

# ВО ПОТРАГА ПО ЕФЕКТИВНА ДИСКУСИЈА

## *КЛУЧНИ ОГРАНИЧУВАЊА КОН ПРАВОТО НА ГОВОР ОД СОБРАНИСКАТА ГОВОРНИЦА*

Краток документ за јавна политика

Јован Близнаковски, ИДСЦС, [jovan@idscs.org.mk](mailto:jovan@idscs.org.mk)

### РЕЗИМЕ

Во три наврати во изминативе години (2008, 2010 и 2013) парламентарните политички партии изгласаа измени во Деловникот на Собранието со кои значително се ограничува правото на дискусија на пратениците. Овие ограничувања подеднакво се однесуваат на времетраењето на говорните акти, но и на нивната фреквенција, а опфаќаат ограничувања, применливи и на пленарните и на комисииските расправи. Со тоа, се создаде состојба на екстензивна регулација која во голема мера влијае на квалитетот на дискусијата во Собранието, но и на можностите на законодавниот дом ефективно да ја врши улогата на контролор врз работата на извршната власт. Согласно воочените слабости, овој бриф за јавни политики предлага повеќе препораки за подобрување на деловничките решенија. Препораките имаат за цел да ги зголемат можностите за контрола на работата на Владата од страна на Собранието, како и можностите за контрола на законските решенија кои еднострано се поднесуваат од страна на Владата и пратениците од парламентарното мнозинство. При дефинирањето на препораките, предвид е земено и искуството од Парламентот на Република Словенија.

- **Собранискиот Деловник треба да се промени на начин кој ќе пропише општ консензус при воспоставување на временски и други ограничувања во говорните акти и целокупната дискусија.** Позитивен пример кој може да се искористи е моделот на словенечкиот парламент кој претпоставува општа согласност за воспоставување ограничувања, како и можност за изземање при несогласување од страна на одредена парламентарна група.
- **Ограничувањето според правилото „еден говор“ во рамки на една точка на дневниот ред за парламентарците низ повеќе процедури треба комплетно да се укине и да се замени со можност за добивање на збор повеќе пати во рамки на еден претрес.** Таквото решение ќе ја зголеми интеракцијата меѓу пратениците и ќе ја олесни размената на аргументи и мислења за темите на дискусија.
- **Начинот на пријавување за збор на пленарните седници треба да се реформира за да се овозможи и пријавување по истекот на првата минута од претресот.** Ова повторно ќе овозможи зголемена интеракција меѓу пратениците, но ќе допушти и вметнување на нови моменти кои произлегуваат од самата дискусија.
- **Потребно е преобмислување на ограничувањата кои се однесуваат на комисииските расправи воведени во 2013 година.** Овој пат, за ограничувањата треба да се одлучи со општ консензус меѓу пратеничките групи и парламентарните политички партии.

- **Можностите за одолговлекувањето на дискусијата („филибастеринг“) треба да бидат јасно определни во посебни процедури, при што, не би се скратила можноста за спроведување на таква пракса, но и комплетно не би се блокирала работата на Собранието.**
- **Ограничувањата применливи за парламентарците и за координаторите на пратеничките групи треба поблиску да се изедначат, со цел развивање на различни мислења во рамки на пратеничките групи.**
- **Ограничувањата за владините претставници мораат да бидат поекстензивни во однос на ограничувањата за парламентарците.**
- **Потребно е зголемување на времето за поставување на пратеничко прашање, во насока на одредбите од Деловникот од 2002 кога едно прашање „врдело“ 10 минути дискусија. На тој начин ќе се зголеми и интеракцијата меѓу парламентарците и владините претставници со цел воспоставување поефективна контрола на Собранието врз работата на Владата.**

## ВОВЕД

Во три наврати во изминативе години (2008, 2010 и 2013) парламентарните политички партии изгласаа измени во Деловникот на Собранието со кои значително се ограничува правото на дискусија на пратениците. Овие ограничувања подеднакво се однесуваат на времетраењето на говорните акти, но и на нивната фреквенција, а опфаќаат ограничувања, применливи и на пленарните и на комисијските расправи. Со деловничките измени, низ годините, се создаде состојба на екстензивна регулација која во голема мера влијае на квалитетот на дискусијата во Собранието, но и на можностите на законодавниот дом ефективно да ја врши улогата на контролор врз работата на извршната власт. На тој начин, се создаде дополнителна нерамноправност помеѓу моќите на извршната и законодавната власт во Република Македонија и се оневозможи правото на Собранието ефективно да учествува во донесувањето на закони и креирањето политики.

