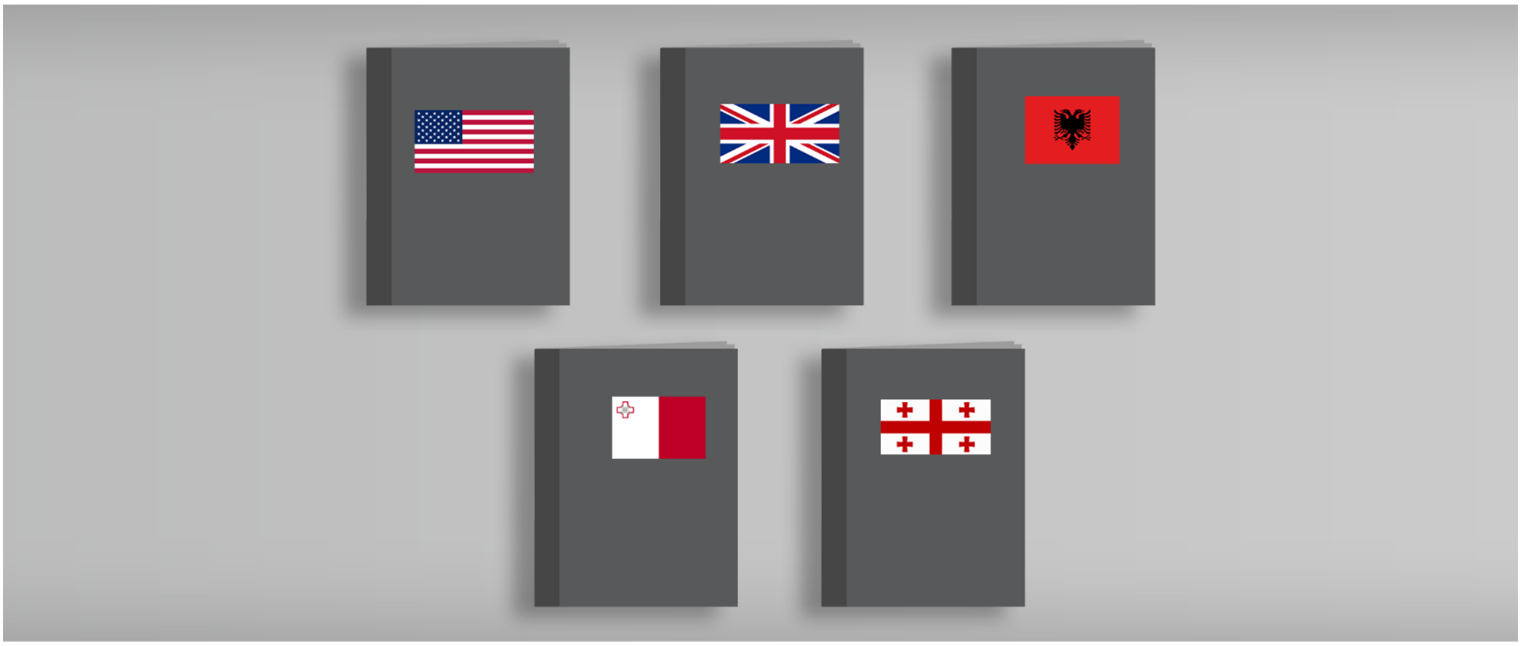
ПРОГРАМА ЗА ПАРЛАМЕНТАРНА ПОДДРШКА
PROGRAMI PËR MBËSHTETJE PARLAMENTARE
PARLIAMENT SUPPORT PROGRAMME

СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Компаративен преглед на Кодексите за етичко однесување на пратениците (меѓународни искуства)



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: Компаративен преглед на Кодексите за етичко донесување на пратениците (меѓународни искуства)

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

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

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.

NDI
NATIONAL DEMOCRATIC INSTITUTE

IDSCS

Центар за Управување со Промени

1. ВОВЕД

Националниот демократски институт (НДИ) во рамки на Програмата за парламентарна поддршка (ПСП), а во соработка со мисијата на ОБСЕ во Скопје и ОДИХР обезбедува поддршка на Собранието во напорите за градење на институционален кредибилитет и јавна доверба преку застапување на интересите и потребите на граѓаните и консензусно ориентирана и инклузивна дебата во процесот на донесување на одлуки. Во пресрет на претстојниот извештај на ГРЕКО кој се очекува во септември 2021 година, Собранието на Република Македонија, со поддршка на НДИ, Мисијата на ОБСЕ во Скопје и ОДИХР започна процес на ревидирање на Упатството за примена на кодексот за етичко однесување на пратениците. Согласно забелешките на ГРЕКО, но и согласно препораките на експерите од ОДИХР, неопходно е дополнително зајакнување на Упатството за примена на етичкиот кодекс во насока на обезбедување на негова целосна имплементација. Процесот на ревизија на Упатството, го отвори и прашањето за потребите од ревизија и на постоечкиот Кодекс за етичко однесување на пратениците во Собранието на РСМ во насока на негово зајакнување и усогласување со најдобрите меѓународни практики во областа.

Овој компаративен преглед е еден од документите за поддршка на споменатиот процес на ревидирање на Кодексот на етичко однесување на пратениците и Упатството за примена на кодексот за етичко однесување на пратениците во Собранието на РСМ. Прегледот овозможува, преку претставување на Кодексите за етичко однесување на пратениците во неколку земји, да се идентификуваат областите кои изостануваат во Кодексот за етичко однесување на пратениците во Собранието на РСМ, како и да се утврдат препораки за проширување и зајакнување на постоечкиот кодекс со цел да се поттикне обезбеди негова целосна имплементација, но и да се придонесе кон зајакнување на довербата во Собранието од страна на граѓаните. Компаративниот преглед ги опфаќа следните земји: Соединетите Американски Држави, Велика Британија, Албанија, Грузија и Малта.

