

LAW : ПРИМЕНАТА
WATCH : НА ЗАКОНИТЕ
ANALYSES : ПОД ЛУПА

ПАРЛАМЕНТАРНАТА КОНТРОЛА НАД ВЛАДАТА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ПАРЛАМЕНТАРНАТА КОНТРОЛА НАД ВЛАДАТА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Едиција: Примената на законите под лупа
ПАРЛАМЕНТАРНАТА КОНТРОЛА НАД ВЛАДАТА
ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Издавач:

Фондација Отворено општество - Македонија

За издавачот:

Владимир Милчин, извршен директор

Уредници:

Данче Даниловска - Бајдевска

Нада Наумовска

Автор:

Неда Коруновска Аврамовска

Рецензенти:

Д-р Каролина Ристова - Астеруд

Д-р Мерсел Биљали

Лектура:

Абакус

Ликовно и графичко обликување:

Кома

Печат:

Пропоинт

Тираж:

600

Бесплатен/некомерцијален тираж

Скопје, ноември 2012 година

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека «Св. Климент Охридски», Скопје

328.36(497.7)(047.31)

351.96(497.7)(047.31)

КОРУНОВСКА Аврамовска, Неда

Парламентарната контрола над Владата во Република Македонија /
[автор Неда Коруновска Аврамовска]. - Скопје : Фондација Отворено
општество - Македонија, 2012. - 118, 114 стр. : илустр. ; 24 см. -
(Едиција Примената на законите под лупа)

Насл. стр. на припечатениот текст: Parliamentary control over the
Government of the Republic of Macedonia. - Обата текста меѓусебно
печатени во спротивни насоки. - Текст на мак. и англ. јазик. -
Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. [113]. - Содржи и: Прилози

ISBN 978-608-218-162-2

I. Аврамовска, Неда Коруновска види Коруновска Аврамовска, Неда
а) Македонија - Собрание - Контрола над Владата - Истражувања
COBISS.MK-ID 92714250

СОДРЖИНА

ПРЕДГОВОР.....	8
ВОВЕД	11
МЕТОДОЛОГИЈА.....	14
СЕЛЕКТИРАНИ ОБЛАСТИ ЗА АНАЛИЗА.....	16
ОГРАНИЧУВАЊА НА СТУДИЈАТА	17
ПОЛИТИЧКА КОНТРОЛА	19
ПРАТЕНИЧКИ ПРАШАЊА.....	20
ИНТЕРПЕЛАЦИЈА.....	24
РАСПУШТАЊЕ НА СОБРАНИЕТО	27
АНКЕТНИ КОМИСИИ	28
ПЕРЦЕПЦИЈАТА НА ГРАЃАНИТЕ ЗА КОНТРОЛАТА НАД ВЛАДАТА ОД СТРАНА НА СОБРАНИЕТО	30
БУЏЕТСКА КОНТРОЛА.....	31
ЦЕЛИ НА БУЏЕТСКАТА КОНТРОЛА ОД СТРАНА НА ПАРЛАМЕНТИТЕ	31
АНАЛИЗА НА СИТУАЦИЈАТА ВО МАКЕДОНИЈА	32
ЗАКОНОДАВНА КОНТРОЛА	40
НАДЗОРНИ РАСПРАВИ	40
АВТЕНТИЧНО ТОЛКУВАЊЕ	44
НАДЗОР ВО ОБЛАСТА БЕЗБЕДНОСТ	46
ПРИЧИНИ ЗА ВОСПОСТАВУВАЊЕ НАДЗОР ВО ОБЛАСТА БЕЗБЕДНОСТ	46
КОНТРОЛА ОД СТРАНА НА ОПШТИТЕ СОБРАНИСКИ КОМИСИИ.....	48
СПЕЦИЈАЛИЗИРАНИ ПАРЛАМЕНТАРНИ КОМИСИИ.....	48
НАДВОРЕШНА И НЕЗАВИСНА КОНТРОЛА.....	56

УЧЕСТВО И КОНТАКТИ СО ГРАЃАНИТЕ.....	59
ПРАВОТО НА ПРАТЕНИЦИТЕ ЗА СРЕДБИ СО ГРАЃАНИТЕ	60
ЈАВНИ ДИСКУСИИ	64
ЈАВНИ РАСПРАВИ.....	66
ПРАВОТО НА ГРАЃАНИТЕ ДА ЈА СЛЕДАТ РАБОТАТА	
НА СОБРАНИЕТО ОД ГАЛЕРИИТЕ.....	67
СОБРАНИСКИОТ КАНАЛ И НЕГОВАТА УЛОГА	67
СТАВОВИТЕ НА ГРАЃАНИТЕ ЗА РАБОТАТА	
НА СОБРАНИЕТО И НА ПРАТЕНИЦИТЕ.....	71
ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ.....	84
ПРИЛОЗИ.....	92
БИБЛИОГРАФИЈА	113



ПРЕДГОВОР

Четвртото издание од едицијата „Примената на законите под лупа“ е посветено на еден специфичен аспект од принципот на поделба на власта, а тоа е парламентарната контрола над Владата во Република Македонија. Позицијата и улогата на Парламентот се првата нишка од политичките критериуми врз основа на кои Европската унија го оценува напредокот на Република Македонија во нејзините евроинтеграциски заложби.

Посветени на заложбите за соодветна примена на новоусвоените закони, кои се поврзани со приближувањето на законодавството на Република Македонија кон законодавството на Европската унија, овој пат се фокусираме на определени сегменти од примената на Законот за Собрание и на Деловникот на оваа значајна институција. Наш посебен фокус во оваа анализа се механизмите на Собранието за политичка, законодавна, буџетска и безбедносна контрола над Владата.

Наместо подолг предговор кон четвртото издание од едицијата, уредниците се определија да ви претстават дел од ставовите на рецензентите дадени во пресрет на издавањето на публикацијата „Парламентарната контрола над Владата во Република Македонија“.

„Анализата „Парламентарната контрола над Владата во Република Македонија“, како составен дел од едицијата „Примената на законите под лупа“ на Фондацијата Отворено општество – Македонија, претставува еден од првите посериозни и попродабочени напори за утврдување на состојбите со парламентарната контрола во Република Македонија (РМ).

... На неколку места, анализата вешто и фокусирано ја доловува и политичко-парламентарната самоперцепција на Собранието и на пратениците во однос на сопствената контролна функција и улога во однос на Владата, особено по линијата парламентарно мнозинство – парламентарна опозиција, а ги детектира и евентуалните 'двојни стандарди' кога станува збор за контрола токму на парламентарното работење од страна на јавноста и на граѓаните (кога Собранието е во позиција на контролирана институција, а не институција-контролор!).

Иако студијата не заборава да ги набележи позитивните чекори направени во однос на развивањето на собраниската контрола врз работата на Владата (особено во однос на законската рамка и на воведувањето нови механизми, како што се надзорните расправи), доминира заклучокот дека оваа клучна функција и улога на Собранието на РМ се остваруваат на крајно незадоволителен начин по сите основи

и аспекти кои се истражени, што оди дури до степен на отворена ароганција на Владата изразена преку непочитување на уставните, законските и деловничките обврски кон Собранието. Во тој правец се дадени и повеќе препораки кои се синтеза на примерите од искусните парламентарни демократии и од реалноста на македонскиот политичко-парламентарен контекст, а кои, меѓу другото, ударно идентификуваат потреба од: натамошно прецизирање и доразвивање на законската и деловничката регулатива за парламентарната контрола врз владината работа, зајакнување на експертските капацитети на Собранието и поголемо 'сојузништво' и отвореност на Собранието кон граѓаните и кон невладините организации“. (д-р Каролина Ристова Астеруд)

„Од оваа квалитетна анализа на авторот, начелно, произлегуваат две работи. Првата е дека од формалноправен и од институционален аспект, нашиот уставноправен систем ги содржи главните потребни контролни механизми со помош на кои може да се остварува парламентарна контрола на работата и на постапките на извршната власт. Втората работа се фактот и оправданата констатација дека поради повеќе причини, состојби и постојни политички околности, овие контролни механизми многу слабо функционираат во практиката. Во реалниот живот претворен во конкретни резултати, постоењето на тие контролни механизми често се сведува на чиста формалност и симболика.

При анализата, авторот особено ги користел методата на репрезентативно истражување и методата на статистичка анализа, со помош на кои детално се анализирани поважните односи и чинители поврзани за функционирањето на постојните механизми на парламентарната контрола над работата на извршната власт. Со повеќе содржајни анализи, авторот поединечно ги анализирал сите поважни механизми на таквата контрола, како што се институтите пратенички прашања, интерпелација, доверба на владата, анкетни комисии, распуштање на собранието, донесување на буџетот и контрола на извршувањето на овој акт, вклучувајќи ја и соработката на Собранието со Државниот завод за ревизија, итн.“. (д-р Мерсел Биљали)

На крај, пред да прејдеме на изложување на главните наоди од анализата, сакаме да ја искажеме нашата надеж дека оваа, но и следните анализи кои ќе бидат објавени во рамките на едицијата, ќе придонесат кон создавањето соодветна рамка за евалуација на примената на законите од страна на органите на државната власт.

Од уредниците

ВОВЕД

„Парламентите не треба да се противат на промени во општеството, туку да се присобат на општествено и на технолошки развој, истовремено гарантирајќи ја стабилноста на демократијата преку градење силна врска помеѓу институциите на претставничката демократија и граѓаните. Бидејќи националните парламенти се инкарнација на исходот од гласањето, тие треба, прво, да ја подобрат 'репрезентативноста' преку создавање поблиска врска меѓу волјата на народот и исходот од гласањето“.

конференција на Советот на Европа, септември 2012 г., посветена на темата „Дали парламентите се во демократска криза?“

Претставничката демократија е една од основните вредности на модерна Европа. Заедно со владеењето на правото и со почитувањето на човековите права, таа е основата на европскиот модел на демократија. Иако, како најпожелна форма на државно организирање, демократијата се воспоставува во повеќето земји од светот, сè повеќе е распространето разочарувањето од резултатите кои демократските практики ги даваат како во „старите“ демократии така и во новите демократски држави и во државите во развој. Сепак, разочарувањата, можеби, се својствени на демократскиот проект, па затоа, италијанскиот политички теоретичар Норберто Бобио ги нарекува „скршени ветувања“ и ги опишува како „контрастот помеѓу она што беше ветено и она што всушност се случи“. Ваквиот контраст се појавува во моментот кога државите се справуваат со предизвици кои често изгледаат дека се надвор од нивна контрола, а кои влијаат на нивната безбедност, на нивните економии и на благосостојбата на нивните граѓани.

Парламентите денес имаат клучна улога во решавањето на овој контраст. Како централни демократски институции, тие ја отелотворуваат волјата на народот и треба да ги оправдаат очекувањата дека демократијата навистина се заснова на потребите на граѓаните и дека ќе помогнат во решавањето на најгорливите проблеми со кои се соочуваат граѓаните во нивниот секојдневен живот. Како избраничко тело, кое го претставува општеството со сета своја разноликост, парламентите имаат единствена одговорност за помирување на спротивставените интереси и очекувања на различни групи и заедници преку демократските средства дијалог и компромис (IPU, 2005). Како клучни законодавни органи, парламентите имаат задача да ги приспособат законите на општествените потреби и околности. Бидејќи на парламентите им е доверен надзорот над владите, тие се одговорни да осигурат дека владите ќе бидат целосно одговорни кон луѓето.

Во теоријата, парламентите се едни од клучните институции на демократијата; играат важна улога во однос на законската регулатива, надзор и застапување. Членот 68 од Уставот на Република Македонија утврдува: „Собранието¹ врши политичка контрола и надзор над Владата и над другите носители на јавни функции што се одговорни пред Собранието“. Оваа уставна одредба му дава на Собранието широка функција на зајакнување на владеењето на правото преку наметнување одговорност на извршната власт за начинот на кој ги утврдува и ги спроведува своите политики и програми. Практично, наместо управувачката функција („за која е суштински неспособно“), вистинската функција на претставничкото собрание е да ја надгледува и да ја контролира владата, да ги обзнанува своите акти и дела пред јавноста, да принуди целосно излагање и оправдување од сите кои се сметаат за проблематични, да ги укори ако утврди одговорност“ (Mill, 1861).

Оттука, ефективните парламенти се основа за демократијата. Тие играат витална улога во претставувањето на интересите на граѓаните, во изготвувањето, во надгледувањето и во донесувањето на законодавството, како и во обезбедувањето надзор над извршната власт. Демократските парламенти бараат активни и компетентни членови на парламентите и поддршка од непристрасна и професионална парламентарна служба, а ефективноста зависи

¹ Во рамки на текстот, зборот Собрание ќе се користи секогаш кога се мисли директно на Собранието на Република Македонија, додека терминот парламент ќе се користи генерално како термин што ги означува законодавните органи скоро секаде во светот.

од капацитетот на пратениците и од службите. Способноста на парламентарците, на службениците и на останатите парламентарни структури да соработуваат со активното граѓанско општество и со цврстите и независни медиуми, исто така, е од основна важност (WESTMINISTER, 2009). Меѓутоа, за жал, во многу земји во развој, парламентите се слаби и неефикасни (ZVOMA, 2010). Од друга страна, недоволно истражена тема е како Собранието на Република Македонија ја врши својата улога – или треба да ја извршува. Во таа насока, оваа анализа отвора важни прашања за положбата на Собранието во македонскиот политички систем, со цел да даде оценка на досегашната пракса и препораки за зајакнување на парламентарната контрола. Затоа, овде се анализирани административните и процесните предизвици со кои се соочуваат Собранието на Република Македонија и неговите работни тела во вршењето на нивната надзорна функција.

Згора на сè, со развивањето на владината институционална структура, системот стана многу диверзифициран и комплексен, па следствено, дојде и до зголемување на обемот на работите кои парламентите треба да ги следат во рамките на нивната контролна улога. Низа независни државни институции се формирани за оваа намена, вклучувајќи ги независниот Државен завод за ревизија, народниот правобранител, Државната комисија за спречување на корупцијата и други. Затоа, оваа студија прави обид да ја анализира и соработката која овие институции ја имаат со Собранието во заедничките напори за контрола на извршната власт.

Имајќи предвид дека се одбележа дваесетгодишнината од воспоставувањето на поделбата на власта, се надеваме дека публикацијата ќе придонесе и за зголемување на очекувањата на граѓаните од нивните избраници и ќе ги поттикне на поактивно граѓанско учество. На овој начин, сакаме да помогнеме во јавната дебата за потребата од зајакнување на контролната и надзорната функција на Собранието врз извршната власт.

МЕТОДОЛОГИЈА

Основното истражувачко прашање на оваа студија е: *Дали законската рамка му дава на Собранието на Република Македонија соодветни алатки и процедури кои овозможуваат ефикасна контрола над Владата на Република Македонија?* За таа цел, студијата и методологијата врз основа на која е изработена анализата се темелат на евалуација на спроведувањето на Законот за Собрание (донесен во 2009 година²) и на новиот Деловник за работа на Собранието,³ со посебен осврт на примената на одредбите, кои треба да им овозможат на пратениците, и на Собранието во целина, да вршат надзор над Владата. Како и другите анализи од едицијата „Примената на законите под лупа“ – во чии рамки се спроведе истражувањето – и оваа студија се занимава со проценка на ефикасноста на еден од реформските закони, кои требаше да ја зајакнат положбата на Собранието, а особено улогата на опозицијата.

При изработката на овој документ е користен комбиниран аналитичко-методолошки пристап, кој вклучува и квалитативни и квантитативни методи, а временскиот опфат на истражувањето е од донесувањето на Законот за Собрание (2009 г.), до јуни 2012 година.

Квантитативни методи

- » *Репрезентативно истражување* (интервју лице во лице) на испитанички примерок од 1.209 лица за да се испитаат ставовите и довербата на граѓаните во однос на работата на Собранието и на пратениците. Теренското истражување беше спроведено од Бримагалуп во текот на мај 2012 година,

2 Службен весник на РМ бр. 104/2009

3 Службен весник на РМ бр. 91/2008, 14/2010 и 119/2010

а деталниот опис на методологијата и анализа на податоците се дадени во прилог 2.

- » *Увид и сѐаѝиѝѝичка анализа* на претставките доставени до Собранието во периодот кој е предмет на анализа (2009-2012).
- » *Сѐаѝиѝѝичка анализа* на пратеничките прашања поставени од донесувањето на измените на Деловникот во 2010 г., до септември 2012 г. за да се види примената на правата на пратениците од опозицијата, како и да се анализира политичката контрола што ја врши Собранието преку пратеничките прашања.
- » *Увид и сѐаѝиѝѝичка анализа* на поддршката што пратениците ја уживаат од општините во нивните напори за почеста и поголема комуникација со граѓаните, направена преку анализа на одговорите добиени на барањата за пристап до информации доставени до сите општини (вкупно 255 барања).

Квалитативни методи

- » *Анализа на документи (содржина)*. До Собранието на Република Македонија беа доставени 69 барања за слободен пристап до информации за увид во документацијата и во работата на Собранието. Дополнително беше направена анализа на информациите достапни на веб-страницата на Собранието, а особено беа анализирани работата на релевантните Комисии, позициите на различните партии, преку содржинска анализа на дискусиите (анализа на стенограмските белешки) и на доставените материјали.
- » *Сѝудија на случај* – анализа на сите автентични толкувања и барања за автентични толкувања доставени до Собранието во периодот што е предмет на анализа за да се утврди автономноста на Собранието во вршењето на неговата законодавна функција.
- » *Интервјуа* – беа остварени интервјуа со пет пратеници, кои припаѓаат на 4 политички партии (ВМРО-ДПМНЕ, НСДП, ПЕИ и СДСМ), за да се увиди нивното мислење за реалната моќ на Собранието во однос на неговата функција да врши надзор врз работата на Владата, како и да се добие нивна рефлексивност за резултатите од истражувањето на ставовите и на довербата на граѓаните во врска со работата на пратениците и на Собранието. Барања за интервјуа беа

доставени до сите координатори на пратенички групи, а се реализираа само со оние политички партии кои позитивно одговорија на барањата.

- » *Компаративен мейџор* – при анализата, се вршеше споредба со искуствата од други држави и компаративни студии за да се даде оценка за механизмите и за практиките на Собранието на Република Македонија или да се сугерираат можности за унапредување на праксата. Со користење на компаративниот метод беа идентификувани и конкретните области што се предмет на анализа како најзначајни алатки за надзор.

СЕЛЕКТИРАНИ ОБЛАСТИ ЗА АНАЛИЗА

Изборот на алатките за надзор што се предмет на анализа е направен врз основа на преглед на научната литература и според мислењето на Венецијанската комисија за Деловникот (VENICE COMMISSION, 2009). Оттука, анализата се осврнува на неколку аспекти на парламентарниот надзор, при што на секој е посветена посебна глава во Извештајот и тоа:

- » Политичка контрола – во оваа глава се прави анализа на основната надзорна функција на Собранието, а тоа е политичката контрола врз Владата. Овој дел од анализата има посебен фокус на двата главни инструмента на политичка контрола, и тоа со посебен осврт на пратеничките прашања и на интерпелацијата.
- » Контрола врз буџетот – овој дел од анализата е посветен на анализа на улогата на Собранието во процесот на програмирање, донесување и контрола на извршувањето на буџетот на Република Македонија, со посебен осврт на соработката меѓу Собранието и Државниот завод за ревизија.
- » Контрола врз спроведувањето на политиките – во оваа глава се прават осврт и анализа на ефикасноста на новиот механизам за контрола на спроведувањето на законодавството во Македонија преку организирање надзорни расправи во Собранието. Целта е да се даде оценка на досегашната пракса, да се идентификуваат позитивните примери, како и да се утврдат слабостите во имплементацијата. Во главата се даваат и препораки како може да се унапреди користењето

на овој механизам, со цел да се подобри спроведувањето на јавните политики.

- » Контрола во безбедносниот сектор – водејќи се од европските стандарди за важноста на парламентарната контрола врз државните органи задолжени за безбедноста на државата, а особено на контролата врз примената на посебните истражни мерки, како мерки кои директно ги засегнуваат човековите права и слободи, дел од анализата се фокусира токму на оценка на ефикасноста на Собранието во контролата што ја врши врз Агенцијата за разузнавање и врз Управата за безбедност и контраразузнавање, како и врз примената на мерките за следење на комуникациите;
- » Ставовите на граѓаните за работата на Собранието и комуникацијата на граѓаните со пратениците – имајќи предвид дека е особено значајно пратениците да остваруваат контакти со граѓаните, кои ги застапуваат, оваа анализа се осврнува на механизмите што им се достапни на пратениците за контакти со граѓаните. Од друга страна, во оваа глава се претставени и резултатите од истражувањето на ставовите на граѓаните за работата на пратениците и за довербата што ја имаат во Собранието.

ОГРАНИЧУВАЊА НА СТУДИЈАТА

Иако студијата прави обид да даде еден сеопфатен приказ на најзначајните аспекти од контролната функција на Собранието, таа не претставува целосна слика за работата на Собранието во вршењето на оваа важна улога. Сметаме дека студијата дава доволно аргументи да биде земена како индикативна за слабостите на системот на парламентарна контрола во Република Македонија.

Конечно, студијата се базира на информациите, кои ги добивме од Собранието, користејќи го Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер,⁴ и врз информациите достапни на веб-страницата на Собранието (www.sobranie.mk). Дел од информациите, кои ги добивме од Собранието, имаа контрадикторна содржина споредено со материјалите во електронска форма достапни на веб-страницата, па беа направени дополнителни напори да се провери веродостојноста на податоците што ги добивме за анализа.

4 Службен весник на РМ бр. 13/2006, 86/2008 и 6/2010

Сепак, имајќи предвид дека на веб-страницата, материјалите од парламентарниот состав (2006-2008) се архивирани и потешко пребарливи, можно е при анализата да не се земени предвид одредени документи или, пак, да има фактички грешки. Конечно, студијата вклучува анализа на основните документи и права на пратениците и се осврнува само на работата на собраниските тела задолжени за областите кои се предмет на оваа студија. За да се утврди целосната слика за ефикасноста на контролната функција на Собранието, потребна е подетална анализа што ќе ги вклучи сите работни тела на Собранието, а особено ќе ги земе предвид положбата, правата и улогата кои ги има претседателот на Собранието, утврдени со Законот за Собрание, со Деловникот за работа на Собранието, како и со останатите интерни акти донесени од страна на Собранието.

ПОЛИТИЧКА КОНТРОЛА

Можеби најважната улога која Собранието ја има, покрај вршењето на законодавната функција, всушност, е политичката контрола врз Владата. Така, Уставот ќе определи дека Владата и секој нејзин член одговараат пред Собранието за нивната работа (член 92, Устав на РМ). Токму на оваа политичка контрола е посветен овој дел од студијата во кој ќе се рефлектираат различните начини на кои Собранието ја испитува (анг. scrutiny) работата на Владата и на државата. Испитувањето и поврзаниот концепт на отчетност (анг. accountability) сè повеќе се истакнуваат како значајни за работата на парламентите. Некои теоретичари сметаат дека зголемениот акцент на „лупа“ ставен врз парламентите, всушност, е последица од намалувањето на значењето на другите нивни улоги (како, на пример, надзорната) како одраз на падот на моќта и на престижот на парламентите (GUILDINGS AND IRWIN, 2005).

Можеби, ова е поедноставено гледање на значењето на политичката контрола, но сепак е важно бидејќи ни дава увид во тоа што, всушност, не е испитувањето на Владата во Собранието, односно, дека тоа не претставува контрола. Самите пратенички прашања, на пример, се можност да се види, а не да се осуди; да се искоментира, а не да се наложи да се направи нешто. Испитувањето се поврзува со отчетноста бидејќи е еден вид на повикување на Владата на одговорност преку барање да објасни што има направено или што нема направено. Оттука, испитувањето е врзано со отчетна и одговорна Влада, и затоа, Собранието отелотворува само дел од оваа врска за обезбедување одговорност од оние кои владеат пред оние коишто се избрани. Оттука, за целосна ефикасност е потребно и одговорно однесување од страна на Владата.

