

**УЛОГАТА НА ПРАТЕНИЦИТЕ ВО
ЗАКОНОДАВНАТА ДЕЈНОСТ НА СОБРАНИЕТО НА
РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
- расчекор меѓу нормативното и реалното -**

Апстракт: Пратениците како легитимни претставници на граѓаните имаат одлучувачка улога во остварувањето на законодавната дејност на Собранието. Со непосредното учество во донесувањето на законите, тие востановуваат норми со кои се регулираат политички, економски, социјални и други прашања што ги тангираат сите аспекти од општественото живеење. Токму поради тоа, нивната позиција на законодавци е исклучително значајна, но истовремено и исклучително одговорна. Меѓутоа, досегашното дваесет и четиригодишното искуство од функционирањето на повеќепартиското Собрание го наметнува заклучокот дека постои сериозен расчекор помеѓу уставно утврдената позиција на пратениците како законодавци и нивната реална, фактичка улога во тој процес. Праксата и емпириските податоци укажуваат на нивна сè уште недоволна активност во директното креирање на законските решенија, иако има тенденции на подобрување на таквата перцепција. За да се надмине сегашното поимање на пратениците единствено како гласачи, потребен е нивен поголем индивидуален приод во предлагањето на закони, но и нивно суштинско и конструктивно вклучување во расправите по законите во сите фази од донесувањето.

Клучни зборови: *пратеник, законодавна постапка, расправа, гласање*

GUSHEVA Snezana

**THE ROLE OF PARLIAMENTARIANS
IN THE LEGISLATIVE ACTIVITIES IN THE
ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA
- Discrepancy between the normative and the real -**

Abstract: Parliamentarians as legitimate representatives of the citizens play a decisive role in the legislative activity of the Assembly. With their direct participation in the adoption of laws, they establish norms that regulate political, economic, social and all other issues concerning all aspects of life

in a society. This makes their position as legislators extremely important, but at the same time very responsible. However, the 24 years experience of functioning of the multi-party Parliament, leads to the conclusion that there is a serious discrepancy between the constitutionally established position of parliamentarians as legislators and their real, actual role in the process. Practice and empirical data point to their still insufficient activity in the direct creation of the legislation, although there are trends to improve this perception. To overcome the current understanding of the parliamentarians as merely voters requires intensified individual approach in proposing laws, and their genuine and constructive involvement in the discussions in all stages of adoption of laws.

Key words: *parliamentarian, legislative activity, discussion, voting*

Во уставно поставената организација на власта во Република Македонија, Собранието е единствен орган кој донесува закони и дава автентични толкувања на законите. Со законите Собранието ги регулира односите во сите области од општествениот живот и нема уставна можност овие овластувања да ги делегира на други органи што значи изворно го креира правниот систем на државата. Централната улога во законодавната дејност ја имаат пратениците кои ја остваруваат преку со Уставот утврдената позиција на овластени предлагачи на закони, правото на поднесување амандмани на предлозите на закони, учеството во расправата по законите на седниците на работните тела и на пленарните седници. Од начинот на нивното изјаснување зависи дали законот ќе биде донесен или одбиен. Овие права и обврски добиваат на тежина со фактот што пратеничката функција се врши професионално, што значи целокупниот политички и стручен ангажман на пратениците треба да биде фокусиран на работата на Собранието и неговите работни тела. Меѓутоа, колку пратениците ги користат овие свои права самостојно да понудат нови законски решенија или измена на постојните или да влијаат врз концепцијата и врз конкретното дефинирање на законските решенија, во прв ред зависи од индивидуалниот однос на пратеникот кон својата законодавна улога, од политичкиот и стручен капацитет, но и од сè поизразената партиска дисциплина.