Прегледот се осврнува и на актуелниот Кодекс на однесување на пратениците во РСМ во споредба со кодексите на етичко однесување на пратениците од избраните земји. Целта на прегледот е врз основа на најдобрите меѓународни практики, да предложи сет на препораки за подобрување на документите кои го уредуваат делокругот на етичко постапување и однесување на пратениците во нашата земја.

2. ЦЕЛ НА КОДЕКСИТЕ ЗА ЕТИЧКО ОДНЕСУВАЊЕ

Покрај градењето демократски институции, од клучно значење за успехот на една држава е носителите на функциите во тие институции да се придржуваат до одредени стручни и етички стандарди. Ова се однесува и на зрелите демократии и на оние каде што демократски институции се уште се „во фаза на изградба". Во светот, но и во регионот постои растечки консензус за зајакнување на професионалните и етичките стандарди за пратениците, кои се клучни за зајакнување на доброто управување, јавниот интегритет и владеење на правото.

Еден од најважните аспекти кога станува збор за примената на кодексите за етичко однесување е сознанието дека од непроценливо значење е свесноста и информираноста на пратениците дека нивните професионални активности и одлуки имаат силна етичка димензија и дека тие во својата работа треба да ги следат утврдените етички норми и да практикуваат прифатливо и очекувано однесување во вршењето на работата.

Врз основа на овие сознанија, а имајќи предвид дека доброто управување е од фундаментално значење за ефикасно функционирање на демократијата, особено во националните претставнички тела, Парламентарното собрание на ОБСЕ во својата Декларација од Брисел за 2006 година ги охрабри сите парламенти да:

- развијат и објават ригорозни стандарди на етика и официјално однесување за парламентарците и собраниските служби;
- воспостават ефикасни механизми за јавно објавување на финансиски информации и потенцијал судир на интереси на пратениците; и
- воспостават канцеларија за стандарди до која би се пријавувале прекршувања на стандардите на пратениците.

Воспоставувањето и спроведувањето на таквите стандарди и механизми претставува мост помеѓу градењето на демократски институции и воспоставувањето демократска политичката култура.

Всушност, непосредна цел на кодексите за етичко однесување не е само промовирањето на етичките стандарди и посакуваното однесување во јавниот живот, туку претставува и моќна алатка во рацете на пратениците за:

- *Борба против корупцијата* - Силните стандарди и регулативата можат да помогнат да се спречи злоупотреба на службената положба и други форми на корупција преку: поставување јасни правила за тоа како треба да се однесуваат пратениците, следење на однесувањето и покажување јавно негодување и осуда на прекршувањата на кодексот. Имајќи предвид дека улогата на пратеникот е комплексна и може да покрене голем број етички дилеми, од непроценливо значење е постоењето на јасни и прецизни стандарди за постапување и однесување на пратениците.
- *Зајакнување на одговорноста и довербата* - Јасните етички стандарди ја подобруваат одговорноста преку обезбедување на јасни одредници за јавноста и медиумите според кои треба да го следат и оценуваат однесувањето на пратениците. Ако граѓаните веруваат дека системот за регулација на етиката е фер и ефективен, тогаш тие полесно градат доверба во Собранието кое изразило силна заложба во примена на овие стандарди во својата работа;

- *Професионализирање на политиката* - Историски гледано, пратениците избрани во Собранието се од различни видови на потекло и занимања што е многу важно за претставничката демократија. Како и во секоја друга професија, и за носителите на јавни функции, во овој случај за пратениците, се применуваат правила и стандарди за постапување и однесување како специфична деонтологија во областа. Покрај ова, јасните и прецизни стандарди им помагаат на пратениците да се обединат околу јавниот интерес и заедничките цели за прогрес и развој, дозволувајќи им
- надминување на природните политички разлики и градење на чувство на колегијалност и разбирање; и
- *Исполнување на меѓународните стандарди* - Воведувањето кодекси на етичко однесување за носителите на јавни функции, вклучително и за пратениците, промовирањето на интегритет, искреност и одговорност, исто така ја покажува посветеноста на државата во имплементацијата и почитувањето на заедничките меѓународни стандарди и норми.

Токму од овие причини, многу парламенти се обидуваат континуирано да ги реформираат професионалните и етичките стандардии да усвојат специјализиран сет на норми, суштински за улогата на пратениците. Не постои единствено решение и форма за подобрување на парламентарните етички стандарди, но меѓународните искуства покажуваат дека најефективни стратегии се оние што ги земаат предвид специфичните институционални и политички услови и ги прилагодуваат стандардите на актуелната состојба.

3. ФОРМА И СОДРЖИНА НА КОДЕКСИТЕ ЗА ЕТИЧКО ОДНЕСУВАЊЕ – КОМПАРАТИВЕН ПРЕГЛЕД

Кодексите за етичко однесување на пратениците претендираат да ги дефинираат основните етички принципи и вредности кои ги применуваат пратениците во извршувањето на своите должности и во однесувањето. Целта на секој кодекс е преку сетот на нормите изразени во него да обезбеди рамка и стандарди за однесување на пратениците, воедно градејќи систем на доверба од страна на јавноста преку својот личен интегритет и интегритетот на институцијата која ја претставуваат.
Кодексите за етичко однесување на пратениците често се придружени со Упатства за примена на кодексот на етичко однесување на пратениците чија цел е да обезбедат појаснувањата на одредбите дефинирани во кодексите, како и да пренесат конкретни примери за тоа што се смета за посакувано и одобрувано однесување, а што за непосакувано и осудувано. Упатството е алатка која треба да им служи на пратениците лесно и прецизно да проценат како треба да постапуваат во случаите кога се соочени со одредена морална дилема.

Во продолжение се претставени најдобрите меѓународни практики во регулирањето на областа на етичкото постапување и однесување на пратениците, со цел да послужат за креирање на добри препораки за зајакнување на системот за етичко однесување на пратениците во нашата земја.

