

Краток документ за јавни политики бр.27/2020

-

Компаративен преглед на улогата на парламентите во антикорупциски надзор во регионот

Автор: Симона Младеновска

-

јуни 2020

Гледиштата изразени во овој документ не нужно ги одразуваат
гледиштата на Националната фондација за демократија од САД и
Институтот за демократија “Социетас Цивилис” - Скопје

Импресум

—

Наслов: Компаративен преглед на улогата на парламентите во антикорупциски надзор во регионот

Издавач: Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје

Автор: Симона Младеновска

Лектура: Валентина Јошевска

Дизајн: Дејан Кузмановски

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:

<https://idscs.org.mk/mk/portfolio/компаративен-преглед-на-улогата-на-па/>

Надзорната улога на парламентот е клучна при обезбедувањето зголемена отчетност и транспарентност на извршната власт. Имајќи ги предвид бројот и обемот на функциите кои ги извршува власта, ризикот за корупција е значителен и затоа пратениците како народни избраници треба да ги искористат механизмите кои им се на располагање.

Овој текст се занимава токму со една од превентивните мерки во борбата против корупцијата која е достапна во парламентарните демократии во регионот, односно се разгледуваат формите преку кои парламентот врши надзор над националните антикорупциски институции во Република Северна Македонија, Република Србија, Република Албанија, Република Косово, Република Црна Гора и Федерацијата Босна и Херцеговина.

Парламентот и функциите

Парламентарните демократии не можат да бидат функционални без транспарентност и отчетност. Во ваквиот систем на управување, осигурувањето на транспарентноста и отчетноста е задача која паѓа на товар на Парламентот. Искористувањето на надзорната функција му дава право на Парламентот да ја повикува власта на одговорност. Преку практикувањето на надзорната функција парламентите можат да обезбедат информирање на јавноста за политиките, мерките и дејствијата преземени од страна на институциите и нивната комплементарност со јавниот интерес.

Ова уште еднаш го фрла светлото на парламентот како централна институција во борбата против корупцијата. Парламентите се столбот кај демократските системи на проверка

и рамнотежа, кои играат клучна улога во борбата против корупцијата од повеќе аспекти. Пред сè, од доследното практикување на мандатите кои му стојат на располагање.

Важноста на оваа улога на Парламентот произлегува од неговата **законодавна, надзорна и репрезентативна функција**. Овие функции се препознаени од повеќе релевантни, меѓународни чинители како мисијата на ОБСЕ и организации, како што се Интерпарламентарната Унија (IPU) и Глобална организација на пратениците против корупцијата (GOPAC).¹

Преку **законодавниот мандат**, парламентите се надлежни за воспоставување соодветна и силна законска рамка за спречување на корупцијата. Овој мандат не завршува единствено кај усвојувањето на домашните законски акти, туку и кај застапувањето на ратификацијата на меѓународните инструменти за

¹ Chene, Marie. 2017. *What Works in Working with Parliaments Against Corruption*. Anti-Corruption Resource Centre.

борбата против корупцијата пред националните влади. Со соодветното практикување на оваа функција парламентот игра и есенцијална улога во промовирањето на стандардите за интегритет преку стимуланси, механизми за надзор и санкции.

Надзорната функција на парламентот е од особено значење во процесот на борбата против корупцијата. Од неа произлегува правото на Парламентот да врши надзор врз извршната власт. Практикувањето на оваа функција е од круцијално значење за утврдувањето на парламентот како централна институција во ефикасната борба против корупција.

Оттука и во фокусот на понатамошниот текст ќе бидат формите на инволвираност на парламентите во борбата против корупцијата во земјите од регионот. Ќе бидат разгледани сличностите, разликите и специфичните белези на овие форми.

Преглед на парламентарниот надзор

1.1. Република Северна Македонија

Во случајот на Република Северна Македонија, Државната комисија за спречување корупција (ДКСК) е институцијата директно надлежна за спречување на корупцијата и судирот на интересите. Согласно Законот за спречување корупција и судир на интереси² од 2019 година, составот на ДКСК го избира собранието по пат на јавен повик и јавна постапка. Тоа што треба постојано да се има предвид е дека **ДКСК е превентивно тело**, кое за својата работа одговара пред Собранието.