Овој бриф за јавна политика го преиспитува ефектот од деловничките промени кои влијаат на квалитетот на дискусијата во Собранието. Наоѓаме дека различните ограничувања низ повеќе собраниски процедури делуваат неповолно за развој на квалитетна дискусија, внатрешната демократија и сеопфатната потрага по консензус за важните прашања, како принцип на инклузивното и демократско одлучување. Наместо тоа, предлагаме преосмислување на оние деловни од Деловникот кои ги третираат ограничувањата во говорните акти, во насока на обезбедување услови за развој на дискусијата во Собранието како важен фактор за квалитетот, легитимитетот и ефективноста на законските решенија и собраниските одлуки. При конципирањето на препораките, искористен е и примерот на

Парламентот на Република Словенија, чии деловнички одредби во голема мера се поовозможувачки за развој на парламентарната дискусијата од македонските.

## ПОДРЕДЕНИ НА ВЛАДАТА? МЕСТОТО НА СОБРАНИЕТО ВО ПРАКТИКУВАЊЕТО НА ПОДЕЛБАТА НА ВЛАСТА И ВО ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНИ/КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ

Собранието на Република Македонија претставува носител на законодавната власт со јасни ингеренции во полето на донесување на закони и креирање политики, но и во процесите на контрола на извршната власт, односно работата на Владата и Претседателот на Републиката. Собранието е претставнички орган на граѓаните на Република Македонија и неговите членови се избираат на општи и непосредни избори. Како такво, Собранието претставува орган кој треба да овозможи соодветен квалитет на законските решенија, но и орган кој треба да спроведе ефективна контрола на работата на Владата и Претседателот, како органи на извршната власт.

Сепак, во изминативе години Собранието остана сериозно подредено на потенцијата Владата и со тоа беше нем актер во растечката неуррамнотеженост на моќта меѓу извршната и законодавната власт. Доминантен број од предложените законски решенија произлегуваат од Владата или од пратениците припадници на парламентарното мнозинство.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Во периодот на работа на седмиот пратенички состав на Собранието на Република Македонија (2011-2014), безмалку 98% од сите закони биле предложени од Владата (888 предлози наспроти 19 предлози од страна на пратениците). Види: *Извештај за работата на седмиот пратенички состав на Собранието на Република Македонија*.

Законските предлози во голема мера беа усвојувани со еднострана поддршка на парламентарците од владејачките политички партии и без суштинска дискусија, но и со никаква или многу мала дискусија, особено во периодите кога опозициските партии не учествуваа во работата на парламентот.<sup>2</sup> Во периодот октомври 2014 - април 2015 во висок просек на месечно ниво од 69% од актите на говор, пратениците воопшто не се осврнале на аргументите претставени од другите пратеници.<sup>3</sup> Овој податок упатува на многу мала интеракција на пратениците темелена на аргументи и почит кон различните гледишта, како и на постоење на пракса на одлучување и креирање на политики која не се темели на рационална проценка за позитивните и негативните страни од различните опции за јавни политики.

Воедно, македонската јавност во целина искажува негативна перцепција за можностите на Собранието да врши контрола врз работата на Владата. Според истражувањето на јавното мислење на ИДСЦС од јуни 2015 година дури една четвртина од граѓаните сметаат дека Собранието нема контрола врз работата

на Владата, а дополнителна четвртина смета дека контролата е мала. Воедно, скоро една третина од испитаниците сметаат дека контролата на Владата врз Парламентот е голема.<sup>4</sup>

Еден од клучните фактори за ефективно остварување на Собраниските прерогативи во двата дела - донесување на одлуки по законски предлози и контрола врз извршната власт, е можноста на пратениците, од сите политички страни, слободно да дебатираат за покренатите прашања. Како што овој бриф за јавна политика има намера да покаже, просторот за ефективна дебата во изминатите години е особено стеснет, во голема мера како резултат на еднострано регулирање на оваа сфера од страна на парламентарното мнозинство.

