ДОКУМЕНТ ЗА ПОЛИТИКА бр.24/2023

Како напредува Собранието во спроведувањето на препораките на ГРЕКО?

АВТОР: САРА ЈАНЕСКА

СЕПТЕМВРИ 2023, СКОПЈЕ

NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

Институт за демократија Социетас цивилис - Скопје

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

Наслов: Како напредува Собранието во спроведувањето на препораките на ГРЕКО?
Издавач: Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје
Автор: Сара Јанеска
Лектура: Валентина Јошевска

Публикацијата може бесплатно да се преземе на:
https://idscs.org.mk/mk/2023/09/29/%D0%BA%D0%B0%D0%BA%D0%BE-%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D1%83%D0%B2%D0%B0-%D1%81%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5%D1%82%D0%BE-%D0%B2%D0%BE-%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%B4/

Вовед

Собранието ја зазема централната улога во борбата против корупцијата. Пратениците носат закони, го избираат раководството, одлучуваат за буџетот и вршат надзор врз работата на антикорупциските институции. Оттука, особено важно за борбата против корупцијата е, пред сè да се имплементираат стандарди и механизми за спречување на корупцијата и градење на интегритетот на пратениците. Еден чекор во таа насока е членството на Северна Македонија во Групата на држави против корупцијата – ГРЕКО, која е задолжена за следење на усогласеноста на државите членки со антикорупциските стандарди на Советот на Европа. Со членството во ГРЕКО, државата започна процес на евалуации на антикорупциските процедури и стандарди и се обврза да ги имплементира препораките кои произлегуваат од тие процеси. Стандардите, меѓу другото, се фокусираат и на спречување на корупцијата кај пратениците во Собранието.

Овој краток документ за јавни политики го анализира напредокот во спроведувањето на препораките од Четвртиот круг на евалуација на ГРЕКО за спречување на корупцијата во Собранието.

ГРЕКО бара доусовршување и усвојување на Етичкиот кодекс за пратениците и Упатството за негова примена

Групата држави против корупцијата – ГРЕКО е формирана со цел да го подобри капацитетот на земјите членки за борба против корупцијата преку следење на нивната усогласеност со антикорупциските стандарди на Советот на Европа. Нивото на усогласеност се утврдува преку процес на евалуации кој ги идентификува недостатоците во националните антикорупциски политики и поттикнува законодавни и институционални реформи. Евалуациите се спроведуваат во неколку „круга“ кои се фокусираат на антикорупциските стандарди во различни области.

Четвртиот круг на евалуација на ГРЕКО се фокусира на превенција на корупција кај членовите на парламентот, судиите и обвинителите. Усвоен е во март 2014 година и во себе содржи вкупно 19 препораки од кои четири се однесуваат на пратениците, осум на судиите, пет на јавните обвинители и две на сите категории заедно. Во овој круг на евалуација се оценуваат усогласеноста на правилата и прописите кои ги опфаќаат етичките принципи и правилата на однесување; конфликтот на интереси, забраните или ограничувањата на одредени активности;

декларацијата на имот, приходите, долговите, спроведувањето на правилата кои се однесуваат на конфликт на интереси и свеста.[1]