Државата е составена од административни органи и од органи на прогонот со авторитативен карактер, кои се постари од претставничката демократија и кои се значително изолирани од претставничката демократија. Или како што Норберто Бобио сумира: „... она што скратено го нарекуваме 'претставничка држава' отсекогаш подразбираше и постоење на административна држава која следи сосема поинаква логика на власт – одозгора надолу, наместо одоздола нагоре; повеќе тајна отколку јавна; базирана на хиерархија наместо на автономија“ (BOBBIO, 1989).

Иако Уставот директно не дефинира дека Собранието врши политичка контрола, односно, дека е надлежно да го испитува работењето на Владата, туку определува одговорност на Владата пред Собранието, Деловникот на Собранието децидно утврдува дека „Собранието врши политичка контрола и надзор над Владата“ (член 123). Во принцип, таа се врши преку механизмите на пратеничките прашања, интерпелацијата и распуштањето на Собранието, кое по автоматизам повлекува и распуштање на Владата. Анализата на ефикасноста на сите овие механизми е предмет на оваа студија.

ПРАТЕНИЧКИ ПРАШАЊА

Можеби едно од најзначајните права на секој пратеник е правото да им постави прашање на претседателот на Владата, на нејзин член и на други носители на јавни функции, кои се одговорни пред Собранието за нивната работа или за работи од нивната надлежност (членови 37-44). Прашањето може да биде поставено усно на седница или писмено меѓу две седници. По правило, на усното прашање се одговара веднаш, а по исклучок на писмено, во рок до 20 дена (член 42). Рок за одговор на прашање поставено во писмена форма не е изречно определен.

Секој последен четврток во месецот се свикнува посебна седница за поставување пратенички прашања – практика што редовно се почитува од страна на Собранието. Можноста пратениците директно да му поставуваат прашања на премиерот е од особено значење, пред сè, за пратениците од опозицијата. *„Најдобар механизам за политичка контрола над Владата се пратеничките прашања. Така можеме јавно, директно да се конфронтираме со премиерот и со Владата за клучни прашања од државен интерес“*, ни изјави пратеникот Тито Петковски.

За да се обезбедат правата на пратениците од опозицијата, а во согласност со коментарите на Венецијанската комисија дадени за Деловникот на Собранието, Деловникот беше изменет во август 2010 г. со што се воспостави правилото на седниците за пратенички прашања задолжително да се обезбеди сооднос два спрема еден во корист на пратениците од опозицијата. Од друга страна, нема ограничувања на писмените прашања, па бидејќи за време на последните седници во текот на октомври 2012 г. прво се дискутираат писмените прашања за кои стигнале одговори, многу малку време останува за директни и усни прашања. „Прво, *премиерој ќе дојди 40 минути, потоа ДПА процедурално ќе побара пауза од еден час, па ќе ги дискутираме стигналите одговори и на крај, ќе нема време ни за тројца пратеници да постават прашање*“, критикуваше Тито Петковски. Ова е на штета на опозицијата која смета дека токму усните прашања се инструмент за политичка контрола бидејќи не се однапред познати и претставуваат можност за политички дијалог.

Во периодот опфатен со Извештајот одржани се вкупно 18 седници за пратенички прашања. Направивме анализа на сите поднесени пратенички прашања од измените на Деловникот во 2010 г., па до крајот на септември 2012 г. за да утврдиме дали се почитуваат законските обврски за редоследот на прашањата, за навременото одговарање и дали постои дискрепанца помеѓу одговорите на прашањата поставени од опозицијата и оние поставени од парламентарното мнозинство. Во табелата се дадени сумарни резултати.

Година	Пратеници	Вкупно	Вкупно по форма		Одговор во рок	Задоцнет одговор		Без одговор	
			Писмени	Усни		Писмени	Усни	Писмени	Усни
2010	Парламентарно мнозинство	58	Писмени	9	3	5	55%	1	11%
		40%	Усни	49	43	5	10%	1	2%
	Опозиција	86	Писмени	13	7	4	30%	2	15%
		60%	Усни	73	55	13	17%	5	7%
2011	Парламентарно мнозинство	67	Писмени	32	14	11	34%	7	22%
		43,5%	Усни	35	34	1	3%	0	0%
	Опозиција	87	Писмени	22	11	7	32%	4	18%
		56,5%	Усни	65	62	3	5%	0	0%

Година	Пратеници	Вкупно	Вкупно по форма		Одговор во рок	Задоцнет одговор		Без одговор	
2012	Парламентарно мнозинство	58	Писмени	27	19	7	26%	1	4%
		40%	Усни	36	33	2	6%	1	3%
	Опозиција	155	Писмени	82	37	30	37%	15	18%
		70%	Усни	73	71	0	0%	2	3%

Од анализата може да се заклучи дека постепено се постигнува сооднос два спрема еден во полза на пратениците од опозицијата. Тука треба да се напомене дека ваквата дисторзија, практично, ја прават писмените прашања кои без некој редослед се ставаат први за дискусија на дневниот ред на посебната седница. Треба да се размисли како да се надмине овој негативен тренд. Освен тоа, може да се забележи дека Владата, иако одговара на најголем дел од прашањата, во просек доцни за една третина од прашањата, а воопшто не одговара на повеќе од 10% од прашањата, односно, секое десетто прашање од пратениците останува неодговорено. Не е јасно кои се причините, па оваа област може да биде опфатена во некои дополнителни истражувања. По области, најголем дел од пратеничките прашања се однесуваат на економијата, па на политичкиот систем, а најмалку на јавните дејности.

Според Деловникот, ако пратеникот сака да постави прашање до носител на јавна функција, кој не е член на Владата, тој треба да го најави тоа најдоцна 24 часа пред почетокот на седницата. Од информациите што ги добивме, пратениците најчесто бараат присуство на јавниот обвинител, на претседателот на ДКСК и на државниот ревизор. Ова е конзистентно и со фактот што најмногу прашања се поставуваат од областа на финансирањето, на јавниот буџет и на долговите на државата. Од анализата заклучивме дека иако, по правило, овие јавни функционери се повикуваат и присуствуваат на седниците за пратенички прашања, и во принцип, до нив се доставуваат прашања, има случаи и кога не се поставени прашања. Од анализата на документите не може да се заклучи дали пратениците не стигнуваат да ги постават прашањата или се работи за некој друг пристап.

Најави за поставување пратеничко прашање за носител на јавна функција кој не е член на Владата	Најавата е доставена од пратеникот:	Седница / датум	Присуство / отсуство на носителот на јавната функција	Поставено / непоставено пратеничко прашање
Љупчо Шврговски, јавен обвинител на РМ	Јани Макрадули (СДСМ)	22-ра 26.1.2012 г.	Присутен	Поставено пратеничко прашање
	Весна Бендевска (СДСМ)	103-та 29.4.2010 г.	Присутен	Поставено пратеничко прашање
	Весна Бендевска (СДСМ)	88-та 31.12.2009 г.	Присутен	Поставено пратеничко прашање
	Станка Анастасова (СДСМ)	88-та 31.12.2009 г.	Присутен	Не е поставено пратеничко прашање
Димитар Богов, гувернер на Народна банка на РМ	Горан Сугаревски (СДСМ)	22-та 26.1.2012 г.	Отсутен	Не е поставено пратеничкото прашање (поставено е писмено)
Мирјана Димовска, претседател на Државната комисија за спречување корупција	Маринела Тушева (СДСМ)	88-та 31.12.2009 г.	Присутна	Поставено пратеничко прашање ⁵
	Миле Андонов (СДСМ)	88-та 31.12.2009 г.	Присутна	Не е поставено пратеничко прашање
Тања Таневска, главен државен ревизор	Јани Макрадули (СДСМ)	88-та 31.12.2009 г.	Присутна	Не е поставено пратеничко прашање

5 На оваа седница, прашање до претседателката на Државната комисија за спречување корупција постави и Кенан Хасипи (Демократска партија на Турците во РМ – партија која е дел од коалицијата на владејачкото мнозинство во Собранието).

Од анализата се утврди и еден исклучок, а тоа е неможноста да се повика и да се постави прашање до гувернерот на Народна банка. Така, иако Горан Сугаревски, во името на пратеничката група на СДСМ, побарал присуство на гувернерот на Народна банка, претседателот на Собранието доставил доказ дека гувернерот на Народна банка не смее и не може да биде повикан на седница за пратенички прашања во Собранието. Даденото образложение е дека според „Законот за Народна банка, тој не е самостоен и независен и не е утврдена одговорност пред Собранието“. Се поставува прашањето пред кого одговара гувернерот ако не пред Собранието на Република Македонија.

ИНТЕРПЕЛАЦИЈА

Покрај пратеничките прашања, можноста за предлагање интерпелација на членовите на Владата или носителите на јавна функција, исто така, е механизам што треба да им обезбеди на пратениците политичка контрола на Владата. Така, интерпелацијата е уредена со членот 72 од Уставот на Република Македонија, кој утврдува дека „интерпелација може да се поднесе за работата на секој носител на јавна функција, на Владата и на секој нејзин член поединечно, како и за прашања од работата на државните органи“. Притоа, потребно е интерпелацијата да биде во писмена форма, да биде образложена и да ја поднесат најмалку пет пратеници. Субјектот за кого е поднесена интерпелацијата има право да достави писмен одговор на поставената интерпелација до претседателот на Собранието, најдоцна во рок од 15 дена од денот на нејзиниот прием. По истекот на овој рок или по добивањето на одговорот, интерпелацијата треба да биде ставена на дневниот ред на наредната седница на Собранието.

Во македонската историја, овој механизам не е многу ефикасен. Меѓутоа, имаме примери кога Собранието покажало дека знае политички да ја санкционира Владата. Досега не е изгласана доверба на две Влади, техничката на Никола Кљусев и онаа раководена од Љубчо Георгиевски. Иако често се иницирале интерпелации во рамки на Собранието, секогаш завршувале неуспешно. Најчесто претседателот на Владата предлагал реконструкции на Владата или тие биле резултат на оставка на некои членови на Владата.

Во периодот анализиран во рамките на студијава, од 2010 г. до октомври 2012 г.⁶ поднесени се вкупно 11 предлози за интерпелација, од кои мнозинството, девет, за министри, една за доверба на Владата и една за јавен функционер. Очекувано, ниту една од овие интерпелации не е прифатена. Мора да се напомене дека и покрај тоа што интерпелацијата е неефикасна, овозможува широка дискусија, и по правило, сите седници на кои се дискутира за интерпелација завршуваат на полноќ. Така, се овозможува јавноста да добие информации за незадоволството на опозициските пратеници, но и увид во контрааргументите на пратениците од мнозинството кои ги бранат политиките на Владата. Загрижува податокот дека не постои усогласеност за интерпелациите меѓу сите пратеници од опозицијата, туку дека за нив гласаат единствено нивните предлагачи. Бидејќи се работи за политичка контрола, се поставува прашањето како можат предлагачите да го убедат парламентарното мнозинство да ја усвои интерпелацијата кога таа не е усогласена барем со пратениците од опозицијата. Се чини дека треба уште многу да се работи за да се подигнат квалитетот на работата и политичката култура за да станат поефикасни ваквите механизми.

Јавен функционер за кого е поднесена интерпелација	Од кого е поднесена	Седница / датум	Прифатена / недонесена
Министерката за внатрешни работи Гордана Јанкулоска	Пратеничка група на СДСМ	76-та 13.10.2009 г.	Недонесена
Министерот за транспорт и врски Миле Јанакиески	Пратеничка група на СДСМ	76-та 14.10.2009 г.	Недонесена
Претседателката на ДКСК Мирјана Димовска	Пратеничка група на СДСМ	95-та 8.3.2010	Недонесена

6 Тука, периодот на анализа е од измените на Деловникот, кога всушност, ѝ се дадоа поголеми права на опозицијата во делот редослед на пратеничките прашања.

Министерот за финансии Зоран Ставрски	Јован Манасиевски Ѓорѓи Оровчанец Роза Топузовска Ристо Пенев Андреј Жерновски	97-ма 11.3.2010 г.	Недонесена
Министерот за правда Михајло Маневски	Пратенички групи на СДСМ, НСДП, Стојан Андов и Ѓорѓи Оровчанец	101-ва 19.4.2010 г.	Недонесена
Министерот без ресор Васко Наумовски	Јован Манасиевски Роза Топузовска Андреј Жерновски Имер Селмани Флора Кадриу Бесим Догани Абедин Сумбери	107-ма 14.6.2010 г.	Недонесена
Министерката за внатрешни работи Гордана Јанкуловска	Пратенички групи на СДСМ, НСДП, и Стојан Андов	116-та 30.7.2010 г.	Недонесена
Министерката за култура Елизабета Канческа Милевска	Пратеничка група на СДСМ	128-ма 15.12.2010 г.	Недонесена

Министерката за внатрешни работи Гордана Јанкулоска	Пратенички групи на СДСМ, НСДП	23-та 13.2.2012 г.	Недонесена
Министерот за финансии Зоран Ставрески	Пратенички групи на СДСМ, НСДП	34-та 28.5.2012 г.	Недонесена
Прашање за доверба на Владата	Пратенички групи на СДСМ, НСДП	43-та 5.10.2012 г.	Недонесена

Инаку, во извештајниот период не беше прифатена оставката на министерот за транспорт и врски поради катастрофалната трагедија како резултат на потонувањето на брод во Охридското Езеро. „Водејќи се од реалната и фактичка состојба, која не укажува на одговорност на министерот, а која е поткрепена и од мислењата на експертите, и водејќи се од препораката на пратеничката група на ВМРО-ДПМНЕ, премиерот Груевски реши да не ја прифати понудената оставка на министерот Миле Јанакиески“, беше изјавено од Владата во септември 2009 година. Непосредно пред да ја одбие оставката, премиерот јавно изјави во медиумите⁷ дека „никого нема сосила да го држи во владиниот тим“, алудирајќи на можните оставки на некои од министрите. Во тој период, една од клучните забелешки беше дека Владата создава тренд на „изнудени“ оставки за да му се овозможи на премиерот да прави промени во неговиот тим, без официјално да побара реконструкција од Собранието. Сепак, во извештајниот период, не беше идентификуван ваков тренд. Меѓутоа, ако се земе предвид дека интерпелацијата за министерот Славевски, поднесена од пратеничката група на СДСМ, не беше усвоена во февруари 2009 година, се поставува прашањето дали процесот на барање политичка контрола реално влијаел врз оценката на работата на сменетиот министер.

РАСПУШТАЊЕ НА СОБРАНИЕТО

Во теоријата, постои залагање за ставот дека практично нема еднаква позиција меѓу Владата и Собранието, меѓу другото, и поради тоа што Владата не може да го распушти Собранието, распуштајќи се себеси (Шкарик, 2010); па така, Собранието врши политичка

7 Груевски ја одби оставката на Јанакиески, 9.9.2009 г., ТВ АЛФА.

контрола и со своето распуштање бидејќи на тој начин доаѓа до нова композиција на Владата. Во извештајниот период, Собранието еднаш се распушти, што значително влијаеше на составот на новата Влада и на Собранието конституирано по изборите во јуни 2011 година. На тој начин, Собранието по втор пат ја смени Владата преку поттикнување нови предвремени избори.

Сметаме дека е важно да напоменеме дека ова распуштање на Владата беше за прв пат поттикнато од пратениците од опозицијата, што сведочи за сè поголемата фактичка моќ на опозициските пратеници. Барањето за предвремени избори и бојкотирањето на работата на Собранието доведоа до негово распуштање. Иако во своето обраќање по повод усвојувањето на Резолуцијата за Македонија, еврокомесарот Филе ќе ја искритикува ваквата пракса, таа доведе до политичка контрола на Владата во 2011 година. Така, Филе ќе предупреди дека „... не е првпат да видиме партија застапена во парламентот да ја бојкотира неговата работа. Мое лично мислење е дека тоа е неприфатливо. Мислам дека сите земји-аспиранти и земји-кандидати треба да ги користат демократските институции за да ги засилат, а не да ги омаловажуваат. Тие мора да научат дека демократијата мора да се практикува во демократските институции, а не надвор од нив. Политичките партии, без оглед дали се десно или лево ориентирани, треба да го искористат инклузивниот карактер на процесот и да работат заедно на европската агенда, а не да ги изнесуваат своите аргументи и дискусии на улица“.⁸ Во услови кога ваквата пракса можеби дава повеќе резултати отколку практикувањето на демократијата внатре во институциите, треба да се запрашаме дали единствено партијата која бојкотира е виновна.

АНКЕТНИ КОМИСИИ

Анкетните комисии се уште еден механизам кој на Собранието му овозможува ex-post контрола не само врз Владата туку и врз другите институции врз кои Собранието врши контрола. За жал, ниту праксата ниту пратениците не покажуваат дека ваквиот механизам е ефикасен. „Анкетните комисии се комплетно неефикасни. Кажете ми еден пример каде анкетна комисија формирана од Собранието постигнала нешто?“, негодуваше пратеникот Минчев. Анализата покажа дека ваквата негова констатација е издржана и дека и покрај

⁸ Стенограмски белешки, 149 седница на Собранието, одржана на 14.4.2011 година

тоа што Собранието многу ретко формира анкетни комисии, се чини дека тие воопшто не функционираат, дури и кога се работи за сериозни прекршувања на правата на пратениците, како што е случај со надлежноста на Анкетната комисија за настаните во Собранието од 1 јули 2010 година. Така, во извештајниот период, не е променет составот на оваа Комисија, па следствено, не е одржана ниту една седница. Згора на сè, оваа Комисија не била посебно активна ниту во претходниот состав, кога вкупно биле одржани две седници, без притоа да се донесе каков било заклучок.

Од друга страна, Анкетната комисија за утврдување на околностите за загинавањето на претседателот Борис Трајковски има одржано 4 седници, од кои на последната е усвоен и завршниот извештај за нејзината работа. На останатите седници се разменуваале мислења со претставници од Советот на Европа и на Мешовитата комисија за истражување несреќи при Министерството за транспорт и врски. Се чини дека оваа Комисија не свикала седници, туку својата работа ја вршела посредно, односно, врз основа на извештаи усвоени од други институции. Оттука, се проблематизира нејзината целисходност.

Во анализираниот период има поднесено и една иницијатива за формирање анкетна комисија, која парламентарното мнозинство не ја прифатило, па комисијата не е формирана. Се работи за предлог да биде формирана комисија која ќе ги разгледа причините за прекинување на спроведувањето на пописот. Имајќи предвид дека се работи за исклучително важен настан, кој е основа за креирање на сите политики во државата, проблематична е одлуката на Собранието да не се формира ваква комисија за да се утврди одговорност кај оние кои ги предизвикале причините за прекин на пописот. Ако се има на ум дека се работи и за настан кој сериозно ја оштети буџетската каса, одлуката е уште повеќе проблематична. Во услови кога Собранието донесе Закон за спроведување на пописот, а потоа, и за прекинување на пописот, нејасно е зошто оваа институција ниту формираше анкетна комисија ниту го усвои предлогот од опозицијата за спроведување нов попис, доставен во 2012 година. На тој начин, Собранието учествува во затајување на околностите за „пропаѓањето на пописот од 2011 година“ пред општата јавност, а истовремено, нејасно е кога Собранието ќе донесе нов закон за спроведување попис.

ПЕРЦЕПЦИЈАТА НА ГРАЃАНИТЕ ЗА КОНТРОЛАТА НАД ВЛАДАТА ОД СТРАНА НА СОБРАНИЕТО

Во рамките на истражувањето, ја меревме и перцепцијата на граѓаните, односно, нивните ставови за тоа дали пратениците и Собранието вршат контрола врз работата на Владата на Република Македонија. Сметавме дека е важно да се види колку граѓаните сметаат дека Собранието е ефикасно во неговата парламентарна контрола. Резултатите покажуваат дека граѓаните имаат многу малку доверба оти Собранието си ја врши оваа надлежност, па така, дури 3 од 4 граѓани сметаат дека пратениците и Собранието или многу малку или воопшто не ја контролираат работата на Владата. Една петтина, од друга страна, се задоволни од тоа колку Собранието ја контролира Владата.

Според Вашето мислење, колку пратениците и Собранието вршат контрола врз работата на Владата на Република Македонија?

	Фреквенција	%
Воопшто не ја контролираат	432	35,8
Многу малку ја контролираат	493	40,8
Доволно ја контролираат	238	19,7
Многу ја контролираат	25	2,0
Не знае	20	1,7
Вкупно	1208	100,0

Што се однесува до разликите меѓу граѓаните, машките и женските испитаници не се разликуваат во ставовите, но разлики постојат во однос на возраста на испитаниците. Најмладите покажуваат највисок степен на задоволство, меѓутоа, и тие, во просек, сметаат дека контролата е мала. Не постојат разлики помеѓу испитаниците со различен степен на образование и според местото на живеење; па така, селаните и жителите на помалите и поголемите градови (вклучувајќи го и главниот град) покажуваат слична недоверба во работата на пратениците и на Собранието на Република Македонија. Разлики постојат и меѓу различните етнички групи. Така, етничките Албанци покажуваат исклучително мала доверба во работата на Собранието, и нивните одговори се значително похомогени од оние на етничките Македонци.

БУЏЕТСКА КОНТРОЛА

ЦЕЛИ НА БУЏЕТСКАТА КОНТРОЛА ОД СТРАНА НА ПАРЛАМЕНТИТЕ

Државниот буџет, неговото планирање и трошење имаат огромно влијание врз националниот развој и врз благосостојбата на граѓаните. Затоа, улога на парламентите е да обезбедат дека планирањето на буџетот ќе се извршува врз основа на потребите на граѓаните. Оттука, Собранието треба да има клучна улога во текот на различните фази на буџетскиот процес. Слично, една од клучните улоги и на опозицијата е преглед на работењето на извршната власт, односно, остварување на надзорот врз имплементацијата на законите од аспект на успешност, на одговорност и особено, на искористувањето на финансиските средства доделени на извршната власт за нејзината работа (ComSec, 1998). Ова е, можеби, една од најзначајните области во која опозицијата не само што може да даде основани предлози за ефикасно водење на државата туку може и да произведе и да понуди решенија за тоа како одредени политики би можеле да дадат подобри резултати.

Меѓутоа, парламентите често се критикувани дека се најслаби токму во контролата и во испитувањето на јавните пари. Даноците и царините се собираат, и јавните пари се трошат со формално одобрување на парламентите. Притоа, одобрувањето скоро секогаш е доделено во иста форма и обем како што се предложени од Владата. Се чини дека ваква е ситуацијата и во Македонија. Од извршената анализа беше констатирано дека буџетот (неговите ребаланси) се усвојува од Собранието во идентична или минимално изменета форма. Ова беше илустрирано и на едно од интервјуата: „*Сè што е предложено од Владата, йоминува како брз воз*“, изјави Тито Петковски, пратеник.

Парламентите и нивните работни тела вложуваат големи напори и се борат за да можат да се справат со растечкиот спектар и комплексност на даночниот систем и на системот на државни трошења (McELDOWNEY and LEE, 2005). Во Собранието на Република Македонија постои општа согласност дека има потреба од зајакнување на капацитетите на државните службеници во делот спроведување на финансискиот надзор (WESTMINISTER, 2009). За да се осигури дека буџетските ресурси се користат ефективно и ефикасно, Собранието треба да ги има потребните механизми да врши надзор над работата на извршната власт, не само преку законодавен надзор туку, исто така, и преку финансиски надзор, што моментално не е случај. Собраниските комисии и администрацијата, која работи во Собранието, мора да имаат капацитет да го следат овој процес и да имаат знаења и способности за независна анализа на буџетот. Згора на сè, Собранието треба да врши надзор на јавните расходи и финансиска контрола, пред сè преку Комисијата за финансирање и буџет.