## ОД ДЕРЕГУЛАЦИЈА КОН ЦЕЛОСНА РЕГУЛАЦИЈА: ДЕЛОВНИЧКИ ИЗМЕНИ КОИ ГО ОГРАНИЧУВААТ ПРАВОТО НА ГОВОР 2008-2013

Со различните деловнички измени низ годините (2008, 2010 и 2013), Собранието на Република Македонија воспостави свои сопствени правила кои го ограничуваат актот на говор за различни лица: пратениците, координаторите на пратеничките групи, владините претставници и подносителите на законски измени или решенија. Ограничувањата се однесуваат на дозволеното време во актот на говор во пленарните и комисииските расправи, долж различни постапки во домен на законодавната власт, како и на можностите за повеќекратна дискусија во рамки на една единствена постапка. Пред

---

Собрание на Република Македонија, стр. 38, достапен на: <http://www.sobranie.mk/content/izvestai/2011-2014/Mandaten%20izvestaj%207%20sostav%202011-2014.pdf>

<sup>2</sup> Во изминатите години, во разни наврати, пратениците на опозициските СДСМ и ДПА, ја бојкотираа работата на Собранието. Собранискиот бојкот, воопшто, е често користен инструмент на парламентарните политички партии во Македонија. Последниот долгорочен бојкот го спроведе СДСМ во периодот мај 2014 – септември 2015.

<sup>3</sup> Види: *Деветти извештај од мониторинг на квалитетот на дебатата во Собранието*. ИДСЦС, април 2015, стр. 10-11, достапен на: <http://idscs.org.mk/images/parliament-watchdog/Deveti-izvestaj-od-monitoring-na-Sobranie-mk.pdf>

<sup>4</sup> Види: *Јавното мислење за работата на Собранието*. ИДСЦС, јуни 2015, стр. 6-7, достапно на: [http://idscs.org.mk/images/parliament-watchdog/Sobranieto\\_pod\\_lupa-Vtora-terenska-anketa-za-rabotata-na-Sobranieto.pdf](http://idscs.org.mk/images/parliament-watchdog/Sobranieto_pod_lupa-Vtora-terenska-anketa-za-rabotata-na-Sobranieto.pdf)

Деловникот донесен во 2008 година<sup>5</sup> и според Деловникот од 2002<sup>6</sup> законодавниот дом воопшто не познавал задолжителни ограничувања во дискусиите. Денес, според последните деловнички измени од 2013 година<sup>7</sup> овие ограничувања значително се присутни и во пленарните и во комисииските расправи.

Во 2008 година, новодонесениот Деловник, претходно опционото правило за ограничувања на дискусијата на пленарните седници<sup>8</sup> го институционализира во „задолжително правило“ со кое дискусијата по точка на дневен ред се ограничува на 10 минути за пратениците и 15 минути за претставниците на Владата еднократно, како и 15 минути кумулативно во повеќе наврати за координаторите на пратеничките групи или нивните заменици и предлагачите на законските измени. Пријавувањето за дискусија, кое со Деловникот од 2002 е можно во текот на целиот претрес, во 2008 година е

ограничено на една минута по отворањето на претресот.

Дополнително, со истиот Деловник се поставуваат и ограничувања во постапките за донесување на републички Буџет и постапката за „доверба на влада“, како и во постапките за пратенички прашања. Имено, дискусијата за Републичкиот буџет од 2008 година па натаму е ограничена на три дена (со Деловникот од 2013 дискусијата е продолжена на пет дена), при што еден пратеник може да говори повеќе пати во севкупно времетраење од 20 минути, а координатор на пратеничка група или негов заменик 30 минути. Во постапката за покренување доверба на Владата, дискусијата е ограничена, за предлагачите на постапката на 30 минути, за пратениците 15 минути севкупно во повеќе наврати, а за координаторите на пратеничките групи или нивните заменици 20 минути.

Во 2002 Деловникот допуштал по три пратенички прашања од пратеник, при што секое може да се елаборира во времетраење од 10 минути, додека со Деловникот од 2008 година повторно се дозволени три прашања, но севкупното образложение е ограничено на 10 минути. Воедно, т.н. „дополнителното прашање“ со измените од 2008 година е скратено од 10 на три минути.

