

ДЕМОКРАТИЈА И ЧОВЕКОВИ ПРАВА

# ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ВОНРЕДНИ ОКОЛНОСТИ

м-р Славица Грковска

м-р Тања Томиќ

декември, 2020



ДЕМОКРАТИЈА И ЧОВЕКОВИ ПРАВА

# ФУНКЦИОНИРАЊЕ НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ВОНРЕДНИ ОКОЛНОСТИ

м-р Славица Грковска

м-р Тања Томиќ

декември, 2020

## ИМПРЕСУМ

**Издавач:**

Фондација “Фридрих Еберт”,  
канцеларија Скопје

**Автори:**

м-р Славица Грковска,  
м-р Тања Томиќ

**Лектура:**

Инда Савиќ Костова

**Печати:**

Контура

**Тираж:**

200

Искажаните ставови на експертите не мора да соодветствуваат со ставовите на издавачот.

# СОДРЖИНА

<b>1.</b>	<b>ВОВЕД</b> .....	<b>5</b>
1.1.	ДЕФИНИРАЊЕ НА ПРОБЛЕМОТ И ОСНОВНИТЕ ПОИМИ.....	5
1.2.	ЛЕГИСЛАТИВА .....	6
<b>2.</b>	<b>СТРУКТУРНА ПОСТАВЕНОСТ НА СОБРАНИЕТО</b> .....	<b>11</b>
2.1	ПРАТЕНИЦИ .....	11
2.2	СТРУЧНА СЛУЖБА .....	12
<b>3.</b>	<b>РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕ</b> .....	<b>14</b>
3.1	МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕ .....	14
3.2	РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕ .....	14
3.2.1	КОМПАРАТИВНИ ПРИМЕРИ ЗА МЕРКИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ВО ДРУГИТЕ ПАРЛАМЕНТИ...	14
3.2.2	АНАЛИЗА НА ИНТЕРВЈУА.....	16
<b>4.</b>	<b>ЗАКЛУЧОЦИ</b> .....	<b>19</b>
<b>5.</b>	<b>ПРЕПОРАКИ</b> .....	<b>20</b>



# 1

## ВОВЕД

Потребата од анализирање на начините на работа на Собранието на Република Северна Македонија и креирање решенија за нивна надградба, произлезе од моменталните состојби со кои се соочува Собранието за време на пандемијата со Ковид-19.

Целокупната ситуација изнесе на површина одредени слабости при функционирање на системот, но, истовремено, уште повеќе ја нагласи потребата за забрзување на одредени процеси кои беа започнати, особено за довршување на процесот на дигитализација на државните институции, па вклучително и на Собранието.

Самиот факт што за првпат во поновата историја светот се соочува со пандемија од ваков вид, ги стави институциите пред предизвикот да се реорганизираат на начин на којшто ќе овозможат флексибилност во функционирањето што не би смеело да се одрази на: демократичноста, ефикасноста и ефективноста на нивното функционирање. Воедно, дополнителен предизвик за Собранието е да обезбеди и да овозможи пратениците непречено да го остваруваат своето право и обврска да го искажат својот став на седниците (било пленарни или на работните тела) да доставуваат свои предлози и непречено и недвосмислено да гласаат по предложените точки од дневниот ред.

Со првите случаи на пратеници позитивни на вирусот (а со тоа и првите пратеници кои се во изолација заради контакт со колеги позитивни на вирусот) се отвори прашањето за начинот и можноста пратениците во целост да си ја извршуваат должноста без да имаат обврска физички да бидат присутни во собраниската зграда, со цел да се превенира здравјето и безбедноста на секој од пратениците и вработените во стручните служби на Собранието. Дополнително, тоа го отвори и прашањето за немање регулатива во државата за начините и протоколите за функционирање во период на прогласена вонредна состојба.

Целта на оваа анализа е да се увидат целосно состојбите од сите аспекти, да се оценат можностите за подобрување на истите, како и да се предложат можни решенија кои би овозможиле непречено функционирање на институциите во вакви и слични услови.

### 1.1 ДЕФИНИРАЊЕ НА ПРОБЛЕМОТ И ОСНОВНИТЕ ПОИМИ

Начинот на функционирање на Собранието на Република Северна Македонија е дефиниран во Уставот на РСМ<sup>1</sup>, Законот за Собранието<sup>2</sup> и Деловникот за работа на Собранието<sup>3</sup>. Токму од пропишаните членови во овие документи, како и од недостатокот на легислатива за функционирање на институциите во вонредни околности, произлегува проблемот на неможност за целосна функционалност на Собранието за време на пандемијата со Ковид-19. Иако во овој момент појавата на пандемијата го иницираше воочувањето на проблемот, неспорно е дека со истиот Собранието може да се соочи и во други случаи на вонредни околности.

Причините за проблемот можат да се лоцираат во недореченост или непостоење на легислатива која ја регулира областа на работењето на Собранието во услови на вонредни околности, но и во недостатокот на политички договор кај партиите за ад-хок надминување на проблемите.

Под „вонредни околности“ во смисла на овој документ се подразбираат сите околности кои оневозможуваат вообичаено функционирање на Собранието, а можат да бидат предизвикани од услови на пандемија, кризна состојба која претставува ризик по: добрата, здравјето и животите на луѓето и животните, или опасност по безбедноста на Републиката, или на нејзин дел,

1 <https://sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf>  
 2 <https://sobranie.mk/zakon-za-sobranieto-na-rm.nspix>  
 3 <https://sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/Delovnik-naSRMPrecistentekstAvgust13.pdf>

природни катастрофи, како и други околности што ќе оневозможат работење и функционирање на Собранието со физичко присуство во собраниската зграда или, пак, го прават физичкото присуство загрозувачко по здравјето и безбедноста и на вработените, и на избраните и именуваните функционери во Собранието.

„Кризна состојба“ е состојба предизвикана од ризици и опасности кои можат да ги загорзат: добрата, здравјето и животот на луѓето и животните и безбедноста на Републиката, за чија превенција и/или справување е потребна употреба на поголем обем на ресурси.<sup>4</sup>

## 1.2 ЛЕГИСЛАТИВА

Прогласувањето на вонредна состојба на територијата на Република Северна Македонија, или на нејзин дел, е предвидено во член 125 и член 126 од Уставот, додека прогласување на кризна состојба е предвидено со Законот за управување со кризи.

Во земјите во регионот постојат специфични одредби во нивните уставни, како и закони коишто се применуваат за вонредни состојби (војна и/или други јавни вонредни состојби што го загрозуваат животот на нацијата).

### АЛБАНИЈА

Уставот на Република Албанија, во членовите од 170-176, ги регулира мерките преземени во итни состојби. Поконкретно, во член 170, Уставот предвидува видови на вонредни мерки што можат да се изречат заради: воена состојба, вонредна состојба или состојба на природна катастрофа, мерки што траат сè додека траат ваквите услови.

Членовите 171 и 172 од Уставот предвидуваат прогласување на воена состојба во случај на вооружена агресија против Република Албанија, во случај на надворешни закани или кога обврската за заедничка одбрана произлегува од меѓународен договор. Член 173 од Уставот регулира прогласување вонредна состојба, во случај на опасност по уставниот поредок и јавната безбедност. Со членот 174 од Уставот се уредува прогласувањето на состојба на елементарна непогода за спречување или отстранување на последиците од елементарна непогода или технолошка несреќа. Првиот се прогласува од Собранието, а самото Собрание може да го продолжи

до 90 дена. Вториот се декларира од Советот на министри и може да се продолжи (без ограничување) по договор на Собранието. Видот на режимот (вонредна/природна катастрофа) дефинира кои права можат/не можат да бидат ограничени.