АНАЛИЗА НА СИТУАЦИЈАТА ВО МАКЕДОНИЈА

Изгледа дека во рамките на Собранието, не се посветува доволно внимание на неговата контролна функција во однос на трошењето на буџетот, на улогата на неговиот Буџетски совет и на Комисијата за финансирање и буџет во зголемувањето на барањата за отчетност и за одговорност во трошењето на јавните пари и во доброто менаџирање на сите ресурси на државата. Собраниската Комисија за финансирање и буџет е надлежна за разгледување на прашања за буџетот, за системот на финансирање, за даноците и другите јавни давачки, како и за монетарно-кредитниот систем, банкарскиот и девизниот систем и за други прашања, кои се однесуваат на финансирањето.⁹ Во моментот, Комисијата има претседател, дванаесет члена и нивни заменици. Имајќи ги предвид комплексноста и техникалиите содржани во финансиските извештаи и во владините сметки, многу е реално да се очекува дека испитувањето од страна на Собранието ќе биде многу површно и во голема мера ќе се потпира на значењето на независната ревизија и на извештаите на Државниот завод за ревизија (ДЗР). Всушност, токму ДЗР игра важна улога во набљудувањето, но потребно е финансиските информации да бидат презентирани на јасен и разбирлив формат за да се овозможи пошироко испитување

⁹ Одлука на Собранието за формирање Комисија за финансирање и буџет, 2011 г.

од страна на сите собраниски комисии во нивните области на дејствување.

Контролата на трошењето на јавните пари директно ја врши Државниот завод за ревизија, како независно и самостојно тело кое одговара пред Собранието. Мора да се напомене дека Државниот завод за ревизија во најголем дел се осврнува на сметководствената контрола – односно, на проверка на вистинитоста и на објективноста на финансиските извештаи на буџетските корисници – и на утврдувањето на ненаменските трошоци. Ова не е доволно и особено го ограничува идното планирање. Државните системи за сметководство и ревизија се недоволни бидејќи се ограничуваат на „финансиската ревизија“, без да го опфатат притоа и поширокиот аспект на ефективност, односно, „ревизијата на успешност“ при што се дава мислење за ефикасно, ефективно и економично користење на јавните пари (SANGAL, 2001). Дobar локален пример за ова е практиката на Центарот за граѓански комуникации¹⁰ каде се изготвува индекс на рационалност, базиран на сопствените набљудувања на јавните набавки на национално и на локално ниво.

И покрај тоа што државниот ревизор секоја година ги утврдува неправилностите, не се активираат механизми за политичка одговорност. Така, на пример, во 2010 и во 2009 г., дури половина од буџетот бил барем делумно несоодветно потрошен, но никој не презеде одговорност по тој основ. Згора на тоа, не постои законска обврска да се изготвува биланс на состојба за буџетот на Република Македонија, односно, да се прикажуваат имотот, побарувањата и обврските, со што Собранието нема реална слика за состојбите во финансирањето, а тоа „може да има влијание на планирањето на идните приходи при креирањето на буџетот на Република Македонија“ (ДЗР, 2010). Исто така загрижува и податокот што Собранието разгледува прашања со задоцнување од две години бидејќи во јуни 2012 г. се разгледуваше извештајот на ДЗР кој се однесува на она што Заводот го сработил во 2011 година и каде се презентирани ревизии на трошењата од државниот буџет во 2010 година.

10 Повеќе на www.ccc.org.mk

ДЗР – извештај за година	Година која е предмет на ревизија	Позитивни мислења	Мислења со резерва	Негативни мислења	Воздржување од давање мислење
2012	2010	46,55%	26,72%	12,93%	13,79%
2011	2009	43,8%	21,4%	12,9%	21,9%

Дополнителен проблем е што Собранието, всушност, го разгледува и го усвојува годишниот извештај за работата на ДЗР во кој се прикажани сумарни резултати од неговата работа. Конечните извештаи на ДЗР за работата на одделни органи на државата не се дискутираат во рамки на Собранието, иако тие, во принцип, ги содржат суштинските информации за спроведување на парламентарната контрола врз трошењето на јавните пари. Иако во 2011 г. имаше иницијатива за измена на Законот за државна ревизија, која би ги надминала ваквите недостатоци, таа не беше усвоена. Комисијата за финансирање и буџет „изрази незадоволство од постапката при донесувањето на новиот Закон за државна ревизија. Имено, во предлогот на тој закон беше предвидено конечните ревизорски извештаи да се разгледуваат во Собранието на Република Македонија, меѓутоа, предложеното решение беше избришано со амандманска интервенција. Разгледувањето на конечните ревизорски извештаи, особено на оние во кои се утврдени поголеми неправилности, овозможува Собранието да има поголема контрола над Владата и да ја извршува својата законска обврска во однос на надзорот на трошењето на буџетските средства.¹¹ Слично, Комисијата ќе констатира дека „... не е добро што владејачкото мнозинство континуирано не прифаќа да се разгледуваат конечните ревизорски извештаи во Собранието на Република Македонија. Би требало да се најде механизам кој ќе овозможи конечните ревизорски извештаи или оние во кои Државниот завод за ревизија има утврдено поголеми нерегуларности – односно, незаконско и ненаменско трошење на средства – да бидат предмет на расправа во Собранието со цел да се утврди политичка одговорност.¹²

Сепак, не е јасно зошто пратениците не ги искористуваат постојните механизми за да ги разгледуваат конечните извештаи

¹¹ Извештај на Комисијата за финансирање и буџет од седницата бр. 2 одржана на 26.7.2011 г.

¹² Извештај на Комисијата за финансирање и буџет од седницата бр. 35 одржана на 19.7.2012 г.

на ДЗР. Така, постои можност за формирање работни тела (член 127, Закон за Собрание), кои можат да бараат податоци и информации од органите на државната управа и од други органи и организации, да покануваат научни, стручни и јавни работници заради изнесување мислења. (член 122, Закон за Собрание). Дополнително, доколку пратеник предложи, Собранието може да претресува анализи, извештаи и информации доставени од Владата до пратеникот, по негово барање (член 185, Закон за Собрание). Оттука, не е јасно зошто пратениците не бараат од Владата да достави информации во кои ќе ги образложи наодите на ДЗР во конечните извештаи и зошто не предлагаат таквите информации, заедно со конечните извештаи, да бидат претресени од страна на Собранието.

Ова уште повеќе ја ограничува можноста за контрола врз јавните финансии бидејќи Собранието нема континуиран пристап до информации за тековните приходи, расходи и побарувања во државната каса. Во услови кога и покрај постојните законски обврски, сè уште не е донесена стратегијата за управување со јавен долг 2012-2014, ниту макроекономската политика, контролата врз трошењето на буџетот дополнително се намалува. Затоа, не зачудува што во својот последен извештај за напредокот на државата, Европската комисија констатира дека „... буџетското планирање и извршување се влошени, и квалитетот на јавната потрошувачка продолжува да биде низок. Буџетскиот процес продолжува да се соочува со преоптимистички проценки за приходите и со недостиг на среднорочно планирање, со одлуки за краткорочно ориентирани трошоци и со влошување на управувањето со јавната потрошувачка, што доведува до зголемување на заостанати долгови, а дополнително се намалува транспарентноста на трошењето и слабее веродостојноста на сметките на јавниот сектор. Оваа не само што ги намалува информациите за фискалната позиција на државата туку, исто така, предизвикува и негативни придружни ефекти врз ликвидноста на приватниот сектор“ (ЕС, 2012).

Истовремено, во финансиските извештаи на Управата за јавни приходи не се искажани побарувањата по основ даночен долг поради тоа што се уплатуваат на сметката на Централниот буџет на Република Македонија, а според одредбите од Законот за сметководство на буџетите и буџетските корисници, буџетот нема обврска да ги искажува ненаплатените побарувања и неисплатените обврски. Ова значи дека побарувањата не се евидентирани во ниту еден финансиски извештај, иако тие претставуваат база за креирање на макроекономската политика на државата и основа за подготовка на буџетот за следната година.

Во рамките на истражувањето, а со цел да ја тестираме транспарентноста на Собранието за сопственото трошење, побаравме да ни се достават копии од патните налози и придружниот извештај за патувањата на пратениците направени во рамки на определен временски период. Со ова, сакавме да видиме колку Собранието е транспарентно во однос на неговото финансиско работење. Патните трошоци беа селектирани поради тоа што токму овие трошоци беа предмет на јавна дебата по излегувањето на извештајот на ДЗР за Собранието во кој се констатираше дека „моделот што се користи за исплата на надомест за пратениците, кои секој ден патуваат од внатрешноста, е многу скап“. Исто така, увидот во овие информации ќе ни беше корисен за да направиме анализа колку често пратениците се среќаваат со граѓаните или остваруваат други посети за да ги идентификуваат проблемите и потребите на оние кои ги претставуваат. За жал, ваквата информација не ни беше доставена, односно, не ни беше обезбеден пристап до овие податоци, иако Собранието има законска обврска да го направи ова во согласност со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Со ова, Собранието покажа дека е затворено и нетранспарентно во трошењето на својот буџет. Предуслов за ефикасна контрола врз трошењето на јавните пари од страна на Собранието е неговата транспарентност. Само преку сопствениот пример на јавно презентирање на своите трошоци, Собранието може да придонесе за надминување на традицијата на тајност во работата на државните органи, така што ќе наметне позитивна практика како треба да се однесуваат сите буџетски корисници во однос на известувањето за трошењето на парите на граѓаните. На овој начин, Собранието може да придонесе за градење на култура на транспарентно работење и да ја зголеми довербата за неговата работа кај граѓаните.

Згора на сè, во услови кога поради глобалната финансиска криза, „од страна на владите и преку меѓународните механизми беа наметнати мерки за штедење со малку парламентарна контрола, со недоволна транспарентност и практично, без учество на граѓаните“, значењето на вклученоста на Собранието во сите фази на буџетското планирање е од исклучителна важност. Ова беше и еден од заклучоците на конференцијата на Советот на Европа од септември 2012 посветена на темата: „Дали парламентите се во демократска криза?“.

Анализата утврди уште неколку слабости што придонесуваат за слабење на контролата врз јавните пари од страна на Собранието. Прво, постапката за донесување буџет и завршна сметка уредена со

Деловникот на Собранието (членови 179-181) е ограничувачка бидејќи е определено општиот претрес да трае најмногу 5 дена, а дискусиите на пратениците се ограничени на вкупно 20 минути. Иако можеме да претпоставиме дека ваквите ограничувања се дадени за да се рационализираат дискусиите, се чини дека времето определено за претрес не е доволно. Ова е особено важно затоа што законодавството, практично, не му овозможува учество на Собранието во претходните фази од буџетскиот циклус (како што е случај во многу држави), ниту му дава право да ги одобрува програмирањата по фази. И покрај позитивниот тренд на понавремено поднесување на предлог-буџетот до Собранието, во олку краток рок, реално не може да се очекува какво било сериозно испитување на буџетот во крајната фаза, пред самото усвојување.

Покрај тоа, загрижува податокот што општиот претрес е исклучен во итните постапки за донесување нацрт-закони, во случаи кога тие се носат и се донесуваат „неопходно заради спречување и отстранување поголеми нарушувања во стопанството“ (член 167 од Деловникот на Собранието). Ваквото решение беше критикувано во мислењето на Венецијанската комисија, која сугерираше дека „целосно е разбирливо во такви случаи да биде предвидено одржување општи претреси, кои, нормално, треба да бидат ограничени во времетраењето“ (VENICE COMMISSION, 2009). Сепак, измените на Деловникот што беа направени во 2010 г., кога беа инкорпорирани дел од забелешките на Венецијанската комисија, не ги опфатија овие проблеми и не беше предвидено да се одржува претрес во вакви ситуации.

Во истава насока, најголем дел од предлог-законите не содржат оценка за финансиските импликации врз буџетот и за другите јавни финансиски средства. Не содржат ниту процена на финансиските средства потребни за спроведување на законот и на начинот на нивното обезбедување, како ни податоци за тоа дали спроведувањето на законот повлекува материјални обврски за одделни субјекти, што според Деловникот на Собранието (член 135), е задолжителен дел од содржината на секој предлог-закон.¹³ Така, на пример, Законот кој беше усвоен за да се прекине пописот во 2011 г., исто така, немаше финансиски импликации, иако се работи за очигледен пример каде има потреба да се образложи колкави финансиски средства се потрошени од државниот буџет за подготовка и за делумно спроведување на пописот. Затоа, не е јасно зошто претседателот на

13 За повеќе, види <http://soros.org.mk/dokumenti/Analiza-RIA-MK-korekcii-02.pdf>

Собранието, пред да го достави предлогот до пратениците, не бара од Владата да го усогласи предлогот со одредбите на Деловникот – право на претседателот на Собранието утврдено со член 136 од Деловникот. Во анализата не утврдивме ниту еден случај кога Собранието има вратено предлог-закон доставен од страна на Владата.

Од примери каде Собранието е надлежно да одобрува и да усвојува програми и финансиски планови на независни институции, како, на пример, народниот правобранител или јавниот радиодифузен сервис (МРТВ), може да биде илустрирано дека Собранието не врши практично никаква контрола врз програмирањето на јавните пари. Така, на пример, плановите на МРТВ за 2012 г. беа ставени на дневен ред за одлучување од страна на Собранието на средината на јуни, па се поставува следново прашање: „Врз основа на што МРТВ троши јавни пари во првата половина на 2012 г., иако тие не се одобрени од Собранието согласно законите?“¹⁴

Слично можеме да заклучиме и од анализата на дискусиите околу буџетот за самото Собрание. Иако Буџетскиот совет на Собранието на Република Македонија скоро секоја година констатира дека во предлогот на буџетот на Република Македонија, средствата планирани за Собранието отстапуваат од предлог-буџетското барање на Собранието на Република Македонија доставено до Министерството за финансии,¹⁵ Собранието не го менува предлог-буџетот доставен од Владата. Така, иако биле поднесени 415 амандмани од страна на пратениците, Комисијата за финансирање и буџет не усвоила ниту еден амандман.¹⁶ Ова е индикатор дека Собранието не покажува финансиска независност и не усвојува амандмани на буџетот, иако констатира дека предлогот на буџетот на Република Македонија за 2012 година (во разделот 02001-Собрание на Република Македонија) отстапува од предлог-буџетското барање на Собранието на Република Македонија за 2012 година доставено до Министерството за финансии, кое Буџетскиот совет го разгледа и го прифати. Во праксата, Буџетскиот совет на Собранието го задолжува Секторот за финансиски прашања во Собранието во вториот квартал од 2012 година да изготви анализа за динамиката на реализација на расходите во буџетот на Собранието во првиот квартал од 2012

14 Стенограм од седницата бр.29 на Собранието на Р.Македонија одржана на 19.6.2012 г.

15 На пример, заклучок на Буџетскиот совет на Собранието од 19 ноември 2009 г.

16 Извештај од седницата бр.12 на Комисија за финансирање и буџет одржана на 3.12.2011 г.

година. Согласно податоците од изготвената анализа и утврдените состојби на потребни средства, Буџетскиот совет на Собранието ќе поведе иницијатива за изменување и за дополнување на Буџетот на Република Македонија за 2012 година за да го зголеми буџетот Собранието.¹⁷

¹⁷ Заклучок на Буџетскиот совет на Собранието, од седницата бр.3, одржана на 9 ноември 2011 г.

ЗАКОНОДАВНА КОНТРОЛА

Алатките за надзор, меѓу другото, може да се групираат и врз основа на два критериума. Првиот се однесува на тоа дали одредена алатка се спроведува пред (ex-ante) или откако (ex-post) ќе биде усвоена некоја политика предложена од Владата, а вториот се однесува на тоа дали надзорот се врши внатре или надвор од парламентот. Притоа, важно е да се разгледува колку ваквите алатки имаат потенцијал да го зајакнат парламентарниот надзор и како меѓусебно се поврзуваат. Во Република Македонија, значајни новини во овој дел вовеле Законот за Собранието со кој за прв пат се дефинираше право на Собранието да спроведува надзорни расправи – механизам кој треба да помогне во унапредувањето на спроведувањето на политиките. Така, претседателот на Собранието, Трајко Вељановски, ќе изјави дека „... со ова, ја зајакнавме и надзорната функција на Собранието врз извршната власт, што е демократска тенденција и стандард во парламентарната демократија во ова столетие“.¹⁸ Затоа, во рамките на оваа анализа ќе се осврнеме на двата ex-post механизма кои ги има на располагање Собранието – надзорните расправи и автентичните толкувања.

НАДЗОРНИ РАСПРАВИ

Како што беше погоре кажано, со Законот за Собрание, комисиите добија зајакната улога во парламентарниот надзор над спроведувањето на политиките и над извршувањето на законите во рамките на нивниот делокруг. Надзорните расправи, како механизам за спроведување на парламентарната контрола, меѓу другото, треба да овозможат утврдување на применливоста на донесените закони и на евентуалните потреби од нивно изменување и дополнување.

¹⁸ Мандатен извештај на Собранието (2008-2011)

Така, надзорната расправа се одржува за да се добијат информации и стручни мислења во врска со: утврдувањето и спроведувањето на политиката, извршувањето на законите и другите активности на Владата и на органите на државната управа.

Важно е да се напомене дека на надзорната расправа можат да бидат поканети и други лица, кои можат да дадат информации за прашањата што се предмет на расправата. Притоа, за прв пат му се дава овластување на Собранието дури и да „присили“ некого да учествува на надзорните расправи бидејќи поканетите лица имаат обврска да присуствуваат на седницата на која ќе се одржи надзорната расправа. Освен тоа, кога ќе се закаже надзорна расправа, претседателот на Собранието ја известува Владата за одржувањето на надзорната расправа, која треба да определи овластени претставници за прашањата што се предмет на таа расправа.

Иницијатива за одржување надзорна расправа може да поднесе еден член од матичната комисија или работно тело, а за одржување надзорна расправа, работното тело одлучува со мнозинство гласови од присутниот број членови. Сепак, доколку 15 пратеници писмено побараат одржување на надзорна расправа – преку претседателот на Собранието, до претседателот на работното тело – претседателот на работното тело е должен веднаш да свика нејзино одржување. Ова е исклучително право на опозицијата во парламентот која преку надзорните расправи може да врши парламентарна контрола над извршната власт. По завршувањето на надзорната расправа, работното тело, кое ја организирано, доставува до Собранието извештај за одржаната надзорна расправа во кој е внесена суштината на излагањата, а може да предложи и заклучоци кои се доставуваат и до Владата на Република Македонија. Заклучоците, по правило, се објавуваат на веб-страницата на Собранието

Во анализираниот период, од страна на Собранието беа одржани само шест надзорни расправи; и тоа, пет во 2010 година и една во 2011 година. Собранието ни одговори дека за организација на надзорните расправи „првично беше задолжен Националниот демократски институт; и согласно нивната проекција, беа одржани првите 5 надзорни расправи“.

Матично тело	Тема	Датум
Комисија за надворешна политика	Имплементација на Спогодбата меѓу владата на земјата-примач и владата на земјата-испраќач која се однесува на стопанска, техничка и сродна помош	18.2.2010 г. 12.3.2010 г.
Комисија за транспорт, врски и екологија	Депонии и собирање отпад, преглед на надлежностите на Владата на Република Македонија и на општините, со посебен осврт на регионалната депонија „Русино“	15.4.2010 г.
Комисија за култура	Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности	1-2.6.2010 г. 4.6.2010 г. 21.7.2010 г.
Комисија за политички систем и односи меѓу заедниците	Имплементација на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер	21.10.2010 г.
Комисија за труд и социјална политика	Имплементација на законската регулатива од областа на правата на детето и Конвенцијата за правата на детето	2.11.2010 г.
Комисија за транспорт, врски и екологија	Спроведување на политиката за примената на: Законот за градење, Законот за општа управна постапка и Законот за инспекциски надзор за станбено-деловниот комплекс „Космос“	5.10.2011 г. 3.11.2011 г. 27.12.2011 г.

Од шесте анализирани надзорни расправи, во само две надзорни расправи се донесени заклучоци; и тоа, за надзорната расправа на тема: „Имплементација на Спогодбата меѓу владата на земјата-примач и владата на земјата-испраќач која се однесува на стопанска, техничка и сродна помош“ и за расправата „Имплементација на Законот за донации и спонзорства во јавните дејности“. Во вториот заклучок се

констатира дека Законот не ги дава очекуваните резултати, а содржи и неколку препораки, од кои една за формирање меѓусекторска работна група, која ќе работи на донесување нов закон за донации и спонзорства во јавните дејности, четири за подготвување посебни анализи и шест препораки за конкретни мерки кои државните органи треба да ги спроведат (како, на пример, водење регистар за донации и за спонзорства). Записниците од две други надзорни расправи содржат генерални препораки, и двете спроведени од Комисијата за транспорт, врски и екологија.

Од Собранието побаравме и информација за тоа како се грижат работните тела за спроведување на заклучоците од надзорните расправи, што е клучно за ефектуирање на собраниската контрола. Анализираниите записници и заклучоците на Собранието од одржаните надзорни расправи не содржат конкретни рокови до кои надлежните институции треба да ги реализираат препораките или да му достават на Собранието извештај за преземените мерки. Освен тоа, од Собранието добивме одговор дека спроведувањето на заклучоците од надзорните расправи се „следи тековно во рамки на работата на матичните комисии“, што укажува на можен недостиг на механизам за целосно следење на спроведувањето. Во услови кога постои генерална некоординираност меѓу институциите, потребно е Собранието да создаде механизам за следење на заклучоците или, пак, во самите заклучоци да биде вклучен барем рок за доставување извештај за нивната реализација.

Инаку, од анализата на записниците може да се констатира дека само во случајот на надзорната расправа спроведена во врска со станбено-деловниот комплекс „Космос“, пратениците се впуштиле во детално испрашување на свиканите сведоци, со цел да ја разјаснат конкретната ситуација. Имајќи предвид дека се работи за расправа која е иницирана од конкретен предмет, ова е разбирливо. Меѓутоа, овој пример отвора и можност за работа на надзорните расправи и на конкретни проблеми и случаи, а не само за одредени политики и спроведување закони, што е позитивно.

Понатаму, според Деловникот на Собранието, иницијативи за расправа за одделни прашања на работното тело можат да дадат и други работни тела на Собранието, органи на државната управа, општините, градот Скопје, институциите, здруженијата на граѓаните. За да видиме колку се користи ова право, побаравме информација од Собранието и од општините. Со жалење констатиравме дека општините немаат поднесено иницијатива за расправа за ниту

едно прашање, а истото е и со органите на државната управа. Од воспоставувањето на овој нов механизам, па досега, до Собранието има стигнато само една иницијатива – поднесена од 5 здруженија – за Законот за бесплатна правна помош. Ова можеби укажува на тоа дека граѓаните и другите организации и тела не се запознаени со можноста за поднесување на една ваква иницијатива која може значително да придонесе за зголемување на надзорната улога на Собранието.

АВТЕНТИЧНО ТОЛКУВАЊЕ

Една од клучните надлежности на Собранието е да дава автентично толкување на законските одредби, и со тоа, да го интерпретира „духот на законот“ (анг. Spirit of the law). Ова произлегува од тоа што некогаш, „буквата на законот“ (анг. Letter of the law), во пракса, може да биде сфатена на различни начини, па неопходно е да се утврди намерата на законодавецот при донесувањето на конкретниот закон. Така, на барање на кој било пратеник, на Владата, на Уставниот суд на Република Македонија, на Врховниот суд на Република Македонија, на јавниот обвинител на Република Македонија, на народниот правобранител, на градоначалниците на општините и на градот Скопје и на советите на општините и на градот Скопје, може да се даде автентично толкување доколку потребата од автентично толкување настанала во врска со примена на законите во нивното работење.

Законодавноправната комисија оценува дали барањето за давање автентично толкување е оправдано, откако ќе прибави мислења од Владата и од матичното работно тело. Во случај кога Законодавноправната комисија ќе оцени дека барањето за давање автентично толкување е оправдано, изготвува предлог на автентично толкување и го доставува до Собранието. Во случај, пак, кога Законодавноправната комисија ќе оцени дека барањето за давање автентично толкување не е оправдано, ќе поднесе извештај до Собранието дека нема потреба од донесување автентично толкување. За одлуката на Собранието, по правило, треба да се извести подносителот на барањето.