Со Деловникот од 2013 година воведени се дополнителни ограничувања на должината на дискусиите во рамки на седниците на работните тела и во постапката за измена на Уставот (ограничувања кои претходно не биле присутни). Така, во рамки на комисиите, членовите на работните тела и пратениците можат да говорат до 20 минути, повеќе пати во рамки на еден претрес, координаторите на пратеничките групи или нивните заменици до 30 минути, а предлагачите и претставниците на Владата до 15 минути. При постапката

---

<sup>5</sup> Деловник на Собранието на Република Македонија. Службен весник на Република Македонија, бр. 91/2008

<sup>6</sup> Деловник на Собранието на Република Македонија. Службен весник на Република Македонија, бр. 60/2002

<sup>7</sup> Деловник за изменување и дополнување на Деловникот на Собранието на Република Македонија, Службен весник на Република Македонија, бр. 23/2013

<sup>8</sup> Според одредбите од Деловникот од 2002 година, ограничувања во времетраењето на говорите во рамки на еден претрес се воведуваат со посебна одлука: „По предлог од претседателот или од еден пратеник, чие барање го поддржуваат најмалку десет пратеници, на почетокот на претресот по одделно прашање, Собранието може да одлучи пратеникот по исто прашање да може да говори само еднаш во траење од десет минути, координаторот на пратеничката група и предлагачот на актот или материјалот во траење од 15 минути.“ (член 83, Деловник на Собранието на Република Македонија. Службен весник на Република Македонија, бр. 60/2002).

за усвојување на Републичкиот буџет целосниот претрес во работното тело може да трае до 10 дена, при што во рамки на општиот претрес членовите на работните тела и пратениците можат да зборуваат до 20 минути во повеќе наврати, а координаторите на пратеничките групи или нивните заменици до 30 минути. При претресот на амандмани во постапката за усвојување на Републичкиот буџет, членот на работното тело може да говори еднаш до 10 минути, координаторот на пратеничката група или неговиот заменик 15 минути, а подносителот повеќекратно, до 10 минути.

Во однос на постапката на измена на Уставот од 2013 година, таа може да трае максимално 10 дена, при што пратениците можат да говорат повеќе пати во вкупно времетраење од 20 минути, а координаторите на пратеничките групи или нивните заменици и предлагачите 30 минути (применливо на пленарните седници). При претресот на амандманите, пратеник може да говори еднаш во времетраење од 10 минути, а координатор на пратеничка група или заменик 15 минути, додека предлагачот може да говори повеќе пати во вкупно времетраење од 10 минути.

Со сите овие измени, се воочува тенденција за цврсто и категорично регулирање на должината и фреквенцијата на актите на говор, која од 2013 е апсолутна и ги опфаќа скоро сите процеси кои се во ингеренција на законодавниот дом: претрес на точки од дневниот ред, одлучување за дневниот ред, пријавување за збор, реплика и реплика на реплика, процедури каде Собранието функционира како контролен механизам на извршната власт (интерпелација, пратенички прашања, доверба на влада, одговорност на претседателот). Ваквата тенденција е заокружена со зголемување на опфатот на ограничувањата и на седниците на собраниските работните тела.

Екстензивната регулација на актите на говор во голема мера ја прави излишна потребата за консензус меѓу различните политички актери и ја ограничува интеракцијата меѓу пратениците. Донесувањето на одлуки е подведено на ексклузивната волја на парламентарното мнозинство, а контролата на Собранието врз извршната власт е нарушена. Дополнително, сегашните правила ја дестимулираат внатрешната демократија, овозможувајќи значително повеќе можности за координаторите на пратеничките групи, отколку за пратениците, за учество во парламентарната дискусија. Со сето ова, сериозно се ограничува потенцијалот на законодавното тело да донесува квалитетни закони и одлуки, но и ефективно да учествува во системот на поделба на власта.

## ЕДНОСТРАНА АКЦИЈА? ПОЛИТИЧКА ДИНАМИКА НА ДЕЛОВНИЧКИТЕ ИЗМЕНИ 2008- 2013

Измените на Деловникот во 2008 и 2013 година кои ги опфаќаа и ограничувањата на актите на говор беа донесени без присуство на најголемите опозициски партии во парламентарниот дом и без остварен консензус по однос на измените. Во првиот случај, носењето на Деловникот во 2008 беше покренат под директен притисок на извршната власт (Владата и Премиерот) кои го критикуваа Собранието на основа на неефикасност во работењето. Должината на носење на законите беше директно посочена како проблематична за остварување на Владините политики и програми, а самото парламентарно мнозинство побрзуваше да изгласа голем број на закони по „скратена постапка“ во периодите во кој пратениците од опозициските партии ја бојкотираа работата.

