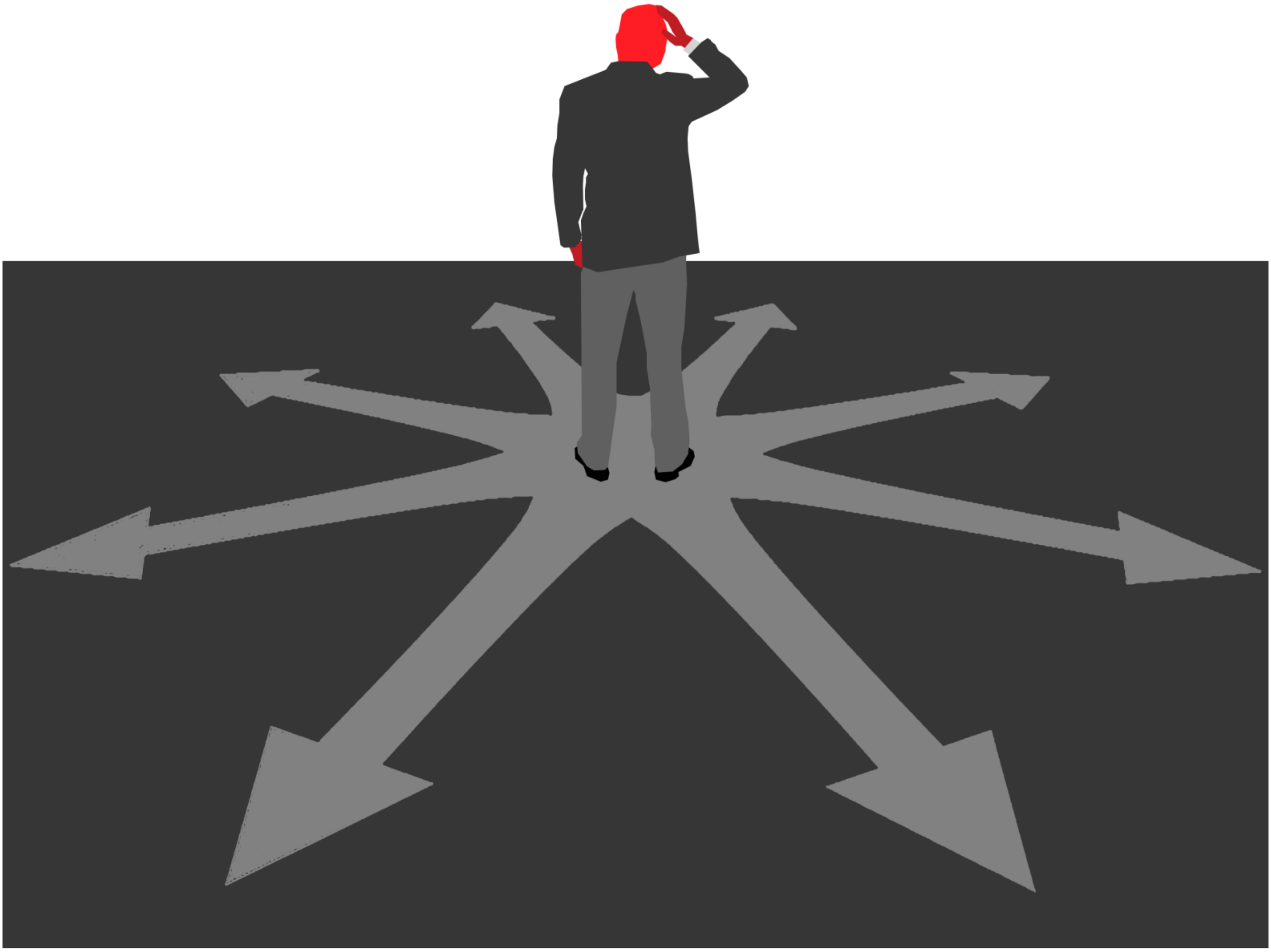
ПРОГРАМА ЗА **ПАРЛАМЕНТАРНА ПОДДРШКА**
PROGRAMI PËR **MBËSHTETJE PARLAMENTARE**
PARLIAMENT SUPPORT PROGRAMME

СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

Анализа на националната регулатива која ги уредува прашањата кои се предмет на Кодексот за етичко однесување на пратениците во Собранието на Република Северна Македонија



Имплементирано од:

NDI National Democratic Institute

IDSCS

Центар за Управување со Промени

ПРОГРАМА ЗА ПАРЛАМЕНТАРНА ПОДДРШКА
PROGRAMI PËR MBËSHTETJE PARLAMENTARE
PARLIAMENT SUPPORT PROGRAMME

СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development and Cooperation SDC

ИМПРЕСУМ:

Наслов: Анализа на националната регулатива која ги уредува прашањата кои се предмет на Кодексот за етичко однесување на пратениците во Собранието на Република Северна Македонија

Издавач: Центар за управување со промени (ЦУП)

За издавачот: Извршен директор на ЦУП Неда Малеска Сачмароска

Автор: Тимот на ЦУП

Уредник: Неда Малеска Сачмароска

Дизајн: Марко Данаиловски

Место и година на издавање: Скопје, 2023

NDI NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE

IDSCS

Центар за Управување со Промени

Овој документ е изготвен од Центарот за управување со промени (ЦУП) во рамките на Програмата за парламентарна поддршка (ПСП), која е поддржана од Швајцарската агенција за развој и соработка (СДЦ) преку Швајцарска Амбасада во Република Северна Македонија. ПСП се спроведува од Националниот демократски институт (НДИ), Институт за демократија „Социетас Цивилис" – Скопје (ИДСЦС) и Центарот за управување со промени (ЦУП). Содржината на документот на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на СДЦ.

