СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ПАРЛАМЕНТАРЕН ИНСТИТУТ

СОБРАНИСКИ АНКЕТНИ КОМИСИИ
- студија -

Изработил: Фани Коровешовска

Скопје, јули 2017 година

Резиме

Во домовите на парламенти во четири држави во Европа кои беа анализирани од Парламентарниот институт можеме да увидиме во голема мера слични практики на регулирање на собраниските истражни/анкетни комисии. Основата за формирање на парламентарни истражни комисии како дел од надзорната улога на законодавната власт врз работата на извршната власт произлегува од уставот на секоја од анализираните земји. Во секоја од четирите анализирани земји парламентарната истрага е уредена и со посебен закон за парламентарна истрага кој во детали ги уредува надлежностите и начините на функционирање на истражните комисии. Во голема мера тие се слични во земјите кои се предмет на оваа студија, но исто така постојат и специфични разлики кои подетално се разработени во текстот на оваа студија.

На крајот на оваа истражувачка работа се разработува начинот на регулирање на работата на анкетните комисии во македонскиот законодавен дом. Во голема мера различно е уредувањето и функционирањето на анкетните комисии во Собранието на Република Македонија од анкетните/истражните комисии во разработените четири земји од Европа. Имено, во Република Македонија не постои акт со кој се уредува парламентарната истрага и функционирањето на анкетните комисии. Исто така, не постои уредување на надлежностите на анкетните комисии и начините на нивно спроведување. Анкетните комисии се уредени со една одредба во Уставот на Република Македонија и неколку одредби во Деловникот за работа на Собранието на Република Македонија.

Вовед

Оваа студија претставува истражувачка работа на сопствена иницијатива на Парламентарниот институт согласно член 2 и 3 од Правилникот за вршење на надлежностите. Целта на оваа студија е да ги претстави специфичностите на уредување и на функционирање на собраниските анкетни комисии во четири дома на парламенти од Европа, како и приказ на регулативата и практиката која се однесува на анкетните комисии во Собранието на Република Македонија. При изработка на оваа студија се користат примарни извори, пред сè податоци од самите парламенти, како и секундарни извори[1].

I. Начини на уредување и функционирање на собраниските анкетни комисии во парламентите во Европа

Во **Словенија** законодавната власт е составена од два дома (Националното собрание и Националниот совет. Согласно член 93 од Уставот на Република Словенија и одредбите од Актот за парламентарна истрага, *Националното собрание* може за прашања од јавно значење да поведе парламентарна истрага преку основање истражни/анкетни комисии кои имаат надлежности слични на оние на судските органи. Предлогот за поведување на парламентарна истрага може да се даде усно или писмено од кој било пратеник. Собранието одлучува за предлогот на следната редовна седница. Ако најмалку една третина од вкупниот број пратеници или Националниот совет (Долниот дом на Парламентот) поднесат писмено барање за поведување на парламентарна истрага во тој случај Собранието мора истата да ја поведе без притоа да се гласа за поднесеното барање. И предлогот и барањето за поведување на парламентарна истрага мора да содржат краток опис за прашањето од јавно значење кое е предмет на истрагата, целта што се сака да се постигне со истрагата, причините поради кои се предлага/бара да се поведе истата, како и предлог докази кои ќе се презентираат при истрагата (доколку се познати доказите). И предлогот и барањето за поведување на парламентарна истрага се поднесуваат во писмена форма до претседателот на Собранието, кој потоа предлогот/барањето ги става на агендата на следната редовна седница на Собранието.

Во одлуката со која се утврдува започнување на парламентарна истрага по претходно поднесен предлог, Собранието може да го ограничи, прошири или замени предметот на парламентарната истрага утврден во предлогот за нејзино поведување. Во актот за започнување на парламентарна истрага по претходно поднесено барање од Националниот совет односно 30 пратеници (една третина од вкупниот број пратеници), Собранието исто така може да го ограничи односно замени предметот на парламентарната истрага, но само доколку ова е во согласност со целта на бараната парламентарна истрага и доколку со тоа се

[1] Тука пред сè се мисли на одговорите на парламентите на Прашалникот бр. достапен на ЕЦПРД-мрежата (Европски центар за парламентарно истражување и документација) https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/pub/about.do

согласува подносителот на барањето. Евентуалните предлози за проширување или измена на предметот на парламентарната истрага по барање се усогласуваат со претставниците на подносителот на барањето во Советот на претседателот на Собранието.

За секоја парламентарна истрага, Собранието назначува специјална истражна комисија (анкетна комисија) на истата седница на која се усвојува предлогот за поведување на парламентарна истрага или на наредната редовна седница најдоцна. Истражната/анкетна комисија мора да има најмалку 5 членови со заменици членови од истата пратеничка група. Пратеничката група може да одлучи да нема свои членови во истражната комисија. Ако парламентарната истрага се спроведува на барање на една третина од вкупниот број пратеници или на барање на Националниот совет (долниот дом), во тој случај секоја од пратеничките групи има право на еднаков број членови во истражната комисија.

