



ПРОГРАМА ЗА ПАРЛАМЕНТАРНА ПОДДРШКА
PROGRAMI PËR MBËSHËTETJE PARLAMENTARE
PARLIAMENT SUPPORT PROGRAMME



СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Краток документ за јавна политика бр.20/2022

-

Кон поефикасно и конструктивно Собрание низ деловнички измени

Автор: Никола Донев

-

октомври 2022

ИМПЛЕМЕНТИРАНО ОД:



Оваа публикација е подготвена од Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје (ИДСЦС) во рамките на Програмата за парламентарна поддршка (ПСП) која е финансирана од Владата на Швајцарија, а ја спроведува Националниот демократски институт (НДИ), Институт за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје (ИДСЦС) и Центар за управување со промени (ЦУП). Содржината на публикацијата во никој случај не може да се смета дека ги одразува ставовите на Владата на Швајцарија“.

1. ВОВЕД

Собраниската дебата е огледало на политичката култура во државата и е клучен фактор при дефинирањето на квалитетот на парламентарниот живот. Злоупотребата на собраниските механизми за уривањето на предусловите за здрава собраниска дебата води кон лоши закони и генерално влошена слика на јавноста за работата на Собранието.

Во помодерната македонска историја, од стекнувањето независност во 1991 година, Собранието во неколку наврати било место на манифестација на политички тензии, дел од нив поттикнати од злоупотребата на собраниските процедури. Тоа се активности кои ја оневозможуваат работата на Собранието и опфаќаат намерна злоупотреба на воспоставените деловнички и законски процедури во Собранието. Такви активности се: оневозможување опозициски пратеници да го реализираат правото на законодавна иницијатива; оневозможување на правото на пратениците да поставуваат пратенички прашања; одолговлекување или оневозможување на иницијативите поднесени од опозициските пратеници за интерпелација на членовите на извршната власт; злоупотреба на правото да се поднесуваат амандмани за предлог-закони; намерно оневозможување или ограничување на редовните процеси во Собранието; како и злоупотреба на правото на говор на пратениците, попознато како филибастеринг.

Парламентарната процедура била злоупотребувана од неколку политички актери, кои во определен период одлучиле да ги заобиколат собраниските процедури. Досега во Собранието имало четири загрижувачки случаи на филибастеринг во однос на Законот за бранители од 2012 година кога 40 дена се блокираше носењето на овој закон; Законот за буџетот за 2013 година што заврши со настаните на 24-ти декември и исфрлањето на опозицијата од Собранието; изборот на Талат Џафери за претседател на Собранието на РСМ во 2017 година и во однос на разрешувањето на Марко Зврлевски од функцијата државен јавен обвинител во 2017 година.¹ Во неколку наврати обидите за блокирање на работата на Собранието вклучуваа бојкот на пратениците со напуштање на Собранието и неучество во неговата работа. Почнувајќи во мај 2022 година пратениците ја бојкотираа работата на Собранието со барање за организирање предвремени избори², ова подоцна ескалираше во однос на гласањето по предлогот на ЕУ (францускиот предлог) за надминување на блокадата од Република Бугарија. Тогаш опозицијата најави „активен бојкот“ кој според нив значи „дека нема да ги поддржиме штетните закони и ќе ги

1 Мета.мк. Сите наши деловнички блокади: Четирите екстремни случаи на македонски филибастер. Пристапено на <https://meta.mk/site-nashi-delovnichki-blokadi-chetirite-ekstremni-sluchai-na-makedonski-filibaster/> (последна посета: 29 септември 2022 година)

2 Радио Слободна Европа. Блокирано Собрание за спас на државата или за деструкција? Пристапено на <https://www.slobodnaevropa.mk/a/%D0%B1%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%B8%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%BE-%D1%81%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5-%D0%B7%D0%B0-%D1%81%D0%BF%D0%B0%D1%81-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B8%D0%BB%D0%B8-%D0%B7%D0%B0-%D0%B4%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0-/31833919.html> (последна посета: 29 септември 2022 година)