Досегашното искуство од функционирањето на повеќепартиското Собрание укажува на сè уште недоволно активната позиција на пратениците во директното креирање на законските решенија. Пратениците кои го сочинуваат парламентарното мнозинство скоро без исклучок и често пати некритички ги прифаќаат проектите што ги предлага Владата,

а која произлегува, односно е поддржана од тоа мнозинство. Иако има тенденции за понагласена улога на опозицијата, сепак нејзиното влијание во остварувањето на законодавната дејност на Собранието во сите досегашни мандатни периоди е недоволно. Нејзините предлози, најчесто и кога се конструктивни и стручно издржани, не се прифаќаат. Таквиот однос кон предлозите на опозицијата во неколку случаи доведе до ситуација опозицијата да ја бојкотира работата на Собранието. Тоа, секако, покажува за сè уште недоволно изградена политичка култура за комуникација позиција - опозиција, но и за недостаток на нормативни решенија кои би требало да ги штитат правата на „малцинските групи“ во Собранието, што како пракса ја познаваат повеќето парламенти. Сето тоа негативно се одразува врз вкупните односи во остварувањето на законодавната дејност на Собранието.

1. Пратениците како предлагачи на закони

Најзначајната улога на пратеникот како законодавец е содржана во изворното со Уставот утврдено право, да биде овластен предлагач на закони.¹ Подготвувањето на законите е можеби и најсложената и најодговорна задача. Тоа се должи на фактот што предлагањето на секоја нова норма, или измена на постојните, создаваат права и обврски за граѓаните. Затоа и предлагањето на законите претпоставува и располагање со доволно релевантни податоци и информации за конкретните прашања што се предмет на регулирање, оценка на последиците што тие ќе ги предизвикаат, финансиските импликации итн. Исто така, и обликувањето на законскиот текст бара стручно познавање на методологијата и законодавната техника. Кога пратениците се јавуваат како овластени предлагачи најчесто стручна помош во подготвувањето на законите им дава Службата на Собранието, која нормативно-правно ги формулира решенијата што пратениците ги даваат во работна верзија. Во зависност од сложеноста на прашањата и ако роковите тоа го дозволуваат, претходно се вршат и компаративни согледувања на соодветни решенија во други држави. Во процесот на изготвување на законите, сè почеста е праксата пратеникот како предлагач да остварува контакти и да врши консултации со субјектите на коишто се однесува конкретниот предлог. Тоа вообичаено се прави кога е во прашање изготвување на нов закон или кога се предлагаат посуштински измени на постоен закон.²

¹) Член 71, став 1 од Уставот на РМ.

²) На пр. пратениците кои беа предлагачи на Законот за народниот правобранител, Законот за донации и спонзорства во јавните дејности; Законот за вршење на психолошка

Досегашната пракса и статистичките податоци укажуваат на тоа дека улогата на пратеникот како предлагач на закони е минимална, иако има тенденции на зголемување на бројот на законските предлози од страна на пратениците. Владата е доминантен предлагач на законите, чии предлози, со мали исклучоци, се прифаќаат. Ова се должи на нејзината улога на извршен и најоперативен орган во државата, кој што преку ресорните министерства ги следи и анализира состојбите, проблемите и ги детектира потребите за законско регулирање на прашањата од сите области од животот. Врз основа на тоа, а имајќи ги предвид и професионалните, стручните и техничките капацитети кои ѝ се на располагање, Владата е во можност да ги подготвува законите. Врз основа на податоците може да се констатира дека од вкупно донесени 4.533 закони во седумте мандатни периоди и дел од осмиот, 4442 закони се донесени по предлог на Владата, а само 91 закони по предлог на пратениците. Тоа во проценти значи дека Владата во 98% е предлагач на закони.³

Она што е карактеристично за одбележување е дека од донесените закони по предлог на пратеници во најголем дел се оние кои се предложени од пратениците кои во соодветниот мандатен период беа дел од владејачкото парламентарно мнозинство. Тоа укажува дека предлозите на опозицијата, дури и кога се однесуваа на мали измени или дополнувања

дејност; Законот за измена на Законот за култура, Законот за лустрација и др., остваруваа претходни консултации со асоцијации и стручни и научни лица од соодветната област.