Наодите на истражната комисија кои се дел од Извештајот на комисијата кој е најчесто јавно достапен, Собранието може да ги искористи да поведе постапка за политичка одговорност на одреден носител на јавна функција, или да измени одредена легислатива или да усвои други акти или одлуки во негова надлежност. Врз основа на наодите од Извештајот на комисијата, исто така, може да се поведе кривична или дисциплинска одговорност против носителите на јавни функции кои се предмет на парламентарната истрага, во согласност со закон.

Во врска со истражните дејствија и испитувањето, истражните/анкетните комисии имаат, мутатис мутандис, надлежности слични со судските органи. За сè што не е уредено со Актот за парламентарна истрага, актот упатува на мутатис мутандис примена на општите одредби од Законот за кривична постапка, како и одредбите од него што се однесуваат на истражната постапка, истражните дејствија и спроведување на сослушувања, а за правните лица се упатува на одредбите на Законот за прекршоци. Истражната/анкетната комисија ги има следните надлежности: одредување на лицата кои се под истрага и нивно сослушување, сослушување на сведоци, сослушување на експертски сведоци, собирање и преглед на соодветни документи од имателите на тие документи, специјални надлежности во однос на владата и другите државни органи и судовите. Во случаите предвидени со закон, истражната комисија може да побара од надлежниот суд да наложи и присилни мерки како (парична казна, задолжително присуство, запленување на документи) против сведоците, вештаците и имателите на релевантната документација.

Уставот на Република Словенија и Актот за парламентарна истрага предвидуваат дека парламентарната истрага се бара за прашања од јавен интерес. Сè што може да се дефинира како прашање од јавен интерес може да биде предмет на парламентарна истрага. Сепак, концептот на „прашања од јавен интерес“ е неопределен. При дефинирањето на „прашање од јавен интерес“, а со тоа и на предметот на парламентарна истрага, треба да се имаат предвид првенствено надлежностите на Националното собрание и да се користат дополнителни критериуми за да се утврди опсегот на парламентарната истрага или овластувањата на истражната комисија. Покрај наведеното треба да се земат предвид и следниве критериуми: принципот на јавен интерес,

принципот на поделба на власта, принципот на уставност и законитост (особено почитување на човековите права и слободи) и принципот на правна сигурност (на истражувачката задача). Принципот на правна сигурност диктира дека основниот предуслов за одлука дали парламентарната истражна комисија треба да остане во рамките на нејзините овластувања е прецизната дефиниција на предметот на истрага, што е важно за врската помеѓу истражната комисија и националното собрание, како и за односот помеѓу истражната комисија и трети лица или државни органи вклучени во постапката. Прецизната дефиниција на предметот на истрага е, исто така, предуслов за ефикасна судска заштита. Оттаму, истрагата што комисијата ќе ја изврши надвор од нејзините граници, односно надвор од нејзините утврдени овластувања би била спротивна на законот. Прецизна дефиниција на предметот е, исто така, неопходна првенствено поради заштитата на учесниците во истрагата, кои треба да знаат што е предметот на истрагата и кои се истражните задачи на комисијата. Во спротивно, тие не можат ефективно да ги остваруваат своите права ниту да ги исполнуваат своите должности правилно. Кога се разгледува содржината на парламентарната истрага, првенствено е неопходно да се извлече од актот што наложува парламентарна истрага, дефинирањето на предметот на истрагата (опис на предметот од јавен интерес) и целта на парламентарната истрага, бидејќи тие ја поставуваат задачата на истражната комисија. И двете се предмет на актот/одлуката со кој се наложува истрагата, кој се објавува во Службен весник на Република Словенија (заедно со опфатот на парламентарната истрага, доколку е вклучен во барањето).

Следните две важни ограничувања на истражната активност на Националното собрание произлегуваат директно од Уставот на Република Словенија: при спроведување на парламентарна истрага, потребно е да се почитува, од една страна, принципот на поделба на власта и, од друга страна, да се почитуваат уставно загарантираните права на поединецот. Во Актот за парламентарната истрага, двете ограничувања се експлицитно дефинирани. И тоа, член 1 ја дефинира целта на парламентарната истрага. Се спроведува парламентарна истрага за утврдување и оценување на состојбата на фактите што може да послужат како основа за Националното собрание да одлучува за политичката одговорност на носителите на јавни функции, за измена на законите или за други одлуки во рамките на неговата уставна моќ. Ограничувањето на уставните овластувања на Националното собрание значи дека предметот на парламентарна истрага не може да се меша во (ексклузивните) овластувања на извршната власт или судството.