активираме сите можни алатки. Тоа значи дека ќе се бориме и ќе поддржиме само решенија од кои директна корист би имале граѓаните, повисоките плати за кои се бориме или заштита на стандардот за кој инсистираме”³ По прифаќањето на преговарачката рамка од страна на Собранието, опозицијата го продолжи бојкотот на работата на Собранието со барање да се организираат предвремени парламентарни избори. По одбивањето на иницијативата за референдум од страна на претседателот на Собранието Талат Џафери⁴, партијата Левица најави нова иницијатива за референдум која доколку биде одбиена ќе преминат на целосна блокада на Собранието.⁵ Блокадите најавени од повеќе политички актери се спротивни од концептот на делиберативна демократија, која очекува активно учество на политичките актери во јавна дебата и размена на аргументи.

Покрај бројните бојкоти и злоупотреби на Деловникот Собранието останува далеку од вистински форум за дебата. Така, податоците од Извештајот за квалитет на дебата во Собранието (јануари – јуни 2022)⁶ покажуваат дека не се исполнети сите услови/параметри за собраниската дебата да се смета за конструктивна и делиберативна дебата. Дополнително, освен нискиот квалитет на дебата, податоците од Мој пратеник август - декември 2021 година покажуваат дека голем дел од пратениците не учествуваат активно во дебатата на пленарните седници и не членуваат во комисиите.⁷

- 3 Плусинфо. КЕ ГЛАСАМЕ ЗА ПОГОЛЕМИ ПЛАТИ И ЗАШТИТА НА СТАНДАРДОТ ОД ВМРО-ДПМНЕ појаснуваат што значи активен бојкот, Пристапено на <<https://plusinfo.mk/e-glasame-za-pogolemi-plati-i-zashtita-na-standar-dot-od-vmro-dpmne-po-asnuvaat-shto-znachi-aktiven-bo-kot/>> (последна посета: 29 септември 2022 година)
- 4 МИА. Одбиена иницијативата за референдум, за ВМРО-ДПМНЕ одлуката е неоснована, СДСМ ја поддржува. Пристапено на <<https://mia.mk/%D0%BE%D0%B4%D0%B1%D0%B8%D0%B5%D0%BD%D0%B0-%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC/>> (последна посета: 29 септември 2022 година)
- 5 Радио Слободна Европа. Нова иницијатива за референдум или целосна блокада на Собранието? Пристапено на <<https://www.slobodnaevropa.mk/a/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B0-%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%98%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-%D1%80%D0%B5%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC-%D0%B8%D0%BB%D0%B8-%D1%86%D0%B5%D0%B-%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%B0-%D0%B1%D0%BB%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%B4%D0%B0-%D0%B-D%D0%B0-%D1%81%D0%BE%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5%D1%82%D0%BE-/32036894.html>> (последна посета: 29 септември 2022 година)
- 6 Влора Речица и Никола Донеv. Поглед на Собрание: Извештај од набљудувањето на квалитетот на дебатата во Собранието (јануари – јуни 2022). Пристапено на <https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2022/09/WEBA4-Kvalitet_na_debata_januari_juni_2022MKD.pdf> (последна посета: 29 септември 2022 година)
- 7 Собрание на Република Северна Македонија. Мој Пратеник август - декември 2021. Пристапено на <<https://www.sobranie.mk/content/Mojot%20пратеник/Mojot%20pratenik25.pdf>> (последна посета: 29 септември 2022 година)

2. ДЕЛОВНИКОТ НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Во обидите за подобрување на работата на Собранието мора да се анализираат механизмите предвидени во Деловникот и дали тие се соодветни за институционално разрешување одредени конфликти меѓу пратениците од парламентарното мнозинство и опозицијата. Работата на Собранието се регулира со Деловник, во кој се уредува организирањето и функционирањето на Собранието на РСМ како и на работните тела. Ова право на Собранието, да ја регулира својата работа, е загарантирано со член б1 од Уставот на Република Северна Македонија. Текстот на Деловникот од 2008 кој е моментално во сила содржи 240 члена, а во 2010 година и 2013 година се направени измени и дополнувања.