Последните два Времени извештаи за усогласеност од овој круг на евалуација беа објавени во 2020[2] и 2022[3] година. Во однос на спречувањето на корупцијата кај пратениците, извештајот од 2020 година бара во новиот извештај да се адресираат поголемиот број утврдени недостатоци и да се направи процена на практичната примена на правилата. Најголемиот дел од препораките кои се со цел адресирање на овие недостатоци се однесуваат на Етичкиот кодекс за однесување на пратениците и Упатството за негова примена. Па така, во извештајот се препорачува да се преработи текстот на Етичкиот кодекс во насока на дорегулирање или допрецизирање на одредбите кои се однесуваат на судир на интереси и лобирање. Од Собранието се бара во Етичкиот кодекс да се пропише конкретно однесување на пратениците во разни ситуации на судир на интереси и интеракција со лобисти; разјаснување на одредбите кои се однесуваат на конкретните мерки што треба да се преземат во случај на можен судир со приватен интерес на пратеникот; рационализирање на одредбите за подароците; обезбедување правила за транспарентно однесување на пратениците при нивната комуникација за тековни предлог-закони со лобисти и други трети страни надвор од седниците на Собранието и вметнување на ваквите правила во Етичкиот кодекс. Покрај Етичкиот кодекс, дадена е препорака за вклучување санкции за впуштање во лобирање за време на извршување на јавна функција и по престанокот на правото на јавна награда во Законот за спречување на корупција и судир на интереси, како и доставување доследни и убедливи податоци за конечните исходи од постапките кои се водат против пратениците.

Првата препорака поврзана со Етичкиот кодекс бара *брзо* ***продолжување со изготвувањето на Кодексот и обезбедување дека тој е лесно прифатлив за јавноста и воспоставување соодветен механизам во рамките на Собранието со цел промоција на кодексот и подигнување на свеста на пратениците за стандардите кои се очекуваат од нив, но и спроведување на стандардите онаму каде што е потребно.***

По оваа препорака, во 2021 година Собранието подготвило нова верзија на Етичкиот кодекс за пратениците чија содржина е оценета како задоволителна од ГРЕКО. Во последниот извештај, ГРЕКО наведува дека новиот Етички кодекс е соодветна рамка за промовирање на интегритетот и насочување на етичкото однесување на пратениците, како и дека стандардите на однесување

---

[1] Fourth Evaluation Round. Group of States Against Corruption, Council of Europe. Available at: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>

[2] Четврт круг на евалуација, Спречување на корупција кај пратениците, судиите и обвинителите. Времен извештај за усогласеност на Северна Македонија. Секретаријат на ГРЕКО, Совет на Европа, октомври 2020. Достапно на: <https://www.pravda.gov.mk/Upload/Documents/MKD%20GrecoRC4(2020)4%20Interim%20RC4-North%20Macedonia%20Final%20Public.pdf>

[3] Четврти круг на евалуација, Спречување на корупција кај пратениците, судиите и обвинителите. Адендум на вториот извештај за усогласеност на Северна Македонија. Секретаријат на ГРЕКО, Совет на Европа, јули 2022. Достапно на: <https://rm.coe.int/-90-/1680a711cf >

во случај на судир на интереси, односи со лобисти, подароци, активности по вработување, кои ги поставува се соодветни.

Во однос на вториот дел од препораката, Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања на Собранието, како надлежно тело за спроведување на препораките, одржала неколку работилници за подигање на свеста на пратениците, како и состаноци за допрецизирање и натамошно подобрување на кодексот. Исто така, во тек е работата на новата нацрт-верзија на Упатството за примена на Кодексот.

Сепак, препораката не е целосно имплементирана. Она што преостанува да се направи е да се преземат напори за натамошно усовршување и рационализирање на Етичкиот кодекс и Упатството за негова употреба. Ова е со цел тие да бидат попривлечни за корисниците, да се обезбеди јасност и кохерентност на соодветните одредби и да се отстранат непотребните содржини. Што се однесува до вториот дел од препораката, односно воспоставувањето на механизмите за промовирање на Кодексот и подигнување на свеста на пратениците, ГРЕКО препорачува Парламентарниот институт и собраниските служби тесно да соработуваат со Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања на Собранието во овој домен.

Втората препорака која вклучува мерки поврзани со подготовката на Етичкиот кодекс **бара *да се развијат интерни механизми и водичи во рамките на Собранието во однос на превенцијата на судир на интереси и прифаќање подароци и други погодности и соодветно да се мониторира постапувањето по овие правила.***

Во извештајот од 2022 година е наведено дека новата нацрт-верзија на Етичкиот кодекс за пратениците и придружното ново Упатство за негова употреба содржат детални одредби за судир на интереси, подароци, гостољубивост и други предности. За да се обезбеди целосна имплементација на оваа препорака, ГРЕКО препорачува да се допрецизираат неколку одредби од Кодексот. Поточно, да се дефинираат прекршочни санкции чии собраниски тела се задолжени за доверливо советување и менторство, како и да се допрецизира улогата на Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања во Собранието при спроведувањето на Кодексот.