Уставната основа за ограничување на парламентарните истраги во однос на судството е содржана во принципот на независност на судството (член 125 од Уставот на Република Словенија). Бидејќи судството, како една од трите гранки на власт, е целосно вклучено во системот на заемна контрола, ограничување и соработка, проблемите во функционирањето на судството како целина и развојните трендови на истото може да бидат предмет на парламентарна истрага. Долгите судски процеси може да бидат таков случај. Меѓутоа, принципот на независност на судството значи дека е забрането друга власт, различна од судската власт да носи одлуки во врска со отворени судски постапки

кои би можеле да влијаат врз формирањето на судски одлуки во поединечни случаи. Исто така, предмет на донесување одлуки во парламентот, а со тоа и предмет на парламентарна истрага, не може да биде законитоста и соодветноста на поединечните пресуди и судски постапки. Во парламентарна истрага, судиите не можат да бидат сослушани за прашања кои се или биле предмет на донесување одлуки во судски постапки. Таквата забрана произлегува од првиот став од член 134 од Уставот на Република Словенија, со кој се утврдува имунитетот на судиите во однос на мислењата што ги изнесуваат на суд. Усогласеноста со принципот на поделба на власта и независноста на судството е дадена и во член 2 од Актот за парламентарна истрага, што дозволува парламентарна истрага за случај што е веќе решен во кривичната постапка. Во секоја од овие постапки државата игра значајна но различна улога. Целта на парламентарната истрага е да се детектираат неправилности во различни области на општествениот живот и во функционирањето на државните органи. Судските постапки имаат за цел да ги гонат и да ги осудат лицата за криминално однесување. Состојбата на фактите, што е предмет на парламентарна истрага, затоа не е еднаква на фактичката состојба што е предмет на одлучување во кривичната постапка. Се разбира, парламентарната истрага не може да ги попречи судските постапки. Неопходно е да се осигури дека парламентарната постапка не ја прејудицира одлуката на судот во случајот што се води за истата состојба и дека не влијае на процедуралниот статус на лице кое е обвинето во судска постапка. Од друга страна, истражната моќ на Народното Собрание е ограничена со уставните одредби за човековите права и основни слободи. Уставот на Република Словенија ги гарантира слободите на секој поединец, кои не можат да бидат предмет на ограничување со закон, ниту предмет на парламентарна истрага. Дури и парламентарната комисија за истраги/анкетна комисија е обврзана со уставните гаранции за човековите права и основни слободи.

Временскиот рок за функционирање на истражните комисии не се утврдува во актот со кој се покренува парламентарната истрага но доколку се чини дека истражната комисија нема да може да ја заврши својата работа до крајот на мандатот на Националното собрание, истражната комисија мора, најдоцна за последната седница на Националното собрание, да достави до Националното собрание извештај за напредокот и наодите од истрагата и причините зошто комисијата нема да може да ја заврши истрагата. Парламентарната истрага која не е завршена до крајот на мандатот на Националното собрание ќе се смета за прекината. Новиот пратенички состав на Национално собрание може да ја активира таквата парламентарна истрага повторно во согласност со општите правила.

Националниот совет, како и многу други втори домови во парламентите во Европа, има надлежност да поведе парламентарна истрага за прашања од јавен интерес. Споредено со другите втори парламентарни домови што ја имаат оваа надлежност, Националниот совет е особено слаб, бидејќи не може да формира истражна комисија само може да побара од Националното собрание да го стори тоа. Националниот совет може да определи кои прашања од јавен интерес треба да се истражат, но не можат да одлучуваат за составот и формирањето на

истражната комисија, за спроведување на докази и не можат да го прифати финалниот извештај. Сето ова е во надлежност на Националното собрание. Сепак, Националното собрание, од друга страна, нема средства со кои може да одбие парламентарна истрага за прашања од јавен интерес што ги бара Националниот совет. Националниот совет не ја користи оваа надлежност толку често, до денес го искористил овој механизам само четири пати, два пати во првиот и еднаш во вториот и третиот мандат. Малиот број барања за парламентарна истрага од Националниот совет е разбирлив, бидејќи премногу барања можат да бидат преголем товар за работата на Националното собрание[2].

Во **Црна Гора** законодавната власт е еднодомна. Во Уставот на Црна Гора се предвидува дека Собранието може, на предлог на минимум 27 пратеници (една третина од вкупниот број пратеници во Собранието на Црна Гора - 81 пратеник), да формира анкетна/истражна комисија со цел да се соберат информации и факти за настаните поврзани со работата на државните органи. Деловникот за работа на Собранието на Црна Гора ја уредува постапката за формирање на анкетната комисија на следниов начин: Парламентарната истрага може да се отвори со цел да се разгледа ситуацијата во одредена област и да се разгледаат прашања од јавен интерес, да се обезбедат информации и факти за специфични настани и настани поврзани со воспоставување и водечка политика и работа на надлежните органи во такви области, што би можело да биде основа за одлуки што треба да ги донесе Собранието за политичка одговорност на јавните службеници или преземање на други постапки во негова надлежност. Собранието може да формира анкетна комисија од редот на пратениците за да ги изврши горенаведените задачи.