Во рамките на Деловникот се регулира постапката за конституирање на Собранието; правата и должностите на пратениците; изборот и надлежностите на претседателот, потпретседателите и генералниот секретар; одржување седница на Собранието; работните тела и законодавната постапка со посебните постапки за одредени закони како што е законот за буџетот. Меѓу другото, со Деловникот се регулира и дебатата во Собранието, како распределба на времето за расправа, со цел сите пратеници да имаат еднаква шанса да учествуваат во дискусијата.

2.1 Зошто деловникот може лесно да се злоупотребни?

Венецијанската комисија во 2009 година има издадено мислење во однос на Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија. Таа истакнува дека текстот на Деловникот ги задоволува стандардите пропишани од Советот на Европа, но гламазниот текст составен од 240 члена опишува доста комплицирани процедури. На одредени места комисијата забележува дека јазикот на Деловникот е нејасен, особено во распределбата на надлежности и одредување пропорционална застапеност на опозициските партии што би можело да доведе до проблеми при имплементација.⁸

Комплексноста на процедурите и нејасниот текст отвора поголема можност за злоупотреба на Деловникот, а со тоа спречување на ефикасната работа на Собранието. Најчесто ваквите механизми се искористуваат од страна на опозициските партии поради незадоволство од нивната вклученост во процесот на донесување одлуки. Така, кога станува збор за филибастеринг, Деловникот не пропишува јасни механизми за спречување на овие форми на деловничка злоупотреба.

⁸ Венецијанска комисија. Мислење во однос на Деловникот на Собранието на „Поранешна Југословенска Република Македонија“ (CDL-AD(2009)025). 2009

3. КОМПАРАТИВЕН ПРЕГЛЕД: ДЕЛОВНИЧКИ МЕХАНИЗМИ ЗА ЗАШТИТА ОД ФИЛИБАСТЕРИНГ

Постојат повеќе, деловнички регулирани, можности за надминување на овие состојби на блокада на работата на Собранието. Еден потенцијален механизам е можноста за контрола или прекин на расправата во Собранието. Гледајќи компаративно, вакви механизми постојат во некои деловници со различен степен на регулираност. Така во Деловникот на Собранието на Србија е определена временска рамка за говорите при комисииските расправи, но по барање на член на комисијата овие временски ограничувања на расправата да се скратат, продолжат или да не се ограничуваат.⁹ Во член 97 од Деловникот во текот на основната постапка¹⁰ за донесување закон – начелното време предвидено за расправа е пет часа кои им се распределуваат на пратеничките групи.¹¹ Деловникот на Собранието на РСМ, во различните процедури има предвидено временски рамки на говорите, но притоа не остава можност тие да се изменат на барање на пратениците.

Во Деловникот на Собранието на Словенија во член 67 се пропишува механизам за распределба на времето за расправа. Овој член предвидува минимални граници за временско траење на говор. Треба да се забележи дека во член 74 овластени лица може да барат прекин на расправата и презакажување на точката на дневен ред за следна седница.¹²

Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија во член 81 се предвидува можноста претседателот да ја прекине седницата доколку нема кворум или на барање на координатор или заменик-координатор на пратеничка група да се прекине седницата во траење од еден час – ваквиот прекин всушност е барање за пауза. Собранието може да одлучи седницата да се прекине по барање на претседател на работно тело или координатор на пратеничка група заради одржување седница на работно тело. Претседателот го определува времето за продолжување на прекинатата сесија.

Деловникот не поставува општи временски рамки за траење на расправата во рамките на комисиите или пленарните седници, туку определува рокови за доставување материјали за понатамошно одвивање на законодавната постапка. Дополнително, го регулира времетраењето на говори на учесници во расправата во зависност од статусот на учесникот како што е во член 86 и дополнителни членови.