3.1 САД

- *Форма и структура на кодексот*

Кодексот за однесување на членовите на Претставничкиот Дом на Конгресот на САД е донесен од страна на Комитетот за стандарди во однесувањето. Има форма на општ акт, односно нема легалистичка димензија. Документот е напишан во форма на Прирачник со 10-тина поглавја во кои се претставени принципите и стандардите на етичкото постапување и однесување, но истовремено се дадени упатства и насоки на нивна примена со конкретни примери во секоја од областите. Прирачникот е обемен и содржи мноштво на примери кои се наменети за помош на конгресмените во ситуација на постоење на морални дилема при некоја постапка. Постои и пократок документ кој е сублимат на најзначајните поенти и воспоставени правила и стандарди на однесувањето наменети за пратениците.

- *Области кои се обработуваат во кодексот*

Во кодексот за однесување на пратениците на Соединетите Американски Држави се содржани 10 поглавја кои разработуваат детално различни области од однесувањето на пратениците кои се објаснети со бројни примери. Во првото поглавје има осврт на општите етички стандарди кон кои треба да се придржуваат пратениците. Во овој дел се опфатени области кои се однесуваат на повреда на етичките стандарди, историја и постапки на Комитетот, правила за однесување на пратениците и службениците. Исто така, во овој дел се објаснети постапките на воздржување од законодавна активност по осудување и постапките на давање на советодавни мислења.
Второто поглавје „Подароци“ е најобемно и дава преглед на детално разработени теми кои се однесуваат на правила на прифаќање и управување со подароците. Во овој дел даден е осврт на забраните и историјата на правилата за примање на подароци. Сите теми во ова поглавје се објаснети со конкретни примери на прифатливо или неприфатливо однесување. Поглавјето „Подароци“ опфаќа области кои се однесуваат на: општа одредба за прифатливи подароци, подароци дадени врз основа на лично пријателство и покани за присуство на настани. Потоа дадено е објаснување за прифаќање на подароци согласно номиналната вредност на подарокот и прецизирање на што се протоколарни предмети како прифатливи подароци. Во рамки на овој дел посебно се разработени теми кои се однесуваат на: работи што ги плаќа Федералната влада или некоја држава или локална самоуправа и подароци од странски влади и меѓународни организации. Исто така, во поглавјето „Подароци“ се опфатени придобивки што произлегуваат од надворешен бизнис. Особено значајни аспекти се однесуваат на подароци од роднини, други пратеници, службеници или вработени, награди, донации, уметнички дела и други подароци од невообичаена природа. Објаснети се и правила за ракување со неприфатливи подароци и враќање на подароците.

Во третото поглавје „Патувања" се дава општ преглед и правила на дозволени патувања на пратениците и останатите службеници. И во ова поглавје темите се детално разработени со конкретни примери дадени во секоја од областите. Правилата во ова поглавје се однесуваат на: официјални патувања платени од приватен извор, патувања неповрзани со службени должности платени од приватен извор, патувања платени од Федералната влада или од државната или локалната власт, патувања платени од странска влада, патувања платени од политичка организација, патувања во мешана намена и патување на добротворен настан. Дополнително, во рамки на овие области опфатени се теми кое се однесуваат на патувања спонзорирани од лобисти или странски агенти, цели на патувањето, придружба на официјални патувања, прифатливи патни трошоци, одобрување од страна на Комитетот за стандарди и регистрирање на патувањето.

Четвртото поглавје „Кампања" се осврнува на законите, правилата и стандардите на четири главни теми кои се однесуваат на учество на пратениците во кампања и политичка активност, како што се:

- Општа забрана за користење официјални ресурси за потребите на кампањата или политички цели;
- Правила за ангажирање на пратениците во кампања (надвор од работното време, надвор од канцелариите на Конгресот и без употреба на службени ресурси);
- Барање, прием и прифаќање на придонеси од кампања; и
- Правилна употреба на средствата од кампањата.

Поглавјето 5 „Надворешни приходи и вработување" дава целосен преглед на закони, правила и стандарди на однесување со кои се регулира надворешното вработување на пратениците. Во рамки на ова поглавје опфатени се ограничувањата за вработувањето и надворешни приходи на вработените службеници, како и ограничувања за надворешно вработување што се применуваат за пратениците и на сениор персоналот. Во овој дел има објаснување на дозволените и ограничени приходи од надворешна заработка за пратениците и сениор персоналот. Дополнително, опфатена е областа на гласање на пратениците за прашања од личен интерес. Како посебни теми кои се обработени се ограничувања по вработувањето на пратениците и вработување на сопружниците на пратениците.

Поглавјето 6 „Финансиски изјави" има за цел да обезбеди основен преглед на обврските за пријавување на имот и финансиски средства од страна на пратениците и службениците. Секоја година, Комитетот за стандарди објавува сеопфатни брошури со инструкции за пополнување на Изјавата за финансиско разоткривање. Во ова поглавје се регулирани и објаснети правила со кои се регулира изјавата за финансиски интереси; пријави за основно и специфично пријавување на интереси; рокови за поднесување, пристап на јавноста до извештаите и постапка при непријавување или поднесување лажни изјави.

Во поглавјето „Права и обврски на пратениците" даден е јасен преглед на усвоени специфични правила и прописи со кои се регулира работниот однос во Конгресот. Во овој дел се опфатени теми за дискриминација, непотизам, нелегални практики за вработување и отпуштање. Потоа дефинирани се обуките за етика кои се нудат за пратениците и другите вработени на годишно ниво. Исто така, објаснети се можностите за ангажирање на волонтери, практиканти, соработници и консултанти.

