СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ПАРЛАМЕНТАРЕН ИНСТИТУТ

ВКЛУЧЕНОСТ НА ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ ВО РАБОТАТА НА ПАРЛАМЕНТИТЕ

Учеството на граѓаните и граѓанските организации во работата на парламентите не подразбира само отвореност и јавност на парламентите од аспект на телевизиско емитување на седниците, известување за активностите преку средствата за јавно информирање или пак можноста за присуство на граѓаните на самите седници. Напротив, учеството се гледа во нивната конкретна вклученост во процесот на креирањето на политиките преку можноста за поднесување иницијативи, доставување на мислења и предлози, како и активно играње на улога во рамките на законодавниот процес.

Граѓанската вклученост во носењето на одлуките и креирањето на политиките е еден од основните постулати на **Декларацијата за отворено владино партнерство**[1]. Отвореното владино партнерство е посветено на зголемување на транспарентноста на процесите на креирање политики и носење одлуки, создавање и користење на каналите за прибирање на повратни информации од јавноста, како и продлабочување на учеството на јавноста во дефинирањето, мониторирањето и оценувањето на активностите на власта. Дополнително, постои посветеност кон заштитата на правото на непрофитните и граѓанските организации да дејствуваат во согласност со принципите на слобода на изразување, здружување и искажување на мислење, како и создавање на механизми за овозможување на поголема соработка меѓу власта и граѓанските организации.

Според **Декларацијата за отвореност на парламентите**[2], донесување на легислатива и правила кои овозможуваат широк пристап до информации и учество на граѓаните во парламентарните процеси е неопходно, но сепак недоволно, за промовирање на култура на отвореност. Легислативата мора да го гарантира постоењето на поволна средина, во и надвор од парламентот, во која граѓаните се охрабрени да се организираат, да учествуваат и да се вклучат во отворен дијалог со пратениците во однос на јавните политики и останатите

[1] Open Government Declaration, https://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration (пристапено на 30.10.2017)

[2] Declaration On Parliamentary Openness, https://openingparliament.org/static/pdfs/english.pdf (пристапено на 30.10.2017)

прашања. Парламентот има должност активно да ги вклучи граѓаните и граѓанските организации во парламентарните процеси и во донесувањето на одлуките, без никаква дискриминација, со цел правилно претставување на граѓанските интереси и исполнување на правото на граѓаните да се обратат до својата власт.

УЧЕСТВО НА ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ ВО РАБОТАТА НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Деловникот на Собранието на Република Македонија[3] остава можност за учество на граѓаните и граѓанските организации во рамките на законодавниот процес. Првиот начин на вклучување претставува **иницијативата за донесување на закони**. Иницијативата за донесување на закон е почетокот на законодавната процедура. Согласно Деловникот, иницијатива за донесување на закон до овластените предлагачи, може да даде секој граѓанин, група граѓани, институции и здруженија. Иницијативата упатена до Собранието се доставува до пратениците. Дополнително, 10.000 гласачи може да се јават како овластени предлагачи за донесување на одреден закон. Тука постои простор за дејствување на граѓанските организации во насока на активна мобилизација на граѓаните и засегнатите страни, како и координација и олеснување на целокупниот процес на собирање на потписи.

Понатаму, за предлог на закон кој е од поширок интерес, Собранието по општата расправа, може да одлучи по тој закон да се спроведе **јавна дискусија** и да определи матично работно тело што ќе ја организира јавната дискусија. Надлежното работно тело го објавува во дневниот печат предлогот на законот што се става на јавна дискусија. Со предлогот на законот се објавува и повик за доставување мислења и предлози и се определува рокот во кој тие можат да се доставуваат. Тука се отвора можност за вклучување на граѓанските организации во процесот на креирање на политики, посебно на оние организации кои се специјализирани во одредени области. Работното тело кое ја организира јавната дискусија е должно да го направи достапен предлогот до сите други заинтересирани субјекти. Исто така, работното тело ги собира мислењата и предлозите и врз основа на нив подготвува извештај за резултатите од јавната дискусија.