9 член 78 во врска со член 75 и 77 од Деловникот на Собранието на Србија

10 Редовната постапка се дели на основна и скратена. Аналогно со предвидената законодавна постапка во РСМ основната редовна постапка е редовна постапка во контекст на РСМ, а скратената редовна постапка е скратена постапка за донесување закон во контекст на РСМ.

11 Член 97 од деловникот на Собранието на Србија

12 Член 74

(1) Претседавачот, заменичката група, предлагачот или Владата каде што таа самата не е предлагач, може да предложи расправата или одлучувањето за прашањето што се разгледува да се одложи до наредна седница. Одложување на прашање што е ставено на дневен ред согласно со став три од член 59 од овој деловник за наредна седница може да предложи само пратеничка група на чиј предлог прашањето е ставено на дневен ред. Народното собрание одлучува за таков предлог согласно со постапката предвидена во став девет од член 64 од овој деловник.

(2) По исцрпување на сите точки од дневниот ред, Народното собрание ја затвора седницата.

Гледајќи пошироко, во Франција може да се истакне механизам за прекинување на дебатата која постои во деловниците на националното собрание и сенатот. Така, според член 38 кога барем двајца говорници ќе покажат различно мислење во текот на генералната расправа, освен во случаи определени во член 29-б, овластени лица може да предложат затворање на дискусијата и нејзино презакажување по одржување на конференција на претседатели.¹³ Дополнително, германскиот Бундестаг во својот деловник – правило 25 (2) предвидува дека „ Бундестагот може да го прекине претресот или да ја заврши дебатата доколку има таков предлог од страна на парламентарна група или пет проценти од присутните членови на Бундестагот. Предлогот за затворање на дебатата може да се даде на гласање само откако секоја парламентарна група барем еднаш добила право на збор“¹⁴. Вакви механизми не постојат во Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија.

Важно е да се забележи дека **регулирањето на расправата не смее да биде пречка во процесот на делиберација меѓу пратениците, преголемата регулација во овој дел би значело губење на демократскиот дух во Собранието.** Така, Венецијанската комисија укажува на право на опозицијата да блокира или одложи одлука на мнозинството од особена важност. Ова е особено важно кога станува збор за уставни промени и потребата на квалификувано мнозинство како би се постигнал поширок консензус и заштита на интересите на опозицијата и малцинството. Дополнително, Комисијата дава примери на механизми за пролонгирање на донесување одлука, како на пример членот 41 (3) од данскиот Устав, кој му дава право на квалификуваното малцинство¹⁵ од 2/5 да бара третата и последна расправа за законските предлози да се одложи до 12 дена, за да ѝ се даде време на опозицијата да покрене јавна дебата. Порадикална одредба е членот 42 од истиот устав, кој му дава право на квалификуваното малцинство од 1/3 да бара закон усвоен од парламентот за да биде ставен на јавен референдум пред да биде донесен. Оваа компетентност е употребена само еднаш (1963), но сè уште се тврди дека нејзиното постоење има одреден политички ефект. Трет пример е член 12 од шведскиот Устав, кој на квалификуваното малцинство од повеќе од една шестина од пратениците им дава можност, со одредени исклучоци, да ја одложат расправата до дванаесет месеци во однос на нацрт-законите што ги засегаат основните права и слободи.“¹⁶

13 Член 38

1. Кога најмалку двајца говорници со различни мислења интервенирале во општата дискусија за предлог-закон, освен според одредбата утврдена во член 29б, во целина на член или во образложенија за гласање за амандман, член или целиот текст под дискусија, претседателот, претседател на политичка група или претседателот на упатната комисија може да предложи дискусијата да се затвори.

2. Претседателот ќе побара од Сенатот да гласа со кревање рака. Одобрувањето на овој предлог ќе доведе до итно прекинување на седницата и свикување на конференцијата на претседавачите.

3. Конференцијата на претседавачите гласа за организацијата на продолжението на расправата. Потребно е мнозинство од три петини.

4. Доколку има некакво несогласување, затворањето ќе се одржи веднаш откако говорникот за секоја група ќе може да зборува, на нивно барање, по пет минути.