Надзорниот мандат на собранието во РСМ не завршува со оваа институција. Пратениците имаат мандат да побараат изјаснување за позициите

² Службен весник на РС Македонија, Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, 12/2019

и од Јавното обвинителство, вклучително и Јавното обвинителство за организиран криминал и корупција. Надзорниот мандат продолжува и над Владата, а со тоа останатите институции под нејзин надзор, како Министерството за внатрешни работи и финансии.

Во Парламентот на РС Македонија не постои комисија или друго тело кое се бави исклучиво со прашања поврзани со корупцијата. Во недостиг на специјализирана комисија, ингеренцијата ѝ припаѓа на парламентарната Комисија за политички систем и односи меѓу заедниците.³

1.2. Федерација Босна и Херцеговина

Агенцијата за превенција на корупција и координација на борба против корупција (АПИК) е независна и

самостојна управна организација која за својата работа одговара пред Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина.⁴

Во рамките на Парламентарното собрание во Босна и Херцеговина има засебна комисија за следење на работата на Агенцијата. Комисијата за избор и следење на АПИК е независно тело во рамките на парламентот чишто ингеренции произлегуваат од Законот за Агенцијата за превенција на корупција и координација на борба против корупција.

Комисијата брои вкупно девет члена, од кои три се претставници на Претставничкиот дом на Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина, три члена се претставници на Домот на народите на Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина, два члена се претставници на академската заедница и еден член е претставник

³ „Комисија за политички систем и односи меѓу заедниците.“ *Собрание на Република Северна Македонија*. 15 јуни. Пристапено на: 15 јуни 2020. <https://www.sobranie.mk/rabotni-tela-2016-2020-ns_article-komisija-za-politicki-sistem-i-odnosi-megju-zaednicite-16.nspix>

⁴ „Основање и статус“ *Агенција за корупција и борба против корупција*. Пристапено на: 15 јуни 2020. <<http://www.apik.ba/o-nama/default.aspx?id=35&langTag=bs-BA>>

од граѓанскиот сектор.⁵ Мандатот на претставниците на Претставничкиот дом и Домот на народите е со времетраење колку оној на парламентарниот состав. Претставниците од академската заедница и претставникот на граѓанскиот сектор имаат мандат од 4 години од денот на именувањето.

1.3. Република Србија

Во соседна Србија постои Агенцијата за борба против корупцијата која е формирана и функционира согласно Законот за Агенција за борба против корупција.⁶ Во рамките на Агенцијата функционира одбор со мешовит состав кој брои осум члена.

Народното собрание го има мандатот за надзор над Агенцијата за борба против корупција. Надзорот со собранието се спроведува преку Одборот за правосудство, државна управа и локална самоуправа. Во составот на Одборот влегуваат 17 члена од парламентарниот

состав. Овој одбор не е специјализиран за надзор над Агенцијата, туку е една од областите кои ги покрива.

1.4. Република Албанија

Високиот инспекторат за контрола над средствата и конфликтот на интереси е централна, независна институција. Инспекторатот дејствува во областите на превенција на конфликт на интереси, укажување и заштита на укажувачите. Инспекторатот е воден од Генерален инспектор, кој го назначува Националното собрание, со мандат од 7 години.

Ингеренциите на Собранието на Република Албанија завршуваат со изборот и Генералниот инспектор на Високиот инспекторат.

Парламентарниот надзор над Високиот инспекторат е индиректен.⁷ Односно, Генералниот инспектор е под надзор на Националниот координатор против

⁵ „Комисија за избор и следење на работата на Комисијата за корупција и координација на борба против корупција“, *Парламентарно собрание на Босна и Херцеговина*. Пристапено на: 15 јуни 2020. <<https://www.parlament.ba/committee/read/19>>

⁶ Службен весник на Р. Србија, *Закон за агенција за борба против корупција*, пристапено на: 14.06.2020

⁷ Милошевиќ, Милена. 2012. *Одбор за антикорупција: лек или плацебо*. Краток документ за јавни политики, Подгорица, Институт Алтернатива

корупција. Националниот координатор против корупција, пак, е дел од Советот на министрите. Парламентот има мандат за назначување, разрешување и надзор над Советот на министрите.

1.5. Република Црна Гора

Парламентарната улога во борбата против корупцијата во Црна Гора, неформално може да биде разгледувана во две етапи: пред 2012 и по 2012 година.