Покрај тоа, според членот 101 од Уставот, Советот на министри, во случај на потреба и вонредна состојба, може да издаде, на своја одговорност, нормативни акти со сила на закон за преземање привремени мерки. Овие нормативни акти веднаш се доставуваат до Собранието, кое за таа цел се свикнува во рок од 5 дена. Овие акти ја губат силата ретроактивно ако не бидат одобрени од Собранието во рок од 45 дена од доставување на предлогот. Владата издаде неколку нормативни акти со сила на закон за време на кризата со Ковид-19.

Двата обични закони: „Закон за цивилна заштита“ и „Закон за спречување и контрола на инфекции и заразни болести“, ги регулираат обичните овластувања на надлежните државни органи кои не спаѓаат во режимот за вонредна состојба.

Законот бр. 45/2019 „За цивилна заштита“ е обичен закон кој има за цел да го намали ризикот од катастрофи и спроведување на цивилната заштита за да гарантира заштита на: човечкиот живот, имот, културно наследство, и сл. Овој закон го регулира: функционирањето на системот за цивилна заштита; одговорностите на институциите и структурите на овој систем; меѓународната соработка; правата и обврските на граѓаните и приватните субјекти; образованието; обука и инспекцијата.

Член 17, став (б) од Законот бр. 45/2019 „За цивилна заштита“ предвидува Собранието да врши парламентарна контрола врз прашањата поврзани со цивилната заштита.

Законот бр. 15/2016 „За превенција и контрола на инфекции и заразни болести“, со измени и дополнувањата, е обичен закон и има за цел да го заштити населението од инфекции и заразни болести, дефинирајќи ги правилата и активностите за: навремено откривање, идентификување, превенција и нивна контрола. Овој закон ги дефинира одговорностите и улогата на здравствените услуги, јавните здравствени услуги, како и другите актери од сите нивоа, јавни и нејавни, во преземањето мерки за: спречување, контрола, лекување, следење, обезбедување финансирање и споделување на одговорности за заразни болести и настани од јавно значење.

<sup>4</sup> <http://cuk.gov.mk/mk/%D0%BB%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D1%81%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%B0%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8.html>



## БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

Уставот на Босна и Херцеговина не содржи одредба за регулирање на вонредна состојба. Сепак, покрај Уставот, на државно ниво, Босна и Херцеговина има и уставни на ниво на субјект (Устав на Федерацијата на БиХ и Устав на Република Српска) и Статут на округот Брчко во Босна и Херцеговина.

Уставот на Федерацијата на Босна и Херцеговина, во член IV. Б. 9, предвидува дека „Владата на Федерацијата е овластена да издава декрети со сила на закон во случај на опасност по земјата кога Собранието на Федерацијата не е во можност да го стори тоа. Секоја регулатива има сила на закон и не може да отстапува од правата и слободите утврдени во овој Устав “.

Уставот на Република Српска подетално ги регулира итните ситуации и можната суспензија на човековите права. Член 68, став 3 од Уставот на Република Српска пропишува дека мерките во нејзина надлежност треба да се спроведуваат во воена или вонредна состојба прогласени од институциите на Босна и Херцеговина, како и мерките што треба да се спроведат во вонредна состојба прогласена од институциите на Република Српска.

Понатаму, членот 70 предвидува дека Народното собрание, во согласност со Уставот и законот, прогласува вонредна состојба за Републиката, или дел од Републиката, во случај кога безбедноста е загрозувана заради: природни непогоди (поплави, земјотреси и пожари), природни катастрофи, епидемии, кршење на човековите права и слободи и нормалното функционирање на уставните тела на Републиката.

Членот 81 од Уставот на Република Српска ги утврдува овластувањата на Претседателот на Република Српска, како што следува: „Претседателот на Републиката, за време на воена состојба и вонредна состојба, прогласени од институциите на Босна и Херцеговина, и ако Народното собрание не е во можност да се состане, Претседателот на Републиката, на предлог на Владата или по сопствена иницијатива, по консултација со Претседателот на Народното собрание, ќе издаде уредби со сила на закон и за прашања од јурисдикцијата на Народното собрание, ги именува и ги разрешува оние функционери кои ги избира, односно именува и разрешува Народното собрание“. Претседателот на Републиката ги доставува овие уредби и одлуките за назначувања и разрешувања кои треба да ги изгласа Народното собрание веднаш штом ќе биде во можност да се состане. Во воена состојба прогласена од институциите на Босна и Херцеговина или во во-

нредна состојба, Народното собрание или Претседателот на Републиката, доколку Народното собрание не е во можност да заседава, може да донесе вонредни правни акти, кои ќе важат само за време на таквата состојба и ќе суспендираат одредени одредби од Уставот во врска со: постапката на донесување закони, други прописи и општи правни акти; овластувањата на републичките тела да преземаат одредени мерки; на одредени човекови права и слободи, освен за правата и слободите предвидени во членовите: 10, 11, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 24 и 25 од Уставот; промена на организацијата и овластувањата на извршните, управните и судските тела и нивниот персонален состав, како и територијалната организација на Републиката.

Во Законот за одбрана на Босна и Херцеговина е предвидено дека Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина е надлежно да прогласи воена состојба на барање на Претседателството на Босна и Херцеговина во случај на директен напад врз Босна и Херцеговина или дел на Босна и Херцеговина. Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина е надлежно да прогласи воена состојба на барање на Претседателството на Босна и Херцеговина кога постои закана за постоењето на Босна и Херцеговина, закана за напад врз Босна и Херцеговина или кој било дел од Босна и Херцеговина, или ако постои непосредна закана од војна (член 10). Понатаму, во членот 12 од Законот за одбрана на Босна и Херцеговина се вели дека Претседателството на Босна и Херцеговина донесува одлуки со консензус и дека е надлежно да бара прогласување на воена состојба од Парламентарното собрание на БиХ и прогласување на вонредна состојба од Парламентарното собрание на БиХ. Поглавјето IV од овој закон, со наслов: Прогласување на воена или вонредна состојба (членовите од 40-43) и Поглавјето V од овој закон, со наслов: Природни и други катастрофи и несреќи (членовите од 44-45), го регулираат прашањето за барањата за прогласување воена состојба или вонредна состојба, како и роковите за разгледување или ангажирање на вооружените сили на Босна и Херцеговина во случај на природни и други катастрофи и несреќи.

Покрај Законот за одбрана на БиХ, Рамковниот закон за заштита и спасување на луѓе и материјални добра од природни и други непогоди во БиХ генерално ги регулира прашањата за: заштита и спасување на луѓе и материјални добра од природни или други непогоди во Босна и Херцеговина преку реализација на меѓународните обврски и соработка во спроведувањето на мерките за заштита и спасување, односно цивилната заштита; надлежности на институциите и телата на Босна и Херцеговина во областа на

заштита и спасување на луѓе и материјални добра од природни или други непогоди во Босна и Херцеговина; координација на активностите на институциите и телата на Босна и Херцеговина, администрациите за граѓанска заштита на субјектите и надлежното тело за цивилна заштита на областа Брчко во Босна и Херцеговина; усвојување и координација на планови и програми за заштита и спасување од природни или други непогоди.