³ Според мандатни периоди се донесени вкупно 4.533 закони од кои по предлагачи:

1991 - 1994

- 365 по предлог на Владата
- не се донесени по предлог на пратеници

1994 - 1998

- 484 по предлог на Владата
- 2 по предлог на пратеници

1998 - 2002

- 560 по предлог на владата
- 2 по предлог на пратеници

2002 - 2006

- 568 по предлог на Владата
- 16 по предлог на пратеници

2008 - 2011

- 952 по предлог на Владата
- 30 по предлог на пратеници

2011 - 2014

- 889 по предлог на Владата
- 19 по предлог на пратеници

2014 - јуни 2015

- 340 по предлог на Владата
- 21 по предлог на пратеници

на закони, не се прифаќаа. Потврда за тоа е и бројот на предложените, но недонесени закони од пратеници или закони кои пратениците сами ги повлекле. Имено, бројот на недонесени закони по предлог на пратениците во однос на предложените е голем, додека бројот на недонесени и повлечени закони од Владата е незначителен и главно се работи за закони за чие донесување било потребно двотретинско мнозинство гласови, а кое владеечкото мнозинство не успеало да го обезбеди.⁴ Но, и покрај негативниот исход, мора да се констатира дека постои позитивен тренд во поглед на законодавната иницијативност на пратениците и тоа, пред сè, на пратениците од опозицијата. Поднесените закони, претежно измени и дополнувања, главно се однесуваат на прашања кои најнепосредно ги засегаат граѓаните - образованието, здравството, платите, но и прашања за правата на припадниците на малцинските заедници во Републиката. Тоа упатува на заклучок дека со овие предлози пратениците од опозицијата пред јавноста сакаат да се прикажат како заштитници на граѓаните и преку предлагање на во моментот популарни решенија, сакаат да постигнат маркетиншки и психолошки ефекти кај граѓаните, перцепирајќи ги како нивни потенцијални поддржувачи на наредните избори.

За малиот број на предложени закони од страна на пратениците, секако дека постојат субјективни, но и објективни причини. Сепак, како и за сите останати права кои го даваат корпусот на пратеничката функција, така и користењето на правото на законодавна иницијатива, зависи од индивидуалниот однос и пристап на пратеникот, неговата посветеност на работата, стручниот и политичкиот капацитет да ги следи, анализира и детектира потребите од соодветно законско регулирање на одделно прашање. Позитивниот однос кон сето тоа, заедно со иницијативноста на пратеникот, може да доведе до зголемување на бројот на законските предлози. Меѓутоа, очигледно е дека отсутствува таквата иницијативност. Исто така, и недоволната комуникација со граѓаните и со невладиниот сектор го одразуваат пасивниот однос на пратениците кон проблемите кои се присутни во секојдневниот живот. Но, може да се забележи дека во последните години заживува таа комуникација, би се рекло повеќе по иницијатива на самите граѓани и невладини асоцијации. Пратениците стануваат трансмисија на барањата на овие субјекти пред Собранието. Во неколку наврати, токму на иницијатива на граѓани и невладини организации или здруженија, пратениците поднесоа повеќе предлози на закони. Всушност, релациите што се воспоставуваат помеѓу граѓаните и нивните асоцијации од една страна и пратениците како репрезенти на

⁴) Види мандатни извештаи за работата на Собранието на РМ, <http://www.sobranie.mk/>

граѓанската волја во Собранието, од друга страна, се почетните облици на организирано лобирање во Собранието. Она што во парламентите на други држави е познато со децении наназад, кај нас сега почнува да заживува. Овој тренд може само позитивно да дејствува и да врши притисок врз пратениците за нивно поангажирано вклучување во законодавниот процес, како непосредни креатори на законски решенија. Изнесувајќи аргументи за образлагање на предлозите, најчесто пратениците од опозицијата, секогаш се повикуваат на интересите на граѓаните или на интересите на одредена целна група,⁵ со што кај овие лица добиваат потенцијални избирачи. Истовремено, дејствуваат и врз јавното мислење наметнувајќи перцепција дека предлогот не се прифаќа, бидејќи парламентарното мнозинство и Владата немаат капацитет или не водат сметка за интересите на граѓаните.

