onda kada počinju da rade u parlamentu i procedure su objašnjene na intranetu.¹⁶⁵

Konačno, unapređenje razumevanja rodne ravnopravnosti i različitosti putem obuke poslanika služi za poboljšanje rada parlamenta. Bolje razumevanje rodnih pitanja pomaže poslanicima da savesnije obavljaju svoj posao i predstavljaju interese svih žena i muškaraca. Poslanici mogu dolaziti iz različitih sredina te je važno da postoji redovan uvodni kurs i da budu obavješteni o standardima i statusu kvo u oblasti rodne ravnopravnosti i različitosti. Upoznavanje poslanika s konceptom integrisanja rodnih pitanja posebno je važno prilikom izrade zakona. S tim ciljem, 2017. godine ODIHR je objavio publikaciju „Zakoni za muškarce i žene: praktični vodič za rodno senzitivno zakonodavstvo“.

Primena: pitanja koja je potrebno razmotriti:

- *Da li kodeks ponašanja unapređuje rodnu ravnopravnost i jednako učešće svakoga?*
 - *Da li je jezik kodeksa rodno osetljiv i da li kodeks podstiče upotrebu rodno osetljivog jezika u parlamentu?*
 - *Da li postoje odgovarajuće odredbe za odvrćanje od uznemiravanja, seksualnog uznemiravanja, rodno zasnovanog nasilja ili seksističkih akata i govora?*
 - *Da li postoje odgovarajuće odredbe za podsticanje primene bezbednog i delotvornog mehanizma pritužbi, za potrebno ispitivanje navoda o seksualnom uznemiravanju i seksualnom nasilju, uz delotvorne i odvrćajuće kazne za utvrđenu povredu dužnosti?*
 - *Da li postoje odredbe koje podstiču poslanike da bolje razumeju standarde o rodnoj ravnopravnosti i različitosti?*
-

2.3.4. Naknade, troškovi i parlamentarni resursi

Interesovanje medija za parlamentarnu etiku često je usredsređeno na navodne zloupotrebe parlamentarnih resursa ili javnih sredstava. Na najjednostavnijem nivou, poslanicima je obično zabranjeno da koriste parlamentarne resurse – automobile, osoblje ili kancelarijski materijal u lične ili stranačko-političke svrhe, kao što su kampanje. Iako je takvo razdvajanje interesa ponekad teško ostvariti u svakodnevnom političkom životu, Škotska daje primer dobre prakse. Kodeks ponašanja Parlamenta Škotske zabranjuje poslanicima da parlamentarno osoblje stavljaju u poziciju „koja bi bila u suprotnosti s njihovom političkom nepristrasnošću ili bi je dovela u pitanje, ili koja bi dovela do kritike da se ljudi koji se plaćaju iz državnih fondova koriste u stranačko-političke svrhe“.¹⁶⁶

Skandali ponekad nastaju kada poslanici koriste zvanični skupštinski memorandum za lične zahteve. To je etički sporno jer sugeriše da poslanici koriste svoj poslanički položaj da utiču na privatna pitanja. Pojedine zemlje imaju pravila u kodeksima ponašanja ili regulatorom sistemu

¹⁶⁵ Risikki, Paula, „Aktivnosti preduzete kako bi se sprečilo neadekvatno ponašanje“, veb-sajt Parlamenta Finske, 15. oktobar 2018, <<https://www.riksdagen.fi/FI/tiedotteet/Sivut/Toimet-ep%C3%A4asiiallisen-k%C3%A4yt%C3%B6ksent%C3%A4miksi-k%C3%A4ynnistetty.aspx>> (na finskom).

¹⁶⁶ „Kodeks ponašanja poslanika u Parlamentu Škotske“ *op. cit.*, napomena 87, str. 49.

koja zabranjuju takvo ponašanje – u Španiji, poslanicima je zabranjeno da koriste svoje pozicije za komercijalne, industrijske ili profesionalne aktivnosti.

Drugi izvor kontroverze u ovoj oblasti jeste pitanje da li poslanici treba da imaju ovlašćenje da definišu i povećavaju sopstvene plate. Takvo ovlašćenje je verovatno ključno za nezavisnost poslanika od izvršne vlasti. Međutim, javnost to posmatra kao suštinski sukob interesa i parlament se često uzdržava da poveća plate poslanika zbog straha od prezira javnosti.¹⁶⁷ To može da znači da, u pojedinim slučajevima, plate poslanika ne prate plate u privatnom sektoru. To, s druge strane, nosi rizik da će postati sve teže da se privuku kvalifikovani ljudi da se kandiduju za često izazovan posao zakonodavca.

Međutim, što je možda važnije, niske plate takođe povećavaju rizik da će poslanici smatrati svoja druga prava – na naknade i troškove – kao mogućnost da izvuku dodatne prihode. To je, na primer, bio slučaj kada je izvestan broj poslanika Evropskog parlamenta navodno potpisivao listu prisutnih samo da bi imali pravo na potraživanje troškova.¹⁶⁸ To je verovatno bio dodatni faktor koji doprinosi ozbiljnoj zloupotrebi sistema troškova i naknada u Ujedinjenom Kraljevstvu, što je obelodanjeno u maju 2009. godine, kada je Dejli telegraf počeo da objavljuje zahteve za naplatu troškova koji su bili previsoki i neproporcionalni. Još kontroverzije, mnogi poslanici menjali su adrese svojih drugih domova kako bi mogli da traže naplatu troškova za različitu imovinu u različito vreme.¹⁶⁹

Pod pritiskom da osigura da se ništa slično ne ponovi, Parlament Ujedinjenog Kraljevstva preneo je odgovornost za potraživanja troškova i plate poslanika novom nezavisnom telu – Nezavisnom parlamentarnom organu za standarde. Međutim, sposobnost tog organa da povрати poverenje javnosti inicijalno je bila blokirana čestim kritikama da je taj organ skup i neefikasan.¹⁷⁰ To ističe značaj organizovanja opsežnih konsultacija prilikom reforme standarda.

Kad je reč o poslanicima sa posebnim potrebama ili sa invaliditetom, sistem naknada treba da bude prilagođen njihovim dodatnim potrebama. Takve troškove ne treba posmatrati kao „resurse u lične svrhe“ ili kao posebnu privilegiju već ih treba posmatrati u kontekstu principa nediskriminacije i Konvencije UN o pravima osoba sa invaliditetom. To iziskuje određenu fleksibilnost prilikom regulisanja korišćenja naknada, troškova i parlamentarnih resursa kako bi se obezbedilo da nijedan poslanik ne bude obespravljen.

167 To pitanje je donekle rešeno u SAD, gde Kongres glasa za povećanje plata u Kongresu, ali izmene stupaju na snagu tek u narednom sazivu.

168 Waterfield, Bruno, „Pomama uhvaćena na filmu dok poslanici Evropskog parlamenta stavljaju svoje potpise i beže“, veb-sajt Dejli telegrafa, 5. juni 2013, <<https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/10141790/Fury-caught-on-film-as-MEPs-sign-in-and-slope-off.html>>.

169 Barrett, David & Bloxham, Andy, „Troškovi poslanika: raspored“, veb-sajt Dejli telegrafa, 3. oktobar 2010, <<http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/mps-expenses/5335266/MPs-expenses-the-timeline.html>>.

170 Prema Margaret Hodž, poslanici i predsedavajućem Odboru za javne račune: „Uprkos smanjenju od 15% iznosa koji je isplaćivan poslanicima za troškove, to se ne može smatrati efikasnom uštedom jer veliki broj poslanika tvrdi da su odložili legitimno potraživanje troškova, jer je proces potraživanja toliko birokratski. [...] Nacionalna revizorska kancelarija procenjuje da su kombinovani troškovi vremena utrošenog na sastavljanje dokumenata za potraživanje oko 2,4 miliona funti (2,87 miliona evra) na godišnjem nivou. To je takođe vreme koje je oduzeto od služenja biračima“. Videti: „Odbijeni pozivi na dalje smanjenje budžeta tela zaduženog za praćenje troškova poslanika“, veb-sajt Bi-Bi-Sija, 20. juni 2013, <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-22992509>>.

Rozi – robot koji prati troškove

U Brazilu, grupa stručnjaka za analizu podataka koristila je tehnike veštačke inteligencije da prati potraživanja troškova članova Nacionalnog kongresa. Nakon što su obezbedili sredstva putem grupnog finansiranja za početne troškove, napravili su Rozi – robota koji radi na principima veštačke inteligencije i koji analizira zahteve za naknadu poslanika i izračunava verovatnoću njihove opravdanosti. Rozi ima svoj Tviter nalog, koji odmah obaveštava pratioce da li član Kongresa pokušava da od vlade potražuje troškove koji nisu ni na koji način povezani sa njegovim/njenim parlamentarnim dužnostima.¹⁷¹

2.3.5. Parlamentarno osoblje

Ophođenje prema parlamentarnom osoblju

Kodeksi se takođe mogu koristiti za regulisanje ophođenja prema parlamentarnom osoblju, propisivanje dužnosti poštovanja i učtivosti, koje prevazilaze zakonske obaveze, izbegavanje diskriminacije i uznemiravanja. To je detaljnije razmotreno u odeljku 2.3.3.

Zapošljavanje članova porodice

Praksa zapošljavanja članova porodice na mesta sekretara, rukovodilaca ili istraživača postala je sve kontroverznija u poslednjim godinama, posebno zbog slučajeva kada zaposleni članovi porodice ne počnu da se bave parlamentarnim poslom, iako plate primaju iz javnih fondova. U Austriji je zabranjeno već više godina da poslanici u Donjem domu zapošljavaju bliske rođake kao lične asistente čija se plata isplaćuje iz javnih fondova.¹⁷² Druge zemlje su nedavno usvojile isto pravilo.

U Francuskoj, ministar unutrašnjih poslova podneo je ostavku u martu 2017. godine, nakon što su tužioci pokrenuli preliminarnu istragu u vezi sa zaposlenjem njegove dve kćerke kao pomoćnike u parlamentu.¹⁷³ Usledio je izveštaj medijske organizacije „Quotidien“, u kome su postavljena pitanja o tome da li su kćerke obavljale bilo kakav posao za plate koje su primale. Istog meseca, predsednički kandidat Fransoa Filon povukao se iz predizborne trke nakon što je podvrgnut zvaničnoj istrazi zbog toga što je navodno, kao poslanik, isplaćivao stotine hiljada evra iz javnih fondova svojoj ženi i deci za posao koji oni možda nisu obavljali.¹⁷⁴ U julu 2017, Francuska je donela zakon kojim je poslanicima i članovima Vlade zabranila da angažuju članove svojih porodica.

171 Naim, Moises, „Poštteni političari neće rešiti korupciju“, veb-sajt časopisa *Atlantic*, 12. decembar 2017, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/12/corruption-russia-venezuela-china/548159/?lipi=urn%3Ali%3Apage%3Ad_flagship3_feed%3B4V8FyELYRmyXbx%2F9XA%2BUCQ%3D%3D>.

172 Zakon o zaposlenima u parlamentu zabranjuje zapošljavanje „bliskih rođaka“ i definiše uslove za uključivanje rođaka i vanbračnih partnera u članu 2. Videti: <<http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Bundesnormen/NOR12013826/NOR12013826.html>> (na nemačkom).

173 <https://www.theguardian.com/world/2017/mar/21/french-interior-minister-resigns-holiday-jobs-daughters-bruno-le-roux>.

174 <https://www.bbc.com/news/world-europe-38108758>.

Zabrana zapošljavanja članova porodica: iskustvo Ujedinjenog Kraljevstva

U Ujedinjenom Kraljevstvu, 2009. godine, 32,8% poslanika muškaraca i 23,1% poslanika žena u Donjem domu zaposlilo je najmanje jednog člana porodice. Godine 2010. pravila su promijenjena i poslanicima je zabranjeno da zaposle više od jednog člana porodice. Međutim, do marta 2017, 151 od 650 poslanika u Donjem domu – skoro jedna četvrtina, i dalje je zapošljavao/la članove svojih porodica. Pored toga, Nezavisni parlamentarni organ za standarde utvrdio je da su plate članova porodica – tzv. „povezanih strana“, povećane duplo brže od plata drugog osoblja.¹⁷⁵

Nakon uvođenja zabrane zapošljavanja članova porodice, koja je stupila na snagu nakon izbora u junu 2017, 61 novoizabrani poslanik nije mogao da zaposli članove svoje porodice.¹⁷⁶ Od 589 poslanika čiji je mandat produžen, 122 (20,7%) njih izjavili su da su zaposlili rođaka. Više od 60% tih članova porodica su supruge, 12% muževi i 10% partneri. Drugi zapošljavaju braću i sestre, roditelje i decu u svojim kancelarijama.

Pojedini poslanici su se žalili da je zabrana neopravdana, tvrdeći da su upravo supružnici najvoljniji da se nose sa nepredvidivim rasporedom i dugim radnim vremenom koji su povezani s radom u parlamentu, i da oni na najbolji način zadovoljavaju potrebu za apsolutnim poverenjem koje je potrebno za ulogu sekretara ili asistenta poslanika. Međutim, kako je ukazano u izveštaju Odbora za standarde u javnom životu iz 2009. godine, poslanici pripadaju jedinoj profesiji pored lekarske u Ujedinjenom Kraljevstvu gde je dozvoljeno zapošljavanje članova porodice iz javnih fondova.¹⁷⁷

Primena: pitanja koja je potrebno razmotriti

- *Ko treba da definiše plate poslanicima i u skladu sa kojim smernicama?*
- *Da li naknade troškova treba da se razlikuju za poslanike u zavisnosti od njihovog mesta boravka, npr. od toga da li poslanik boravi u glavnom gradu, gde su troškovi života viši, u poređenju sa poslanicima koji žive u udaljenim krajevima?*
- *Da li poslanici treba da imaju autonomiju da vrše nabavke, ili trošenje treba da bude centralizovano a da poslanicima budu izdate platne kartice ili vaučeri?*
- *Da li su uspostavljeni standardi i procedure za podnošenje žalbi radi poštenog i nediskriminatornog tretmana parlamentarnog osoblja?*
- *Da li je prihvatljivo da poslanici zapošljavaju članove svojih porodica i partnere kao parlamentarno osoblje?*
- *Da li zakonska odredba ili kodeks mogu da osiguraju da aktuelni poslanici ne koriste parlamentarne resurse za svoje predizborne kampanje?*

2.3.6. Odnos sa lobistima

Tokom proteklih godina, lobiranje je postalo bitan element diskusije za one koji se bave parlamentarnim etičkim standardima. Preporuke Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj o

¹⁷⁵ „Poslanicima će biti zabranjeno da koriste javni novac za zapošljavanje rođaka“, veb-sajt Gardijana, 15. mart 2017, <<https://www.theguardian.com/politics/2017/mar/15/mps-to-be-banned-from-using-public-money-to-hire-relatives-expenses>>.

¹⁷⁶ Odbor za standarde u javnom životu, „Odbor pozdravlja nova pravila Nezavisnog parlamentarnog organa za standarde“, 16. mart 2017, <<https://www.gov.uk/government/news/committee-welcomes-new-ipsa-rules-on-employing-connected-parties>>.

¹⁷⁷ Videti: „Nezavisni izveštaj – troškovi i naknade poslanika: podrška parlamentu, zaštita poreskih obveznika“, Dvanaesti izveštaj Odbora za standarde u javnom životu, 1. novembar 2009, <<https://www.gov.uk/government/publications/twelfth-report-of-the-committee-on-standards-in-public-life-november-2009>>.

principima „Transparentnosti i integriteta prilikom lobiranja“ definišu lobiranje kao „usmenu ili pismenu komunikaciju sa javnim funkcionerom kako bi se izvršio uticaj na propise, politiku i upravne odluke“. ¹⁷⁸ Zaista, interakcija pojedinaca ili grupa sa zakonodavcima kako bi se zalagalo za određene interese i uticalo na političke odluke može da predstavlja određeni rizik u svakom demokratskom sistemu. Stoga je 2017. godine Komitet ministara Saveta Evrope usvojio preporuku kojom je pozvao na države članice da uspostave ili dodatno ojačaju, u zavisnosti od slučaja, koherentan i sveobuhvatan okvir za pravno regulisanje aktivnosti lobiranja u kontekstu javnog donošenja odluka. ¹⁷⁹

U demokratskom političkom sistemu, legitimno je za različite aktere da pokušaju da slede sopstvene interese. Problemi nastaju ukoliko sistem dozvoljava neetičko ponašanje ili nije moguće uzeti u obzir i prioritetizovati sve relevantne interese, s obzirom na to da su pojedine grupe dosta bolje organizovane od drugih. Stoga su potrebni regulisanje i kontrola određenih aspekata lobiranja. Iako je praksa lobiranja sastavni deo svake demokratije, a lobisti mogu da igraju značajnu ulogu u informisanju zakonodavca o pitanjima od javnog interesa, neprikladno korišćenje uticaja na politički sistem može da bude veoma opasno. Postoje najmanje tri opšta razloga za bojazan:

- Rizik od neprikladne interakcije između lobista i političara, koja vodi do podmićivanja ili razmene usluga;
- Bojazni u vezi sa nejednakostima pristupa korporativnih i moćnih interesnih grupa, u odnosu na grupe koje poseduju manje resursa, što potencijalno može dovesti do neujednačene podele političkih i državnih resursa; i
- Rastuće nepoverenje nacionalnog biračkog tela, koje često primećuje da su političke odluke donete na netransparentan i nepošten način, i da biračko telo lišavaju uticaja na nacionalnu političku agendu.

S obzirom na te bojazni, u Četvrtom krugu procene u vezi sa odnosima između poslanika i lobista, GRECO je dala različite preporuke, više se baveći ponašanjem poslanika u tom smislu. GRECO je utvrdila da neprikladne interakcije poslanika sa trećim licima koja nastoje da utiču na zakonodavni postupak i dalje predstavljaju izvor konfuzije u većini država članica, te da je potrebna veća transparentnost u vezi sa takvim interakcijama. Na primer, GRECO je predložila da se odobre smernice koje pojašnjavaju šta se smatra „interakcijom“ sa lobistima (istovremeno vodeći računa o potrebi da se ne onemogućí pristup građana poslanicima) i pozvala je na uvođenje pravila o prijavljivanju interakcija sa lobistima. ¹⁸⁰

Registar transparentnosti: slučaj Evropskog parlamenta

Nakon skandala „keš za zakone“ koji se dogodio u martu 2011. godine ¹⁸¹, Evropski parlament osnovao je radnu grupu za izradu novog seta pravila koja će uređivati pristup i ponašanje lobista i izradu kodeksa ponašanja članova Evropskog parlamenta, ponovo stavljajući akcenat na pitanje transparentnosti i etičkih standarda.