Во поглавјето 8 „Работа на случај/проект“ се обработуваат информациите до кои пратеникот има пристап, можностите да воспостави контакти и да договори состаноци со судови, други влади и невладини организации. Дополнително се дискутира за можноста на пратеникот да побара информации или извештаи за статусот на одреден предмет и да побара преиспитување, засновано врз закон и регулатива, или други одлуки. Исто така, ова поглавје се осврнува на забраната за прифаќање на подароци понудени во врска со или за возврат за преземање активности и давање упатствата и препораки за вработување.

Поглавјето 9 „Службени додатоци“ ги опишува додатоците за репрезентација на членовите на Конгресот што им следуваат за извршување на службените должности во областа во која се избрани. Во ова поглавје даден е преглед на законски овластувања за ваквите надоместоци за трошоци. Дополнително се разјаснети можни ситуации кои предизвикуваат дилеми при користење на овие додатоци за службени трошоци и околностите кога се користат за лични потреби или во кампања.

Последното поглавје „Официјални и надворешни организации“ ги опфаќа стандардите што пратениците и вработените мора да ги почитуваат во врска со активностите што ги воспоставуваат со организациите кои им даваат поддршка за вршење на нивната функција. Поглавјето исто така се осврнува на ограничувањата на соработката со приватни или „надворешни“ ентитети. Во рамки на ова поглавје направен е преглед на официјални организации за поддршка, приватни субјекти со заеднички цели, советодавни групи на членови и сл. Дел од фокусот е ставен на потребата јасно да се направи дистинкција помеѓу службени конгресни активности и активности надвор од Конгресот во кои пратеникот учествува, како и правила за пратениците за користење на службени ресурси за приватни цели.

3.2 Обединетото Кралство

- *Форма и структура на кодексот*

Кодексот на етичко однесување на пратениците на Обединетото Кралство е донесен од страна на Долниот Дом на Парламентот. Слично како и Кодексот на пратениците на САД документот нема легалистичка димензија, односно има форма на Прирачник. Документот е компилација од Кодекс и Упатства за примена на кодексот. Во Кодексот се опфатени целта на Кодексот, неговиот опсег, должностите на пратениците, општите начела, правилата на однесување и обврската за почитување на Кодексот. Во Упатството за примена на кодексот на детален начин се објаснети правилата за однесувањето на пратениците.

- *Области кои се обработуваат во кодексот*

Кодексот за однесување на пратениците на Велика Британија е изработен заедно со Водич за правилата во врска со однесувањето на пратениците и Додаток кон водичот за правилата: Резолуции на Домот во врска со однесувањето на пратениците.

Кодексот за однесување на пратениците обезбедува збир на правила кон кои пратениците треба да се придржуваат. Во рамки на Кодексот има осврт на целта и опсегот на кодексот, должности на пратениците во извршувањето на работните обврски и должности, општи начела и правила на однесување кои се дадени во форма на задолженија, како и надлежноста на Комитетот за стандарди и Парламентарниот повереник за стандарди за следење на почитувањето на правилата од кодексот.

Водичот за однесување на пратениците содржи 4 поглавја кои се фокусираат на различни области од однесувањето на пратениците. Водичот, исто така, ја утврдува постапката за спроведување истраги од страна на Парламентарниот повереник за стандарди. Во првото и второто поглавје „Регистрација на финансиските интереси на пратениците" е опфатено совесно исполнување на барањата на Домот во однос на регистрацијата на интереси во Регистарот на финансиски интереси на пратениците. Во Поглавје 1 се објаснети условите во однос на регистрацијата на финансиските интереси на пратениците; во Поглавје 2 се објаснети барањата во однос на пријавувањето интереси во други околности. Во првите два поглавја се вметнати одредби кои се однесуваат на целта на регистрацијата и изјавата за интереси, обезбедување на информации за релевантни финансиски интереси на пратениците, објавување и чување на податоците во Регистарот и категории на финансиски информации кои треба пратениците да ги регистрираат. Овој дел исто така, ги опфаќа сите интереси што можат да се регистрираат, други финансиски интереси што ги исполнуваат условите од тестот за релевантност, но за коишто не е потребна регистрација, вклучувајќи минати интереси и очекувани идни интереси, како и индиректни финансиски интереси на брачниот другар, партнерот или на член на семејството, нефинансиски интереси и сл.
Категориите кои се разработени во првото поглавје „Регистрација на финансиските интереси на пратениците", се следните:

- Вработување и заработка;
- Донации и друга поддршка за активности извршени во својство на пратеник;
- Подароци, придобивки и угостителски услуги од извори во Обединетото Кралство;
- Посети надвор од Обединетото Кралство;
- Подароци и придобивки од извори надвор од Обединетото Кралство;
- Земјиште и имот;
- Акционерски удели;
- Разно;
- Вработени членови на семејството;
- Членови на семејството вклучени во лобирање.

Категориите кои се разработени во второто поглавје „Изјава за интересите на пратениците", се следните:

- Барања за изјавата за интереси;
- Случаи кога е потребно да се поднесе изјава за интереси.

Во третото поглавје „Лобирање за награда или надоместок" се утврдени ограничувањата на пратениците да вршат лобирање за награда или надоместок. Овој дел се осврнува на правила поврзани со лобирање и ограничувања на пратениците и временски ограничувања во согласност со правилата за лобирање. Последната тема на овој дел се однесува на примена на правилата за лобирање.
Во Поглавјето 4 „Постапка за истраги" е даден преглед на надлежностите на повереникот и утврдени се постапките во врска со истрагите на повереникот. Во ова поглавје се разработени барањата на Домот кои вклучуваат ситуации во кои може да се започне процес на истрага. Се дава објаснување на постапките за поднесување жалба, услови за парламентарна привилегија, како и процеси на започнување истрага. Во овој дел се објаснети постапките и улогата на Парламентарниот повереник за стандарди и Комитет за стандарди при разрешување на истраги. Исто така, во ова поглавје објаснета е надлежноста на Парламентарниот повереник за стандарди.