1. Вовед

Работата на Собранието на Република Северна Македонија е регулирана со:

- Уставот на Република Северна Македонија,
- Законот за Собранието на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија" бр. 104/09 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 14/20) и
- Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија" број 91/08, 119/10 и 23/2013).

За утврдување на етички начела, правила и стандарди на однесување на пратениците, врз основа на членот 181 став 4 од Деловникот Собранието на Република Македонија, на седницата одржана на 11 јуни 2018 година донесе Кодекс за етичко однесување на пратениците во Собранието на Република Северна Македонија („Службен весник на Република Македонија" број 109/18).

Целта на донесувањето на овој Кодекс е зачувување и унапредување на дигнитетот на пратениците и на Собранието како највисок претставнички дом, носител на законодавната власт во државата, а преку зачувување и унапредување на угледот да придонесе и за зголемување на довербата на граѓаните кон нивните претставници, на кои преку избори им го пренесуваат суверенитет и правото да донесуваат закони и други одлуки во нивно име.

Донесувањето на Кодексот за етичко однесување на пратениците е прв обид да се регулира материјата која го опфаќа моралот и етиката во законодавниот дом.

Историскиот преглед на регулирањето на етиката преку кодекси, покажува дека Република Северна Македонија нема богата традиција во донесување на ваков вид на акти. Така на пример прв кодекс кој е објавен во „Службен весник на Република Македонија" по нејзиното осамостојување е Кодексот на медицинска деонтологија од 1995 година, за потоа дури во 2001 година да биде донесен Етичкиот кодекс на државните службеници, па понатаму да следат други кодекси, како што се оние на полицајците, на инспекторите, а најмногу на струкови организации (адвокати, ревизори и сл.).

Во однос на носителите на јавни функции, ако се исклучи Судскиот совет кој има кодекс од 2010 година, Собранието во 2018 година за прв пат донесува ваков акт, по што во 2020 година и Владата на Република Северна Македонија донесува Кодекс за етичко однесување на членовите на Владата и носителите на јавни функции именувани од страна на Владата.

Отсуството на традиција во донесување на кодекси на етичко однесување е разбирливо ако се земе предвид дека припаѓаме на еден класичен континентален правен систем во кој законите и класичните подзаконски акти (уредби, правилници и упатства) се основен вид на општи правни акти, со кои се регулираат сите прашања. Од тој аспект дури и донесувањето на Деловници со некое поголемо регулаторно влијание нема традиција, па така Собранието и во однос на оваа прашање е пионер, затоа што собранискиот Деловник е најкомплетен акт од ваков карактер.

Во оваа анализа ќе биде опфатена регулативата која има непосредна врска со Кодекс за етичко однесување на пратениците во Собранието на Република Северна Македонија.

2. Анализа на националната регулатива

Со Кодексот за етичко однесување на пратениците се уредуваат основните етички начела, правила и стандарди на однесување на пратениците во Собранието на Република Северна Македонија.

Анализата на одредбите на Кодексот укажува на непосредна поврзаност на истиот со:

- Закон за спречување и заштита од дискриминација („Службен весник на Република Северна Македонија„ бр. 258/20);
- Законот за работните односи („Службен весник на Република Македонија“ бр. 62/05, 106/08, 161/08, 114/09, 130/09, 50/10, 52/10, 124/10, 47/11, 11/12, 39/12, 13/13, 25/13, 170/13, 187/13, 113/14, 20/15, 33/15, 72/15, 129/15, 27/16, 120/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 110/19 и 267/20);
- Законот за заштита од вознемирување на работното место („Службен весник на Република Македонија” бр. 79/13 и 147/15);
- Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер („Службен весник на Република Северна Македонија„ бр. 101/19);
- Законот за граѓанска одговорност за клевета и навреда („Службен весник на Република Македонија„ бр. 143/12);
- Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси („Службен весник на Република Македонија„ бр. 12/19);
- Законот за лобирање („Службен весник на Република Македонија“ бр. 106/08 и 135/11);
- Законот за јавна внатрешна финансиска контрола („Службен весник на Република Македонија“ бр. 90/09, 188/13 и 192/15) и
- Закон за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост („Службен весник на Република Македонија“ бр. 78/15, 106/15, 153/15, 190/16, 21/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 101/19 и 275/19).