Во Федерацијата БиХ и областа Брчко во Босна и Херцеговина, дефинициите за природни и други катастрофи се предмет на Законот за заштита и спасување на луѓе и материјални добра од природни и други катастрофи на Федерацијата БиХ и Закон за заштита и спасување на луѓе и материјални катастрофи од природни и други непогоди во областа Брчко на БиХ. За разлика од законските аранжмани на ниво на БиХ, Федерацијата БиХ и областа Брчко на БиХ, во Република Српска постои Закон за заштита и спасување во итни случаи на Република Српска, кој прецизно го дефинира концептот на вонредна состојба и го регулира типот и категоријата на: превентивни, заштитни и спасувачки мерки.

Во Босна и Херцеговина постои и Закон за заштита на населението од заразни болести на Федерацијата БиХ и Закон за заштита на населението од заразни болести на Република Српска.

## БУГАРИЈА

Уставот на Република Бугарија, член 84, точка 12, му дава овластување на Народното собрание да прогласи воена состојба или друга вонредна состојба на целата национална територија, или на дел од неа, постапувајќи по предлог на Претседателот или Советот на министри.

Претседателот објавува воена состојба во случај на вооружен напад на Бугарија, или како одговор на потребата за итно почитување на меѓународните обврски, или ќе прогласи воена состојба, или друга вонредна состојба, кога и да не заседава Народното собрание. Во такви случаи, Народното собрание се свикува веднаш за да се произнесе за одлуката (член 100, став 5 од Уставот).

Во случај на војна, воена состојба или друга вонредна состојба што се случила за време на мандатот на Народното собрание, или по истекот на истиот, мандатот на Собранието се продолжува сè додека не завршат наведените околности (член 64, став 2 од Уставот).

Покрај тоа, Владата може да воведо посебни мерки врз основа на Законот за здравје, изменет и дополнет во 2020 год., во функција на пандемијата со Ковид-19.

Законот за заштита од катастрофи од 2006 год. ги регулира мерките што треба да се преземат за време на вонредни ситуации. Овој закон претежно ги регулира активностите на државните служби во случаи на локални катастрофи и предвидува посебен правен режим во такви ситуации.

Поради пандемијата со Ковид-19, Народното собрание на Република Бугарија донесе обичен акт, прогласен со Резолуција на Народното собрание од 13 март 2020 год., за мерките и дејствата за време на вонредната состојба и за справување со последиците. Заштитата на здравјето на граѓаните е регулирана и со Законот за здравје од 2004 год., кој, исто така, беше изменет за време на пандемијата.

## ГРЦИЈА

Уставната рамка за итни ситуации на грчкиот Устав содржи два механизма за справување со итни ситуации. Првиот е содржан во член 48 од грчкиот Устав (1975) и се однесува на ситуации на војна или мобилизација заради надворешни опасности, непосредна закана за националната безбедност, или вооружен удар насочен кон уривање на демократскиот поредок. Во оваа ситуација, Собранието, на предлог на Владата, може да прогласи состојба на опсада на целата, или дел од грчката територија. Ова вклучува пропишување на многу посебни овластувања на извршната власт, што може да ги суспендира уставните права, како што се: правото на собирање, habeas corpus, правото на здружување и слободата на говорот и печатот.

Во случаи на војна или мобилизација, или заради соочување со непосреден социјален итен случај што може да го загрози јавниот ред и мир, во игра влегуваат и други одредби, како што е член 18 (3), кој дозволува употреба на државните ресурси, или член 22 (4), кој дозволува барање за користење на ресурсите на личниот имот на граѓаните и други правни лица. За прогласување на состојба на опсада се одлучува со одлука на Собранието, објавена од Претседателот на Републиката. Може да трае не повеќе од 15 дена и секое продолжување мора да биде потврдено од Собранието. За време на состојба на опсада, Претседателот на Републиката може, по предлог на Владата, да издаде закон за вонредни состојби насочен за враќање на функционирањето на уставните институции. Состојбата на опсада е механизам од многу специфична и инвазивна природа, со строги услови и предмет на рестриктивно толкување, и тоа го прави несоодветен за употреба за време на пандемијата од корона вирусот.

Втора алатка што ја нуди грчкиот Устав за вонредни ситуации е онаа за издавање законодавство под „состојба на нормалност“, но со можност за користење „брза патека“. Соодветно на тоа, членот 44 (1) од Уставот дава можност, кога тоа го бараат вонредни околности од итна и непредвидлива природа, Претседателот да издаде акти со законодавна содржина со исто правно дејство како и обичните закони. Истите мора да бидат доставени до Собранието за ратификација во рок од 40 дена, а потоа да бидат ратификувани во рок од три месеци, доколку не престанат да важат. Оваа одредба се смета дека е посоодветна за соочување со: природни, социјални, економски или други видови вонредни ситуации кои не подразбираат вежба на воена сила или немири. Актите со законодавна содржина донесени според член 44, беа користени за време на економската и финансиска криза со која се соочи Грција во последната деценија. Соодветни тела се одговорни за спроведување на реакцијата на државата во итен случај: Генерален секретаријат за цивилна заштита и, во областа на јавното здравје; Европската парламентарна служба за истражување (EPRS); како и Националната организација за јавно здравје. Грчкиот правен систем, исто така, го овластува Генералниот секретар на Секретаријатот за цивилна заштита да прогласи вонредна состојба за природни или технолошки катастрофи (член 25 од Законот 4662/2020), што не може да трае повеќе од шест месеци. Сепак, не е прогласена таква вонредна состојба за пандемијата од корона вирусот. Актите со законодавна содржина се дополнети со заеднички министерски одлуки и циркулари за да се овозможи нивно спроведување. Итни мерки за справување со пандемијата од корона вирусот се донесени во Грција согласно член 44 (1) од Уставот.

## СРБИЈА

Уставот на Република Србија детално го регулира прашањето за вонредна состојба. Членот 200 од Уставот предвидува дека кога „опстанокот на државата или нејзините граѓани е загрозен од јавна опасност“, Собранието прогласува вонредна состојба за период од 90 дена максимум, продолжен за уште 90 дена, со мнозинство гласови од вкупниот број народни избраници. Собранието, исто така, може да преземе мерки што отстапуваат од човековите и малцинските права.

Прогласувањето на вонредна состојба од страна на Претседателот треба да биде потврдена од Собранието во рок од 48 часа, веднаш штом ќе биде во можност да се состане. Доколку тоа не се случи, одлуката престанува да важи веднаш по завршувањето на првата седница на

Собранието одржана по прогласувањето на вонредната состојба.

За време на вонредната состојба, Собранието се состанува без посебен повик за седница и не може да се распушти. Доколку не може да се свика Собранието, вонредната состојба ја прогласува Претседателот на Републиката, заедно со Претседателот на Собранието и Премиерот. Во случај кога Собранието не е во можност тоа да го направи, Владата може да преземе „мерки што отстапуваат од човековите и малцинските права“, со уредби, потпишани од Претседателот на Републиката. Овие уредби треба да бидат доставени за одобрување до Собранието, штом ќе биде свикано, и овие мерки треба или да се потврдат, или да престанат да важат 24 часа пред почетокот на првата седница на Собранието што би се одржала по прогласувањето на вонредната состојба.

Значи, Уставот на Република Србија детално го регулира прашањето за вонредна состојба.

