
Варшава, 6 декември 2021 год.
Мислење-бр.: CORR-NMKD/427/2021 [NS]

МИСЛЕЊЕ ВО ВРСКА СО ПРЕДЛОГ- ЕТИЧКИОТ КОДЕКС ЗА ПРАТЕНИЦИТЕ ВО СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

За целта на изготвување на ова Мислење свој придонес дадоа Лолита Сигане (Основна група на ОБСЕ/ОДИХР на експерти за политички партии) и Марцин Валецки (визитинг соработник/истражувач на Колеџот „Св. Антони“ од универзитетот Оксфорд).

Врз основа на неофицијалниот превод на англиски јазик на предлог-Етичкиот кодекс нарачан од Канцеларијата на ОБСЕ за Демократски институции и човекови права.



Канцеларија на ОБСЕ за Демократски институции и човекови
права

Улица Миодова 10, PL-00-251 Варшава
Канцеларија: +48 22 520 06 00, факс: +48 22 520 0605
www.legislationline.org

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ И КЛУЧНИ ПРЕПОРАКИ

Предлог-Етичкиот кодекс на пратениците во Собранието на Република Северна Македонија (во натамошниот текст “Предлог-кодекс”) претставува саморегулаторна алатка чијашто цел е да воспостави стандарди и да обезбеди насоки за постапување на пратениците во Собранието (во натамошниот текст “пратеници”), како и правила за одговор на неприфатливо однесување на пратениците. Истиот се стреми да послужи како комплементарен документ на постоечката законска рамка со која се регулира работата на Собранието и улогата на пратениците, како и да ја обезбеди довербата од страна на јавноста во работата на пратениците и во институцијата на Собранието во целост.

Елаборирањето на Предлог-кодексот начелно силно се поздравува како важен предуслов за зајакнување на системот на јавен интегритет согласно препораките на Групата на држави против корупција на Советот на Европа (во натамошниот текст “ГРЕКО”).

Предлог-кодексот содржи важни одредби кои се засноваат и се инспирирани од меѓународните стандарди и најдобри практики за развивање етички насоки за јавните службеници. Предлог-кодексот служи како инструментален документ за пошироката јавност преку кој ќе се зголеми транспарентноста и јасноста во врска со работата на пратениците и Собранието во целост.

Истовремено, Предлог-кодексот ќе има корист од општо ревидирање со цел зголемување на неговата кохерентност и кохезивност, притоа имајќи предвид дека никакви контрадикторни поими нема да ја разводнат целта и намерата на Кодексот. Етичкиот кодекс треба да претставува концизен и лесно разбирлив документ кој служи како практично мерило за постојано оценување на однесувањето на пратениците. Тој треба да претставува живо тело на норми кои, преку едноставни и јасни апели и механизми за следење, ќе може да се дискутираат, толкуваат и применуваат согласно развојните потреби и промени во јавниот домен и дискурс.

Поконкретно, а во дополнение на горенаведеното, ОБСЕ/ОДИХР ги дава следните препораки за натамошно зајакнување на статусот на Предлог-кодексот како промотор на етичкото и моралното однесување на пратениците во сообразност со меѓународните стандарди и најдобри практики:

А. препорачливо е во Предлог-кодексот да се вклучи третата цел: пратениците да се насочуваат во однос на етичките основи при извршување на своите должности и да ги структурираат своите постапки следејќи ја општата култура на интегритет. [ставови 27-28];

Б. да се засили низ целиот текст статусот на Предлог-кодексот како рамка за препорачливо и пожелно однесување на пратениците [став 30];

В. во Предлог-кодексот јасно да се посочи неговата поврзаност со други закони и регулативи со кои се уредува работата како на пратениците, така и на јавните службеници. Предлог-кодексот не треба да служи како обид за толкување и сумарно прикажување на какви било норми од други закони, со оглед на тоа што ова би можело да создаде двосмислености [ставови 31- 36];

Г. во Предлог-кодексот да се засилат одредбите во врска со еднаквоста и недискриминацијата преку ставање фокус врз однесувања кои вклучуваат

сексуално недолично однесување и шовинистички јазик и преку обрнување особено внимание кон создавањето на родово чувствително Собрание, како и преку користење на родово неутрална терминологија низ целиот текст од Предлогот [ставови 43-48];

Д. да се додаде упатување во врска со однесувањето на пратениците во Собранието во однос на постапката за гласање, и конкретно да се спречи праксата на 'гласање во отсуство', каде гласењето се обезбедува во име на пратеници кои физички не се присутни во Собранието [став 49];

Ѓ. во Предлог-кодексот да се ревидираат одредбите така што ќе се воведат гаранции за правото на слобода на изразување, особено за време на политички и/или пленарни седници, освен ако тоа не предизвикува омраза или нетолеранција на која било основа, посредно или непосредно, и не повикува на насилство или пак на друг начин ја злоупотребува јавната доверба и интегритет, како и да се ревидираат оние одредби кои се однесуваат на приватниот живот на пратениците со цел да се обезбеди заштита на слободата при собраниските расправи и да се спречи неоправданото кршење на приватниот живот на пратениците [ставови 50 и 60];

Е. во Предлог-кодексот да се ревидира онаа одредба која се однесува на судирот на интереси во однос на поткликнување на пратениците под партиски притисоци и ветувања со оглед на тоа што ова може да противречи на начелото на внатрешна партиска автономија [став 70];

Ж. во Предлог-кодексот да се ревидираат одредбите во врска со учеството во изборни кампањи, преку избегнување на задирањето во политичкиот живот и активностите на пратениците, и преку истовремено регулирање на користењето на јавни ресурси, како на пример транспорт, персонал или опрема за унапредување на изборни цели [став 73];

З. да се разгледа можноста за дефинирање на стандарди за вработување на членови на семејството на пратениците во Собранието [став 74];

С. да се прошират одредбите од Предлог-кодексот во врска со механизмите за следење на примената на Предлог-кодексот и во однос на доверливото советување со цел да се избегне создавање на двосмислености и потенцијално поткопување на непартиското постапување [ставови 75-78];

И. да се разгледа можноста да се додадат конкретни одредби во врска со јакнење на свеста за етичкото однесување на пратениците и давање совети во врска со нивното постапување [став 84].

Овие препораки, заедно со други дополнителни препораки се вклучени во текстот на ова Мислење и истите се напишани со засенчени букви.

Како дел од својот мандат да им помага на земјите учеснички на ОБСЕ во спроведувањето на обврските на ОБСЕ, ОБСЕ / ОДИХР, на барање, го разгледува предлогот и постојното законодавство со цел да ја процени нивната усогласеност со меѓународните стандарди за човекови права и со заложите на ОБСЕ и дава конкретни препораки за подобрување.

ТАБЕЛА СО СОДРЖИНИ

I. ВОВЕД	6
II. ОПСЕГ НА МИСЛЕЊЕТО	6
III. ПРАВНА АНАЛИЗА И ПРЕПОРАКИ	7
1. Правосилни меѓународни стандарди за човекови права и Заложби на ОБСЕ во сферата на човековата димензија	7
2. Позадина	10
3. Статусот на Предлог-кодексот	12
3.1. Цел и јазик на Предлог-кодексот	12
3.2. Поврзаност на Предлог-кодексот со други закони Error! Bookmark not defined.	
4. Основни етички начела и очекувано однесување на пратениците во Собранието	16
4.1. Основни етички начела и вредности..... Error! Bookmark not defined.	
4.2. Очекувано постапување и однесување на пратениците	17
4.2.1. Однесување со собраниските служби и останатите вработени во институцијата.....	17
4.2.2. Еднаквост и недискриминација	18
4.2.3. Однесување на пленарни седници и седници на работни тела	19
4.3. Уредување на приватниот живот на пратениците	21
5. Спречување на корупција	23
5.1. Ограничувања во врска со вработување и пост-вработување, судир на интереси и лобирање	23
5.2. Употреба на јавни средства и фондови..... Error! Bookmark not defined.	
6. Следење и санкционирање	27

АНЕКС: Предлог-кодекс за етичко однесување на пратениците во Собранието на Република Северна Македонија

I. ВОВЕД

1. На 3 август 2021 год., Претседателот на Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања во Собранието на Република Северна Македонија достави до Канцеларијата на ОБСЕ за Демократски институции и човекови права (во натамошниот текст “ОДИХР”) барање за правно разгледување на Предлог-кодексот.
2. На 23 август 2021 год., ОДИХР одговори на ова барање, потврдувајќи ја подготвеноста на Канцеларијата да изготви правно мислење во врска со усогласеноста на Предлог-кодексот со меѓународните стандарди за човекови права и заложбите на ОБСЕ во сферата на човековата димензија.
3. Ова Мислење е изготвено како одговор на горенаведеното барање. ОДИХР ја спроведе оваа проценка во рамките на својот мандат да им помага на земјите учеснички на ОБСЕ во спроведувањето на нивните заложби кон ОБСЕ.

II. ОПСЕГ НА МИСЛЕЊЕТО

4. Опсегот на ова Мислење го покрива само Предлог-кодексот доставен за разгледување. Ограничено на тој начин, Мислењето не претставува целосен и сèопфатен преглед на целокупната правна и институционална рамка со која се уредуваат собраниските правила и стандарди во Северна Македонија. Мислењето повремено се повикува и на Упатството за примена на Етичкиот кодекс за пратениците во Собранието на Република Северна Македонија (во натамошниот текст “Предлог-упатство”) кое ги толкува и дообјаснува одредбите од Предлог-кодексот.
5. Мислењето покренува клучни прашања и обезбедува индикации во врска со областите на загриженост. Во интерес на концизноста, тоа повеќе се фокусира врз оние одредби кои бараат измени или подобрувања, наместо врз позитивните аспекти на Предлог-кодексот. Правната анализа којашто следува се заснова врз меѓународни и регионални стандарди, норми и препораки за човековите права и владеењето на правото, како и врз важечките заложби на ОБСЕ во сферата на човековата димензија. Исто така, Мислењето ги истакнува, како што е соодветно, добрите практики од други земји членки на ОБСЕ во оваа област. Кога се повикува на националното законодавство, ОДИХР не се залага за некој специфичен модел на земја; туку по прво се фокусира на обезбедување јасни информации за применливите меѓународни стандарди, притоа илустрирајќи на кој начин истите се спроведуваат во пракса во одредени национални закони. На секој пример на земја секогаш треба да му се пристапува со претпазливост бидејќи тој не мора нужно да се преслика и во друга земја и секогаш треба да се разгледува во контекстот на пошироката национална институционална и правна рамка, како и во контекстот на земјата и политичката култура.

6. Дополнително, а согласно со *Конвенцијата за елиминирање на сите облици на дискриминација против жените*¹ (во натамошниот текст “КЕСОДЖ”) и *Акцискиот план на ОБСЕ за унапредување на родовата еднаквост* од 2004 година² и заложбите за вклучување на родовите прашања во активностите, програмите и проектите на ОБСЕ, Мислењето на соодветен начин ги интегрира родовата перспектива и перспективата на различност.
7. Ова Мислење се заснова врз неофицијален англиски превод на Предлог-кодексот нарачан од ОБСЕ/ОДИХР, и истиот е припоен кон овој документ во форма на Анекс. Грешки како резултат на преводот може да постојат. Во случај Мислењето да биде преведено на друг јазик, англиската верзија ќе има предност.
8. Во поглед на горенаведеното, ОБСЕ/ОДИХР би сакал да нагласи дека ова Мислење не го спречува ОБСЕ/ОДИХР во иднина да формулира дополнителни пишани или усни препораки или коментари во врска со соодветни предметни прашања во Северна Македонија.

