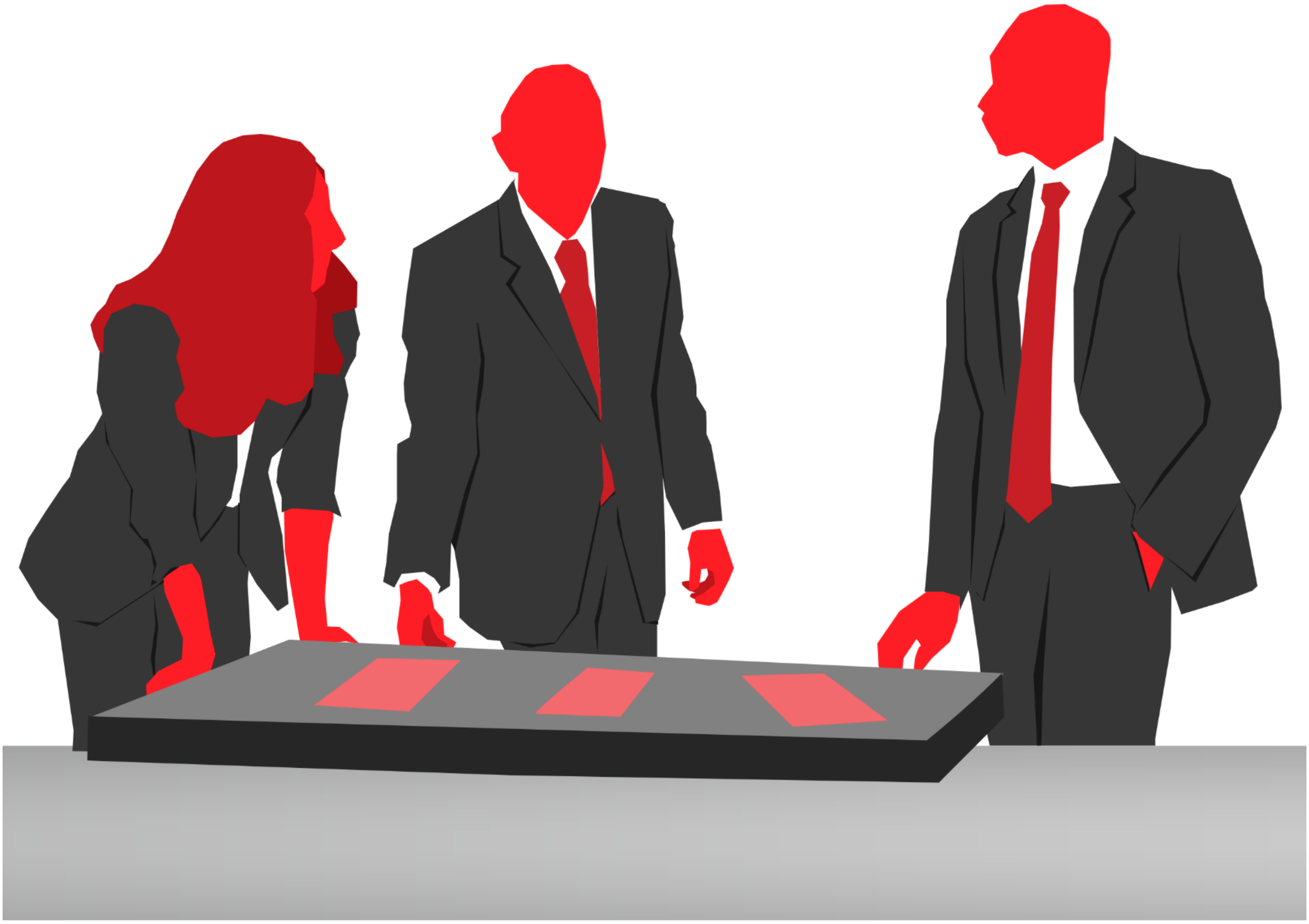
ПРОГРАМА ЗА ПАРЛАМЕНТАРНА ПОДДРШКА
PROGRAMI PËR MBËSHTETJE PARLAMENTARE
PARLIAMENT SUPPORT PROGRAMME

СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Препораки за измени и дополнувања на закони и подзаконски акти за да се воспостави кохерентен механизам за етичко однесување и одговорност на пратениците



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: Препораки за измени и дополнувања на закони и подзаконски акти за да се воспостави кохерентен механизам за етичко однесување и одговорност на пратениците

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.