Во 2013 година, пак, парламентарното мнозинство директно

поттикнато од скорешно искуство на „филибастеринг“<sup>9</sup> од страна на политичките противници во два случаја, одговори со нови деловнички измени кои беа насочени кон претходно нерегулираните акти на говор во собраниските работни дела. Отежнувањето и „заочувањето“ на дискусијата се случи во два одвоени настана во 2012, односно при донесувањето на Републичкиот буџет кон крајот на 2012 година (настаните кои водеа до „црниот понеделник“, 24 мај 2012) и при дебатата за т.н. „Закон за бранители“ од 2012 година кога владејачката ДУИ предложи голем број на амандмани и успешно го спречи донесувањето на предлог-законот преку блокада на парламентарната дискусија. Во овој случај, Деловникот беше изгласан со кратка дискусија и без ниту еден поднесен амандман од страна на присутните парламентарци.

Како и во 2008, измените од 2013 беа донесени без присуство на најголемата опозициона партија СДСМ и со единствена согласност меѓу политичките партии од владејачката коалиција. И во двата случаи донесувањето на деловничките измени беше критикувано вон собраниската говорница од страна на пратениците и пратениците на пратеничката група на СДСМ, многу повеќе во однос на начинот на донесување отколку во врска со суштината на измените кои се предлагаат.

Исклучок од овие исклучувачки практики е донесувањето на измените на Деловникот од 2010 година<sup>10</sup> кое беше

---

<sup>9</sup> Одолговлекувањето на дискусијата (филибастеринг) претставува метод според кој дискусијата за одредено прашање во законодавното тело е продолжена до степен да се оневозможи донесувањето (или гласањето) на одреден предлог закон. Филибастерингот е користен и прифатен во многу парламентарни традиции широм светот.

<sup>10</sup> Деловник за изменување и дополнување на Деловникот на Собранието на Република

поддржано од најголемите партии, и оние од власта и оние од опозицијата, иако сепак не беше остварен целосен консензус од сите парламентарни партии („помалите“ ЛДП и Нова демократија гласаа против). Иако поддржани од повеќето партии, и во оваа прилика деловничките измени беа изгласани без широка, инклузивна и суштинска дискусија. Во јавните настапи, пратениците и претставниците на коалицијата на опозициската СДСМ го оправдуваа позитивното изјаснување повеќе како поддршка на македонскиот процес на пристапување кон Европската Унија отколку преку суштинска дискусија за деловничките измени.

Земајќи ја предвид целокупната политичка динамика, може да се заклучи дека во ниеден од трите случаи деловничките измени не се определени по суштинска дискусија која ќе ги вгради мислењата и очекувањата на парламентарните групи и политички партии, но и на претставниците на граѓанското општество и експертската јавност. Наместо тоа, измените се во голема мера производ на потребите на парламентарното мнозинство кое често настапува како продолжена рака на Владата во текот на собраниската дискусија.

## КОМПАРАТИВНИ ИСКУСТВА ОД ПАРЛАМЕНТОТ НА СЛОВЕНИЈА

Спротивно од усвоената пракса и деловничките решенија под кои работи Собранието на Република Македонија, Парламентот на Република Словенија (Državni Zbor Republike Slovenije) работи под значително повозможувачки правила за ограничувања на дискусијата. Според Деловникот на Парламентот на Република

---

Македонија. Службен весник на Република Македонија, бр. 119/2010

Словенија<sup>11</sup> времето на дискусија по секоја точка на дневниот ред е релативно и се определува во рамки на Советот на Претседателот на Парламентот (составен од Претседателот, заменик-Претседателот, координаторите на пратеничките групи и пратениците од етничките малцинства). При тоа, еден пратенички индивидуален говор не може да биде пократок од пет минути, а координаторот на пратеничката група не може да зборува помалку од 10 минути, доколку Советот сепак не одлучил поинаку во согласност со мислењата на сите координатори на пратенички групи. Дополнително, доколку некоја пратеничка група не се согласува со усвоеното време на дискусија може да побара да биде изземена на начин што времето од пет минути ќе се мултиплицира со бројот на членови на пратеничката група (водејќи сметка дека целокупното време на дискусија кое ќе отпадне на пратеничката група не може да биде пократко од 20 и подолго од 90 минути). При дискусијата за државниот буџет, измените и дополнувањата на буџетот и процесот на интерпелација ова време се дуплира.