2.1 Закон за спречување и заштита од дискриминација

Пратеникот функцијата ја извршува без предрасуди и дискриминација во однос на полот, расата, бојата на кожата, националното и социјалното потекло, политичкото и верското уверување, имотната и општествената положба, почитувајќи ги слободите и правата на човекот и граѓанинот. Ова е пропишано во член 4 од Кодексот за етичко однесување на пратениците. Од ова произлегува дека кодексот е во непосредна корелација со Законот за спречување и заштита од дискриминација, кој е донесен во 2020 година, а со кој се уредуваат превенцијата и забраната од дискриминација, облиците и видовите на дискриминација, постапките за заштита од дискриминација, како и составот и работата на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација.

Со оглед на фактот дека согласно членот 3 ставови (1) и (2) од законот експлицитно е наведено дека истиот се однесува на сите физички и правни лица, а се применува од страна на сите државни органи, органи на единиците на локалната самоуправа, правни лица со јавни овластувања и сите други правни и физички лица во областа на: работата и работните односи; образование, наука и спорт; социјална сигурност, вклучувајќи го и подрачјето на социјална заштита, пензиско и инвалидско осигурување, здравствено осигурување и здравствена заштита; правосудство и управа; домување; јавно информирање и медиуми; пристап до добра и услуги; членување и дејствување во политички партии, здруженија, фондации, синдикални или други организации засновани на членство; култура и сите други области, тоа значи дека важи и за пратениците во Собранието на Република Северна Македонија.

Согласно законот, пратениците се должни да се воздржат од повикување, поттикнување и инструкција за дискриминација, како и од вознемирување, односно несакано постапување кон лице или група лица врз дискриминаторски основи што има за цел или последица, повреда на достоинството или создавање на заканувачка, непријателска, понижувачка или застрашувачка средина, пристап или практика.

Законот пропишува постапка за заштита од секој облик на дискриминација, со поднесување н а претставка до Комисијата за спречување и заштита од дискриминација, чии членови ги избира и разрешува Собранието на Република Северна Македонија. Комисијата доколку утврди дека постои дискриминација дава препорака за отстранување на истата, а законот дозволува и судска заштита.

Имајќи ги во предвид членот 4 од Кодексот, одредбите од Закон за спречување и заштита од дискриминација, а пред се членот 64 став 2 од Уставот на Република Северна Македонија, како највисок правен акт кој не може да биде дерогиран со закон, а кој пропишува дека „пратеникот не може да биде повикан на кривична одговорност или да биде притворен за искажано мислење или за гласање во Собранието“, произлегува дека забраната за дискриминација има претежно декларативен карактер, односно истата може да се однесува на пратениците само при искажани мислења и преземање на дејствија надвор од Собранието. Секој обид за ограничување на правото на говор и гласање на пратениците во Собранието, дури и доколку е во насока на спречување на дискриминација би бил противуставен.

2.2 Закон за работните односи

Членот 6 став 4 од Кодексот со кој е пропишана обврска за пратеникот да ги почитува овластувањата на другите избрани и именувани лица, на државните службеници и на другите вработени во Службата на Собранието и да не врши притисок во извршувањето на нивните работни задачи е поврзана со членовите 9 и 9 -а од Законот за работните односи со кои се забранува вознемирување на работно место, полово вознемирување и психичко вознемирување. Сепак треба да се има во предвид фактот дека забраната за вознемирување согласно Законот за работните односи е пред се од перспектива на работодавач кон вработен, па оттука во Собранието оваа обврска е пред се поврзана со Генералниот секретар, но ги опфаќа и пратениците.

Освен вознемирувањето, од аспект на Законот за работните односи важно е да се има во предвид и забраната за дискриминација утврдена во членот 6 од законот, при што истата во овој случај предвидува дека работодавачот не смее барателот на вработување или работникот, да го става во нееднаква положба заради расно или етничко потекло, бојата на кожата, полот, возраста, здравствената состојба, односно инвалидност, религиозното, политичко или друго убедување, членување во синдикатите, националното или социјалното потекло, статус на семејството, имотната состојба, половата насоченост или заради други лични околности. И оваа обврска пред се однесува на Генералниот секретар кој е надлежен да се грижи за спроведување на постапките за вработување како и постапките од работен однос на вработените.

2.3 Законот за заштита од вознемирување на работното место

Корелацијата на Кодексот за етичко однесување на пратениците со Законот за заштита од вознемирување на работното место произлегува од членот 6 и членот 7 на Кодексот со кои се забранува повреда на угледот на другите пратеници и угледот на Собранието, а се забрануваат и навреди, фрази, изрази или гестикулации со кои можат да се навредат или омаловажат другите пратеници или носители на јавни функции.

Пратеникот е должен да ги почитува правилата на однесување за одржување на редот на седниците на Собранието, на работните и другите тела на Собранието, а особено да се однесува со внимание и почитување на личноста и угледот на секој поединец и да води сметка да не го повреди угледот на другите пратеници и угледот на Собранието, да не користи зборови и изрази со кои ќе повреди или омаловажи други лица, човековото достоинство и ќе предизвика омраза, нетолеранција и насилство, да не го прекинува говорникот или на кој било друг начин го нарушува текот на седницата.