АНАЛИЗА НА СОСТОЈБИТЕ

Во моментов постои неусогласеност и преклопување на предметот на регулирање на двата клучни закони кои ја регулираат работата на Собранието на Република Северна Македонија и пратениците и тоа:

1. Законот за Собранието на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија" бр. 104/09 и „Службен весник на Република Северна Македонија" бр. 14/20) и
2. Законот за пратениците („Службен весник на Република Македонија" бр. 84/05, 161/08, 51/11, 109/14, 140/18 и 27/19).

Имено иако во член 1 од Законот за Собранието на РМ, како предмет на регулирање на овој закон се утврдени одделни прашања за функционирањето на Собранието, истиот содржи две глави кои регулираат прашања околу статусот и работата на пратениците и тоа:

- ГЛАВА II. Започнување и престанување на мандатот и не спојливост на функцијата пратеник со вршење на други јавни функции или професии и
- ГЛАВА III. Организирање, услови за работа и податоци за имотна состојба на пратениците.

Ако се види членот 1 од Законот за пратениците, кој пропишува дека со овој закон се уредуваат прашањата на извршувањето на функцијата пратеник, како и правата и должностите на пратениците во Собранието, јасно е дека на овие две глави од Законот за Собранието местото им е во Законот за пратениците. Уште повеќе што Главата II од Законот за пратениците носи назив „ЗАПОЧНУВАЊЕ И ПРЕСТАНУВАЊЕ НА МАНДАТОТ НА ПРАТЕНИК", а Главата III носи назив „НЕСПОЈЛИВОСТ НА ФУНКЦИЈАТА ПРАТЕНИК ВО СОБРАНИЕТО СО ВРШЕЊЕ НА ДРУГИ ЈАВНИ ФУНКЦИИ ИЛИ ПРОФЕСИИ" што значи дека има целосно преклопување на овие две глави со она што го регулира Главата II од Законот за собранието а која е наведена погоре.

Понатаму Главата V од Законот за пратениците носи назив „УСЛОВИ ЗА РАБОТА И ДРУГИ ПРАВА НА ПРАТЕНИЦИТЕ ВО ТЕКОТ НА МАНДАТОТ" што е делумно исто со Главата III од Законот за Собранието, а која е цитирана погоре.

Како што може да се види постои паралелизам во регулирањето на иста материја во два закони, при што Законот за Собранието има целосно излезено од предметот на своето регулирање. Имено неспорно е дека пратениците се носители на работата на Собранието, односно дека нивната работа ја отсликува работата на Собранието, но кога веќе се донесени два одделни закони, еден за работата на Собранието и еден за пратениците, тогаш е најдобро прецизно и унисоно да биде регулирана материјата, и тоа во Законот за Собранието треба да биде регулирано се што се однесува на работата на законодавниот дом, а во Законот за пратениците да се регулира се што се однесува на статусните прашања на пратениците.

Дополнителен проблем е фактот што Кодексот за етичко однесување на пратениците во Собранието на Република Македонија, кој е донесен во 2018 година нема свој законски основ во Законот за пратениците, каде што по секоја логика му е местото, туку во основот на овој акт е наведен членот 184 став 1 од Деловникот на Собранието, во кој е пропишано следното:

„Право да предлага донесување на декларации, резолуции, одлуки, препораки и други општи акти има секој пратеник, пратеничка група, работно тело и Владата.
Во постапката за донесување на декларации, резолуции, одлуки, препораки и други општи акти, соодветно се применуваат одредбите на овој деловник што се однесуваат на предлогот на закон во второ читање, со тоа што е задолжителна општа расправа."

Како што може да се види овој е општ член за предлагање на акти, и нема никаква конкретна врска со донесување на Кодекс за етичко однесување на пратениците. Она пак што дополнително е збунувачко е фактот што во самиот Кодекс за етичко однесување пропишува и мерки за непочитување на кодексот, како и надлежност на Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања на Собранието за изрекување на овие мерки.

ПРОБЛЕМИ ВО ОБЛАСТА

Од анализа на одредбите на законот за собранието, законот за пратениците и кодексот за етичко однесување на пратениците идентификувани се следните проблеми:

1. Неконзистентност и преклопување на Законот за Собранието на Република Македонија и Законот за пратеници кои ја регулираат материјата која се однесува на статусот и работата на пратениците;
2. Кодексот за етичко однесување на пратениците е донесен без конкретен законски основ, односно врз основа на член од Деловникот кој е основ за предлагање на акти, и нема никаква конкретна врска со донесување на Кодекс како општ акт;
3. Кодекс за етичко однесување на пратениците регулира и прашања кои се законска материја како што се правила за однесување на пратениците;
4. Во Кодексот за етичко однесување се пропишани и мерки за непочитување на овие пред се законски обврски на пратениците, што може да биде спорно и од аспект на уставност на самиот кодекс;
5. Нејасно е каква е била правната сила на одредбите од кодексот за пратениците, односно дали судовите би сметале дека Кодексот е извор на право доколку пратениците би побарале правна заштита за мерки кои се изречени врз основа на кодекс, а не врз основа на закон.