Во последниот дел „Додаток кон Водичот за правилата", дадени се примери и објаснување на Резолуциите усвоени од страна на Парламентот во врска со однесувањето на пратениците кои се однесуваат на следните теми:

- Регистрација и пријавување на финансиските интереси на пратениците;
- Лобирање за награда или надоместок;
- Однесување на пратениците.

3.3 АЛБАНИЈА

- *Форма и структура на кодексот*

Кодексот за однесување на пратениците во Собранието на Република Албанија е усвоен на предлог на група на пратеници врз основа на Уставот и Деловникот на Собранието на Република Албанија. Кодексот има форма на легалистички документ потпишан од претседателот на Собранието, во кој во посебни поглавја кои содржат членови, ставови и алинеи се наведени основните етички принципи и начела, нормите и правилата на очекуваното однесување и механизмите за следење и евалуација на примената на кодексот. Кодексот е дел од Деловникот на работа на Собранието даден во Анекс 2 на самиот Деловник.

- *Области кои се обработуваат во кодексот*

Во кодексот за однесување на пратениците на република Албанија се содржани 6 поглавја кои се фокусираат на различни области од однесувањето на пратениците, со исклучок на последното поглавје. Во првото поглавје има осврт на целта и примената на кодексот, на основните етички начела кои се дадени во форма на задолженија, како и должностите на пратеникот во извршувањето на работните обврски и должности.

Во второто поглавје „Однесување во Собранието“ е опфатено очекуваното и посакувано однесување на пратениците. Во овој дел се вметнати одредби кои се однесуваат на забрана на употребата на непарламентарен, навредлив, непристоен речник кој предизвикува или поттикнува омраза, како и употреба на дискриминаторски речник и стереотипизација по било кој основ. Се изнесува забраната за гласање во туѓо име од страна на пратеник, како и стандардите за пристојно облекување и одржување на редот и дисциплината во Собранието. Се наведуваат и правилата за користење на ресурсите на Собранието, вклучително и користењето на собраниските служби со особено внимание на почитување на нивната непристрасност. Наведена е забраната за сексуално вознемирување, како и начините на учтиво обраќање кое се очекува од пратениците. Во овој дел исто така е нотирана и обврската на пратениците за следење на активности за ориентација, советување и размена на искуства, особено на почетокот на нивниот мандат.

Во третиот дел „Судир на интереси и изјава и контрола на имотна состојба“ кој е воедно и најобемен се дефинира судирот на интереси, се дефнира изјавата за судир на интереси која пратеникот ја дава пред секоја пленарна расправа, а за кои изјави Собранието води посебен Регистар и се нотира забраната пратеник да гласа за нацрт-закон за кој е утврдено дека постои судир на интереси. Овој дел се осврнува и на регулативата која се однесува на контрола на имотната состојба на пратениците и начинот на објавување на изјавите за имотна состојба. Исто така се опишани и ограничувањата на пратениците за време на извршување на мандатот од аспект на неспоивост на функцијата со други државни функции, органи на управување, приватни активности со кои се остварува профит, акционерски удели и сл., како и времетраењето на спомenatите ограничувања. Се врши и рефлексија на актуелното законодавство во кое е регулиран имунитетот на пратениците и се дефинира она што се подразбира под поимот вонпарламентарни активности кои им се дозволени на пратениците. Во овој дел се изнесуваат правилата кои се однесуваат на односите на пратеникот со лобисти и граѓански организации или интересни групи, како и воспоставувањето на регистар на лобирање, интересни групи и граѓански организации кој го води Собранието, а во кој пратениците ги пријавуваат средбите со лобисти и лоби организации. Последната тема од овој дел се однесува на примањето на подароци од страна на пратениците, односно забраната за примање подарок, дозволените протоколарни подароци, начинот на нивното пријавување и регистрација, како и постапувањето со подароците.

Четвртиот дел се однесува на „Транспарентност и заштита на информациите“ каде се опфатени транспарентноста на пратеникот во комуникацијата со гласачите, јавноста и медиумите за собраниските активности, објавувањето на имотната состојба и финансиските трошоци при извршување на функцијата, како и транспарентноста на Собранието за проектите финансирани од надворешни донатори кои се спроведуваат. Овој дел исто така ги опфаќа и обврската за чување на класифицираните информации, како и ограничувањата кои ги имаат пратениците во идната кариера или деловните ангажмани по завршување на мандатот.

Во петтиот дел „Евалуација и толкување на кодексот на однесување" е дефинирано периодично оценување и преглед на Кодексот, влијанието на стандардите политичката работа на пратениците, потребата од ревизија на кодексот, како и процесот на евалуација кој се врши во инклузивен процес со вклучување на граѓанските организации и интересните групи што тесно соработуваат со Собранието. Дефинирано е и телото надлежно за толкување на кодексот - Советот за регулација, мандати и имунитет.

Последниот дел се однесува на преодните и завршни одредби и овој дела не содржи стандарди и правила на однесување, туку ја дефинира потребната информатичка инфраструктура потребна за обезбедување на јавност и транспарентност, ја лоцира надлежноста за спроведување на кодексот кај Бирото на Собранието и ја пропишува Упатството за примена на кодексот на однесување како посебен документ.

3.4 ГРУЗИЈА

- *Форма и структура на кодексот*

Кодексот на однесување на пратениците во Парламентот на Грузија е документ донесен од страна на Парламентот. Документот има форма на правен акт во кој во членови се изнесуваат основните етички принципи, правилата на постапување и однесување на пратениците и механизмите за следење и евалуација на примената на кодексот. Кодексот е придружуван од неколку документи и тоа: Деловник за работата на Советот за етика, декларација за судир на интереси, образец за жалба за прекршување на кодексот и форма на Регистарот за подароци.