Покрај тоа, Законот за одбрана, во член 4, точка 6, ја дефинира вонредната состојба, што може да настане како последица на воени или невоени Д60 закани за безбедноста. Според членовите 87 и 88, Народното собрание прогласува воена состојба или вонредна состојба врз основа на заедничкиот предлог на Претседателот и Премиерот, кои, пак, дејствуваат според Министерот за одбрана.

Покрај тоа, постои Закон за намалување на ризикот од катастрофи и управување со кризи од 2018 год. и Закон за заштита на населението од заразни болести, кој се применува во сегашната состојба на пандемијата со Ковид-19.

## ХРВАТСКА

Според членот 17 од Уставот<sup>5</sup>, Хрватска има три вида на вонредна состојба: воена состојба, непосредно загрозување на независноста и единството на Република Хрватска и тешки природни катастрофи. Освен војна, итните ситуации не треба експлицитно да се декларираат. Доколку се појави една од овие околности, одредени права и слободи гарантирани со хрватскиот Устав може да бидат ограничени под специфични услови. Според член 16 од Уставот, уставните права и слободи можат да бидат ограничени со (редовно) законодавство за заштита на слободата и правата на другите луѓе, како и: правниот поредок, јавниот морал и здравјето. Секое ограничување на правата и слободите мора да биде пропорци-

5 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651972/EPRS\\_BRI\(2020\)651972\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651972/EPRS_BRI(2020)651972_EN.pdf)

онално на природата на потребата од ограничувања во секој поединечен случај. Спротивно на тоа, одлуката за ограничување на уставните права и слободи во вонредни ситуации ја донесува хрватското Собрание, со двотретинско мнозинство од сите членови и, доколку Собранието не може да се состане на предлог на Владата, со Претседателот на Републиката со копотпис од Премиерот. Опсегот на ваквите ограничувања мора да одговара на природата на опасноста и не може да резултира со дискриминаторски одредби врз основа на: раса, боја на кожа, пол, јазик, религија и национално или социјално потекло. Мора да бидат почитувани одредбите на Уставот во врска со: животот, забраната за тортура, сурово или понижувачко постапување или казнување, кривични дела и казни, како и слободата на мислата, совеста и уверувањето.

Кога се осврне на прашањето за корона вирусот, хрватската Влада одлучи да не ја активира уставната рамка за итни состојби, потпирајќи се врз постојната законска рамка за цивилна заштита и спречување на заразни болести, иако со некои измени и дополнувања. Две измени беа особено важни за измена на рамката. Нова одредба, член 22а, беше воведена во Законот за системот за цивилна заштита и потоа се користеше како правна основа за донесените одлуки. Оваа одредба наведува дека во случај на посебни околности што вклучуваат настан или состојба што не може да се предвиди, и што, меѓу другото, ги доведува во опасност животот и здравјето на граѓаните, органот за цивилна заштита може да донесе одлуки и упатства што ги спроведуваат локалните и регионалните единици за цивилна заштита. Законот за заштита од заразни болести, кој предвидува кои епидемиолошки мерки треба да се преземат за време на епидемијата, исто така, претрпе измена, со која се овозможи на Министерот за здравство да постапува според предлозите на Хрватскиот институт за јавно здравје, а не на Органот за цивилна заштита, како што беше пред измената.

## РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА

Согласно Уставот на Република Северна Македонија: „Вонредна состојба настанува кога ќе настанат големи природни непогоди или епидемии“. Постојењето на вонредна состојба на ниво на цела територија, или нејзин дел, го утврдува Собранието на предлог на Претседателот на Републиката, Владата, или најмалку 30 пратеници. Собранието носи одлука со која се утврдува постоење на вонредна состојба со двотретинско мнозинство од вкупниот број на пратеници и може да трае до 30 дена. Ако Собранието не може да се состане, одлука за постоење на вонредна состојба донесува Претседателот на Републиката и му ја поднесува на Собранието на потврдување, штом тоа ќе биде во

можност да се состане. При постоење на вонредна состојба, во согласност со Уставот и закон, Владата донесува уредби со законска сила. Ваквото овластување на Владата трае до завршување на вонредната состојба, за што носи одлука Собранието.

Во Република Северна Македонија нема посебен закон со кој се регулира вонредна состојба. Постојат следните обични закони: Закон за управување со кризи, Закон за заштита на населението од заразни болести и Закон за јавно здравје.

За разлика од вонредната состојба, во согласност со чл. 30 од Законот за управување со кризи: „Кризна состојба се прогласува заради справување со кризна состојба која претставува ризик по добрата, здравјето и животите на луѓето и животните, или опасност по безбедноста на Републиката, или на нејзин дел“. Заради предлагање одлуки и обезбедување: постојани консултации, координација, навремена реакција, ефикасност и соодветно искористување на расположливите ресурси во случај на кризна состојба, во системот за управување со кризи се формира: Управувачки комитет и Група за процена и Центар за управување со кризи. Управувачкиот комитет го сочинуваат министрите за: внатрешни, здравство, транспорт и врски, одбрана, надворешни работи и раководителот на Групата за процена. Во Управувачкиот комитет учествува и еден претставник од Комисијата за одбрана и безбедност на Собранието, од редот на членовите на Комисијата од најголемата политичка партија во опозиција, и еден претставник од Кабинетот на Претседателот на Република Северна Македонија. Владата донесува одлука за постоење на кризна состојба, го определува подрачјето зафатено со кризната состојба и за одлуката веднаш го информира Собранието и Претседателот на државата. Одлуката за постоење на кризна состојба не може да трае подолго од 30 дена. Ако кризната состојба продолжи да трае повеќе од 30 дена, Владата треба да побара одобрување од Собранието за продолжување на рокот или да предложи прогласување на воена или вонредна состојба.

Деловникот за работа, во кој е пропишано функционирањето на Собранието, според член 8 („Одредбите на овој Деловник соодветно се применуваат во работата на Собранието во случај на воена или вонредна состојба, доколку со Уставот или со овој Деловник поинаку не е определено“) важи и во вонредна и воена состојба, односно во овие ситуации Деловникот не предвидува начин на функционирање на Собранието различен од тој во нормални услови. Дополнително, ниту Законот за Собрание не пропишува на кој начин би требало да функционира Собранието во вонредна или воена состојба.

## 2

# СТРУКТУРНА ПОСТАВЕНОСТ НА СОБРАНИЕТО

Согласно уставното уредување на Република Северна Македонија, Собранието е претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на Републиката. Собранието е еднодомно и го сочинуваат од 120 до 140 пратеници кои се избираат на општи, непосредни и слободни избори, со тајно гласање. Мандатот на пратениците трае четири години и тие не можат да бидат отповикани.

Организацијата и функционирањето на Собранието се уредуваат со Уставот на Република Северна Македонија, Законот за Собранието и Деловникот на Собранието, а за негово непречено функционирање во стручна и административна смисла се задолжени собраниските стручни служби.

## 2.1 ПРАТЕНИЦИ

Согласно Уставот, пратеникот ги претставува граѓаните за време од 4 години и во Собранието одлучува по свое уверување. Мандатот на пратеникот почнува да тече од конститутивната седница на Собранието, и тоа новоизбраното Собрание се состанува на конститутивна седница најдоцна 20 дена по одржаните парламентарни избори. Избори за пратеници во Собранието се одржуваат во последните 90 дена од мандатот на стариот пратенички состав или во рок од 60 дена од денот на распуштањето на Собранието.

