ПОБРЗИ ПОСТАПКИ НЕ ЗНАЧАТ И ПОБЕЗБЕДНИ УГОСТИТЕЛСКИ ОБЈЕКТИ: ИЗМЕНИТЕ НА ЗАКОНОТ ЗА УГОСТИТЕЛСТВО ВОВЕДУВААТ ДИГИТАЛИЗАЦИЈА, НО НЕ И СУШТИНСКА РЕФОРМА

Трагедијата во ноќниот клуб „Пулс“ во Кочани не беше несреќен случај, ниту, пак, последица од еден институционален пропуст. Таа претставуваше кулминација на децениски системски пропусти: нерегулирани правни празнини, недоследно спроведување на законите и длабоко вкоренетата култура на неодговорност и неказнивост. Токму ова беше заклучокот на институциите и граѓаните на тркалезната маса „**Што мора да направиме за ваква трагедија да не се повтори?**“ што ИДСЦС ја организира по повод една година од трагедијата во Кочани.

Трагедијата отвори една суштинска дебата во јавноста: како објект, кој не ги исполнувал елементарните безбедносни стандарди, успеал да добие дозвола за работа, да функционира повеќе од една деценија и да прими илјадници посетители - без ниту една институција или граѓанин да го доведе во прашање неговото работење.

Во обид да се утврдат системските слабости, Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) непосредно по трагедијата направи **антикорупциска проверка на законите и правилниците** коишто регулираат постапки поврзани со издавање одобренија и лиценци за работа, како и во рамките за вршење надзор врз нив.

Како еден од клучните нормативни фактори што овозможија да се случи трагедијата во „Пулс“ беше токму Законот за угостителска дејност. Во анализата, Комисијата укажува дека во законот постојат сериозни регулаторни ризици кои создаваат простор за коруптивни практики, а кои произлегуваат од непрецизно и нецелосно уредени постапки, неусогласеност со другите системски закони, отсуство на контролни механизми и можност за декларативно исполнување на условите без фактичка проверка од надлежен орган.

Сепак, петнаесет месеци подоцна, освен забраната за употреба на пиротехнички средства во затворен простор со измените на Законот за прекршоците против јавен ред и мир, законодавецот не донесе ниту една суштинска промена или реформа за превенција од нови трагедии. Денес, доколку некој појави интерес да отвори кабаре, ноќен клуб или дискотека, лиценцата за работа може да ја стекне по истата процедура и на истиот начин како и пред трагедијата во Кочани.

Неодамнешните измени на Законот за угостителска дејност по својата содржина изгледаат повеќе како пакет за техничко-административна дигитализација на постапките, а помалку како реформа за подобрување на регулацијата која ја засега безбедноста на граѓаните во угостителскиот сектор. Наместо суштински интервенции

за воведување построги услови за издавање лиценци, зајакнување на државниот надзор преку воведување задолжителни проверки и поефикасни санкции за прекршоците, измените на законот не адресираат ниту еден од пропустите што придонесоа до трагедијата во Кочани. Измените содржат бројни амандмани и речиси сите се движат во еден правец - дигитализација на административните постапки.

1. ИЗМЕНИТЕ НА ЗАКОНОТ ЗА УГОСТИТЕЛСКА ДЕЈНОСТ И ПОНАТАМУ ГИ ИГНОРИРААТ ПРЕПОРАКИТЕ НА ДКСК

Со измените, законодавецот целосно ги игнорира сите препораки од антикорупциската проверка на Законот за угостителска дејност спроведена од ДКСК, иако давањето такви препораки претставува една од клучните законски надлежности на Комисијата.

Препорака: При идни измени на Законот за угостителска дејност, кои се и повеќе од неопходни, пратениците да обезбедат суштинско разгледување и интегрирање на препораките од ДКСК, засегнатите институции и граѓанското општество за системско адресирање на идентификуваните регулаторни слабости и корупциски ризици.

2. САМОЕВАЛУАЦИЈАТА ЗА ИСПОЛНЕТОСТ НА ТЕХНИЧКИТЕ УСЛОВИ СЕГА Е ДИГИТАЛИЗИРАНА, НО И ПОНАТАМУ НЕКОНТРОЛИРАНА

И покрај бројните измени на законот, суштинскиот ризик од заобиколување на безбедносните стандарди останува непроменет. Уписот во регистарот за вршење угостителска дејност или стекнувањето лиценца за вршење угостителска дејност (кај ноќните клубови) и натаму се заснова на декларативна изјава од страна на угостителите дека ги исполнуваат минимално техничките услови. Законодавецот и понатаму не предвидува јасна обврска, ниту надлежен орган и рок за навремена верификација на доставената изјава од страна на надлежните органи. Ваквиот пристап создава можност угостителите да вршат дејност без државата да се осигури дека се исполнети безбедносните стандарди, додека институциите меѓусебно си ја префрлаат надлежноста за спроведување на увидот - ризик чии последици во пракса се покажаа како трагедија за дел од граѓаните.