III. ПРАВНА АНАЛИЗА И ПРЕПОРАКИ

1. ПРАВОСИЛНИ МЕЃУНАРОДНИ СТАНДАРДИ ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА И ЗАЛОЖБИ НА ОБСЕ ВО СФЕРАТА НА ЧОВЕКОВАТА ДИМЕНЗИЈА

9. Преку заложбите на ОБСЕ во сферата на човековата димензија кои се однесуваат на демократските институции, се препознава дека силната демократија зависи од степенот на нејзиното постоење како интегрален дел од националниот живот на демократските вредности и практики, како и од поширокиот опсег на демократски институции.”³ Ова претпоставува дека за целта на градење демократски институции дополнително важно е да се обезбеди јавните службеници да се придржуваат до одредени професионални и етички стандарди.⁴
10. Во таа смисла, во својата *Бриселска декларација* од 2006 година, Парламентарното собрание на ОБСЕ (ПС на ОБСЕ)⁵, откако препозна дека доброто владеење, особено во националните претставнички тела, е суштинско за здравото функционирање на демократијата, ги охрабри сите Собранија во земјите учеснички на ОБСЕ (во натамошниот текст “ЗУ”) да:
 - изработат и објават ригорозни стандарди за етичко и службено однесување на пратениците и нивниот персонал;
 - да воспостават ефикасни механизми за јавно обелоденување на финансиските информации и потенцијалните судири на интерес на пратениците и нивниот персонал;

1 *Конвенција на ОН за елиминирање на сите облици на дискриминација против жените, усвоена со Резолуцијата 34/180 на Генералното Собрание на ОН на 18 декември 1979 год. Северна Македонија се приклучи на Конвенцијата на 18 јануари 1994 год.*

2 Види во параграф 32 од Акцискиот план на ОБСЕ за унапредување на родова еднаквост усвоен со Одлука бр. 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), <<http://www.osce.org/mc/23295?download=true>>..

3 [Документ од Копенхашкиот состанок на Конференцијата на ОБСЕ за човековата димензија](#) (Копенхаген, 5 јуни-29 јули 1990), параграф 26.

4 Види во ОБСЕ/ОДИХР, *Основна студија: Професионални и етички стандарди за пратениците*, (Варшава, 2012), стр. 8.

5 Парламентарно Собрание на ОБСЕ, *Бриселска декларација на Парламентарното Собрание и Резолуции на ОБСЕ* (Брисел, 2006), параграф 32–33.

- да формираат канцеларија за јавни стандарди до која ќе може да се поднесуваат оплаки за прекршување на стандардите од страна на пратениците и нивниот персонал.
11. Додека меѓународната заедница на собранија и организациите за поддршка на собранијата успешно ги разработија меѓународните стандарди или одредници за Собранието како институција⁶, далеку помалку напредок е постигнат во однос на развивање на стандардите за етичко однесување на поединечни пратеници.
 12. Основните начела за зачувување на интегритетот на институцијата и задржување на довербата на јавноста, како и барањето нејзините членови да постапуваат на начин што нема да го наруши угледот на институцијата беа изработени и вградени во голем број меѓународни документи како примери на меѓународна добра практика на демократско управување. Меѓу останатите студии, Основната студија на ОБСЕ: Професионални и етички стандарди за пратениците⁷ служи како јавна публикација во која се комбинирани анализите и добрите практики за тоа како да се изградат и реформираат системите кои ги поставуваат професионалните и етичките стандарди за пратениците и кои го регулираат нивното однесување со цел да се обезбеди исполнување на таквите стандарди.
 13. И покрај тоа што најголем дел од овие документи претставуваат меки законски инструменти со тоа што се советодавни по својата природа⁸, потребно е да се споменат и напорите што ги прави ГРЕКО во однос на развивање на упатства за посилен интегритет на пратениците. Посебно, во својот четврт круг на евалуација во кој се оценуваат мерките против корупција меѓу пратениците, судиите и обвинителите, тимовите за евалуација на ГРЕКО во своите оценки силно ги нагласија кодексите на однесување и дадоа препорака истите да се изработат во најкраток можен рок во оние држави во кои таквите кодекси сè уште не се изработени⁹.
 14. Понатаму, законски обврзувачките обврски што се однесуваат на поткуп на јавни службеници, а кои може да вклучуваат и пратеници, се појавуваат за потписниците на *Казнено-правната конвенција против корупција на Советот на Европа*¹⁰ и *Конвенцијата на ОН против корупцијата* (во натамошниот текст “КОНПК”). Особено во втората конвенција се обезбедува одредница за антикорупциски

⁶ Меѓупарламентарната унија (МПУ) ја усвои Универзалната декларација за демократија во 1997 год., која освен што ги наведува клучните елементи на демократиите, забележува дека демократијата „бара постоење на репрезентативни институции на сите нивоа, а особено парламент во кој се застапени сите компоненти на општеството и кој ги има потребните овластувања и средства да ги изрази волјата на народот преку законодавство и надгледување на владините активности“. Оттогаш, многу регионални парламентарни асоцијации, вклучително и Парламентарното здружение на Комонвелтот (СРА) и Собранието на франкофонијата (АФФ), усвоија одредници или критериуми за демократски парламенти, кои ги опишуваат клучните карактеристики на демократскиот парламент. Во поново време, Декларацијата за парламентарна отвореност стана важна референтна точка за парламентите кои сакаат да станат поотворени и потранспарентни. Декларацијата за парламентарна отвореност е поддржана од над 180 парламентарни мониторинг организации на граѓанското општество од над 80 земји, како и зголемен број парламенти и парламентарни здруженија.

⁷ ОБСЕ/ОДИХР, *Основна студија: Професионални и етички стандарди за пратениците*, (Варшава, 2012 год.)

⁸ Види, на пример, во *Водечките упатства за борба против корупцијата на Советот на Европа*, во кои е вклучено упатството бр. 15, “да се охрабри усвојувањето на кодексот на однесување од страна на избраните претставници; *Резолуцијата на Парламентарното Собрание на Советот на Европа бр. 1214* потврдувајќи го растечкиот меѓународен консензус за неопходноста од механизам за откривање на интересот на членовите како минимум во регулирањето на парламентарното однесување; *Резолуција 316 на Конгресот на локални и регионални власти на Советот на Европа* фокусирајќи се на ризиците од корупција и нагласувајќи ја важноста од промовирање „култура заснована на етички вредности“; *Препорака на Советот на Европа CM/Rec (2017) за законско регулирање на активностите за лобирање во контекст на јавното одлучување и меморандум со образложение*.

⁹ Види во ГРЕКО, *Четврт круг на евалуација, Извештаи за евалуација и усогласеност*: од вкупно 49 држави кои се дел од евалуацијата на ГРЕКО, 28 имаат усвоено или преземено чекори кон усвојување на таков кодекс. Сепак, само девет од овие држави целосно се усогласени со препораките на ГРЕКО.

¹⁰ *Казнено-правна конвенција против корупција на Советот на Европа* (Стразбур, 27 јануари 1999 год.); Северна Македонија ја ратификуваше Конвенцијата на 28 јули 1999 год.

иницијативи, преку поставување на сѐопфатен збир на стандарди, мерки и правила што државите треба да ги спроведуваат, а коишто вклучуваат превентивни мерки, како и криминализација на одредени дела¹¹. Во законодавното Упатство за спроведување на КОНПК¹² се обезбедува опис на мерките потребни за спроведување на Конвенцијата, преку развивање на пристап во три етапи со кој се утврдуваат а) задолжителните барања што државите треба да ги преземат, б) опционални барања што државите се обврзани да ги разгледаат и в) натамошни опционални мерки што државите можеби ќе сакаат да ги спроведат. Исто така, Упатството обезбедува корисна референтна точка за пратениците, каде во членот 8 се вели дека секоја држава треба да промовира интегритет, чесност и одговорност меѓу своите јавни службеници и треба да се стреми да ги применува “кодексите или стандардите за однесување за целите на точно, чесно и правилно извршување на јавните функции.”¹³.

15. Конечно, членот 19 од *Меѓународниот пакт за граѓански и политички права* (во натамошниот текст “МПГПП”)¹⁴, како и членовите 8 и 10 од *Конвенцијата на Советот на Европа за заштита на човековите права и слободи* (во натамошниот текст “Европска конвенција за човекови права”)¹⁵ треба да бидат почитувани како важни гаранции за правата на слобода на изразување на пратениците и почитување на приватниот и јавниот живот.
16. Режимот на етика и однесување е во интеракција со одредбите што се однесуваат на пратеничкиот имунитет и на слободата на изразување на пратениците, што по себе претставува политички говор пар екселанс. Важноста на правото на слобода на изразување, загарантирано со членот 10 од Европската конвенција за човекови права, особено за избран претставник на народот, постојано се нагласува од страна на Европскиот суд за човекови права во неговата судска пракса¹⁶. Во исто време, пратениците можеби ќе треба да се соочат со ограничувања кои се однесуваат и на нивното политичко однесување. Во *случајот Караксони и други против Унгарија (Karácsony and Others v. Hungary)*¹⁷ Судот, исто така, утврди дека, иако слободата на собраниската дебата е од фундаментално значење во едно демократско општество, таа по природа не е апсолутна. Остварувањето на слободата на изразување во Собранието носи со себе „должности и одговорности“ наведени во членот 10 став 2 од Европската конвенција за човекови права со цел да се обезбеди ефективна работа на Собранието. Во таа смисла, собранијата имаат право „да

¹¹ *Конвенцијата на ОН против корупцијата* (Њу Јорк, 2004 год); Северна Македонија ја ратификуваше КОНПК на 13 април, 2007 год.

¹² ОН, *Законодавно упатство за спроведување на Конвенцијата на Обединетите нации против корупцијата*, стр. 1.

¹³ *ibid*, стр. 26.

¹⁴ *Меѓународниот пакт за граѓански и политички права (МПГПП) на ОН* усвоен со Резолуција 2200А (XXI) на Генералното Собрание на ОН на 16 декември 1966 година. Северна Македонија му пристапи на МПГПП на 18 јануари, 1994 година.

¹⁵ *Конвенцијата на Советот на Европа за заштита на човековите права и основни слободи*, потпишана на 4 ноември 1950 година, стапи на сила на 3 септември 1953 година. Република Северна Македонија ја ратификуваше ЕКЧП на 10 април, 1997 година.