Сите овие дејствија може да се подведат под дефиницијата за вознемирување од Законот за заштита од вознемирување на работното место. Овој закон ги уредува правата, обврските и одговорностите на работодавачите и вработените во врска со спречување на психичко и полово вознемирување на работното место и местото на работа, мерките и постапката за заштита од вознемирување на работно место, како и другите прашања кои се однесуваат на спречувањето и заштитата од вознемирување на работно место.

За разлика од Законот за работни односи кој се однесува само на работодавачот, овој закон се однесува а на сите, односно како за работодавачите, така и за вработените, кандидатите за вработување, како и на лица ангажирани со договори, кои учествуваат во работата кај работодавачот.

Вршител на вознемирување на работно место може да биде едно или повеќе лица со негативно однесување без оглед на нивното својство - работодавач во својство на физичко лице, одговорно лице кај работодавач - правно лице, вработен или група вработени кај работодавач или трето лице со кое вработениот или работодавачот доаѓа во контакт при извршувањето на работите на работното место. Ова значи дека законот се применува на сите пратеници, како и на сите вработени во Собранието, кои не смеат да вознемируваат никого на работното место.

Со овој закон е забранет кој било вид на вознемирување на работно место, како и злоупотреба на правата на вознемирување на работно место.

Психичко вознемирување на работно место, во смисла на овој закон, е секое негативно однесување од поединец или група кое се повторува, континуирано и систематски, претставува повреда на достоинството, интегритетот, угледот и честа на вработениот и предизвикува чувство на страв или создава непријатност, пониженост, чија крајна цел може да биде повреда на физичкото и менталното здравје, компромитирање на професионалната иднина на вработениот, престанок на работниот однос или напуштање на работното место.

Полово вознемирување, во смисла на овој закон, е секое вербално, невербално или физичко однесување од полов карактер, кое има за цел или претставува повреда на достоинството на кандидатот за вработување или на вработениот, а кое предизвикува чувство на страв или создава непријатност, пониженост.

Согласно законот Собранието како работодавач е должно на вработените да ги запознае со мерките и постапката во врска со заштитата од вознемирување на работно место и со правата, обврските и одговорностите на работодавачот и работникот при самото вработување и во текот на работењето. За заштита од вознемирување се избира посредник кој е неутрално лице кое посредува меѓу страните со цел за решавање на нивниот спорен однос. Собранието мора да има листа на посредници од редот на вработените.

Со оглед на фактот дека Собранието има повеќе од 50 вработени должно е да состави листа на посредници кои ќе посредуваат меѓу страните во случај на вознемирување на работно место. За штетата која како последица на вознемирување на работно место е предизвикана на вработен во Собранието, без оглед дали истата е предизвикана од пратеник, вработен или група вработени или трето лице со кое вработениот или работодавачот доаѓа во контакт при извршувањето на работите на работно место, одговара секое од овие лица поединечно за предизвиканата штета.

Доколку постапката за заштита од вознемирување не биде успешно завршена со посредување, загарантирана е судска заштита.

Сите обврски од Законот за заштита од вознемирување на работното место, ги обврзуваат и пратениците, со исклучок доколку се работи за искажано мислење во Собранието, за кое е исклучена кривична одговорност согласно членот 64 став 2 од Уставот.

2.4 Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер

Пратеникот својата функција ја извршува совесно и одговорно и за време на извршувањето на функцијата е отворен кон медиумите за сите прашања, освен ако прашањата од надлежност на Собранието се со доверлив карактер или информации поврзани со неговиот приватен живот или приватниот живот на други лица. Ова е обврска од членот 5 став (2) од Кодексот за етичко однесување на пратениците.

Јавноста во работата на институциите и слободниот пристап до информации од јавен карактер е регулирана со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Со овој закон се уредуваат условите, начинот и постапката за остварување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер со кои располагаат органите на државната власт и други органи и организации утврдени со закон, органите на општините, градот Скопје и општините во градот Скопје, установите и јавните служби, јавните претпријатија, правни и физички лица што вршат јавни овластувања утврдени со закон и дејности од јавен интерес и политичките партии во делот на приходите и расходите. Со овој закон се обезбедува јавност и отвореност во работењето на имателите на информации и им се овозможува на физичките и правните лица да го остваруваат правото на слободен пристап до информации од јавен карактер.

Од самата дефиниција на имател на информација од јавен карактер, произлегува дека тоа се институциите на јавниот сектор, а не носителите на јавни функции. Оттука јавноста во работата, согласно овој закон е обврска на Собранието на Република Северна Македонија, а не на секој пратеник одделно. Оттука обврска за Собранието е да ги исполнува обврските од овој закон, односно да има службено лице назначено со акт на Генералниот секретар, кое посредува со информациите од јавен карактер што ги создал или со кои располага Собранието согласно со неговите надлежности, и да овозможи пристап на барателите до сите информации од јавен карактер. Оттука обврската за јавност во работата на пратениците, која произлегува од Кодексот не е операционализирана во пракса и зависи од волјата на самите пратеници, односно истата се сведува само на контакт со медиумите, што се разбира е недоволно за целосна транспарентност во нивната работа. Од друга страна ниту обврската за отвореност кон медиумите не е целосно операционализирана, односно не може да се изведе јасен заклучок што значи таквата обврска и кои се последиците за непочитување на ваквата обврска.