Во периодот анализиран во оваа студија, до Собранието на Република Македонија има поднесено вкупно 69 барања за автентични толкувања (види прилог 1); и тоа, 45 во мандатниот период (2008-20011) и 24 барања од конституирањето на Собранието во 2011 г., до септември 2012 година. Големиот број барања за автентични

толкувања говори за проблемите со кои се соочуваат институциите при примената на законските решенија, како и за потребата од толкување на духот на законот во пракса. Оттука, важни се улогата и позицијата кои Собранието ќе ги заземе во овој контекст. При анализата, најчесто е користена веб-страницата на Собранието, како и Службениот весник на Република Македонија.

Од анализата може да се заклучи дека, по правило, барања за автентични толкувања доставуваат само пратениците и општините. Најголем дел од барањата (околу 80%) се одбиваат како неоправдани. Покрај тоа, загрижува и податокот што Владата не доставува секогаш мислење и со тоа, не ги почитува законските обврски. Згора на сè, се чини дека Законодавноправната комисија не бара мислење од матичните комисии, со што би се овозможило и тие да придонесат во толкувањето на „проблематичните“ одредби. Сепак, можеби најзагрижувачки податок е фактот што автентичните толкувања усвоени од страна на Собранието се идентични со мислењата на Владата. Оттука, се поставува прашањето дали не е потребно Собранието, како единствен законодавен орган, да прибави различни мислења и од другите државни органи, како на пример, Врховниот суд на Република Македонија, кој во крајна линија, се грижи за правилната примена на законите. Дополнително, а имајќи предвид дека голем дел од барањата се поднесуваат од страна на градоначалниците и на ЕЛС, постои потреба од поголемо вклучување на Заедницата на единици на локална самоуправа и од воспоставување системски механизам за комуникација со ЕЛС за да се овозможи Собранието да има континуиран дијалог и информации за проблемите со кои се соочуваат општините.

На крај, сакаме да укажеме и на една недоследност во врска со едно барање за автентично толкување, кое беше усвоено од Собранието, а кое, всушност, во себе содржеше не само толкување туку и дополнителен член на Законот. Се поставува прашањето: „Како може во постапка за давање автентично толкување, всушност, да се прават измени на Законот и да се додаваат одредби?“ Иако се работи за постапка која се усвојува со исто мнозинство како и самиот Закон кој е предмет на толкување, процедурата за изменување и за дополнување на законите е поинаква, а таму, матичните тела (покрај Законодавноправната комисија) имаат поинаква улога. На ваков начин, практично се руши законодавната постапка. И покрај тоа што станува збор за исклучок, поради тежината на проблемот, сметавме дека треба да биде одделно прикажана.

НАДЗОР ВО ОБЛАСТА БЕЗБЕДНОСТ

ПРИЧИНИ ЗА ВОСПОСТАВУВАЊЕ НАДЗОР ВО ОБЛАСТА БЕЗБЕДНОСТ

Денес, еден од меѓународно прифатените стандарди и норми е принципот дека агенциите од безбедносниот сектор (т.е. полицијата, разузнавачките агенции, граничната полиција, вооружените сили) треба да бидат предмет на демократски надзор (OECD, 2005). Причините за потребата од демократски надзор може да се поделат на две главни категории.

Прво, националните парламенти усвојуваат закони во име на народот, и преку ваквото овластување, им ги утврдуваат на агенциите од безбедносниот сектор мандатот и надлежностите. Затоа, националните парламенти треба да гарантираат дека овие институции даваат отчет за исполнувањето на нивните мандати и за користењето на нивните овластувања. Ова, меѓу другото, треба да внесе сигурност дека практиките и политиките, кои овие институции ги спроведуваат, се законити, ефективни и се засноваат на почитување на темелните вредности на општествата на кои им служат, вклучувајќи го и почитувањето на човековите права (AURESCU, 2007). Во таа насока, националните надзорни тела, кои првично беа основани, продолжуваат да се реформираат за да гарантираат дека разузнавачките агенции и другите агенции на прогонот ги користат посебните овластувања на начин на кој не ги прекршуваат човековите права или ги загрозуваат легитимните демократските процеси (EC, 2011).

Второ, парламентите ги одобруваат буџетот и доделувањето на средствата за овие институции и агенции, па затоа, треба да гарантираат дека овие организации ќе дадат отчет за употребата на

овие пари. Особено постои посебна потреба за надзор на трошењето на средствата од страна на овие агенции бидејќи тие, по правило, се овластени да извршуваат тајни исплати на тајните агенти (т.н. црни каси). Ова го зголемува потенцијалот за злоупотреба при користењето на овие средства. Затоа, исклучително е важно да постои робустен механизам на надзор кој ќе обезбеди разузнавачките агенции да ги користат јавните пари законски и ефикасно (UN, 2007).

По осамостојувањето, Република Македонија за прв пат вовела парламентарен надзор врз работата на полицијата и на другите органи за разузнавање, како одговор на остро кршење на човековите права од страна на разузнавачките агенции за време на социјализмот, кога органите на прогонот беа составен дел од репресивните државни апарати кои ги ограничуваа слободите на граѓаните, а особено правото на слободно мислење. Идејата е Собранието да гарантира ефективен надзор со кој ќе се осигури дека ваквите агенции работат законито и ќе се гарантира безбедноста без нарушување на демократијата.

Причините за ова се многубројни. Прва, и можеби најважна, е таа што законот ги овластува овие органи да користат средства, кои ги ограничуваат човековите права и кои, доколку бидат злоупотребени, може да резултираат со повреда на овие права (како што беше случајот со претходниот систем). Втора, на национално ниво, политичката злоупотреба на разузнавачките агенции отсекогаш претставувала ризик, првенствено затоа што овие агенции може да се користат за незаконито прибирање информации за политичките противници (како што беше аферата со прислушувањето, т.н. „Големото уво“). Во таа насока, парламентарниот надзор треба да биде клучна гаранција дека актуелната власт нема да ги користи овие агенции за заштита или промовирање на партиски интереси (AURESCU, 2007). Трета, принципот на работа на овие агенции, во својата основа, е таен, и тоа ги заштитува. Така, на пример, тие обично не се особено отворени за медиумите и често не подлежат на законите за слободен пристап до информации (KORUNOVSKA and DANILOVSKA, 2007). Конечно, иако парламентарниот надзор често се гледа од аспект на гарант за заштитата од злоупотреба, тој исто така, помага да се обезбеди дека овие државни органи ќе ги исполнат своите надлежности. Овие агенции, меѓу другото, имаат надлежност да собираат, да анализираат и да поднесуваат информации за многу сериозни закани за националната и јавната безбедност, како што е тероризмот. Функционирањето на многу други органи се потпира на квалитетот и на навременоста на информациите обезбедени од страна на

разузнавачките агенции, и секое неефикасно постапување може да има сериозни последици. Независниот надзор на работата на овие агенции помага да се осигури дека тие се ефективни.

Надзорот над овие органи во националните системи е различен, меѓутоа најчесто претставува комбинација од работата на општи комисии, специјализирани комисии и тела за надворешна и независна контрола (AURESCU, 2007). Во рамките на оваа студија, ќе бидат анализирани сите три аспекти одделно.

КОНТРОЛА ОД СТРАНА НА ОПШТИТЕ СОБРАНИСКИ КОМИСИИ

Општите парламентарни комисии имаат и улога во контролата на работата на органите на прогонот и на разузнавачките агенции. Така, на пример, Комисијата за политички систем, го разгледува и го усвојува законодавството, кое ја регулира работата на овие органи. Слична улога може да има и Комисијата за одбрана и безбедност. Во пракса, овие комисии можат да се преклопуваат во своите надлежности. Од друга страна, тематските комисии (како, на пример, Постојаната анкетна комисија за заштита на човековите права и слободи) може *ad hoc* да разгледуваат прашања за евентуални пречекорувања од страна на овие органи. Покрај тоа, Комисијата за финансирање и буџет е одговорна за буџетот, и во рамки на оваа своја надлежност, го надгледува финансирањето и на овие државни органи. Слично, и НСЕИ разгледува одредени прашања поврзани со реформите во овие органи и агенции. Сепак, надзорот кој го вршат овие комисии не е соодветен бидејќи тие обично се надлежни за многу други прашања и често немаат време, ресурси, пристап до класифицирани информации или знаење за да се фокусираат на овие органи и да спроведат ефикасен надзор. И покрај тоа, нивната улога е особено важна при воспоставувањето нови механизми, како што се независни и надворешни тела за надзор, за што е дискутирано подолу во текстот.

СПЕЦИЈАЛИЗИРАНИ ПАРЛАМЕНТАРНИ КОМИСИИ

Какорезултатнанедоволностанаопштикомисииивоспроведувањето на надзорот во оваа чувствителна област, парламентите во целиот свет формираат специјализирани парламентарни комисии за надзор.

Така, во Собранието на Република Македонија се формирани три работни тела, комисији, кои вршат надзор врз работата на државните органи од безбедносниот сектор и тоа: Комисија за надзор на работењето на Управата за безбедност и контраразузнавање (УБК) и на Агенцијата за разузнавање, Комисија за надзор на спроведувањето на мерките за следење на комуникациите и Комисија за одбрана, под чии ингеренции спаѓа надзорот над разузнавачката служба во рамките на Армијата на Република Македонија – сите три се предмет на оваа студија.

Во овој дел важно е да се напоменат клучните ингеренции од областа на безбедноста кои ги има Собранието. Така, според Уставот на Република Македонија, Собранието одлучува за војна и за мир (член 68). Притоа, воена состојба прогласува Собранието со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, на предлог од претседателот на Републиката, од Владата или од најмалку 30 пратеници (член 124). Дополнително, одбраната на Републиката се уредува со закон што се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници (член 122). Од анализата на спроведувањето на овие уставни одредби, може да се заклучи дека за разлика од други парламентарни демократии, Собранието барем формалноправно одлучува за сите значајни одлуки во областа на одбраната, како на пример, за праќање војници во мировни и воени мисии – што не е случај со други држави каде ваквите одлуки (кои понекогаш *de facto* значат влегување во војна) се пренесени на извршната власт.

И покрај сè, мора да напоменеме дека ја делиме загриженоста изразена од страна на Венецијанската комисија поради „... донесувањето одлуки за зајакнување на позицијата на националните парламенти за да се заштити нивната улога во областа на одбраната, во услови кога многу одлуки се донесуваат на меѓународно ниво“. Во таа насока, ја истакнуваме загриженоста поради тоа што Собранието, на предлог на Комисијата за одбрана и безбедност, има донесено 11 едногласни одлуки за учество на припадници на Армијата во три мировни мисии (Либан, Босна и Херцеговина и Авганистан), односно, одлуки за продолжување на мисиите. Ваквите едногласни одлуки, инспирирани од желбата за членство во НАТО, се поддржани од сите пратенички групи во Собранието, меѓутоа не нудат национална дебата за целите кои овие мисии треба да ги постигнат и за евентуалните предизвици и проблеми со кои е можно да се соочат, а за кои е одлучено во рамки на меѓународни организации. Затоа, важно е да

се дебатира за ваквите одлуки за да има јавноста увид во тоа од кои цели е поттикнат ваквиот политички консензус во Македонија.

Поради тајноста што ги опкружува, тешко е да се оцени работата на Комисијата за надзор на работењето на УБК и на Агенцијата за разузнавање и на Комисијата за надзор на спроведувањето на следењето на комуникациите. Затоа, дополнително спроведовме интервјуа со претседателите на овие комисии за да добиеме подетална слика за нивната работа и за предизвиците со кои се соочуваат. Поради тоа што пристапот до информациите со кои располагаат овие тела е ограничен, тешко е да се спореди нивната ефикасност. Меѓутоа, може да се констатира дека и обете комисии имаат ограничен обем на работа, и нивната контрола се сведува само на контрола „на хартија“ бидејќи од анализата на точките на дневен ред, може да се констатира дека сè што спроведуваат овие комисии е одобрување на планови и извештаи на органите кои се предмет на надзорот.

Првото прашање кое се поставува е дали е добра пракса тоа што одделни аспекти се разделени во посебни комисии. Науката укажува дека во националните парламенти, кои немаат една единствена комисија задолжена за надзор на сите разузнавачки агенции и функции, постои „лесна“ контрола, со голем ризик дека некои прашања ќе останат непокриени поради тоа што потпаѓаат меѓу две или повеќе комисии, а самиот надзор ќе се фрагментира (AURESCU, 2007). Дека опасноста е реална зборува и фактот што Агенцијата за разузнавање нема доставено извештај за употребата на специјалните истражни мерки до Комисијата за надзор на работењето на УБК и на Агенцијата за разузнавање. *„На моејто исцитување дека Годишниот извештај мора да содржи и информација за специјалните истражни мерки употребени од страна на Агенцијата за разузнавање, ми беше одговорено дека такаов извештај веќе доставиле до Комисијата за надзор на спроведувањето на следењето на комуникациите“*, ни изјави пратеникот Горан Минчев. Од друга страна, може да се тврди дека постоењето на неколку комисии, кои се фокусираат одделно на една разузнавачка агенција, овозможува пратениците да ги фокусираат нивното време и ресурси на помал број прашања, како и да се специјализираат во работата на одредена агенција. Се чини дека ваквото решение е посоодветно и за работата на Собранието. *„Работата на секој од овие орзани е специфична, комплексна и во голема мера различна од останатите. Затоа, сметам дека е поефикасно да имаме специјализирани комисии кои одделно би разгледувале различни*

државни органи и агенции за нивната работа во целина“, предложи пратеникот Минчев кој има искуство и кој членувал и во Комисијата за надзор на спроведувањето на следењето на комуникациите.

Понатаму, еден од клучните предизвици со кои се соочува Собранието е како да се спречи корупцијата во новите демократски органи на прогонот и како да се заштитат од пренесувањето на „стариот дух“ на работење. За оваа цел не придонесува „сè уште распространетиот став во општеството дека националните системи за безбедност се над владеењето на правото“ (OECD, 2009). Дополнителен негативен фактор е тоа што механизмите за одговорност во рамки на Владата се слаби, односно, скоро и непостоечки. Така, единствено Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди врши контрола врз работата на полицијата, меѓутоа Секторот не успеа да ја зајакне својата позиција во последниве две децении ниту, пак, спроведува независни истраги кои би придонеле за спречување на злоупотребите (OSCE, 2006). Згора на сè, не постојат механизми за контрола на другите органи и агенции на прогонот во рамки на Владата, и тие практично, работат без надзор. Корупцијата во јавните служби, како и слабоста на граѓанското општество на ова поле, исто така, се предизвици со кои Собранието се соочува во напорите да обезбеди каква-таква контрола.

Оттука, не зачудува што контролата од страна на Собранието е нефункционална. За разлика од тоа што справувањето со злоупотребите во стариот режим е приоритет на сегашното парламентарно мнозинство,¹⁹ се чини дека нема подготвеност да се воведи вистинска демократска контрола врз употребата на сила од страна на сегашните државни институции. Така, предлог-законот за полициски омбудсман беше одбиен од парламентарното мнозинство. Пратеникот Илија Димовски образложи дека „пратеничката група на ВМРО-ДПМНЕ нема да го поддржи предлог-законот бидејќи сметаат дека со Законот за внатрешни работи, со Законот за полиција и со Законот за народниот правобранител веќе се предвидени постапките за внатрешна и за надворешна контрола на полицијата“.²⁰ Ова е на линија на мислењето на Владата која констатира дека „... законодавецот дал доволна законска рамка за спроведување на

¹⁹ Се мисли на процесот на лустрација. Неговото спроведување е предмет на друга анализа во едицијата „Спроведувањето на законите под лупа“, објавена во ноември 2012 г. и достапна на <http://soros.org.mk/default.asp?lang=mak&menuid=430>

²⁰ Извештај од седницата бр.23 на Комисијата за политички систем и односи меѓу заедниците одржана на 9.5.2012 г. и 12.5.2012 г.

контролниот механизам за вршењето на работата на МВР, односно, неговите вработени... Со прифаќањето на предлог-законот, само би се создал орган паралелен на народниот правобранител и дополнително би се усложнил веќе воспоставениот систем на спроведување контрола на вршењето на дејностите на МВР“.²¹

Ваквиот став е присутен и покрај фактот што токму овие механизми со години се оценуваат како неефикасни. Така, Европската комисија повторно ќе констатира дека има „... ограничени резултати во работата на Секторот за внатрешна контрола и професионални стандарди, а недостигот на независност во внатрешната контрола во полицијата останува. Загрижувачки се слабостите на системот на жалби и истрагите поврзани со нив“ (ЕС, 2012). Надминувањето на овој предизвик не опфаќа само зајакнување на надзорот од страна на Собранието туку и воспоставување непристрасно судство, како и јакнење на граѓанското општество (OECD, 2009). Во таа насока, пратеникот Тито Петковски ни изјави: *„Досега, до Комисијата нема поднесено иницијативи од страна на граѓани кои укажуваат на прошивзаконието следење. Не знаеме дали се работи за безбедносна култура на граѓаниите или граѓаниите чувствуваат немоќ дека оваа Комисија може да им помогне или не сакаат да даваат во јавноста информации околу нивните права и слободи“.*

Една од слабостите на Комисијата е и недостигот од експертиза кај нејзините членови. За да се изврши вистински надзор, потребно е членовите на комисиите да располагаат со експертиза и со техничко знаење кое е тесно специјализирано и кое, практично, не е можно да се совлада доколку не работите во разузнавачките агенции или полицијата. Затоа, во многу земји во светот, во рамки на ваквите комисии или во парламентите, се вработени или се ангажираат независни експерти, кои им помагаат на комисиите во нивната секојдневна работа. *„Ограничени сме и со фактот што не располагаме со средства за да организираме обуки или да одиме на студиски посетии за да видиме како работат слични парламентарни комисии“*, изјави пратеникот Горан Минчев. Слично ќе биде констатирано и во Извештајот за работата на Комисија за надзор на спроведувањето на мерките за следење на комуникациите: *„Потребно е да се воспостави соработка со соодветни комисии од други парламенти кои имаат подолгорочна традиција“.*

²¹ Мислење на Владата за предлогот за донесување Закон за полициски правобранител од 17.5.2012 г.

Глобалната „војна против тероризмот“, заедно со борбата против организираниот криминал, дрогата и трговијата со луѓе, беа користени од САД и од некои земји од Европа како алиби за да се исклучи извршната власт од демократска контрола, па дури и да се оправда тајната полиција. Се чини како Македонија да им се придружи на овие земји, па воведувањето нови законски решенија за справување со тероризмот се искористи како изговор да се усвојат нови политики што ги поткопуваат човековите права и демократските вредности во името на безбедноста. Така, неколкупати во извештајниот период се измени законодавството кое ги регулира комуникациите. Некои од овие измени беа остро критикувани од страна на граѓанскиот сектор. Во 2010 г., здруженијата ќе констатираат дека „... со предлог-измените на Законот за електронски комуникации, правото на приватност деновиве е одново доведено во прашање. Не е првпат Владата сериозно да го ограничува правото на приватност, едно од темелните граѓански права, без притоа да отвори поширока јавна расправа за едно толку значајно прашање. Со наводно 'технички' закон за електронските комуникации, во суштина, се прави упад во најзаштитените сфери на приватноста гарантирани со меѓународните договори за човековите права и со Уставот на РМ. Имено, со предложените измени, овој Закон навлегува во сферата на казненото право бидејќи предвидува нови овластувања за полицијата и за тајните служби, надвор од оние предвидени досега со Законот за кривична постапка и со Законот за следење на комуникациите“ (TRANSPARENCY-MK, 2010).²²

Згора на сè, позицијата на комисиите слабеа и поради фактот што тие немаат овластувања принудно да ги повикаат државните функционери да бидат присутни на нивните расправи, како што е тоа случај во многу демократски држави, и како што е дефинирано и во случаите со надзорните расправи. Така, Комисијата за надзор врз спроведувањето на следењето на комуникациите во својот годишен извештај за 2011 година ќе констатира дека „... на ниту една од одржаните седници на Комисијата не присуствуваше Министерката за внатрешни работни или претставници овластени од неа, иако беа уредно поканети“. Тоа не само што покажува колкава е фактичката моќ на Комисијата туку и колку е развиена политичката и демократска култура за меѓусебно почитување на институциите.

²² <http://www.transparentnost-mk.org.mk/wp-content/uploads/micro-soft-word-soopstenie-za-zek.pdf>. По иницијативата следеше одлука на Уставниот суд кој ги поништи спорните одредби.

Постојат и други пречки со кои реално се соочуваат членовите на комисиите во работата. Прво, постои пролонгирање на нивната работа поради непостоење безбедносни сертификати на избраните членови. Потоа, постапката за добивање безбедносни сертификати, наместо да биде спроведена во најкраток можен рок, неоправдано се одложува. Пратениците од опозицијата дури сметаат дека постои интенција кај пратеничките групи од мнозинството да номинираат членови со проблематично минато од аспект на безбедноста, само и само „намерно да се пролонгира работата на Комисијата.

Понатаму, Комисијата за надзор на следењето на комуникациите нема извршено ниту една директна контрола во МВР. Така, иницијативата за формирање работна група, која ќе изврши увид и контрола, непотребно се одложила поради „неусогласените ставови за составот на работната група“ меѓу самите членови на Комисијата. Имено, пратениците од парламентарното мнозинство сметале и се залагале дека работната група за увид треба да има мнозинство членови од нивните редови. Нејасно е која е логиката зад ваквиот став ако се земе предвид дека и самата Комисија е единствената во чиј состав пратениците од опозицијата имаат мнозинство поради специфичната улога што треба да ја врши. За да се надмине оваа ситуација, Комисијата зазема став дека ќе врши посети и директен надзор во полн состав, и на 7.9.2011 г. донесува заклучок да направи увид во следењето во случајот на г. Љубе Бошковски, по што упатува барање до МВР. Овде мора да се напомене дека ефикасен надзор не може да постои доколку Комисијата нема мандат ненајавено да врши директна контрола во просториите на полицијата и на агенциите за разузнавање. Секоја контрола, која е однапред најавена, по правило, ќе се сведе на формална контрола бидејќи се работи за контрола на државни органи чија работа, пред сè, е тајна, па доколку се ефикасни, лесно можат да прикријат информации.

Освен ова, загрижува и фактот што МВР доцни и со одговарањето на барањата на Комисијата. Незамисливо е МВР да не ги третира ваквите барања како итни и да доставува одговори со големо задоцнување – во конкретниов случај, повеќе од 40 дена. Дополнително загрижува одговорот, кој е многу рестриктивен и кој упатува на информација дека во конкретниот случај, лицето кое е предмет на интерес, не е „прислушувано“, туку се употребени други специјални истражни мерки. Незадоволна од одговорот, Комисијата упатува повторно барање до МВР на 24.11.2011 г. и повторно добива задоцнет одговор на 19.12.2011 г. во кој МВР, всушност, констатира

дека сите докази се предадени на Судот и дека, практично, станува беспредметно барањето на Комисијата да врши контрола, односно, ја упатува Комисијата да врши контрола во Судот. По ваквиот одговор, Комисијата не врши посета на МВР. Така, Комисијата ќе констатира дека „... на писмените барања од страна на Комисијата, МВР одговара со големи задоцнувања што не кореспондираат со барањата на Комисијата, со што се попречува и се оневозможува нејзиното работење, а со тоа, и спроведувањето на надлежностите на Комисијата“. Од друга страна, во текот на 2012 г. е извршена посета на Министерството за одбрана, при што е констатирано дека нема злоупотреби бидејќи не се користени специјални истражни мерки во тој период.