- *Области кои се обработуваат во кодексот*

Кодексот за однесување на пратениците во Грузија е составен Преамбула во која се образложува целта на Кодексот и од 6 члена кои ги опфаќаат основни принципи, правилата на однесување и механизмите за следење и евалуација на примената на кодексот. Првиот член се однесува на „Областа на примена на Кодексот", односно што се утврдува со кодексот и која е правната основа на неговото донесување. Вториот член опфаќа објаснувања на основните принципи на Кодексот: легитимност и лојалност, еднаквост, чесност, отчетност, транспарентност и одговорност.
Третиот член се однесува на правилата на однесување на пратениците. Во овој дел се наведени правила за етичко и совесно однесување на пратениците при вршење на фиункцијата, како што е забраната за примање на подароци, забраната за примање на подароци од лобисти и лица чија цел е влијание на неговото / нејзиното извршување на функцијата, пријава на примените подароци во регистарот за подароци. Со правилата се уредува постапката на давање изјави со кои се пријавува судир на интереси и изјави за имот на пратеникот. Дополнително со членот 3 се уредуваат забрани за вршење на одредени дејности на пратеникот, како што е вршење на претприемачка дејност, вршење активности за лобирање, користење на статусот и административните ресурси за лични, семејни или партиски интереси.

Дел од правилата се однесуваат на забрана на дискриминација на колегите според нивната раса, етничка припадност, пол, религија или други основи, како и употребата на навредлив, груб, сексистички, дискриминаторски говор, апели и постапки, како и секоја друга употреба на говор на омраза. Според правилата на однесување пратеникот не ги злоупотребува информациите кои содржат службена тајна или други доверливи информации, а кои му станале достапни во текот на извршувањето на функцијата.

Четвртиот член ги уредува механизмите за следење и спроведување на правилата. Овој член ги опфаќа случаите на повреда на правилата на однесување, улогата, правата и обврските на Советот за етика, како и правилата за регрутирање на членови на Советот за етика. Со овој член се опишани постапките на избор на претседавачи и ко-претседавачите на Советот за етика. Исто така, со членот е регулирано пополнување и поднесување посебни облици на жалба за повреда на Кодексот, постапка на прифаќање на жалбата и известувањето на пратениците. Во опсегот на уредбите на овој член е опишана постапката на објавување на имињата на членовите на Парламентот кои го прекршиле етичкиот кодекс. Согласно уредбите на овој член Членовите на Советот за етика и вработените во Секретаријатот се должни да ги штитат информациите што содржат службени тајни или различни доверливи информации кои им станале достапни за време на разгледувањето на жалбата.

Членот 5 од Кодексот информира дека Парламентот на Грузија обезбедува обуки за членовите за воведување во одредбите и содржината на етичкиот кодекс.

Членот 6 содржи преодна одредба која го обврзува Парламентот во рок од 1 месец од усвојувањето на кодексот да усвои Резолуција за формирање на Советот за етика.

3.5 МАЛТА

- *Форма и структура на кодексот*

Кодексот на Малта, слично како и британскиот нема форма на легалистички акт, туку на документ во кој во неколку потточки се дадени основните принципи на етичко однесување и правилата и стандардите кои пратениците треба да ги следат и почитуваат при извршување на функцијата. Документот е донесен од страна на Парламентот на Малта, односно од спикерот на Собранието уште во 1995 година. Во 2020 година е направена анализа и ревизија од страна на Комисионерот за стандарди во јавниот живот и предложен е нов дополнет и унапреден кодекс, како и Упатство за негова примена кои се уште не се формално усвоени.

- *Области кои се обработуваат во кодексот*

Кодексот воспоставува стандарди за правилно однесување предложени од членовите на Парламентот како избрани претставници кои и служат на својата земја во нејзината највисока демократска институција. Во воведот се истакнува дека од пратениците секогаш се очекувало да се однесуваат во согласност со достоинството на институцијата во која служат, но дека кодификацијата на правилата и стандардите за однесување на пратениците во кодекс е алатка за подобар јавен увид во работата на пратениците и зајакнување на нивната одговорност кон граѓаните. Со кодексот се востановува и Регистарот на интереси на пратениците и неговата јавна достапност. Кодексот е релативно краток и содржи само 6 точки, и тоа во првите 4 точки се опфатени: постапување и однесување на начин кон го рефлектира статусот и дигнитетот на Парламентот; заложба за постапување во согласност со Правилата и наредбите на Парламентот; забраната за примање на каков било надоместок или компензација за вршење на функцијата освен надоместокот обезбеден од страна на Парламентот; заложба дека пратеникот во извршувањето на функцијата како претставник на граѓаните нема да подлегнува на влијание, закани или притисок од трети лица во текот на извршувањето на своите должности. Во петата точка е нотирана обврската на пратениците годишно ниво да пријавуваат во Регистарот на интереси информации за нивната професија и работодавач, недвижниот имот, како и имотот на неговиот брачен другар, начинот на негово стекнување, акции во трговски друштва, инвестиции, вклучувајќи и средства депонирани во банки и која било друга форма на парична камата, директорски функции или други службени позиции во трговски компании, здруженија, одбори, задруги или други групи, дури и доколку се тоа здруженија на волонтери. Во вториот став на истата точка се нотира обврската за пријавување на интересите на пратеникот, и тоа: професионален интерес, вклучително и консултантски услуги за работа, управување или каква било форма на поврзаност, парична или друга форма со лица, групи или компании, кои имаат директен интерес во законодавството, забраната за примање подароци од лица, групи или компании кои имаат каква било директна или индиректна намера да влијаат на законодавниот процес, забрана за примање на хонорар за говор, пишување или објавување или друга слична активност од кое било лице, организација или компании што е поголема од вообичаената и вообичаената вредност за таквите услуги, забрана за прифаќање на патување надвор од границите на Малта а кое е финансирано во целост или делумно од лице, група или компанија што има директен интерес во законодавниот процес, како и очекувањето од секој член на

Парламентот да го извести спикерот и надлежните органи за секој обид за корупција, притисок или влијание од трети лица, насочено кон влијание врз вршењето на функцијата. Последната точка се однесува на немешањето на професионалните или бизнис интереси со функцијата која пратеникот ја извршува во Парламентот, а врз основа на која може да стекне предност во споредба со останатите субјекти во областа на делување.