Можеби најзначајната објективна причина која дејствува дестимулативно и поради која е мал бројот на пратеници кои поднесуваат законски предлози е однапред познатиот исход - неприфаќање на предлогот. Тоа се должи пред сè на некооперативноста на пратениците од позицијата и од опозицијата, дури и тогаш кога се работи за предлози кои очигледно треба да се прифатат. Предлозите поднесени од пратениците од опозицијата веднаш се дочекуваат критизерски и со негативен став. Уште на почетокот Владата, по правило, дава негативно мислење со образложение дека истите не се доволно издржани, нема потреба од нивно донесување или дека за тоа прашање Владата веќе подготвува соодветен закон. Со тоа, пратениците од парламентарното мнозинство од кое е произлезена Владата добиваат сигнал дека не треба да го прифатат законот предложен од нивен колега од опозицијата. Почитувајќи ја партиската дисциплина, скоро без исклучок тоа и се случува. Најчесто, при расправата, пратениците од позицијата скоро да не изнесуваат противаргументи на оние со кои се оправдува предлогот. Расправата чијашто завршница, главно, однапред е позната се сведува на меѓусебни лични и партиски обвинувања и дисквалификации, често пати со речник и терминологија која ги поминува границите на пристојното.

Во меѓусебното партиско надмудрување, во сите мандатни периоди, се изнаоѓаа многу механизми за опструкција на законските предлози кои доаѓаа и од едната и од другата страна, посебно со долги расправи и голем број амандмани, особено до 2008 година кога со Деловникот не беше ограничено времетраењето на дискусиите и бројот на амандманите што можеше да се поднесат. Ова посебно го користеше опозицијата, која

⁵⁾ Пример, хендикепираните лица, психолозите, екологистите, штедачите, стечајците.

во повеќе наврати успеа да опструира донесување на неколку закони. Тоа покажува дека политичките партии застапени во Собранието како позиција или како опозиција, сè уште немаат изградено објективен критички однос кон предлозите кои доаѓаат од другата страна, односно на нив секогаш се гледа како на предлози со непремостлив политички антагонизам. Најчесто, без претходна критичка проценка, предлозите од другата страна секогаш се одбиваат од страв дека тие се со исклучиво задни намери. Се наметнува заклучокот дека овој период од дваесет и четиригодишно повеќепартиско работење на Собранието не е доволен за да се надминат сите негативности и слабости што со себе ги носи транзиционото политичко реструктурирање. Меѓутоа, неодминливо е да се спомнат и примерите кога заедничките (лични) интереси доведуваат пратениците да бидат едногласни во донесувањето на некои закони, оставајќи ги настрана партиските и етничките разлики.⁶

2. Улогата на пратениците во расправата по законските предлози

Суштинскиот и содржинскиот дел од процесот на донесување на законите го опфаќа претресот по предложениот закон што се води на седници на комисиите и на пленарна седница на Собранието.⁷ Аргументите за и против причините за донесување на законот и за конкретно предложените материјални решенија треба да бидат основа за гласање. Одлучувачката улога во тој дел од постапката ја имаат пратениците. Преку учеството во расправата по законите во сите фази од нивното донесување, несомнено се обезбедува еден од најзначајните аспекти на законодавната позиција на пратениците. Со активната партиципација во расправата по предложените закони, со давањето мислења, сугестии и конкретни предлози, тие директно влијаат врз концепцијата на предложените закони и во конкретното креирање на решенијата. Во првото читање, односно општиот претрес по предлогот на закон, улогата на пратеникот се огледа преку изнесувањето на неговиот став за потребата од донесување на

⁶ Најкарактеристичен е примерот со Законот за пратеници кој без посебни проблеми беше поддржан од сите пратеници, без оглед на нивната идеолошка, национална определеност и припадност кон позиција или опозиција. И покрај тоа што претседателот на Републиката не го потпиша указот за прогласување на овој закон со образложение дека повеќе негови одредби не се во согласност со Уставот, пратениците при второто разгледување го изгласаа со апсолутно мнозинство. Со овој закон, пратениците сами си утврдија значајни привилегии во однос на наградувањето и пензионирањето, надвор од уставниот принцип на еднаквост на сите граѓани, одредби кои подоцна Уставниот суд ги укина.

⁷ Начинот на учество на пратениците во расправата во сите фази од донесувањето на законите детално е регулиран со Деловникот на Собранието на РМ („Службен весник на РМ“ бр.91/2008, 119/2010 и 23/2013).