Од анализата на овој случај можат да се донесат неколку заклучоци. Прво, во својот однос, МВР демонстрира надмоќ над Собранието, што може да се илустрира со недоаѓањето на неговите претставници на седниците на Комисијата и со ненавременото одговарање на конкретните барања на Комисијата. Второ, се чини дека одолговлекувањето на одговорите и обезбедувањето на условите за посета и за директна контрола на Комисијата се тенденциозни и со цел да се одложи посетата сè додека сите доказни материјали не се предадат на надлежниот суд. Освен тоа, упатувањето на Комисијата на увид во судовите, исто така, е проблематично бидејќи Комисијата нема ниту таква надлежност ниту формална можност – нешто што МВР би требало да го знае. На крај, можеби, најзагрижувачко е инсистирањето во одговорите на МВР да се потенцира дека во предметот од интерес не „прислушувале“. Се чини дека МВР како да сака надлежноста на Собраниската комисија да ја сведе само на прислушувањето, а контролата врз употребата на останатите специјални истражни мерки да не биде во нејзина надлежност. „Не постои задоволителна соработка меѓу двете надлежни собраниски комисии и МВР“, ќе констатира Европската комисија (ЕС, 2012).

Оттука, произлегува дека Комисијата нема реална моќ за директен надзор. Последните измени на Законот за следење на комуникациите, кои ја зајакнуваат позицијата на Собраниската комисија, се чекор напред кон решавањето на овој проблем. Затоа, не зачудува што во својот Годишен извештај за 2011 година, Комисијата ќе констатира дека: „Комисијата, од основањето, па до денес, не може да ги спроведува и да ги остварува своите надлежности и ефикасно да ја врши својата надзорна функција и да утврди дали одредена примена на посебните истражни мерки е спроведена согласно Законот за

следење на комуникациите“. Слична е состојбата и со Комисијата за надзор на работењето на УБК и на Агенцијата за разузнавање, која сè уште ја нема одобрено Програмата за работа на УБК, иако е должна да ја достави на одобрување до Собранието. *„Сè уште немаме закажано седница бидејќи веќе поодолго од 10 месеци чекаме да ни ја достават Програмата“*, изјави претседателот на Комисијата Горан Минчев. Односот на реалната моќ е очигледен од овој пример, кој совршено илустрира дека УБК ниту на хартија не работи во согласност со законот, во услови кога во 2012 година, работи без усвоена програма за работа.

Згора на сè, не постои никаква контрола врз финансирањето на овие државни органи и агенции. Квалитетот на информациите, кои се доставуваат до Собранието, е сведен само на збирни податоци кои не го отсликуваат реалното трошење, особено, не за тајните исплати, односно, т.н. тајни каси. И обете комисији имаа забелешки во врска со ова прашање бидејќи и покрај нивните инсистирања и упатени барања, немаат добиено детални информации околу трошењата на јавните пари од страна на овие органи. *„Се работи за класифицирани информации, и министерката Јанкулоска ми одговори дека е подготвена да го образложи трошењето на МВР, на затворена седница, доколку тоа го побара Собранието“*. За ваква седница, потребно е Собранието да одлучи со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници (член 70 од Уставот на Република Македонија). Досега, ниту еднаш во анализираниот период не е донесена одлука за исклучување на јавноста од работата на Собранието. Се поставува прашањето зошто ова не е редовна пракса на Собранието ако се земат предвид големината на буџетот на МВР, како и неговата положба во уставниот поредок и можноста од злоупотреби и сериозни кршења на човекови права.

НАДВОРЕШНА И НЕЗАВИСНА КОНТРОЛА

Парламентите најчесто не ги преземаат овие одговорности самостојно, туку по правило, усвојуваат закони со кои воспоставуваат специјализирани, надворешни и независни тела за надзор врз работењето на службите за прогон. За жал, Република Македонија сè уште нема воспоставено ваков механизам за надворешна контрола, и покрај бројните иницијативи од граѓанскиот сектор и инсистирањето од страна на меѓународните институции (ЕС, 2012). Како резултат на реакциите на граѓански активисти за толеранцијата на властите

на злоупотребата на овластувањата од страна на полицијата, пратениците од сегашниот парламентарен состав беа принудени да поминуваат преку активисти, кои во знак на протест лежеа пред Собранието. И покрај потресната слика и порака кои беа пратени, како и сериозниот проблем што државата го има со непостоењето надворешен и независен механизам за контрола, Собранието сè уште нема изнајдено сили да усвои закон со кој ќе се воспостави систем за независен надзор.

Иницијативите за воведување независна контрола над полицијата во минативе години се многубројни. Тоа, меѓу другото, се должи и на традиционалните пречекорувања на овластувањата од службените лица, кои остануваат несанкционирани. Така, во годишните извештаи на народниот правобранител, се констатира дека една од областите каде има најмногу поплаки од граѓаните е токму односот на полицијата. Од друга страна, поразителни се и извештаите кои доаѓаат од Комитетот за превенција од тортура при Советот на Европа, поточно од неговите мониторинг посети.

Поттикната од ваквите состојби, постојната Анкетна комисија организираше седница на која беа поканети експерти и на која се дискутираше за различните модели на независна контрола кои би можеле да бидат усвоени од државата. Тоа се рефлектираше и во Извештајот на Европската комисија за напредокот, која во 2008 г. констатираше дека „... се прават напори да се воведат независна и надворешна контрола врз полицијата“ (ЕС, 2008). Меѓутоа, ваквите иницијативи не најдоа поддршка, најчесто поради финансиските последици кои ќе ги повлече воспоставувањето на еден ваков механизам.

Во 2012 г., Собранието уште еднаш имаше можност да го подобри надзорот, донесувајќи закон за полициски народен правобранител. Опозицијата (НСДП, ЛП, СДСМ и ПЕИ) поднесе предлог-закон, меѓутоа, парламентарното мнозинство не го прифати предлогот според кој наместо службата за внатрешна контрола и професионални стандарди, независен орган да внимава на пречекорувањата на надлежностите од страна на полицијата.

Во услови кога ни собраниските комисии не се во можност да ги спроведуваат сопствените надлежности, а позицијата на народниот правобранител е само превентивна, од особено значење е надворешната, независна и стручна контрола да биде зајакната и конечно воспоставена. Во период кога безбедносните предизвици

со кои се соочуваат државите денес се проширија надвор од надлежностите и можностите на традиционалните органи, како полицијата и војската, потребен е поширок пристап кој ќе вклучи градење на основен политички консензус за тоа како да се создадат функционална држава и здраво граѓанско општество. Во таа насока, ОЕЦД ќе сугерира дека зајакнувањето на јавниот и демократски надзор над органите на државната безбедност, со помош на: политичките партии, НВО, независните медиуми, специјализирани тинк-тенкови и академските институции, треба да биде мошне висок приоритет на агендата за реформи во државата (OECD, 2009).

УЧЕСТВО И КОНТАКТИ СО ГРАЃАНИТЕ

За да имаат луѓето какво било влијание врз законите и врз политиките, кои се однесуваат на нив, од исклучително значење е да им се гарантираат основните права и слободи: слободата на изразување, слободата на здружување, правото да гласаат за свои претставници на слободни и фер избори итн. Затоа, повеќе не е доволно демократијата да се замислува како „владеење на мнозинството“ бидејќи ваквото владеење може да се користи за да се прекршуваат или негираат основните демократски права. Па така, денес, кога зборуваме за демократско владеење, не подразбираме само „владеење на мнозинството“ туку и владеење во рамки на правната држава со целосно почитување и промовирање на меѓународните стандарди за човекови права.

Во таа насока, денес, повеќето граѓани во европските држави ги сметаат економските и социјалните права за еднакво важна компонента на нивните основни права како и граѓанските и политичките права. Затоа, прашањето како ефективно да се заштитат овие права за сите граѓани, од сите делови на земјата, е еден од главните предизвици со кои се соочуваат парламентите во моментот. Можноста пратениците директно да се среќаваат со граѓаните и од нив изворно да дознаваат за нивните потреби и проблеми е од особено значење за развојот на демократијата во едно општество. Еден од заклучоците на конференцијата на Советот на Европа, одржана во септември 2012 г., беше: *„Повеќе од кога било, од виштално значење е граѓаниите секојдневно да можат да го кажат своето мислење за водењето на јавните работи, а не само еднаш на секои четири или пет години“.*

Законот за Собрание на Република Македонија (член 36) јасно го уредува ова прашање. Притоа, може да се определат неколку клучни

механизми, кои би требало да гарантираат средби и континуирана комуникација меѓу пратениците и граѓаните, и тоа:

- » Право на пратениците за средби со граѓаните. Притоа, законодавството му гарантира на пратеникот време, место и средства за одржување на тие средби.
- » Право на јавна дискусија за предлог-закони од поширок интерес.
- » Право на јавна расправа.
- » Право на граѓаните директно да ја следат работата на Собранието.

ПРАВОТО НА ПРАТЕНИЦИТЕ ЗА СРЕДБИ СО ГРАЃАНИТЕ

Пратеникот, како претставник на граѓаните, има право и обврска да остварува средби со граѓаните. За остварување на ова право, Законот за Собрание му обезбедува на пратеникот еден ден во неделата. Така, петок е утврден како ден за контакти на пратениците со граѓаните во нивната изборна единица. Притоа, Собранието не одржува седници во петоките, освен во итни и неодложни ситуации. Освен тоа, Собранието, во соработка со единиците на локалната самоуправа, обезбедува соодветни услови за остварување контакти на пратеникот со граѓаните во неговата изборна единица. Од друга страна, органите на локалната самоуправа се должни да им обезбедат на пратениците работна просторија и услови за контакт со граѓаните од нивната изборна единица (член 11). На крај, Законот им гарантира на пратениците и финансиски средства за оваа намена. Ова студија се обиде да направи проценка на имплементацијата на ова право на средби со граѓаните преку анализа на работата на Собранието и на неговите работни тела, како и преку добивање информации од сите општини во врска со исполнувањето на нивната обврска да им овозможат на пратениците простор за контакти со граѓаните.

Прво, беше направена анализа на почитувањето на законската обврска петок да биде слободен ден за средби со граѓаните и Собранието да не одржува седници. Резултатите покажаа дека Собранието не го спроведува Законот во овој дел и редовно закажува седници во петок. Оваа законска обврска најмногу се спроведувала во 2009 г., веднаш по стапувањето на сила на овој Закон, а најмалку, во текот на 2010 година. Така, во анализираниот период,²³ само во 2009 и

²³ Септември 2009 – јуни 2012 г.

во 2012 година не е закажана ниту една седница во петок во текот на три месеци во годината, додека во 2010 и во 2011 г. не постои месец во кој барем во еден петок не се закажани седници. Инаку, карактеристично е тоа што, најчесто, повеќе комисији паралелно закажуваат седници, па дури и Собранието често заседава и во пленарен состав, и се добива впечатокот дека петок воопшто не е ден за средби со граѓаните, туку е редовен работен ден на Собранието. Ова е особено случај во 2010 и во 2011 г. кога се чини дека петок е еден од деновите кога има закажано најголем број седници (често околу четири). Од работните тела, најчесто во петок работат Законодавноправната комисија и Комисијата за финансирање и буџет.

За парламентарното мнозинство не е особено проблематично тоа што Собранието не го почитува Законот и што се закажуваат седници во петок. *„Определувањето на денот петок беше повеќе симболично. Денес, граѓаните комуницираат со граѓаните секој ден; не мора да е тоа само петок. Затоа, тоа што некогаш се закажуваат седници и работни тела во петок не значи на комуникацијата со граѓаните“*, изјави Спасеновски. Од друга страна, пратениците од опозицијата се жалеа дека не можат да ги планираат посетите и контактите со граѓаните во вакви услови кога петокот практично се третира како и секој друг работен ден.

Покрај ова, за пратениците од опозицијата беше несфатливо зошто за надомест на патните трошоци треба да чекаат по пола година. *„Од една страна, нам ни се ограничуваат контактите со граѓаните со тоа што во 6 месеци чекаме да ни се надоместат патните трошоци, додека државата се расфрла на непродуктивни трошоци“*, констатираше Рејхан Дурмиши. Практично, собраниската финансиска независност се доведува во прашање кога Собранието не е во реална можност да ги намира своите основни трошоци, како што се патните трошоци на пратениците. Ова, од друга страна, не е проблематично за парламентарното мнозинство. Според пратеникот Александар Спасеновски, *„Собранието ја дели судбината на целата држава во услови на финансиска криза“*. Во услови кога Република Македонија сериозно е критикувана за спроведувањето на законите, нејасно е како Собранието може да биде гарант за имплементацијата на законите, кога не го спроведува ни неговиот основен закон – Законот за Собрание. Ова ќе мора да биде надминато во иднина ако Собранието сака да ја зајакне својата позиција на гарант на демократскиот поредок во државата.

Второ, беше направена анализа на поддршката што пратениците ја добиваат од единиците на локалната самоуправа преку обезбедување канцеларии за средба со граѓаните. До сите 85 општини доставивме барања за пристап до информации од јавен карактер, во кои побаравме да ни одговорат дали имаат обезбедено канцеларија за средба со граѓаните и да ни достават информации кои пратеници од нивната изборна единица биле на средби со граѓаните и колку често. Во оваа студија се анализирани одговорите од 65 општини од кои добивме одговор. Така, само половина од општините имаат определено канцеларија, скоро секогаш преку проектна активност за соработка меѓу граѓаните и пратениците.

Иако ваквите иницијативи се добредојдени, проблематично е тоа што овие општини одговараат и за кои пратеници конкретно се наменети овие канцеларии. Така, се создава слика дека општините, всушност, не обезбедуваат простор за сите пратеници од нивната изборна единица, туку конкретно, за еден или двајца пратеници. Се поставуваат прашањата дали тоа значи дека други пратеници од таа изборна единица не можат да ги користат овие канцеларии и дали општините ја разбираат оваа нивна обврска. Начинот на кој се имплементира овој аспект од Законот за Собрание создава погрешна слика дека општините немаат обврска да обезбедат канцеларија, освен ако Собранието изречно не побара и обезбеди (вработи) лица кои ќе работат во тие канцеларии и само за определените пратеници. Дека тоа е така говори и податокот што во еден од одговорите од општините беше наведено дека „... во овој парламентарен состав, нема избрано пратеник од нивната општина и затоа нема определено канцеларија за соработка“. Општините, се чини, не се свесни дека оваа обврска ја имаат за сите пратеници од нивната изборна единица, без разлика дали конкретно од нивната општина доаѓа некој од пратениците.

Можеби, уште повеќе загрижува податокот што останатата половина општини немаат обезбедено канцеларија за средба со граѓаните. Меѓутоа, се чини дека општините не се ни свесни за оваа своја обврска бидејќи сите овие општини тврдат дека никој од пратениците досега не побарал канцеларија. Позитивно е тоа што општините изразуваат подготвеност да обезбедат канцеларија доколку тоа е потребно и е побарано. Така, во своите дописи, тие по правило наведуваат: „Досега, никој не побарал од нас. Ние сме одговорни да оствариме дел од нашите обврски ако е потребно“. Позитивно е тоа што дури и оние општини, кои реално немаат просторни

капацитети, потенцираат дека се подготвени за соработка. Така, на пример, општина Центар Жупа наведува дека иако „располагаат со простор од 30т², ако има интерес, ќе излезат во пресрет“. Слично, општина Конче ќе наведе дека „... нема посебна просторија, ама за употребише, се ставаат на располагање општинските простории“.

Згора на сè, загрижува податокот дека помалите и руралните општини се во поголема мера „неинтересни“ за пратениците. Таков впечаток имаат и самите општини, па некои од оние, кои гравитираат кон поголеми урбани општини, во своите дописи наведуваат дека причината поради која никој од пратениците досега нема побарано канцеларија ниту има остварено средба е блискоста до поголем центар. Така, на пример, општина Карбинци ќе наведе дека „... тоа е најверојатно поради близината до Штип“, а општина Василево – поради близината до Струмица. Ваквиот третман на помалите и рурални општини се рефлектира и во ставовите, односно, довербата на граѓаните во Собранието, која исто така, ја истраживме во рамките на студијата. Оттука, не зачудува фактот што граѓаните од руралните средини имаат помала доверба во Собранието, од оние кои живеат во градови – прашање што повеќе ќе биде обработено подолу во текстот. Со тоа, се ограничува нивното евентуално учество во работата на Собранието преку давање нивни мислења и сугестии или само запознавање со проблемите со кои се соочуваат, а за чие решавање е надлежно Собранието или Владата.

За разлика од контактите со граѓаните (право кое е детално уредено со Законот за Собрание и со Деловникот на Собранието), не се предвидени посебни одредби кои ќе го регулираат прашањето на контакти и консултации со невладините организации, на контакти, соработка и консултации со Синдикатот и со здруженија на граѓани и на соработката со меѓународни организации (член 8), ниту, пак, е донесен посебен правилник кој ќе го операционализира ова право. За разлика од Македонија, во Европската Унија постои т.н. План Д за демократија, дијалог и дебата кој им овозможува на пратениците од Европскиот парламент, на комесарите и на другите службеници во телата на ЕУ да учествуваат на дебати со НВО-и, со граѓани, со национални парламенти и слично, како и да организираат одредени работилници, обуки и трибини заедно со претставниците од граѓанскиот сектор.

ЈАВНИ ДИСКУСИИ

Деловникот на Собранието на Република Македонија го уредува одржувањето на јавните дискусии (членови 145-148). Така, утврдено е дека за закони, кои се од поширок интерес, Собранието може да одлучи да се спроведе јавна дискусија. Притоа, секогаш се определува матично тело кое ќе ја организира јавната дискусија. Ова тело има обврска да обезбеди дека предлог-законот ќе се објави за да им биде достапен на граѓаните, на јавните установи, на институциите, на здруженијата, на политичките партии, на синдикатите и на други заинтересирани субјекти; ги собира и ги средува мислењата и предлозите што биле доставени во текот на јавната дискусија; и подготвува извештај за резултатите од јавната дискусија. Извештајот, заедно со предлог-законот, се доставуваат за второ читање.

Во рамките на студијата се обидовме да направиме анализа на ефикасноста на јавните дискусии како механизам кој треба, од една страна, да придонесе за запознавање на граѓаните со предлог-законите од општ интерес, како и да му помогне на Собранието во подобрувањето на законските решенија, кои ги усвојува, од друга страна. Јавните дискусии се механизам што им овозможува на граѓаните да учествуваат во процесот на донесување закони и на тој начин, директно да влијаат врз одлучувањето на Собранието. За таа цел, прво побаравме пристап до информациите за бројот на јавни дискусии, кои биле организирани од страна на Собранието од донесувањето на Законот за Собрание во 2009 година, како и пристап до материјалите добиени во текот на јавните дискусии и до извештаите по завршувањето на дискусиите. И покрај фактот што на веб-страницата на Собранието има информација за одржани четири јавни дискусии, информацијата, која ја добивме од Собранието, е дека не е одржана ниту една јавна дискусија, па поради тоа, не ни беа доставени никакви информации ниту материјали.

Од анализата на материјалите достапни на веб-страницата, може да се заклучи дека во периодот од август 2008 година, до јули 2012 година, Собранието одлучило и ставило на јавна дискусија четири предлог-закони и тоа: Законот за парнична постапка (ЗПП), Законот за извршување, Законот за кривична постапка (ЗКП) и Законот за млади. Позитивно е тоа што во сите случаи, Собранието одлучило заклучокот за спроведување јавна дискусија, покрај на неговата веб-страница, да го објави уште во три дневни весници. Сепак, загрижува рокот кој се остава за добивање мислења и предлози. Како по правило, во сите четири случаи, дадени се 20 дена за доставување предлози и мислења

од заинтересирани граѓани и организации. Се чини дека ваквиот рок во голема мера го ограничува правото на реално учество и се одразува на квалитетот и на квантитетот на добиените мислења. Нејасно е зошто Собранието, кога веќе одлучува да даде еден предлог-закон на јавна дискусија, да не определи барем подолг временски период за прибирање мислења, со цел да им се остави на заинтересираните граѓани и организации доволно време да го разгледаат темелно предлог-законот, да се координираат со своите партнери и да имаат доволно време да подготват суштински забелешки за нацрт-верзиите на законите. Ова е особено важно доколку во исто време се ставаат на дискусија сродни закони, како, на пример, случајот со Законот за парнична постапка и Законот за извршување, чии јавни дискусии течеа паралелно.

Спроведувањето дополнителна анализа беше возможно само за јавните дискусии за ЗКП и за Законот за млади поради ограничениот пристап до материјали постари од септември 2009 г. на веб-страницата на Собранието. Од направената анализа, може да се заклучи дека овој механизам е ефикасен бидејќи и во обата случаја резултирал со влијание врз процесот на донесување на законите. Во случајот со ЗКП, врз основа на прибавените мислења, изготвени и прифатени се низа амандмани, со што е унапредена нацрт-верзијата на законот. Во случајот со Законот за млади, по завршената јавна дискусија, а како резултат на добиените мислења, Собранието одлучи да одржи и јавна расправа, за конечно, предлагачот целосно да го повлече предлог-законот заради дополнителни консултации и подобрување на законското решение.

Што се однесува до бројот на добиени мислења, општ е заклучокот дека овој механизам недоволно се искористува. Така, во случајот со ЗПП, добиено е само едно заедничко мислење на три организации. Во случајот со Законот за млади, добиени се вкупно три мислења, кои пренесуваат став на 47 организации. Како што наведовме погоре во текстот, една од причините за нискиот број мислења претставува краткиот временски рок што им се остава на располагање на заинтересираните граѓани и организации, а од друга страна, ова може да укажува и на големата недоверба која граѓаните ја имаат во Собранието и на недовербата дека поднесените мислења ќе извршат некакво влијание. Згора на ова, непостоењето системски механизам за комуникација и за соработка со граѓанскиот сектор, како и недостигот од институционална поддршка на граѓанските здруженија ги ограничуваат нивните капацитети за навремено учество во јавните дискусии.

ЈАВНИ РАСПРАВИ

Покрај јавните дискусии, Собранието може да одлучи да одржи и јавни расправи за прашања и за предлог-закони од општ интерес. За разлика од јавната дискусија, каде граѓаните и организациите имаат право да поднесат писмени мислења и предлози во даден рок, на јавната расправа, граѓаните и организациите имаат право да учествуваат во дебата, јавно да го образложат својот став, како и да одговараат на прашања поставени од пратениците. Слично како и со јавните дискусии, од Собранието побаравме да ни достави копија од записниците од одржаните јавни расправи, организирани од различните работни тела на Собранието, како и копија од заклучоците или извештаите изготвени по нивното спроведување.

Во одговорот од Собранието стои дека „се одржани повеќе јавни расправи“. Листа на одржани јавни расправи и фотокопија од заклучоците добивме само за јавните расправи организирани од страна на Националниот совет за евроинтеграции (НСЕИ). Се поставуваат прашањата дали Собранието има точен увид во бројот на организирани јавни расправи и дали само НСЕИ води детален преглед на јавните расправи што ги организира. Дефинитивно, во своето досегашно работење, НСЕИ создал институционална култура на транспарентно работење, со редовно консултирање на јавноста и со организирање јавни расправи. Оваа институционална култура е препознаена и од службите на Собранието на Република Македонија, кои одговорот на нашето барање го побарале единствено од НСЕИ (или само од него добиле одговор), што не зачудува бидејќи од страна на НСЕИ се организирани 80% од сите јавни расправи одржани во анализираниот период.

Така, може да се заклучи дека до август 2012 г., НСЕИ има одржано 22 јавни расправи, од кои во шест случаи, тоа го направил во соработка со организации од граѓанскиот сектор, коморите и ЗЕЛС. Покрај НСЕИ, од прегледот на информациите достапни на веб-страницата, беше констатирано дека други работни тела на Собранието имаат организирано уште дополнителни 6 јавни расправи; и тоа, три Комисијата за еднакви можности на жените и мажите (во сите три случаи, во соработка со здруженија) и по една Комисијата за транспорт, врски и екологија, Комисијата за култура и Комисијата за образование, наука и спорт.