¹⁶ Види, на пр, во, Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП), *Castells v. Spain* (поднесок на жалба бр. 11798/85, пресуда на Пресудата од 23 април 1992), параграф 42, дополнително потврдено во голем број случаи кои се однесуваат на слободата на изразување на пратениците во националните или регионалните собранија (види, меѓу останатите власти, *Jerusalem v. Austria*, бр. 26958/95, § 36, ЕСЧП 2001 II; *Féret v. Belgium*, бр. 15615/07, § 65, 16 јули, 2009 год., и *Otegi Mondragon v. Spain*, бр. 2034/07, § 50, ЕСЧП 2011), како и во низа случаи кои се однесуваат на ограничувања на правото на пристап до суд кои произлегуваат од делувањето на пратеничкиот имунитет (види *A. v. the United Kingdom*, бр. 35373/97, § 79; *Cordova v. Italy* (бр. 1), бр. 40877/98, § 59, ЕКЧП 2003 I; *Cordova v. Italy* (бр. 2), бр. 45649/99, § 60, ЕСЧП 2003 I; *Zollmann v. the United Kingdom* (dec.), бр. 62902/00, ЕСЧП 2003 XII; *De Jorio v. Italy*, бр. 73936/01, § 52, 3 јуни, 2004; *Patrono, Cascini and Stefanelli v. Italy*, бр. 10180/04, § 61, 20 април, 2006; и *C.G.I.L. u Cofferati v. Italy*, бр. 46967/07, § 71, 24 февруари, 2009 година).

¹⁷ Види во ЕСЧП, *Karácsony and Others v. Hungary* (GC), (поднесок на жалба бр. 42461/13 и 44357/13, пресуда од 17 мај, 2016 година), параграф 139.

реагираат кога нивните пратеници се впуштаат во неуредно однесување што го нарушува нормалното функционирање на законодавниот дом. Исто како што општо признатото правило за пратенички имунитет нуди зајакната, но не и неограничена заштита на говорот во Собранието, така и некои ограничувања на говорот во Собранието – мотивирани од потребата да се осигура дека собраниската работа се одвива на уреден начин – исто така треба да се сметаат за оправдани“¹⁸

17. Истовремено, заштитата на правото на слободата на изразување треба да е рамномерна со правото на приватен живот загарантирано со членот 8 од Европската конвенција за човекови права.¹⁹ Нивото на заштита на кое јавните личности, а особено политичарите, имаат право, Европскиот суд за човекови права опширно го има разгледувано во случаите за клевета²⁰, како и во потесен опсег на случаи²¹ кои директно ја засегаат рамномерноста меѓу степенот на приватност на кои политичарите како јавни личности имаат право и правото на слобода на изразување што го има пошироката јавност. Во овие случаи генерално се утврдува дека таквите личности навистина имаат право на заштита на нивниот приватен живот, но со одредени квалификации, вклучително и разумно очекување на тест за приватност што ги зема предвид јавната функција/моќ/профил како релевантни критериуми (види подолу во подделот 4.3).

2. ПОЗАДИНА

18. Пратениците во Собранието на Република Северна Македонија се предмет на правила на однесување содржани во различни законски и подзаконски акти, како што се Уставот, Кривичниот законик, Законот за пратеници во Собранието, Законот за собрание, Законот за спречување на корупција, Законот за спречување судири на интереси, Законот за лобирање и Деловникот за работа на Собранието. Во 2012 година започната е иницијатива за воведување на збир на правила на однесување за пратениците, но истата не беше реализирана.
19. Извештајот на ГРЕКО од 2013 година од четвртиот круг на евалуација на поранешната југословенска Република Македонија²² препорачува брзо да се премине кон изготвување на кодекс на однесување на пратениците во Собранието, што ќе биде придружен со механизам за надзор и санкции во случај на недолично однесување, како и со механизам за јакнење на свеста на пратениците во однос на стандардите што се очекуваат од нив.
20. Кодексот за етичко однесување на пратениците во Собранието на Република Северна Македонија (во натамошниот текст “изворниот кодекс”)²³ беше усвоен на 11 јуни 2018 година на 47-та пленарна седница на Собранието²⁴ и со него се

¹⁸ Ibid

¹⁹ Види во ЕСЧП, *Karhuvaara and Italehti v. Finland* (поднесок на жалба бр. 53678/00, пресуда од 16 февруари, 2005 година), параграф 42.

²⁰ Види, на пример, во ЕСЧП, *Lingens v Austria*, (поднесок на жалба бр. 9815/82, пресуда од 8 јули, 1986 година).

²¹ Види во ЕСЧП *Von Hannover v. Germany* (поднесок на жалба бр. 59320/00, пресуда од 24 септември, 2004 година) и *Karhuvaara and Italehti v. Finland* (жалба бр. 53678/00, пресуда од 16 февруари, 2005 година).

²² Види во ГРЕКО, Извештај од Четвртиот круг на евалуација “Спречување на корупцијата во однос на пратениците, судиите и обвинителите” во врска со поранешната југословенска Република Македонија, усвоен на 6 декември, 2013 година, параграф 35, достапен на: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9ab5> (последен пат посетена на 11 ноември, 2021 година).

²³ Кодекс на етичко однесување на пратениците во Собранието на Република Северна Македонија, Службен весник бр. 109 од 12 јуни, 2018 година, достапен на: <https://www.sobranie.mk/code.nspx> (последен пат посетена на 11 ноември, 2021 година).

уредуваат основните етички начела, правила и стандарди на однесување на пратениците во Собранието. Изворниот кодекс содржи 22 члена и 6 поглавја со кои се покриваат а) општите одредби: опсегот и целите; б) основните етички начела: објективност и почитување на другите, одговорно постапување, избегнување лични придобивки и одбивање услуги/подароци/донации кои би влијаеле на одлуките, меѓусебно почитување; в) правила на однесување: основни правила, судир на интереси, забрана за корупција, примање подароци, буџетска и финансиска дисциплина, користење на собраниските средства; г) повреди на Кодексот со правење разлика меѓу лесни и тешки повреди, определување на Комисијата за деловнички и имунитетно-мандатни прашања (во натамошниот текст „Комисијата“) за дисциплинско тело (кое ќе го донесе дисциплинскиот деловник), санкции за лесни повреди (предупредување) и тешки повреди (јавна опомена), застареност (шест месеци), д) изјава за прифаќање на кодексот што ќе биде потпишана од страна на пратеникот и јавност на Кодексот; е) прелиминарни и конечни одредби.

21. Во својот Втор извештај за усогласеност од четвртиот круг на евалуација, ГРЕКО²⁵ го поздравува усвојувањето на Кодексот, притоа сепак забележувајќи дека конзистентноста на неговите правила бара дополнително прилагодување (постои преклопување на одредени одредби на исти теми). Во однос на механизмот за извршување, Извештајот бара Комисијата да ги усвои процедуралните и другите правила за спроведување. Извештајот, исто така, утврдува дека само предупредување како единствена применлива санкција (иако би била јавна) е јасно недоволна за справување со различните ситуации што би можеле да се појават. Што се однесува до мерките за промовирање на Кодексот и јакнење на свеста за неговата содржина, состојбата ќе треба да се преиспита откако најавените мерки (објавување, обука) и евентуално други иницијативи ќе бидат фактички имплементирани.
22. Во јануари 2019 година, Собранието усвои амандмани на изворниот Кодекс со ревидирани правила во однос на судирот на интереси, подароци и санкции кои веднаш беа објавени во Службен весник. Во јули 2019 година, надлежниот надзорен орган – Собраниската Комисија донесе „Правила за водење на постапка за утврдување на лесни и тешки повреди и изрекување на мерки утврдени во Етичкиот кодекс на пратениците“, во кои беше опфатен и образец за пријавување на подароци²⁶. Иако ги поздравува горенаведените амандмани во смисла на тоа дека истите се движат „во вистинската насока“, ГРЕКО дополнително забележува²⁷ дека во некои аспекти тие сè уште не создаваат поголема јасност или конзистентност ²⁸.
23. Предлог-кодексот поднесен за разгледување треба да се смета како нов документ предвиден да го замени изворниот Кодекс, следствено на последните препораки на ГРЕКО. Во таа смисла, потребно е да се забележи дека согласно клучните начела на добро изготвување на закони, Предлогот треба да се стреми јасно да ги

²⁵ Види во ГРЕКО, Втор извештај на усогласеност од четвртиот круг на евалуација “Спречување на корупција во однос на пратениците, судиите и обвинителите” во врска со поранешната југословенска Република Македонија, усвоен на 22 јуни, 2018 година, достапен на: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16808cc85f> (последен пат посетена на 11 ноември, 2021 година).

²⁶ ГРЕКО, Привремен извештај од четвртиот круг на евалуација “Спречување на корупција во однос на пратениците, судиите и обвинителите” во врска со поранешната југословенска Република Македонија, усвоен на 25 септември, 2020 година, параграф 8, достапен на: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16809fc80e> (последен пат посетена на 22 ноември, 2021 година).

²⁷ Ibid, параграф 9

²⁸ Посебно, според ГРЕКО, одредбите не се јасни во врска со конкретните мерки што треба да се превземат во случај на потенцијален судир на приватните интереси на пратениците. Одредбите за подароците се повторливи и контрадикторни.

идентификува целите на политиката врз основа на евалуација на веќе усвоените закони. Така, прашањето што се наметнува попрво се однесува на образложението за донесување на нов Кодекс наместо на оценувањето на ефикасноста на постоечкиот и на воведувањето на релевантни измени доколку е потребно. Изработката на нови закони и прописи без неопходно да се земе предвид фактот дека главната цел на законодавната активност е создавање на документ што ефективно ќе се применува, доведува до генерално низок квалитет и ефикасност на законодавството, при што кохерентната имплементација се заменува со постојан процес на ново донесување закони. Во исто време, добрите практики од одредени земји учеснички на ОБСЕ покажаа дека длабинскиот процес на креирање политики, каде што дебатите се засноваат врз докази и опсежни истражувања, како и врз спроведување на ex ante проценка на влијанието на регулативата (во натамошниот текст „РИА“) помагаат преостанатиот процес на изготвување и расправа во врска со законодавството да биде многу покохерентен. Исто така, таквиот процес заштедува време, бидејќи стекнатото знаење и убедување дека е неопходен нов закон или амандман доведува до тоа консултациите да бидат поинформативни и помага во текот на целиот процес на оценување.

3. СТАТУС НА ПРЕДЛОГ-КОДЕКСОТ

24. Согласно Предлог-кодексот, со истиот се уредуваат основните начела и стандарди на етичко однесување на пратениците. Истиот себеси се дефинира како *“алатка за саморегулација чија цел не е да се контролира работата на пратениците/пратеничките, туку да воспостави стандарди за однесувањето, да дава насоки за постапувањето, да воспостави општи правила за одговор на неприфатливо однесување и да обезбеди доверба од страна на јавноста во работата на пратениците/пратеничките и Собранието”*. Предлог-кодексот служи како комплементарен документ на постоечката законска рамка со која се уредува работата на Собранието и улогата на пратениците, како и начинот на кој пратениците би требало да се однесуваат, што конкретно се очекува од нив, и се воспоставуваат стандарди на добро однесување и квалитет во работењето на пратениците на што тие се имаат согласено.