¹⁷⁸ Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, „Transparentnost i integritet prilikom lobiranja“, 2013, veb-sajt OECD-a, <<https://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>>.

¹⁷⁹ „Pravno uređenje aktivnosti lobiranja u kontekstu javnog donošenja odluka. Preporuka CM/REC(2017)2 i eksplanatorni memorandum“, Savet Evrope, <<https://rm.coe.int/legal-regulation-of-lobbying-activities/168073ed69>>.

¹⁸⁰ Videti: izveštaji GRECO u okviru Četvrtog kruga procene u Austriji, Belgiji, na Kipru, u Estoniji, Nemačkoj, Grčkoj, Mađarskoj, Italiji, Letoniji, Litvaniji, Luksemburgu, Moldaviji, Poljskoj, Rumuniji, Srbiji, Republici Slovačkoj, Sloveniji, Španiji, Ukrajini, Ujedinjenom Kraljevstvu i SAD-u, <<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>>.

¹⁸¹ Peter, Laurence, „Otkriveno ime četvrtog evropskog poslanika koji je učestvovao u skandalu lobiranja“, veb-sajt Bi-Bi-Sija, 28. mart 2011, <<https://www.bbc.co.uk/news/world-europe-12880701>>.

To je imalo za rezultat formiranje Registra transparentnosti Evropskog parlamenta, koji građanima omogućava direktan pristup informacijama o onima koji su uključeni u ostvarivanje uticaja na procese donošenja odluka u EU. Registar transparentnosti sadrži jedinstven kodeks ponašanja koji je obavezujući za sve organizacije i samozaposlene pojedince koji prihvate da „igraju po pravilima“, poštujući etičke principe.¹⁸² Oni koji su registrovani u Registru transparentnosti treba da obezbede:

- Lične podatke, uključujući i imena lica koja traže legitimacije za pristup zgradama Evropskog parlamenta;
- Zakonske predloge koji su obuhvaćeni aktivnostima registrovanog lica; i
- Procenu troškova aktivnosti registrovanog lica ili ukupni budžet, uključujući i sredstva dobijena od institucija EU.

Međutim, Registar transparentnosti ne uključuje informacije o posebnim interesima određenog lobiste. Štaviše, registracija je dobrovoljna, tj. dozvoljeno je lobiranje bez registrovanja. Zaključno sa 11. martom 2020. registrovano je 11.765 organizacija.¹⁸³ U septembru 2016, Evropska komisija predstavila je predlog za novi međuinstitucionalni sporazum o obaveznom Registru transparentnosti za lobiste, koji pokriva ne samo Evropski parlament, već i Savet Evropske unije i Evropsku komisiju. Cilj predloga jeste jačanje okvira za transparentnu i etičku interakciju između predstavnika interesnih grupa i tri institucije koje učestvuju u novom programu. Pregovori o obaveznom Registru transparentnosti EU počeli su početkom 2018. i još uvek traju. Dana 31. januara 2019, Evropski parlament je na plenarnoj sednici glasao u korist tog predloga. Evropski parlament je takođe odlučio da kada poslanici Evropskog parlamenta nastupaju kao izveštači, izveštači „u senci“ ili predsedavajući odborima, dužni su da objavljuju raspored svojih sastanaka sa zainteresovanim predstavnicima na veb-sajtu Parlamenta. Drugi poslanici Evropskog parlamenta takođe su podstaknuti da objavljuju informacije o takvim sastancima na internetu. Ta odluka dala je svež podsticaj pregovorima sa Komisijom i Savetom. Dana 13. februara 2019, pregovarači iz pomenute tri institucije EU dogovorili su se da nastave sa razgovorima o prelašku na zajednički, obavezni Registar transparentnosti. Dana 27. aprila 2021, Evropski parlament odobrio je nova pravila za zajednički, obavezni Registar transparentnosti.¹⁸⁴

Ukoliko analiziramo postojeće propise o lobiranju u regionu OEBS-a, možemo videti da sistemi obično sadrže pojedine od sledećih aspekata:

- **Registrovanje lobista** – Obavezna ili dobrovoljna pravila o registrovanju pojedinaca u određenim registrima, uz različit obuhvat dostavljenih informacija. Ukoliko je registrovanje dobrovoljno, ponekad se podstiče predstavljanjem informacija o najnovijim kretanjima u oblastima politike koje su relevantne za registrovano lice;
- **Obelodanjivanje taktike** – Zahtevi da se obelodani na koji će način lobista nastojati da utiče na političku agendu (kontakti, pitanja, interesi, itd.);

182 „Registar transparentnosti“, Evropski parlament, <http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm>.

183 „Registar transparentnosti: ko lobira u EU“ (infografika), Evropski parlament, <<http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20180108STO91215/transparency-register-who-is-lobbying-the-eu-infographic>>.

184 Videti: „Parlament odobrio nova pravila za zajednički, obavezni Registar transparentnosti“, saopštenje Evropskog parlamenta, 27. april 2021, <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20210422IPRo2617/parliament-approves-new-rules-for-a-common-mandatory-transparency-register>>.

- **Obelodanjivanje troškova** – Zahtevi da se dostave informacije o prihodima i troškovima koji se odnose na aktivnosti lobiranja;
- **Javni pristup registracionim listama** – Registri lobista često su dostupni javnosti. Onlajn pristup tim listama unapređuje i transparentnost i efikasnost sistema; i
- **Sistem rotacije** – Zahtevi kojima se uspostavlja period „hlađenja“ tokom koga bivši poslanici ne mogu postati lobisti.

Strogost tih regulatornih odredbi može da se značajno razlikuje od zemlje do zemlje, odnosno često su prisutni različiti tipovi zahteva za obelodanjivanje. Međutim, etička opasnost u vezi sa praksama lobiranja prepoznata je na međunarodnom nivou, pri čemu Konvencija UN-a protiv korupcije poziva na obavezu da države članice razmotre kriminalizovanje trgovine uticajem.¹⁸⁵ Naime, potrebno je izraditi posebna pravila radi formalizovanja inače veoma neformalnog procesa kako bi se ojačali etički standardi i procedure.

Primena: pitanja koja je potrebno razmotriti

- *Da li se većina aktivnosti lobiranja sprovodi na transparentan način?*
- *Koje vrste informacija treba da se nađu u registru lobista?*
- *Da li troškovi lobista u vezi sa njihovim profesionalnim aktivnostima treba da budu javno dostupni? Da li je potrebno uzeti u obzir učestalost kontakata ili pojedinosti razgovora?*
- *Da li propisi o lobiranju treba da predvide i kazne?*

Visoko telo Francuske za transparentnost u javnom životu vodi javni registar lobista, koji dele državni i lokalni organi, kao i Parlament, kako bi se građanima pružile informacije o mogućem uticaju privatnog interesa javnih funkcionera prilikom donošenja odluka. Registar sadrži niz informacija o identitetu lobista (o prirodi organizacije, podatke za kontaktiranje, podatke o identitetu izvršnih struktura, oblastima aktivnosti itd.). Od avgusta 2021. registrovalo se više od 2.300 lobista. U trenutku registrovanja, sledeće informacije potrebno je uneti u sistem: karakteristike privatnog interesa koji se zastupa; identitet izvršnih struktura organizacije/kompanije; identitet pojedinaca zaduženih za aktivnosti lobiranja; obuhvat aktivnosti lobiranja; moguće članstvo lobiste u drugim organizacijama; identitet trećih lica u čije ime se obavljaju aktivnosti lobiranja. Po pravilu, lobisti treba da sprovode svoje aktivnosti pošteno i sa integritetom. Dužni su da poštuju određene zahteve, kao što je uzdržavanje od nuđenja ili primanja poklona, donacija ili drugih koristi od značajne vrednosti za javne funkcionere, ili uzdržavanje od upotrebe lažnih sredstava da bi se dobile informacije i/ili donele odluke javnih funkcionera. Kada Visoko telo za transparentnost u javnom životu utvrdi, na sopstvenu inicijativu ili na osnovu izveštaja, kršenje pravila, šalje zvanično obaveštenje lobisti o kome je reč. Zvaničnim obaveštenjem, koje može biti objavljeno, nalaže lobisti da se uskladi sa obavezama, nakon što mu omogući da odgovori. Nakon zvaničnog obaveštenja, buduće kršenje etičkih obaveza kažnjava se jednogodišnjom kaznom zatvora i novčanom kaznom od 15.000 evra.

¹⁸⁵ Konvencija UN-a za borbu protiv korupcije, *op. cit.*, napomena 19, član 18.

2.3.7. Zaposlenje nakon prestanka funkcije

Posebno kontroverzna oblast tiče se karijere poslanika, tj. njihovog zaposlenja onda kada im prestane funkcija. Planovi poslanika u vezi sa budućom karijerom mogu da utiču na način na koji se on ili ona ponaša u parlamentu. Na primer, poslanici mogu da zloupotrebe svoja ovlašćenja radi favorizovanja određene kompanije, sa ciljem da im se dodvore i sebi obezbede buduće zaposlenje. S druge strane, jednom kada se zaposle u privatnom sektoru, mogu da utiču na bivše kolege da favorizuju njihovog novog poslodavca. Princip „rotirajućih vrata“, koji se odnosi na praksu pojedinaca koji menjaju poslaničke ili državne poslove i funkcije u kompaniji¹⁸⁶ nosi nekoliko različitih rizika od sukoba interesa, uključujući i zloupotrebu funkcije, nedozvoljeni uticaj, profiterstvo, menjanje strana i uticaj na regulatora da uredi oblast u privatnom sektoru u kojoj poslanik ostvaruje uticaj (tzv. „zarobljavanje regulatora“ – „regulatory capture“).¹⁸⁷

Pojedini sektori su posebno ranjivi. Kompanije u oblasti odbrane, energetike, saobraćaja, investicija i zdravstvene zaštite česta su destinacija gde se zapošljavaju bivši ministri, državni službenici i poslanici. To su sve oblasti u kojima je vlada ključni donosilac odluka ili kupac, i stoga, oblasti gde je lako da dođe do sukoba interesa. Možda će biti potrebno da se nametnu stroža ograničenja na pojedince koji su odgovorni u ovim oblastima kako bi se zaštitio javni interes.

Pojedine evropske zemlje donele su primarno zakonodavstvo koje se bavi pitanjima rotirajućih vrata. Retko je da se javnim funkcionerima zabrani da se odmah zaposle u privatnom sektoru, ali se od njih može zahtevati da traže odobrenje pre nego što prihvate takvo zaposlenje ili da sačekaju određeni vremenski period – „period hlađenja“ – pre nego što pređu u privatni sektor. Razlog za takav vid „perioda hlađenja“ jeste činjenica da mogućnost vršenja nedozvoljenog uticaja ili korišćenja informacija koje su dobijene tokom obavljanja javne funkcije opada tokom vremena. Na primer, Norveška zahteva od poslanika da sačekaju šest meseci po odlasku sa funkcije pre nego što se zaposle u privatnom sektoru. Suprotno tome, Agencija za borbu protiv korupcije u Srbiji zabranjuje javnim funkcionerima da se zaposle u organizaciji koja obavlja delatnosti koje su u vezi sa funkcijom koju je to lice obavljalo dve godine posle prestanka javne funkcije. Izabrani funkcioneri izuzeti su iz te zabrane.¹⁸⁸ Takođe, poverenicima u EU zabranjeno je da lobiraju 24 meseca nakon što napuste funkciju, ali takva zabrana ne postoji za poslanike Evropskog parlamenta.

Pojedini tvrde da je neprikladno regulisati karijeru bivših poslanika na takav način. Prosečan poslanik upućen je u manje poverljive informacije nego zaposleni u vladi, i može da ima malo uticaja na politiku. Rizici su veći kada su poslanici ministri ili predsedavajući odborima i imaju pristup insajderskim informacijama. Takođe se može tvrditi da strogo uređenje nameće nepoštena ograničenja na mogućnost pojedinca da sledi svoju karijeru, i može da ima neželjene posledice da odvraća pojedince od kandidovanja na javnu funkciju. Mnoge zemlje daju prednost pristupu „mekih zakona“ za davanje preporuka o zaposlenju posle prestanka javne funkcije u neobavezujućim kodeksima ponašanja, kao što je to slučaj sa Irskom i Slovačkom.¹⁸⁹

186 U Francuskoj se to zove „pantufლაža“ ili „učaurivanje“.

187 Za definiciju i diskusiju o ovim pitanjima videti: „Taksiji za iznajmljivanje? Popravljanje rotirajućih vrata između Vlade i kompanija“, Transparency International UK, april 2014, <<https://www.transparency.org.uk/publications/cabs-for-hire-fixing-the-revolving-door-between-government-and-business-2/>>.

188 Zakon o sprečavanju korupcije, „Sl. glasnik RS“, br. 97/08, 27. oktobar 2008, član 38, <<http://www.osce.org/serbia/35100>>.

189 „Taksiji za iznajmljivanje? Popravljanje rotirajućih vrata između Vlade i kompanija“, *op. cit.*, napomena 186.

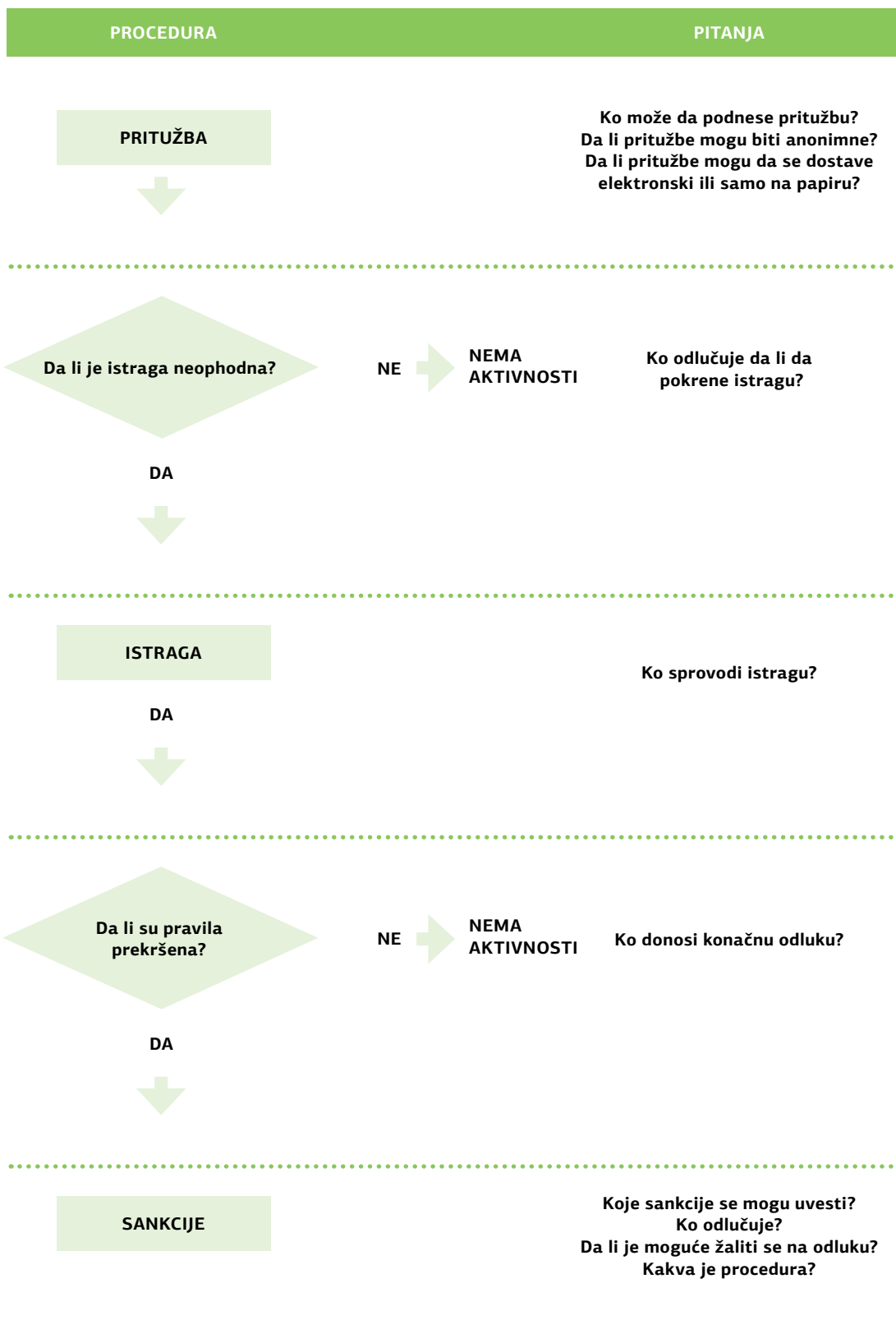
Pitanja koja je potrebno razmotriti:

- *Da li je legitimno ograničiti izgled za buduće zaposlenje poslanika?*
 - *Da li ograničenja treba da budu povezana samo sa određenim ulogama, npr. ulogom predsedavajućeg odboru?*
 - *Koliko je dug prikladan period „hlađenja“?*
 - *Ukoliko su njihovi izgledi za buduće zaposlenje ograničeni, da li poslanici treba da budu kompenzovani?*
-

Treći deo: nadzor i sprovođenje

U svakom sistemu povremeno dolazi do kršenja pravila ili ponašanja kojim se krše etički principi. Stoga su potrebne institucije i procedure koje će nadzirati i sprovoditi parlamentarne standarde. Postoje tri osnovna elementa tog procesa: početna pritužba na ponašanje jednog ili više poslanika; istraga koja utvrđuje činjenice i daje osnov za odluku o tome da li su pravila ili norme prekršeni; i, tamo gde se utvrdi da je došlo do povrede dužnosti, nametanje odgovarajućih sankcija. Osnovni elementi procedure sažeti su u Slici 7.

Slika 7: Nadzor i sprovođenje



Te funkcije može da vrši nekoliko različitih institucija. To zavisi od toga da li parlamenti daju prednost sopstvenoj regulativi u odnosu na eksternu regulativu, ili je cilj da se postigne spoj ta dva pristupa. U okviru tih opcija postoji mnogo mogućih tela za sprovođenje. Sledi pregled pojedinačnih elemenata i razmatranje pitanja koja se u svakoj fazi pokreću.