Во периодот до 2012 година, Агенцијата за спречување на корупцијата е главното антикорупциско тело во Црна Гора. Во рамките на Агенцијата, функционира Совет од пет члена со петгодишен мандат, кои ги избира Парламентот на Црна Гора. Од редот на петтемина избраници се одбира претседателот на истиот. Надзорот

над работата на Агенцијата се врши во рамките на парламентарниот Одбор за политички систем, правосудство.⁸ Во овој период, во отсуство на одделно тело, овој одбор е пандан на Комисијата за политички систем и односи меѓу заедниците во Собранието на РС Македонија, гледано од аспект на надлежностите со кои располага.⁹

Во 2012 година почнува да провејува идејата за зајакнување на парламентот во борбата против корупцијата.¹⁰ Освен експертската јавност на оваа идеја соодветно внимание оддава самиот Парламент на Црна Гора и неговите служби за техничка поддршка.¹¹ Па така со измените од Деловникот за Собранието од 2012 година се предвидува основање Одбор за антикорупција.¹²

Одборот за антикорупција се формира како постојано работно тело на Парламентот на Црна Гора. Во неговиот

⁸ Селиќ, Ана. Предлот на зголемувањето на улогата и ефективноста на Парламентот на Црна Гора во борбата против корупцијата. Студија, Центар за мониторинг и истражување.

⁹ „Одбор за политички систем, правосудство и управа.“ *Собрание на Црна Гора*. Пристапено на: 15 јуни 2020. <<http://www.skupstina.me/index.php/me/odbor-za-politicki-sistem-pravosude-i-upravu/o-radnom-tijelu>>

¹⁰ Селиќ, Ана. Предлот на зголемувањето на улогата и ефективноста на Парламентот на Црна Гора во борбата против корупцијата. Студија, Центар за мониторинг и истражување.

состав влегуваат вкупно 13 члена, од кои осум доаѓаат од власта и пет од опозицијата.

Со ова Парламентот на Црна Гора добива тело со специјална надлежност за надзор и анализа на работата на државните органи, институции, организации и тела во борбата против корупцијата.

1.6. Република Косово

Република Косово има Антикорупциска агенција чиешто функционирање и надзор се регулирани со Законот за сузбивање корупција.

Имено, агенцијата има Совет кој врши непосреден надзор врз нејзината работа. Советот е постојано тело кое е во постојана блиска соработка со Собранието.

Советот го сочинуваат девет члена, од кои три именува Собранието. Останатите шест члена на советот доаѓаат од Кабинетот на Претседателот на државата, Владата, Врховниот суд, Јавното обвинителство, Локалната власт и граѓанското општество. Советот на Антикорупциската агенција има обврска за доставување годишен извештај за работата на Агенцијата кој го разгледува и усвојува Собранието на Република Косово.

Во парламентот на Косово нема засебна комисија или работно тело кое се бави со надзор над институциите во борбата против корупцијата. Надзорот над Агенцијата против корупција спаѓа под ингеренциите на Парламентарната комисија за законодавство, мандати, имунитети, деловник за работа на Собранието и надзор на Агенцијата за борба против корупцијата.¹³

¹¹ Парламентарен институт на Собранието на Црна Гора. 2012. „Парламентарно работно тело кое се бави со прашања за борба против корупција.“ Истражувачки труд, Подгорица. Пристапено на 15 јуни 2020. <<http://www.skupstina.me/images/dokumenti/biblioteka-istrazivanje/Parlamentarno%20radno%20tijelo%20koje%20se%20bavi%20pitanjima%20borbe%20protiv%20korupcije.pdf>.>

¹² Милошевиќ, Милена. 2012. *Одбор за антикорупција: лек или плацебо*. Краток документ за јавни политики, Подгорица, Институт Алтернатива.

¹³ Комисија за законодавство, мандати, имунитети, деловник за работа на Собранието и надзор на Агенцијата за борба против корупцијата.“ *Парламент на Република Косово*. Пристапено во јуни 2020. <<http://www.kuvendikosoves.org/eng/committees/committee/?committee=21#documents>.>

Специфики на антикорупцискиот надзор

Тоа што може да се забележи од краткиот регионален преглед е дека, генерално шесте земји во регионот може грубо да се категоризираат во три групи:

1. Земји кои немаат воспоставено парламентарна структура за надзор;
2. Земји кои имаат општа парламентарна структура за надзор;
3. Земји кои имаат специјализирана структура за надзор.