Пратеникот не може да биде повикан на кривична одговорност или да биде притворен за искажано мислење или за гласање во Собранието ниту, пак, може да биде притворен без одобрување на Собранието, освен ако е затечен во вршење кривично дело за кое е пропишана казна затвор во траење од најмалку пет години.

Пратеникот може да поднесе оставка. Пратеникот оставката ја поднесува лично на седница на Собранието. На пратеникот му престанува мандатот кога е осуден за кривично дело за кое е пропишана казна затвор во траење од најмалку пет години. На пратеникот може да му биде одземен мандатот кога е осуден за кривично или друго казниво дело што го прави недостоен за вршење на функцијата пратеник, како и за неоправдано отсуство од Со-

бранието повеќе од шест месеци. Одземањето на мандатот го утврдува Собранието со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Собранието работи на седници кои ги свикува претседателот на Собранието и е во постојано заседание. Од редот на пратениците, Собранието избира претседател и еден или повеќе потпретседатели, со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Собранието на Република Северна Македонија:

- Го донесува и изменува Уставот;
- Донесува закони и дава автентично толкување на законите;
- Ги утврдува јавните давачки;
- Донесува републички буџет и завршна сметка на буџетот;
- Донесува просторен план на Републиката;
- Ратификува меѓународни договори;
- Одлучува за војна и мир;
- Донесува одлука за менување на границата на Републиката;
- Донесува одлука за стапување и истапување од сојуз или заедница со други држави;
- Распишува референдум;
- Одлучува за резервите на Републиката;
- Основа совети;
- Избира Влада на Република Северна Македонија;
- Избира судии на Уставниот суд на Република Северна Македонија;
- Врши избор и разрешување на судии;
- Врши избори, именувања и разрешувања и на други носители на јавни и други функции утврдени со Уставот и со закон;
- Врши политичка контрола и надзор над Владата и над другите носители на јавни функции што се одговорни пред Собранието;

- Дава амнестија;
- Врши други работи утврдени со Уставот.

Според член 69 од Уставот, Собранието може да работи ако на седницата присуствува мнозинството од вкупниот број пратеници. Собранието одлучува со мнозинство гласови од присутните пратеници, а најмалку со една третина од вкупниот број пратеници, ако со Уставот не е предвидено посебно мнозинство.

Седниците на Собранието се јавни, иако Собранието може да одлучи да работи без присуство на јавноста со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Право да предлага донесување на закон има секој пратеник во Собранието, Владата на Република Северна Македонија и најмалку 10.000 избирачи. Иницијатива за донесување на закон до овластените предлагачи може да даде: секој граѓанин, група граѓани, институции и здруженија.

Интерпелација може да се поднесе за работата на секој носител на јавна функција, Владата и секој нејзин член поединечно, како и за прашања од работата на државните органи. Интерпелација можат да поднесат најмалку пет пратеници. Пратеничко прашање може да постави секој пратеник.

Собранието основа постојани и повремени работни тела. Собранието може да основа анкетни комисији за сите области и за секое прашање од јавен интерес. Предлог за основање анкетна комисија можат да поднесат најмалку 20 пратеници. Собранието основа Постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот. Во Собранието на Република Северна Македонија се основаат постојани работни тела за разгледување на предлози на закони и други општи акти што ги донесува Собранието, за следење на извршувањето на актите на Собранието, како и за проучување и претресување на други прашања од негова надлежност. Работните тела можат да воспоставуваат меѓународна соработка во областите за кои се основани.

Претседателите, замениците на претседателите, членовите на работните тела и нивните заменици се избираат од редот на пратениците во Собранието.

Во работата на работните тела учествуваат претседателот и членовите на работното тело, а во случај на нивна спреченост за присуство на седницата на комисијата, определуваат нивен заменик од редот на замениците на членовите на комисијата.

Како постојани работни тела на Собранието се основаат: Комисија за уставни прашања; Законодавно-правна комисија; Комисија за одбрана и безбедност; Комисија за политички систем и односи меѓу заедниците; Комисија за надворешна политика; Комисија за европски прашања; Комисија за прашања на изборите и именувањата; Постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот; Комисија за надзор над работата на Агенцијата за национална безбедност и на Агенцијата за разузнавање; Комисија за надзор над спроведување на мерките за следење на комуникациите; Комисија за финансирање и буџет; Комисија за економски прашања; Комисија за земјоделство, шумарство и водостопанство; Комисија за транспорт, врски и екологија; Комисија за образование, наука и спорт; Комисија за култура; Комисија за здравство; Комисија за труд и социјална политика; Комисија за локална самоуправа; Комисија за еднакви можности на жените и мажите и Комисија за деловнички и мандатно-имунитетни прашања.

На Парламентарните избори одржани оваа година, во пратеничкиот состав се избрани 120 пратеници кои произлегуваат од 20 политички партии и еден независен пратеник и функционираат во 4 пратенички групи. Моменталниот сооднос на парламентарното мнозинство предводено од СДСМ е 61 пратеник наспроти опозициските партии.

Според постојните правила, правото на глас на пратениците е индивидуално и тие го даваат својот глас со лично присуство на работните тела и пленарните седници на Собранието.

Предизвикот наметнат со појавата на пандемијата е да се обезбеди сигурен и ефикасен систем за далечинско непречено и ефикасно функционирање на пратениците и службите во Собранието кој во исто време ќе ја обезбеди целата демократичност, правата и обврските што ги имаат пратениците како претставници на народот кога се физички присутни во Собранието.

## 2.2 СТРУЧНА СЛУЖБА

Собранието основа Служба која овозможува стручна и административна поддршка на неговата работа.

Службата се состои од следниве организациони единици:

- Државни советници;
- Сектор - Кабинет на Претседателот на Собранието;
- Сектор на Генералниот секретар на Собранието;

- Законодавно-правен сектор;
- Сектор за седници на Собранието;
- Сектор за работни тела на Собранието;
- Сектор за јавно информирање, односи со јавноста, подготовка на статистички материјали и документација и библиотека;
- Сектор за меѓународна соработка на Собранието;
- Сектор за поддршка на Националниот совет за евроинтеграции;
- Сектор за информатички и комуникациски технологии;
- Сектор за финансиски прашања;
- Сектор за административни работи;
- Сектор за преведување;
- Сектор за поддршка на Советот на собранискиот канал;
- Посебна организациона единица - Парламентарен институт;
- Посебна организациона единица - Одделение за внатрешна ревизија;
- Посебна организациона единица - Одделение за управување со човечки ресурси.

Со Службата раководи Генерален секретар на Собранието, а му помагаат двајца заменици на Генералниот секретар.

Согласно мерките кои беа донесени од страна на Владата, а врз основа на препораките на Комисијата за заразни болести, Собранието работи со намален капацитет заради ротирање на вработените во стручните служби, што се одразува на функционирањето на пратениците, седниците на работните тела и на пленарните седници и го забавува комплетното функционирање на Собранието.

## 3

# РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕ

### 3.1 МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕ

Предмет на истражувањето е начинот на функционирање на Собранието, како и можностите за негова непречена работа во ситуации на вонредни околности. Притоа, начинот на функционирање беше анализиран како од аспект на пропишани документи, така и од аспект на спроведување во пракса.