5. Во случај на повторно барање за затворање, претседателот ќе се консултира со Сенатот со кревање рака. Доколку се прифати затворање на седницата, се применуваат одредбите од претходниот став.

14 Деловник на германски Бундестаг – правило 25 (2)

15 Иако не постои дефиниција за квалификувано малцинство, вакви механизми може да се најдат во општите парламентарни процедури или во посебните процедури за одредени прашања, најчесто во постапките за парламентарен надзор и контрола на извршната власт.

16 Венецијанска комисија. Извештај за улогата на опозицијата во демократски парламент (CDL-AD(2010)025).2010

Ваквото регулирање на времетраењето на расправата по одредени точки на дневниот ред не е гаранција и заштита од злоупотреба на деловничката процедура. Решавањето конфликти меѓу пратениците од мнозинството и опозицијата мора да се решава на мирен и институционален начин. Потенцијалните измени на деловникот треба да воспостават механизми за разрешување конфликти преку вклучување на опозицијата во процесот на раководење и градење на дневниот ред на Собранието.

4. ВКЛУЧУВАЊЕ НА ОПОЗИЦИЈАТА ВО РАБОТАТА НА СОБРАНИЕТО

Вклучувањето на опозицијата се врши според одредени принципи. Така, Венецијанската комисија има утврдено некои важни принципи кои се однесуваат на односите меѓу парламентарното мнозинство и опозицијата. Првично, почитување на плурализмот и слободата – што значи дека критиките од страна на опозицијата не можат да се гледаат како деструктивен елемент и против интересите на државата. Мора да постои конструктивна соработка помеѓу различните државни институции во рамнотежата, поставена со системот на спреги и кочници (checks and balances), без разлика кој политички фактор има доминација. Особено важен принцип кој Комисијата го нотира е споделена одговорност на мнозинството и опозицијата кон општеството како целина. Според Комисијата, „мнозинството, токму поради тоа што е мнозинство, мора да се однесува во практикувањето на власта со воздржаност и со почит кон опозицијата на инклузивен и транспарентен начин, имајќи предвид дека веројатно во иднина ќе стане во согласност со демократските правила, опозициска група. Во исто време, опозицијата или нивните пратеници не треба да ги злоупотребуваат своите процедурални права и критикувајќи ја политиката на мнозинството да не повикуваат на насилство, да не се вклучуваат во насилни дејствија или во физичко попречување на работата на Собранието. Но, опозицијата не смее да биде спречена разумно да користи тактики кои го одложуваат или комплицираат политичкиот процес, а кои се дозволени со деловникот или се дел од политичката традиција на државата.“¹⁷

Дополнително, системот треба да овозможи ефикасно донесување одлуки. Во процесот на донесување одлуки мора да се постигне праведна рамнотежа меѓу легитимните интереси на мнозинството и опозицијата, но притоа да не се загрози можноста на мнозинството да ја спроведе својата политичка агенда, односно „малцинството треба да го каже својот збор, а мнозинството да го има последниот збор“¹⁸

Кога станува збор за вклучување на опозицијата во Собранието на Република Северна Македонија, Венецијанската комисија забележува проблематични точки во два дела. **Пропорционалната застапеност на помалите политички партии и правата на опозицијата кога станува збор за раководењето (governance) на Собранието.** Во овој дел Комисијата особено се осврнува на бројот и надлежноста на потпретседателите и односот помеѓу раководството и пратеничките групи.

Првично, таа истакнува дека критериумот „соодветна застапеност“ забележан во членовите 20, 108 и 206 е нејасен затоа што не гарантира дека сите политички групации би биле застапени според бројот

17 Венецијанска комисија. Параметри за односот меѓу парламентарното мнозинство и опозицијата во демократски парламент CDL-AD(2019)015. 2020

18 Ибид стр 8

на пратеници. Пропорционалната застапеност на опозициски партии на раководни функции како потпретседатели на Собранието или претседатели на комисиии овозможува вклученост на опозицијата во процесот на градење на Собраниската агенда. Кога станува збор за изборот на потпретседатели деловникот на Собранието не го регулира бројот на потпретседатели, туку тој број се определува по предлог на претседателот, а тие се избираат од страна на Собранието. За разлика од нас, Деловникот на Собранието во Хрватска има предвидено 2 до 5 потпретседатели.¹⁹ Ваквиот начин на регулирање овозможува предвидливост во бројот на потпретседатели, наместо целосната дискреција да биде во рацете на претседателот на Собранието.