Препораки:

- Покрај декларативно пријавување од страна на угостителите да се утврди законска обврска, конкретни надлежни институции во прецизен рок да спроведат задолжителен инспекциски увид на исполнетоста на минимално техничките услови, условите за противпожарна заштита и другите безбедносни стандарди пред објектот да започне со работа.
- Во законот да се предвиди формирање мешовита комисија составена од претставници на надлежните институции, која по приемот на документација од угостителите, задолжително ќе излегува на терен и ќе врши увид на

исполнетоста на безбедносните стандарди. Дополнително, се препорачува одлуката за издавање одобрение за работа да ја носи комисијата, а не поединец, со цел да се намалат корупциските ризици и можноста за дискреционо одлучување.
- Во рамките на прекршочните одредби да се предвидат соодветни и ефективни санкции за лажно пријавување, со цел да се зајакнат одговорноста и превенцијата од идни злоупотреби.

3. ПРОДОЛЖУВА НАДЗОРНИОТ ЈАЗ ПРИ ПРОВЕРКА НА РЕАЛНАТА УПОТРЕБА НА УГОСТИТЕЛСКИТЕ ОБЈЕКТИ

Во кривичната постапка која тековно се води, предмет на докажување е дали согласно со Законот за градење, градежните инспектори се надлежни да вршат надзор само при пренамена од станбен во деловен објект и обратно, или и при пренамена од еден во друг вид деловен објект. Каков и да е исходот, законот мора да предвидува соодветен надзор за двете ситуации.

Дополнителен предизвик за надзорните органи е отсуството на интегриран регистар со вкрстени податоци за вистинската намена на објектите и дејностите што се вршат во нив. Податоците за намената на објектот (кои се во надлежност на Агенцијата за катастар на недвижности, а со нив располагаат и општините) и податоците за регистрација на дејноста (кои се во надлежност на трговскиот регистар, општините и Министерството за економија) се водат како одделни евиденции, без воспоставена законска обврска за нивно меѓусебно поврзување и вкрстена проверка. Дополнително, не е предвидено која институција е надлежна да постапува доколку се увиди дека не соодветствува намената на објектот со регистрираната дејност, ниту, пак, кои механизми и санкции се на располагање во случај да постои неусогласеност.

Препорака: Имајќи го предвид големиот број објекти што се користат за угостителски активности, потребно е во законската рамка да се воспостави јасна обврска за институционална проверка на усогласеноста меѓу регистрираната дејност (угостителство), намената на објектот и институцијата која врши надзор. Ова може да се унапреди и со подобра координација меѓу надзорните органи и вкрстување на податоците од трговскиот регистар, регистарот на угостители што го водат Министерството за економија и општините и Агенцијата за катастар на недвижности.

4. ЦЕНАТА НА НЕУСОГЛАСЕНОСТА СО СТАНДАРДИТЕ ОСТАНУВА ПРЕНИСКА

Со измените, не се земени предвид повеќе препораки на ДКСК кои се однесуваат на усогласувањето со правната рамка за прекршоци и инспекциски надзор. ДКСК укажува дека висината на глобите не е сразмерна со тежината на можните последици, особено кога станува збор за заштита на животот, здравјето и безбедноста на луѓето, односно дека не се применува принципот на повисоки глоби за сериозни прекршоци, согласно

Institute for Democracy Societas Civilis -Skopje
NED NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

со Законот за прекршоци. Дополнително, останува нерешена и неусогласеноста со Законот за инспекциски надзор, каде што наместо законски утврдените инспекциски мерки (чл. 68-1 од ЗИН) се предвидува врачување покана за едукација (чл. 59-1 од ЗУД). Според ДКСК, ваквите решенија создаваат правна несигурност, ја намалуваат ефективноста на санкционирањето и оставаат простор за нееднаква примена на законските овластувања.