Предлог за отворање парламентарна истрага и формирање на анкетна комисија може да поднесат најмалку 27 пратеници. Предлогот се доставува во писмена форма, мора да биде образложен и да ги содржи следните информации: името на комисијата, предметот, причината за спроведување и целта што се сака да се постигне со парламентарната истрага, задачата и составот на истражната/анкетната комисија и рокот за завршување на задачите на комисијата. Претседателот на Анкетната комисија е од редот на пратениците од опозицијата.

Предлогот за парламентарна истрага и за формирањето на анкетната комисија ќе биде ставен на дневен ред на првата наредна седница на Парламентот која ќе се одржи по поднесувањето на предлогот, а свикана во согласност со Деловник. По дополнителното објаснување од страна на претставникот на предлагачот на парламентарната истрага и претставникот на надлежниот комитет, Парламентот одлучува без дискусија за целото барање. Претседателот на Собранието веднаш го доставува предлогот до министерот за правда и бара од него да обезбеди информации дали е во тек судска постапка во врска со истите факти или прашања кои се предмет на предлогот за парламентарна истрага. Ако министерот за правда потврди дека е во тек судска постапка,

[2] Преземено од официјалната интернетска страница пристапено на ден 20.7.2017 http://www.ds-rs.si/?q=en/about-council/competences-national-council

претседателот на Собранието нема да постапи на начин и во временската рамка утврдена во Деловникот, а одлучувањето по предлогот ќе се одложи до донесување на конечна и правно обврзувачка судска одлука во судската постапка. Ако судската постапка започне по формирањето на анкетната комисија, анкетната комисија ќе ја прекине својата работа до донесување на конечна и правно обврзувачка судска одлука во судската постапка (член 4 од Законот за парламентарна истрага).

Исто така, Законот за парламентарен надзор на безбедносниот и одбранбениот сектор, предвидува дека Комитетот за безбедност и одбрана на Собранието на Црна Гора ќе започне со отворање на парламентарна истрага, ако:

1) резултатите и заклучоците од консултативната или контролната расправа покажуваат дека е потребно да се анализира ситуацијата во врска со одредени прашања од областа на безбедноста и одбраната; 2) е неопходно да се разгледаат одредени прашања од јавен интерес или да се соберат информации и факти за појавите и настаните поврзани со дефинирањето и спроведувањето на политиката и работата на органите од областа на безбедноста и одбраната; 3) резултатите и заклучокот може да бидат основ за одлучување од страна на Собранието за политичката одговорност на носителите на јавни функции или преземање на други постапки од негова надлежност.

Дополнително, постои и Закон за парламентарна истрага со кој се уредува формирањето и опфатот на активностите на анкетната комисија на Собранието на Црна Гора, составот и начинот на работа и одлучувањето, овластувањата, принципот на дејствување, буџетот, спроведувањето на истрага и начинот на известување до Собранието. Анкетната комисија се утврдува со одлука на Собранието на Црна Гора заради спроведување на парламентарна истрага. (член 3, став 1 од овој закон).

Составот на анкетната комисија се утврдува со одлука за формирање на комисијата. Анкетната комисија се состои од еднаков број пратеници од парламентарното мнозинство и од опозицијата, во кои претседавачот на истражната комисија е од опозицијата, а заменик претседавач е пратеник од парламентарното мнозинство. Анкетната комисија ќе работи ако мнозинството членови на комисијата присуствуваат на состанокот. Одлуките се донесуваат со мнозинство гласови од сите членови на анкетната комисија (член 6 од Законот за парламентарна истрага). Бројот на членови на истражната комисија не смее да биде помалку од осум, ниту повеќе од дванаесет (член 7 од Законот за парламентарна истрага). Причините за спроведување на парламентарната истрага во одредена област, прашањата што анкетната/истражната комисија ги разгледува и целта на парламентарната истрага се утврдуваат со одлука за формирање на комисијата (член 3, став 3 од Законот за парламентарна истрага). Исто така, со овој закон се предвидува дека нова анкетна комисија за истото прашање нема да се утврди пред истекот на шест месеци од денот на престанокот на претходната анкетна комисија (член 4, став 3).

Анкетната комисија може да се формира заради стекнување на информации и утврдување на факти за настаните поврзани со функционирањето на државните институции и од комисијата се бара да собира информации, да ги утврдува околностите и фактите кои ќе помогнат во објективната проценка на вистината и

создавање на објективен извештај (член 8 став 2 од Законот за парламентарни истраги). Анкетната комисија има право да побара податоци, документи и известувања од државните органи и одделни организации со цел да спроведе парламентарна истрага, а исто така да земе изјави од поединци, доколку се оцени дека е потребно. Државните органи и други организации, како и поединци се должни да ги обезбедат автентичните документи, податоци, известувања и изјави што ги бара анкетната комисија (член 81 од Деловникот).