4. ПРЕПОРАКИ

Прегледот на одбраните земји кои применуваат кодекс на однесување на пратениците овозможува увид во опфатот и содржината на кодексите врз основа на кои може да се формулираат препораки за подобрување и унапредување на Кодексот на етичко однесување на пратениците во РСМ и Упатството за примена на Кодексот за етичко однесување на пратениците во Собранието на РСМ.

Кодексите на етичко однесување и законската регулатива за спречување на корупција и судир на интереси се клучните елементи за градење на силни системи за интегритет. На овој начин системски се гради култура на нетолеранција кон одредени штетни и неетички практики, се развива консензус за тоа што е етичко постапување и однесување, се гради довербата на граѓаните во институциите и во посветеноста на политичарите кон јавното добро.

Врз основа на најдобрите меѓународни практики во областа се препорачуваат следниве насоки за унапредување на кодексот и Упатството за примена на кодексот за етичко однесување на пратениците во Собранието на РСМ:

- *Унапредување на Кодексот за етичко однесување на пратениците*

Врз основа на споредбениот преглед на кодексите на неколку држави, како и придружните документи во форма на Упатства за примена на кодексите се препорачува ревидирање и дополнување на Кодексот за етичко однесување на пратениците со областите кои во моментов не се опфатени, а се значајни за обезбедување на целосен и кохерентен пристап кон етичката проблематика, како и развивање на целосно ново Упатство за примена на кодексот по примерот на најдобрите меѓународни практики.

- *Подигнување на стандардите за етика и транспарентност*

За кодексот да има позитивни импликации и влијание, потребно е да се зајакнат и промовираат стандардите на етика и транспарентност. Една од можните мерки за зајакнување на примената на етичките стандарди и транспарентноста на пратениците е воведувањето на формални, јавни декларации на имотната состојба и интереси, како и јавно објавување на регистрите на подароци и интереси кои ги води Собранието за да бидат достапни до пошироката јавност. На овој начин ќе се придонесе кон градење на доверба, обезбедувајќи и на јавноста транспарентен пристап до активностите на пратениците и Собранието, но и обезбедување на непреченото функционирање на механизмите за следење на работата на пратениците од страна на невладиниот сектор и граѓанските организации кои работат во оваа сфера.

- Воведување на независен надзор над примената

Од разгледуваните примери може да се заклучи дека праксата на воведување на независен надзор на примената на кодексот може да претставува суштинска карактеристика која ќе влијае на позитивно на целосна примена на кодексот. Оставајќи ги пратениците да се надгледуваат самите себеси го зголемува ризикот од нецелосна примена, дури и потполно игнорирање на кодексот, претворајќи го во политичка алатка што сериозно ја поткопува основана намена и функцијата на кодексот за градење на доверба во јавноста. Секако, од непроценливо значење е независниот надзор да биде целосно компатибилен и комплементарен со останатите елементи на системот на интегритет. Се препорачува надзорната улога на примената на кодексот да биде заснована врз основа на холистичкиот пристап, односно надополнета и со редовно вклучување и учество на јавноста во следењто, промовирање на улогата на медиумите како надзорник на работата на носителите на јавни функции, како и инклузивен пристап со користење на експертизата и капацитетите на граѓанското општество.

Преглед на области кои се опфатени во Етичкиот кодекс						
	Област	**Република Северна Македонија**	**Република Албанија**	**САД**	**ЕУ**	**Велика Британија**
1	**Основни принципи**	Основни правила на однесување на пратениците (објективност во однесувањето без предрасуди и дискриминација, заемно почитување и почитување на личниот интегритет на другите)	Општи етички принципи и Должности на пратеникот. Однесување во Собранието (Непарламентарен и дискриминаторски речник, Гласање во име на друго лице, Појавата на пратеникот во собраниските активности, злоупотреба на угледот, однесување на седниците, однесување кон колегите и службите, облекување, забрана за алкохол и наркотици, Забрана за сексуално вознемирување, Ориентација и советување на пратеник, Чување на класифицирани информации)	Основни етички стандарди (јавно добро и јавен интерес, повреда на етичките принципи и мерки, систем (Комитет), процедури, кредибилитет, правила, етички стандарди за извршната власт, Етички кодекс за државни служби, Правила на членови, службеници, супервизори и комитети, советодавна улога)	Водечки начела и должности на пратениците при извршување на нивните должности (повикување на одредби од закони, Деловник и кодекс)	Општи начела и правила на однесување и Почитување на кодексот (несебичност, интегритет, објективност, одговорност, искреност, лидерство, очекувано однесување, основни етички вредности и примена на кодексот и негово прекршување)
2	**Судир на интереси**	Судир на интереси (совесно и одговорно однесување, спречување на судир на јавниот и приватниот интерес	Судир на интереси (постојан и повремен судир на интереси, констатирање на судир и постапување, регистар на		Судир на интереси кога пратеник на Европскиот парламент има личен интерес, чекори за	Судир на интереси ( )

		во вршење на функцијата)	изјави, имотна состојба и приходи)		решавање на судир на интереси, откривање на сите реални или можни судири на интереси од страна на пратениците	
3	**Дополнително вработување и останати приходи**		Ограничувања за време на извршување на мандатот (извршување на друга државна должност, извршување на профитабилни активности, да биде член на органи на управување, да врши приватна активност, приход од тендерски постапки, активна сопственост, доминантна позиција на пазарот, акции или капитал, акции на име на близок роднина)	Дополнително вработување и приходи (судир на интереси, лична корист, хонорари, стипендија, донации, забрана за застапување други лица кога во случајот е вклучено Собранието, двојно вработување, забрана за примања од странски влади, преговори за идно вработување, забрана за членство во одбори за компензација, авторски права, годишни ограничувања за дополнителни примања на вработените во службата, ограничувања за пост-вработување)		Вработување и заработка
4	**Забрана за корупција**	Забрана за корупција (постапување		Примања и трошоци (финансирање од официјални сметки,		Донации и друга поддршка за вршење активности во својство