Друга можност за учество на граѓанските организации претставува нивното **вклучување во рамките на работните тела** на Собранието. Согласно Деловникот, работните тела, заради извршување на работите и задачите од својот делокруг, имаат право да бараат податоци и информации од органите на државната управа и од други органи и организации, како и да покани на своите седници научни, стручни и јавни работници и претставници на општините, на градот Скопје, на јавните претпријатија, синдикатите и на други организации, институции и здруженија, заради изнесување на мислења по прашањата што се разгледуваат. Дополнително, здруженијата на граѓани имаат можност да

[3] Деловник на Собранието на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија", бр. 91/2008, 119/2010 и 23/2013)

поднесуваат иницијативи до работните тела за расправа по одделни прашања од областа на работењето на соодветното работно тело.

Покрај можностите предвидени во Деловникот, Законот за Собранието на Република Македонија[4] предвидува дополнителни механизми за вклучување на граѓаните и граѓанските организации. Првиот ваков механизам претставува **одржувањето на надзорните расправи**. Целта на одржување на надзорна расправа е да се добијат информации и стручни мислења за прашањата од делокруг на матичното работно тело во врска со утврдувањето и спроведувањето на политиката, извршувањето на законите и другите активности на Владата и на органите на државната управа. Покрај претставниците на Владата и органите на државната управа, на надзорните расправи може да бидат поканети и други лица кои можат да дадат информации за прашањата што се предмет на надзорната расправа. Тука се отвора можноста за граѓанските организации, преку свои претставници на надзорните расправи, да се вклучат во процесот на вршење на надзор на спроведувањето на политиките. Исто така, со оглед на тоа дека одржување на надзорна расправа може да побараат членовите на работното тело или најмалку 15 пратеници, граѓанските организации како засегнати страни може да влијаат на пратениците со цел покренување на иницијатива за одржување на надзорна расправа за прашања од нивен или поширок интерес. Друг механизам предвиден во Законот за Собранието претставува **можноста за остварување на директни контакти на пратениците со граѓаните** во своите изборни единици, и тоа, секој последен работен ден во неделата (петок). Оваа можност остава широк простор за дејствување на граѓанските организации, преку запознавање на пратениците со актуелните проблеми, доставување на свои предлози за решавање на проблемите, како и изнаоѓање на начини за евентуална заедничка соработка во однос на одредено прашање.

ДОБРИ ПРАКТИКИ ОД ВКЛУЧЕНОСТА НА ГРАЃАНСКИТЕ ОРГАНИЗАЦИИ ВО РАБОТАТА НА ПАРЛАМЕНТИ ВО ЕВРОПА

Инклузивниот пристап кон креирањето на закони и политики на ниво на Европската унија е загарантиран со Лисабонскиот договор. Конкретно, според членот 8А, секој граѓанин има право да учествува во демократските процеси во Унијата. Одлуките се носат колку што е можно поотворено и поблиско до граѓанинот. Понатаму, членот 8Б предвидува дека институциите се должни да им овозможат на граѓаните и организациите, со сите средства кои им стојат на располагање, да ги искажат своите ставови во сите области на дејствување на Унијата. Институциите се должни да одржуваат отворен, транспарентен и постојан дијалог со претставничките асоцијации и граѓанските организации.[5]

[4] Закон за Собранието на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија", бр. 104/2009)
[5] Civil Participation in Decision-Making Processes: An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States, https://rm.coe.int/1680701801 (пристапено на 30.10.2017), стр. 15-16

Унгарија Во Парламентот на Унгарија постои **Специјализирана парламентарна комисија за поддршка на граѓанските организации**. На почетокот, оваа комисија била оформена со цел да ги распределува буџетските субвенции за граѓанските организации на национално ниво. Подоцна, како една од главните задачи на комисијата се издвоила подготвувањето на легислативната рамка неопходна за функционирањето на граѓанскиот сектор. Дополнително, во рамките на Парламентот функционира **специјализиран сектор** кој се занимава со активности поврзани со работата на граѓанскиот сектор, како што е водење на регистар на граѓански организации и доставување на легислативната агенда до нив во зависност од нивното поле на интерес, со цел овозможување на активно учество на граѓанските организации во дискусиите за одреден предлог. Овој сектор е, исто така, задолжен да одговара на барањата од граѓанските организации, како и да го организира нивното учество на седниците на различните работни тела.[6]