КОИ СЕ ЦЕЛИТЕ ШТО САКАМЕ ДА ГИ ПОСТИГНЕМЕ?

Генерална цел е да се обезбеди систематичност, кохерентност и конзистентност во регулирање на статусот на пратениците и да се воспостави применлива рамка за етичко однесување на пратениците како и механизам за одговорност за непочитување на воспоставените етички правила.

Специфични цели кои произлегуваат од генералната цел се:

- Надминување на постојната состојба на преклопување на регулативата кој го регулира статусот на пратениците;
- Јасно и прецизно да се регулираат правата и должностите на пратениците;
- Да се воспостави конкретен основ за утврдување на етичките правила и норми за пратениците и
- Да се воспостават применливи механизми и мерки за непочитување на законските должности, како и етичките правила и норми за пратениците без да се наруши уставно загарантираниот статус на пратениците.

КОИ СЕ МОЖНИТЕ РЕШЕНИЈА ЗА ПОСТИГНУВАЊЕ НА ЦЕЛТА?

МОЖНО РЕШЕНИЕ 1: „Не прави ништо "

Доколку не се преземе ништо ќе остане моменталната состојба во која ќе има преклопување на одредбите од Законот за Собранието со оние од Законот за пратениците, при што Законот за Собранието и понатаму ќе содржи одредби кои излегуваат надвор од предметот на негово регулирање.
Доколку не се преземе ништо Кодексот за етичко однесување на пратениците и понатаму ќе опстои како акт кој е донесен без конкретен законски основ, поради што ќе остане спорна неговата правна сила, особено ако се земе во предвид дека мерките кои истиот ги предвидува, иако се од неформален карактер ќе немаат законска основа и практично ќе останат неприменливи.

Можни влијанија и потенцијални ризици

- Нема дополнителни финансиски импликации
- Неусогласеност и преклопување на релевантните законски решенија и
- Неприменливост на одредбите од Кодексот за етичко однесување на пратениците.

МОЖНО РЕШЕНИЕ 2: Измена на Законот за Собрание на Република Македонија, Законот за пратеници и донесување на соодветни подзаконски акти кои вклучуваат нов Кодекс за етичко однесување на пратениците

Ова решение е најсоодветно, но предвидува интервенции во соодветните законски акти, што може да бара дополнително време и ресурси за негова реализација.

Ова решение предвидува во законот за Собранието да се избришат Главата II и Главата III, со што овој закон би регулирал само прашања поврзани со работата на Собранието како законодавен дом. Со тоа овој закон повеќе нема да содржи одредби кои се однесуваат на права и обврски на пратениците.

Дополнително во Законот за пратениците ќе треба да се доуредат сите прашања кои сега се регулирани во Главата II и Главата III од Законот за Собранието. При тоа препорака е во Законот за пратениците да бидат регулирани:

- Еден член. - Права на пратениците (со таксативно набројување на сите права на пратениците во врска со нивната работа како што и сега е направено во член 14)
- Еден член - Должности на пратениците (еден член, со таксативно набројување на едно место на сите должности на пратениците, кои произлегуваат од другите закони - Закон за спречување на корупција и судир на интереси, Закон за спречување и заштита од дискриминација, Закон за заштита од вознемирување на работно меси, Закон за постапување со ствари во државна сопственост и др.). Во должностите на пратениците ќе биде и обврската да го почитуваат Кодексот за етичко однесување. Во овој член како ставови би се дале и законски основи за донесување на еден Правилник со кој би се регулирала процедурата за извршување на должностите на пратениците, а во кој би се пропишале и сите потребни обрасци за реализација на овие обврски (пријавување на подароци, евиденција на подароци, пријавување на судир на интереси и сл.), како и законски основ за донесување на Кодексот за етичко однесување на пратениците, со што ќе му се даде законска основа на самиот кодекс, а со тоа ќе се засили и обврската за негово почитување.
- Еден член - Надлежно тело и законски механизам за изрекување на мерки за пратениците за непочитување на должностите (При утврдување на мерките мора да се внимава на уставноста на истите, односно да не се наруши статусот кој го уживаат пратениците, односно мерките да бидат од неформален карактер, како што е доверливо советување, опомена, јавна опомена или сл. и да се избегнат санкции со кои ќе се наруши статусот на пратениците. При тоа ќе треба да се воспостави и механизам за извршување, а не само за изрекување на мерките, при што може да се даде надлежност на Претседателот на Комисијата за мандатно имунитетни прашања со поддршка на стручната служба на Собранието да ги спроведуваат доверливите советувања). Во овој член ќе се даде и законски основ за донесување на деловник на телото кое ќе ги спроведува постапките за утврдување на одговорност и изрекување на мерки на пратениците, во кој деловник би се регулирале детали околу самата процедура. При тоа мерките треба да се однесуваат на непочитување на законските должности, а почитувањето на Кодексот е само една од тие законски должности, во кој би се содржале само етички правила на однесување.