2.5 Законот за граѓанска одговорност за клевета и навреда

Членот 6 и членот 7 на Кодексот за етичко однесување на пратениците кои беа во тесна врска со Законот за забрана од вознемирување на работно место се поврзани и со Законот за граѓанска одговорност за клевета и навреда. Со овој закон се уредува граѓанската одговорност за штета нанесена на честа и угледот на физичко или правно лице со навреда и клевета. Законот ја гарантира слободата на изразување и информирање како една од битните основи на демократското општество.

Ограничувањата на слободата на изразување и информирање законски се уредуваат со определување на стриктни услови за граѓанска одговорност за навреда и клевета, во согласност со Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи (член 10) и практиката на Европскиот суд за човекови права. Ако судот со примена на одредбите од овој закон не може да реши определено прашање поврзано со утврдувањето на одговорноста за навреда или клевета, или смета дека постои законска празнина или судир на одредбите на овој закон со Европската конвенција за заштита на основните човекови права, врз начелото на нејзино предимство над домашното право ќе ги примени одредбите на Европската конвенција за заштита на основните човекови права и становиштата на Европскиот суд за човекови права содржани во неговите пресуди.

Надоместувањето на штетата на физичко или правно лице, како и судската постапка за надоместување на штетата се засновани врз начелото на законитост, правичност и пропорционалност во определувањето на правните последици на утврдената одговорност за навреда или клевета. Во постапката на утврдување на одговорноста за навреда и клевета и надоместување на штетата се применуваат одредбите на Законот за облигационите односи, Законот за парничната постапка и Законот за извршување, ако со овој закон поинаку не е определено.

Како носител на јавна функција се смета службено, воено, одговорно лице во правно лице или лице кое врши работи од јавен интерес, според значењето на тие изрази определено со Кривичниот законик. Согласно Кривичниот законик, покрај другите, како службено лице се смета избран или именуван функционер во и од Собранието на Република Македонија, односно тука се вклучени и пратениците, што значи и тие имаат граѓанска одговорност за клевета и навреда согласно одредбите од овој закон.

За навреда одговара тој што со намера да омаловажи ќе изрази за друг понижувачко мислење, со изјава, однесување, објавување или на друг начин, а со кое се повредува неговата чест и углед. Одговорност за навреда постои и ако со такво дејствие се омаловажува угледот на правно лице, група лица или умрено лице. Сепак согласно член 7 од законот, нема одговорност за навреда, ако изјавата е дадена во работата на Собранието на Република Северна Македонија, во работата на советите на општините и градот Скопје, во управна или судска постапка или пред Народниот правобранител, освен ако тужителот докаже дека е дадена злонамерно или е пренесено мислење содржано во службен документ на Собранието на Република Северна Македонија, Владата на Република Северна Македонија, органите на управата, судовите или други државни органи, соопштение или други документи на меѓународни организации или конференции, соопштение или друг документ за информирање на јавноста издадени од надлежни државни органи, установи или други правни лица, соопштение или друг службен документ од истраги за сторени кривични дела или прекршоци. И овде исклучувањето на одговорноста за клевета произлегува од членот 64 од Уставот.

Од друга страна пак за клевета одговара тој што за друго лице со утврден или очевиден идентитет, со намера да наштети на неговата чест и углед, пред трето лице изнесува или пренесува невистинити факти што се штетни за неговата чест и углед, а знае или бил должен и може да знае дека се невистинити. Одговорност за клевета постои и ако невистинитото тврдење содржи факти штетни за угледот на правно лице, група лица или умрено лице. При тоа овде нема исклучок, односно оваа одговорност се однесува дури и за пратениците во Собранието.

2.6 Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси

Спречувањето на корупцијата и судирот на интереси се централен предмет на регулација на секој кодекс на етичко однесување. Во таа насока и Кодексот за етичко однесување на пратениците содржи одредби кои се однесуваат на овие прашања.

Во Кодексот е пропишано дека пратеникот во своите постапки и делувања се води од јавниот интерес при што, не смее да ја користи својата функција за стекнување на лична корист или корист на блиски лица, ниту да прифаќа услуги, подароци или донации кои би влијаеле на неговите активности и одлучувања во работата во Собранието.

Пратеникот е должен да ги почитува правилата кои се однесуваат на спречување судир на јавниот и приватниот интерес.

Пратеникот во вршењето на функцијата е должен да ги почитува правилата кои се однесуваат на забрана на корупцијата и да избегнува секакво однесување кое согласно со домашното и меѓународното законодавство би можело да се квалификува како коруптивно дејство или отстапување од правилата на Кодексот.

Пратеникот не смее да ја користи својата функција заради остварување на имотна и друга корист за себе или за други, не смее да бара и/или прима подароци и бесплатни услуги и не смее да ја користи својата функција или информациите кои ги добиле преку својата функција за своја лична корист или за лична корист на некој друг.

Сите овие прашања се детално регулирани во Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси. Со овој закон се уредуваат мерките и активностите за спречување на корупцијата во вршењето на власта, јавните овластувања, службената должност и политиката, мерките и активностите за спречување на судирот на интереси, мерките и активностите за спречување на корупцијата при вршењето работи од јавен интерес на правните лица сврзани со остварувањето на јавните овластувања.