При реализација на истражувањето се користеа квалитативни техники: анализа на содржина и интервјуа. При анализата на содржина се користеа сите законски и подзаконски акти кои го регулираат работењето на Собранието, како и Уставот на Република Северна Македонија. Дополнително се разгледуваа и начините на работа на собранијата како на соседните, така и на европските држави, а и веќе подготвени анализи и истражувања на темата. Интервјуата беа реализирани со 8 најзасегнати личности, и тоа: Претседател на Собранието, Генерална секретарка на Собранието, 4 координатори на пратенички групи, раководител на Секторот за информатички и комуникациски технологии и член на Законодавно-правниот сектор.

### 3.2 РЕЗУЛТАТИ ОД ИСТРАЖУВАЊЕ

#### 3.2.1 КОМПАРАТИВНИ ПРИМЕРИ ЗА МЕРКИТЕ ПРЕЗЕМЕНИ ВО ДРУГИТЕ ПАРЛАМЕНТИ

##### АЛБАНИЈА

Активноста на Албанското собрание беше суспендирана од 9-ти март 2020 год. до 16-ти април 2020 год., освен за онлајн активности на собраниските комисији. Собранието ги усвои амандманите бр. 12/2020 на Деловникот за работа на Собранието со цел да се адаптира собраниската активност на условите предизвикани од пандемијата. На тој начин, почнувајќи од 17-ти април оваа година, седниците на Албанското собрание се одвиваат далечински, користејќи софтвер на надворешен сервис провајдер.

##### БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

Од средината на март 2020 год., до крајот на мај 2020 год., има прекин во работата на законодавните тела. На пример, како што може да се види од веб страницата на Националното собрание, по седницата на 28 март 2020 год., кога беше донесена одлуката за прогласување вонредна состојба, првата седница се одржа на 23 мај 2020 год.

Првата сесија на Претставничкиот дом на Парламентарното собрание на Босна и Херцеговина по 11 март 2020 год. се одржа на 28 април 2020 год. Тоа беше итна седница на која, меѓу другото, беше изменет и дополнет Деловникот за работа на Претставничкиот дом на Парламентарното собрание на БиХ, со што се даде можност за одржување на седници онлајн само во исклучителни околности.

Во врска со Собранието на Федерацијата БиХ, на вонредните седници одржани на 7 април 2020 год. (Претставнички дом) и на 8 април 2020 год. (Дом на народите), беа усвоени измени и дополнувања на Деловникот за работа на домовите кои овозможуваат итните седници да се одржат далечински.

##### БУГАРИЈА

Бугарскиот Устав не предвидува можност за делегирано законодавство, вклучително и за време на вонредна состојба. Така, Собранието во Бугарија останува единствената институција која ги носи најважните норми дури и во случај на војна, опсада или вонредна состојба.

Согласно тоа, Бугарското собрание гласаше за суспендирање на сите седници на Собранието за време на сите пленарни сесии за времетраењето на вонредната состојба. Националното собрание, во такви услови разгледува само прашања директно поврзани со итни случаи предизвикани од пандемијата.

Националното собрание, согласно член 86, став 1 од Уставот на Република Бугарија одлучи да одржува редовни пленарни седници само во четврток и петок (Одлука во врска со работата



на Националното собрание за време на вонредна состојба, СГ, број 22 од 2020 год.). За време на вонредната состојба, Националното собрание ги разгледува и гласа како приоритетни предлог-законали и предлог-акти поврзани со вонредната состојба.

Подоцна, на 3 април, со нова одлука со која се надополнува претходната, Националното собрание донесе одлука за време на вонредната состојба да се применуваат следниве посебни правила:

- Претседателот на Националното собрание ги дистрибуира примените предлог-законали само на матичната комисија, а нацртите на актите да се носат со едно гласање - само на една комисија;
- Член 45, став 2 од Деловникот за работа на Националното собрание не се применува (оваа одредба го регулира отсуството од Националното собрание);
- Утврдувањето кворум пред отворањето на пленарна седница се врши преку компјутерски систем на гласање, бидејќи регистрацијата на пратениците започнува 1 час пред најавеното време на започнување на седницата;
- За време на дебатите за точка на дневниот ред, говорниците, членовите на водечкиот комитет и другите пратеници ќе бидат присутни во салата, а се препорачува присуство на не повеќе од 1/4 од сите пратеници во исто време;
- По завршувањето на расправата за точките на дневниот ред на седницата, Претседателот утврдува почетно време за гласање за предлог-законали што се дискутираат на првото гласање и нацрт-актите донесени на едно гласање, што не може да биде порано од 30 минути по крајот на последната дебата. Гласањето се спроведува преку компјутерски систем на гласање според распоред утврден од Претседателот, бидејќи на пратениците им се препорачува да бидат поделени во две групи, кои гласаат последователно во салата. По завршувањето на гласањето, резултатите ќе бидат утврдени и сумирани од страна на секретарите на Националното собрание и ќе му бидат предадени на Претседателот, кој ќе ги објави за време на истата седница;
- Рокот за писмени предлози од пратениците за предлог-законали донесени на прво читање е 24 часа;
- Кога се разгледуваат предлог-законали, ќе се одржи второ читање по доставувањето на извештаите на матичните комисиии и дискусиите за нив; претседателот одредува почетно време за гласање за предлог-законали за кои се дискутира, што не може да биде порано од 30 минути по завршувањето на последната дебата. Гласањето се спроведува преку компјутерски систем на гла-

сање според распоред утврден од Претседателот, бидејќи на пратениците им се препорачува да бидат поделени во две групи, кои гласаат последователно во салата. Гласот на секоја група ќе биде глава по глава, дел по дел, или текст по текст, сè додека не се исцрпат содржините на релевантниот извештај за второто гласање и предлозите дадени за време на дебатата. По завршувањето на гласањето, резултатите се утврдуваат и сумираат од страна на секретарите на Националното собрание и му се доставуваат на Претседателот, кој ќе ги објави за време на истата седница.

## ХРВАТСКА

Хрватското собрание ги ограничи своите седници. Донесени се специјални мерки за да им се овозможи на комисиите да одржуваат состаноци од далечина. Комисиите гласаат преку е-пошта или СМС. По паузата за Велигден, Собранието продолжи со работа во зградата на Собранието, која беше поправена по оштетувањето од силниот земјотрес на 22 март. За првпат, гласањето на пленарната седница се одржа во три различни сали со цел да се обезбеди социјално дистанцирање.

Бирото на Собранието се согласи да усвои измени во Деловникот што се однесуваат на функционирање на Собранието во вонредни околности, како што е пандемијата.

Софтверот за далечински состаноци е стациониран во рамките на инфраструктурата на Собранието.

Во ноември, Хрватското собрание го измени својот Деловник со мнозинство гласови, усогласувајќи го со Одлуката на Уставниот суд со која се укина регулативата со која се ограничува бројот на пратеници кои можат да учествуваат на седници, државни мислења и одговори заради антикоронавирусните мерки<sup>6</sup>.

Изменетиот Деловник за работа им овозможува на сите пратеници преку видео врска да учествуваат на седници во неколку комисиии истовремено.

Пратениците кои се заразени од коронавирусот или се самоизолирани, преку видео врска можат од дома да гласаат, или да учествуваат во дебати. Ова не се однесува на здрави пратеници.

Доколку спикерот и сите негови заменици се во изолација, спикерот може да овласти пратеник да претседава со седница.

<sup>6</sup> <https://www.sabor.hr/en/press/news/parliament-amends-rules-procedure>

## ГРЦИЈА

За време на кризата, Собранието на Република Грција одлучи да ја приспособи својата работа за да избегне присуство на премногу пратеници во исто време.

Постојаните комисиии се состануваат кога е потребно и физички, и од далечина.