3.1. Podnošenje pritužbe i pokretanje istrage

Pravo na podnošenje pritužbe i pokretanje istrage ili ispitivanja može se dati javnosti ili poslanicima, ili i jednim i drugima. Pravo na pokretanje istrage *ex officio* obično se daje određenom telu unutar parlamenta. Sledeći primeri pokazuju različite pristupe:

- U Ujedinjenom Kraljevstvu, poverenik za standarde može pokrenuti istragu o određenom pitanju nakon prijema formalne pritužbe (ali ne može postupati ukoliko je pritužba anonimna) ili na sopstvenu inicijativu; ponekad se poslanici sami obraćaju povereniku.¹⁹⁰
- U Kongresu SAD-a istraga se može pokrenuti ukoliko se podnese pritužba protiv člana od strane drugog člana ili uz saglasnost dva člana Etičkog odbora koji imaju najviše funkcije. Obični građani mogu takođe podneti pritužbu direktno Etičkom odboru. Međutim, u praksi je uobičajeno da javnost upućuje svoje pritužbe preko članova.
- U Poljskoj, svaki poslanik, parlamentarno telo ili drugi organ može podneti pritužbu Odboru za etiku poslanika. Odbor takođe može samoinicijativno preduzeti korake. Odbor je ovlašćen da odluči da li da nastavi da postupa na osnovu pritužbe, ali mora obavestiti podnosioca pritužbe o svojoj odluci.
- U Nemačkoj, predsednik Bundestaga ima ovlašćenja da pokrene istragu o mogućem kršenju kodeksa ponašanja. Slične odredbe postoje u Estoniji i Crnoj Gori.
- U Francuskoj, moguće je obratiti se Visokom telu za transparentnost u javnom životu kada postoji poznavanje situacije ili činjenica koje verovatno predstavljaju kršenje različitih obaveza propisanih zakonom. To može podrazumevati podnošenje Visokom telu slučajeva navodnih sukoba interesa, neusaglašenosti sa deklarativnim obavezama ili prakse „rotirajućih vrata“.

3.2. Ispitivanje pritužbi

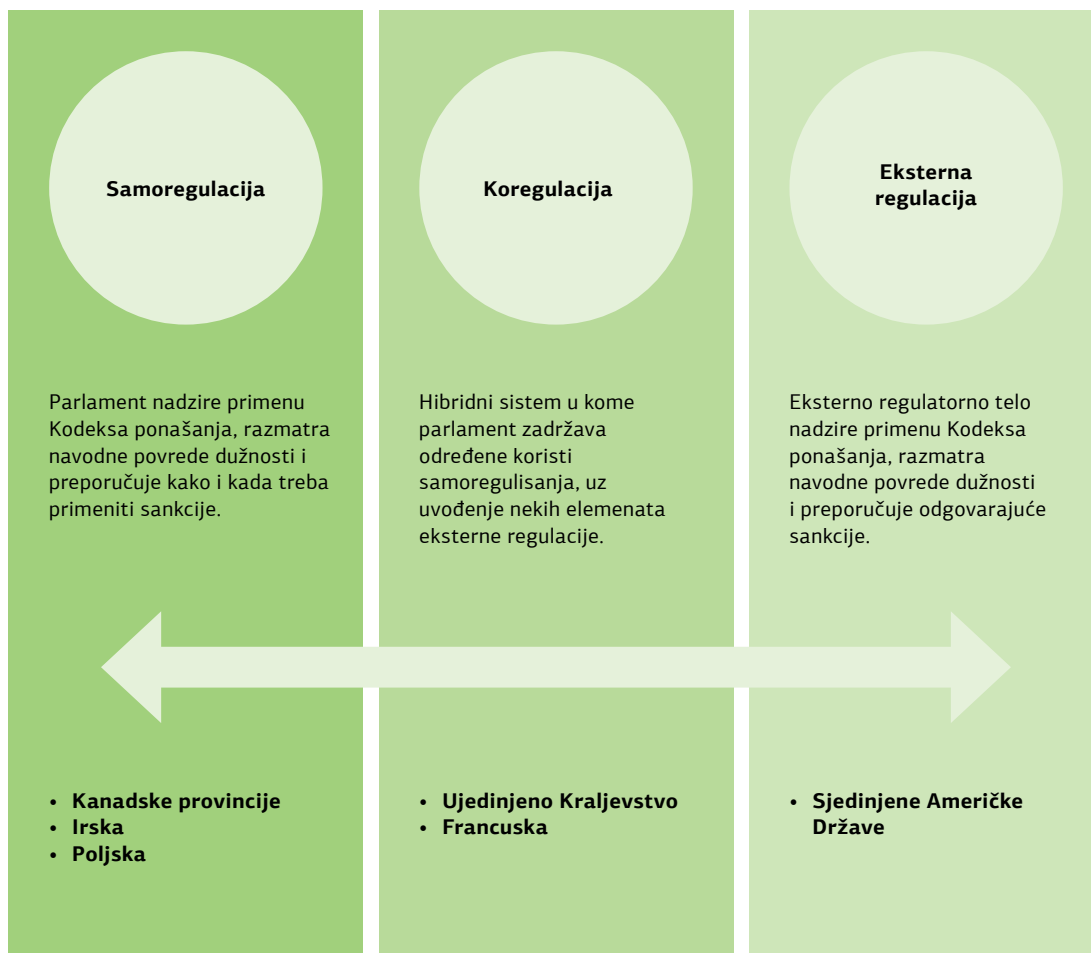
Nakon što se pritužba zavede, obično je potrebno da se istraži i da se utvrdi da li je došlo do povrede dužnosti. Pri osnivanju institucija koje će obavljati te funkcije, važno je postaviti sledeća pitanja:

- Da li institucija(e) koja sprovodi istragu i donosi odluku treba da se nalazi u okviru parlamenta (u slučaju sistema samoregulacije) ili treba biti eksterna u odnosu na parlament?
- Ukoliko su institucije eksterne u odnosu na parlament, kakva je njihova veza sa parlamentom, npr. da li ih imenuje parlament ili podnose izveštaje parlamentu, ili da li su zaista nezavisne?
- Da li parlament ima kapacitet da sprovodi istrage?

190 „Proceduralna beleška: procedura za istrage“, Donji dom Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, Poverenik za standarde, 24. april 2012, <<https://www.parliament.uk/documents/documents/Procedural-Note-April-2012.pdf>>.

U sistemu samoregulacije parlament zadržava kontrolu nad time kako i kada sankcioniše svoje članove, a predsednik ili poseban interni etički odbor preuzima odgovornost za disciplinska pitanja.¹⁹¹ Istorijski gledano, mnogi parlamentarni sistemi daju prednost samoregulaciji iz razloga sličnih onima koji su uticali na ustanovljenje instituta parlamentarnog imuniteta. Smatralo se da parlament može biti istinski slobodan da nadzire i kritikuje druge državne institucije samo ukoliko reguliše sam sebe.

Slika 8. Ko nadzire usaglašenost i sprovođa pravila?



Brojne države učesnice OEBS-a, uključujući Estoniju, Grčku, Severnu Makedoniju, Poljsku, Slovačku i Sloveniju, uspostavile su stalne odbore u svojim parlamentima sa ovlašćenjima da istražuju i odlučuju o pitanjima vezanim za ponašanje. Još jedno uobičajeno rešenje jeste da predsednik parlamenta bude nadležan za regulisanje manje važnih pitanja, koja se odnose na ponašanje u prostorijama parlamenta, upotrebu neprimerenog rečnika ili nepoštovanje poslovnika, dok ozbiljnije etičke povrede razmatra nadležni odbor. Na primer, predsednik nemačkog Bundestaga nadležan je da ispituje predmete koji se tiču neprijavlivanja interesa. Predsednik Bundestaga zatim predstavlja rezultate istrage Bundestagu radi daljeg postupanja. Predsednik Bundestaga može ukoriti poslanike u manje ozbiljnim slučajevima ili slučajevima manje ozbiljnih nehata, kao što su, na primer, kazna za zakasnelu prijavu ili administrativne kazne, uklju-

191 „Prijave imovine za javne funkcionere: alatka za sprečavanje korupcije“, *op. cit.*, napomena 28, str. 36–37.

čujući objavljivanje prekršaja i propisivanje prinudnih novčanih kazni (Pravilo 8 (2) (4) Kodeksa ponašanja). Iznos novčane kazne zavisi od ozbiljnosti povrede. Ne može preći 50% godišnje naknade za poslanike.

U zavisnosti od političkih okolnosti, predsednik parlamenta može zloupotребiti manje važno pitanje u visoko politizovanom parlamentarnom okruženju, što može dovesti do nesrazmernih kazni.¹⁹²

Samoregulacija može biti poželjna u sistemu gde postoji rizik dominacije izvršne vlasti nad parlamentom. Međutim, samoregulacija može biti efikasna ukoliko javnost ima poverenja u parlament da sam sebe reguliše, uprkos inherentnom sukobu interesa i ako političke stranke prisutne u parlamentu jedna drugu poštuju i ne zloupotrebljavaju propise u stranačke svrhe. Time se stavlja velika odgovornost na one institucije unutar parlamenta koje su zadužene za regulisanje ponašanja. Poslanici koji su članovi tih tela moraju biti spremni da prate ponašanje svojih kolega ili osoblja svojih kolega¹⁹³ i moraju biti u stanju da to čine na nestranački način.¹⁹⁴ Takvi sistemi se stoga u velikoj meri oslanjaju na integritet pojedinaca. Postoji rizik da se alatke etičkog regulisanja mogu koristiti kao politički instrumenti za nepoštenu kritiku i kažnjavanje suparnika. Pored pojedinačnog integriteta, sistemski integritet mora biti obezbeđen putem objektivnog, transparentnog i nestranačkog postupka imenovanja u regulatorna tela.

OECD preporučuje da samoregulisanje treba da bude praćeno „stvarnom transparentnošću“ i „dugoročnim demokratskim praksama slobodnih i poštenih izbora“.¹⁹⁵ To jasno ukazuje da samoregulacija može biti efikasna i ulivati poverenje samo u kontekstu stabilne, konsolidovane demokratske tradicije, sa transparentnim registrom interesa, pouzdanim izbornim sistemom i, nesumnjivo, slobodnim medijima, koji igraju ulogu u iznošenju povreda dužnosti na svetlost dana. Nedavni dokazi o ozbiljnom kršenju u nizu zemalja OEBS-a podstakli su udaljavanje od samoregulisanja i uticali su na dodeljivanje ovlašćenja nezavisnom telu za istraživanje tvrdnji o povredama dužnosti, kao što je slučaj na Islandu.

U svojim izveštajima sa Četvrtog kruga procene, GRECO je dala preporuke koje se tiču delotvornosti postojećeg sistema, prepoznajući pravo država članica da izaberu svoj poseban sistem primene. GRECO je bila veoma kritična u onim slučajevima kada parlamenti nisu preuzeli dovoljno odgovornosti da se pozabave povredama dužnosti poslanika. Jednako je kritična kad je reč o slučajevima kada je nezavisno nadzorno telo postojalo, ali nije imalo dovoljno resursa ili ovlašćenja da izvršava svoje zadatke. Međutim, GRECO je uložila napore da pojasni da uloga nezavisnih organa mora biti shvaćena u kontekstu poslanika i parlamenata koji rade zajedno sa tim institucijama. Da bi okvir integriteta funkcionisao u jednom sektoru, on se prvo mora razumeti, a zatim, mora se posmatrati kao legitiman i „internalizovan“ od strane onih koji moraju da poštuju pravila. Samoodgovornost treba da bude preduslov.

Godine 2006, Parlamentarna skupština OEBS-a preporučila je da države učesnice uspostave „kancelariju za javne standarde kojoj se mogu dostavljati pritužbe na kršenje standarda od stra-

192 Videti slučaj *Karácsony i drugi protiv Mađarske* (podnesak br. 42461/13): „...87. Prema Sudu, novčane kazne izrečene podnosiocima (videti stavove 8. i 11), iako nisu atipične u parlamentarnom zakonodavstvu kad je reč o pitanjima lične uvrede, mogle su imati 'efekat hlađenja' ('chilling effect') na slobodu govora i izražavanja opozicije i manjina u parlamentu“.

193 Thompson, Dennis F., „Politička etika i javna funkcija“ (Cambridge: Harvard University Press, 1987), navedeno u: „Zakonodavna etika: uporedna analiza“, str. 20, Nacionalni demokratski institut.

194 „Priručnik o parlamentarnoj etici i ponašanju – vodič za poslanike“; *op. cit.*, napomena 23, str. 31.

195 „Prijave imovine javnih funkcionera: alatka za sprečavanje korupcije“; *op. cit.*, napomena 28, str. 13–14.

ne poslanika i njihovog osoblja“ i da ta institucija treba da prima pritužbe o navodnim povredama.¹⁹⁶ Ta institucija može se baviti ponašanjem poslanika, kao Kancelarija kongresne etike SAD-a, ili može biti agencija opšteg tipa za borbu protiv korupcije, koja zagovara poštovanje standarda u svim segmentima javne funkcije.¹⁹⁷ OECD je takođe tvrdio da su, za konkretno pitanje sprovođenja pravila u pogledu prijave imovine, specijalizovana, centralizovana tela pogodnija za mlađe demokratije jer omogućavaju veću sistematizaciju i profesionalizaciju.¹⁹⁸

Kao primer napora da se samoreguliše ponašanje poslanika, Evropski parlament doneo je rezoluciju o borbi protiv seksualnog uznemiravanja i zlostavljanja u Parlamentu, kojom se posebno poziva na predsednika i administraciju Parlamenta da preduzmu niz koraka u toj oblasti. To uključuje:

- Uspostavljanje institucionalne mreže poverljivih odbornika čija je stručnost prilagođena strukturama Parlamenta da pruže podršku i savete i da govore u ime žrtava, kada je to potrebno;
- Odluku da se usvoje interna pravila o uzbunjivanju radi zaštite prava i interesa uzbunjivača i davanja odgovarajućih pravnih lekova ukoliko ophođenje prema njima nije bilo korektno i pošteno u odnosu na njihovo uzbunjivanje;
- Pozivanje država članica da ispitaju seksualno uznemiravanje i zlostavljanje u njihovim nacionalnim parlamentima, da preduzmu aktivne mere protiv toga, i da sprovedu i adekvatno primene politiku poštovanja i dostojanstva na poslu za izabrane članove i osoblje; i
- Pozivanje na praćenje sprovođenja takve politike.¹⁹⁹

Eksterna regulatorna tela mogu se smatrati legitimnijim od samoregulacije, ali i dalje ostaje pitanje kome eksterna regulatorna tela treba da budu odgovorna. Ukoliko takvo telo izveštava izvršnu vlast ili ima pravosudna ovlašćenja, to može da podrije podelu vlasti i naruši parlamentarne nadležnosti. Dodela nadležnosti eksternom regulatornom telu može takođe obeshrabriti poslanike u preuzimanju odgovornosti za sopstveno ponašanje i podriti napore da se izgradi kultura integriteta. Prema pomenutom Priručniku Globalne organizacije parlamentaraca za borbu protiv korupcije i Vestminsterske fondacije za demokratiju, u sistemu isključivo eksterne regulacije, „postoji slab osećaj vlasništva nad odredbama principa ili pravila među poslanicima“.²⁰⁰ Pored toga, veoma formalan i birokratski pristup može imati mana. U Ujedinjenom Kraljevstvu, Nezavisni parlamentarni organ za standarde (IPSA) kritikovan je jer je ozbiljno zakomplikovao proces povraćaja troškova za poslanike i njihovo osoblje. Bivši poslanik Pol Flin govorio je o svom iskustvu sa Nezavisnim parlamentarnim organom za standarde po uspostavljanju tog tela: „Mesečni tridesetominutni dosadni posao Organ je zakomplikovao pretvorivši ga u beskonačne sate monotonog, frustrirajućeg probijanja kroz birokratsko blato iracionalnih pravila. Jednostavan petodelni sistem povraćaja troškova atomiziran je u stotinu naslova i podnaslova“.²⁰¹

196 Briselska deklaracija Parlamentarne skupštine OEBS-a i rezolucije usvojene na 15. godišnjoj sednici“, Parlamentarna skupština OEBS-a, str. 34.

197 U Srbiji, Agencija za borbu protiv korupcije zadužena je za regulisanje pitanja sukoba interesa kod javnih zvaničnika, uključujući ona koja se odnose na poslanike, ali ona sprovodi pravila umesto da ih propisuje.

198 „Prijave imovine javnih funkcionera: alatka za sprečavanje korupcije“, *op. cit.*, napomena 28, str. 14.

199 „Rezolucija Evropskog parlamenta od 26. oktobra 2017. o borbi protiv seksualnog uznemiravanja i zlostavljanja u EU“ (2017/2897(RSP), 26 October 2017, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0417_EN.html>.

200 „Priručnik o parlamentarnoj etici i ponašanju – vodič za poslanike“, *op. cit.*, napomena 23, str. 31.

201 Videti: Flynn, P., „Kako biti poslanik“ (London: Biteback, 2012), <<https://www.bitebackpublishing.com/books/how-to-be-an-mp>> str. 4-11.

Od koregulacije ka eksternom sistemu sprovođenja: slučaj Islanda

Parlament Islanda – Altingi, usvojio je trenutno važeći Kodeks ponašanja 2016. godine, nakon inkluzivnog procesa izrade koji je opisan u Drugom izveštaju o usklađenosti sa Četvrtog kruga procene GRECO iz 2017. godine. U izradu su bili uključeni „sami poslanici, kao i predstavnici civilnog društva budući da je dokument bio dostupan za javne konsultacije i komentare“.²⁰² Kodeks je inspirisan kodeksom koji je u to vreme bio na snazi u Parlamentarnoj skupštini Saveta Evrope i predviđa hibridni sistem sprovođenja, u kome je Odbor predsednika Altingija telo nadležno za ispitivanje i procenjivanje mogućeg kršenja kodeksa, uz spoljnu podršku nezavisnog Savetodavnog etičkog odbora.

Od usvajanja kodeksa, tokom poslednjih godina izbio je niz javnih skandala u koje su bili uključeni poslanici Altingija, što je dovelo da poziva parlamentarnim vlastima da procene ponašanje kroz primenu kodeksa. Međutim, hibridni mehanizam sprovođenja koji je predviđen kodeksom nije se pokazao adekvatnim da bi se uspešno rešili slučajevi i uključivao je nejasne i nedosledne procedure, što je konačno dovelo do nepoverenja prema kodeksu među parlamentarnim frakcijama i do razočaranja građana.