3.1. Цел и јазик на Предлог-кодексот

25. Предлог-кодексот не ја оцртува во доволна мера својата општа природа на стремеж за промовирање на одреден тип на однесување, туку попрво упатува на правосилно спроведување на истиот. Формулации како што се *“со овој кодекс се уредуваат”* и *“следењето и примената на кодексот се задолжителни”* оставаат впечаток на документ со сила на закон.

Препознавајќи го фактот дека етичките кодекси треба да се стремат да го насочуваат однесувањето на оние за коишто се применуваат, нивната мисија ги надминува јасно поставените правила со кои се пропишуваат или забрануваат одредени постапки. Намерата на кодексот е да ги изрази заедничките вредности и водечките принципи што служат да го насочуваат и истовремено оценуваат однесувањето на пратениците. Во таа смисла, нивото на доверба што јавноста го има како во пратеникот како поединец, така и во Собранието како институција кое пратеникот ја претставува е релевантно. Главниот мотив зад зголемениот притисок врз законодавците да усвојуваат кодекси на однесување е во насока на задржување

- и зголемување на довербата како во самото собрание, така начелно и во претставничката демократија.
26. Во таа смисла, јазикот што се користи во Предлог-кодексот не треба да биде премногу императивен и крут; Предлог-кодексот треба да служи попрво како аспирација на етичкото и моралното однесување, наместо заповед. Во случај на користење на премногу императивни формулации, Предлог-кодексот наместо жив организам се соочува со ризикот да стане формалистички документ чиешто барања е невозможно да се исполнат во пракса. Во зависност од политичката култура, признавањето на грешки, и последователното јавно извинување (вклучувајќи, на пример, и јавно извинување од говорницата на Собранието и овозможување целиот извештај во врска со однесувањето да биде достапен на веб-страницата на Собранието) може да бидат моќна алатка за јавна отчетност. Доколку таквиот механизам не е дозволен, а таквата култура на признавање грешки не се развива, реакцијата кон потенцијалните обелоденувања може да биде контрапродуктивна – преку обиди за прикривање, чекање додека некои други прашања не го превземат вниманието итн. На пример, и во Обединетото Кралство²⁹ и во Летонија³⁰ подеднакво, Кодексите за етичко однесување и постапување на пратениците се формулирани на еден поаспиративен јазик, преку кој се препознава вредноста на признавање на грешките од страна на пратениците. **Врз основа на горенаведените размисли, препорачливо е низ целиот текст да се засили статусот на Предлог-кодексот како рамка за препорачано и пожелно однесување на пратениците.**
27. Предлог-кодексот има за цел “да ги уреди и промовира етичките начела и стандарди на постапување и однесување што се очекуваат од пратениците”, како и да “ја зголеми отвореноста, транспарентноста и интегритетот на пратениците и на Собранието и да ја засили довербата на јавноста во функцијата пратеник во Собранието”. Втората цел ја нагласува функцијата на Предлог-кодексот како важен инструмент за организациите од граѓанското општество (во натамошниот текст “ГО”) и генерално за јавноста, во нивните напори да ги сметаат пратениците отчетни во однос на јасно поставениот збир на стандарди, и на тој начин се поздравува неговиот придонес кон остварување поголема транспарентност и јасност во работењето на Собранието во целост.
28. Во исто време, изготвувачите би можеле да гледаат на кодексот како на документ што создава етички основи и развива култура на етика и интегритет меѓу пратениците. Образложението зад ова е неодложната потреба да се дизајнираат стратегии на доверба и системи на интегритет со што ќе се обезбеди соодветен одговор на прашања што се смета дека ги поткопуваат напорите што ги прави законодавецот да ја одржи довербата на јавноста. Во таа смисла, кодексите на однесување/етика треба да се гледаат како збир на правила, процедури и стандарди наменети да послужат како ресурси на собранијата за одржување и зајакнување на јавната доверба: не со примена на режим на санкции за казнување на сторителите, туку попрво како признавање на фактот дека однесувањето на поединечни пратеници во крајна линија значи грижа за собранието како институција, и дека неуспехот да одговори на неприфатливото однесување може да има штетен ефект

²⁹ Кодексот на однесување на Парламентот на ОК на самиот почеток јасно утврдува дека: “Целта на кодексот на однесување е да им помогне на пратениците во извршувањето на нивните обврски кон Домот, нивните избирачи и пошироката јавност”, види во ОК, Кодекс на однесување на пратениците во Парламентот, изготвен согласно Резолуцијата на Домот од 19 јули 1995 година, член 1, достапно на: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmcode/1882/188201.htm> (последен пат посетена на 11 ноември, 2021 год.).

³⁰ Целта на етичкиот кодекс на Летонија е “да воспостави високи стандарди на однесување, и со тоа да ја зголеми довербата на општеството во работата на [собранието]”, види во Етичкиот кодекс за претставниците во Сеима во Република Летонија, член 1, достапно на: <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/rules-of-procedure> (последен пат посетено на 11 ноември, 2021 год.).

врз довербата на јавноста во Собранието како институција, и во претставничката демократија во целост.

ПРЕПОРАКА А.

Во Предлог-кодексот да се вклучи третата цел: пратениците да се насочуваат во однос на етичките основи при извршување на своите должности и да ги структурираат своите постапки следејќи ја општата култура на интегритет.

29. Понатаму, Предлог-кодексот има за цел да ги уреди и промовира етичките начела и стандарди на однесување кон кои пратениците се очекува да се придржуваат “во текот на извршувањето на нивната функција за време на целиот мандат”. Во исто време, Предлог-кодексот посочува дека “по завршување на мандатот, пратеникот/пратеничката ќе продолжи да биде воден/а од начелата на законитост, чесност, објективност, транспарентност, отчетност и интегритет. Односите на пратеникот/пратеничката со Собранието, во однос на какви било привилегии и обврски, ќе продолжи и по завршувањето на неговиот/нејзиниот мандат”. Трајните ограничувања, според Предлог-упатството, се однесуваат и на чувањето на доверливите информации, кои пратеникот/пратеничката ги добиле во текот на извршувањето на својот мандат, заради функцијата што ја извршувале. И покрај тоа што Кодексот на етичко однесување тешко може да дефинира конкретно однесување на пратениците откако истите ќе ја напуштат функцијата (бидејќи не може да обезбеди механизам за извршување во случаи кога пратеникот нема повеќе пратенички мандат), сепак може да бара, со цел да се заштити угледот на Собранието, поранешните пратеници одреден временски период да не се занимаваат со користење на своето знаење и стручност од периодот на донесување закони во корист на еден и обесправување на деловни и други субјекти (види подолу во подделот 5.1).

ПРЕПОРАКА Б.

Да се засили низ целиот текст статусот на Предлог-кодексот како рамка за препорачливо и пожелно однесување на пратениците.

3.2. Поврзаност на Предлог-кодексот со други закони

30. Начелно, кодексите честопати се помалку статични од законодавството и можеби истите ќе еволуираат со текот на времето³¹. Постои зналителна “додадена вредност” во смисла на тоа дека кодексите на однесување/етика би можеле да ги интегрираат сите правила на интегритет во еден документ преку здружување на етичките, законските и регулаторните обврски на пратениците во еден примерок, како и да ја предвидат обврската не само за следење на словото, туку исто така и на духот на правилата, што тешко би можело да биде дел од обичниот закон. Тие можат да доведат до регулаторен режим преку поттикнување на избраните

³¹ Види во ГРЕКО, Извештај од четвртиот круг на евалуација “Спречување на корупција во однос на пратениците во Собранието, судиите и обвинителите” во однос на Турција, стр. 3, усвоен на 22 март, 2019 година, достапен на: <https://im.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/168095417c> (последен пат посетена на 11 ноември, 2021 година). 2015, <https://im.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c9d29>.

функционери да се однесуваат добро (и да им помагаат да го постигнат тоа) дури и во ситуации кога законот не мора да го определи вистинскиот курс на дејствување. Меѓутоа, од суштинско значење е одредбите од кодексите и одредбите од законите дури и во случај да се преклопуваат, воопшто да не бидат противречни.

31. Повеќето кодекси на однесување/етика ја повторуваат обврската на службениците да го следат и почитуваат законот. За пратениците ова првенствено значи усогласеност со Деловникот со кои се регулира Собранието³². На пример, во членот 2 од Кодексот за службено однесување на Претставничкиот дом на САД се вели дека *“Член, делегат, резидентен комесар, службеник или вработен во Домот ќе се придржува кон духот и словото на Деловникот на Домот и на Деловникот на неговите соодветно конституирани комисији.”*³³
32. Во таа смисла, Предлог-кодексот и Предлог-упатствата упатуваат на следнава законска рамка:
 - Закони со кои се регулира работата на собранието и работата на пратениците во Собранието (Закон за пратеници, Закон за Собрание и Деловник за работа на Собранието);
 - Закони со кои се уредуваат посебни аспекти од работата на пратениците во Собранието како јавни функционери т.е. судир на интереси, изјава за имотна состојба, лобирање, спречување на корупција, поткуп и регулатива за примање подароци;
 - Други закони, како што се Законот за спречување и заштита од дискриминација, Законот за работни односи, Законот за заштита од вознемирување на работното место, Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, и Закон за граѓанска одговорност и за навреда и клеветата.
33. Додека комплементарната природа на Предлог-кодексот со постоечкото законодавство со кое се регулира работата на Собранието и улогата на пратениците се споменува во самиот Предлог-кодексот, пожелно е да се обезбеди поголема јасност за тоа во кои области може да постои единствена регулатива за однесување, односно во кои области се упатува на постојните закони кои се на сила. Ризикот сврзан со ова е што во случаи кога се упатува на области како што се судир на интереси, спречување на корупција, добивање на подароци и изјава за имотна состојба на сумарен начин, ова би можело да доведе до непрецизно толкување на правните норми. На пример, Предлог-кодексот ја вклучува формулацијата *“пратеникот јавно ги објавува своите обврски и заеми, како и останатите облигациони односи со цел да исклучи состојба на судир на интереси”*. Сепак, освен ако обврската за пријавување на заем не произлегува од домашното законодавство (било во контекст на судирот на интереси или во изјавата за имотна состојба), предложените одредби во Предлог-кодексот би можеле да доведат до двосмисленост, со оглед на тоа што статусот на јавно објавување би можел пошироко да се толкува и да биде во судир со други обврски за обелоденување. Дополнително, Предлог-упатствата вклучуваат дури уште повеќе регулативи што не се споменуваат во Предлог-кодексот, а што во пракса би можело да доведе до несигурност и противречности.
34. “Сумарното прикажување” на нормите од соодветните закони, како што, на пример, изгледа дека е случајот со судирот на интереси, во Предлог-кодексот може

³² Торба со алатки за изготвување на кодекси за пратениците во Собранието, Партнерство за добро управување II (2019-2021), Регионален проект “Зајакнување на мерките за спречување и сузбивање на економскиот криминал” спроведено од Советот на Европа, стр. 13.

³³ Кодекс на службено однесување, Деловник за работа на претставничкиот дом, 26 февруари, 2020 година, достапен на: <https://ethics.house.gov/publications/code-official-conduct> (последен пат посетена на 11 ноември, 2021 година).