Под корупција, во смисла на овој закон, се подразбира злоупотреба на функцијата, јавното овластување, службената должност или положба за остварување на корист, директно или преку посредник, за себе или за друг. Поимот корупција, во смисла на овој закон, ги опфаќа и поимите на:

- пасивна корупција - намерно делување на службено лице, кое директно или преку посредник, бара или прима корист од каков било вид, за себе или за трето лице, или прифаќа ветување на ваква корист, со цел да делува или да се

  воздржува од делување во согласност со своите обврски или да ги врши неговите надлежности спротивно на службените обврски и

- активна корупција - намерно делување на кое било лице кое директно или преку посредник, ветува или дава корист од каков било вид на службено лице,

- за него или за трето лице, со цел да делува или да се воздржува од делување во согласност со неговите обврски или да ги врши неговите надлежности спротивно на службените обврски.

Под судир на интереси се подразбира состојба во која службеното лице има приватен интерес што влијае или може да влијае врз непристрасното вршење на неговите јавни овластувања или службени должности.

Од аспект на Кодексот, пратениците мора да го имаат во предвид членот 4 од законот, кој пропишува дека *Секој е должен во вршењето на функцијата, јавното овластување и службената должност да постапува совесно, стручно, одговорно, чесно, ефикасно и непристрасно*.

Пратениците, кои истовремено се членови и настапуваат во име на политички партии мора да го имаат во предвид и членот 39 од законот, согласно кој политичка партија или лице што настапува во име на политичка партија не смее да врши притисок при избор или именување, или разрешување на лице на службена, раководна или друга функција или должност, освен во случаите во кои со закон е определена надлежност на претседателот на Републиката, Собранието и Владата на Република Македонија, или органите на единиците на локалната самоуправа да вршат избор, именување, или да даваат мислење или согласност. Ова е особено важно, ако се има во предвид надлежноста на собранието да избира, именува и разрешува функционери.

Согласно членот 40 политичка партија или лице кое настапува во име на политичка партија не смее да врши влијание при вработување, распоредување и престанок на работен однос на службено лице.

Пратеникот за време на траењето на неговиот мандат е должен да ги почитува правилата за неспоивост на функција која ја врши со други функции или дејности утврдени во Уставот и законите. Функцијата претседател на Републиката, претседател на Владата на Република Македонија, министер, пратеник, член на совет, градоначалник, судија, јавен обвинител, јавен правобранител, народен правобранител и други функции кои ги избира или именува Собранието на Република Македонија, Владата на Република Македонија или органите на локалната самоуправа се неспојливи една со друга.

Пратеник не може истовремено да врши функција на одговорно лице или член на орган на управување или надзорен орган во јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице кое располага со државен капитал. Пратеник не може да врши функција на член на управен одбор или на друг орган на управување во трговско друштво или друго правно лице што се занимава со дејност со која се остварува профит.

Пратеник што во рок од три години од денот на престанокот на вршењето на јавните овластувања или должности ќе основа трговско друштво или ќе започне да се занимава со дејност со која се остварува профит во областа во која работел како службено лице, е должно во рок од 30 дена за тоа да ја извести Државната комисија.

Пратеникот е должен веднаш, а најдоцна во рок од десет дена на Државната комисија да и го пријави секој промет со државен имот со кој се стапува во правен однос со правно лице основано од него или член на неговото семејство или во кое одговорно лице е член на неговото семејство.

Пратеникот е должен да ги чува државните средства што му се доверени и со нив да располага на најекономичен начин и за однапред определените намени. Забрането е средствата да се користат за приватни цели или да се даваат на друг на користење.

Пратеникот не смее да врши влијание за вработување или унапредување на блиско лице во Собранието или во друг државен орган или јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице што располага со државен капитал врз кое врши надзор Собранието.

Пратеникот е должен да ја извести Државната комисија за секој избор, именување или вработување, унапредување на член на неговото семејство во државен орган, орган на локалната самоуправа, јавно претпријатие или друго правно лице што располага со државен капитал, во рок од десет дена од денот на извршениот избор, именување, унапредување или вработување.

Пратеник не смее да врши незаконско влијание во постапка за јавна набавка и не смее да прима подароци, освен во случаите, во износ и на начин утврдени со Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост.

Пратеник во врска со вршењето на јавните функции, овластувања и должности, не смее да склучува договор за спонзорство во свое име.

Пратеникот е должен да го пријави секое казниво дело поврзано со корупција, како и секоја повреда на одредбите од овој закон, за кои дознало во вршењето на својата должност. Пратеникот не смее да ја користи својата положба вршејќи влијание врз друго лице во државен орган, јавно претпријатие, јавна установа или друго правно лице, за тоа да донесе или не донесе определена одлука, да стори нешто, да пропушти или да трпи, заради остварување корист.