По завршувањето на парламентарната истрага, Анкетната комисија го доставува извештајот до Собранието, кое исто така може да предложи соодветни мерки или акти од негова надлежност. Анкетната комисија ќе престане да постои на денот на донесување на одлуката на Собранието за нејзиниот извештај, или по истекот на рокот определен во одлуката за нејзиното формирање (член 82 од Деловникот).

Извештајот што Анкетната комисија го доставува до Собранието по завршување на нејзината работа, може да содржи препораки за утврдување на политичката одговорност на носителите на јавни функции или преземање други дејствија во надлежност на Собранието, односно препорака на мерки кои според мислењето на Анкетната комисија, Собранието треба да ги преземе, во согласност со законот и Уставот (член 9 став 1 од Законот за парламентарна истрага). Раководните лица, државни службеници и вработени во државните органи, органите на локалната самоуправа и установи, правните лица, поранешните носители на јавни функции во извршната и законодавната власт (премиер, претседател на Собранието, министер, пратеник), поранешни и сегашни државни службеници и службеници во органите на локалните самоуправи се должни да одговорат на поканата од страна на Анкетната комисија, и да дадат изјави и одговори на прашања на членовите на комисијата за фактите што им се познати во врска со предметот на парламентарната истрага, а исто така да ја достават на комисијата и целата документација што ја поседуваат.

За потребите на парламентарната истрага, а согласно Законот за класифицирани информации, пристапот до класифицирани информации без сертификат за пристап до класифицирани информации, им се овозможува на членовите на анкетната комисија формирана со одлука на Собранието на Црна.

Периодот на работа на истражните комисии се утврдува со одлука на Собранието со која се формира истражна комисија. Нема фиксно утврдени граници за периодот на нивното работење, се зависи од случај до случај.

Во **Полска** законодавната власт е организирана во два дома (Сејмот- Горен дом и Сенатот - Долен дом). Согласно член 111 став 1 од Уставот на Република Полска му се дозволува на Сејмот (но не и на Сенатот) да основа анкетни/истражни комисии: „Сејмот може да назначи комисија за парламентарна истрага за да испита одредено прашање“. Ова правило е дополнително развиено со одредбите од Законот за истражни комисии на Сејмот од 21 јануари 1999 година и со Деловникот за работа на Сејмот на Република Полска. Во член 2 став 1 од Законот за истражни комисии на Сејмот се наведува дека: „Сејмот ќе основа комисија и ќе ги избира и разрешува членовите на комисијата со апсолутно мнозинство гласови“. Предлог одлука за основање на истражна

комисија може да поднесе Президиумот на Сејмот или најмалку 46 пратеници (член 136а став 1 од Деловникот за работа на Сејмот). Следниот чекор е да се изберат членови - кои можат да бидат само од редот на пратениците. Согласно член 2 став 2 од Законот за истражни комисии на Сејмот: „[а] комисијата е составена од не повеќе од 11 членови. Составот на комисијата ќе биде одраз на пропорционална застапеност на пратениците во пратеничките групи во Сејмот и во Советот на старешините, соодветно на нивната застапеност во овие тела“.

Според одредбите на членот 4 од Законот за истражни комисии на Сејмот, пратеник не може да биде член на истражна комисија ако:

1) директно е вмешан во состојбата која е предмет на истражната комисија;

2) учествува, или учествувал, во какви било постапки за случај кој се води пред органите на државната управа;

3) постојат околности, различни од оние наведени во ставовите 1 и 2, кои би можеле да предизвикаат разумни сомневања во врска со неговата непристрасност во одлучувањето и дејствувањето во истражната комисија.

При основањето на истражните комисии во практика клучно прашање или предизвик е точно да се опише предметот на истражната комисија, односно прашањето кое ќе се испитува од анкетната/истражната комисија. Во случај ако подносителите на предлог одлуката за основање на истражната комисија не го сторат тоа односно нецелосно или неточно го опишат предметот на истражната комисија, предлог одлуката може да им биде одбиена од Сејмот, или во случај ако Сејмот сепак ја донесе, може да биде поништена од Уставниот суд поради нејзината неусогласеност со Уставот на Република Полска. Во својата судска практика Уставниот суд нагласува дека основањето на истражни комисии е дел од надзорната функција што ја извршува Сејмот. Така, предметот на истражната комисија мора да остане во рамките на уставниот опфат на надзорната функција на Сејмот, чија суштина е утврдена во членот 95 став 2 од Уставот („Сејмот ќе врши надзор над активностите на Советот на министри во рамките на обемот утврден во Уставот и законите“). Така општ принцип е дека случајот што го разгледува истражната комисија мора да биде поврзан со активностите на Советот на министри или владината администрација. Согласно тоа, истражните комисии не можат да се создадат со цел да се испита работата на локалната самоуправа, судството, итн. При тоа можно е предметот на истражната комисија да биде проширен од Сејмот со одлука за изменување и дополнување на постојната одлука за основање на истражната комисија. Ова проширување мора да остане во рамките на оригиналниот обем на активности на истражната комисијата утврден во одлуката за основање.