Во првата група спаѓа Република Албанија, каде што изостанува директниот парламентарен

надзор. Парламентот во Албанија антикорупцискиот надзор го врши второстепено преку надзорот врз Советот на министрите.

Република Србија, РС Македонија и Република Косово имаат заеднички белези кои го карактеризираат парламентарниот надзор. Во овие земји надзорот се одвива преку парламентарни комисии кои не се специјализирани за областа. Односно, станува збор за комисии во чијшто обем на работа спаѓаат поголем број области, меѓу кои и борбата против корупцијата.

Постои дополнителна сличност во начинот на кој е структуриран надзорот во Србија и Косово. Во двата случаи постои постојан одбор, односно совет, во независните институции за превенција за корупцијата. Во обата случаја одборот има надзорна улога над работата на институцијата во чијшто рамки функционира. Составот е мешовит, но во двете земји во

составот влегуваат лица номинирани од Парламентот.

Заедничкото кај парламентарниот надзор кој се практикува во Црна Гора и Босна и Херцеговина се комисиите кои се бават конкретно со антикорупциски надзор.

Иако во двете земји постојат одделни комисии, двете меѓусебно се разликуваат. Имено во Црна Гора станува збор за комисија сочинета исклучиво од парламентарци. Додека, комисијата во Босна и Херцеговина е со мешовит состав од пратеници, претставници на академската заедница и граѓанскиот сектор.

Резиме

Во пет од шесте земји од регионот на Западен Балкан кај кои е направен прегледот, парламентите имаат улога во антикорупцискиот надзор. Имено, парламентарниот надзор изостанува единствено во Република Албанија. Во РС Македонија, Србија, Косово, Црна Гора и Босна и Херцеговина законската рамка предвидува парламентарен надзор над антикорупцијата.

Телата кои го вршат парламентарниот надзор главно се разликуваат според обемот на областите кои влегуваат во делокругот на нивната работа. Во случаите кај Црна Гора и Босна и Херцеговина се забележува стеснет и насочен парламентарен надзор. Кај РС Македонија, Србија и Косово надзорот се врши преку собраниски комисии кои обработуваат поширок спектар области.

Земјите од регионот, се разликуваат не само по специјалноста на парламентарниот надзор туку и според составот на телата кои го вршат надзорот во парламентите. Во земјите кои се предмет на овој преглед разликуваме парламентарен и мешовит состав.

Парламентарен состав постои кај Црна Гора, Косово, Албанија и РС Македонија. Во овие земји членовите на собраниските тела кои го вршат надзорот доаѓаат од редовите на парламентарниот состав. Во Босна и Херцеговина, пак, составот на комисијата е мешовит. Освен пратениците на двата претставнички дома, во составот влегуваат и претставници на академската заедница и граѓанскиот сектор.

Информации за проектот

Антикорупциски разговори во Парламентот е проект насочен кон зајакнување на надзорната улога на пратениците во областа на борбата против корупцијата. Проектот е финансиран од Националната фондација за демократија од САД.

Информации за ИДСЦС

ИДСЦС е тинк тенк организација која го истражува развојот на доброто управување, владеењето на правото и европските интеграции на Северна Македонија. ИДСЦС има мисија да ја помогне граѓанската вклученост во носењето на одлуки и да ја зајакне партиципативната политичка култура. Преку зајакнување на слободарските вредности, ИДСЦС придонесува на соживот помеѓу различностите.

Контакт податоци за ИДСЦС

Адреса: ул. Мирослав Крлежа
бр. 52/1 /2, 1000 Скопје
Тел. бр./ факс: +389 2 3094 760 ,
електронска пошта: contact@idscs.org.mk

Информација за авторот

Симона Младеновска е помлада истражувачка во Центарот за добро управување во Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје. Одговорна е за Секретаријатот на Платформата на граѓански организации за борба против корупцијата.

Линк

Ова издание е електронски достапно на:

- <https://idscs.org.mk/mk/portfolio/компаративен-преглед-на-улогата-на-па/>

Краток документ за
јавни политики бр.27/2020

Компаративен преглед на улогата на парламентите во антикорупциски надзор во регионот

Автор: Симона Младеновска

-

јуни 2020