да отвори простор за различно толкување и двосмисленост. Така, Предлог-кодексот би можел да има корист од **појасно посочување кон поврзаноста меѓу Предлог-кодексот и останатите закони и регулативи**. Во овој контекст, за сите релевантни закони потребно е да се обезбеди соодветно упатување низ целиот текст од Предлог-кодексот, а во случај да биде одлучено да се направи споредба на која било од нивните одредби за целите на Предлог-кодексот, тоа треба да се стори со најголема можна точност³⁴.

35. При упатувањето на друго законодавство треба да се почитуваат следните принципи:

- упатувањето е јасно и повисоката правна сила на соодветните закони секогаш доследно се признава;
- Предлог-кодексот не содржи одредби и описи кои на каков било начин се противречни или двосмислени при објаснувањето на обврските на пратениците утврдени со други закони;
- упатувањето на други релевантни закони е јасно и сумарно, и препорачливо е лесно да може да се најде во една клаузула од Предлог-кодексот, наместо истото да биде расфрлано низ целиот текст.

ПРЕПОРАКА В.

Во Предлог-кодексот јасно да се посочи неговата поврзаност со други закони и регулативи со кои се уредува работата како на пратениците, така и на јавните службеници. Предлог-кодексот не треба да служи како обид за толкување и сумарно прикажување на какви било норми од други закони, со оглед на тоа што ова би можело да создаде двосмислености

4. ОСНОВНИ ЕТИЧКИ НАЧЕЛА И ОЧЕКУВАНО ОДНЕСУВАЊЕ НА ПРАТЕНИЦИТЕ

4.1. Основни етички начела и вредности

36. Етичкиот кодекс и кодексот на однесување служат да обезбедат преглед на оние очекувања што се наметнати врз пратениците како претставници на народот, и истите содржат збир на етички стандарди до кои тие ќе се придржуваат во начинот на извршување на својата функција. И покрај тоа што постојат определени меѓународни стандарди во однос на гореспоменатото (види во делот Релевантни меѓународни стандарди за човекови права и Заложби на ОБСЕ во сферата на човековата димензија во ова Мислење), секоја држава најверојатно ќе си има

³⁴ На пример, во Ирска, Кодексот за однесување на пратениците ја вклучува следната референца: “ пратениците, и според општото законодавство и во согласност со Деловникот за работа на Комората, скрупулозно и ригорозно се придржуваат до обврските за транспарентност и обелоденување во однос на нивните финансиски средства и интереси, добиените заеми и позициите кои ги заземаат во која било организација или компанија, без разлика дали е јавна или приватна”. Во Шведска, Кодексот на однесување на пратениците вклучува јасно посочени посебни делови каде што постојните закони за судир на интереси и против поткуп се прецизно цитирани со повикување на соодветните закони, што укажува дека и судирот на интереси и борбата против поткупот се етички категории што се прецизно опфатени и со соодветните закони. На овој начин, двата примера вклучуваат недвосмислена референца за повисоката, правна моќ на релевантното законодавство, види во Кодексот на однесување на пратениците во *Рукстагот*, достапен на: <https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/the-members-pay-and-conditions/code-of-conduct-for-members/> (последен пат посетена на 11 ноември, 2021 година).

сопствена дефиниција за тоа што се смета за етичко, а Собранието ќе треба да го дефинира етичкото однесување на своите пратеници.

37. Во идеална состојба, точната листа на начела треба да биде одраз на национален консензус или да биде договорена листа што произлегува од домашниот процес³⁵. На пример, во Обединетото Кралство речиси сите кодекси на однесување за јавните службеници започнуваат со Седумте принципи на јавниот живот, елаборирани од страна на Комисијата за стандарди во јавниот живот, а тоа се: несебичност; интегритет; објективност; отвореност и транспарентност; отчетност; лидерство³⁶. Литванскиот кодекс за однесување на државните политичари (член 4) ги поставува следните начела на однесување: почит кон поединецот и државата; правда; чесност; транспарентност и публицитет; достоинство; примерност; несебичност; непристрасност; и одговорност³⁷.
38. Согласно Предлог-кодексот, предвидени се следните основни начела и вредности во однесувањето на пратениците: Посветеност на јавниот интерес и демократските вредности, Објективност и праведност, Еднаквост, Отвореност и транспарентност, Заемно почитување, Интегритет, Ефикасност и економичност, и Лидерство. Препознавајќи го фактот дека дефинирањето на етичките начела и вредности примарно лежи во самите земји учеснички, меѓународните добри практики може да послужат како инспирација во овој конкретен контекст (на пример Европскиот кодекс на однесување на сите лица вклучени во локалните и регионалните власти (во натамошниот текст “Европски кодекс” од 2018 год.³⁸ и Кодексот на однесување на пратениците во Парламентарното собрание на Советот на Европа од 2019 год.³⁹), што може да се користи како основна рамка за давање упатство во изготвувањето на Кодексот. Врз основа на горенаведените размисли, изготвувачите можеби ќе сакаат да размислат околу **дополнување на постоечките начела и вредности со начелата на Првенствено право, Непристрасност/недискриминација, Отчетност, и Заслуги и стручност.**

4.2. Очекувано постапување и однесување на пратениците во Собранието

4.2.1. Однесување со собраниските служби и останатите вработени во институцијата

39. Имајќи ја предвид чувствителноста на функцијата пратеник, одредбите од делот на Предлог-кодексот кој се однесува на "Однесувањето со собраниските служби и останатите вработени во институцијата" обезбедуваат важна заштита за административниот персонал во Собранието. Истовремено, од пратениците треба

³⁵ Торба со алатки за изготвување на кодекси за пратениците во Собранието, Партнерство за добро управување II (2019-2021), Регионален проект “Зајакнување на мерките за спречување и сузбивање на економскиот криминал” спроведено од Советот на Европа, стр. 12.

³⁶ Комисија на ОК за стандарди во јавниот живот, Упатство: 7 принципи на јавниот живот, 31 мај, 1995 година, достапно на: <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life> (последен пат посетена на 11 ноември, 2021 година).

³⁷ Литванија, Закон за одобрување, стапување на сила и имплементација на Кодексот на однесување на државните политичари, 19 септември, 2006 година, бр. X-816, достапно на: https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/T_AIS_287040 (последен пат посетена на 11 ноември, 2021 година).

³⁸ Европски кодекс на однесување на сите лица вклучени во локалните и регионалните власти (во натамошниот текст “Европскиот кодекс”) усвоен на 35-та седница на Конгресот на локални и регионални власти, одржана на 7 ноември, 2018 година, достапен на: <https://rm.coe.int/european-code-of-conduct-for-all-persons-involved-in-local-and-regional/16808ec7e3> (последен пат посетена на 11 ноември, 2021 година).

³⁹ Кодекс на однесување на членовите на Парламентарното собрание на Советот на Европа. Компендиум на одредби што стапи на сила на 1 јули 2019 година, достапен на: <https://assembly.coe.int/LifeRay/APCE/pdf/Procedure/CodeOfConduct-EN.pdf> (последен пат посетена на 11 ноември, 2021 година).

да се очекува да покажат уважување и доверба не само во однос на вработените во Собранието, туку во еднаква мера и кон политичкиот персонал, новинарите, посетителите, гостите и приправниците. Понатаму, во таа смисла потребен е показател за тоа на кој начин се постапува околу евентуалните поплаки во врска со недоличното однесување на пратениците или околу информациите обезбедени од дојавувачи.

40. Понатаму, во Предлог-кодексот малку е споменато за одговорноста на персоналот на пратениците. Во тој контекст, важечката одредба од Кодексот на однесување на Парламентот на Шкотска може да послужи како пример на добра пракса во која се вели дека "Во согласност со нивните должности како работодавачи, пратениците мора да ги преземат сите разумни чекори за да се осигураат дека нивниот персонал е целосно свесен, ги разбира и се придржува до политиките, правилата, барањата и стандардите за однесување кои се однесуваат на однесувањето на персоналот при извршување на нивните должности, и во рамките на и надвор од собранискиот комплекс, и во постапувањето со лицата споменати во ставот 7.5."⁴⁰.
41. Така, препорачливо е во овој Предлог-кодекс да се земат предвид одредбите во врска со процедурите за постапување по поплаките сврзани со недолично однесување на пратениците, како и правилата за одговорност на пратениците во врска со однесувањето на нивниот персонал.

4.2.2. Еднаквост и недискриминација

42. Предлог-кодексот го дефинира остварувањето на уставно-загарантираните права на еднаквост и недискриминација преку создавање на еднакви можности и уважување на различностите како една од основните вредности. Согласно Предлог-кодексот, "Пратеникот/пратеничката нема да повикува и поттикнува каква било дискриминација. Пратеникот/пратеничката нема да практикува и поддржува вознемирување, вклучително и родово вознемирување против личности или група". Сепак, горенаведените одредби потребно е да се засилат со допрецизирање дека пратениците ќе ги извршуваат своите должности без предрасуди и нема да поттикнуваат каков било вид на дискриминација или вознемирување врз основа на раса, религија, пол итн.
43. Истовремено, Предлог-кодексот треба да стави поголем фокус врз однесувањето кое претставува сексуално недолично однесување, силециство и шовинистички јазик⁴¹. Намерата Собранието да се промовира во безбедно место за работа и за жените и за мажите подеднакво е од суштинско значење за создавање Собранието со родова еднаквост, при што ќе се осигура дека Собранието може да послужи како пример на добра пракса и за други работни места.
44. Дополнително, изготвувачите треба да размислат околу додавање на можноста за оние пратенички кои имаат новороденчиња да може да присуствуваат на собраниската работа со нив, преку вклучување на следнава или слична формулација: **Собранието ќе врши постојан преглед врз условите за работа и оперативната култура, со цел да се осигура дека ќе бидат обезбедени еднакви можности за жените и мажите, пратениците и вработените.**

⁴⁰ Кодекс на однесување на пратениците во Парламентот на Шкотска, осмо издание, 6 мај 2021 година, Дел 7, достапен на: <https://www.parliament.scot/msps/code-of-conduct/-/media/c160dbec10264603aafe30f11d3ffaed.ashx> (последен пат посетена на 11 ноември, 2021 година).

⁴¹ Види, на пример, во, <https://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/standards-and-financial-interests/house-of-lords-commissioner-for-standards-/code-of-conduct-for-the-house-of-lords/code-of-conduct-appendices/>

45. Предлог-кодексот обезбедува особено внимание околку кодексот на облекување, што, пак, би можело да создаде потенцијални проблеми при оценување на појавата и начинот на облекување за време на други службени настани надвор од Собранието. Понатаму, при формулирање на политиката за кодекс на облекување, изготвувачите треба да ги имаат предвид потенцијалните прашања на дискриминација, особено имајќи ја предвид верската и етничката чувствителност, како и начелото според кое додека од една страна Собранието може да има различни правила за мажите и жените, уредбите не треба да бидат построги во однос на ниту една од групите.
46. Недискриминаторските размислувања треба да се прошират и на собранискиот јазик, барајќи од пратениците да постапуваат во сите ситуации со должна почит и учтивост, избегнувајќи термини кои би можеле да навредат или омаловажат друго лице или група, како и навредливи или на друг начин несоодветни изјави што би можеле да го обесчестат Собранието⁴².
47. Конечно, иако треба позитивно да се забележи дека Предлог-кодексот сèвкупно користи родово неутрална терминологија, сепак, неколку одредби сè уште се однесуваат на машките форми “него/негов” наместо “него или неа”/“негов или нејзин”. Воспоставената меѓународна практика бара законодавството да се изготви на родово неутрален/чувствителен начин⁴³. Секогаш кога за тоа постои можност, препорачливо е да се прилагоди референцата што упатува на носители на работни места или на одредени категории на поединци на начин што ќе се користи родово-неутрален збор. Алтернативно, наместо единската може да се користи множинската форма на соодветната именка (на пример,., [...]) или наместо тоа препорачливо е да се користат и машката и женската форма на зборот, на пример “[...]/[...]” или “[...]/[...]”.