Kao rezultat tih iskustava i prepoznatih nedostataka, 2019. godine Altingi je pokrenuo interni proces revizije Kodeksa ponašanja i izradio nacrt izmenjene verzije. Jedna od glavnih izmena predloženih u izmenjenom nacrtu Kodeksa jeste osnivanje vanparlamentarnog etičkog odbora, koji će preuzeti odgovornost od Odbora predsednika Altingija prilikom primene Kodeksa. Takvo uređenje značajno bi odstupilo od ranijeg sistema koregulacije i podrazumevalo bi eksterni sistem u kome se praćenje usaglašenosti i primene pravila vrši van Parlamenta.

Rešenje koje podrazumeva dodeljivanje eksternom telu odgovornosti za primenu kodeksa može uticati na veću sistematizaciju i profesionalizaciju i umanjiti rizik od politizacije kada se telo koje se bavi primenom kodeksa sastoji od izabranih političara sa različitih strana. Istovremeno, ukoliko se takva izmena usvoji, biće potrebno posvećivati veliku pažnju pitanju odgovornosti Etičkog odbora kao eksternog tela, kao i na izvor njegove legitimnosti. Konačno, davanje ovlašćenja isključivo eksternom regulatoru može demotivisati poslanike Altingija da preuzmu odgovornost za sopstveno ponašanje i umanjiti osećaj poslanika da im kodeks pripada, što bi trebalo biti ublaženo merama podizanja svesti i obuke.²⁰³

Jedan od načina da se zadrže određene prednosti samoregulacije, uz istovremeno uvođenje dovoljno eksternih propisa za podsticanje poverenja javnosti, jeste opredeljenje za hibridni sistem, gde pojedine elemente procesa sprovode parlamentarna tela – predsednik skupštine, nadležni stalni odbor ili ad hok odbor koji se saziva radi ispitivanja određenih slučajeva, a drugi elementi su eksterni. Na primer, Ujedinjeno Kraljevstvo ima interni stalni odbor – Odbor za standarde i privilegije, kao i eksternog poverenika za standarde. Pritužbe se inicijalno dostavljaju povereniku, koji zatim sprovodi istragu i izveštava Odbor o svojim nalazima. To razdvajanje funkcija istrage i donošenja odluka takođe je u skladu sa pravom na pravično suđenje.

202 Videti: „Četvrti krug procene. Sprečavanje korupcije među članovima parlamenta, sudijama i tužiocima. Drugi izveštaj o usklađenosti za Island“, usvojila GRECO na 78. plenarnom zasedanju (Strazbur, 4–8. decembar 2017) <<https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680770758>>.

203 Od maja 2020, Altingi nastavlja sa procesom revidiranja kodeksa. Nakon zvanične posete Islandu, ODIHR je uputio niz preporuka predsedniku Altingija da bi ga informisao o procesu revizije.

Međutim, iako se istraga sprovodi eksterno, Parlament Ujedinjenog Kraljevstva zadržava kontrolu nad tim procesom na nekoliko načina. Prvo, Parlament imenuje poverenika. Poverenik duguje svoj položaj Donjem domu, što može uticati na njegovu ili njenu odluku. Drugo, poverenik izveštava Odbor o svojim nalazima, a samo je Odbor taj koji zatim o njima izveštava Donji Dom i preporučuje sankcije. Treće, Odbor može da zanemari ili samo notira nalaze poverenika i sprovede sopstvenu istragu. Dakle, prerogativ i dalje pripada Parlamentu.

Francuska: putovanje ka nezavisnom regulatoru

Francuska je inicijalno poverila nadležnost primene standarda u javnom životu administrativnoj komisiji, osnovavši Komisiju za finansijsku transparentnost u javnom životu 1988. godine. Glavna dužnost Komisije bila je da nadzire prijave imovine javnih funkcionera, utvrđuje neobjašnjene promene u količini bogatstva od kada su stupili na dužnost do trenutka kada im je mandat prestao, i da te informacije prosleđuje tužiocima radi istrage.

Međutim, tokom vremena i nakon uzastopnih skandala koji su ukazali na to da je regulacija neadekvatna, pritisak je porastao da se osnuje autonomno telo sa sopstvenim istražnim ovlašćenjima. Godine 2009. Senat je osnovao sopstveni etički odbor, a 2011. Narodna skupština imenovala je nezavisnog „deontologa“ – poverenika za etičke standarde, čija je dužnost bila da obezbedi poštovanje principa koji su izloženi u Deontološkom kodeksu poslanika Narodne skupštine. Poverenik je bio zadužen za prikupljanje i čuvanje prijava o interesima poslanika, za poverljivo savetovanje i konsultovanje svakog poslanika o principima Kodeksa, i za izradu godišnjeg izveštaja koji se podnosi Narodnoj skupštini i koji sadrži preporuke o tome kako se Kodeks može bolje sprovesti i poštovati. Međutim, poverenik nije imao istražna ovlašćenja.

Godine 2011. i 2012. osnovana su dva nova tela – Odbor za razmatranje sprečavanja sukoba interesa u javnom životu (Odbor „Sauvé“) i Odbor za obnovu i etiku u javnom životu (Odbor „Jospin“), koja su nastavila da ukazuju na brojne propuste postojećih rešenja. Preporučili su uvođenje posebne definicije sukoba interesa i razvoj mehanizama za njihovo sprečavanje u javnom životu. Takođe su predložili stvaranje nezavisnog tela kome je poverena ta misija.

Visoko telo za transparentnost u javnom životu osnovano je 2013. godine, nakon tzv. „afere Katjuzak“, koja je uključivala sekretara za budžet u prvoj vladi predsednika Fransoa Olanda.²⁰⁴ Vršeci dužnosti sekretara za budžet, Džeromi Katjuzak prividno je vodio borbu protiv fiskalnih prevara, ali se utvrdilo da ima skrivene bankovne račune u inostranstvu, koje nije prijavio poreskoj upravi ili komisiji zaduženoj za kontrolu imovine javnih funkcionera.

Visoko telo za transparentnost u javnom životu:

- Finansijski je nezavisno od Vlade i ne odgovara izvršnoj grani vlasti;
- Predmet je revizije Vrhovnog suda revizora i Parlamenta, i predmet je kontrole upravnih i običnih sudova;

²⁰⁴ Schofield, Hugh, „Skandal Katjuzak preti da ugrozi predsednički položaj Olanda“, veb-sajt Bi-Bi-Sija, 4. april 2013, <<https://www.bbc.com/news/world-europe-22030839>>.

- Sastavljeno je od devetočlanog kolegijalnog organa. Predsednika Visokog tela imenuje predsednik Republike Francuske u skladu sa procedurom koja je utvrđena Ustavom. Pored predsednika, tu su šest članova najviših sudskih tela Francuske i dva člana koje imenuju predsednici oba doma Parlamenta; i
- Prilikom imenovanja nastoji se postići rodna ravnopravnosti, a imenovanim licima povereni su mandati koji se ne mogu produžiti i koji su neopozivi.

Misija Visokog tela inicijalno je bila vezana za transparentnost prijave i ispitivanje navodnih kršenja, ali je proširena. Sad je to onlajn, javni registar za lobiranje i, pored prijave imovine, takođe prima prijave interesa od kandidata na predsedničkim izborima. Potrebno je da bude obavešten onda kada član Vlade ili značajan lokalni izabrani funkcioner angažuje člana svoje proširene porodice. Angažovanje člana uže porodice sada je zabranjeno.

Tokom poslednjih godina SAD takođe napuštaju samoregulaciju. Nadzor kodeksa ponašanja bio je potpuno u rukama zakonodavne vlasti, kroz Odbor za etiku (ili Odbor za standarde službenog ponašanja), sastavljen od deset poslanika. Članovi Odbora delovali su kao posmatrači i mogli su preporučiti odgovarajuće sankcije, iako je konačno glasanje o sankcijama bilo zadatak Predstavničkog doma na plenarnoj sednici. Međutim, 2008. godine osnovana je nezavisna i nestranačka kontrolna agencija pod nazivom Kancelarija kongresne etike. Kancelarijom upravlja osam članova, od kojih su svi građani; članovi Kongresa na funkciji ne mogu da imaju poziciju u odboru. Kancelarija ima zadatak da istražuje navode o povredama dužnosti i, ako utvrdi „značajan razlog da poveruje u navode“, može uputiti predmet Odboru za standarde u Predstavničkom domu.²⁰⁵

Radi sticanja i održavanja legitimiteta, sastav parlamentarnih odbora za etiku treba da bude reprezentativan za parlament, u smislu ravnoteže između političkih partija, i rodne i etničke ravnoteže, a članovi treba da budu imenovani u odbor na transparentan i pošten način. U Ujedinjenom Kraljevstvu, predstavnici javnosti, ili „svetovni članovi“ imenuju se u Odbor za standarde.²⁰⁶ To bi donekle rešilo problem sumnje da samoregulacija implicira inherentni sukob interesa, kao i pritužbi da je Parlament ponekad udaljen i van dodira sa očekivanjima javnosti. Međutim, takođe je pokrenuto pitanje o načinu imenovanja tih članova, o tome koje veštine su potrebne i kakav bi status imale intervencije tih članova, posebno s obzirom na osetljivost zbog poverljivosti i imuniteta.

Predsednik odbora za etiku treba da uživa poverenje celog parlamenta. Takvim odborima često predsedava član opozicije, iako to može biti sporno u društvima sa izuzetno suparničkom političkom kulturom ili podeljenom političkom elitom. U poljskom Sejmu potreba za nepristrasnošću rešena je rotirajućim predsedavanjem i potpredsedavanjem Etičkim odborom na svakih šest meseci među članovima Odbora.²⁰⁷

205 Kancelarija kongresne etike, Kongres SAD, „Izveštaj za četvrto tromesečje 2019: oktobar 2019 – decembar 2019“, <https://oce.house.gov/sites/congressioalethics.house.gov/files/documents/OCE%20Fourth_Quarter_2019_Report.pdf>.

206 Videti: <<https://committees.parliament.uk/committee/290/committee-on-standards/membership/>>.

207 Videti izmenjeni član 1, odeljak 3 propisa Komiteta: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/regulaminEPS/\\$file/regulaminEPS.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie9.nsf/nazwa/regulaminEPS/$file/regulaminEPS.pdf).

Veza sa krivičnim istragama

Krivični postupci mogu se voditi paralelno sa disciplinskim postupcima u ozbiljnim slučajevima ili mogu biti pokrenuti ukoliko se u redovnom disciplinskom postupku otkriju dokazi o mogućem krivičnom delu. Postojanje prepretresne istrage ne sprečava parlament da pokrene disciplinski postupak. Međutim, u pojedinim slučajevima, prethodna optužnica u krivičnom predmetu može onemogućiti izricanje sankcije u disciplinskom postupku i obrnuto, zbog prava da za isto krivično delo nije moguće suditi dvaput. Primenjivost toga zavisice od faktora kao što su:

- pravna klasifikacija krivičnog dela u nacionalnom zakonodavstvu;
- priroda dela; i
- ozbiljnost kazne koja bi se licu mogla izreći ukoliko bude optuženo/kažnjeno.²⁰⁸

Parlamenti mogu usvojiti pravila o tome kada se krivična prijava treba podneti protiv poslanika. Takva pravila mogu uzeti u obzir rizik da sankcija u disciplinskom predmetu može isključiti donošenje osuđujuće presude u krivičnom predmetu i da pojedina krivična dela mogu biti predmet parlamentarnog imuniteta.

Zaštitne mere u toku istrage

Budući da se postupak pritužbi tiče veoma osetljivih pitanja, nadležna tela i pojedinci treba da imaju u vidu moguću štetu koju pritužbe mogu imati po ugled ili karijeru onih koji su uključeni. Optužbe za povredu dužnosti mogu uništiti karijeru poslanika, čak i ako se ispostavi da nema osnova za pritužbu. Dakle, važno je štititi prava optuženog. Poslanik treba da bude informisan u određenom vremenskom roku u slučaju podnošenja pritužbe protiv njega/nje i treba mu/joj dati vremena da odgovori pre nego što otpočne preliminarna istraga.

Pravila u pogledu obelodanjivanja pritužbi takođe treba da uzmu u obzir prava poslanika. Ako se pritužbe odmah obelodane, pre nego što dođe do istrage da bi se ustanovilo da li su osnovane, postoji rizik da se pritužbe mogu koristiti kao političko sredstvo da se okleveta član. To može uništiti karijeru člana, čak i ako su optužbe neopravdane. Alternativa je objavljivanje izveštaja o pritužbama tek kada je odluka doneta. Treća opcija jeste objavljivanje pojedinosti o pritužbi samo ako istraga otkrije da su osnovane (ali samo ukoliko ne postoji viši stepen za žalbu), ili samo za manje ozbiljne navodne povrede.

Ukoliko je to moguće, povrede i moguće sankcije treba da budu zapisane i informacije o njima treba da budu dostupne poslanicima i opštoj javnosti. To će omogućiti članovima da svoje ponašanje usklade sa etičkim standardima. U idealnom slučaju, prekršaji treba da budu detaljno opisani. Opšte formulacije kao što je „dovođenje parlamenta na loš glas“ bez dodatnog objašnjenja treba izbegavati.

Stručnjak za parlamentarne standarde u Ujedinjenom Kraljevstvu izjavio je da je u vreme kada je Donji dom prvi put uveo proceduru za podnošenje pritužbi povereniku za standarde, sistem prvobitno bio zloupotrebljen „milo za drago“ tvrdnjama poslanika opozicionih stranaka koje su nastojale da oklevetaju jedne druge. Delimično kao rezultat toga, odlučeno je da poverenik sačinjava izveštaj o istrazi samo ako je došao do materijalnih dokaza o povredama dužnosti.²⁰⁹

²⁰⁸ Engel i drugi protiv Holandije, br. 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72, Evropski sud za ljudska prava, 1976.

²⁰⁹ Informacije saopštene u anonimnom intervjuu koji je vođen u svrhe ovog izveštaja.

Takođe postoji rizik da tuženi može pokušati da se osveti podnosiocu pritužbe. Stoga može postojati potreba da se zaštiti podnosilac pritužbe tako što će mu biti dodeljena anonimnost. To bi moglo proces učiniti podložnijim klevetanju i politiziranim optužbama, smanjenjem posledica ulaganja neosnovanih pritužbi. Autori pravila o ponašanju poslanika takođe treba da uzmu u obzir da bi odluke o povredi dužnosti mogle izazvati žalbe parlamentarnih grupa, što potencijalno dovodi do predmeta pokrenutih pred domaćim sudovima, a na kraju čak i pred Evropskim sudom za ljudska prava.

Tokom istrage, poslanici treba da budu u stanju da traže pravni savet i da imaju predstavnika ukoliko to žele. Kako bi odbranili sebe treba da, kao opšte pravilo, budu obavešteni o nalazima istrage. Potrebno je pažljivo razmotriti kako se to može postići. U Nemačkoj, pojedinac može izložiti argumente u svoju odbranu samo pisanim putem. Ukoliko se obezbedi veća platforma, postoji rizik da će je pojedinac iskoristiti da privuče medijsku pažnju zarad ličnih komentara ili ponašanja. Poslanik za koga je utvrđeno da je kriv treba da ima pravo da se žali na presudu.

U slučajevima gde se utvrdi povreda dužnosti, javno objavljivanje često se smatra važnom komponentom odgovornosti, kao i moguća sankcija. Objavljivanje omogućava biračima da procene činjenice slučaja i da odluče da li da podrže kandidata u budućnosti, a opasnost od gubitka pozicije može da na druge članove deluje kao moćan faktor odvratanja od povrede dužnosti.²¹⁰ Transparentni postupci takođe pomažu da se izgradi poverenje u sistem za regulisanje parlamentarnih standarda.

Zaštita prava poslanika protiv kojih su podnete pritužbe: poljski primer

Etički odbor poljskog Sejma dužan je, u skladu s propisima, da:²¹¹

- Odmah podeli pritužbe sa članovima Odbora i sa poslanikom/poslanicama koji su pogođeni pritužbom, obično onima koji su optuženi;
- Obavesti one koji su podneli pritužbu o tome da li će Odbor prihvatiti predmet;
- Obavesti poslanika na koga se pritužba odnosi o vremenu i mestu kada će Odbor razmatrati predmet; i
- Obavesti poslanika na koga se pritužba odnosi ukoliko odluči da odbaci predmet.

Štaviše, poslanik na koga se odnosi uložena pritužba ima pravo da Odboru usmeno predstavi svoja pojašnjenja u vezi sa predmetom. U slučaju sumnje u pogledu prijave imovine, od poslanika se može zatražiti pisano ili usmeno pojašnjenje u roku od 30 dana.

²¹⁰ „Priručnik o parlamentarnoj etici i ponašanju – vodič za poslanike“, *op. cit.*, napomena 23.

²¹¹ Rad Etičkog odbora poljskog Sejma regulisan je Parlamentarnim pravilima i procedurama – Poglavlje 13, članovi 143–148; videti: <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>> i propise Etičkog odbora poljskog Sejma od 23. aprila 2009, <[http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/regulaminEPS/\\$file/regulaminEPS.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/regulaminEPS/$file/regulaminEPS.pdf)>.

Primer Ujedinjenog Kraljevstva

U Ujedinjenom Kraljevstvu, Zajednički odbor za parlamentarne privilegije izdao je smernice o postupanju sa predmetima u kojima su iznete veoma ozbiljne tvrdnje:

„U radu sa posebno teškim slučajevima, smatramo da je ključno da odbori oba doma prate procedure koje pružaju zaštitu barem jednako rigoroznu kao one koje se primenjuju u sudovima i profesionalnim disciplinskim telima. Na ovom nivou minimalni zahtevi pravičnosti za poslanika koji je optužen jeste da mu se obezbedi:

- Brzo i jasno obaveštenje sa preciznim navodima protiv tog poslanika;
- Adekvatna prilika da dobije pravni savet i pravnu pomoć tokom celog postupka;
- Mogućnost da lično da izjavu;
- Mogućnost da pozove relevantne svedoke u odgovarajuće vreme;
- Mogućnost da ispita druge svedoke; i
- Mogućnost da prisustvuje sastancima na kojima se iznose dokazi i da dobije transkripte dokaza.