законот и за начелата на кои се заснова предложениот закон. Пратеникот, учествувајќи во расправата, го презентира своето гледање и оценка за оправданоста од донесување на законот, за тоа дали се направени потребните проценки за ефектите што се очекува да се постигнат со законот, дали се обезбедени финансиски средства за негово спроведување и како новите или предложените измени на постојните решенија ќе се одразат врз соодветната област која истите ја регулираат. Пратеникот е тој којшто дава мислења, забелешки, сугестии и предлози за подобрување на предложениот текст. Во второто читање, кога се разгледува предлогот на закон, учеството на пратеникот во расправата се сведува на предлагање конкретни измени на текстот на законот, во форма на амандмани. Правото да поднесува амандмани, пратеникот, исто така, го става во активна позиција на законодавец. На овој начин, со предлагањето изменување или дополнување на предложените законски решенија, пратеникот всушност креира нови решенија. Токму поради тоа, при поднесувањето на амандманите, а особено при нивното образложување мора да се користат релевантни аргументи и факти на кои се засноваат предлозите. Се разбира дека мора да се води сметка дали со амандманите што се поднесуваат нема да се наруши конзистентноста на решенијата од предложениот закон. Амандманите најчесто ги поднесуваат пратениците од опозицијата и освен во исклучителни случаи тие не се прифаќаат. Но, и покрај тоа мора да се забележи дека со амандманите се врши извонреден притисок врз предлагачот на законот, во најголем број случаи - Владата. Токму ова најмногу го користеше опозицијата како начин за вршење притисок врз парламентарното мнозинство и владата и опструкција на работата на Собранието, особено со поднесување амандмани. Како неверојатни примери без преседан се поднесените 4.300 амандмани на Изборниот законик, 2.844 амандмани на Предлогот на Деловникот на Собранието, 1.225 амандмани на Предлогот на Буџетот за 2013 година и дури 15.576 амандмани на Законот за бранителите.

За изградување став по предложените закони, пратеникот мора да има релевантни информации и податоци. Меѓутоа, доста често во праксата, законите што се предлагаат ги запазуваат само формалните аспекти во поглед на нивната форма и елементи што треба да ги содржат, а кои се пропишани со Деловникот на Собранието. Има случаи, и тоа не ретко, кога во предложените закони причините за нивното донесување и целите што треба да се постигнат се даваат во многу кратка форма, без аналитичка оценка на состојбите и без наведување на последиците што нивното донесување ќе ги предизвика. Токму поради тоа, пратениците

се доведуваат во ситуација да немаат доволно информации и податоци за да може да се води суштинска расправа по законскиот предлог. Но, затоа во текот на расправата пратениците го користат правото и секогаш кога ќе оценат дека тоа е потребно од предлагачот бараат дополнителни и посеопфатни информации. Најчесто, пратениците од опозицијата од Владата како предлагач бараат конкретно и детално да ги дефинира целите и ефектите што се сака да се постигнат со донесувањето на законот. Меѓутоа, не ретко, информациите од претставниците на Владата се многу воопштени со што не даваат одговор на конкретно поставените прашања. Но, доколку некое предложено решение треба посебно да се афирмира, тогаш пратениците од позицијата поставуваат прашања на кои знаат дека претставниците на Владата ќе дадат позитивен одговор.

Деловникот на Собранието, и постојниот и претходните, дава можност законите да се донесуваат во скратена постапка, но само кога не е во прашање сложен или обемен закон. Меѓутоа, праксата и податоците⁸ покажуваат дека ова е често користено. На тој начин, на пратениците временски им се ускратува можноста за проучување на предложениот закон и за амандманска интервенција. Ова е уште поизразено кога, најчесто надвор од деловнички утврдените услови, донесувањето на законите се предлага во итна постапка. И за донесување на законите во скратена или итна постапка одлучуваат пратениците. Притоа, пратениците од опозицијата реагираат на таквиот начин на донесување на законите. Меѓутоа, парламентарното мнозинство во сите досегашни мандатни периоди, скоро без исклучок, секогаш го изгласува она што ќе го предложи Владата.