Повторно, спротивно од праксата во македонското Собрание, не постојат ограничувања за фреквенцијата на индивидуалните говори, иако постои опција за ограничување на само еден говор од пратеник по одлука на парламентарниот дом и по предлог на претседавачот или парламентарец. Дополнително, расправата по една точка на дневниот ред може да биде продолжена до еден час.

Пријавувањето за дискусија по точка на дневен ред е можно и по исцрпувањето на дискусијата, при што обврска на претседавачот е да праша дали некој пратеник сака дополнително да се јави за

збор под услов времето за дебата определено од страна на Советот да не е истечено. Пратениците можат и да го образложат својот глас пред секое гласање во времетраење од две минути, додека координаторите на пратеничките групи тоа можат да го направат во рок од три минути.

Истите правила се однесуваат и на дискусијата во работните групи.

## КЛУЧНИ СЛАБОСТИ ВО АКТУЕЛНИОТ ДЕЛОВНИК КОИ ЈА ОГРАНИЧУВААТ ДИСКУСИЈАТА

Сегашните правила, пропишани со Деловникот од 2013, креираат повеќе слабости кои директно влијаат на квалитетот на дискусијата и донесените законски решенија и одлуки, како и на можноста на Собранието ефективно да функционира како контролор на работата на Владата. Главните недостатоци се следните:

1. Сегашните решенија директно ја подредуваат работата на Собранието на волјата на мнозинството, кое по правило настапува во одбрана на владините предлози. Можноста за „филибастеринг“ е скоро непостоечка, мнозинството може да произведува закони „ад-хок“ и на побрз начин, не земајќи ги во предвид ставовите на парламентарното малцинство (т.е. опозицијата). Правилата директно го отежнуваат политичкиот дијалог и ја прават непотребна идејата за компромис меѓу различните политички стојалишта. Со сето тоа, принципот на поделба на власта во крајна линија е нарушен во корист на извршната власт како главен „производител“ на законски решенија.
2. Правилото на „само еден говор“ во рамки на една точка на дневниот ред ја отежнува интеракцијата меѓу пратениците која е на многу ниско ниво. Единствена можност за интеракција се формите на „реплика“ и „реплика на реплика“ кои по правило се користат за појаснувања меѓу говорниците, временски се куси и не

---

<sup>11</sup> *Uradno prečiščeno besedilo Poslovnika Državnega zbora. Uradni list Republike Slovenije, 92/07*



овозможуваат да се презентираат поголеми идеи и аргументи.

3. Координаторите на пратенички групи, во скоро сите процедури имаат поголеми можности за вклучување во дискусија, како и за интеракција во истата (поголеми можности за повеќекратно добивање на збор и повеќе време за дискусија). Оваа практика е логична, со оглед на тоа дека координаторите се во позиција да ги канализираат и артикулираат мислењата на пратеничките групи. Меѓутоа, според сегашните правила постои голема дискрепанца меѓу можностите кои ги има координаторот и пратеникот, односно член на пратеничка група. Во политички контекст според кој политичките партии се силно централизирани и пратениците не настапуваат со дивергентни мислења во рамки на своите групи, ваквото решение придонесува до дополнителна централизација и штети на квалитетот на дебатата, а во крајна линија и на квалитетот на законските решенија.

4. Конечно, сегашните деловнички правила се донесени без земање предвид на потребата за консензус меѓу парламентарните актери и главно служат на потребите на партиите кои го сочинуваат парламентарното мнозинство и Владата. Особено во делот на ограничувања на говорите, потребен е консензус за правилата на игра кој ќе им овозможи рамноправна позиција на пратениците од различни политички провиниенции.

### КОН ПОКВАЛИТЕТНА ДЕБАТА: ПРЕПОРАКИ И НАСОКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ДЕЛОВНИЧКИТЕ РЕШЕНИЈА

Согласно воочените слабости, овој бриф за јавни политики предлага повеќе препораки за подобрување на деловничките решенија, во насока на остварување на рамноправност на дискусијата и заштита на парламентарното малцинство од

потентноста на парламентарното мнозинство. Во крајна линија, овие препораки имаат за цел да ги зголемат можностите за контрола на работата на Владата од страна на Собранието, како и можностите за контрола на законските решенија кои еднострано се поднесуваат од страна на Владата и пратениците од парламентарното мнозинство. При дефинирањето на препораките, предвид е земено и искуството од Парламентот на Република Словенија.