Постапката како и истражните дејствија кои имаат надлежност да ги спроведуваат анкетните/истражните комисии, детално се регулираат со Законот за истражувачки комисии на Сејмот. Докази се собираат на неколку начини. Законот ги обезбедува следните можности:

а) сослушување на сведоци (членови 11-12),

б) назначување на експерти (член 12а),

в) барање објаснување од различни субјекти (член 14),

г) поднесување барање до јавниот обвинител за преземање конкретни дејствија (член 15).

Согласно одредбите на Законот за истражните комисии на Сејмот, во постапката пред истражната комисија, секое лице повикано да сведочи, има право да одбие да даде сведочење за околностите опфатени со неговата правна обврска да чува државна тајна утврдена со закон или други акти. При тоа, лицата што се обврзани да ги чуваат класифицираните информации означени како „врвна тајна“ и „тајна“ може да се сослушаат за околностите кои се опфатени со таа обврска откако ќе бидат ослободени од надлежниот орган од обврската за чување на државна тајна. Анкетната/истражната комисија може да поднесе барање до надлежниот орган да го ослободи секое лице повикано од комисијата од обврската да чува тајна. Органот може да одбие да даде ослободување само кога сведочењето на тие лица ќе предизвика сериозна штета на државата. Во Законот, исто така, се наведува дека нотарите, адвокатите, правните советници, лекарите и новинарите кои се законски обврзани да ги чуваат своите професионални тајни, можат да бидат сослушани за фактите составени од такви тајни само кога тоа е неопходно за заштитата на виталните интереси на државата, особено за заштита на државната безбедност или јавната безбедност, а околностите не може да се утврдат со други докази. Истражната комисија во таков случај има обврска да се обрати во писмена форма до Регионалниот суд во Варшава заради добивање согласност да ги сослуша лицата за наведените факти. Истражната комисија и лицето повикани да сведочат од комисијата имаат право да поднесат и жалба против одлуката на Регионалниот суд за давање согласност за сведочење на лицата со наведените професии, а во согласност со принципите утврдени во Законот за кривична постапка. Поднесувањето на жалба го одложува извршувањето на одлуката на судот. Расправите на истражната комисија на која сведочат сите гореспоменати лица кои имаат законска обврска за чување на тајна, се одржуваат на затворена седница на комисијата. При тоа истражната комисија составува листа со лица чие присуство на седницата е неопходно. Информациите до кои се доаѓа при сослушување на овие затворени седници имаат статус на класифицирани информации и одреден степен на тајност.

Доколку лицето повикано да даде изјава пред истражната комисија неоправдано не се појави на расправата, или ја напушти расправата пред комисијата да донесе конечен заклучок, или неоправдано одбие да сведочи, истражната комисија може да поднесе предлог до Регионалниот суд во Варшава со барање на лицето да му се изрече казна за прекршување односно непочитување на наредба. Во овој случај за постапување по барањето за изрекување казна се применуваат одредбите од Кривичниот законик и Законот за извршување во кривичната постапка. Истражната комисија има и право на жалба против одлуката на судот за одбивање да изрече казна за непочитување на наредба, и во случајот при постапување по жалбата се применуваат одредбите на Кривичниот законик и Законот за извршување во кривичната постапка.

По завршување на активностите на истражната комисија, истата има обврска согласно законот да достави Извештај за својата работа до Сејмот. Временскиот периодот на работа на истражната комисија се утврдува во одлуката за формирање на комисијата и истиот може да биде продолжен со измени на

одлуката донесени од Сејмот. При тоа продолжувањето на рокот може да биде најдоцна до завршување на мандатот на Сејмот.
Согласно Законот за истражните комисии на Сејмот (член 18), ако наодите од извештајот на истражната комисија укажуваат на сомневање за постоење на вина на носителите на јавни функции за злоупотреба на нивните функции или за повреда на Уставот, во тој случај тие може да бидат основа за поведување постапка пред Судот на државата за понесување одговорност за таквите постапки. Истражната комисија одлучува за поднесување на наведениот предлог за поведување на постапка пред Судот на државата со двотретинско мнозинство гласови од присутните членови на комисијата (за работа на комисијата мора да се присутни пола од вкупниот број членови).