Од формално-правен аспект пратениците имаат право најнепосредно да влијаат врз содржината и донесувањето на законите. Меѓутоа, сосема е друго прашањето, колку и како сето ова во пракса се реализира, односно колкаво е реалното влијание на пратеникот, преку учеството во расправата, врз донесувањето на законите и утврдувањето на конечните законски решенија. Овие прашања неминовно се поставуваат во контекстот на односите меѓу Владата како примарен и доминантен предлагач на законите и Собранието како орган во кој се расправа и одлучува по тие предлози. Токму тие релации го детерминираат текот на целокупната расправа и во комисиите и на седниците на Собранието. Имено, начинот на учество во расправата по владините законски предлози и од формален и од суштински аспект зависи од тоа дали пратеникот припаѓа на парламентарното

⁸⁾ За анализа на овие податоци види Снежана Гушева, Законодавната дејност на Собранието на РМ, Винсент графика, Скопје, 2009, стр.328-336.

мнозинство кое ја подржува Владата или на опозицијата. Расправата на пратениците од парламентарното мнозинство, скоро без исклучок и често пати некритично и необјективно се сведува на прифаќање на предлозите што ги поднела Владата. Расправата најчесто се ограничува на чисто механичко, повеќе или помалку формално одобрување на владините закони, без критичко навлегување или анализирање на нивната структура, опортунитет, целисходност, а уште помалку на нивната содржина и суштина. Наместо да се впуштат во рационална и сериозна анализа на предлозите, пратениците од позицијата најчесто дејствуваат како гласноговорници на Владата. Заедно со министрите или другите претставници на Владата, тие се ставаат во улога да ги бранат и образложуваат владините предлози. Многу ретко пратениците даваат суштински забелешки со кои би можеле да ги оспорат или да ја доведат во прашање целисходноста и валидноста на законскиот предлог. На тој начин, Собранието со својот уставен авторитет на законодавно тело ги покрива и одобрува владините законски предлози и се разбира владините политики преточени во законите. Секако дека тоа не е во согласност со теоретската суштина на парламентаризмот, според кој парламентот треба да ја изразува народната волја, а владата да биде само извршител на таа волја, а не да се јавува како орган кој ја формулира и истовремено ја остварува.

Односот на пратениците од парламентарното мнозинство спрема владините предлози во најголем дел е одраз на партиската дисциплина. Но, имајќи предвид дека по дефиниција, опозицијата е таа која треба владините предлози критички да ги оценува, аргументирано да ги напаѓа и да им спротивставува други решенија, учеството на пратениците од опозицијата во расправите по законските предлози, во голема мера може да биде коректив на владините политики. Но, само со критички и аргументирани дискусии, темелени на факти и податоци, може да се промовира како конструктивна опозиција. Се разбира, секоја партија која е во опозиција во сите овие мандатни периоди својот „напад“ врз владините предлози настојува да го прикаже како конструктивен, односно како обид да се убеди мнозинството дека некое предложено решение не треба да се прифати или треба поинаку да се дефинира. Меѓутоа, и покрај „убедливиот“ политички речник со кој „аргументирано“ се напаѓаат законските предлози, многу лесно може да се препознае обидот и настојувањето тие предлози да се прикажат како несоодветни, непотребни, нецелисходни, спротивни на интересите на државата и на граѓаните. Всушност, на тој начин пратениците од опозицијата сакаат да покажат

дека актуелната влада е неспособна да ги препознае базичните интереси и приоритети на државата и граѓаните, дека нејзината политика што ја преточува во закони е несоодветна, а предложените законски решенија не кореспондираат со потребите и интересите на граѓаните. Во крајна линија се сака да се маргинализира работата на Владата и таа, опозицијата, да се прикаже како подобра алтернативна опција пред граѓаните, во кои секогаш гледа потенцијални арбитри за идните избори. Расправите по законските предлози, наместо да бидат конкретни и концизни, најчесто се претвораат во меѓусебни политички дисквалификации, кои излегуваат од контекстот на прашањата. Секако, дека има и дискусии коишто се стручно издржани, политичко коректни и насочени токму во правец да придонесат за подобрување на законските предлози. Меѓутоа, дури и во тие случаи, таквите забелешки и мислења на опозицијата не се прифаќаат од страна на Владата.