ПРАВОТО НА ГРАЃАНИТЕ ДА ЈА СЛЕДАТ РАБОТАТА НА СОБРАНИЕТО ОД ГАЛЕРИИТЕ

Иако членот 226 од Деловникот на Собранието – по примерот на некои парламенти (како на пример, Англија) – им гарантира на граѓаните на Република Македонија право да можат да ги следат седниците на Собранието и на работните тела од галериите, тоа е оставено да биде уредено со Правилникот за внатрешниот ред на Собранието. Целта на оваа одредба е да обезбеди јавност во работата на Собранието. За жал, во Правилникот нема одредби кои дополнително ќе ја дефинираат постапката за остварување на ова право. Напротив, во членот 5 од Правилникот, што регулира кој може да влегува во зградата на Собранието, граѓаните не се наведени. Таму се наведени само четири категории лица: 1) пратеници, функционери и други избрани и именувани лица; 2) вработени во Собранието и во државната служба; 3) претставници на Владата и 4) новинари, фоторепортери и сниматели. Граѓаните единствено можат да влезат под категоријата лица поканети од претседателот и потпретседателите на Собранието, како и од претседателите на работните тела. Тоа значи дека одредбата, која во духот на транспарентноста на Собранието, требаше да овозможи непречено директно следење на работата на Собранието од страна на граѓаните, не може да се спроведе во практика; и граѓаните, доколку не бидат поканети, не можат да влезат во Собранието. На тој начин, пристапот до Собранието е ограничен за обичните граѓани.

СОБРАНИСКИОТ КАНАЛ И НЕГОВАТА УЛОГА

Заради воспоставување подобри комуникациски канали со јавноста, со Законот за Собрание за прв пат се вовеле Собраниски канал, како програмски сервис наменет за емитување на активностите на Собранието (членови 32-35). Според Законот, Собранискиот канал треба да ги информира и да ги образува граѓаните за политичкиот живот преку парламентарни, образовни и граѓански програми. Особено важно е што со Законот е утврдено дека Собранискиот канал ќе емитува програми од интерес за: социјалната кохезија, меѓуетничкиот соживот, културните разлики и борбата против сите видови дискриминација, и ќе нуди програми, кои ја одразуваат разноликоста на македонското општество. За функционирањето на Собранискиот канал е задолжен Советот на Собранискиот канал, основан од страна на Собранието како посебно работно тело, кое има

обврска да: 1) ги разгледува и усвојува реализацијата на програмата, финансиското и инвестиционото работење на Собранискиот канал; 2) донесе програмски, финансиски и инвестиционен план на Собранискиот канал за наредната година и 3) обезбедува емитување на активностите на Собранието преку програмскиот сервис, Собранискиот канал.

Оттука, може да се заклучи дека само една од целите на Собранискиот канал е да ги емитува активностите на Собранието. За жал, во рамките на истражувањето, дојдовме до заклучок дека засега, ова е и единствената работа што ја врши Собранискиот канал. Така, при анализата, се утврди дека во рамките на Собранискиот канал, директно се емитуваат седниците на Собранието и на неговите работни тела, а и се репризираат. Покрај ова, на Собранискиот канал се емитуваат емисии на МРТВ подготвени по повод 20-годишнината од независноста на Република Македонија. Во останатото време, се емитуваат содржини од забавен карактер (музички спотови), што е спротивно на одредбите од Законот за Собрание. Исто така, на Собранискиот канал се емитуваат отворените владини седници, што беше проблематизирано од страна на пратениците од опозицијата бидејќи Собранискиот канал (како што стои во неговиот назив) треба да ја рефлектира работата на Собранието, а не на другите државни органи. По правило, седниците на Владата би можеле да бидат емитувани како дел од информативната програма на Собранискиот канал доколку се придружени со образовни содржини за работата и за надлежностите на Владата и единствено доколку истовремено се обезбеди баланс во презентацијата на работата на другите државни институции, пред сè, претседателот на Република Македонија, Судскиот совет и Уставниот суд.

За функционирањето и за работата на Собранискиот канал, во делот емитување на работата на Собранието, беа искажани и забелешки од страна на опозициските пратеници. *„Посѝои некоординираносѝ и честѝо се закажуваат ѝленарни сесии ѝаралелно со седници на друѝи работѝни ѝела. Тоѝаш, ѝленарнаѝта седница дирекѝно се ѝрикажува, а работѝаѝта на работѝниѝе ѝела се емиѝува како снимка во друѝ ѝермин. Сметѝаме дека ѝосѝои ѝенденциѝа да се емиѝуваат во неѝоѝуларни ѝермини седници каде има жесѝоки дебѝти, а и реѝко се реемѝуваат, додека седнициѝе, на ѝример, на оѝворенаѝта Влада, беа емиѝувани безброј ѝатѝи во ударни ѝермини“*, изјави Реѝхан Дурмиши. Ова се сериозни забелешки од страна на опозицијата, и Советот на Собранискиот канал мора да води грижа и да дава насоки за

надминување на ваквите појави, доколку ги има, од страна на МРТВ. Сепак, потребна е детална анализа на емитувањата на Собранискиот канал за да се добие прецизна слика за начинот на емитување и репризирање, како и за застапеноста на работата на различните комисији.

Еден од начините за унапредување на ваквата состојба е да се даваат конкретни насоки и коментари за годишната програма на Собранискиот канал. За жал, во рамките на студијата, констатиравме дека Собранието, преку Советот на Собранискиот канал, треба да ја одобрува годишната програма, но и покрај законската обврска, Собранието не го прави тоа. Практично, МРТВ не доставува посебна програма и финансиски план за Собранискиот канал, туку тоа го интегрира во својот годишен извештај, кој исто така, се усвојува од страна на Собранието. Ваквото решение не е соодветно и е во спротивност со Законот за Собрание бидејќи пратениците немаат можност да дискутираат за Собранискиот канал одделно од дискусиите за МРТВ, кој како јавен радиодифузен сервис, нормално, предизвикува дебати и дискусија за неговата работа.

Така, нејасно е врз основа на што работи Собранискиот канал кога Собранието го нема донесено неговиот годишен програмски план. Ако се направи анализа на работата на Советот на Собранискиот канал, ќе се утврди дека Советот не доставил програмски план на усвојување од страна на МРТВ. Единствено за што расправало се проблемите со емитувањето на ТВ-сигналот од Собранискиот канал (околу преносот на сигналот на албански јазик) и годишниот финансиски план за 2012 година. Притоа, очигледно е дека постојат ограничувања во финансиското програмирање, како и во транспарентното трошење бидејќи се забележуваат големи дискрепанци во годишните буџети за Собранискиот канал. Следствено, еден од заклучоците е дека средства се одвојуваат само за емитување на активностите на Собранието.

Година	2010 (денари)	2011 (денари)	2012 (денари)
Буџет (само за емитување на работата на Собранието)	45.052.000 ²⁴	4.027.000 ²⁵	9.634.000 ²⁶

24 Сл.весник 42/2010

25 Сл.весник 100/2011

26 Сл.весник 77/2012

Ако се разгледаат финансиските планови, ќе се утврдат големи разлики меѓу буџетот одвоен во одделни буџетски години, како и разлики во програмираниот и реализираниот буџет. Ако се споредат буџетите со некои од ставките предвидени со финансискиот план на МРТВ за 2012 г., може да се заклучи колку буџетот не е доволен. Така, таму, само за надомест за членови на управен одбор и на совет се планирани 3.900.000 денари (сума приближна на годишниот буџет во 2011 г.); или предвидени се 60.000.000 денари за адвокатски и нотарски услуги (повеќе отколку тригодишниот буџет на Собранискиот канал); а слична е состојбата и кај трошоците за камати од работењето и за затезни камати (5.000.000 денари) и за негативни курсни разлики (10.000.000 денари).

Притоа, не се предвидуваат финансиски средства за реализирање на другите цели на Собранискиот канал; пред сè, „образување на граѓаните за политичкиот живот преку парламентарни, образовни и граѓански програми“. Собранискиот канал треба да биде и важен медиум преку кој опозицијата ќе може да ги доближи своите идеи, размислувања и предлози до граѓаните, преку организирање дебати со пратеници, емитување содржини од реализираните средби со граѓаните и слично. Ваквиот начин на работа на Собранискиот канал е особено важен во услови кога слободата на медиумите е сериозно критикувана од европските и меѓународните институции.²⁷

Ваквата ситуација не само што не овозможува реализација на целите на постоењето на Собранискиот канал туку и е проблематична од аспект на важноста која му се посветува на овој битен сегмент на информирање на граѓаните. Затоа, не зачудува што Советот на Собранискиот канал при Собранието на Република Македонија едногласно заклучи да се формира работно тело во кое ќе учествуваат паритетно претставници на политичките партии од Собранието и претставници на ЈП МРТВ, на ЈП МРД и на Советот за радиодифузија на Република Македонија, со цел да се предложат решенија за правно дефинирање на статусот на Собранискиот канал и за негово квалитетно финансирање.²⁸

Во рамките на студијата, се обидовме да добиеме повеќе информации за работата на ова работно тело, но од Собранието

²⁷ На пример, Меѓународната партнерска група за слобода на изразувањето, која го публикува индексот на цензура (<http://www.indexoncensorship.org/2011/12/macedonia-media-freedom-sliding-backwards/>) или Извештајот на Freedom House за 2012 (<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/macedonia>)

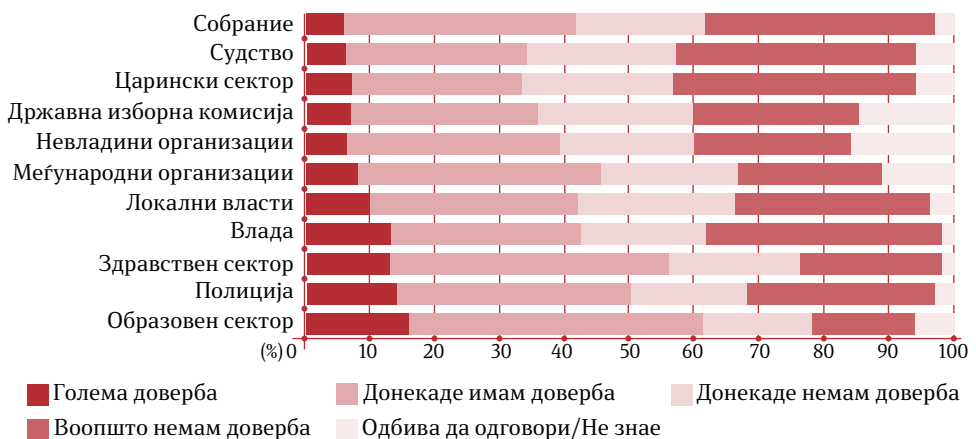
²⁸ Извештај од седницата бр.3 на Советот на Собранискиот канал одржана на 20.4.2012 г.

добивме одговор дека „нема формирано работни тела“. Доколку тоа е точно, треба да се утврдат причините за неажурност, но имајќи предвид дека од Собранието често добивавме контрадикторни информации, можно е ова работно тело да е формирано. Треба да бидат спроведени дополнителни анализи и истражувања за да се утврдат факторите што негативно се одразуваат на работата на Собранискиот канал од аспект на отсуство на каква било програмска содржина надвор од емитувањето на работата на работните тела на Собранието.

СТАВОВИТЕ НА ГРАЃАНИТЕ ЗА РАБОТАТА НА СОБРАНИЕТО И НА ПРАТЕНИЦИТЕ

За да ги испитаме ставовите на граѓаните за работата на пратениците и довербата која Собранието ја ужива, во рамките на студијата спроведовме теренско истражување на репрезентативен, стратифициран и национален примерок. Истражувањето беше спроведено во мај 2012 година, и беа опфатени 1208 граѓани на возраст над 15 години. Детална информација за примерокот и за методологијата е дадена во прилог 2.

Првото прашање имаше цел да ја измери довербата која Собранието ја ужива во споредба со останатите државни органи и институции. Така, граѓаните ја искажуваа нивната доверба или недоверба кон 11 институции. Резултатите покажаа многу ниско ниво на доверба во институциите, а особено во Собранието, во Владата и во судовите. Повеќе од еден од секој трети граѓанин воопшто нема доверба во нив. Најголема доверба граѓаните имаат во образовните институции, иако и таму секој петти граѓанин воопшто нема доверба.



Покрај тоа, направивме фактор анализа за да се види дали сите овие прашања се дел од една димензија. Имено, дали довербата во институциите е генерална или, пак, станува збор за повеќе различни димензии? Однезаклучивме дека довербата во институциите содржи две посебни димензии, односно, сите институции не отсликуваат еден тип доверба.²⁹ Едниот тип доверба (едната димензија), всушност, претставува доверба во Владата, во полицијата и во Собранието. Ова практично значи дека граѓаните, кои имаат доверба во Владата, често имаат доверба и во полицијата и во Собранието. Слично, оние што немаат доверба во полицијата, најверојатно ќе немаат доверба ниту во Собранието ниту во Владата. Имајќи го ова на ум, како и фокусот на оваа студија на Собранието, анализата по социо-демографски карактеристики на испитаниците ја направивме земајќи ја предвид довербата во власта во потесна смисла (односно, во: Собранието, Владата и полицијата).

Разлики во довербата не постојат во однос на образованието на испитаниците; па така, и оние со високо и оние со средно и оние со основно образование еднакво често им веруваат, односно, не им веруваат на институциите. За разлика од образовната заднина, машките и женските испитаници се разликуваат во нивото на доверба во државните органи во потесна смисла на зборот, но не и во институциите генерално. Жените, во просек, повеќе им веруваат на властите, меѓутоа, разликите се многу мали и не го преминуваат прагот на значаен практичен ефект. Што се однесува до возрастните разлики, најстарите (над 65) и најмладите (до 25) имаат најголема доверба во институциите. Испитаниците од различни региони на државата, исто така, се разликуваат во довербата, односно, недовербата искажана кон институциите: југоисточниот регион се истакнува со поголема доверба, додека источниот, со особена недоверба. Меѓутоа, кога станува збор за потесната власт, луѓето од селата имаат најмала доверба. Што се однесува до разликите меѓу разните етнички групи, етничките Македонци се разликуваат од етничките Албанци, каде Албанците се со значително помала доверба кон институциите во целост и особено, кон потесната власт. Што се однесува до разликите во довербата според статусот на пазарот на труд, најголема доверба покажуваат пензионерите и вработените со полно работно време, а најниска, домаќинките и невработените (случајот со вработените со скратено работно време е ист). Довербата е различна и кај испитаниците со различни месечни примања. Додека

²⁹ Деталната статистичка анализа е објавена на веб-страницата на www.reactor.org.mk

кај генералната доверба во институциите, можеби, не е јасно видлива директната линеарна врска меѓу приходите и довербата, таа е повеќе од очигледна кај довербата во потесната власт. Како се намалуваат примањата така се намалува довербата. И во обата случаја, оние со најмали приходи (под 3.000 денари месечно) и оние, кои одбиваат да одговорат на прашањето колкави им се приходите, имаат најмала доверба.

Второто прашање се однесуваше на довербата која граѓаните ја имаат директно во пратениците и конкретно гласеше: „Дали *ѝ*рашенициѝте се *ѝ*рижаѝ за *ѝ*раѓаниѝте и за нивниѝте *ѝ*отреби?“ Четири од пет граѓани (79,2%) се изјаснија дека пратениците воопшто, односно, многу малку се грижат за граѓаните. Со оглед на тоа што во споредба со другите институции, Собранието беше една од институциите со најмала доверба, ова можеби и не е неочекувано.

Според Вас, колку мислите дека избраните пратеници се грижат за ГРАЃАНИТЕ и за нивните потреби?

	Фреквенција	%
Воопшто не се грижат	471	39,0
Многу малку се грижат	486	40,2
Доволно се грижат	211	17,5
Многу се грижат	29	2,4
Не знае	11	0,9
Вкупно	1208	100,0

Иако најголем дел од испитаниците се забележително цинични во однос на чесноста на пратениците, разлики во ова прашање постојат според повеќе демографски карактеристики. Прво, постојат разлики според возраста. Најмладите испитаници, во споредба со останатите групи, се истакнуваат со повеќе доверба, меѓутоа, најскептични се генерациите што следат, особено младите од 25 до 35 и од 35 до 45 години. Разлики меѓу испитаниците со различно образование повторно не постојат, како и разлики според местото на живеење. И испитаниците од градовите и оние од селата еднакво не веруваат дека пратениците се грижат за граѓаните. Етничките разлики повторно се истакнуваат и кај ова прашање. Етничките Албанци и тука покажуваат значително помала доверба од етничките Македонци. И работниот статус влијае на тоа како испитаниците ги гледаат

пратениците. Невработените и стечајците, па по нив домаќинките, имаат многу помала доверба споредено со останатите две групи надвор од пазарот на труд, имено, пензионерите и особено учениците, односно, студентите. Од анализата на разликите меѓу групите со различен приход повторно се заклучува дека испитаниците со најмали приходи (под 9000 денари месечно по домаќинство) имаат помала доверба во пратениците од останатите, особено од оние со највисоки приходи (над 24.000 денари месечно по домаќинство). Кај ова прашање, нема разлики помеѓу испитаниците од различен пол.

		Кое од следново се однесува на Вас?						Вкупно %
		Можам да купам сè што сакам	Можам да купам нешто повеќе од неопходното	Можам да го купам само неопходното	Не можам да го купам дури ни неопходното	Одбива да одговори	Не знае	
		%	%	%	%	%	%	
Според Вас, колку мислите дека избраните пратеници се грижат за ГРАЃАНИТЕ и за нивните потреби?	Воопшто не се грижат	29,7	28,2	40,1	45,6	36,9	22,8	39,0
	Многу малку се грижат	28,7	43,6	40,5	37,5	38,9	53,3	40,2
	Доволно се грижат	30,1	26,8	15,9	13,3	24,2		17,5
	Многу се грижат	11,5	1,4	2,5	1,7		23,9	2,4
	Не знае			0,9	1,7			0,9
Вкупно		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

За пратениците од опозицијата, ваквата негативна перцепција на граѓаните за Собранието и за пратениците е разбирлива и реална. „Мене не ме зачудуваат резултатите; тие ја отсликуваат реалната состојба. Граѓаните гледаат и се свесни дека ние како пратеници немаме реална моќ да ја контролираме Владата и да вршиме корекции кога нејзините политики се погрешни или поштетни за делот населението“, изјави Тито Петковски. За разлика од пратениците од опозицијата,

пратениците од парламентарното мнозинство не ги доживуваат резултатите како фрапантни. „Јас не мислам дека е лоша оценката на граѓаните за работата на Собранието. Не велам дека резултатите се добри, но мислам дека хронолошки гледано се подобрува виечатиокој. Според мене, тоа се должи на три главни причини. Прво, Собранието, во својата работа, е целосно транспарентно, граѓаните имаат увид во работата, и пројектот на информации не е под контрола на оној што ја менаџира институцијата. Второ, Собранието е единствена институција во која под ист покрив работат и власта и опозицијата и поради тоа, не можат да искористат онаква порака каква што сакаат да искористат. Трето, Собранието е ограз во огледало на општествена транспарентност. Сликата за граѓаните не ја создава само институцијата со својата работа, туку покрај тоа, многу влијаат сликата за партијата на која ѝ припаѓа и генералната слика на Собранието. Така, иако еден граѓанин може да дојде на работа секој ден, може да се случи медиуми да дојдат во Собранието на 2 јануари, да пројат на вработените на некој друг граѓанин и да заклучат дека и вас ве нема и одма се пренесува во јавноста порака дека, всушност, граѓаните ги нема во Собранието, што пренесува за генерализација на виечатиокој дека сите граѓани не работат“, изјави Спасеновски.

Граѓаните имаат можност да ја оценат довербата во пратениците и со тоа што ќе наведат со која од следниве изјави најмногу се согласуваат: *Граѓаните се грижат за интересите на граѓаните; Граѓаните се грижат за интересите на партијата и Граѓаните се грижат за своите лични интереси.* И на ова прашање, недовербата во честоста на пратениците беше висока; помалку од 10% веруваат дека пратениците се грижат за интересите на граѓаните; најголем дел (речиси 60%) сметаат дека пратениците се грижат само за себе, а високи 30% веруваат дека пратениците ја штитат политичката партија на која ѝ припаѓаат.

		Која е Вашата националност?			Вкупно
		Македонци	Албанци	Друга националност	%
		%	%	%	
Би сакале да ја добиеме вашата реакција на некои ставови. Ве молиме заокружете го оној од трите става наведени подолу со кој ПОВЕКЕ се согласувате.	Пратениците се грижат за интересите на граѓаните	11,8	4,8	8,2	9,7
	Пратениците се грижат за интересите на партијата	28,5	36,0	27,1	30,2
	Пратениците се грижат за своите лични интереси	29,3	57,9	64,0	59,4
	Не знае	0,3	1,3	0,7	0,6
Вкупно		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

За ова прашање не постојат разлики меѓу половите. По возраст, разлики повторно постојат како за претходното прашање: најмладите со најголема (но сè уште многу мала) доверба дека пратениците работат за доброто на граѓаните. Интересно, разлики помеѓу испитаниците со различно образование овој пат постојат; и тоа, најнеобразованите, односно, оние без или само со основно образование имаат помала доверба од нивните пообразовани сограѓани. Според регион и според место на живеење, разликите се статистички незначителни, иако вардарскиот и источниот регион се истакнуваат со поголема доверба, а пелагонискиот, со исклучително мала. Меѓу етничките Македонци и Албанци овој пат нема статистички значајна разлика, иако можеби, процентите сугерираат нешто помала доверба од страна на Албанците. Разлики нема ни по статусот на пазарот на труд. Меѓутоа, испитаниците со различен месечен приход, односно, субјективна куповна моќ (финансиска благосостојба), се разликуваат во довербата. Така, оние со најмал приход изразуваат значително помала доверба во пратениците

Наредните прашања го мереа цинизмот на граѓаните. Еден од главните корелати на граѓанското учество е довербата, како антоним на цинизмот. За да испитаме колку граѓаните на Македонија се доверливи, а колку цинични, им поставивме две тврдења со

екстремни опции од кои тие требаше да ја одберат онаа со која повеќе се согласуваат. Првото беше конкретно за довербата, т.е. цинизмот кон државата, а второто, за довербата, односно, цинизмот генерално, кон сите луѓе.

На тврдењето за цинизмот кон државата излезе дека граѓаните на Република Македонија се исклучително цинични кога станува збор за чесноста и за намерите на лидерите на државата. Па така, 3 од 4 испитаници сметаат дека државата ја водат малкумина кои си гледаат само за себе, а не дека тие работат за доброто на сите.

		Колку години имавте на Вашиот последен роденден?						Вкупно %
		18-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65+	
		%	%	%	%	%	%	%
Би сакале да ја добиеме вашата реакција на некои ставови. Ве молиме заокружете го оној од двата става наведени подолу со кој ПОВЕЌЕ се согласувате.	Државата е водена од малкумина кои се грижат за себе	71,2	74,5	76,7	81,3	72,8	70,7	74,7
	Државата работи за доброто на сите	28,8	23,6	23,3	17,9	27,2	28,3	24,7
	Не знае		2,0		0,8		1,0	0,7
Вкупно		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Во однос на цинизмот, не постојат полови разлики или разлики според завршен степен на образование. Кај испитаниците со различна возраст, иако се разликуваа меѓу себе (на пр., од испитаниците на возраст од 25 до 35 години и на 45 до 55 години, 80% искажаа цинични ставови), овие разлики беа во опсегот на статистичка грешка, односно, занемарливи. Регионот, од друга страна, имаше влијание, односно, испитаниците од различни региони се со различна доза циничност. Источниот регион се одликува со најголема доверба (речиси 40%),

а пелагонискиот, со најголем цинизам (дури 85%). Од друга страна, местото на живеење не прави толку голема разлика: испитаниците од руралните средини и од Скопје, иако најскептични (цинични), не се разликуваат значително од сограѓаните од другите (помали и поголеми) градови во државата.