ПРЕПОРАКА Г.

Во Предлог-кодексот да се засилат одредбите во врска со еднаквоста и недискриминацијата преку ставање фокус врз однесувања кои вклучуваат сексуално недолично однесување и шовинистички јазик и преку обрнување особено внимание кон создавањето на родово чувствително Собрание, како и преку користење на родово неутрална терминологија низ целиот текст од Предлогот

4.2.3. Однесување на пленарни седници и седници на работни тела

48. Предлог-кодексот би можел да има корист од дополнување со референца која упатува на однесувањето на пратениците во Собранието во врска со постапката

⁴² Одредбите од Етичкиот кодекс за пратениците во Црна Гора би можеле да послужат во оваа смисла, посочувајќи дека: "Во заедната комуникација, како и во комуникацијата со други лица и јавноста, пратениците се обврзани да постапуваат во сите ситуации со почит и учтивост, избегнувајќи термини кои би можеле да навредат или омаловажат друго лице или група [...]". "Пратениците се обврзани при секоја прилика да не му наштетат на угледот на другите пратеници или на угледот на Собранието, преку своето постапување или преку пишан или изговорен збор, [...]". Во Латвија, Кодексот на однесување на пратениците во Собранието е слично формулиран: "Пратениците ќе избегнуваат зборови, гестови или други дејствија кои би можеле да бидат навредливи, и нема да користат навредливи или на кој било начин несоодветни изјави со кои би можело да се обесчести Собранието.", види во Кодексот на однесување на пратениците во Собранието на Латвија, член 1, достапен на: <https://www.saeima.lv/en/legislative-process/rules-of-procedure> (последен пат посетена на 11 ноември, 2021 година).

⁴³ Види во, на пример, ОДИХР, Коментари во врска со Законот за Собрание и Деловникот за работа на Собранието од родови од перспектива на различност (2020), параграфи 105-107; и Како да се направи законите да функционираат и за жените и мажите: Практично упатство за родово-чувствително законодавство (2017), стр. 63. Види, исто така, во Економско-социјалниот комитет на ОН за Западна Азија (ЕСКЗА), Родово-чувствителен јазик (2013); Европски парламент, Резолуција за родово-освестена политика (2019); Совет на Европската Унија, Генерален секретаријат, Инклузивна комуникација во ГСК' (2018); и Торбичка со алатки за родово-чувствителни комуникации на Европскиот институт за родово еднаквост (2018).

за гласање (во случај истата да не е предмет на уредување со Деловникот за работа на Собранието), односно конкретно да се уреди праксата на ‘гласање во отсуство’, каде гласот се дава во име на пратеници во Собранието кои физички не се присутни на пленарната седница. Постапката е овозможена во случаи кога гласањето е електронско и бара само притиснување на копчето за гласање. Членови од иста партија честопати се договараат да спроведат едни за други гласање во отсуство, но членовите од опозициските партии може исто така да гласаат за некој кој физички не е присутен, а што би можело да се коси со верувањата на отсутниот пратеник, што, пак, повлекува и политички и правни последици. Забраната/санкционирањето или упатувањето на предупредување против “нечесното гласање” може исто така да се земе предвид со цел да се обезбеди пофлексибилно Собрание во кое би преовладувала семејна атмосфера. Така, препорачливо е да се разгледа **можноста за додавање на референца што ќе упати на однесувањето на пратениците во Собранието во врска со постапката за гласање.**

ПРЕПОРАКА Д.

Да се додаде упатување во врска со однесувањето на пратениците во Собранието во однос на постапката за гласање, и конкретно да се спречи праксата на ‘гласање во отсуство’, каде гласањето се обезбедува во име на пратеници кои физички не се присутни во Собранието.

49. Предлог-кодексот, исто така, предвидува дека *“пратеникот/пратеничката ја поддржува и промовира слободата на изразувањето, водејќи грижа таа да не премине во говор на омраза. Тој/таа не говори на начин кој може да предизвика омраза, нетрпеливост и/или насилство на лична, идеолошка, верска, национална, родова или расна основа.”* Имајќи ја предвид фундаменталната важност на слободата на собраниската дебата во едно демократско општество, вреди да се нагласи дека пратениците имаат мошне ограничена ширина во регулирањето на содржината на собранискиот говор. Правилата во врска со однесувањето во Собранието може да го ограничат политичкото изразување на начин што се коси со граѓанските права; истите би можеле, исто така, да се применуваат и на начинот на кој може да се третираат политичките противници во и надвор од Собранието. Иако избраните функционери мора, во таа смисла, да ги прифатат ограничувањата кои не важат за активен политичар кој не е избран на политичка функција, а таквите ограничувања мора да имаат своја граница – Собранието во својата суштина е политичка институција, па секое прекумерно ограничување на однесувањето во домот може да биде опасност за самата демократија.
50. И покрај тоа што одредени уредби може да се сметаат неопходни за целта на спречување форми на изразување како што се директни или индиректни повици на насилство, со тоа што ќе бидат предмет на определени “ограничувања или “казни” утврдени со внатрешните правила на Собранието, конечната одлука за компатибилноста на таквите мерки со слободата на изразување вградени во членот 10 од Европската конвенција за човекови права може да биде различна зависно од конкретниот контекст на секој случај⁴⁴.

⁴⁴ Види во ЕСЧП, Караксони и други против Унгарија (*Karácsony and Others v. Hungary*) (GC), (поднесоци на жалба бр. 42461/13 и 44357/13, пресуда од 17 мај, 2016 година), параграф 139.

51. Во овој контекст важно е дали Собранието може соодветно да одговори на несоодветното однесување, како што е изневерувањето на довербата, и на кредибилен начин да преземе чекори за исклучување на таква повторна појава. На тој начин, изготвувачите може да размислат и да предвидат дека **Кодексот ја поддржува и промовира слободата на изразување, особено во однос на политичката и/или пленарната дебата, освен ако тоа не предизвикува омраза и нетолеранција по која било основа, директни или индиректни повици за насилство или секаков друг можен начин на злоупотреба на довербата и интегритетот на јавноста. Во овој поглед, исто така, би било препорачливо да се дадат појасни критериуми со упатување на соодветната законска рамка и/или услови под кои одредени форми на изразување треба да се сметаат за поткопување на довербата во Собранието како институција.**
52. Согласно Предлог-кодексот, пратениците треба да говорат и постапуваат со внимание и уважување на личноста и угледот на секој поединец и треба да се грижат да не им наштетат на угледот на другите пратеници и на угледот на Собранието. “Тој/таа внимаваат да не изнесуваат податоци и оценки од личниот или семејниот живот на пратениците и другите носители на јавни функции преку кои тој/таа би можеле да им наштетат на нивната чест и углед”. Треба да се има предвид дека границите на прифатлива критика се пошироки во однос на политичарите отколку во однос на приватно лице. Без да се доведува во прашање фактот дека остварувањето на слободата на изразување може да подлежи на формалности, услови и ограничувања кои се неопходни за заштита на угледот на другите, вклучително и на политичарите (дури и кога тие не дејствуваат во нивно приватно својство), во такви случаи, барањата за таква заштита треба да се одмерат во однос на интересите на отворена дискусија за политички прашања.
53. Понатаму, квалификуваната привилегија му дозволува на пратеникот да даде изјава која, дури и да биде навредлива и погрдна по природа, нема да се смета за клевета со оглед на одредени околности. Меѓутоа, ако изјавата е дадена со вистинска злоба, тогаш говорникот повеќе нема да има право на таквата квалификувана привилегија. Во согласност со овој широк концепт на правото на слобода на изразување, заштитата согласно членот 10 од Европската конвенција за човекови права се протега и на споделување информации за кои постои силно сомневање дека се неистинити. Судската пракса на ЕСЧП не забранува дискусија или ширење на добиените информации дури и ако постои силно сомневање дека таквите информации можеби не се вистинити ⁴⁵. Секој поинаков предлог би значел лишување на лицата од правото да ги изразат своите ставови и мислења и на тој начин поставување неразумно ограничување на слободата на изразување. И покрај тоа што забележлива е добрата намера на одредбите од Предлог-кодексот поврзани со клевета, сепак е препорачливо истите да се отстранат од текстот или значително да се ревидираат со оглед на горенаведените размислувања и фактот дека соодветните ограничувања би можеле да бидат злоупотребени и/или во различна мера да ја задушат слободата на собраниската расправа.
54. Горенаведените препораки во однос на одредени стандарди на јазикот во Собранието треба да бидат применливи и во контекст на однесувањето за време на собраниските седници (види погоре во став 45).

⁴⁵ ЕСЧП, Салов против Украина (*Salov v. Ukraine*) (поднесок на жалба бр. 65518/01, пресуда од 6 декември, 2005 година), параграф 113.