Поради немање временско ограничување на дискусиите ниту на бројот на јавувања за расправа на еден пратеник, како ниту ограничување на амандманите што можат да се поднесат до 2008 година кога се донесе постојниот Деловник, имаше неподносливо долги, нерационално исцрпувачки и крајно непродуктивни расправи поради кои некои седници имаа и по десетина продолженија⁹. Со Деловникот од 2008 година се укинаа основните генератори на непродуктивните и нерационални расправи во Собранието. Ограничувањето на дискусиите, временско и по број на јавување, рестриктивноста во поднесувањето на амандмани, посоодветната улога на матичните комисии и односот кон нивниот став за конкретните законски предлози, почестите координации за планирање на седниците, придонесоа во последните мандатни периоди да нема долготрајни ниту прекинати седници.

3. Улогата на пратениците во донесувањето (гласањето) на законите

Гласањето е завршниот чин во процедурата на донесувањето на законот. Тоа значи дека формалната одлучувачка улога за тоа дали законот ќе се донесе, ја имаат пратениците. Во текот на првото читање по

⁹На пример, во првиот мандатен период, три седници имале по седум продолженија, една девет и една 13; во третиот мандатен период две седници имале 13 продолженија, а една девет, во четвртиот мандатен период повеќе седници имале по неколку продолженија, но најкарактеристични се седниците на кои е разгледуван Законот за основање на Државен универзитет во Тетово со 24 продолженија, Законот за територијалната организација на единиците на локалната самоуправа со 19 продолженија; во петтиот мандатен период најдолга седница со 21 продолжение е онаа на која се расправаше по Законот за полиција и со 13 продолженија седницата на која се расправаше по Законот за високо образование.

предлогот на закон, пратениците се изјаснуваат за потребата од негово донесување. Во ова фаза се одлучува дали законот е прифатлив и може да се даде на натамошно читање или е неприфатлив, со што законодавната постапка се прекинува. Во текот на второто читање на предлогот на закон, пратениците се изјаснуваат за поднесените амандмани. Ова е многу битен дел од постапката, бидејќи позитивното гласање за некој амандман, значи прифаќање на конкретна измена или дополна на член од законот, кој станува негов составен дел. Токму поради тоа, во амандманската расправа, секој подносител се обидува да го образложи амандманот со намера да ја убеди владата или пратениците да го прифатат. И завршницата на целата постапка е гласањето „за“, „против“ или „воздржано“ за законот.

Начелно, се разбира и уставно право е на пратеникот да биде слободен во изборот на одлуката. Како претставник на сите граѓани, тој има самостојно право да одлучува, што значи да гласа или не за законот, по сопствено уверување.¹⁰ За својата одлука, пратеникот правно не е одговорен ниту пред избирачите, ниту пред својата партија. Меѓутоа, праксата е сосема поинаква. Пратениците, скоро исклучиво гласаат онака како што е тоа претходно договорено во пратеничката група, односно во партијата на која ѝ припаѓаат. При гласањето, најмногу доаѓа до израз партиската дисциплина и промовирање монолитност меѓу пратениците од една политичка партија и нивните коалициони партнери, особено во случаи кога се работи за позицијата. Партиската дисциплина важи и за спротивната страна, односно за пратениците од опозицијата. Додека едните секогаш гласаат за владините предлози, другите секогаш гласаат против. Во секој случај, ниту едните, ниту другите, најчесто не гласаат по сопствено убедување, напротив тие гласаат како застапници на своите пратенички групи, односно партии. Имено, скоро без исклучок, пратеникот во целост е подреден на пратеничката група, односно на партијата. Одлуките донесени во партиските органи се пренесуваат во пратеничките групи, а преку нив формално се презентираат и застапуваат на седниците на работните тела и на пленарните седници на Собранието. Пратеникот сè повеќе го губи својството на самостоен субјект и тој, всушност, станува само трансмисија на ставот и волјата на партијата посредуван преку пратеничката група.

Дали законот ќе се донесе зависи од тоа дали ќе го добие потребното мнозинство гласови. Токму поради тоа, борбата за поголем број гласови што значи придобивање поголем број пратеници, од изборите продолжува и за време на пратеничкиот мандат. Во досегашното работење на

¹⁰⁾ Член 62, став 3 од Уставот на РМ.