U utvrđivanju krivice ili nevinosti poslanika, kriterijum koji se primenjuje u svim fazama trebalo bi barem da bude taj da je tvrdnja dokazana odmeravanjem verovatnoće. U slučaju ozbiljnijih optužbi, viši standard dokazivanja može biti primeren.“²¹²

Primena pravila o interesima i imovini

Brojni tvrde da registri interesa i prijave imovine mogu igrati delotvornu ulogu u smanjenju sukoba interesa samo ako postoje jaki mehanizmi koji će učiniti podnošenje prijave obaveznim i proveriti da li su date informacije tačne. Iako mnoge države zakonski zahtevaju dostavljanje prijave imovine, u praksi se to uvek ne sprovodi, a institucije za proveru podnesaka često su slabe i ponekad im nedostaju potrebni kapaciteti za proveru.²¹³

Pojedini tvrde da će se prijave imovine shvatiti ozbiljno samo ako ih prati zakonsko pravo da se provere prijave i institucionalni kapacitet za sprovođenje istrage. U Grčkoj i Rumuniji, na primer, informacije date u prijavama imovine mogu se proveriti na osnovu poreskih prijava. U Rumuniji, prijave imovine, koje se zahtevaju od veoma velike grupe javnih funkcionera, uključujući poslanike i izabrane lokalne predstavnike, takođe se mogu proveriti u odnosu na zemljišne knjige, registar motornih vozila, registar nekretnina i registre drugih vrsta imovine.²¹⁴

212 „Parlamentarna privilegija – prvi izveštaj“, Donji dom Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, Zajednički odbor za parlamentarne privilegije, stav 281, 30. mart 1999, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm>>.

213 Fagan, Craig, „Antikorupcioni zahtevi u EU: merenje napretka u Albaniji, na Kosovu, BRJ Makedoniji i Turskoj“ (Berlin: Transparency International, 2011), <[http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/CIMAP_For%20Web\[1\].pdf](http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/CIMAP_For%20Web[1].pdf)>.

214 Za to je, međutim, potrebna pouzdanost registara imovine.

3.3. Kazne za povredu dužnosti

Sankcije su sastavni deo smislenih propisa i opšteg legitimiteta parlamentarnog sistema regulacije, ali različite vrste kazni odgovaraju različitim ustavnim kontekstima.

U većini zemalja učesnica OEBS-a, sistemi parlamentarne discipline obuhvataju širok spektar sankcija, od relativno meke „prekora i posrami“, preko novčanih kazni i privremene suspenzije sa funkcije uz gubitak plate, do najviše političke sankcije gubitka mesta u parlamentu. Za ponašanje koje krši zakon, postoje, naravno, zakonski sprovodive kazne. Mnoge od slabijih kazni mogu se smatrati „reputacionim“ jer u velikoj meri utiču na položaj pojedinca i ugled među njegovim/njenim kolegama i javnosti. Takve mere tradicionalno imaju prednost u mnogim državama učesnicama OEBS-a, u formi upozorenja, javnih obaveštenja ili „opomena“.

Težina kazne treba da bude srazmerna i da varira u zavisnosti od težine i broja povreda. Prilikom izricanja sankcija moguće je uzeti u obzir druge faktore, kao što su prethodno ponašanje i povrede koje je lice izvršilo, i sankcije treba da budu delotvorne i da odvrćaju od nedozvoljenog postupanja. Pristupi se razlikuju u regionu OEBS-a. Na primer:

- U Francuskoj, najslabija disciplinska kazna jeste „opomena“, praćena sve oštrijim sankcijama, uključujući smanjenje plata gradirano prema težini povrede, kao i privremenu suspenziju za poslanike koji su dva puta upozoreni ili vređaju druge zvaničnike, kao što su premijer ili članovi Vlade. Pravila omogućavaju ličnu odbranu poslanika koji se suočava sa disciplinskom merom.
- U nemačkom Bundestagu, poslanik koji krši poslovnik tokom rasprava može biti opomenut, ukoren od strane predsednika Bundestaga, ili mu se pravo da govori u toku određene debate može oduzeti. Za teže povrede poslanik može biti privremeno isključen iz debata ili kažnjen novčanom kaznom do 2.000 evra. Slično tome, postoji niz disciplinskih mera za kršenje pravila Bundestaga o prijavi interesa: od jednostavnog upozorenja do kazne u vrednosti do šest mesečnih primanja.²¹⁵
- U Evropskom parlamentu, strogo sprovođenje i kažnjavanje povrede dužnosti nisu mogući budući da se zakonske mere mogu preduzeti samo u zemlji domaćinu i nacionalni zakonski uslovi u velikoj meri se razlikuju.

Za kršenje pravila u vezi sa prijavom imovine postoji širok spektar sankcija u regionu OEBS-a. U Francuskoj, kad je reč o najproblematičnijim slučajevima, Visoko telo za transparentnost u javnom životu upućuje slučaj odboru nadležne skupštine. Namerni propusti ili lažne prijave kažnjavaju se kaznom zatvora do tri godine i novčanom kaznom od 45.000 evra. U novembru 2016, takva kazna izrečena je članu Parlamenta Francuske. U oktobru 2017, kazna četvoromesečne suspenzije i novčana kazna od 30.000 evra izrečena je bivšem članu Parlamenta Francuske.

U Italiji, nepodnošenje prijave interesa može dovesti do krivičnog postupka, dok je u Gruziji podnošenje nepotpune prijave imovine krivično delo.²¹⁶ U Ujedinjenom Kraljevstvu, od poslanika koji ne prijave svoje interese obično se zahteva da se samo izvine pred Donjim domom. U Švedskoj, pojedinci se jednostavno ukore na plenarnoj sednici.

²¹⁵ „Poslovnik nemačkog Bundestaga“, Bundestag, maj 2014 <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>>. Zakon o članovima Bundestaga i Evropskog parlamenta, Bundestag, <<https://www.bundestag.de/resource/blob/189732/6e3095be7d1968201ca34bbca5c285d9/memlaw-data.pdf>>.

²¹⁶ „Prijave imovine za javne funkcionere: alatka za sprečavanje korupcije“, *op. cit.*, napomena 28, str. 81.

Zahvaljujući posebnom statusu poslanika i ustavnoj zaštiti koju uživaju, izricanje ozbiljnih sankcija predstavlja osetljivo pitanje.²¹⁷ Na primer, privremena suspenzija iz parlamenta, iako je relativno uobičajena, onemogućava poslanika da predstavlja biračko telo kao celinu, ili pojedinačno njegove članove.²¹⁸ Postoji rizik da se suspenzija može zloupotrebiti da otera poslanike iz parlamenta u cilju narušavanja prirodne većine. Tako, u nekim državama, poput Austrije, suspendovani poslanici zadržavaju pravo glasa. Štaviše, istraživanja pokazuju da nije verovatnije da će ozbiljnije sankcije podstaći poverenje javnosti i da je postojanje kodeksa ponašanja delotvornije u jačanju poverenja javnosti.²¹⁹ Takođe, istraživanje o delotvornim strategijama sprečavanja i reagovanja na seksualno uznemiravanje na radnom mestu pokazuje da je izvesnost kazne delotvornija od ozbiljnosti kazne.²²⁰

Preovlađuje norma protiv uklanjanja poslanika sa položaja osim u slučaju izvršenja veoma ozbiljnog krivičnog dela. Dokument OEBS-a iz Kopenhagena o ljudskoj dimenziji (1990) preporučuje sledeće: „Kandidatima koji dobiju potreban broj glasova [...] dozvoljeno je da ostanu na funkciji do isteka mandata ili do njegovog prestanka na drugi način, u skladu sa zakonom, demokratskim parlamentarnim i ustavnim procedurama“.²²¹

Godine 2015, Ujedinjeno Kraljevstvo donelo je zakon kojim se dozvoljava „opoziv“ poslanika, odnosno biračko telo poslanika može glasati o povlačenju njegovog/ njenog mandata. U zakonu su navedeni uslovi pod kojima predsednik Donjeg doma može pokrenuti postupak opoziva, tj. kaznu pritvora izrečenu poslaniku, suspenziju iz Doma koju je naložio Odbor za standarde ili davanje lažnih ili obmanjujućih dokumenata za pravdanje troškova. Podnesak treba da prosledi predsednik izborne komisije zadužen za određeno biračko telo biračima poslanika radi potvrde, uz potpise najmanje jednog od deset birača u biračkom telu, što dovodi do gubitka poslaničkog mesta i dopunskih izbora. Opoziv je takođe moguć u SAD-u, Kanadi i nizu regionalnih i lokalnih skupština širom sveta.²²² Međutim, rezultati istraživanja pokazuju da se takvi mehanizmi često koriste u stranačko-političke svrhe i mogu postati uobičajeni kao „standardne alatke političkog konflikta“ i ne upotrebljavati se samo kao vanredne mere u slučaju očiglednih povreda.²²³

Procedure za eskalaciju od mekših ka oštrijim merama treba da budu transparentne, a najstrože sankcije treba da budu rezervisane samo za teške povrede. U slučaju Karacsony i drugi protiv Mađarske, Evropski sud za ljudska prava istakao je da su „sankcije izrečene bez razmatranja manje intruzivnih mera, kao što su upozorenja ili ukori. Štaviše, interferencija se sastojala od primene sankcija sa „efektom hlađenja“ („chilling effect“ – odvracanje od legitimnog ostvariva-

217 *Ibid.*, str.16.

218 Poslanici mogu biti privremeno suspendovani iz parlamenta, na primer u Bugarskoj, Kanadi, Danskoj, Grčkoj, Finskoj, Irskoj, Italiji i Rumuniji. Obično je na predsedniku parlamenta da odluči o takvim privremenim suspenzijama.

219 Bruce, Willa, „Etički kodeksi i kodeksi ponašanja: uočeni doprinosi etičkoj praksi u lokalnim vladama“, *Public Integrity Annual*, CSG & ASPA (1996), navedeno u: „Zakonodavna etika i kodeksi ponašanja“, *op. cit.*, napomena 31, str. 14.

220 Videti: McDonald, P., Charlesworth, S. i Graham, T., „Izrada okvira delotvornih strategija sprečavanja i reagovanja na seksualno uznemiravanje na radnom mestu“, *Asia Pacific Journal of Human Resources*, tom 53, br. 1, 2015.

221 OEBS, „Dokument sa sastanka u Kopenhagenu Konferencije o ljudskoj dimenziji Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju“.

222 Judge, David, „Opoziv poslanika u Ujedinjenom Kraljevstvu: 'Da sam na tvom mestu, ne bih kretao odatle'“, *Parliamentary Affairs*, tom 66, br. 4, maj 2012, <https://strathprints.strath.ac.uk/40371/1/Recall_of_MPs.pdf>.

223 Gilbert, C, „Državni pokret za opoziv jedinstven je u istoriji SAD“, *Journal Sentinel*, 11. mart 2011, <<http://archive.jsonline.com/newswatch/117804138.html>>; i Jackson, D.; Thompson, E. & Williams, G., „Izbori zbog opoziva u Novom Južnom Velsu? Izveštaj panela ustavnih eksperata“, Sidnej, Novi Južni Vels, Kabinet premijera i Vlada, 2011, str. 22, <<http://images.smh.com.au/file/2011/12/14/2838416/Panel%27s%2520report.pdf>>.

nja prava pod pretnjom zakonske kazne) na opoziciju u parlamentu, u postupku kada su proceduralne garancije i garancije nepartijskog delovanja nedovoljne. Stoga se interferencija ne može smatrati „potrebnom u demokratskom društvu“ u smislu člana 10 § 2 Konvencije. Preporuka Komiteta ministara Saveta Evrope(2003)⁴ i „Smernice o regulisanju političkih stranaka“ koje su objavili ODIHR i Venecijanska komisija Saveta Evrope preporučuju da sankcije treba da budu „delotvorne, srazmerne i odvrtaćajuće“.²²⁴

Štaviše, cilj propisa treba da bude pre svega konstruktivan, da stvori uslove u kojima profesionalno i etičko ponašanje predstavlja normu. Imajući to u vidu, popustljivost treba primeniti u izricanju sankcija kod bilo koje nove oblasti regulacije, kako bi se omogućilo poslanicima da se naviknu na nove procedure. U Letoniji, u prvoj godini kada su uvedene prijave imovine, skoro 20% svih podnetih prijava bilo je nepotpuno.²²⁵ Regulatorna tela treba takođe da imaju odgovornost da usmeravaju i edukuju, pored disciplinske uloge.

U svojim izveštajima za, između ostalih, Austriju, Belgiju, Bosnu i Hercegovinu, Francusku, Moldaviju, Portugal, Rusku Federaciju i Ujedinjeno Kraljevstvo, GRECO je preporučila da svaki režim sankcija u odnosu na poslanike treba da bude delotvoran, srazmeran i odvrtaćajući. Pored toga, za određene zemlje preporučila je da informacije o primenjivim sankcijama u slučaju povrede pravila treba da budu jasne za poslanike, da krivičnopravne sankcije budu dopunjene internim disciplinskim merama, da period ograničenja za izricanje sankcija bude produžen i/ili da javnost bude obaveštena o primeni sankcija.

3.4. Administrativni troškovi

Teško je kvantifikovati troškove regulisanja parlamentarnih standarda jer je moguće učešće brojnih različitih agencija, ali treba imati u vidu troškove za osoblje i budžetske troškove prilikom izrade regulatornog sistema. Dostupni su podaci o troškovima određenih parlamentarnih etičkih institucija u regionu OEBS-a. Na primer, ukupni troškovi službenika za etiku Senata u Kanadi u 2018–19. godini iznosili su 1,39 milion kanadskih dolara (880.000 evra).²²⁶ Kancelarija poverenika za standarde Ujedinjenog Kraljevstva, kvazinezavisnog regulatora za ponašanje britanskih poslanika, koštala je poreskog obveznika 526.623 funti (587.516 evra) u 2018–19. godini, od čega su 99% bili kadrovski troškovi.²²⁷

Štampanje materijala može takođe biti veoma skupo, i pažljivo treba razmotriti da li je potrebno ili objavljivanje onlajn omogućava adekvatno praćenje. U Ujedinjenom Kraljevstvu, jedini nekadrovski troškovi poverenika jesu troškovi štampe, a godišnje štampanje Registra finansijskih interesa poslanika iznosi oko 8.000 funti (9.590 evra). Registar je stalno dostupan onlajn i ažurira se kontinuirano, što znači da štampana verzija brzo postaje zastarela.

224 Član 16. Zajedničkih pravila protiv korupcije u finansiranju političkih stranki i izbornih kampanja“ (Dodatak Preporuci br. R (2003) Saveta ministara; ODIHR / Venecijanska komisija, „Smernice za regulisanje političkih stranaka“ (Varšava: ODIHR, 2020), stav 274, <<https://www.legislationline.org/download/id/8962/file/GUIDELINES%20on%20Political%20Party%20Regulation,%202nd%20edition,%202020%20this%20document%20is%20subject%20to%20editorial%20changes.pdf>>; videti takođe: Princip 4. o srazmernosti iz „Smernica za regulisanje političkih stranaka“.

225 *Ibid.*, str. 83.

226 Kancelarija službenika za etiku Senata, Parlament Kanade, „Godišnji izveštaj – 2018–2019“, <http://sen.parl.gc.ca/se0-cSe/PDF/Annual_Report_2018-2019_E.pdf>; <<https://www.parliament.uk/documents/pcfs/PCS-Annual-Report-2018-19.pdf>>.

227 Podaci su preuzeti iz Godišnjeg izveštaja za 2018–19. godinu Parlamentarnog poverenika za standarde, str. 23, <<https://www.parliament.uk/documents/pcfs/PCS-Annual-Report-2018-19.pdf>>.

Sredstva koja su raspoloživa etičkom odboru ili regulatornom telu zaduženom za ponašanje od suštinskog su značaja za kvalitet njegove uloge i takođe mogu da utiču na njegovu nezavisnost. Budžet tela zaduženog za ta pitanja treba da bude stabilan i siguran kako bi se omogućila maksimalna nezavisnost, ali takođe treba da postoji potencijal da agencija može da zatraži dodatne javne resurse u periodima neobično velikog broja istraga, na primer kada se otkriju ozbiljne ili sistematske zloupotrebe.

3.5. Više od usklađenosti: izgradnja integriteta

3.5.1. Obezbeđivanje obuke i saveta u parlamentu

Važno je obezbediti obuku o novim pravilima kada se sistem pokrene i stalno je ponavljati kako bi je pojedinci zapamtili kada naiđu na nove probleme. Ta obuka treba da bude usmerena ka svim grupama koje će biti regulisane od strane sistema, kao i ka zainteresovanim stranama od kojih se očekuje da igraju ulogu u ispitivanju ponašanja, kao što su mediji, nevladine organizacije i šira javnost. Parlamentarno osoblje treba takođe da bude obučeno na početku radnog odnosa, jer će morati da obezbedi odgovarajuće uspostavljanje sistema i biće odgovorno za svakodnevno poštovanje propisa.

Svi novi poslanici treba da prođu kroz odgovarajući uvodni program po ulasku u parlament. Poslanici obično dolaze iz raznih sredina i možda su socijalizovani prema etičkim normama svojih ranijih profesija, ne nužno parlamentarnih. Prve nedelje u parlamentu veoma su naporene za većinu novih poslanika, ali je važno da oni razmišljaju o očekivanjima javnosti o tome kako treba da se ponašaju u svojoj novoj ulozi. Etička obuka treba da pokaže zašto povreda dužnosti podriva legitimnost demokratskih režima, kao i da razjasni šta se podrazumeva pod povredom dužnosti i utvrdi načine za njenu eliminaciju.²²⁸

Takođe je potrebno razmotriti uvodnu obuku o rodnoj ravnopravnosti i različitosti, uključujući sadržaj rodnog akcionog plana parlamenta (ukoliko postoji), politike o seksualnom uznemiravanju i rodno osetljiv jezik. Kako je već navedeno, poslanici često dolaze iz različitih profesionalnih miljea i mogu biti naviknuti na različite organizacione kulture i očekivanja u vezi sa ponašanjem. U Evropskom parlamentu, organizuju se posebni kursevi čiji je cilj sprečavanje neprimerenog ponašanja i uznemiravanja i unapređenje profesionalnih odnosa na radnom mestu koji podrazumevaju poštovanje drugih. Kroz obuku čiji je cilj sprečavanje uznemiravanja prolaze svi zaposleni, s ciljem da prepoznaju, spreče i bore se protiv psihološkog i seksualnog uznemiravanja. Takođe se osmišljavaju kursevi za poslanike koji se tiču upravljanja i zapošljavanja osoblja u njihovim kancelarijama. Akcenat tih kurseva stavljen je na sprečavanje i razvoj upravljačkih veština poslanika kako bi se izbegli sukobi sa njihovim pomoćnicima.²²⁹

Može biti korisno ako iskusni poslanik vodi mentorski sastanak, na kome razgovara o sopstvenom iskustvu ulaska u parlament i etičkim dilemama koje su nastale tokom godina. Takvi sastanci imaju dobar efekat ako je taj pojedinac poštovan i harizmatičan govornik, iako treba voditi računa da se osigura da svi dati saveti budu u skladu sa najnovijim preporukama i pravilima.