Во **Австрија** законодавната власт е претставена преку два дома: Национален совет (Горен дом) и Федерален совет (Долен дом). Истражна/анкетна комисија може да биде основана само од Националниот совет. Федералниот совет нема надлежност да основа истражни комисии. Националниот совет може да основа истражна комисија на писмен предлог на најмалку 5 пратеници во Советот. Предлогот за основање истражна комисија, Националниот совет го усвојува со мнозинство гласови. Исто така, истражна комисија се основа и по барање на една третина од членовите на Националниот совет односно 46 пратеници (квалификувано малцинство). И во двата случаи, предлогот односно барањето за основање на истражна комисија се доставува до Комисијата за деловнички прашања, кој има обврска во рок од 8 недели да достави извештај до Националниот совет по предлогот односно по барањето за основање на истражна комисија. Комисијата за деловнички прашања ќе донесе одредени прелиминарни и организациони одлуки за истражната комисија (утврдување на составот на истражната комисија, избор на процесен судија и процесен адвокат, како и усвојување на основниот ред на изведување на докази).
Во случајот на поднесување на предлог за основање на истражна комисија поддржан од 5 пратеници, Комисијата за деловнички прашања може да го менува предлогот во секој поглед. Националниот совет потоа само гласа дали да се основа истражна комисија или не, а нема право да го менува предлогот дополнително. Во случај на поднесување на барање за основање на истражна комисија од квалификувано малцинство, Комисијата за деловнички прашања може да го измени предметот на истрага даден во барањето само доколку членовите на Комисијата за деловнички прашања кои се дел од квалификуваното малцинство кое го поднело барањето се согласат со измените. Но, сепак Комисијата за деловнички прашања може да одлучи со мнозинство гласови дека поднесеното барање е делумно неприфатливо. На оваа одлука на Комисијата за деловнички прашања, квалификуваното малцинство може да поднесе жалба до Уставниот суд. На страна од прашањето за неприфатливост на барањето во целост, Комисијата за деловнички прашања не гласа за прифатливоста на предметот на истрагата. Истражната комисија се основа автоматски во моментот кога Комисијата за деловнички прашања ќе го достави својот извештај до Националниот совет. Овие делумно комплицирани процедури се воведени со измените на Деловникот за работа на Националниот совет во

2014 година, кога е воведено правото на квалификуваното малцинство да може да основа истражна комисија. Меѓутоа поделбата на надлежностите меѓу Комисијата за деловнички прашања, седницата на советот и истражната комисија на одреден начин ги ограничува надлежностите на квалификуваното малцинство и ја форсира важната улога на мнозинството во основањето на истражните комисии. Од друга страна пак е одраз на долгогодишната парламентарна практика во основање на истражните комисии, во кои секогаш бил потребен консензус за битните одлуки во секоја истражна комисија.

Предметот на парламентарна истрага односно на истражна комисија може да биде одреден процес или активност на федералната извршна власт. Овој процес може да ги вклучува сите активности на извршните федерални органи или на носители на јавни функции од извршната власт. Притоа испитување на работата на судството и не може да биде предмет на парламентарната истрага.

За работата на истражната комисија се назначува еден процесен судија кој е обично од редот на пензионирани судии или судија кој е доживотно назначен за извршување на овие задачи во истражните комисии. Процесниот судија му помага на претседателот на истражната комисија во водење на парламентарната истрага имајќи го предвид неговото претходно судско искуство. Процесниот судија го изработува и извештајот на истражната комисија по завршување на парламентарната истрага.

Едно од истражните дејствија кои може да ги презема истражната комисија е сослушување на сведоци. Доколку лицето повикано како сведок одбие да сведочи пред истражната комисија или неоправдано не се појави пред комисијата, истражната комисија може да поднесе предлог до Федералниот административен суд да му изрече казна на лицето. Федералниот административен суд може да му издаде налог на лицето да се појави да сведочи пред комисијата со опомена дека ако и втор пат одбие да се појави ќе издаде налог за негово спроведување од надлежна извршителска агенција пред истражната комисија. Исто така, истражната комисија може да го испитува издавањето на сите документи од сите државни тела и може да назначи и специјален истражител кој може само да неформални интервјуа со потенцијалните сведоци. Истражната комисија не може да издава налози за претрес и не може да бара од судските власти да вршат претрес во име на истражната комисија. Истражната комисија или една четвртина од нејзините членови можат да бараат од сите државни органи вклучувајќи ги и судовите и судските органи и овие се должни да обезбедат пристап до сите информации и документи со кои располагаат, а се поврзани со предметот на парламентарната истрага. Доколку овие тела одбијат да дадат пристап до бараните документи или овозможат само делумен пристап, истражната комисија односно една четвртина од нејзините членови кои го поднеле барањето за пристап до информации може да поднесат жалба до Уставниот суд. При тоа условите за одбивање на пристап до одредени информации и документи се многу ограничени, оттаму пристап може да биде забранет или одбиен само за одредени безбедносни и разузнавачки информации или одредени прашања за кои Федералната влада нема донесено одлуки. Во сите тие случаи документите мора да бидат

обезбедени меѓутоа може да се класифицираат согласно закон. Во случај на спор истражната комисија има право да поднесе жалба до Уставниот суд.

Периодот за работа на истражната комисија се утврдува во одлуката со која истата се основа. При тоа овој рок во кој истражната комисија треба да ја заврши својата работа може да подлежи на измени. И тоа кога истражната комисија е формирана на барање на квалификувано малцинство во тој случај работата на истражната комисија на барање на малцинството може да биде продолжена два пати по три месеци односно вкупно шест месеци. Доколку истражната комисија е формирана со гласање од мнозинството пратеници во Националниот совет, во тој случај мнозинството пратеници може да го скрати или продолжи рокот на работа на истражната комисија. Генерално правило е дека истражните комисии треба да ја завршат својата работа најдоцна три месеци пред следните општи избори.