4.3. Уредување на приватниот живот на пратениците

55. Предлог-кодексот не се стреми да го уредува приватниот живот на пратеникот/пратеничката, освен кога „неговиот/нејзиниот приватен живот значително го нарушува интегритетот и јавната доверба во пратеникот/пратеничката и во Собранието“.
56. Иако нема ништо лошо во воспоставувањето правила на однесување што пратениците треба да ги почитуваат додека се во Собранието (со оглед на тоа што истите не се премногу далекусежни и не го попречуваат на неразумен начин политичкото изразување, како што беше споменато погоре), кредибилитетот на институцијата бара фокусот да се стави врз прашањето на изневерување на довербата на јавноста. Првото се однесува на општите норми на однесување и на заедничките вредности, но не и на тоа што ќе се смета за соодветен вид на однесување и на кое место.
57. Во врска со членот 8 од Европската конвенција за човекови права, судската пракса на ЕСЧП ја дефинира неговата цел како суштинска заштита на приватниот живот на поединецот од произволно мешање на јавните органи. Сепак, треба да се потсети дека заштитата на приватниот живот треба да биде урамнотежена со слободата на изразување загарантирана со членот 10 од Конвенцијата, односно треба да се воспостави правична рамнотежа помеѓу конкурентните интереси на поединецот и на заедницата како целина. Точно е дека јавноста има право да биде информирана, што, пак, претставува суштинско право во едно демократско општество кое, во одредени посебни околности, може дури и да се прошири на аспекти од приватниот живот на јавните личности, особено кога станува збор за политичарите.⁴⁶
58. Така, главното прашање во овој поглед е како да се повлече линија помеѓу аспектите на приватниот живот што пратениците може да одлучат да ги задржат како приватни, и оние аспекти кои треба да се сметаат за јавно релевантни, а можеби дури и да бидат уредени со некои експлицитни правила или кодекси што ќе ги воспостави Собранието. Имајќи предвид дека на таквите граници не може да им се додели сѐопфатна и конечна дефиниција (исто како и кај другите прашања што се однесуваат на интегритетот, границите помеѓу она што е приватно и она што треба да биде јавно се нејасни и постојано се менуваат, одразувајќи ги во секој момент и културниот и политичкиот контекст), Предлог-кодексот се чини дека не дефинира каков вид на однесување на пратениците би се сметало за изневерување на довербата на јавноста, што вклучува можност за непропорционално мешање во приватниот живот на пратеникот/пратеничката. Во исто време, уште потешко или речиси невозможно е пратеникот/пратеничката јасно да се придржува кон Предлог-кодексот во своето однесување, бидејќи кодексот е отворен за толкувања врз основа на лични морални убедувања, како и врз основа на општиот концепт за етичко значење што се почитува во одредено општество.
59. Имајќи го предвид горенаведеното, можеби ќе биде корисно доколку во Предлог-кодексот се предвидат **појасни критериуми со упатување на соодветната законска рамка и/или услови под кои уредувањето на приватниот живот на пратениците би било прифатливо согласно правилата на Предлог-кодексот.**

⁴⁶ ЕСЧП, Фон Хановер против Германија (*Von Hannover v. Germany*) (поднесок на жалба бр. 59320/00, пресуда од 24 септември, 2004 година), параграф 64 и Карчуvara и Илталеhti против Финска (*Karhuvaara and Italehti v. Finland*) (поднесок на жалба бр. 53678/00, пресуда од 16 февруари 2005 година), параграф 45

Ова ќе овозможи заштита од неоправдано мешање во приватниот живот на пратениците.

ПРЕПОРАКА Г.

Во Предлог-кодексот да се ревидираат одредбите така што ќе се воведат гаранции за правото на слобода на изразување, особено за време на политички и/или пленарни седници, освен ако тоа не предизвикува омраза или нетолеранција на која било основа, посредно или непосредно, и не повикува на насилство или пак на друг начин ја злоупотребува јавната доверба и интегритет, како и да се ревидираат оние одредби кои се однесуваат на приватниот живот на пратениците со цел да се обезбеди заштита на слободата при собраниските расправи и да се спречи неоправданото кршење на приватниот живот на пратениците

5. СПРЕЧУВАЊЕ НА КОРУПЦИЈА

5.1. Ограничувања во врска со вработување и пост-вработување, судир на интереси и лобирање

60. Согласно Предлог- кодексот, по истекот на мандатот пратеникот/пратеничката нема да прифатат вработување кај работодавач со којшто биле во тесна соработка или поседувале информации кои би можеле да ги доведат во привилегирана положба во однос на другите кандидати. Во Предлог-кодексот, исто така, се вели дека *“Пратеникот/пратеничката нема да обезбедува консултантски услуги за прашања тесно поврзани со собраниската функција нејмалку една година по завршувањето на мандатот.”*
61. Сепак, потребно е да се забележи дека постоечката формулација *“тесно поврзани со собраниската функција”* се чини премногу нејасна за да се исклучи можен судир на интереси. Во овој поглед, би било вредно да се прецизира, на пример, дека пратеникот/пратеничката нема да има договорни односи или каков било друг комерцијален или индивидуален договор за работа со Собранието или со која било официјална институција над која имал/а овластување за надзор во текот на својот мандат. Исто така, би било препорачливо да се разјасни регулирањето на ситуациите кога пратеник/пратеничка учествувале директно во прашање што се однесува на одреден субјект: дали би било соодветно тој/таа да се воздржува од прифаќање ангажмани со релевантните субјекти вклучени во одреден период по престанокот на функцијата? И покрај тоа што Предлог-упатството повеќе го расветлува засегнатото прашање и дава одредено објаснување за тоа какви ангажмани не се дозволени по завршувањето на мандатот, корисно ќе биде доколку во Предлог-кодексот се обезбеди упатување на соодветната законска регулатива.
62. Понатаму, за да се исклучи секоја перцепција во однос на евентуално неетичко однесување, **Предлог-кодексот може да предвиди стандарди засновани врз соодветното домашно законодавство во врска со ангажирањето на блиски роднини на пратениците со организации/институции над кои пратеникот/пратеничката имале значителни овластувања/надзор за време на извршувањето на својот мандат.**

63. Истовремено, од суштинско значење е да се проценат и одредбите од Предлог-кодексот и Предлог-упатството за ограничувањата во врска со вработувањето споредбено со членот 27 од Законот за спречување на корупцијата, со кој се бара од службено лице да ја извести Државната комисија за Спречување на корупција (во натамошниот текст „ДКСК“) во рок од три години по завршувањето на функцијата за основање трговско друштво или започнување бизнис во областа во која работело. Членот 28 од истиот закон му забранува на службено лице за време на неговиот мандат или во рок од три години по неговиот престанок да стекнува акции или права во субјект над кој лицето вршело надзор, освен по пат на наследство.
64. Исто така, треба да се спомене дека Законот за лобирање⁴⁷ им забранува на избраните функционери да лобираат до една година откако престанале да примаат плата.
65. **Според тоа, соодветните одредби од Предлог-кодексот треба да се разгледаат во контекст на домашното антикорупциско законодавство и законодавството што ја регулира работата на Собранието и пратениците со цел да се избегнат евентуални двосмислености и противречности.**
66. Предлог-кодексот утврдува дека пратеникот/пратеничката во текот на својот мандат ќе ги почитува правилата за неусогласеност на функцијата што ја врши со други функции или дејности согласно одредбите од Законот за пратеници. Во овој поглед, изготвувачот би можел да размисли околу разјаснување на разликата помеѓу позициите во јавниот и приватниот сектор и нивните импликации на некомпатибилност, како и да процени дали интересот на приватниот сектор може да биде прифатлив под барањето за обелоденување.
67. Предлог-кодексот не пропишува специфично однесување во врска со различни ситуации на судир на интереси (т.е. повлекување од комисија, дискусија, гласање), иако Предлог-упатството обезбедува повеќе примери во таа смисла. Во случај на евентуален судир на интереси, пратеникот/пратеничката се должни да ги преземат сите неопходни мерки за да го спречат влијанието на приватниот интерес, и потребно е за тоа да ја известат ДКСК согласно Законот за спречување на корупција и судир на интереси. Според Предлогот, пратеникот/пратеничката кој/а учествува во законодавниот процес, во случај на судир на интереси што може да го загрози објективното одлучување по одредено прашање, односно закон, може од морални причини по сопствена иницијатива да се воздржи од законодавни активности при расправата и одлучувањето во Собранието или при избор и именување на функционер. Како што погоре веќе беше споменато, навистина од суштинско значење е Предлог-кодексот повторно да ја нагласи обврската на пратениците да го следат и почитуваат домашното законодавство во оваа смисла.
68. Што се однесува до лобирањето, Предлогот бара пратениците во своите контакти со лобисти и лоби организации доследно да го почитуваат Законот за лобирање, при тоа водејќи се од начелата на интегритет и транспарентност. Во исто време, Предлог-кодексот може да биде и поконкретен во однос на односите на пратениците со други трети страни кои можеби не се професионални лобисти (тела за застапување, странски власти, клубови кои застапуваат национални или деловни

⁴⁷ Закон за лобирање на Република Северна Македонија бр. 08-2647/1 од 1 јуни, 2021 година, Службен весник на Република Северна Македонија, бр.106/08 и 135/11, достапен на: https://dksk.mk/wp-content/uploads/2021/06/Adopted-Law-on-Lobbying_en.pdf (последен пат посетена на 11 ноември 2021 година).

интереси)⁴⁸, вклучително и контакти надвор од состаноците на Собранието и неговите комисии, од перспектива на отвореност и транспарентност на пратеникот.

69. Предлог-кодексот, исто така, вклучува одредба дека “Пратеникот/пратеничката [...] нема да поткликне под партиски притисоци и ветувања” како мерка за спречување на судир на интерес. И покрај тоа што ја признава важноста на посветеноста на пратениците кон јавниот интерес, демократските вредности и непристрасноста, оваа одредба може да биде проблематична во однос на спроведливоста и на тој начин да стане неостварлива. Дополнително, се чини дека истата е во спротивност со начелото на внатрешна партиска автономија што им нуди на политичките партии општа слобода од мешањето на државата во нивното право како слободни здруженија автономно да управуваат со своите внатрешни работи⁴⁹. За да ја обезбедат својата способност за колективно дејствување, сите политички партии имаат одредени дисциплински мерки и обезбедуваат постигнување обединет став на политичката партија, додека генерално, демократските организации, исто така, вклучуваат јасна процедура за изразување спротивставени мислења. Таквите квалификации би биле важни за да се обезбеди применливост и спроведливост на Кодексот во практични ситуации од реалниот живот. Слично на тоа, давање предизборни ветувања е дел од политичката борба. **Така, иако треба да се спречи беспотребниот притисок врз пратениците, сепак се препорачува да се ревидира Предлог-кодексот со цел да се почитува внатрешната автономија на политичката партија.**

ПРЕПОРАКА Е.

Во Предлог-кодексот да се ревидира онаа одредба која се однесува на судирот на интереси во однос на поткликнување на пратениците под партиски притисоци и ветувања со оглед на тоа што ова може да противречи на начелото на внатрешна партиска автономија

70. Конечно, во однос на сите одредби во врска со ограничувањата за вработување/пост-вработување, судир на интереси и лобирање, од суштинско значење е да се обезбеди соодветните одредби од Предлог-кодексот и Предлог-упатството да не се дуплираат и/или да не се во спротивност со примарното законодавство за даденото прашање. И покрај тоа што Предлог-кодексот ја признава вредноста на соодветните ограничувања неопходни за заштита на јавната доверба и интегритет, неговата природа на доброволно почитување на може да биде во спротивност со соодветните императивни одредби кои наметнуваат санкции кои се чини дека не се во доменот на одредбите на Етичкиот кодекс.

5.2. Употреба на јавните средства и фондови

71. Во однос на правилното управување со јавните средства, Предлог-кодексот бара од пратениците да ја почитуваат буџетската и финансиската дисциплина при вршењето на функцијата и да се воздржат од добивање каков било надоместок за вонпарламентарни активности.

⁴⁸ Во своите последни извештаи за напредок, ГРЕКО забележа отсуство на каков било нов развој или уште помалку конкретни предлози за спроведување на оваа препорака, која ја следи специфичната цел да обезбеди збир на правила за однесување на пратениците во случај тие да остваруваат контакти со лобисти и други трети страни.

⁴⁹ ОДИХР Венецијанска Комисија, *Насоки за регулирање на политичките партии*, второ издание (2020), параграф 151.