		согласно одредбите од Законот за спречување корупција, како и избегнување на ситуации кои можат да доведат до сомнеж за злоупотреба)		официјални патувања, лажни тврдења и измама, поштенски трошоци)		на пратеник, Дозволени донатори
4	**Подароци**	Забрана за примање подароци (вредност на подароци, учество на трибини и семинари)	Подароци и придобивки (пријавување, доставување, чување на подароци, регистар, вредност на подарокот, придобивки за вонпарламентарни активности)	Подароци (основни забрани, правила, категории и вредност на подароци, правила за членови на семејството, брачни партнери, деца, лобисти, странски претставници, лични пријателски подароци, присуство на настани, спортски настани, фундрајзинг и хуманитарни настани, спонзорства, кампањи, подароци од странски влади и организации, про боно активнсти, награди и признанија, други можности и бенефиции, неприфатливи подароци и нивно враќање, поткуп, објавување)	Подароци и слични придобивки (подароци примени во службено својство, известување, примопредавање, задржување, чување, изложување, регистар)	Подароци, придобивки и угостителски услуги од извори во Обединетото Кралство, Посети надвор од Обединетото Кралство, Посети надвор од Обединетото Кралство

5	**Патувања**			**Патувања** (*Покривање на трошоците за патување и цел на патувањето,* забрана за учество на лобисти во организација на пат, официјални посети, патувања платени од приватни лица, патувања во САД или надвор, должина на патување, придружник, објавување на трошоци, подарок патување од пријател, патување платено од владата, од странска држава, од политичка партија)		
6	**Финансиска транспарентност**	Буџетска и финансиска дисциплина (правилна употреба на јавните средства и уредите кои му се дадени на користење)	Транспарентност и доверливост (Изјава и контрола на имотната состојба, Објавување на изјавата, финансиска транспарентност)	Финансиско објавување (правила за финансиска транспарентност, содржина на изјавите – надворешни приходи и бизнис трансакции, имот, инвестиции, обврска за брачниот партнер и децата, други придобивки, подароци, информации за вонпарламентарни позиции, договори, фондови	Изјава на пратениците за финансиски интереси	Финансиски интерес (вработување и приходи, дозволени донации и регистрација, подароци, придобивки и угостителски услуги во ВБ, посети надвор од ВБ, Подароци и придобивки од извори надвор од ВБ, земјиште и имот, акционерски удел, членови на

						семејството – вработување)
7	**Однос кон средствата за работа и однесување за време на кампања**	Однос кон средствата кои се користат во Собранието (домаќинско користење на средствата кои му се дадени на располагање)	Користење на ресурси и персонал	**Кампања** (Правилна употреба на средства и ресурси на кампањата и Активности поврзани со кампањата, забрана за користење на простории и средства на Собранието во кампања, кампања вон работно време, однесување, користење на фондови за кампања, патувања, одвојување на политички од официјални активности, правила за вработените кои се кандидираат)		
8	**Правила за вработените во службата**			Правила за вработените во службата (дискриминација, непотизам, вработувања, отпуштања, лични асистенти, компензација, ангажирање практиканти, волонтери, консултанти, лобисти, минимум обука за етика)		
9	**Контакт и соработка со**			Надворешни организации (официјални организации за		

	надворешни организации			поддршка, неформални организации, приватни ентитети со заеднички цели, советодавни групи, конференции и состаноци, надомест за учество на настан, спонзорства)		
10	**Работа на предмет/проект**		Дозволена вонпарламентарна активност на пратеникот, Транспарентност на проектите со Собранието	Casework (неофицијална комуникација, поддржувачи, набавки и грантови, комуникација со судовите, со други влади, со невладини партии, доверливост на информациите, лични интереси, подароци и компензации, политички позиции во владата, односи со приватниот сектор)		
11	**Лобирање**		Лобирање во Собранието и Регистар на интересни групи и на граѓанското општество (Односи на пратеникот со лобисти и граѓански организации, Транспарентноста на контактите на пратеникот со лобисти, јавно објавување на состаноци	Рестрикции во поглед на лобирање. Забранети подароци за лобирање		Лобирање (правила поврзани со лобирањето, временски ограничувања, дефиниции, примена, Членови на семејството вклучени во лобирање)

			со лобисти, односите на пратеникот и лобистите треба да биде документиран, пишаните документи официјално се објавуваат, забрането е лобирање во замена за плаќање)			
12	**Надлежно тело на Собранието**	Комисијата е надлежна за утврдување на сторени повреди и изрекување на мерки	Бирото на Собранието е надлежниот орган за спроведување на Кодексот на однесување на пратениците, Бирото на Собранието издава детално упатство за однесување во Собранието	Улога на Конгресот и Комитетот, Историја и процедури на Комитетот	Улога на Советодавниот комитет за однесувањето на пратениците	Разрешување истраги: Парламентарен повереник за стандарди, Разрешување истраги: Комитет за стандарди, Надлежност на Парламентарниот повереник за стандарди
13	**Мерки**	Опомена за лесна повреда и Јавна опомена за тешки повреди се објавуваат на веб страната на Собранието.	Ограничување на имунитетот (дисциплинска постапка за кршење на кодексот, мерки, постапка)	Прекршувања на етички стандарди	Постапка и спроведување во случај на можни прекршувања на Кодексот на однесување (обезбедување на примена на мерките, следење, надлежност на генерален секретар)	Истраги и мерки (поднесување жалба, парламентарна привилегија, постапки за истраги)