Бидејќи постапката за избор на потпретседатели е иста како и за претседател, односно кандидати може да предложат 20 пратеници или Комисијата за прашања на изборите и именувања, како и потребата од апсолутно мнозинство (61 пратеник) таа не дава гаранција дека тие ќе бидат избрани. Истовремено, го ограничува правото на оние партии кои немаат 20 пратеници да можат да предложат свој кандидат. Членот 21 во став 3 регулира дека еден од потпретседателите се избира од редот на најголемата опозициска партија. Во сегашниот состав на Собранието ова не е случај затоа што има еден потпретседател од редот на мнозинството.

Венецијанската комисија дополнително упатува забелешки во однос на самото управување на Собранието. Ова во најголема мерка го засега формирањето на дневниот ред. Тој се формира во координација со координаторите на различните пратенички групи, но прерогативот е во претседателот на Собранието опишано во член 69. Истовремено, тој го одредува редот на говорите. Иако во став 3 од член 69 се дава минимум гаранција дека претседателот е „должен на секоја втора редовна седница да внесе една точка во предлогот на дневниот ред за седницата на Собранието по предлог на пратениците од опозиција, која ги исполнува условите утврдени со овој деловник“. Ова внесува одредена гаранција за вклучување точки предложени од опозицијата, но прерогативот е сепак кај претседателот.

Со цел подобра координација и вклученост на опозицијата во формирање на дневниот ред Венецијанската комисија сугерира формирање „конференција на претседатели“ во чиј состав би влегле координаторите на пратеничките групи, претседателите на комисиите, потпретседателите на Собранието и генералниот секретар. Улогата на оваа конференција би била одлучувачка по однос на дневниот ред. Ова е случај во Деловниците на Србија, Хрватска и Германија. Така, Деловникот на Собранието во Србија предвидува формирање Колегиум каде што учествуваат претседателот, потпретседателите и координаторите на пратеничките групи во Собранието. На состаноците на колегиумот присуствуваат и генералниот секретар на Собранието и други учесници на повик на претседателот. Во хрватскиот Деловник во член 34 е предвидено формирање претседателство на Собранието. Во член 36 каде што таксативно се наведуваат надлежностите на претседателството, а притоа во став 2 се стипулира дека одлуките се донесуваат со мнозинство гласови. Деловникот на германскиот Бундестаг предвидува президиум составен од претседателот и потпретседателите.²⁰ Дополнително „советот на постарите“, како проширено тело во кое се вклучени и членови назначени од парламентарните групи кое има свои надлежности. Телото служи за контрола на надлежностите на Собранието²¹ Вакви механизми даваат можност опозицијата ефективно да даде свој придонес во раководењето на Собранието. Дополнително овозможува формирање Собраниска агенда преку консензус.

19 Член 31 од Деловникот на Собранието на Хрватска

20 Правило 6 од Деловникот на германскиот Бундестаг

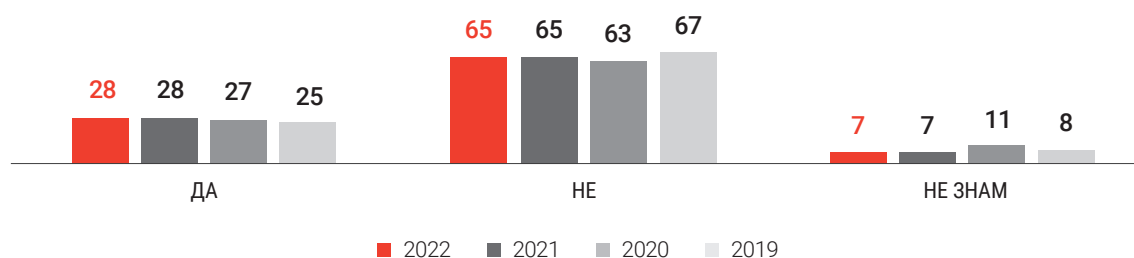
21 Правило 7 од Деловникот на германскиот Бундестаг