72. Предлог-кодексот се однесува и на прашањата за вклученост на пратениците во изборна кампања, барајќи тоа да биде овозможено само по завршување на работното време. Сепак, треба да се напомене дека пратениците како претставници на политичките партии постојано се вклучени во политичка работа. Додека ова барање може да се чини реално за државните службеници, истото е нереално за пратениците. Освен тоа, во случајот со пратениците, различни политичари и партии ќе имаат различни распореди на кампања и различно разбирање за тоа што истата вклучува. Информирањето на гласачите околу работата на пратеникот (и работата што поединецот ја има реализирано како пратеник) е исто толку ангажман околу членството колку и самата кампања.

ПРЕПОРАКА Ж.

Во Предлог-кодексот да се ревидираат одредбите во врска со учеството во изборни кампањи, преку избегнување на задирањето во политичкиот живот и активностите на пратениците, и преку истовремено регулирање на користењето на јавни ресурси, како на пример транспорт, персонал или опрема за унапредување на изборни цели

73. На крајот, треба да се потсети дека собраниските ресурси, собранискиот кадар, како и имотот што му припаѓа на Собранието, треба да се користат исклучиво за собраниски цели. Иако Предлог-кодексот тоа го предвидува на сосема јасен начин, спроведувањето на ова правило можеби не секогаш е неспорно кога станува збор за користење на собраниската инфраструктура за приватни активности или за вработување на членови на семејството со јавни пари. Во овој поглед, кодексите на однесување на пратениците претставуваат еден од начините да се подигне свеста за соодветно однесување во однос на јавните фондови.⁵⁰ Вработувањето на членови на семејството како помошници, секретари или истражувачи во Собранието може да предизвика загриженост дека пратениците користат јавни пари за да го зголемат семејниот приход. Иако ова е вообичаена практика во некои собранија (каде што персоналот не е ангажиран од државната служба), неколку земји започнаа да го регулираат вработувањето на членовите на семејството, со цел да се спречи непотизмот⁵¹. Во Предлог-упатството се наведува дека во случај вработен во стручната служба на Собранието да стапи во брак со пратеник, првиот може да остане на својата функција, но без да добие унапредување за времетраењето на мандатот на неговиот/нејзиниот брачен другар. Горенаведените одредби од Предлог-упатството треба да се сообразни со соодветното домашно законодавство за непотизам. Во исто време, **Предлог-кодексот би можел да има корист од обезбедување стандарди во овој поглед што ќе бидат усогласени како со примарното законодавство за предметното прашање, така и со упатството со вклучено образложение. Исто така, препорачливо е во Предлогот да се нагласи дека пратениците не треба да го ставаат собранискиот персонал во позиција која би била конфликтна или би ја довела во прашање политичката непристрасност на персоналот, или која би можела да предизвика критики дека луѓето платени од јавни средства се користат за партиски политички цели.**

⁵⁰ ODIHR Venice Commission *Guidelines on Political Party Regulation* ОДИХР Венецијанска Комисија, *Насоки за регулирање на политичките партии*, второ издание (2020), параграф 129

⁵¹ Во Австрија, забрането е пратениците во Долниот дом да вработуваат блиски роднини како лични помошници чии плати се исплаќаат од јавни средства. Во ОК, членовите на семејството можат да бидат вработени кај пратеници, но тоа мора уредно да се пријави.

ПРЕПОРАКА 3.

Да се разгледа можноста за дефинирање на стандарди за вработување на членови на семејството на пратениците во Собранието

6. СЛЕДЕЊЕ И САНКЦИОНИРАЊЕ

74. Со оглед на статусот на Предлог-кодексот како промотор на етичкото и моралното однесување на пратениците, истиот треба да биде предмет на постојано толкување, примена и дебата, односно да биде жив организам кој формира платформа во којашто ќе се одвива разговор и договор околу прифатливото и етичкото однесување на пратениците. Меѓутоа, ова нема да биде возможно во отсуство на механизам за известување и следење, преку кој граѓаните, медиумите, службениците и пошироката јавност на која ѝ служат пратениците ќе можат да одржуваат дебата за прифатливо однесување, да ја искажуваат својата загриженост и да пријавуваат неправилности во работењето.
75. И покрај тоа што Предлог-кодексот укажува на фактот дека неговото следење и примена се задолжителни и бара од секој пратеник да биде запознаен со неговата содржина, како и да наметнува санкции во случај на негово прекршување, не е предвиден механизам за ревизија во таа смисла. Доколку таков механизам не е предвиден ниту со Деловникот за работа на Собранието, би било препорачливо да се разгледа негова изработка. Обично има три суштински елементи сврзани со овој процес: првична поплака во врска со однесувањето на еден или повеќе пратеници; истрага за утврдување на фактите и овозможување одлука за тоа дали се прекршени правилата или нормите; и во моментот кога ќе се утврди дека се случило недолично однесување, наметнување соодветни санкции⁵².
76. Иако постојат различни пристапи⁵³ во однос на водење расправа, следење и санкционирање на потенцијални прекршувања на кодексите на однесување/етика на пратениците⁵⁴, начелно, релевантниот механизам треба да обезбеди:
- јасна процедура за поднесување поплаки во врска со сомневања за прекршување на Кодексот од страна на пратениците;
 - јасни рокови во рамките на кои ќе треба да се разгледуваат таквите поплаки;
 - јасен механизам за прикажување на аргументите од страна на пратеникот чие однесување е предмет на разгледување;

⁵² Види во ОБСЕ/ОДИХР, *Основна студија: Професионални и етички стандарди за пратениците*, (Варшава, 2012 година), стр. 60.

⁵³ На пример, во Парламентот на Обединетото Кралство, Комисијата за стандарди и парламентарниот комесар за стандарди можат да спроведат испитување околу наводното прекршување на Кодексот на однесување од страна на пратеникот. Доколку заклучат дека Кодексот на однесување е прекршен, може да се препорача следново: а) писмено извинување; б) извинување од говорницата на Домот преку точка на дневниот ред; в) извинување од говорницата на Домот со лична изјава; г) за оние кои не се пратеници, повлекување на парламентарните пропусници, било на неопределено време или на определено време; д) суспензија од службата на Домот во текот на одреден број на седници (за коешто време членот не прима плата и мора да се повлече од седиштето на Домот; е) во случаи на многу сериозни прекршувања - исклучување, види во *Кодексот на однесување на пратениците*, изготвен согласно Резолуцијата на Домот од 19 јули 1995, член 1, достапен на: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmcode/1882/188201.htm> (последен пат посетена на 11 ноември 2021 година).

⁵⁴ Ibid. страни 64-74

- обезбедување еднаков глас на пратениците од опозициските партии и нивна застапеност во механизмот и неговите тела за да се избегне каква било можност за користење на соодветните процедури против политичките противници;
- јасен механизам за одлучување во врска со санкционирањето;
- јасни санкции кои се движат од благи – усно предупредување, до построги – исклучување од учество во текот на одреден број на пленарни седници.

77. **Имајќи го предвид горенаведеното, со цел да се обезбеди Етичкиот кодекс да биде жив, развоен и практичен документ кој го насочува однесувањето на пратениците, потребно е да се разработи јасен и едноставен механизам за оплаки и следење. Слично на тоа, треба да се договори и да се вклучи или во Предлог-кодексот или во Деловникот јасно применлив и со различен степен механизам за санкционирање.**

ПРЕПОРАКА S.

Да се прошират одредбите од Предлог-кодексот во врска со механизмите за следење на примената на Предлог-кодексот и во однос на доверливото советување со цел да се избегне создавање на двосмислености и потенцијално поткопување на непартиското постапување

78. Понатаму, ефикасната соработка меѓу Собранието и ДКСК во имплементирањето и правосилното спроведување на релевантното законодавство во однос на судир на интереси, лобирање, и пријава на имотна состојба би била клучна за ефективноста на целиот систем на јавен интегритет.
79. Иако Предлог-кодексот упатува, но не го набројува механизмот за следење и санкционирање, тој сепак предвидува „тело задолжено за доверливо советување“ надлежно за решавање на потенцијалните етички дилеми што пратеникот/пратеничката би можеле да ги имаат и, исто така, сугерира на тоа дека неопходното подложување на „ доверливо советување“ може да се примени како „поправна мерка“. Во овој контекст, посебно внимание треба да се посвети на составот на ова тело, земајќи го предвид процесот на назначување на неговите членови со што се обезбедува неговата независност/непристрасност; кои треба да бидат мерките за одржување на доверливост и спречување на протекување на информации сврзани со неговата работа; каква е одговорноста и/или механизмот за известување на таквото тело. Второто, на пример, може да вклучува годишен извештај во кој ќе се посочи на бројот на случаи (обработени и оние што тековно се разгледуваат) во врска со прекршувања на режимот на Кодексот. Годишниот извештај треба да ја сумира активноста на телото од неговото формирање, а потоа и на годишно ниво, како и да предложи точки за одлучување во врска со резултатите од работата на телото во дадениот период за кои Собранието треба да расправа и гласа според утврдената постапка.
80. Имајќи ја предвид чувствителноста на јавната позиција на пратениците, и јавниот интерес, општиот имунитет што го уживаат пратениците и размислувањата за транспарентност, може да се препорача опција за поотворен механизам. Во таков амбиент би можеле да се слушнат и мислењата на јавноста, а соодветните пратеници чие постапување е предмет на разгледување имаат право да го изнесат и бранат својот случај.

81. Како што е нагласено во евалуациите на ГРЕКО во однос на Република Северна Македонија, Собранието во своите рамки треба да покаже проактивност во решавањето на прашањата за интегритет и етика. Дури и кога кодексот на однесување/етика обезбедува првични насоки, пристапот до тековните совети и обука за да им се помогне на пратениците да управуваат со своите службени дејствија и/или лични и професионални интереси во различни ситуации се смета за добра практика и истата е вклучена во повеќето од Препораките на ГРЕКО. Така, целта би била да се обезбеди Кодексот да биде жив документ којшто ќе претставува дел од пошироката рамка за интегритет, со своја институционална рамка за имплементација, јакнење на свеста и советување, како и силно спроведување.
82. Така, Собранието може да презема одговорност за јавно советување/известување околу промовирањето на културата на собраниска етика кај пошироката јавност. Ова бара преземање на мерки конкретно насочени кон медиумите и организациите за контрола и надзор, како и кон етичките предизвици што тие ги истражуваат и за кои известуваат. Релевантните мерки може да вклучуваат брифинзи за печатот, обука за медиумите, како и воспоставување постојан извор на информации за заинтересираната јавност.
83. Затоа, **препорачливо е да се размисли околу додавање конкретни одредби кои се однесуваат на јакнење на етичката свест и обезбедување совети на пратениците, вклучувајќи, на пример:** а) Воведна обука на почетокот на собранискиот мандат којашто ќе вклучува активности за менторство и споделување искуства, а во која би биле вклучени и нови и искусни пратеници; б) Обезбедување достапност на Кодексот до сите пратеници и политички партии застапени во Собранието; в) Одржување, најмалку еднаш годишно, консултативен состанок со граѓанските организации, медиумите и академската заедница во врска со примената на кодексот.

ПРЕПОРАКА И.

Да се разгледа можноста да се додадат конкретни одредби во врска со јакнење на свеста за етичкото однесување на пратениците и давање совети во врска со нивното постапување

[КРАЈ НА ТЕКСТОТ]