Третата препорака која го опфаќа Етичкиот кодекс бара ***да се воведат правила за односите на пратениците со лобисти и други трети лица кои настојуваат да влијаат врз законодавниот процес.***

Во новата нацрт-верзија на Етичкиот кодекс за пратениците и Упатството за негова примена се утврдени правила за однесување на пратениците кога тие имаат контакти со лобисти. Исто така, новиот Закон за лобирање, кој стапи на сила во 2022 година предвидува обврски за законодавната власт, извршната власт и локалната самоуправа во однос на нивната интеракција со лобистите. Според новиот закон пратениците не смеат да лобираат за време на нивниот мандат, треба да ги почитуваат одредбите од Законот за лобирање и да известуваат за средбите

со лобистите и контактот со трети лица. Информациите за таквите средби треба да се подготват во писмена форма и да ги вклучуваат темите што се дискутираат, како и степенот на поддршка што треба да ја обезбеди засегнатиот пратеник во однос на секое барање за лобирање.

Она што недостасува за препораката да биде целосно имплементирана е да се воспостават внатрешни правила и процедури во Собранието за управување со контактите на лобистите, да се усвои новата верзија на Етичкиот кодекс и да се отстрани делот од Упатството за примена на Кодексот во кој лобистите се претставени како странски лица.

Недостасуваат информации за можни суштински прекршоци на пратениците

Последната препорака на ГРЕКО за спречување корупција кај пратениците е ***да се обезбеди релевантните закони да предвидуваат казнени мерки за сите повреди кои ги пропишуваат и да се преземат соодветни активности за извршување во сите случаи на повреда на правилата од страна на членовите на Собранието.***

Последниот извештај од усогласеноста бележи дека извештаите на ДКСК констатираат само процедурални прекршоци од пратениците. *Односно,* во периодот од 2019 до 2021 година, прекршочни платни налози им се изречени на 24 пратеника поради недоставување изјава за имотната состојба или непријавување промена на имотната состојба. Во 2021 година ДКСК отворила и 19 случаи за проверка на имотната состојба на пратениците при што не биле констатирани никакви прекршоци.

Во однос на ова, со цел комплетно спроведување на препораката, потребно е ДКСК да достави до ГРЕКО детали за 19-те случаи во кои не се забележани никакви прекршоци. Исто така, бидејќи сите изречени прекршоци се врз чисто процедурална основа (пр. ненавремено доставување анкетен лист), ДКСК треба да достави информации за тоа дали пратениците направиле суштински прекршок.

Првиот дел од препораката се однесува на тоа *релевантните закони да предвидуваат казнени мерки за сите повреди што ги пропишуваат.* Со цел исполнување на оваа препорака, ГРЕКО забележува дека потребно е во Закон за спречување корупција и судир на интереси да се опфатат сите можни прекршоци, вклучувајќи го и лобирањето за време на извршување на јавна функција и една година по престанокот на правото на јавна награда. Во овој момент, отворен е процес на промена на Законот за спречување корупција и судир на интереси и е формирана работна група. Во однос на препораката за санкционирање на пратениците за вклучување во лобирање додека се на функција и една година по престанокот на правото на јавен надоместок, македонските власти наведуваат дека тој дел е опфатен во новиот Закон за лобирање.