На пленарните сесии се дискутира за нацрт-законите и збор се дава само половина од времето предвидено со Деловникот, на: известувачите, специјалните говорници, претставниците на парламентарните групи, еден или неколку говорници од секоја парламентарна група, министрите, а по барање, на премиерот и на лидерите на опозициските партии.

Говорниците (со исклучок на известувачите) се обраќаат од нивното место, а не од говорницата. За гласање, пратениците влегуваат и излегуваат од пленарната просторија еден по еден, за да се избегне пренатрупаност. Гласовите по пошта, исто така, се прифаќаат.

Далечински систем за состаноци беше развиен, тестиран и подготвен да работи два дена пред да започне карантинот. Софтверот е cloud решение, но прилагоден на потребите на Грчко-то собрание со шифрирање и конфигурација на интерфејсот на специјалните параметри.

## КОСОВО

Според член 4 од Деловникот за работа, Собранието на Република Косово и неговите работни тела може да одржуваат седници надвор од седиштето на Собранието.

## СРБИЈА

Деловникот за работа на Националното собрание на Република Србија не дозволува далечинско работење. Сепак, повеќето вработени во Националното собрание работат од дома, освен оние чие присуство е важно за неговото функционирање.

На 28 април 2020 год. се одржа пленарна седница на Националното собрание со физичко присуство на сите пратеници, со преземање на сите потребни медицински превентивни мерки.

## ЦРНА ГОРА

Собранието на Република Црна Гора одржува комбинација на далечински и сесии со физичко присуство на пратениците. Во текот на првите два месеца од пандемијата, Собранието продолжи да се одржува физички, но со соодветно социјално дистанцирање и медицински

превентивни мерки воспоставени во сите собраниски простории. Имаше помалку присутни парламентарци во пленарната сала и беа преземени сите неопходни медицински превентивни мерки.

Првата пленарна сесија беше организирана на 22 април, а првите состаноци на комисиите, на 16 април. Се одржаа пленарни сесии со пратеници физички присутни, со соодветни мерки за социјално дистанцирање. Организирани се состаноци на комисиите со комбинација на физичко присуство на пратениците и учество преку онлајн платформа.

Повеќето од собранискиот персонал работат далечински, со физичко присуство кога е потребно.

Zoom и Cisco Webex се користат за далечински состаноци, чиј организатор е Собранието на Република Црна Гора.

## ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ

На почетокот на април, Европскиот парламент донесе одлука и започна да ги одржува своите седници виртуелно.

Конференцијата на претседателите го ажурираше календарот на активности на Европскиот парламент за да воведо дополнителни датуми за состаноци на далечина за органите на управување на Парламентот, комисиите и политичките групи.

Европскиот парламент се согласи да воведо алтернативен систем за далечинско гласање. Согласно состојбата со јавното здравство, тоа ќе овозможи да се одржи гласање со соодветни заштитни мерки за да се осигури дека гласовите на членовите се индивидуални, лични и слободни.

### 3.2.2 АНАЛИЗА НА ИНТЕРВЈУА

Интервјуата беа реализирани во периодот од 9-ти, до 20-ти ноември 2020 год. и тоа со: Претседателот и Генералниот секретар на Собранието на Република Северна Македонија, координаторите на пратеничките групи, раководителот на Секторот за информатички и комуникациски технологии и член на Законодавно-правниот сектор.

Сите интервјуирани посочија дека во моментов Собранието се соочува со проблеми во нормалното функционирање. Дел од нив се однесуваат на: неможност за обезбедување кворум заради тесното парламентарно мнозинство;

карантинот или изолацијата на дел од пратениците; немањето потпретседатели; нема формирано билатерални и мултилатерални групи за соработка; нема буџетски совет; не може да се обезбедат асистенти на пратеничките групи; забавено работење и намален капацитет за реализација на активностите потребни за непречено функционирање заради ротационо работење на стручните служби, заради пандемијата.

Како дел од причините за ваквите проблеми беше потенциран фактот дека нема легислатива која ќе го уреди начинот на функционирање на институциите во услови на вонредни околности; не може да се постигне согласност меѓу парламентарните групи за начинот на кој Собранието треба да работи, прилагодувајќи се на настанатата ситуација; одреден број на пратеници и вработени во стручните служби се во самоизолација или карантин, што дополнително ја отежнува целата ситуација. Во случаи кога има пратеници кои се во самоизолација, со посебни протоколи тие се присутни во посебни простории во Собранието од каде можат да работат, но во случаи кога се во карантин заради констатирано присуство на вирусот, нема начин кој ќе овозможи тие да бидат вклучени во работата. Така, на пример, во периодот на реализација на интервјуата, четворица пратеници од владејачкото мнозинство се со решение за самоизолација или карантин и не можат да се вклучат во работењето, со што се доведува во опасност и усвојувањето на Буџетот за 2021 година, што е посебно штетно во година на пандемија.

Од технички аспект, пак, беа потенцирани техничките недостатоци на конференциската сала во која, во моментот, Собранието ги држи пленарните седници. Имено, во салата нема опрема за говорење на самите маси на пратениците, а нема ни технички услови за гласање бидејќи пратениците гласаат со картончиња во боја. Дополнително, во периоди кога работат и неколку комисии паралелно се ангажираат камермани од МТВ, бидејќи стручните служби не располагаат со доволно вработени да можат паралелно да снимаат повеќе работни тела.

Сите интервјуирани истакнаа дека веќе е разговарано за можностите за надминување на овие, но и проблеми кои би произлегле од други слични ситуации, од типот на земјотреси, пожари, и слично. Притоа, разговарани беа две опции.

Едната опција опфаќа изнаоѓање на краткорочно решение, односно измена на Деловникот за работа на Собранието со цел да се овозмо-

жи во периодов на пандемијата пратениците кои се во изолација или карантин да можат далечински да ја извршуваат својата работа, односно онлајн, користејќи модерни технологии. Ова е решение кое го поддржуваат владејачките пратенички групи, додека опозициските пратенички групи сметаат дека ова е само обид на владејачките партии да си обезбедат брзо кворум, наместо да седнат и да преговараат со нив со цел да се изнајде консензуално решение. Притоа, од технички аспект ќе биде потребно да се направи доопремување на пленарната сала со монитор на кој би се емитувала дискусијата и гласањето на оние кои физички не се присутни во салата, како и да се обезбеди одлучување по слободна волја на пратеникот кој се вклучува онлајн.

Втората опција е изнаоѓање на долгорочно решение, односно подготовка на посебен закон за функционирање на институциите во вонредна состојба, со кој би се пропишале точни правила и процедури на кој начин би требало да функционира секоја институција во вакви случаи. Ваквото решение може да се подготвува подолго време без, притоа, да се попречува во нормалното функционирање на Собранието во време на пандемија, да се вклучат сите политички партии и стручната фела во неговата подготовка, како и да се предвидат различни методи за функционирање. Ова решение го поддржуваат сите пратенички групи.

Со начинот на кој функционираат други парламенти, сите интервјуирани истакнаа дека се запознаени, потенцирајќи дека сите веќе имаат воведено или целосно работење онлајн, или комбиниран пристап на присуство на дел од пратениците во сала, а дел со вклучување онлајн. Задршката на опозициските партии во овој дел е што сметаат дека голем дел од земјите кои применуваат вакво работење многу подемократски се развиени од нашата држава, како и дека тие немаат доверба во функционирањето на нашите институции, односно дека тоа нема да се искористи за загрозување на безбедноста на пратениците и нивното право на слободно одлучување и гласање според личното убедување.