5. МЕСТОТО НА СОБРАНИЕТО СПОРЕД ГРАЃАНИТЕ

Институтот за демократија (ИДСЦС), во рамките на Програмата за парламентарна поддршка (ПСП)²² спроведе анкета за перцепцијата на граѓаните за работата на Собранието. Според неа ставот на мнозинството на граѓаните (65%) дека бојкотот не е исправен начин за искажување на политичките ставови во работата на Собранието. Спротивното го мислат само една четвртина (28%) од испитаниците. Во однос на ова прашање ставот е речиси константен во последните четири години (2019 - 2022).

Во однос на филибастерингот, две третини (65%) од граѓаните не сметаат дека развлекување и одолговлекување дебата за да не се донесе некој закон или одлука е исправен начин за искажување политички ставови во работата на Собранието. Ваквата пракса е прифатлива само за една четвртина (25%) од граѓаните. Перцепцијата на граѓаните и во однос на оваа пракса на пратениците е непроменета во последните четири години (2019 - 2022).²³

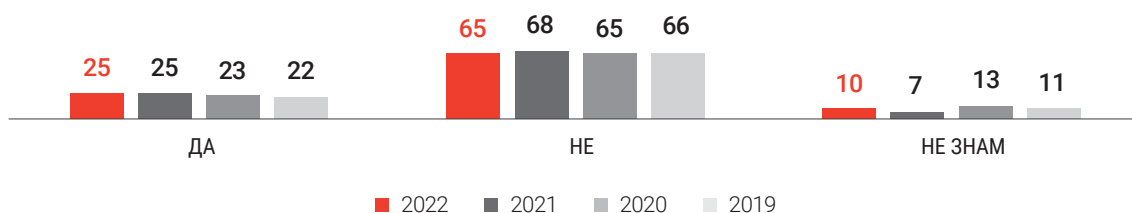
Графикон 1. Дали сметате дека бојкотот е исправен начин за искажување на политички ставови во работата на Собранието? (%)



22 Влора Речица и Александра Јовевска Ѓорѓевиќ. Поглед на Собрание: Перцепциите на граѓаните за работата на Собранието на Република Северна Македонија – 2022 година. Пристапено на <<https://idscs.org.mk/mk/2022/07/12/%d0%bf%d0%be%d0%b3%d0%bb%d0%b5%d0%b4-%d0%bd%d0%b0-%d1%81%d0%be%d0%b1%d1%80%d0%b0%d0%bd%d0%b8%d0%b5-%d0%bf%d0%b5%d1%80%d1%86%d0%b5-d-0%bf%d1%86%d0%b8%d0%b8%d1%82%d0%b5-%d0%bd%d0%b0-%d0%b3%d1%80%d0%b0/>> (последна посета: 29 септември 2022 година)

23 Ибид.

Графикон 2. Дали сметате дека развлекување и одолговлекување на дебата за да не се донесе некој закон или одлука е исправен начин за искажување на политички ставови во работата на Собранието? (%)



Функционалноста на Собранието се изразува преку активна дебата и размена на ставови помеѓу пратениците. Граѓаните бараат активно Собрание и пратеници кои дебатираат, наместо пратеници кои се користат со алатки, како што се филибастерингот и бојкотот. Тоа укажува на значајната улога на Собранието во политичкиот живот на државата, потврдено со фактот што повеќе од две третини од анкетираниите граѓани (71%) сметаат дека Собранието игра значајна улога во политичкиот живот на државата.