Заклучок

Од анализата може да се заклучи дека постои одредено ниво на напредок во спроведувањето на мерките кои се однесуваат на спречување на корупцијата кај пратениците. Во периодот од минатиот извештај за усогласеност, па досега, преземени се значителни чекори кон промовирање на интегритетот на пратениците. Во таа насока, подготвена е нова верзија на Етичкиот кодекс за однесување на пратениците, а во тек е и подготовка на Упатството за примена на кодексот. Генерално, Етичкиот кодекс поставува соодветни стандарди за насочување на етичкото однесување на пратениците, односи со лобисти, судир на интереси, примање подароци. Исто така, новиот Закон за лобирање предвидува обврски за законодавната, извршната власт и локалната самоуправа во однос на нивната интеракција со лобисти.

Сепак, и покрај напредокот, препораките кои се однесуваат на Собранието остануваат да бидат делумно имплементирани и во последниот извештај за усогласеност на ГРЕКО. Како главна препорака кон која треба да се фокусира Собранието останува доусовршувањето и усвојувањето на Етичкиот кодекс. Ова произлегува од тоа што во три, од вкупно четири препораки, кои се однесуваат на пратениците, заклучоците целосно или делумно се однесуваат на Етичкиот кодекс. Од Собранието се бара содржината на Етичкиот кодекс и Упатството за негова употреба да бидат попривлечни за корисниците, да се обезбеди јасност и кохерентност на соодветните одредби и да се отстранат непотребните содржини. Понатаму, потребно е Кодексот да дефинира прекршочни санкции, да утврди кои собраниски тела се задолжени за доверливо советување и менторство, како и да ја допрецизира улогата на Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања во Собранието во спроведувањето на Кодексот. Исто така, ГРЕКО препорачува Етичкиот кодекс да вклучува внатрешни правила и процедури во Собранието за управување со контактите на лобистите, да се усвои новата верзија на Етичкиот кодекс и да се отстрани делот од Упатството за примена на Кодексот во кој лобистите се претставени како странски лица. По имплементирање на овие промени, финалниот чекор би бил усвојување на Етичкиот кодекс и Упатството за негова примена на седница на Собранието.

Собранието има клучна улога во борбата против корупцијата во државата. Оттука, посветеноста кон целосно спроведување на препораките на ГРЕКО се особено важни не само за зајакнување на антикорупциските напори и интегритетот на Собранието туку и за подобрување на ефикасноста на борбата против корупцијата во целост.

Информации за проектот

Проектот вклучува активности за истражување и застапување со цел поддршка на реформскиот процес во Северна Македонија преку зајакнување на реформската агенда во областа на владеењето на правото, а за остварувањето на оваа цел проектот предвидува соработка и консултација со сите релевантни чинители во борбата против корупцијата.

Проектот има цел заедно со антикорупциските институции да воспостави стратешка и долгорочна визија за развој на институциите со цел пресретнување на идните процеси и форми на корупција. Преку проектот, институциите и Институт за демократија ќе работат на преглед на клучните општествени процеси кои ќе влијаат во борбата против корупцијата до 2030 година, а врз основа на тоа ќе се изработат и планови како институциите да се справат со современите предизвици што ги носи борбата против корупцијата.

Преку овозможување политички дијалог помеѓу антикорупциските институции, Собранието и граѓанското општество, проектот се стреми кон остварување на три специфични цели:

- Поддршка на подобрувањето на процесот за креирање политики, повикувајќи се на долгорочните визии за корупциски ризици и идентификуваните недостатоци;
- Информирање на долгорочните планови за институционален развој, засновани на стратешко размислување и анализи од позиција на иднината;
- Едуцирање на јавноста и креирање јавна побарувачка за подобрување на антикорупциското планирање од страна на властите.

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 помогне во граѓанската вклученост при носењето одлуки и да ја зајакне партиципативната политичка култура. Преку зајакнување на слободарските вредности, ИДСЦС придонесува за 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

Сара Јанеска е помлад истражувач во Центарот за добро управување при Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје.

NED
NATIONAL
ENDOWMENT
FOR
DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

IDSCS | Институт за демократија
Социетас цивилис - Скопје