Наодите на истражните комисии може да бидат докази или од нив да се извлекуваат политички одлуки. Понатаму тие можат да служат и како основа за гласање на доверба на Владата, импичмент на Федералната извршна влада, или за измена на одредени закони или за предлагање на нови законски прописи. Извештајот за работата на истражната комисија и наодите се јавно достапни па оттаму и други државни органи може да го искористат како доказ за поведување на постапки во нивна надлежност.

II. Собраниски анкетни комисии во Република Македонија[3]

Анкетните комисии како механизам за контрола на Собранието над извршната власт се дадени во Уставот во член 76 според чии одредби Собранието основа постојани и повремени работни тела. Собранието може да основа анкетни комисии за сите области и за секое прашање од јавен интерес.

Предлог за основање анкетна комисија можат да поднесат најмалку 20 пратеници. Анкетните комисии се основаат со цел утврдување факти и состојби по контроверзни прашања, за кои се надлежни министерствата и другите органи на државната власт. Анкетната комисија има за задача да направи увид во документацијата, да направи анализа на некој посебен настан или случај и наодите да ги презентира пред Собранието. При тоа наодите на анкетните комисии се основа за поведување постапка за утврдување на одговорност на носителите на јавните функции.

Деловникот на Собранието не ги разработува прашањата поврзани со анкетните комисии. Имено не постојат нормативни решенија во поглед на начинот на работата на анкетните комисии, нивниот однос и соработка со соодветните државни органи од кои треба да добијат релевантни податоци и одговори за предметните прашања. Во членот 118 од Деловникот на Собранието на Република Македонија регулирано е само дека анкетните комисии се основаат со одлука на Собранието, а со таа одлука се утврдува и бројот на членовите и дека претседателите на анкетните комисии по правило се од редот на

[3]Заедничка истражувачка работа на Бирото за истражување на Полскиот Сејм и Парламентарниот институт на Собранието на Република Македонија, студија на тема:„Парламентарен надзор врз работата на Владата - механизми и процедури“ автори: Фани Коровешовска и Tomasz Jaroszyński, Скопје, декември 2016 година

пратениците на пратеничките групи во опозиција. Според Гушева, поради отсуството на регулатива, но и поради несериозниот пристап и однос при работата на комисиите може да се констатира дека во практика Собранието недоволно ја користи уставната можност преку анкетните комисии да врши политичка контрола врз носителите на извршната власт.[4]

Согласно Уставот, Собранието основа една постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот.

Од друга страна членот 213 од Деловникот на Собранието на Република Македонија утврдува дека Собранието врши политичка контрола и надзор над Владата на начин и постапка утврдени со Уставот и со овој деловник. Согласно тоа во таа насока се формирани и постојаните работни тела во Собранието чија примарна надлежност е да вршат надзор во областа на безбедноста и заштитата на слободите и правата на граѓанинот, такви работни тела се: Комисијата за надзор над работата на Управата за безбедност и контраразузнавање и на Агенцијата за разузнавање и Комисија за надзор над спроведувањето на мерките за следење на комуникациите од страна на Министерството за внатрешни работи и од Министерството за одбрана.

[4]Гушева, С. (2008) Политичката контрола на Собранието на Република Македонија над Владата на Република Македонија (1991-2007). Скопје: Винсент графика. стр.271

Листа на извори

1. Прашалникот бр. 3352 достапен на ЕЦПРД-мрежата (Европски центар за парламентарно истражување и документација
2. Устав на Република Словенија
3. Акт за парламентарна истрага на Република Словенија
4. Устав на Република Црна Гора
5. Закон за парламентарна истрага на Црна Гора
6. Устав на Република Полска
7. Закон за истражните комисии на Сејмот на Република Полска
8. Устав на Република Австрија
9. Деловник за работа на националниот Совет на Австрија
10. Устав на Република Македонија
11. Деловник на Собранието на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија" бр.91/2008, бр.119/2010, бр.130/2010, бр.23/2013).
12. Закон за Собранието на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија" бр.104/2009).
13. Заедничка истражувачка работа на Бирото за истражување на Полскиот Сејм и Парламентарниот институт на Собранието на Република Македонија, студија на тема:„Парламентарен надзор врз работата на Владата-механизми и процедури" автори: Фани Коровешовска и Tomasz Jaroszyński, Скопје, декември 2016 година
14. Гушева, С. (2008) Политичката контрола на Собранието на Република Македонија над Владата на Република Македонија (1991-2007). Скопје: Винсент графика. стр.271
15. Официјална интернетска страница на Сејмот http://www.sejm.gov.pl
16. Официјална интернетска страница на Државни збор – Словенија https://www.dz-rs.si