²²⁸ „Zakonodavna etika i kodeksi ponašanja“, *op. cit.*, napomena 31, str. 17.

²²⁹ „Seksizam, uznemiravanje i nasilje nad ženama u parlamentima Evrope“, *op. cit.*, napomena 9.

Izveštaj holandskog parlamenta naglašava prednosti mentorstva:

„Pisana i nepisana pravila političke igre ne mogu se naučiti za samo nekoliko meseci. Međutim, lična podrška može mnogo značiti novom poslaniku. Iskusni poslanici, kako bivši tako i sadašnji, često su spremni da podučavaju nove poslanike, ili da podele svoja iskustva sa njima. Njihov doprinos takođe obogaćuje kolektivnu memoriju Predstavničkog doma.“²³⁰

Pored obuke, informacije mogu biti dostupne na intranetu parlamenta. Prednost toga jeste da poslanici pristupaju sajtu kada im je pogodno i mogu naći odgovore na najčešće postavljena pitanja.

Pojedini sistemi takođe nude stalnu savetodavnu podršku za poslanike. Kanadski poverenik za praćenje sukoba interesa i etiku zadužen je za pružanje poverljivih saveta poslanicima o tome kako da poštuju Zakon o sukobu interesa iz 2006. i Kodeks ponašanja poslanika, pored dužnosti da ispituje povrede tih pravila. Poverenik je takođe dužan da premijeru dostavlja poverljive informacije u vezi sa sukobom interesa i etičkim pitanjima.²³¹ Slično tome, irska Komisija za standarde na javnoj funkciji zadužena je za pružanje smernica o usklađenosti.²³²

U pojedinim sistemima, poslanici su dužni da traže savete. Članovi nemačkog Bundestaga dužni su traže informacije „u slučajevima kada postoji sumnja“ u vezi sa njihovim dužnostima.²³³ Alternativno, poslanicima može jednostavno biti ponuđena mogućnost da traže savete ili mogu biti podstaknuti da to učine. Telo koje pruža savete može takođe igrati ulogu u revidiranju odredaba kodeksa na redovnoj osnovi, budući da se nalazi u dobroj poziciji da proceni koje su oblasti kodeksa nejasne članovima ili koje su oblasti usaglašenosti najproblematičnije. Međutim, pojedinci se mogu osećati nelagodno da traže savete od tela koje ima ovlašćenje da istražuje njihovo ponašanje i sprovodi pravila. Zakoni o slobodi informisanja mogu takođe obeshrabrili poslanike da postavljaju pitanja ukoliko se plaše da će njihova pitanja kasnije biti objavljena u medijima.

Savetnik za integritet imenovan u Predstavničkom domu Holandije

Godine 2018, Predstavnički dom Holandije uveo je poziciju nezavisnog savetnika za integritet, nakon ranijih preporuka parlamentarne radne grupe o „integritetu članova Predstavničkog doma“.

Savetnik za integritet zadužen je za davanje saveta poslanicima kad je reč o tumačenju parlamentarnih pravila o integritetu. U skladu sa preporukama radne grupe, poslanici mogu tražiti od nezavisnog savetnika poverljive, pisane savete o tumačenju i primeni pravila o integritetu. Poslanici su slobodni da te savete javno obelodane. Svake godine, savetnik za integritet sačinjava izveštaj sa anonimnim podacima koji se šalje Prezidijumu Predstavničkog doma pre nego

230 „Poverenje i samopoverenje – samorazmatranje parlamenta: nalazi i praćenje“, Predstavnički dom Holandije, 2009, str. 22, <http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/parliamentary-selfreflection_finalreport_117-200327.pdf>.

231 Kancelarija za praćenje sukoba interesa i poverenik za etička pitanja, Parlament Kanade, „Edukovanje i informisanje“ <<https://ciec-ccie.parl.gc.ca/en/About-APropos/Pages/Educating-Eduquer.aspx>>.

232 Odbor za standarde za javne funkcije, Parlament Irske, „Šta mi radimo“ <<https://sipo.ie/about/what-we-do/>>.

233 „Poslovnik nemačkog Bundestaga“, Bundestag <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>>.

što se objavi. U tom godišnjem izveštaju, savetnik za integritet može dati preporuke za unapređenje ili pojašnjavanje pravila o integritetu.

Opšte informacije o regulatornom okviru treba da budu dostupne javnosti na razumljiv i dostupan način.²³⁴ Štaviše, razgovori o etičkim dilemama i izmenama pravila treba da budu deo redovnih edukativnih aktivnosti i aktivnosti podrške za javnost, civilno društvo, studente i medije. Takve aktivnosti pomažu da javnost razume prirodu uloge poslanika.

Pitanja koja je potrebno razmotriti:

- Da li će obuka o novom sistemu biti organizovana za poslanike i njihovo osoblje?
 - Da li će poverljivi saveti biti dostupni poslanicima i njihovom osoblju?
 - Koji su najprikladniji načini informisanja medija, nevladinih organizacija i šire javnosti o pravilima?
-

3.5.2. Uloga političkih stranaka

Političke stranke sve više prepoznaju da su i one dužne da svoje izabrane članove pozivaju na odgovornost. Svakako, postoje značajni reputacioni rizici za političke stranke ukoliko se ne pridržavaju visokih standarda integriteta. Skandali koji uključuju mali broj poslanika mogu se negativno odraziti na stranku i dovesti do značajnih izbornih gubitaka. Verovatnije je da će političke stranke biti uspešnije da izbegnu da im reputacija bude dovedena u pitanje zbog povrede dužnosti jednog predstavnika ili grupe svojih predstavnika ukoliko su u stanju da pokažu da imaju odgovarajuće procedure koje ih čuvaju od takvih povreda dužnosti i da određeni skandal nije odraz šire organizacione kulture.

Jedan način da se usvoji individualni pristup odgovornosti i disciplini jeste da političke stranke izrade sopstvene kodekse ponašanja, sa standardima očekivanog ponašanja i integriteta članova i lidera stranke. Ti kodeksi takođe mogu predviđati jasan i srazmeran mehanizam sankcionisanja. Pod uslovom da političke stranke primaju državna sredstva za svoj redovan posao, te stranke mogu i izraditi planove integriteta kao krajnji korisnici javnog novca. Takvi planovi integriteta, pored kodeksa ponašanja, mogu sadržati stroža pravila i za članove i za liderstvo stranaka kad je reč o korupciji, podmićivanju, sukobu interesa i lobiranju, i mogu predvideti sankcije za kršenje tih pravila za svaku kategoriju.

U Finskoj, Stranka Finaca suočila se sa brojnim skandalima u vezi sa opaskama koje se smatraju rasističkim i neprikladnim i koje su izgovorili poslanici, aktivisti i lokalni odbornici te stranke. Na primer, u proleće 2015, poslanik Stranke Finaca objavio je kontroverzan javni sadržaj na Fejsbuku, koji se shvatio kao poziv na oružje protiv „multikulturalizma“ i podsticaj na nasilje. Nakon javne osude, uključujući i javni skup „Mi imamo san“, koji je okupio više od 10.000 ljudi na koncertu u centru Helsinkija, parlamentarna grupa te stranke uzela je u razmatranje disci-

²³⁴ Na primer, Parlament Ujedinjenog Kraljevstva objavio je brošuru za javnost o podnošenju pritužbi na poslanike, „Pritužba na člana Parlamenta“, Donji dom Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, mart 2013, <<https://www.parliament.uk/documents/pcfs/current-inquiries/Complaining%20about%20an%20MP%20Mar13.pdf>>.

plinske mere i naposljetku je podstakla poslanika da izađe iz grupe na određeni period. Poslanik je ponovo primljen u grupu nakon nekoliko meseci.²³⁵

U drugom slučaju, gost poslanika Stranke Finaca pokazao je nacistički pozdrav u plenarnoj sali Parlamenta. Poslanik je to uslikao i fotografiju objavio na svom Fejsbuk profilu. Predsednik Parlamenta izdao je saopštenje za poslanika, što predstavlja najstrože moguće upozorenje u skladu sa Ustavom. Taj poslanik je naposljetku isključen iz stranke.²³⁶

3.6. Ažuriranje i revizija standarda

Standardi nužno evoluiraju i menjaju se tokom vremena, kako se norme i očekivanja poslanika menjaju i pojavljuju se novih rizici. Stoga sistemi za regulisanje standarda treba da budu u stanju da se prilagode.²³⁷ Kodeks nikada nije gotov dokument, već predstavlja dokument koji se stalno ažurira.

Tokom poslednjih godina, sve je prisutniji trend korišćenja informaciono-komunikacionih i novih tehnologija za ažuriranje postojećih i izradu novih standarda. Prisustvo tehnologija i učestalost njihovog korišćenja često diktiraju izradu samog standarda, uglavnom kao alatke za olakšavanje dnevnog posla i pomaganje poslanicima da vrše svoje dužnosti. Prilikom korišćenja tehnologija potrebno je obratiti posebnu pažnju na bezbednost i integritet podataka i celokupnog procesa, tako da ažurirani ili izrađeni novi standardi ne budu dovedeni u pitanje zbog načina njihove izrade. Ključni izazov jeste da tehničke alatke ne postanu predmet političke debate, koja može baciti senku na suštinu izrađenog standarda samo zato što nivo poverenja i poznavanje određene tehnologije nisu dovoljni među donosiocima odluka. Na primer, korišćenje tehnologije za prijavljivanje imovine olakšava ispunjavanje zakonskih obaveza poslanika i obaveštavanje javnosti. Istovremeno, tehnologije ne treba posmatrati kao dodatni teret za poslanike koji bi od njih iziskivao da ulože dodatne napore i vreme.

Tokom '60-ih i '70-ih godina 20. veka, poslanici iz izbornih jedinica na severu Engleske ili Škotske provodili su u Londonu najveći deo vremena. Sada se očekuje da poslanici provedu svaki petak i većinu vikenda u svojim izbornim jedinicama, čak i tokom parlamentarnog zasedanja. To ima značajne implikacije za utvrđivanje odgovarajućih naknada za putovanje ili smeštaj poslanika. U mlađim demokratijama, vrlo je verovatno da će se uloga parlamenta promeniti u kratkom periodu. Takve promene otvaraju pitanje da li je prikladno da poslanici imaju druge uloge ili ostvaruju prihode iz drugih izvora, uporedo sa svojom zakonodavnom funkcijom.

235 Videti: Tharoor, I., „Političar u Finskoj objavio rat multikulturalizmu. Ovako je zemlja odgovorila“, Washington Post, 31. juli 2015, <<https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2015/07/31/a-politician-in-finland-declared-war-on-multiculturalism-this-is-how-his-country-responded/>>.

236 Videti: „Hirvisaari izbačen iz Stranke Finaca“, Helsinki Times, 7. oktobar 2013, <<https://www.helsinkitimes.fi/finland/finland-news/politics/7927-hirvisaari-dismissed-from-finns-party.html>>

237 Čak je i Hipokratova zakletva izmenjena – verziju koja se danas koristi napisao je dr Luis Lanza 1964. godine. Videti: Tyson, P., „Hipokratova zakletva danas“, veb-sajt PBS Nova, 27. mart 2001, <<http://www.pbs.org/wgbh/nova/body/hipocratic-oath-today.html>>.

Ta pitanja ukazuju na značaj uspostavljanja procedura koje omogućavaju redovnu reviziju i praćenje okvira. Revizija treba da podrazumeva otvorenu diskusiju i konsultacije sa zainteresovanim stranama, i obezbedi da oni koji će biti regulisani doživljavaju da su deo tog procesa.

Proces korak po korak: slučaj Gruzije²³⁸

Parlament Gruzije usvojio je neobavezujući kodeks ponašanja 2004. godine, sa ograničenim uspehom. Od tada Parlament nema delotvoran mehanizam za reagovanje na kršenje etičkih kodeksa od strane poslanika i građani ne mogu da podnose pritužbe u vezi sa konkretnim slučajevima.

Godine 2015, Stalni savet za otvorenu i transparentnu upravu Parlamenta Gruzije usvojio je prvi akcioni plan, za 2015–16. godinu, koji je predvideo obavezu usvajanja Etičkog kodeksa za članove Parlamenta. Nacrt koncepta kodeksa izradila je američka nevladina organizacija Nacionalni demokratski institut i podnela ga je Stalnom savetu u februaru 2016. Unapređena verzija nacrta predstavljena je na sastanku Stalnog saveta u martu 2016, a nakon preporuka i dodatnih informacija članova Saveta, nacrt je ponovo predstavljen i razmatran u aprilu te godine.

U maju 2016, Nacionalni demokratski institut, zajedno sa stručnjacima iz ODIHR-a, organizovao je sastanak sa članovima Stalnog saveta i gruzijskih nevladinih organizacija, na koji su pozvani i zaposleni u Kancelariji kongresne etike, radi detaljnog razmatranja kodeksa. Stalni savet je konačno odobrio kodeks kao dokument osnovnih principa i očekivanja koji se odnose na ponašanje poslanika. Zadatak narednog saziva Parlamenta jeste da pripremi i usvoji kodeks.

Početkom 2017, novi Stalni savet odobrio je novi akcioni plan i obavezao se da će usvojiti obavezujući Etički kodeks. U martu 2017, Nacionalni demokratski institut, u saradnji sa ODIHR-om, održao je okrugli sto o etičkim kodeksima, kada je Stalni savet razmatrao nacrt kodeksa i međunarodnu praksu.

Tokom 2017, parlamentarna radna grupa usvojila je novi nacrt i, nakon konsultacija sa Stalnim savetom, rukovodstvom parlamenta, članovima parlamentarne većine i opozicijom, nacrt je poslat na plenarnu sednicu. Parlament je dva puta revidirao kodeks i prvog puta poslanici su glasali protiv, u aprilu 2018. Dokument je ponovo podnesen u maju te godine i Parlament ga je konačno usvojio u novembru, kao deo novousvojenih Pravila i procedura.

Početkom 2019, Parlament je imenovao Etički savet kao telo nadležno za primenu Kodeksa. U avgustu 2019, ODIHR i Nacionalni demokratski institut organizovali su sastanak za članove Etičkog saveta radi razmatranja i iniciranja izrade priručnika, kao pratećeg dokumenta uz Kodeks, i dali su dalje pojašnjenje poslovnika za Etički savet. Krajem 2019. Parlament je usvojio priručnik.

²³⁸ Ovaj osvrt zasnovan je na informacijama iz publikacije: Gogidze, Lasha, „Studija slučaja: Kodeks ponašanja Parlamenta Gruzije – primena i preporuke za reformu“, Transparency International Gruzije, 23. april 2012, <<http://transparency.ge/en/post/report/georgias-parliamentary-code-ethics-need-reformation>>.

Pitanja koja je potrebno razmotriti

- *Kakva sredstva su dostupna kao podrška ažuriranju i reviziji standarda?*
 - *Da li će obuka o novom sistemu standarda biti organizovana za poslanike i njihovo osoblje?*
 - *Koji su najprikladniji načini informisanja medija, nevladinih organizacija i šire javnosti o novim pravilima?*
 - *Na koji način sistem omogućava inovacije i reformu?*
-

3.7. Praćenje civilnog društva

Organizacije civilnog društva igraju ključnu ulogu u obezbeđivanju da poslanici poštuju pravila iz kodeksa ponašanja ili, u širem smislu, pravila sadržana u ustavu i pravnom okviru zemlje. Takođe mogu ukazati na primere povrede dužnosti i izvršiti pritisak na druga tela da povedu istrage ili preduzmu aktivnosti. Nadzor civilnog društva nad parlamentima postao je dosta opsežniji u prvim decenijama 21. veka godina, pri čemu nevladine organizacije, nastupajući kao posrednici, prikupljaju podatke koje objavljuju parlamenti i pomažu javnosti da razume te podatke. Na primer, veb-sajtovi poput „Oni rade za tebe“ u Ujedinjenom Kraljevstvu omogućavaju korisnicima da pretražuju evidenciju glasanja poslanika, dok drugi veb-sajtovi omogućavaju pristup prijavama imovine ili registrima interesa.²³⁹

U Grčkoj, nevladina organizacija „Vouliwatch“ koristi inovativne aplikacije digitalne tehnologije da olakša praćenje aktivnosti poslanika (uključujući i njihove finansijske interese) i zakonodavni proces. „Vouliwatch“ obezbeđuje platformu, kojom upravlja i putem koje građani mogu javno postaviti pitanja i dobiti javne odgovore od svojih poslanika i članova Evropskog parlamenta. Sva pitanja građana i odgovori političara proveravaju se u odnosu na kodeks ponašanja koji je usaglašen sa principima etike otvorene uprave. U Bosni i Hercegovini, nevladina organizacija „Zašto ne“ igra sličnu ulogu, obezbeđujući informacije javnosti o aktivnostima vlade i državnih institucija. Njihov veb-portal PravoDaZnam.ba (RightToKnow.ba) pomaže javnosti u korišćenju zakona o slobodi pristupa informacijama u tom zemlji. Portal je u potpunosti automatizovan, zahvaljujući čemu građani mogu slati zahteve za pristup državnim informacijama putem imejla.

Organizacije koje prate parlament mogu primati podršku i biti u interakciji sa drugim sličnim organizacijama u drugim zemljama putem međunarodnog foruma OpeningParliament.org.

Pitanja koja je potrebno razmotriti:

- *Da li organizacije civilnog društva mogu imati ulogu u izradi i ažuriranju kodeksa?*
 - *Na koji način sistem omogućava različitim organizacijama civilnog društva da učestvuju u pozivanju poslanika na odgovornost, npr. obezbeđivanjem transparentnosti i otvorenih podataka?*
-

²³⁹ Videti veb-sajt „Oni rade za tebe“: <<https://www.theyworkforyou.com/>>.