Пратеникот во своето работење, е должен да внимава на потенцијален судир на интереси и да преземе мерки за негово одбегнување. Во случај на сомневање за постоење судир на интереси, пратеникот е должен да ги преземе сите неопходни мерки за да го спречи влијанието на неговиот приватен интерес или приватниот

интерес на друго лице врз извршувањето на неговите овластувања и должности и за тоа да го извести својот претпоставен. Во случај на постоење на сомневање за судир на интереси, пратеникот е должен да побара мислење од Државната комисија.

Кога пратеникот ќе дознае за околности што укажуваат на постоење на судир на интереси или на потенцијален судир на интереси, е должен веднаш да побара да биде изземен и да запре со своето постапување. Сепак овие одредби од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, а кои се однесуваат на спречување на судирот на интереси се неприменливи за пратениците, затоа што истото не го дозволува Уставот на Република Северна Македонија. Ова е и разбирливо затоа што за секој закон кој што се носи во Собранието, пратеникот може да има некаков директен или индиректен интерес, што би значело постојано нивно изземање во гласањето за законите.

За пратениците е важна и обврската од членот 82 од Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, согласно која пратеникот е должен најдоцна во рок од 30 дена од денот на изборот да поднесе изјава за имотна состојба и интереси, односно рок од 30 дена да го пријави секое зголемување на неговиот имот, односно на имотот на член на неговото семејство, во вредност што надминува износ од дваесет просечни нето плати во претходниот тримесечен период, како и промена на интереси.

2.7 Законот за лобирање

Со забраната од членот 10 од Кодексот за етичко однесување на пратениците која се однесува на примање на подароци е поврзан и Законот за лобирање. Со овој закон се уредуваат начелата на лобирање, условите за стекнување својство на лобист, регистрирањето на лобистите, водењето на Регистарот на лобисти, правата и должностите на лобистите, активностите кои не се сметаат за лобирање, надзорот над лобирањето и мерките што можат да му се изречат на лобистот заради непочитување на одредбите од овој закон.

Согласно дефинициите дадени во законот "лобирање" е активност насочена кон законодавната и извршната власт на централно ниво, како и кон локалната власт, заради остварување определени интереси во процесот на донесување закони и други прописи. Јасно е дека лобирањето има директна врска со работата на пратениците.

Лобирањето се спроведува доброволно, врз основа на писмен договор меѓу лобистот, односно правното лице кај кое е вработен лобистот и нарачателот на лобирањето, како страни во лобирањето.

Лобирањето е транспарентно и во секое време нарачателот на лобирањето, како страна во лобирањето, има право на увид во активностите на лобистот, како и во работите кои се од значење за лобирањето.

Избраните и именуваните лица, кои професионално вршат функции утврдени со закон во законодавната, извршната и локалната власт, не смеат да вршат лобирање додека им трае мандатот. Ова значи дека пратениците не можат да бидат лобисти додека се пратеници, а доколку во рок од три години по истекот на мандатот сакаат да се регистрираат како лобисти, за тоа мора да ја известат Државната комисија за спречување на корупцијата.

Согласно Законот за лобирање, Регистарот на лобисти го води Собранието на Република Северна Македонија, преку Генералниот секретар.

2.8 Законот за јавна внатрешна финансиска контрола

Кодексот за етичко однесување на пратениците во членот 11 пропишува дека Пратеникот при извршувањето на функцијата ја почитува буџетската и финансиската дисциплина со цел правилно управување со јавните средства и нема да презема дејствија за ненаменско трошење на јавните средства. Ова е во врска со Законот за јавна внатрешна финансиска контрола со кој се уредува системот на јавна внатрешна финансиска контрола кој го опфаќа финансиското управување и контрола, внатрешната ревизија и нивната хармонизација, воспоставен согласно со меѓународните стандарди за внатрешна контрола и внатрешна ревизија, како и условите и начинот на спроведување на постапката за полагање на испит за овластен внатрешен ревизор во јавниот сектор.

NDI NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE
IDSCS
Центар за Управување со Промени

Сепак согласно одредбите од законот, пратениците не би требало да имаат никаква надлежност во однос на буџетската и финансиската дисциплина и управувањето со јавните средства, затоа што ова е надлежност на Претседателот на Собранието, Генералниот секретар и административната служба на Собранието, а пред се организациската единица за финансии како и организациската единица за внатрешна ревизија. Имено сите работи во врска со финансиското управување но и контрола ги имаат овие единици, а пратениците не би требало да имаат никакво влијание на финансиското управување.

2.9 Закон за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост

Пратеникот со должно внимание се однесува кон средствата кои се користат во Собранието и презема мерки со кои ќе спречи исчезнување, губење или оштетување на средствата, а по престанок на мандатот задолжените средства ги враќа во Собранието на надлежната служба. Ваква обврска произлегува од членот

12 од Кодексот за етичко однесување на пратениците. Истата е во директна врска со Законот за користење и располагање со стварите во државна сопственост и со стварите во општинска сопственост, со кој се уредуваат правата и должностите на државните органи во однос на набавката, користењето и располагањето со стварите во државна сопственост, што како долгорочни средства ги користат државните органи за извршување на работите и задачите во земјата и во странство, освен за стварите што ги користат дипломатско-конзуларните претставништва на Република Северна Македонија.