Големите разлики меѓу ставовите на различните етнички групи се истакнуваат и кај ова прашање, особено оние меѓу Македонците и Албанците (и единствени разлики кои можат да се интерпретираат). Додека Македонците се со најмал степен на цинизам (иако и кај нив е висок, со речиси 68%), кај Албанците цинизмот е особено изразен. Високи 93% од етничките Албанци веруваат дека државата е водена од малкумина со лични, а не државни интереси. И статусот на пазарот на труд прави разлика, меѓутоа, во случајов, таа е незначителна. Иако невработените и неактивните се поголеми циници, разликите не се статистички значајни. Истата ситуација ја имаме и кај различните приходи. Иако оние со поголеми приходи се нешто подоверливи во намерите на државата, разликите не се статистички значајни.

За споредба, испитаниците беа прашани и за ставот кон луѓето генерално. Значи, беше испитана и нивната доверба, односно, цинизам кон нивните сограѓани. И тука, високи три четвртини од испитаниците се изјаснија дека повеќето луѓе, кога би имале можност, би ги искористувале останатите, со што се рефлектирале цинизмот кој примерокот веќе го изрази кон државниците. Само една четвртина од испитаниците веруваат дека повеќето луѓе се фер во односите со другите.

	Регион								Вкупно
	Вардарски	Источен	Југозападен	Југоисточен	Пелагониски	Полошки	Североисточен	Скопски	
	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Кога би можеле повеќето луѓе би ги искористиле другите	72,4	57,9	74,4	64,6	83,9	65,9	78,1	78,8	73,3
Повеќето луѓе се фер во односите со другите	27,6	42,1	24,3	35,4	13,9	31,8	21,0	20,7	25,7
Не знае			1,4		2,2	2,3	1,0	0,5	1,0
Вкупно	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Би сакале да ја добиеме Вашата реакција на некои ставови.
 Ве молиме заокружете го оној од двата става наведени подолу со кој ПОВЕЌЕ се согласувате.

Последната анализа беше извршена со прашањето за личната одговорност за подобрувањето на општеството, каде испитаниците повторно можеа да бираат помеѓу две изјави; едната дека имаат лична одговорност да го подобрат општеството и другата дека подобрувањето на општеството не е нивна работа, туку работа на други. Чувството на лична одговорност кон заедниците во кои живееме, исто така, е една од клучните карактеристики на лицата кои се општествено активни; па така, малку поразувачки се фактите што речиси две третини од граѓаните на РМ не сметаат дека подобрувањето на општеството е нивна работа, односно, нивна лична одговорност.

		Кое е највисокото ниво на образование што го имате завршено?			Вкупно
		Основно образование	Средно образование	Повисоко образование	%
		%	%	%	
Би сакале да ја добиете вашата реакција на некои ставови. Ве молиме заокружете го оној од двата става наведени подолу со кој ПОВЕЌЕ се согласувате.	Имам лична одговорност да пробам да го подобрам општеството	29,5	36,6	46,6	35,7
	Подобрувањето на општеството не е моја работа	69,4	62,8	52,8	53,5
	Не знае	1,1	0,6	0,6	0,8
Вкупно		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Ставот за личната одговорност кон општествениот прогрес е едно од ретките прашања за кое нема разлики помеѓу етничките групи. Сепак, иако статистички незначајни, вреди да се напомене дека етничките Албанци, и покрај големата недоверба кон институциите, сепак, декларираат поголема лична одговорност од етничките Македонци.

На крај, последното прашање се однесуваше на важноста на правото на глас за граѓаните. Гласањето на избори е еден од најстарите

и најкласични начини на граѓанско учество во општеството, односно, во научната литература тоа се нарекува и конвенционално граѓанско учество. Ова прашање ја отсликува генералната заинтересираност на граѓаните да учествуваат во демократските процеси. На прашањето колку им е важно гласањето (за нив лично), испитаниците се разликуваа во одговорите во зависност од нивните демографски карактеристики. Подеталната анализа на одговорите, која следува, открива за кои групи гласањето е поважно, односно, кои групи се поапатични (рамнодушни) кон овој конвенционален вид на граѓанско учество. Меѓутоа, прво разгледуваме колку примерокот во целина, како репрезентативен за целата држава, го смета гласањето за важно. Од табелата може да се види дека за речиси половина, гласањето е многу важно, а за уште 27,6% тоа е доволно важно. Сепак, за речиси еден од четири испитаници, гласањето не е воопшто важно, односно, е малку важно. Деталната анализа ќе ни помогне да видиме за кои групи е поверојатно да се најдат во овие категории.

	Фреквенција	%
Воопшто не е важно	131	10,9
Многу малку е важно	158	13,1
Доволно е важно	334	27,6
Многу е важно	575	47,6
Не знае	10	0,8
Вкупно	1208	100,0

Прва демографска карактеристика по која се разликуваат испитаниците е возраста. За младите од 25 до 35 години, гласањето не е толку важно колку за постарите, особено испитаниците над 55 години. Кај младите од 25 до 35 години, за повеќе од 30% гласањето не е воопшто, односно, е малку важно.

Важност на гласањето и возрастна категорија							
	1 до 25	25 до 35	35 до 45	45 до 55	55 до 65	над 65	
Воопшто не е важно.	9,7%	16,8%	12,6%	7,5%	7,9%	8,9%	10,5%
Многу малку е важно.	15,0%	15,2%	15,2%	13,2%	10,3%	8,9%	13,1%
Доволно е важно.	31,9%	28,8%	26,5%	26,4%	26,6%	26,2%	27,7%
Многу е важно.	43,5%	39,1%	45,7%	52,8%	55,2%	56,0%	48,6%
Вкупно %	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Иако не се разликуваа во довербата кон институциите, испитаниците со различен степен на образование се разликуваа во значењето што му го даваат на конвенционалното граѓанско учество, гласањето. Колку е повисоко образованието толку е повисок степенот на значење кое испитаниците му го доделуваат на гласањето. Разликите не се толку големи во однос на различните региони, меѓутоа, разлики постојат. Интересно е дека источниот регион, кој се карактеризираше со најголема недоверба во институциите, го смета гласачкиот процес за најневажен. За североисточниот регион, пак, гласањето е најважно. Македонците во поголем процент (околу 51%) сметаат дека гласањето за нив лично е многу важно, за разлика од Албанците (околу 39%) и другите националности (околу 43%).

		Која е Вашата националност?			Вкупно
		Македонци	Албанци	Друга националност	%
		%	%	%	
Би сакале да ја добиеме Вашата реакција на некои ставови. Ве молиме, заокружете го оној од трите става наведени подолу со кој ПОВЕЌЕ се согласувате.	Воопшто не е важно	9,3	14,2	12,3	10,9
	Многу малку е важно	10,0	20,2	15,5	13,1
	Доволно е важно	28,6	25,0	27,6	27,6
	Многу е важно	51,4	39,3	43,3	47,6
	Не знае	0,6	1,2	1,3	0,8
Вкупно		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Спротивен тренд имаат испитаниците со различно место на живеење. Во Скопје, каде довербата во институциите беше најмала, гласањето има најголемо значење. Меѓутоа, разликите се толку мали (под прагот на практично значење) што можеби станува збор за статистичка случајност. И статусот на пазарот на труд прави разлика. Пензионерите сметаат дека гласањето е најважно, и со тоа, најмногу се разликуваат од невработените и од домаќинките, кои споредено со другите групи, гласањето го сметаат за најневажно (групата вработени со скратено работно време, иако повторно, најскептична, е премала за да може од неа да се генерализира за целата популација вработени со скратено работно време). И конечно, разликата за важноста на гласањето меѓу испитаниците и испитаничките, иако статистички значајна, беше без практичен ефект.

Обидот да создадеме модел кој најдобро предвидува кому гласањето му е нај(не)важно, односно, да ја утврдиме меѓусебната врска на демографските показатели со важноста на гласањето, беше делумно успешен. Имено, моделот не го исполни условот за нормална дистрибуција на стандардните грешки (резидуи), па така, резултатите треба да се третираат претпазливо. Сепак, поради робусноста на линеарната регресија, ги прикажуваме резултатите. Од регресијата можеше да се заклучи дека ако сите фактори се држат константни, најзначајни карактеристики што влијаат се етничката припадност, па регионот и местото на живеење. По нив следуваат возраста и полот како единствени значајни показатели на важноста на гласањето. Сепак, моделот објаснува само 10% од варијансата во значењето на гласањето така што само 10% од разликите во значењето кое му го даваат испитаниците на гласањето можат да се објаснат преку демографските карактеристики на испитаниците.

ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

1. Уставот, Законот за Собрание на Република Македонија и Деловникот на Собранието воспоставуваат широк спектар механизми за вршење контрола над Владата од страна на Собранието. Различните механизми за контрола предвидуваат различни степени на интервенција или влијание на Собранието врз владините одлуки. Меѓутоа, во реалноста, дел од одредбите, кои ги регулираат овие механизми, не се применуваат во пракса. Исто така, постојат одредени слабости на законската рамка, особено, ограничувањето на низа права на пратениците со припадност на одредена пратеничка група.

Важно е Собранието да им обезбеди на сите пратеници – како претставници на граѓаните – без оглед на нивната партијска припадност, право да интервенираат во сите собраниски процедури преку кои се донесуваат демократските одлуки. Гаранцијата на правата за секој пратеник има јасна последица – бројот на парламентарните субјекти значително се зголемува (барем поиненцијало), а со тоа, и плуралноста на застапените социјални интереси, вредности и идеологии. Отишुка, неопходни се измена на Деловникот на Собранието, особено заради гарантирање на правата на пратениците, без разлика дали припаѓаат на одредена пратеничка група, како и ограничување на правата на претседателот на Собранието. Итно треба да се инкорпорираат забелешките на Венецијанската комисија од 2009 год. за Деловникот на Собранието.

2. Пратеничките прашања се важен механизам за контрола на Владата. Постепено се постигнува сооднос два спрема еден во полза на пратениците од опозицијата, а проблем, практично, првпат писмените прашања кои се ставаат

без некој редослед први за дискусија на дневниот ред на посебната седница. Освен тоа, не постои изречно определен рок за одговор на пратеничко прашање поставено во писмена форма. Едно од три пратенички прашања е одговорено со големи задоцнувања од страна на Владата, а секое десетто пратеничко прашање останува neodговорено.

Правото на опозицијата да поставува двојно повеќе прашања до Владата на посебните пленарни сесии мора да се почитува и кај писмениите прашања. Згора на тоа, Владата задолжително треба да одговара во рокот предвиден за усните прашања, а мора да се предвиди и рок за писмениите прашања. Улогата на претседателот на Собранието во обезбедувањето навремени одговори од Владата е клучна и во иднина, мора да биде зајакната во праксата.

3. Иако често не резултираат со политичка одговорност на членови на Владата, интерпелациите отвораат простор за широка дискусија, а се овозможува и јавноста да добие информации за незадоволството на опозициските пратеници, но и увид во контрааргументите на пратениците од мнозинството кои ги бранат владините политики. Загрижува податокот дека не постои усогласеност за интерпелациите меѓу сите пратеници од опозицијата, туку дека за нив гласаат единствено нивните предлагачи.

Политичката култура, а со тоа, и политичката одговорност треба да бидат зајакнати, особено за носителите на јавни функции каде се констатираани недостатоци во работењето (на пример, одстрана на Државниот завод за ревизија). Клучна одговорност во ова имаат пратениците од парламентарното мнозинство кои треба со критичка дистанца да ја оценуваат работата на извршната власт. Во оваа насока, можеби треба да се размислува за промена на изборниот модел кој повеќе ќе ги приближи пратениците кон гласачите околку кон социјалната партија (на пример, моделот со отворени листи). Заради зголемување на ефикасноста, исклучително е важно пратениците од опозицијата да градат консензус при поднесувањето на интерпелациите.

4. Постојат сериозни слабости во начинот на кој Собранието врши контрола врз планирањето и врз трошењето на националниот буџет. Јавните пари се трошат со формално

одобрување на Собранието и како по дадено правило. Притоа, одобрувањето скоро секогаш е доделено во иста форма и обем како што се предложени од Владата. Постои општа согласност дека има потреба од зајакнување на капацитетите на државните службеници во Собранието за спроведување на финансискиот надзор. Дополнително проблематично е тоа што буџетот нема обврска да ги искажува ненаплатените побарувања и неисплатените обврски. Ова значи дека побарувањата не се евидентирани во ниту еден финансиски извештај, иако тие претставуваат база за креирање на макроекономската политика на државата и основа за подготовка на буџетот за следната година. Законодавството не гарантира учество на Собранието во претходните фази од буџетскиот циклус, ниту му дава право да ги одобрува буџетските програмирања по фази. Оттука, не може да се очекува какво било сериозно испитување на буџетот од страна на Собранието во крајната фаза – пред самото усвојување

Законодавството треба да биде унапредено за да ги има Собранието потребните механизми да врши надзор над работата на извршната власт, не само преку законодавен надзор туку, исто така, и преку финансиски надзор. Собранието треба да има клучна улога во секој на различните фази на буџетскиот процес. Покрај тоа, треба да се унапреди квалитетот на извршната власт, и предлог-законите задолжително треба да содржат оценка за финансиските импликации врз буџетот и за другите јавни финансиски средства. Во тоа насока, Собранието би требало да ги враќа на дојолнување сите предлог-закони, кои не содржат ваква проценка или да бара образложение во случаи кога се тврди дека предлог-законите немаат фискални импликации.

5. Собранието не покажува финансиска независност, дури ни за средствата од буџетот на Република Македонија планирани за Собранието, кои редовно се пониски од предлог-буџетското барање на Собранието на Република Македонија доставено до Министерството за финансии. Загрижува и тоа што Собранието беше затворено и нетранспарентно во трошењето на сопствениот буџет.

Собранието може да придонесе за градење на култура на транспарентна работа и да ја зголеми довербата за неговата

работа кај граѓанине преку редовно и темелно известување за неговите буџети, како и преку навремено доставување одговори на барањата поврзани со трошењата од страна на Собранието. Освен ова, Собранието треба дополнително да го испитува буџетот и преку амандмански интервенции, да овозможи во буџетот да бидат рефлектирани интересите на сите граѓани преку прифаќање аргументирани амандмани поднесени од страна на опозицијата. Само така, Собранието може да ја зголеми својата улога во спроведувањето на надзорот врз програмирањето на буџетот.

6. Собранието, практично, се потпира врз независната ревизија и врз извештаите на Државниот завод за ревизија (ДЗР) при вршењето контрола над трошењето на јавните пари. Во најголем дел, ДЗР се осврнува на сметководствената контрола – односно, на проверка на вистинитоста и на објективноста на финансиските извештаи на буџетските корисници – и на утврдувањето на ненаменските трошоци. Ова не е доволно и особено го ограничува идното планирање. Конечните извештаи на ДЗР за работата на одделни органи на државата не се дискутираат во рамки на Собранието, иако тие, во принцип, ги содржат суштинските информации за спроведување на парламентарната контрола врз трошењето на јавните пари

Би требало да се најде механизам кој ќе овозможи конечните ревизорски извештаи или оние во кои Државниот завод за ревизија има утврдено поголеми нередовности – односно, незаконско и ненаменско трошење средства – да бидат предмет на расправа во Собранието за да се утврди политичка одговорност. Покрај тоа, потребно е финансиските информации од ДЗР да бидат изложени во јасен и разбирлив формат за да се овозможи пошироко известување од страна на сите собраниски комитети во нивните области на дејствување.

7. Надзорните расправи ја овозможуваат и ја зајакнуваат надзорната улога на Собранието во спроведувањето на законите и на политиките од страна на извршната власт. Собранието ретко ја користи можноста да донесе заклучок по спроведувањето на надзорните расправи, преку кој ќе даде упатства до Владата за надминување на евентуално констатираните проблеми или за подобрување на имплементацијата на законодавството. Општините,

граѓаните, организациите и институциите не ја користат можноста да иницираат спроведување на надзорна расправа.

Собранието треба почесто да организира надзорни расправи и да го надгледува спроведувањето на полициските и законодавството. Исто така, Собранието треба да создаде механизам за следење на спроведувањето на неговите заклучоци и препораки од страна на одговорните институции. Собранието треба да ги запознае граѓаните, организациите и институциите со можността за иницирање надзорни расправи за прашања од нивен интерес или предмет на работа. Собранискиот канал може да биде исклучително важна алатка во овој процес.

8. Постојат недоследности во постапките на Собранието при донесувањето автентични толкувања. На пример, Законодавноправната комисија не бара мислења од матичните комисии при оценувањето на издржаноста на барањата за автентични толкувања, што може значително да ги зајакне капацитетите на Собранието, и како резултат на тоа, да не се усвојуваат секогаш автентични толкувања идентични со мислењата доставени од Владата. Позитивно е тоа што општините често доставуваат барања за автентични толкувања.

Собранието треба доследно да ги применува Законот за Собрание и неговиот Деловник при донесувањето автентични толкувања. Освен тоа, Собранието мора да се обвржи да добие мислења за барањата за автентични толкувања и од други релевантни институции, а не само од Владата. Улогата на Врховниот суд, кој може да достави информации за судската пракса за конкретни прашања, се чини, клучна. Треба да се размисли за формирање системски механизам за комуникација меѓу Собранието и единиците на локалната самоуправа за да се овозможи континуиран дијалог меѓу Собранието и општините.

9. Контролата што Собранието ја врши врз државните органи задолжени за безбедноста е нефункционална. Извршната власт не доставува навремено информации до Собранието, а доставените информации не содржат доволно детали за да овозможат каква било контрола до страна на Собранието. Ова особено се однесува на контролата врз трошењата на

овие државни органи. МВР покажува надмоќ во однос на Собранието преку недоаѓање на седниците на одговорните собраниски комисии и преку задоцнување со одговорите до овие комисии. Се чини дека нема подготвеност да се воведат вистинска демократска контрола врз полицијата и врз другите органи со специјални овластувања.

Треба да се зајакнат позициите на релевантните собраниски комисии. Во ова насока, можеби, треба да се размисли за формирање специјализирани комисии, кои одделно би контролирале различни државни органи и агенции. Собранието мора да ја зајакне контролата врз трошоците на државните яри од страна на полицијата и на другите агенции. Ова особено се однесува на т.н. тајни каси и тајни исплати. Собранието треба да ангажира независни експерти кои ќе им помаѓаат на собраниските комисии во директните посетии и контроли на полицијата и на другите релевантни органи. Покрај тоа, треба да се зајакне јавниот и демократски вонсобраниски надзор врз овие органи.

10. Собранието не се придржува до законите и, по правило, закажува седници во петок, ден наменет за контакти со граѓаните. Се доцни со исплатата на патните трошоци на пратениците, што може негативно да влијае врз нивните напори за средби со граѓаните. Половина од општините немаат обезбедено канцеларии за средби на пратениците со граѓаните.

Собранието треба да обезбеди услови за средби на пратениците со граѓани, со организации и со институции. Во ова насока, во иднина не треба да се закажуваат седници, трошоците за пат треба навремено да се исплатаат, и треба да се овозможи поддршка на иницијативите во нивните напори да обезбедат канцеларии за средби на пратениците со граѓаните. Руралните иницијати би требало да бидат приоритетни во овие напори. Исто така, клучно е програмирањето средствата за да можат пратениците да организираат јавни расправи и работилници и во другите градови од државата.

11. Јавните дискусии и јавните расправи се ефикасен механизам за влијание врз процесите на донесување закони. Меѓутоа, искористувањето на овие механизми сè уште не е на задоволително ниво и значително се разликува

меѓу работните тела на Собранието. Згора на тоа, се чини дека роковите предвидени за доставување мислења и предлози се кратки и резултираат со обесхрабување на заинтересираните чинители активно да ги искористат ваквите можности.

Собраниеџо мора да обезбеди доволно време за вклучување на заинтересираниџе стџрани во јавниџе дискусии и во јавниџе расџрави. Покрај џоа, во насока на џодобрување на квалиџетноџ и на квантиџетноџ на достџавениџе мислења и џредлози, се чини неџходно Собраниеџо да воспџстави механизам за контџинуиран дијалоџ и соработка со џраѓанскиџ секџор. Оџџука, џреба да се размислува и за стџратеџка и инстиџуционална џоддршка на џраѓанскиџ секџор од стџрана на Собраниеџо.

12. Собранискиот канал емитува само активности на Собранието, и досега, нема програми во интерес на: социјалната кохезија, меѓуетничкиот соживот, културните разлики и борбата против сите видови дискриминација. Каналот не нуди содржини кои ќе ја одразат разноликоста на македонското општество.

Собраниеџо џреба да одделува џовеќе финансиски средстџва за Собранискиџ канал за да може џој да ја врши својаџа џроѓрамска функција уџврдена со закон. Потџребно е да се донесе џравилник за начиноџ на емитџвање и на реџризирање на седнициџе на Собраниеџо за да се џарантиџраат еднаква засџаеностџ на работниџе џела на Собраниеџо и рамномерна расџределба на ударниџе џермини. Седнициџе на Владаџа не џреба да се џренесуваат на Собранискиџ канал, освен доколку не се џридружени со едукаџивна содржина. Во џаа насока, Собраниеџо мора да обезбеди еднаква џокриеностџ на работџаџа на сџџе државни инстиџуции, а не само на Владаџа, и особено, џренесување на седници на Врховниџ суд и на Устџавниџ суд.

13. Собранието и пратениците не уживаат доверба кај граѓаните, кои сметаат дека пратениците не ги застапуваат нивните интереси. Дури четири од пет граѓани сметаат дека пратениците воопшто или многу малку се грижат за нив. Според граѓаните, личните и партиските интереси се

приоритет на пратениците,. Ова негативно се одразува на потенцијалната граѓанска општествена ангажираност.

Собраниеџо џреба сериозно да размисли за создавање институционална демократска култура која ќе овозможи претставување на сџе граѓани, интереси и вредности. Демократијата не може да се сфаќа само како владеење на мнозинството, и потребни се повеќе напори за да се создаде дијалог меѓу парламентарното мнозинство и опозицијата. Собраниеџо џреба да се стреми да постигне консензус за сџе клучни прашања од државен интерес.

ПРИЛОГ 1: Поднесени барања за автентични толкувања

БАРАЊЕ ЗА АВТЕНТИЧНО ТОЛКУВАЊЕ	ПОДНОСИТЕЛ	ЗАКЛУЧОК	МИСЛЕЊЕ ОД ВРМ	ОДЛУКА
Барање за давање автентично толкување на член 33 од Законот за основно образование	градоначалник на општина Кисела Вода	Не е оправдано.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).
Барање за давање автентично толкување на: член 82 од Законот за основно образование, член 46 од Законот за работни односи и член 4 од Законот за изменување и дополнување на Законот за работни односи (Службен весник на Република Македонија број 106/2008) поднесено од градоначалникот на општина Кисела Вода	градоначалник на општина Кисела Вода	Не е оправдано.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).