Со ваквиот начин Кодексот ќе има правна основаност и сила и ќе биде и реално применлив во пракса.

Можни влијанија и потенцијални ризици

- Целосна кохерентност на законската регулатива,
- Систематско регулирање на сите статусни прашања на пратениците,
- Законски засновани етички правила за однесување на пратениците,
- Законски заснован механизам за одговорност во случај на неизвршување на должностите од страна на пратениците,
- Ризик од немање на консензус меѓу пратениците за ваквите законски решенија кои ќе предвидуваат и нивна одговорност, како и блокирање на процедурата за донесување на законските измени.

МОЖНО РЕШЕНИЕ 3: Измена на Деловникот на Собранието и донесување на нов Кодекс за етичко однесување

Ова решение е поедноставно да се имплементира затоа што не бара измена на закони, но има помала правна сила од можното решение 2.

Ова решение предвидува во Деловникот на Собранието Главата III да се измени и дополни со неколку члена со кои систематски ќе се утврдат:

- Правата на пратениците (со таксативно набројување на сите права на пратениците во врска со нивната работа)

- Должности на пратениците (со таксативно набројување на едно место на сите должности на пратениците, кои произлегуваат од другите закони - Закон за спречување на корупција и судир на интереси, Закон за спречување и заштита од дискриминација, Закон за заштита од вознемирување на работно меси, Закон за постапување со ствари во државна сопственост и др.). Во должностите на пратениците ќе биде и обврската да го почитуваат Кодексот за етичко однесување. Во овој член како ставови би се дале и законски основи за донесување на еден Правилник со кој би се регулирала процедурата за извршување на должностите на пратениците, а во кој би се пропишале и сите потребни обрасци за реализација на овие обврски (пријавување на подароци, евиденција на подароци, пријавување на судир на интереси и сл.), како и законски основ за донесување на Кодексот за етичко однесување на пратениците, со што ќе му се даде законска основа на самиот кодекс, а со тоа ќе се засили и обврската за негово почитување.

- Надлежно тело и механизам за изрекување на мерки за пратениците за непочитување на должностите (При утврдување на мерките мора да се внимава на уставноста на истите, односно да не се наруши статусот кој го уживаат пратениците, односно мерките да бидат од неформален карактер, како што е доверливо советување или сл. и да се избегнат санкции со кои ќе се наруши статусот на пратениците. При тоа ќе треба да се воспостави и механизам за извршување, а не само за изрекување на мерките, при што може да се даде надлежност на Претседателот на Комисијата за мандатно имунитетни прашања со поддршка на стручната служба на Собранието да ги спроведуваат доверливите советувања). Во овој член ќе се даде и законски основ за донесување на деловник на телото кое ќе ги спроведува постапките за утврдување на одговорност и изрекување на мерки на пратениците, во кој деловник би се регулирале детали околу самата процедура. При тоа мерките треба да се однесуваат на непочитување на законските должности, а почитувањето на Кодексот е само една од тие законски должности, во кој би се содржале само етички правила на однесување.

Со ваквиот начин Кодексот ќе има правна основаност и сила и ќе биде и реално применлив во пракса.

Можни влијанија и потенцијални ризици

- Систематско регулирање на сите статусни прашања на пратениците,
- Деловнички засновани етички правила за однесување на пратениците,
- Деловнички заснован механизам за одговорност во случај на неизвршување на должностите од страна на пратениците,
- Ризик од немање на законска сила на ново воспоставените решенија, кои во секој случај ќе имаат поголема правна сила од постојниот Кодекс за етичко однесување кој сега се применува во пракса.