Препорака: Да се изврши ревизија на прекршочниот режим во Законот за угостителска дејност со цел санкциите да бидат соодветно прилагодени на ризиците и штетите што можат да произлезат од прекршувањата. Особено е потребно да се заострат казните за прекршоци кои можат да го загрозат животот, здравјето и безбедноста на граѓаните и да се обезбеди нивна усогласеност со решенијата предвидени во Законот за прекршоци и Законот за инспекциски надзор.

5. ДИГИТАЛИЗАЦИЈАТА ЌЕ ГИ ЗАБРЗА ПОСТАПКИТЕ, НО НЕМА ДА ГИ НАПРАВИ УГОСТИТЕЛСКИТЕ ОБЈЕКТИ ПОБЕЗБЕДНИ

Најголемиот дел од измените во законот се однесуваат на дигитализација на административните постапки. Иако ваквиот пристап теоретски го намалува ризикот од корупција преку ограничување на директниот контакт помеѓу угостителите и администрацијата, тој претставува само техничко подобрување на постојниот систем. Забрзување и поедноставување на постапките за стекнување дозволи за работа во области кои директно влијаат на јавната безбедност носи сериозен ризик, особено кога празнините остануваат, а постапката се дигитализира. На овој начин, наместо да се намали административниот товар врз бизнис-секторот, значително се намалува ефикасноста на државниот надзор.

Препорака: Дигитализацијата на процесите треба да се третира како комплементарна техничка мерка, а не како надомест за структурните слабости и празнини во законот. Во иднина, при дигитализирање на административните постапки потребно е да се земе предвид дали се работи за постапка која е од значење за јавната безбедност, пред да се пристапи кон нејзино натамошно упростување. Во спротивно, таа може да придонесе за понатамошна злоупотреба на постојните слабости и сериозен удар врз јавната безбедност.

6. НОВИОТ РЕГИСТАР НОСИ ТРАНСПАРЕНТНОСТ, НО БЕЗ ИСТОРИЈА

Измените на законот предвидуваат ресорното министерство да води регистар на издадени лиценци за ноќни барови, кабареа и дискоклубови. Меѓутоа, законот не ги утврдува содржината и формата на регистарот - тоа му се препушта на министерот да ги пропише со подзаконски акт. Со тоа, клучното прашање - што ќе содржи регистарот, се остава на дискреција на извршната власт, надвор од законска обврска и парламентарна контрола. Оттука, во отсуство на законско уредување на минималната содржина на регистарот, дури и квалитетно изработен Правилник, не претставува доволна гаранција за трајна транспарентност. Со секоја промена на министерот постои

можност содржината на регистарот да биде сведена на обичен список на активни лиценци, без никакви дополнителни информации за угостителите.

Препорака: Во законот експлицитно да се уреди минималната содржина на регистарот на издадени лиценци, вклучувајќи: изречени мерки, прекршочна историја, статус на лиценцата (активна/суспендирана/истечена) и други релевантни податоци за работењето на субјектите. Во таков случај, регистарот нема да има ограничена информативна вредност и ќе придонесе суштински кон поголема транспарентност, отчетност и информираност на граѓаните.

ЗАКЛУЧОК

Имајќи предвид дека токму регулаторните слабости во Законот за угостителска дејност беа посочени како еден од клучните фактори што овозможиле долгорочно функционирање на угостителски објекти без соодветни контроли и без придржување до безбедносните стандарди, јавноста оправдано очекуваше темелна реформа на законската рамка. Во моменти кога граѓаните се најопуштени и најранливи - кога се забавуваат, државата мора да гарантира дека безбедносните стандарди не се пропуштени на самодекларации и/или формалности, туку на строга и ефективна контрола и надзор.

Пратениците имаат клучна улога и директна одговорност за заштита на јавната безбедност и чувството на сигурност на граѓаните. Токму тие го носат конечниот збор дали законската рамка ќе остане со бројни структурни празнини или ќе стане реален механизам за превенција и заштита од повторување на историјата. Затоа, токму од нив се очекува да пристапат кон суштинска реформа на угостителската регулација и да обезбедат дека секој граѓанин ќе се чувствува безбедно на простори каде што државата има обврска да ги заштити неговиот живот и неговото здравје.

ЗА ПРОЕКТОТ

Овој документ за јавни политики е дел од проектот „**Поттикнување дебата за отчетност и антикорупција**“ чија главна цел е да придонесе кон процесот на реформи во Северна Македонија преку зајакнување на улогата на Собранието во борбата против корупцијата и неговото лидерство во спроведувањето и следењето на реформите за владеење на правото.. Проектот е поддржан од Националниот фонд за демократија.