Сите интервјуирани, вклучително и Претседателот и Генералниот секретар на Собранието, изразија политичка волја за измена на потребната легислатива со цел да се овозможи работа на Собранието и во време на вонредни околности. Покрај измените на легислативата потребно ќе биде и креирање на технички можности во Собранието. Секторот за информатички и комуникациски технологии веќе има изготве-

но предлог кој е доставен до Претседателот на Собранието, кој предвидува техничко решение за прилагодување на е-Парламентот. Тој веќе функционира за законодавството, и едноставно што е потребно да се направи е да се изврши надградба на софтверот за работа и на пратениците и на стручната служба од дома, но и нивно вклучување од пратеничките канцеларии во Собранието, со што би се избегнало физичко присуство во една сала на поголем број пратеници и вработени од службите. Според нив, тоа е и најдобро решение бидејќи и гласањето ќе оди директно на е-Парламент и ќе може да се следи веднаш. За реализирање на овој предлог ќе треба да се докипира Секторот и со луѓе, и со буџет. Засега, се размислува за решенија за пленарни седници со различни модели, меѓу кои: со физичко присуство, без физичко присуство, користење стрим на веб страница. Новата модернизирана верзија на е-Парламент ќе овозможи паралелно да се прикажуваат 4-6 стрима од повеќе сали, што сега не е случај, но за тоа е потребно дополнително и софтверско и хардверско решение, како и изработка на нова веб страница.

За комплетна дигитализација на функционирањето на Собранието, потребно е да се обезбеди уште една многу важна компонента која се однесува на користење дигитални потписи и дигитални штембили, за да можат пратениците дигитално да ги потпишуваат. Во овој момент, документите се скенираат и се користат токени за идентификација во системот на е-Парламент, иако постојат закони со кои веќе е овозможена дигитална работа со документи преку кои може дигитално да се свикува седница, да се приклучат пратеници кон документи, да се предлага амандмани. Потребна е набавка на дигитални сертификати од валиден акредитиран субјект (КИБС, Телеком), но сè уште не е во употреба дигитален штембил за да може архивата да работи дигитално. Во таков случај би постоеле сите услови Владата и Собранието дигитално да бидат поврзани така што секој документ што ќе биде усвоен на седница на Влада автоматски да биде испратен до Собранието. Во однос на техничкото функционирање како пример беше потенцирана Естонија, која веќе подолго време функционира скоро целосно електронски.

## 4

## ЗАКЛУЧОЦИ

Истражувањето покажа дека постои потреба од измена на легислативата според која работи Собранието со цел да се овозможи целосна функционалност во ситуација на вонредни околности, како и потреба од дополнително техничко доопремување на Собранието.

Карактеристично за нашата држава е што постапката за прогласување на вонредна состојба е предвидена само во два члена од Уставот (125 и 126), а голем дел од државите имаат изгласано посебен закон за прогласување на вонредна состојба. Немањето посебен закон за прогласување на вонредна состојба е правен недостаток и е потребно што е можно побрзо да се донесе посебен закон за прогласување на вонредна состојба во согласност со Уставот.

Дополнително, се покажа дека треба да се работи на промовирање на политичка транспарентност, односно континуирано задржување на истите принципиелни позиции на политичките партии барем во период од 2 последователни години. Имено, формулацијата во член 69 во Уставот која доведува до различни толкувања, гласи: „Собранието може да работи ако на седницата присуствува мнозинството од вкупниот број пратеници“. Оваа формулација од дел од владејачките и дел од опозициските партии се толкува како пресудна за неможност за работа на пратениците онлајн. Но, истата формулација е во член 19 од Законот за Влада со кој се регулира начинот на работата на Владата: „По прашањата од својата надлежност Владата работи и одлучува ако на седницата присуствуваат повеќе од половината членови на Владата“. И покрај истата правна формулација за присуство на седници, во периодот на Техничката влада од 03.01.2020 год., истата ги држеше своите седници онлајн, иако во неа партиципираа и претставници на владејачките и опозициските партии кои сега ја спорат можноста и Собранието да работи онлајн. Од тие причини, треба да се работи на издигнување

на свеста кај политичките партии за потребата за конзистентност во нивните ставови, а во насока на обезбедување услови за долгорочно планирање на демократските процеси.

Во други држави, како што се: Албанија, Естонија, Обединетото Кралство, но и во Европскиот парламент, терминот присуство се толкува пошироко, односно опфаќа и виртуелно присуство доколку се обезбедени сите услови кои ќе овозможат непречено извршување на функцијата пратеник и недвосмислено обезбедување на неговото слободно право на одлучување и гласање.

Во услови кога техничко-технолошкиот развој се развива забрзано, новите технологии кои стојат на располагање овозможуваат поедноставување на функционирањето и зголемување на ефикасноста во функционирањето на Собранието, од една страна, но и намалување на трошоците за секојдневно работење на Собранието, од друга страна (како, на пример, немање потреба за физичко присуство во Собранието за поднесување на: предлог-закопи, амандмани, стратегии, итн., туку користење на дигитален потпис, но и тековно-оперативни трошоци, итн.).

Исто така, можноста од виртуелна комуникација ќе овозможи непречено одвивање и на меѓународната соработка на Собранието со останатите собранија и меѓународни организации кои веќе се приспособија на новите околности и функционираат виртуелно со различни модалитети.

Сепак, најголемата пречка за постигнување на договор за брзи измени на Деловникот во оваа смисла е немањето доверба меѓу парламентарните групи од опозицијата и власта дека ваквиот начин на функционирање нема да биде злоупотребен од страна на власта.

## 5

# ПРЕПОРАКИ

Да се работи на градење доверба меѓу политичките партии во функција на изнаоѓање решение прифатливи за сите субјекти;

Да се направат итни измени во Деловникот за работа на Собранието кои ќе овозможат работа на Собранието во вонредни околности, преку изнаоѓање заеднички прифатливо решение, а со цел да не се продолжи со еднаш веќе направениот преседан на менување на Деловникот со просто мнозинство;

Да се подготви и реализира целосна дигитализација на Собранието која ќе биде во функција на ефикасноста на неговото функционирање и гарантирање на можноста за исполнување на уставно гарантираните права и обврски на пратениците, можноста од непречено присуство на седници, искажување на својот став на седниците (пленарни или на работните тела), поставување прашања, како и безбедно, јасно и недвосмислено гласање за предложените точки на дневен ред;

Да се заокружи процесот на дигитализација на Собранието со обезбедување на неопходните технички средства и механизми кои ќе овозможат:

демократијата да биде осигурена;

функционирање на Собранието далечински со помош на безбеден и ефикасен систем со вградени механизми за лична регистрација и верификација на пратениците;

виртуелно или хибридно функционирање на пленарните седници и седниците на работните тела;

непречено преведување на седниците согласно позитивните законски норми и Деловникот на Собранието.

Во иднина е потребно, но што е можно побрзо, да се донесе посебен закон за прогласување на вонредна состојба во согласност со Уставот, во кој ќе бидат пропишани начините на функционирање на сите институции во вакви услови. Од исклучително значење е ваквиот закон да се подготви низ широк консултативен процес, кој ќе ги вклучува сите политички партии (вклучително и оние кои немаат пратеници во Собранието), здруженијата на граѓани, како и експерти од областа на политички систем и други сродни области.