<p>Барање за давање автентично толкување на член 62 став 2 од Законот за државни службеници, во врска со член 113 од Законот за работни односи</p>	<p>градоначалник на општина Чашка</p>	<p>Не е оправдано.</p>	<p>Нема</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 29-г од Законот за дополнување на Законот за плата и други надоместоци на пратениците во Собранието на Република Македонија и другите избрани и именувани лица во Републиката</p>	<p>Тони Тоневски, градоначалник на општина Пробиштип</p>	<p>Не е оправдано.</p>	<p>Нема</p>	<p>Нема информации на веб-страницата на Собранието.</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 35 од Законот за изменување и дополнување на Законот за просторно и урбанистичко планирање</p>	<p>Катерина Димеска</p>	<p>Предлог автентично толкување.</p>	<p>Нема</p>	<p>Автентичното толкување е изгласано.</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 260 од Законот за социјална заштита</p>	<p>Зоран Петрески</p>	<p>Не е оправдано.</p>	<p>Нема</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>

<p>Барање за давање автентично толкување на член 55-а став 3 од Законот за персонален данок на доход</p>	<p>Миле Андонов</p>	<p>Не е оправдано.</p>	<p>Владата, во своето мислење, му предлага на Собранието да не дава автентично толкување.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на одредба од член 135 став 3 од Законот за изменување и дополнување на Законот за здравствена заштита</p>	<p>Ратко Димитровски, градоначалник на општина Кочани</p>	<p>Не е оправдано.</p>	<p>Владата, во своето мислење, му предлага на Собранието да не дава автентично толкување.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 13 став 3 од Законот за државни службеници</p>	<p>Цветанка Иванова</p>	<p>Нема информации на веб-страницата на Собранието.</p>	<p>Нема информации на веб-страницата на Собранието.</p>	<p>Нема информации на веб-страницата на Собранието.</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 100 став 2 од Законот за заштита на децата</p>	<p>Васко Шутаров</p>	<p>Не е оправдано.</p>	<p>Нема</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 2 од Законот за трговски друштва</p>	<p>Наташа Јаневска</p>	<p>Нема информации на веб-страницата на Собранието.</p>	<p>Нема информации на веб-страницата на Собранието.</p>	<p>Нема информации на веб-страницата на Собранието.</p>

Барање за давање автентично толкување на член 8 став (1) точка 9 од Законот за превоз во патниот сообраќај	Катерина Димевска	Предлог автентично толкување	Нема	Автентичното толкување е изгласано
Барање за давање автентично толкување на член 116 став (7) од Законот за работни односи	Васко Шутаров	Нема информации на веб-страницата на Собранието.	Нема информации на веб-страницата на Собранието.	Нема информации на веб-страницата на Собранието.
Барање за давање автентично толкување на член 142 став (2) точка 6 од Законот за кривична постапка	Дарко Димитриевски	Не е оправдано.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).
Барање за давање автентично толкување на член 57 точка 4 од Законот за локална самоуправа	Јорданчо Лефков, градоначалник на општина Чешиново-Облешево	Не е оправдано.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).
Барање за давање автентично толкување на член 21 став 4 од Законот за даноци од имот	Горанчо Пановски, градоначалник на општина Чашка	Не е оправдано.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).

Барање за давање автентично толкување на член 5 од Законот за празниците во Република Македонија	Анета Стефановска	Не е оправдано.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).
Барање за давање на автентично толкување на член 13 став 2 од Законот за посебните права на припадниците на безбедносните сили на Република Македонија и на нивните семејства	Оливера Трајановска	Не е оправдано.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).
Барање за давање автентично толкување на член 169 од Законот за градење	Горанчо Пановски, градоначалник на општина Чашка	Не е оправдано.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).
Барање за давање автентично толкување на член 128 став 6 од Законот за основно образование	Флора Кадриу	Предлог автентично толкување	Нема	Автентичното толкување е изгласано.
Барање за давање автентично толкување на член 82 ставови 1 и 2 од Законот за државни службеници	Јорданчо Лефков, градоначалник на општина Чешиново-Облешево	Не е оправдано.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).

Барање за автентично толкување на член 23 став 1 од Законот за измена и дополнување на Законот за превоз во патниот сообраќај	Надица Танчева – Тулиева	Не е оправдано.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).
Барање за давање автентично толкување на член 107 од Законот за авторското право и сродните права	Васко Шутаров	Не е оправдано.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).
Барање за давање автентично толкување на одредби од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните	Александар Панов, градоначалник на општина Кавадарци	Не е оправдано.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).
Барање за давање автентично толкување на член 199 став 1 од Законот за стечај	Надица Танчева – Тулиева	Не е оправдано.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).
Барање за давање автентично толкување на член 5 од Законот за исплати на платите во Република Македонија	Анита Кипаризовска – Крстевска	Не е оправдано.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).

Барање за давање автентично толкување на член 12 став 3 од Законот за угостителска дејност	Димитар Стевананџија, претседател на Советот на општина Прилеп	Не е оправдано.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).
Барање за давање автентично толкување на член 8 став 2 од Законот за трговија	Димитар Стевананџија, претседател на Советот на општина Прилеп	Не е оправдано.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).
Барање за давање автентично толкување на член 32 став 1 од Законот за нотаријат	Катерина Димевска	Нема информација.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).
Барање за давање автентично толкување на член 128 и на член 131 од Законот за градење	Зоран Заев, градоначалник на општина Струмица	Не е оправдано.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).
Барање за давање автентично толкување на член 24-а став 1 алинеја 2 од Законот за јавни претпријатија	Владимир Талевски, градоначалник на општина Битола	Не е оправдано.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).

<p>Барање за давање автентично толкување на член 13 став 2 во врска со член 17 од Законот за посебните права на припадниците на безбедносните сили на Република Македонија и на членовите на нивните семејства</p>	<p>Иџет Мемети, народен правобранител</p>	<p>Не е оправдано.</p>	<p>Нема</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 1 став 3 од Законот за изменување и дополнување на Законот за денационализација</p>	<p>17.5.2010 г., Горан Сугарески</p>	<p>Не е оправдано.</p>	<p>27.11.2010 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 81 д став 1 од Законот за државни службеници</p>	<p>Рамиз Мерко, градоначалник на општина Струга</p>	<p>Не е оправдано.</p>	<p>Нема</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 17 став 3 од Законот за спречување судир на интереси</p>	<p>Рамиз Мерко, градоначалник на општина Струга</p>	<p>Не е оправдано.</p>	<p>Нема</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>

Барање за давање автентично толкување на член 146 став 1 алинеја 3 од Законот за радиодифузна дејност	Катерина Димевска	Предлог автентично толкување	Нема	Автентичното толкување е изгласано.
Барање за давање автентично толкување на член 11 став 2 од Законот за изменување и дополнување на Законот за Судскиот совет	Пратеници од СДСМ	Не е оправдано.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).
Барање за давање автентично толкување на член 145 ставови 1 и 2 од Законот за извршна постапка, односно член 157 ставови 1 и 2 од Законот за извршување	Цветанка Иванова	Не е оправдано.	Нема	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).
Барање за давање автентично толкување на член 20 став 2 од Законот за даноци на имот	23.2.2011 г., Јован Гинев	Законодавната постапка не е завршена поради прекин на мандатот.	23.3.2012 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.	Законодавната постапка не е завршена поради прекин на мандатот.
Барање за давање автентично толкување на член 1, односно, на член 146 став 1 од Законот за пензиско и инвалидско осигурување	10.2.2011 г., Владанка Авировиќ	Законодавната постапка не е завршена поради прекин на мандатот.	23.3.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.	Законодавната постапка не е завршена поради прекин на мандатот.

<p>Барање за давање автентично толкување на членовите 48, 51 и 52 од Законот за управување со конфискуван имот, имотна корист и одземени предмети во кривична постапка</p>	<p>Силвана Бонева</p>	<p>Предлог автентично толкување</p>	<p>Нема</p>	<p>Автентичното толкување е изгласано.</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 211 од Законот за извршување</p>	<p>20.10.2010 г., Петар Поп-Арсов</p>	<p>Не е оправдано.</p>	<p>17.2.2011 г. Во второто мислење, Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето (првото мислење не е достапно на веб-страницата на Собранието).</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 18 од Законот за меморијални споменици и спомен-обележја</p>	<p>4.3.2011 г. Совет на општина Куманово</p>	<p>Законодавната постапка не е завршена поради прекин на мандатот</p>	<p>23.3.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.</p>	<p>4.4.2011 г. Законодавната постапка не е завршена поради прекин на мандатот.</p>

<p>Барање за давање автентично толкување на членовите 29-а и 29-д од Законот за плата и други надоместоци на пратениците во Собранието на РМ и другите избрани и именувани лица во Републиката</p>	<p>17.1.2011 г., Совет на општина Штип</p>	<p>ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано. Извештајот на ЗКП е идентичен со мислењето на Владата.</p>	<p>18.2.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање на автентично толкување на член 2 од Законот за средно образование</p>	<p>18.1.2011 г., Ванчо Коцев</p>	<p>ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано. Извештајот на ЗКП е идентичен со мислењето на Владата.</p>	<p>18.2.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 1 од Законот за амнестија.</p>	<p>11.7.2011 г., Талат Џафери</p>	<p>Предлог автентично толкување</p>	<p>11.7.2011 г. Мислењето на Владата не содржи никаква препорака и не врши толкување на спорниот член.</p>	<p>Автентичното толкување е изгласано.</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 31 став 2 и на член 77-а став 6 од Законот за извршување</p>	<p>29.7.2011 г., Цветанка Иванова</p>	<p>ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано. Извештајот на ЗКП е идентичен со мислењето на Владата.</p>	<p>7.9.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>

<p>Барање за давање автентично толкување на член 20 став 3 од Законот за бесправно изградени објекти (Службен весник на РМ бр.23/2011 и 54/2011)</p>	<p>10.8.2011 г., Марјан Ѓорчев, градоначалник на општина Кисела Вода</p>	<p>ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано. Извештајот на ЗКП е идентичен со мислењето на Владата.</p>	<p>5.10.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 31 ставови 1 и 2 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер и на член 17 став 1, член 35 од Законот за изменување и дополнување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер</p>	<p>29.8.2011 г., Михаило Џолонга</p>	<p>ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано. Извештајот на ЗКП е идентичен со мислењето на Владата.</p>	<p>30.9.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 4 став 5 од Законот за даноци на имот</p>	<p>29.8.2011 г., Михаило Џолонга</p>	<p>ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано. Извештајот на ЗКП е идентичен со мислењето на Владата.</p>	<p>12.10.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>

<p>Барање за давање автентично толкување на член 29-г од Законот за дополнување на Законот за плата и надоместоци на пратениците во Собранието на РМ и другите избрани и именувани лица и на членовите 45 и 46 став 3 од Законот за локална самоуправа</p>	<p>20.9.2011 г., Ивица Конеvски, градоначалник на општина Аеродром</p>	<p>ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано. Извештајот на ЗКП е идентичен со мислењето на Владата.</p>	<p>25.10.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба)</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 2 став (1) точка 5, во врска со член 2 став (1) точка 9 од Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата</p>	<p>27.7.2011 г., Стојко Пауноски</p>	<p>ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано. Извештајот на ЗКП е идентичен со мислењето на Владата.</p>	<p>23.9.2011 г. – прво мислење; 25.10.2011 г. – второ мислење. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 9 ставови 1, 4 и 5 од Законот за спорт и на членовите 4, 16, 17, 18 и 19 од Законот за изменување и дополнување на Законот за спорт</p>	<p>18.10.2011 г., Трајчо Димков</p>	<p>Предлог автентично толкување</p>	<p>22.11.2011 г. Мислењето на Владата не содржи никаква препорака.</p>	<p>Автентичното толкување е изгласано.</p>

<p>Барање за давање автентично толкување на член 31 од Законот за постапување со бесправно изградени објекти</p>	<p>18.10.2011 г., Газменд Алији</p>	<p>ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано. Извештајот на ЗКП е идентичен со мислењето на Владата.</p>	<p>29.11.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 128 став 2 од Законот за градење</p>	<p>18.10.2011 г., Тони Трајковски, градоначалник на општина Гази Баба</p>	<p>ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано. Извештајот на ЗКП е идентичен со мислењето на Владата.</p>	<p>2.12.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 1 став 4 во врска со член 11 став 1 од Законот за основање Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен</p>	<p>Дарко Димитриески</p>	<p>На веб-страницата на Собранието на РМ нема информации за барањето.</p>	<p>На веб-страницата на Собранието на РМ нема информации за барањето.</p>	<p>На веб-страницата на Собранието на РМ нема информации за барањето.</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 132 од Законот за авторското право и сродните права</p>	<p>25.11.2012 г., Димитар Стевананџија</p>	<p>ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано. Извештајот на ЗКП е идентичен со мислењето на Владата.</p>	<p>2.12.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>

<p>Барање за давање автентично толкување на член 381 од Законот за облигациони односи</p>	<p>12.12.2011 г., Тони Тоневски, градоначалник на општина Пробиштип</p>	<p>ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано. Извештајот на ЗКП е идентичен со мислењето на Владата.</p>	<p>9.2.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 47 став 2 од Законот за стечај</p>	<p>8.2.2012 г., Соња Мираковска</p>	<p>ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано. Извештајот на ЗКП е идентичен со мислењето на Владата.</p>	<p>24.4.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 18 од Законот за пензиско и инвалидско осигурување</p>	<p>22.2.2012 г., Миле Пачемски</p>	<p>ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано. Извештајот на ЗКП е идентичен со мислењето на Владата.</p>	<p>20.3.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 11 од Законот за радиодифузна дејност</p>	<p>2.2.2012 г., Малиша Станковиќ</p>	<p>ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано.</p>	<p>30.3.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 64 став 2 од Изборниот законик</p>	<p>16.2.2012 г., пратеници од ПЕИ</p>	<p>ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано.</p>	<p>16.3.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>

<p>Барање за давање автентично толкување на член 82-б од Законот за државни службеници</p>	<p>22.2.2012 г., Маринела Тушева</p>	<p>ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано. Извештајот на ЗКП е идентичен со мислењето на Владата.</p>	<p>26.3.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 42 став 2 од Законот за водостопанства</p>	<p>22.2.2012 г., Маринела Тушева</p>	<p>ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано. Извештајот на ЗКП е идентичен со мислењето на Владата.</p>	<p>26.3.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 17-а од Законот за просторно и урбанистичко планирање</p>	<p>15.3.2012 г., Ердоган Сарач</p>	<p>ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано. Извештајот на ЗКП е идентичен со мислењето на Владата.</p>	<p>9.4.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 23 став 3 од Законот за договорен залог</p>	<p>9.7.2012 г., Владанка Авиоровиќ и Надица Танчева – Тулиева</p>	<p>Предлог автентично толкување</p>	<p>22.11.2011 г. Мислењето на Владата не содржи никаква препорака.</p>	<p>Автентичното толкување е изгласано.</p>
<p>Барање за давање автентично толкување на член 23 од Законот за постапување со бесправно изградени објекти</p>	<p>7.6.2012 г., Петар Спасов, градоначалник на општина Ново Село</p>	<p>ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано. Извештајот на ЗКП е идентичен со мислењето на Владата.</p>	<p>2.7.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.</p>	<p>Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).</p>

Барање за давање автентично толкување на одредби од Законот за градење	13.6.2012 г., Советот на општина Делчево	ЗКП носи извештај со кој барањето се смета за неоправдано. Извештајот на ЗКП е идентичен со мислењето на Владата.	5.7.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето.	Се одбива барањето (Не е оправдано и нема потреба).
Барање за давање автентично толкување на член 25 точка 9 од Законот за даноци на имот	Руфи Османи, градоначалник на општина Гостивар	На веб-страницата на Собранието на РМ нема информации за барањето.	5.7.2011 г. Владата му предлага на Собранието да не го прифати барањето	На веб-страницата на Собранието на РМ нема информации за барањето.

ПРИЛОГ 2: Опис на методологијата и на примерокот на истражувањето за перцепцијата на граѓаните

Методологија за избор и процедура за селекција на испитаниците. Истражувањето е спроведено на повеќестепен случаен примерок, со интервју лице во лице, со прашалник и пенкало во домот на испитаникот. Примерокот е подготвен со користење на податоците од Државниот завод за статистика (попис на населението од 2002 година и последната достапна проценка на населението од 31.12.2009 година) за популација над 15 години, според образовната структура на населението, според видот на населеното место и според националната припадност. Истражувањето се одржа од 23 до 30 мај 2012 година, непосредно по одлуката на НАТО Македонија повторно да не биде поканета.

Примерок. Примерокот се состои од 1208 испитаници, од кои 601 машки и 607 (50,2%) женски на возраст од 15 до 91 година. Просечната возраст изнесува 43 години. Испитаниците доаѓаат од 63 различни општини, од сите региони на државата. Најголем број од нив доаѓаат од скопскиот регион (29,1%); 15% доаѓаат од полошкиот регион, 11,6% од пелагонискиот, 10,8% од југозападниот, 9% од источниот, 8,5% од југоисточниот, 8,4% од североисточниот, а во најмал број, односно, 7,6% доаѓаат од вардарскиот регион. Најголем број од испитаниците (42,7%) живеат во руралните средини, односно, во села, 8,9% доаѓаат од помал град, 28,3% од град, а секој петти испитаник живее во главниот град Скопје.



Образовната структура на испитаниците е следнава: 117 или 9,7% од испитаниците немаат завршено основно образование, а речиси еден во четири испитаници (23,1%) има завршено (само) основно образование. Повеќе од половина од испитаниците се со завршено средно образование, и тоа, 37,6% со средно насочено (стручно), а 15,1% со гимназиско образование. 33 испитаници, односно, 2,7% имаат вишо образование, 9,8% се со завршен факултет, а 24 испитаници, односно, 2% од испитаниците завршиле постдипломски студии. Постојат големи старосни разлики меѓу испитаниците со различно образование. На пример, оние без образование се најстари и, во просек, имаат по 60 години, додека оние со завршено гимназиско образование се најмлади и просечно имаат само 35 години. Тука треба да се земе предвид дека испитаниците од 15 до 22 години во голем процент сè уште се во образовен процес, и нивното последно завршено образование не го отсликува секогаш финалното образование кое ќе го стекнат.

Образование	Фреквенција	%
Ниско	396	32,8
Средно	637	52,7
Високо (вклучително и вишо)	175	14,5
Вкупно	1208	100,0

Етничка структура. Најголем број од испитаниците се изјаснија како етнички Македонци (64,8%); 24,7% како етнички Албанци; 5,1% како етнички Турци; 0,1% како Власи; 2,4% како етнички Роми; 1,2% како етнички Срби, и 1,6% со друга етничка припадност.

Статус на пазарот на труд и економска моќ. Што се однесува до статусот на пазарот на труд, 28,4% од испитаниците се декларираат како вработени со полно работно време; 2,6%, со скратено работно време. Невработени, стечајци или технолошки вишок се 28,2% од испитаниците, како домаќинки се декларирале 12,2% од испитаниците, студенти, односно, ученици има 11,6%, а пензионери се 16,9% од испитаниците.

Статус на пазарот на труд	Фреквенција	%
Вработен со полно работно време	343	28,4
Вработен со скратено работно време	32	2,6
Невработен, стечаец, технолошки вишок	341	28,2
Домаќинка	147	12,2
Студент / ученик	141	11,6
Пензионер	205	16,9
Вкупно	1208	100,0

Од вработените, најголем број работат како квалификувани работници со средно образование, следени од работниците со помалку од средно образование и од службениците.

Занимање	Фреквенција	%
Самовработен, занаетчија	52	4,3
Раководител, шеф, менаџер, директор	30	2,5
Службеник со вишо или високо образование	55	4,5
Службеник со средно или пониско образование	55	4,5
Квалификуван работник со средно образование	109	9,0
Работник со помалку од средно образование	56	4,7
Полиција, армија	5	,4
Земјоделец, фармер	13	1,0
Вкупно	375	31,0
Останати	833	69,0
	1208	100,0

Просечните месечни примања на домаќинствата се ниски, што укажува на слабата економска ситуација и на малата куповна моќ на испитаниците. Како што може да се види од табелата, 80,6% од испитаниците можат да го купат само неопходното или дури ни тоа (секој петти Македонец над 15 години не може да си го дозволи ниту неопходното).

Месечни примања по домаќинство	Фреквенција	%
0 - 6.000 ден.	134	11,1
6.001 - 12.000 ден.	246	20,4
12.001 - 18.000 ден.	231	19,1
18.001- 24.000 ден.	188	15,6
24.001 - 30.000 ден.	135	11,1
31.001 + ден.	139	11,5
Не знае / Одбива да одговори	136	11,2
Вкупно	1208	100%

Куповна моќ	Фреквенција	%
Можам да купам сè што сакам	22	1,8
Можам да купам нешто повеќе од неопходното	204	16,9
Можам да го купам само неопходното	721	59,7
Не можам да го купам дури ни неопходното	252	20,9
Не знае/ Одбива да одговори	9	8
Вкупно	1208	100,0

БИБЛИОГРАФИЈА

AURESCO B., *Study on Democratic Control of Armed Forces: Why Control the Armed Forces?*, Council of Europe, Venice Commission, 2007

BOBBIO N., *Democracy and Dictatorship: The Nature and Limits of State Power*, Polity Press, 1989

ComSec and CPA, *The Role of the Opposition*, London, ComSec, 1998

EUROPEAN COMMISSION, *Annual Progress Report for Macedonia*, EC, 2008

EUROPEAN COMMISSION, *Annual Progress Report for Macedonia*, EC, 2011

EUROPEAN COMMISSION, *Annual Progress Report for Macedonia*, EC, 2012

EUROPEAN COMMISSION, *Parliamentary Oversight of Security and Intelligence Agencies in the European Union*, 2011

INTER-PARLIAMENTARY UNION, *Parliament and Democracy in the 21st Century*, New York, 2005

KORUNOVSKA N., and DANILOVSKA D., *Wall of Silence: One Year of the Implementation of the Free Information Act in Macedonia*, FOSM, 2007

McELDOWNEY J., and LEE C., *Parliament and Public Money*, Palgrave, 2005

MILL J.S., *Representative Government*, 1861; available online at: http://www.constitution.org/jsm/rep_gov.htm

OECD, *DAC Guidelines and Reference Series: Security System Reform and Governance*, 2005

PELIZZO R., and STAPENHURST R., ed., *Legislatures and Oversight*,
Word Bank Institute, 2004

SAHGAL V., *The Importance of Quality Parliamentary Oversight: A Global
Overview*, World Bank, 2001

ZVOMA A., *The Challenges Parliamentary Committees Face in Exercising
Oversight Functions on the Executive*, Inter-Parliamentary Union, 2010

WESTMINISTER, Вестминистер Фондација за Демократија,
Зајакнување на парламентарноста и демократијата, 2009, достапна на:
http://www.wfd.org/upload/docs/prospectus_maced_final.pdf

ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА (ДЗР), *Годишен извештај на
Државното завод за ревизија за 2010 година*, ДЗР, 2011

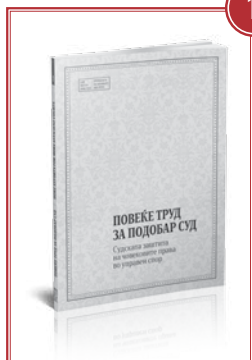
ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА (ДЗР), *Годишен извештај на
Државното завод за ревизија за 2011 година*, ДЗР, 2012

Други анализи од едицијата Примената на законите под лупа

1

ПОВЕЌЕ ТРУД ЗА ПОДОБАР СУД

Судската заштита
на човековите права
во управен спор

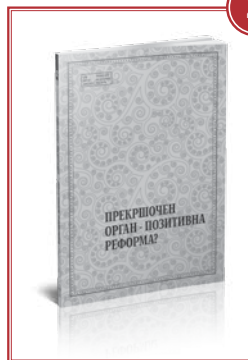


MORE EFFORTS FOR MORE EFFICIENT COURTS

Court protection of
human rights in
administrative disputes

2

ПРЕКРШОЧЕН ОРГАН - ПОЗИТИВНА РЕФОРМА?



MISDEMEANOR BODY - POSITIVE REFORM?

3

ИЗВЕШТАЈ ВО СЕНКА ЗА КОМИСИЈА ВО СЕНКА

Извештај за работата на
Комисијата за заштита
од дискриминација
во првата година од
нејзиното постоење



SHADOW REPORT F OR SHADOWED COMMISSION

Commission for Protection
against Discrimination's
Performance in the
First Year of Operation

4

ПАРЛАМЕНТАРНАТА КОНТРОЛА НАД ВЛАДАТА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА



PARLIAMENTARY CONTROL OVER THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF MACEDONIA

5

МАКЕДОНСКА ЛУСТРАЦИЈА (АПРИЛ 1999-2012 ГОДИНА) – НАСТАНИ, ИЗЈАВИ, НАСЛОВИ

Примена на
лустрациските прописи

СЛЕДУВА

MACEDONIAN LUSTRATION (APRIL 1999 - 2012) – EVENTS, STATEMENTS, AND NEWSPAPER ARTICLES

Application of Lustration Laws