Шведска Во Шведска, Парламентот ги консултира граѓаните преку **регионални истражувања или одржување на панел-дискусии** со пратениците во локалните заедници. Исто така, отворени се регионални канцеларии ширум земјата, во кој граѓаните имаат пристап до информативни и едукативни материјали, како и можност да се среќаваат со пратениците.[7]

Естонија Од 2002 година, во Естонија постои посебен документ, наречен **Концепт за развој на граѓанското општество**, со кој се регулира интеракцијата помеѓу граѓанските организации од една страна и органите на државната власт од друга. Во суштина, со овој документ се опфатени правилата поврзани со имплементацијата на граѓанските иницијативи, финансирањето на организациите, учеството на граѓанскиот сектор во процесите на донесување на одлуки, итн. Значајно за овој документ е тоа што на донесувањето му претходела широка јавна дискусија и истиот бил изгласан од страна на Парламентот, што го прави еден од ретките документи од овој тип во Источна и Средна Европа. Во Естонија, постојат повеќе различни механизми за вклучување на граѓанските организации во работата на Парламентот, како што е нивно учество во работата на парламентарните работни групи и комисии. Дополнително, во рамките на Парламентот на Естонија постои **Специјализирана работна група за поддршка на граѓанското општество**, составена од претставници од сите политички партии. Во оваа група членуваат повеќе од 1/3 од пратениците, што ја прави оваа група најголема од овој тип. Целта на групата е да се занимава со прашањата кои се од интерес на граѓанскиот сектор, како и да иницира закони за поддршка на развојот на овој сектор.[8]

Молдавија Во 2005 година, Парламентот на Молдавија го усвои **Концептот за соработка помеѓу Парламентот и граѓанското општество**. Покрај ставањето на акцент на основните принципи како што се транспарентноста, ефективноста, еднаквоста, вклученоста и независноста,

---

[6] Participation of NGOs in the Process of Policy- And Law – Making, Bulgarian Center for Not-for-Profit Law, http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/partngo.pdf, (пристапено на 30.10.2017), стр. 17

[7] Declaration On Parliamentary Openness: Provision Commentary, https://www.openingparliament.org/static/pdfs/commentary-20120914.pdf (пристапено на 30.10.2017), стр. 8

[8] Participation of NGOs in the Process of Policy- And Law – Making, Bulgarian Center for Not-for-Profit Law, http://www.icnl.org/research/resources/ngogovcoop/partngo.pdf, (пристапено на 30.10.2017), стр. 21

Концептот содржи и конкретни одредби со кои се регулираат начините на соработка. Како дел од Секретаријатот на Парламентот основан е **специјален сектор кој е надлежен за односите со граѓанските организации**. Еден од типовите на соработка предвидени во Концептот е во рамките на секое работно тело да има вклучено експерти од граѓанските организации. Понатаму, минимум еднаш годишно се организираат јавни расправи од страна на работните тела на теми кои се од поголема важност. Дополнително, се одржува и една годишна конференција на која пратениците и претставниците од граѓанското општество дискутираат на различни теми. Концептот предвидува минимални стандарди за консултирање на граѓанското општество во рамките на законодавниот процес. Така, штом се објави предлог закон на интернетската страна на Парламентот, предвиден е период од 15 дена за граѓанските организации да го искажат својот став околу предлогот. Дополнително, граѓанските организации се информираат минимум 10 дена пред одржувањето на секој настан, како и минимум еден месец пред одржувањето на годишната конференција. Секој искажан став или мислење од страна на граѓанските организации е придружен со одлука дали е прифатен или одбиен, како и со причините за таа одлука.[9]

Изработил: Дејан Димитриевски, октомври 2017

[9] Ибид, стр. 25