Zaključci

Svi parlamenti u regionu OEBS-a mogu imati koristi od razmatranja i reforme načina na koji regulišu profesionalne standarde i standarde integriteta. Kao izabrani predstavnici, poslanici su kamen temeljac naših demokratija. Međutim, u celom regionu OEBS-a parlamenti često gube kredibilitet zbog skandala, nanoseći štetu poverenju javnosti u demokratske institucije. To posledično ometa rad velike većine poslanika koji se ponašaju profesionalno i sa integritetom, i otežava privlačenje različitih ljudi u politiku.

Revizija i reforma standarda važni su ne samo u obnovi poverenja u parlamente i jačanju profila važnog posla koji obavljaju poslanici, već i u sprečavanju korupcije, uznemiravanja i diskriminacije članova nedovoljno zastupljenih grupa, uključujući i žene. Reforma parlamentarnih standarda pruža odličnu priliku za javnu debatu o tome šta može i treba da se očekuje od pojedinaca koje su glasači izabrali da ih predstavljaju.

Posao poslanika je zahtevan i oni se često suočavaju sa suprotstavljenim zahtevima koji se tiču njihovog vremena i uticaja. Ponekad žrtvuju mnogo iz svog ličnog života kako bi služili javnom interesu, a rade u visoko politizovanom okruženju. Pravila i propisi treba da osnaže poslanike u obavljanju njihovog posla i da podrže nezavisnost parlamenta. Iako pravila ne bi trebalo nepotrebno da zadiru u privatni život poslanika, ona pomažu u zaštiti od zloupotrebe položaja u privatne i političke ciljeve. Da bi kodeks ostao na snazi od jednih do drugih izbora, potrebno je često revidirati standarde integriteta.

Moguće je predložiti šest koraka na putu reforme regulisanja parlamentarnih etičkih standarda:

- 1. Procena postojećih pravila i rizika.** Reformatori prvo treba sami da se upoznaju sa važećim pravilima i normama, oslanjajući se na ustav države i nacionalne zakone, a zatim i sa neformalnim normama i običajima, koji mogu ili ne moraju pomoći, i koji postoje u parlamentu. Treba da utvrde koji su izazovi najozbiljniji i koji su rizici najveći, kako bi mogli da osmisle reforme koje umanjuju te rizike. Reformatori takođe treba da prouče iskustva drugih država u sličnim situacijama. Radne grupe osnovane da vode reforme treba da budu izabrane putem poštenog i transparentnog procesa, treba da imaju raznoliko članstvo i da služe kao primer, čineći svoj rad transparentnim i prijavljujući posebne interese svojih članova, na taj način ulažući napore koji su čak i veći od onih koji predviđaju zahtevi parlamenta.

2. **Iniciranje konsultacija s ciljem izrade dokumenta.** Reforma parlamentarnih standarda treba da se zasniva na sveobuhvatnom procesu konsultacija, koji uključuje poslanike, parlamentarno osoblje, političke stranke, medije i civilno društvo. Sveobuhvatne konsultacije mogu da pomognu u utvrđivanju očekivanja ljudi u pogledu ponašanja poslanika, i da pokrenu diskusiju o tome šta je realno očekivati. Na primer, onlajn debate i forumi mogu povećati transparentnost i učešće. Konsultacije bi trebalo da budu usmerene na izradu dokumenta koji definiše zajedničke vrednosti, kako bi se uobličile sve naknadne izmene pravila ili osnovale institucije koje sprovode ta pravila.

3. **Reforma pravila i standarda integriteta.** Kada koraci 1 i 2 pokažu slabosti parlamentarnih standarda koji su na snazi, trebalo bi da počne pravi proces reforme u parlamentu. Reforma se može ticati nekoliko različitih oblasti, koje obuhvataju, ali nisu ograničene na sledeće:
 - Prijave interesa i imovine;
 - Naknade i troškove;
 - Odnose sa lobistima;
 - Ponašanje u parlamentu i van njega, uključujući parlamentarni jezik;
 - Rodnu ravnopravnost i podršku različitosti;
 - Seksizam, uznemiravanje i nasilje nad ženama u politici;
 - Prisustvo i pravila glasanja;
 - Korišćenje (i zloupotrebu) parlamentarnog vremena, imovine i ljudskih resursa; i
 - Zapošljavanje nakon isteka mandata u parlamentu.

4. **Reforma institucionalnih mehanizama za praćenje i sprovođenje.** Institucionalni mehanizmi potrebni su za praćenje poštovanja pravila i ispitivanje navodnih povreda dužnosti. U zavisnosti od slabosti utvrđenih u koracima 1 i 2, ti mehanizmi treba da budu na odgovarajući način reformisani. Važne odluke tiču se pitanja da li uloge nadzora i sprovođenja treba da budu koncentrisane u parlamentu ili u eksternom telu i da li postojeće institucije imaju dovoljno nadležnosti i da li su dovoljno nezavisne za delotvorno obavljanje svoje uloge.

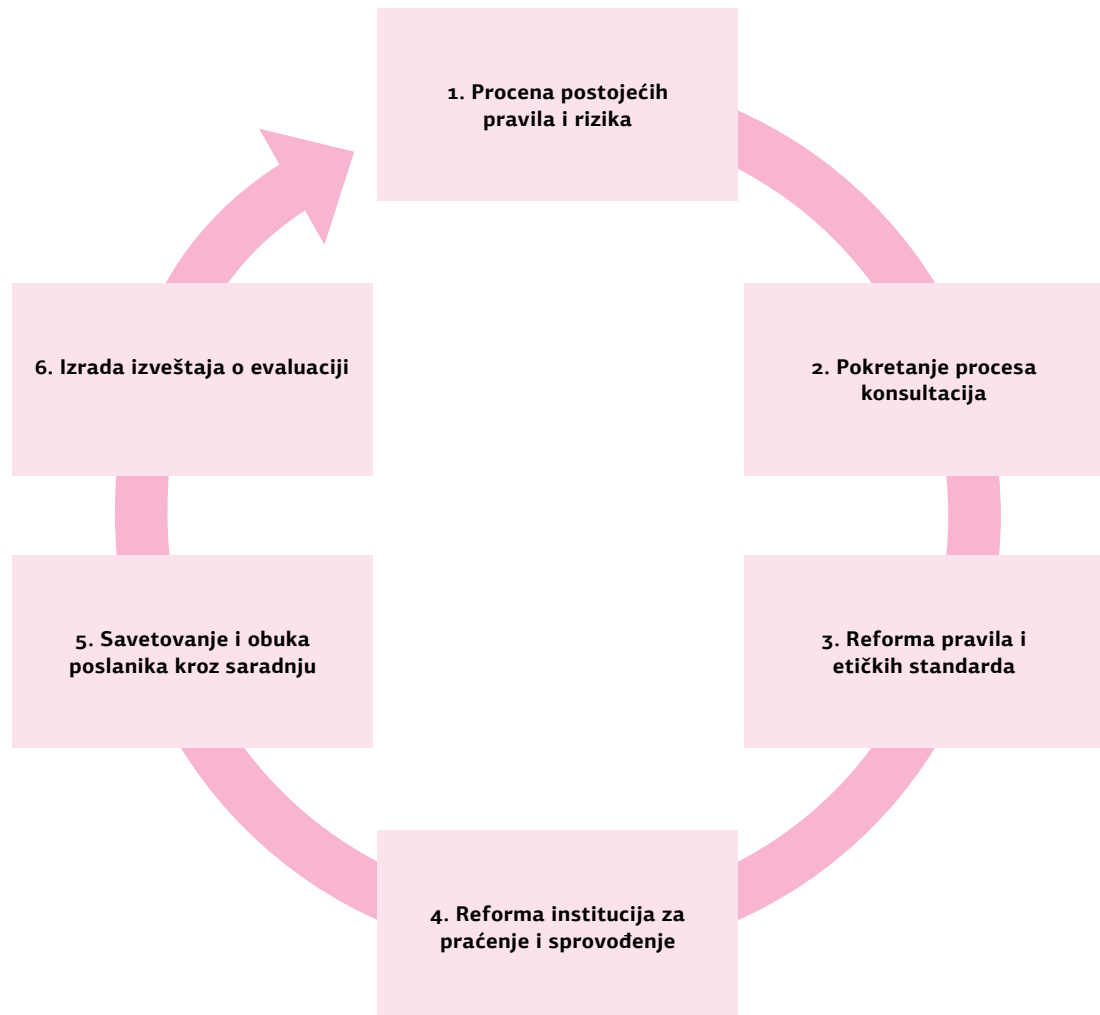
5. **Pružanje saveta, obuke i podrške poslanicima kroz saradnju.** Poslanicima treba stalno davati savete o novim ili reformisanim parlamentarnim pravilima i standardima tokom vremena koje provedu na funkciji, i mora im se obezbediti periodična obuka o osetljivim etičkim pitanjima. Istovremeno, javnost, mediji i civilno društvo treba da budu obavešteni o parlamentarnim standardima ili reformama prethodnih pravila. To bi trebalo da podstakne pažljivo praćenje parlamentarnih i poslaničkih aktivnosti od strane javne regulatorne zajednice, koja se bori protiv neetičkog ponašanja kroz prevenciju.

6. **Izrada evaluacionih izveštaja.** Na kraju svakog saziva parlamenta potrebno je temeljno proceniti postojeće standarde integriteta i njihov uticaj na politički rad poslanika. Rezultate je potrebno objaviti u Godišnjem izveštaju, koji se predstavlja Parlamentu. To treba da bude analiza kojom se u širem smislu procenjuje da li pravila i njihova primena doprinose sveukupnom zadatku izgradnje kulture integriteta. Ako je relevantno, godišnji izveštaji treba da istaknu činjenicu da su pretpostavke pogrešne i da preporuče preispitivanje.

Ovaj proces revizije i reforme treba redovno ponavljati. Budući da se očekivanja o tome kako treba da se ponašaju poslanici menjaju tokom vremena i javljaju se novi izazovi, potrebno je sprovoditi česte i sistematske revizije pravila i njihove primene. U najmanju ruku, trebalo bi da

postane deo odgovornosti parlamenta da revidira standarde na početku svakog saziva i da ih sprovedi tokom zakonodavnog perioda. Na taj način revizija etičkih standarda postaje institucionalizovana i predstavljaće automatski zadatak. To je neophodno da bi parlament funkcionisao delotvorno i važno je za izgradnju poverenja javnosti.

Slika 9: Šest koraka u reformi parlamentarnih standarda



Pojmovnik²⁴⁰

Zloupotreba službenog položaja – kada javni funkcioner koristi ovlašćenja koja su povezana sa njegovim/njenim privilegovanim položajem za održavanje na vlasti ili ostvarenje lične ili partijske koristi.

Prijava imovine – izjava u kojoj se detaljno navodi imovina (i, ponekad, obaveze) pojedinačnog poslanika ili drugog javnog funkcionera, koja se obično dostavlja na početku i na kraju parlamentarnog mandata.

Podmićivanje – obezbeđivanje lične koristi pojedincu radi uticanja na obavljanje njegove/njene dužnosti tako da to koristi strani koja je dala mito (često na uštrb javnog interesa).

Kodeks ponašanja – izjava o vrednostima, principima ili pravilima kojih članovi određene profesije treba da se pridržavaju ili da im teže.

Sukob interesa – sukob između javnih obaveza i privatnih interesa javnog funkcionera, u kome javni funkcioner ima privatni interes koji bi mogao nepropisno uticati na obavljanje njegovih/njenih službenih dužnosti i odgovornosti.

Period hlađenja – vreme tokom kojeg je bivšem poslaniku zabranjeno ulaženje u određene vrste radnog odnosa ili angažovanje, kao što su lobiranje, da bi se obezbedilo da on/ona ne iskoriste svoje ranije kontakte ili insajderske informacije u privatne svrhe.

Korupcija – zloupotreba poverenog ovlašćenja radi sticanja privatne koristi.

240 Pojmovnik je sačinjen pozivanjem na definicije sadržane u publikaciji „Vodič za jednostavan jezik u borbi protiv korupcije“, Transparency International, juli 2009, <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/the_anti_corruption_plain_language_guide>, publikaciji OECD-a (2011): „Prijava imovine za javne funkcionere: alatka za sprečavanje korupcije“, *op. cit.*, napomena 28, „Ed-memoaru o uključivanju rodnih pitanja u projekte“, OEBS, 1. januar 2007, <<https://www.osce.org/gender/26402>>, „Glosaru o rodno povezanim pojmovima“, OEBS, 31. maj 2006, <<https://www.osce.org/gender/26397>>, i „Glosaru“ sa veb-sajta Donjeg doma Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva <<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/>>.

Rodna diskriminacija – razlika, isključenost ili restrikcija na osnovu društveno konstruisanih rodni uloga i normi, koji sprečavaju osobu da ostvaruje puna ljudska prava.

Rodna ravnopravnost – jednaka prava, mogućnosti i ishodi za žene u muškarce u zakonima i politikama, i jednak pristup resursima i uslugama unutar porodica, zajednica i društva.

Integrisanje rodni pitanja – proces procene implikacija planiranih aktivnosti, uključujući zakonodavstva, politika i programa, za žene i muškarce, u bilo kojoj oblasti i na svim nivoima. U okviru te strategije, bojazni i iskustva žena i muškaraca predstavljaju deo dimenzije izrade, primene, praćenja i procene politika i programa u svim političkim, ekonomskim i društvenim sferama, na način koji omogućava da se nejednakost između muškaraca i žena ne održava.

Rodna osetljivost/svest – sposobnost opažanja, prepoznavanja i isticanja postojećih rodni razlika, problema i nejednakosti, i integrisanje rodne perspektive u strategije i aktivnosti.

Glasanje u odsustvu – praksa u kojoj poslanik glasa u ime odsutnog kolege, uz pristanak ili bez pristanka tog kolege.

Dobra uprava – upravljanje koje je participativno, orijentisano ka konsenzusu, odgovorno, transparentno, prilagodljivo, delotvorno i efikasno, pravično i inkluzivno i poštuje vladavinu prava. Daje uveravanja da je korupcija na minimumu, stavovi manjina uzimaju se u obzir, a glasovi najugroženijih u društvu čuju se u donošenju odluka. Reaguje na sadašnje i buduće potrebe društva.

Zakoni o nespojivosti funkcija – zakoni koji zabranjuju poslaniku da bude na određenoj poziciji istovremeno sa funkcijom poslanika.

Uvodna obuka – program obuke za nove poslanike ili nove članove osoblja, da bi se upoznali sa institucijama i pravilima.

Nepovredivost – poznata kao parlamentarni imunitet, zakonodavna nepovredivost predstavlja apsolutni imunitet od odgovornosti i dodeljuje se zakonodavcima ili poslanicima tokom njihovog zakonodavnog mandata.

Lobisti – interesne grupe i pojedinci koji nastoje da utiču na izradu zakona.

Zloupotreba javni sredstava – korišćenje javni sredstava za postizanje privatni ciljeva ili ciljeva političke stranke, umesto da služe javnom interesu.

Nepotizam – nastaje kada pojedinac neprimereno deli poslove u javnoj službi ili javne ugovore rođacima ili prijateljima.

Javni integritet – dosledna usaglašenost i poštovanje zajedničkih etički vrednosti, principa i normi za isticanje i prioritetizovanje javni interesa nad privatni interesima u javnom sektoru.

Rotirajuća vrata – u kontekstu ovog dokumenta, brzo kretanje javni zvaničnika i političara između njihovih javni uloga i poslova u privatnom sektoru, i na taj način stvaranje brojni rizika od sukoba interesa.

Vladavina prava – postojanje pravni sistema i struktura koje uslovljavaju aktivnosti vlade, i princip jednakosti pred zakonom.

Poslovnik – pravila o procedurama za parlamentarne debate, na primer, o tome kako podneti amandman, kako postaviti pitanje.

Parlamentarne procedure – pisana pravila prema kojima parlament funkcioniše. Uređuju način ponašanja poslanika, obradu zakona i organizovanje rasprava; neke parlamentarne procedure su privremene i traju samo do kraja sednice ili saziva parlamenta.

Odabrana bibliografija

Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju

OEBS, „Smernice o regulisanju političkih stranaka“ (Varšava: ODIHR, 2010), <<http://www.OEBS.org/odihr/77812>>.

OEBS, „Dokument sa sastanka u Kopenhagenu Konferencije o ljudskoj dimenziji Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju“, Kopenhagen, 1990, <<http://www.OEBS.org/odihr/elections/14304>>.

Parlamentarna skupština OEBS-a, „Briselska deklaracija Parlamentarne skupštine OEBS-a i rezolucije usvojene na 15. godišnjem zasedanju“, Brisel, 2006, <<https://www.OEBS.org/pa/19799>>.

Ministarski savet OEBS-a, Odluka br. 14/04, „Akcioni plan za unapređenje rodne ravnopravnosti OEBS-a iz 2004“, Sofija, 7. decembar 2004, <<http://www.OEBS.org/mc/23295>>.

Ministarski savet OEBS-a, Odluka br. 7/94, „Učešće žena u političkom i javnom životu“, Atina, 2. decembar 2009, <<http://www.OEBS.org/mc/40710>>.

OEBS, „Obaveze ljudske dimenzije OEBS-a“, treće izdanje (Varšava: ODIHR, 2011), <<http://www.OEBS.org/odihr/76894?download=true>>.

Ministarski savet OEBS-a, Odluka br. 4/18, „Sprečavanje i borba protiv nasilja nad ženama“, Milano, 10. decembar 2018, <<https://www.OEBS.org/chairmanship/406019>>.

Međuvladine organizacije

Savet Evrope, Rezolucija Komiteta Ministara 97 (4), „O dvadeset vodećih principa za borbu protiv korupcije“, 1997, <<https://rm.coe.int/16806cc17c>>.

Savet Evrope, „Konvencija o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici“, 2011, <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/default_EN.asp>.

Savet Evrope, „Krivičnopravna konvencija protiv korupcije“, Strazbur, 1999, <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/173.htm>>.

Savet Evrope, Rezolucija Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 1214, „Uloga parlamenata u borbi protiv korupcije“, 2000, <<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fileid=16794>>.

Savet Evrope, Parlamentarna skupština Saveta Evrope, „Borba protiv seksističkih stereotipa u medijima“, 2010, <<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=17893&lang=en>>.

Savet Evrope, Rezolucija Parlamentarne skupštine Saveta Evrope 2274, „Promovisanje parlamenta bez seksizma i seksualnog uznemiravanja“, 2019, <<http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=27614&lang=en>>.