Со овој закон се уредуваат и правата и должностите на правните лица основани од државата во однос на користењето на недвижни и движни ствари, размената на недвижни и движни ствари, продажбата и давањето во закуп на движни ствари во државна сопственост.

Од самиот предмет на уредување се гледа дека законот се однесува на државните органи (вклучително и Собранието на Република Северна Македонија), а не на пратениците.

Државните органи и правните лица основани од државата ги користат недвижните ствари во согласност со нивната намена и работите и задачите што ги вршат. Државните органи и правните лица основани од државата се должни да обезбедат чување и заштита на недвижните ствари, нивно економично и соодветно користење и уредно и навремено извршување на обврските што произлегуваат од користењето на стварите.

NDI NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE
IDSCS
Центар за управување со промени

Државните органи и правните лица основани од државата ги користат движните ствари во согласност со нивната намена и работите и задачите што ги вршат. Движните ствари кои не се штетни по животната средина и здравјето, а кои државните органи или правните лица основани од државата, времено или трајно престанале да ги користат заради неисправност, технолошка некомпатибилност, технолошка застареност или се вишок, можат да се дадат на користење, да се продадат или да се разменат.

За располагање со движните и недвижните ствари во државна сопственост е одговорна Владата на Република Северна Македонија. Ова се однесува и за движните и недвижните ствари на Собранието на Република Северна Македонија.

Иако законот не содржи обврски за пратениците, истите се должни да се грижат за движните и недвижните ствари со кои располага Собранието, како нивен работодавач. Во спротивно и за нив важат одредбите за материјална одговорност од Законот за облигационите односи, затоа што Уставот ја исклучува кривичната, но не и материјалната одговорност на пратениците за предизвикана штета.

3. Препораки

Предметот на регулирање на Кодексот за етичко однесување на пратениците во Собранието на Република Северна Македонија опфаќа разнородна материја која во моментов не е систематски регулирана, поради што и самиот Кодекс практично е неприменлив.

Заради надминување на ваквата состојба мора да се пристапи систематски кон наведената материја, за да нема можност од колизија на самиот Кодекс со другите закони кои ја регулираат секоја од областите кои се опфатени со Кодексот.

Заради надминување на моменталната состојба, која предизвикува конфузија потребно е да се имплементираат следниве препораки:

1. Да се утврди местото на Кодексите за етичко однесување во правниот систем на државата. Имено во моментов овие акти иако општи немаат и не може да имаат речиси никакви правни последици, затоа што не се соодветно вклопени во системот на општи нормативни акти во државата. Ова прашање е од суштинско значење, не само за собранието туку и за сите останати области во кои е предвидено да се донесуваат Кодекси за етичко однесување.

2. Определени прашања кои се регулираат во Кодексот за етичко однесување на пратениците немаат своја основа ниту разработка во ниту еден закон, а тоа се пред се одговорноста за движните ствари и финансиската дисциплина. Со оглед на фактот што оваа материја со закони е солидно регулирана, потребно е јасно и прецизно да се регулира во самиот Кодекс што е интенцијата на овие етички обврски на пратениците.

3. Да се донесе сосема нов Етички кодекс за однесување на пратениците во кој на систематски начин ќе се регулираат начелата на етички однесување на пратениците, но и ќе се предвиди јасен механизам за одговорност на пратениците за непочитување на одредбите од Кодексот.

4. За да се пропише соодветен механизам за имплементација на Кодексот, но и за да се зајакне статусот и положбата на Комисијата за етика во Собранието, треба да се разгледа можноста истата да биде регулирана со Деловникот за работа на Собранието, па дури и со самиот Закон за Собранието на Република Северна Македонија.

5. Да се разгледа можноста од зајакнување на мерките за непочитување на Кодексот кои може да им се изречат на Пратениците, односно да се прецизира на кој начин овие мерки ќе се извршуваат, особено мерката јавна опомена која доколку соодветно се уреди може да биде посилен механизам за притисок за почитување на Кодексот. Со оглед на фактот дека во Уставот нема пречка за материјална одговорност на пратениците, и тоа може да биде алтернативен начин за почитување на Кодексот.

6. Од анализата на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси може да се види дека генерално законот е прилично јасен во однос на спречување на корупцијата за сите службени лица вклучително и пратениците. Од друга страна во однос на спречувањето на судирот на интереси, потребно е дополнително прецизирање во самиот закон, што значи судир на интереси кај пратениците, затоа што тие на директен или индиректен начин имаат судир на интереси при носење на речиси секој закон. Ова особено ако се земе во предвид фактот дека Уставот не предвидува можност за изземање на пратеник во случај на постоење на евентуален судир на интереси. Ова е суштинско прашање кое треба да биде расчистено затоа што во моментов, низ призма на Законот за спречување на корупцијата и судирот на интереси, пратениците секојдневно ги прекршуваат одредбите од овој закон. Сепак имајќи го во предвид членот 64 од Уставот, за ова кршење на законот тие не може да бидат одговорни. Од тие причини потребно е да се даде јасна дефиниција што претставува судир на интерес кај пратеник, како и целокупната процедура во случај на судир на интереси, доколку истиот воопшто може да постои кај пратениците.