Графикон 3. Каква е улогата на Собранието во политичкиот живот во Северна Македонија? (%)



6. ПРЕПОРАКИ

Активното учество на пратениците во парламентарниот живот е од особено значење, затоа подобрувањето на работата на Собранието значи активно учество на сите парламентарни партии, соодветни консултации и проценка на влијанието пред донесувањето на законодавството.²⁴

Развивањето на активна политичка култура на аргументирана и конструктивна дебата е важна, затоа што таа овозможува донесување квалитетни закони од значење за граѓаните. Потребно е надминување на ваквата состојба со цел развивање вистинска парламентарна култура со одговорни и активни пратеници.

Загрижувачките деловнички злоупотреби може да се спречат преку измени на деловникот, односно преку внесување **одредби со кои квалификуваното малцинство би можело да иницира пролонгирање на дебатата или целосен престанок на расправата. Притоа, истиот механизам не смее да го попречи правото на опозицијата ефективно да учествува во дебатата.** Овој механизам, исто така, мора **да се користи само во случај на загрижувачки и деструктивни форми на филибастеринг** што би било оценка на самото Собрание.

Спречувањето на деловничките злоупотреби и филибастерингот може да се постигне преку ефективно вклучување на опозицијата во самото раководење на Собранието. Определувањето на бројот на потпретседатели може да придонесе кон подобра застапеност на опозициски партии во раководството на Собранието. Дополнително, потребен е механизам за избор на потпретседатели кој е со помал праг за избор од апсолутно мнозинство.

Раководењето на Собранието и определувањето на агендата мора да се постигне со консензус. Формирањето колективно тело во чиј состав ќе бидат вклучени претседателот, потпретседателите и претставниците на политичките групи во Собранието ќе придонесе за поефективна контрола на надлежностите на претседателот. Ова тело, исто така, мора да има моќ за одлучување и определени надлежности.

Заклучно, кога станува збор за надминување политички кризи **„главните политички партии треба да најдат механизам за надминување на идните кризи во случаи кога опозицијата користи бојкот...“**

²⁵ Во овие случаи интересот на граѓаните мора да биде во прв ред, пред партискиот интерес. Во делиберативната демократија сите политички актери имаат одговорност да дадат свој придонес кон ефективниот процес на донесување одлуки во интерес на граѓаните, а во функција на заштита на демократијата и владеењето на правото.

24 Вестминстер фондација за демократија. Парламентарни бојкоти во Западен Балкан, Пристапено на <<https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-05/wfd-wb-boycotts.pdf>> (последна посета: 29 септември 2022 година)

25 Ибид.

Информации за проектот

Швајцарската Програма за парламентарна поддршка (ПСП) ќе ги поддржи напорите на Собранието на Република Северна Македонија за независност преку градење консензус, структурни реформи и градење на капацитетите во институционалниот развој на Собранието; во неговите законодавни и надзорни улоги и во неговата институционална транспарентност и отчетност. ПСП се спроведува од страна на Националниот демократски институт, Институтот за демократија „Социетас Цивилис“ - Скопје и Центарот за управување со промени, за поддршка на стратешкото планирање на Собранието; за реформи во управувањето со човечките ресурси; за подобрена проценка на влијанието на регулативата и процесите за набавка; за посветеност кон отворени податоци и преку мерењето на јавното мислење и следењето на напорите за реформи, вклучително и за поголемо граѓанско ангажирање во процесите на креирање политики.

Информации за ИДСЦС

Институт за демократија „Социетас Цивилис“ Скопје (ИДСЦС) е тинк тенк организација која го истражува развојот на доброто управување, владеењето на правото и европските интеграции на Северна Македонија. ИДСЦС има мисија да ја помогне граѓанската вклученост во носењето одлуки и да ја зајакне партиципативната политичка култура. Преку зајакнување на слободарските вредности, ИДСЦС придонесува на соживот помеѓу различностите.

Контакт податоци за ИДСЦС

Адреса: ул. Мирослав Крлежа бр. 52/1 /2,
1000 Скопје
Тел. бр.: +389 2 3094 760 ,
електронска пошта: contact@idscs.org.mk