Savet Evrope, Preporuka 60, „O političkom integritetu lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika“, Strazbur, 1999, <<https://rm.coe.int/political-integrity-of-local-and-regional-elected-representatives-rapp/168071aof7>>.

Savet Evrope, „Izveštaj o režimu parlamentarnog imuniteta“, Strazbur, 1996, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1996\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1996)007-e)>.

Savet Evrope, „Prava i dužnosti lokalnih i regionalnih izabranih predstavnika“, Strazbur, 2010, <<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1697717&Site=CM>>.

Venecijanska komisija Saveta Evrope, „Izveštaj o režimu parlamentarnog imuniteta“, 1996, <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(1996\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(1996)007-e)>.

Evropska komisija, „Stavovi Evropljana prema korupciji“, 2009, Specijalni Eurobarometar 325, <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf>.

Evropska komisija, „Radni papir osoblja Komisije, Izveštaj o napretku Albanije za 2011. godinu“, Brisel, 2011, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/al_report_2011_en.pdf>.

Evropska komisija, Evropski institut za javnu upravu, „Regulisanje sukoba interesa za nosioce javnih funkcija u Evropskoj uniji“, oktobar 2007, <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/746a95fc-dbf6-48de-a76d-b4ce1fe4b4bf>>.

Evropska komisija, „Javno mnjenje u Evropskoj uniji – prvi rezultati“, Standardni Eurobarometar 77, proleće 2012, <http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_first_en.pdf>.

Evropski parlament, „Lideri EP dogovorili su se da izrade nova pravila za lobiste i stroži kodeks za poslanike“, Brisel, 2011, <http://www.europarl.europa.eu/former_ep_presidents/president-buzek/en/press/press_release/2011/2011-March/press_release-2011-March-43.html>.

Evropski parlament, „Evropski registar transparentnosti“, <http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm>.

Evropski parlament, Kancelarija za unapređenje parlamentarne demokratije, „Parlamentarna etika: pitanje poverenja“, Brisel, 2011, <<https://agora-parl.org/node/8871>>.

Evropski parlament, „Poslovník Evropskog parlamenta“, Brisel 2012, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20120110+ANN-01+DOC+XML+Vo//EN&language=EN&navigationBar=YES>>.

Interparlamentarna unija i Kancelarija visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava, „Ljudska prava: priručnik za parlamentarce“, br. 8, 2005, <<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/training13en.pdf>>.

Interparlamentarna unija, „Rodno osetljivi parlamenti: globalni pregled dobre prakse“, 2011, <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/gender-sensitive-parliaments>>.

Interparlamentarna unija, „Informacija o seksizmu, uznemiravanju i nasilju nad ženama poslanicima u Evropi“, 2018, <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliaments-in-europe>>.

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), „Prijave imovine javnih funkcionera: alatka za sprečavanje korupcije“, 2011, <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en>>.

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, „Upravljanje sukobom interesa u javnoj službi – Smernice Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj i iskustva zemalja“, 2003, <www.oecd.org/gov/ethics/conflictinterest>.

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, „Smernice Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj za upravljanje sukobom interesa u javnoj službi“, 2007, <<http://www.oecd.org/corruption/fightingcorruptioninthepublicsector/48994419.pdf>>.

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj – Komitet za javnu upravu, „Ka valjanom okviru integriteta: instrumenti, procesi, strukture i uslovi za sprovođenje“, 2009, <[http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF\(2009\)1&doclanguage=en](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/GF(2009)1&doclanguage=en)>.

Ujedinjene nacije, Konferencija država potpisnica Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, „Izveštaj o sastanku Otvorene međuvladine radne grupe za povraćaj imovine održan u Beču 25. i 26. avgusta 2011“, 25. avgust 2011, <<http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2011-August-25-26/V1185447e.pdf>>.

Ujedinjene nacije, „Konvencija UN protiv korupcije“, Njujork, 2004, član 8.2., <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf>.

Ujedinjene nacije, Generalna skupština UN, „Rezolucija 51/59: Akcija protiv korupcije“, 12. decembar 1996, <<http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r059.htm>>.

Nacionalni resursi

Donji dom Parlamenta Kanade, „Kodeks o sukobu interesa za članove Donjeg doma“, <<http://www.parl.gc.ca/About/House/StandingOrders/appa1-e.htm>>.

Donji dom Parlamenta Kanade, „Zbornik – Pravila debate“, 2006, <http://www.parl.gc.ca/About/House/compendium/web-content/c_d_rulesdebate-e.htm>.

Parlament Kanade, „Poverenik za sukob interesa i etiku“, 2007, <<https://ciiec-ccie.parl.gc.ca/en/Pages/default.aspx>>.

Senat Kanade, „Godišnji izveštaj poverenika za etiku Senata 2006–2007“, 2007, <<http://sen.parl.gc.ca/seo-cse/PDF/AnnualRepo607-e.pdf>>.

Predstavnički dom Holandije, „Poverenje i samopoverenje – samorazmatranje parlamenta: nalazi i praćenje“, Hag, 2009, <http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/parliamentary-selfreflection_finalreport_117-200327.pdf>.

Narodna skupština Francuske, „Etički kodeks“, Pariz, poslednji put izmenjen 9. oktobra 2019, <https://www2.assemblee-nationale.fr/qui/deontologie-a-l-assemblee-nationale/textes-de-reference/code-de-deontologie-en-vigueur>.

Visoko telo Francuske za transparentnost u javnom životu, Zakon br. 2013-907 o transparentnosti u javnom životu, Pariz, 11. oktobar 2013, <https://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2018/01/Act-no.-2013-907-dated-11-October-2013-on-transparency-in-public-life.pdf>.

Parlament Gruzije, „Etički kodeks članova Parlamenta Gruzije“, <http://www.parliament.ge/files/1107_17620_548540_CodeofEthics-Eng.pdf>.

Nemački Bundestag, „Zakon o poslanicima Bundestaga i Evropskog parlamenta“, <http://www.bundestag.de/htdocs_e/documents/legal/memlaw.pdf>.

Nemački Bundestag, „Poslovnik nemačkog Bundestaga“, 2. juli 1980, original: <http://www.bundestag.de/dokumente/rechtsgrundlagen/go_btg/goo6.html>, na engleskom: <<https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>>.

Predstavnički dom Irske, „Kodeks ponašanja za članove Dail Eireann-a osim nosilaca funkcija“, 2002, <<http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/TDs/>>.

Predstavnički dom Irske, „Kodeks ponašanja za članove Seanad Eireann-a osim nosilaca funkcija“, 2002, <<http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/Senators/>>.

Predstavnički dom Irske, „Kodeks ponašanja za nosioce funkcija“, 2001, <<http://www.sipo.gov.ie/en/CodesofConduct/OfficeHolders/>>.

Parlament Irske, Odbor za standarde za javne funkcije, „Funkcija Odbora za standarde za javne funkcije“, <<http://www.sipo.gov.ie/en/AboutUs/Functions/>>.

Parlament Letonije, „Poslovnik Saeima“, 2006, <<http://www.saeima.lv/en/legislation/rules-of-procedure/>>.

Parlament Litvanije, „Status Seimas-a Republike Litvanije“, 2010, <http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=389585>.

Predstavnički dom Malte, „Etički kodeks članova Predstavničkog doma“, 1995, <<http://www.parlament.mt/codeofethics-mp?l=1>>.

Narodna skupština Republike Bugarske, „Pravila o organizaciji i procedurama Narodne skupštine“, 2012, <<http://www.parliament.bg/en/rulesoftheorganisations/>>.

Parlament Kanade, „Procedure i prakse Donjeg doma – odgovornosti i ponašanje članova“, 2000, <<http://www.parl.gc.ca/MarleauMontpetit/DocumentViewer.aspx?Sec=Cho4&Seq=12&Language=E>>.

Poljski Sejm, [Zasady Etyki Poselskiej] „Poljski Etički kodeks“, 17. juli 1998, <<http://www.sejm.gov.pl/prawo/zep.htm>>.

Republika Litvanija, „Zakon o odobrenju, stupanju na snagu i primeni Kodeksa ponašanja za državne političare“, Vilnius, 2006, <http://www.vtek.lt/vtek/images/vtek/Dokumentai/EN/Legislation/politiku_elgesio_kodeksas.doc>.

Parlament Škotske, „Kodeks ponašanja za poslanike Parlamenta Škotske, 5. izdanje“, Edinburg, 2011, <http://www.scottish.parliament.uk/S4_PublicPetitionsCommittee/General%20Documents/code_final.pdf>.

Donji dom Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, „Povelja o pravima“, 1689, <<http://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/introduction>>.

Donji dom Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, Odbor za standarde i privilegije, „Revizija Kodeksa ponašanja, 10. izveštaj sa zasedanja 2010–12“, 2011, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmstnprv/1579/1579.pdf>>.

Donji dom Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, Poverenik za standarde, „Proceduralna napomena: procedura za postupak“, 2012, <http://www.parliament.uk/documents/documents/Procedural_Note-April_2012.pdf>.

Donji dom Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, „Pritužbe na člana Parlamenta“, 2011, <<http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-interests/pcfs/publications/inquiries/complaints-process/>>.

Donji dom Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, „Glosar“, <<http://www.parliament.uk/site-information/glossary/unparliamentary-language/>>.

Donji dom Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, „Zajednički Odbor za parlamentarne privilegije. Prvi izveštaj“, 1999, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/jt199899/jtselect/jtpriv/43/4302.htm>>.

Donji dom Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, „Ovlašćenja parlamentarnog poverenika za standarde za pokretanje istrage“ 2010, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmstnprv/578/57803.htm>>.

Donji dom Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, Odbor za javnu upravu, „Manja vlada: šta ministri rade?“, 2011, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/530/53002.htm>>.

Donji dom Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, „Trideset treći Izveštaj Odbora i godišnji izveštaj Odbora uprave za procenu revizije, finansijska godina 2010/11“, 2011, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmcomm/1439/1439.pdf>>.

Gornji dom Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, „Godišnji izveštaj 2010–11. Poverenik za standarde“, 2011, <<http://www.parliament.uk/documents/lords-commissioner-for-standards/Annual-Report-2010-11.pdf>>.

Predstavnički dom Holandije, „Poslovník“, 2012, <http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/www.houseofrepresentatives.nl/files/content/rules_of_procedure_1.pdf>.

Donji dom Parlamenta Ujedinjenog Kraljevstva, parlamentarni poverenik za standarde, „Revizija Kodeksa ponašanja za članove Parlamenta: dokument za konsultacije“, 2011, <<http://www.parliament.uk/documents/pcfs/review-of-code-of-conduct-2011/Review-of-the-code-of-conduct-2011.pdf>>.

Predstavnički dom SAD-a, Odbor za standarde službenog ponašanja, „Etički priručnik“, 2008, <http://ethics.house.gov/Media/PDF/2008_House_Ethics_Manual.pdf>.

Odbor Senata SAD-a, „Rezolucija o etici 266“, 22. mart 1968, <<http://ethics.senate.gov/public/index.cfm/jurisdiction>>.

Nevladine organizacije i pojedinci

Bermeo, N., „O demokratskom nazadovanju“, *Journal of Democracy* (2016). 27(1), 5–19, <<https://www.journalofdemocracy.org/articles/on-democratic-backsliding/>>.

Beta, Tanjug, „Dvadeset zvaničnika napušta službu zbog sukoba interesa“, b92.net, 8. septembar 2011, <http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2011&mm=09&dd=08&nav_id=76301>.

Bruce, Willa, „Etički kodeksi i kodeksi ponašanja: uočeni doprinos etičkoj praksi u lokalnim vladama“, *Public Integrity Annual*, CSG & ASPA (1996), navedeno u: Stapenhurst, Frederick i Pelizzo, Riccardo, „Zakonodavna etika i kodeksi ponašanja“, WBI Working Papers, (Vašington: Institut Svetske banke, 2004).

Centar za javnu politiku „Providus“ i Institut za otvoreno društvo, „Građanstvo koje se smanjuje: analitički izveštaj o praćenju štampanih medija, parlamentarne debate i zakonodavna inicijativa u vezi sa učešćem građana u Letoniji“, 2007, <http://www.providus.lv/upload_file/Eng_verzija/Shrinking_Citizenship_Interim_Report.doc>.

Dávid-Barrett, E. (2014). „Nolanovo nasleđe: regulisanje ponašanja u parlamentu u Evropi koja se demokratizuje“, *Parliamentary Affairs*, 68(3), 514–532.

Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes i Andrei Shleifer, „Obelodanjivanje od strane političara“, rad 14703, Nacionalni biro za ekonomsko istraživanje, februar 2009, <<http://www.nber.org/papers/w14703.pdf>>.

„Registar lobista EU daje nepotpunu sliku“, EU Observer, juni 2012, <<http://euobserver.com/institutional/116742>>.

Gay, Oonagh i Leopold, Patricia, „Neprikladno ponašanje: regulisanje parlamentarnog ponašanja“ (London: Politico's, 2004).

Gilbert, C, „Državni pokret za opoziv jedinstven je u istoriji SAD“, *Journal Sentinel*, 12. mart 2011.

Gilman, Stuart, „Etički kodeksi i kodeksi ponašanja kao alat koji unapređuje etičku i profesionalnu javnu službu: uporedni uspesi i lekcije“ (Vašington: PREM/Svetska banka, 2005).

Jackson, D., E. Thompson i G. Williams, „Izbori zbog opoziva u Novom Južnom Velsu? Izveštaj panela ustavnih eksperata“, (Sidnej, Novi Južni Vels, Kabinet premijera i Vlada, 2011).

Judge, David, „Opoziv poslanika u Ujedinjenom Kraljevstvu: ‘Da sam na tvom mestu, ne bih kretao odatle’“, *Parliamentary Affairs*, maj 2012, <<http://strathprints.strath.ac.uk/40371/>>.

Maesschalck, J., & Schram, F., “Meer dan een brochure of affiche: de deontologische code als kernelement van een effectief ambtelijk integriteitsbeleid”, [„Više od brošure ili postera: etički kodeks kao osnovni element efikasne administrativne politike integriteta“], *Burger, Bestuur En Beleid*, 2006.

Mann, Thomas E. i Norman J. Ornstein, „Slomljena grana: kako Kongres izneverava Ameriku i kako da se vrati na pravi put“ (Oxford: Oxford University Press, 2006).

McGee, Simon, „Pravilnik o parlamentarnom imunitetu u Evropskom parlamentu i državama članicama Evropske unije“ (Brisel: publikacija Evropskog centra za parlamentarno istraživanje i dokumentaciju (ECPRD), 2001).

„Troškovi poslanika: raspored“, The Daily Telegraph, 3. oktobar 2010, <<http://www.telegraph.co.uk/news/newsttopics/mps-expenses/5335266/MPs-expenses-the-timeline.html>>.

Nacionalni demokratski institut i Svetska banka, „Jačanje odgovornosti u parlamentu, angažovanost građana i pristup informacijama: globalni pregled organizacija koje prate rad parlamenata“, 2011, <<http://www.ndi.org/files/governance-parliamentary-monitoring-organizations-survey-september-2011.pdf>>.

Nacionalni demokratski institut, „Zakonodavna etika: uporedna analiza“, Dokument o zakonodavnom istraživanju. Serija # 4, Vašington, 1999, <http://www.accessdemocracy.org/files/o26_ww_legethics.pdf>.

„Nevladina organizacija poziva na parlamentarni etički kodeks“, ERR News, 2. decembar 2012, <<http://news.err.ee/politics/19ec6211-dfbo-4a27-a5e6-74fcd820e53a>>.

Norris, Pippa i Lena Krook, „Rodna ravnopravnost na izabranim funkcijama: akcioni plan u šest koraka“ (Varšava: ODIHR, 2011), <<http://www.OEBS.org/odihr/78432>>.

NOVA, „Hipokratova zakletva danas“, pbs.org, 27. mart 2001, <<http://www.pbs.org/wgbh/nova/body/hipocratic-oath-today.html>>.

Sedelmeier, U. (2014). „Usidravanje demokratije odozgo? Evropska unija i demokratsko nazadovanje u Mađarskoj i Rumuniji nakon pristupanja“, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 52(1), 105–121.

Stapenhurst, Frederick i Pelizzo, Riccardo, „Zakonodavna etika i kodeksi ponašanja“, Radni dokumenti ISB (Vašington, Institut Svetske banke, 2004).

Stark, Andrew, „Kanadski izokrenuti svet etike u javnom sektoru“, *International Public Management Journal*, 2005, tom 8, br. 2.

Thompson, Dennis F., „Politička etika i javna funkcija“ (Cambridge: Harvard University Press, 1987), navedeno u: „Zakonodavna etika: uporedna analiza“, Dokument o zakonodavnom istraživanju. Serija # 4, Vašington, 1999, <http://www.accessdemocracy.org/files/o26_ww_legethics.pdf>.

Thompson, D. F., „Teorije institucionalne korupcije“, *Annual Review of Political Science* (2018) 21, 495–513, <<https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-polisci-120117-110316>>.

Transparency International Gruzije, „Glasanje u odsustvu u Parlamentu Gruzije“, 2011, <<http://transparency.ge/en/node/1302>>.

Transparency International Ujedinjenog Kraljevstva, „Taksiji za iznajmljivanje? Popravljanje rotirajućih vrata između Vlade i kompanija“, maj 2011, <<http://www.transparency.org.uk/our-work/publications/10-publications/132-cabs-for-hire-fixing-the-revolving-door-between-government-and-business>>.

Transparency International, „Antikorupcioni zahtevi u EU: merenje napretka u Albaniji, na Kosovu, BRJ Makedoniji i Turskoj“, 2011, <[http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/CIMAP_For%20Web\[1\].pdf](http://www.acrc.org.ua/assets/files/zvity_ta_doslidzhennya/CIMAP_For%20Web[1].pdf)>.

Transparency International, „Procena nacionalnog sistema integriteta Gruzije“, Tbilisi, 2011, str. 33, <<http://transparency.ge/en/post/report/national-integrity-system-assessment>>.

Transparency International Gruzije, „Studija slučaja: kodeks ponašanja Parlamenta Gruzije – primena i preporuke za reformu“, 23. april 2012, <<http://transparency.ge/en/post/report/georgias-parliamentary-code-ethics-need-reformation>>.

Vestminsterska fondacija za demokratiju (WFD) i Globalna organizacija parlamentaraca za borbu protiv korupcije (GOPAC), „Priručnik o parlamentarnoj etici i ponašanju – vodič za poslanike“, London, 2009, <http://www.wfd.org/upload/docs/political_guidebook_20100630.pdf>.