1. **Деловникот треба да се промени на начин кој ќе пропише општ консензус при воспоставување на временски и други ограничувања во говорните акти и целокупната дискусија.** Во таа смисла, потребно е „враќање“ кон решенијата од Деловникот од 2002 каде ограничувањата се опциони и се предмет на согласност на различните парламентарни групи. Позитивен пример кој може да се искористи е моделот на словенечкиот парламент кој претпоставува општа согласност во рамки на Советот на Претседателот на Парламентот каде учествуваат сите парламентарни групи, како и можност за изземање при несогласување од страна на одредена парламентарна група. На овој начин ограничувањата ќе бидат овозможени за дискусии во кои консензусот е полесно остварлив, а неприменливи во ситуации каде консензусот треба да се бара подолго. Дополнително на тоа, пратеничките групи кои се особено засегнати од одредени прашања ќе можат да го искористат инструментот на „изземање“, за посеопфатно да ги образложат своите аргументи.

2. **Ограничувањето според правилото „еден говор“ во рамки на една точка на дневниот ред за парламентарците низ повеќе процедури треба комплетно да се укине и да се замени со можност за добивање на збор повеќе пати во рамки на еден претрес.** Таквото решение ќе ја зголеми интеракцијата меѓу пратениците, која во

моментот е возможна само преку инструментите на „реплика“ и „реплика на реплика“ и ќе ја олесни размената на аргументи и мислења за темите на дискусија. Во крајна линија, сите овие измени би овозможиле креирање на поквалитетни законски решенија.

3. **Начинот на пријавување за збор на пленарните седници треба да се реформира за да се овозможи и пријавување по истекот на првата минута од претресот.** Ова повторно ќе овозможи зголемена интеракција меѓу пратениците, но ќе допушти и вметнување на нови моменти кои произлегуваат од самата дискусија. Со тоа, потрагата по компромис за прашањата на дискусија ќе биде перспективно олеснета како резултат на новите сознанија произведени од дискусијата.

4. Земајќи предвид дека според компаративната практика ставовите меѓу политичките противници најдобро се усогласуваат и кристализираат во пораните фази од донесувањето на законите, односно во работните тела (комисиите), **потребно е преобмислување на најновите ограничувања кои се однесуваат на комисииските расправи воведени во 2013 година.** Овој пат, за ограничувањата треба да се одлучи со општ консензус меѓу пратеничките групи и парламентарните политички партии.

5. **Можностите за одолговлекувањето на дискусијата („филибастеринг“) треба да бидат јасно определни во посебни процедури, при што, не би се скратила можноста за спроведување на таква пракса (земајќи ја предвид компаративната практика), но и комплетно не би се блокирала работата на Собранието.** И за ова прашање треба да се обезбеди консензус меѓу пратеничките групи и парламентарните партии кој ќе води до правила еднакво применливи за сите собраниски актери.

6. **Ограничувањата применливи за парламентарците и за координаторите на пратеничките групи треба поблиску да се изедначат, со цел развивање на различни мислења во рамки на пратеничките групи.** На краток рок, ова би отворило можности за намалување на централизираноста на идеите и аргументите во рамки на пратеничките групи, а на долг рок би допринело до развој на внатрешпартиската демократија.

7. Дополнително, **ограничувањата за владините претставници мораат да бидат поефективни во однос на ограничувањата за парламентарците.** Целта е да се поттикне посилна контрола на Собранието врз работата на Владата и vice-versa да се намали можноста за влијание на Владата врз Собранието.

8. Во делот на пратенички прашања дискусијата мора да се стимулира наместо да се ограничува. Во таа смисла, **потребно е зголемување на времето за поставување на пратеничко прашање,** во насока на одредбите од Деловникот од 2002 кога едно прашање „вредело“ 10 минути дискусија. На тој начин ќе се зголеми и интеракцијата меѓу парламентарците и владините претставници со цел воспоставување поефективна контрола на Собранието врз работата на Владата.

Со примената на сите овие препораки би се намалиле „стегите“ кои ја ограничуваат собраниската дебата, а со тоа би се зголемил квалитетот на законите и можностите на Собранието да функционира како контролор на извршната власт. Собраниската дебата останува важен и неопходен елемент кој ги поттикнува овие клучни функции на Собранието на Република Македонија.