Собранието, за секој мандатен период е карактеристично преминувањето на пратеници од една во друга пратеничка група. Начелно и јавно тој трансфер се врши поради „несогласување“ со политичките активности на својата дотогашна партија. Но, во позадината на тоа, често пати се крие и друга вистина, материјална и кариеристичка. Со тие преминувања, на кои им претходат заткулисни пазарења, а кои најчесто се случуваат од „крупите“ на опозицијата кон „крупите“ на позицијата, всушност се обезбедува стабилно парламентарно мнозинство и добивање гласови потребни за донесување на владините законски проекти и реализација на владините политики. Спротивно, немањето на потребно мнозинство е вовед или генератор на можна владина криза, што значи и парламентарна криза. Се разбира, ова не е ексклузивитет само за Собранието на Република Македонија. Компаративните согледувања укажуваат дека оваа пракса е присутна и во другите парламенти. Меѓутоа, кај нас тоа сè уште предизвикува значаен интерес во јавноста. Очигледно, тоа се должи на краткиот парламентарен живот, идеолошки неиздиференцираната политичка сцена и големиот број политички партии кои влегуваат во Собранието, како предизборни или постизборни коалиции. Дури и партии со дијаметрално спротивни идеолошки програми, заради остварување на своите цели, влегуваат во коалиции, кои популарно го добија епитетот „неприродни коалиции“. Сето ова покажува колку е значаен „гласот“ на пратеникот. По донесувањето на амандманите на Уставот од 2001 година, особено стана специфично значаен „гласот“ на пратениците кои припаѓаат на заедниците, кои не се мнозинство во државата. Нивниот глас е одлучувачки за донесување на т.н. „Баденерови“ закони. Овие пратеници, за ист закон гласаат два пати, еднаш како претставници на граѓаните и припадници на одредена политичка партија, а вториот пат како припадници на одредена заедница. За оставарување на ова право на „двоен глас“, по верификацијата на мандатот, пратеникот писмено се изјаснува на која заедница ѝ припаѓа. Придобивањето на гласови од припадниците на заедниците, често пати беа причина моменталното владејачко мнозинство да прави политички компромиси и соодветни отстапки спрема тие пратеници, кои не беа цврсто во блокот на опозицијата.¹¹

¹¹) Пример, во 2007 година, со предложените измени во Изборниот законик да се гарантираат пратенички места за припадниците на помалите заедници, владејачкото мнозинство на ВМРО-ДПМНЕ ги привлече пратениците Срби, Турци, Роми. Имаше дури и случаи кога пратеничка во текот на мандатот се изјасни дека припаѓа на етничка заедница, различна од онаа за која се изјаснила дека припаѓа во текот на кандидирањето, како услов да биде избрана за член на Комитетот за односи меѓу заедниците.

Заклучок

Практата и емпириските податоци од досегашното дваесет и четиригодишно функционирање на повеќепартиското Собрание неодминливо ја наметнуваат констатацијата дека постои сериозен расчекор помеѓу уставно утврдената централна позиција на пратениците како законодавци и нивната реална, фактички несоодветна и неактивна улога во тој процес.

За да се надмине сегашното поимање на пратениците единствено како гласачи, несомнено се потребни: поголема индивидуална иницијативност и инвентивност на пратениците во предлагањето на законски решенија; упорност и истрајност на пратеникот во барањето и лобирањето поддршка за сопствениот предлог и во образложувањето на аргументите и фактите за потребата од прифаќање на тој предлог; поголема активност и конструктивна критичност во расправата по владините предлози и перманентна комуникација со избирачите, граѓанските асоцијации и со невладините организации, заради детектирање на прашањата за кои тие бараат да бидат законски регулирани. Истовремено, на пратениците треба да им се обезбедат и објективни услови за остварување на нивната законодавна улога, пред сè: стручна помош, литература и друг вид поддршка за добивање на информации, податоци и други известувања потребни за подготвување на одреден закон; компаративни анализи и согледувања на соодветни законски решенија во други држави; финансиски средства со кои пратениците би ангажирале стручни и научни лица за подготвување на законски предлози; техничко-информатичка поддршка и други услови за работа, но и за комуникација со граѓаните.

Само со надминување на овие субјективни и објективни причини, но во прв ред со активен приод кон извршување на пратеничката функција преку ангажираност и креативно учество во законодавниот процес, пратениците може да го оправдат статусот на репрезенти на граѓанската волја во Собранието на Република Македонија.