



**KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**

# ПАРЛАМЕНТАРНО ПРАВО

---

проф. д-р Гордана Силјановска-Давкова  
проф. д-р Тања Каракамишева-Јовановска  
проф. д-р Александар Спасеновски

[www.kas.de](http://www.kas.de)

## **ИМПРЕСУМ**

### **Наслов:**

ПАРЛАМЕНТАРНО ПРАВО

### **Автори:**

проф. д-р Гордана Силјановска-Давкова  
проф. д-р Тања Каракамишева-Јовановска  
проф. д-р Александар Спасеновски

### **Рецензенти:**

проф. д-р Саво Климовски  
проф. д-р Цирил Рибичич, Емеритус

### **Издавач:**

Фондација Конрад Аденауер во Република Северна Македонија  
Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје

### **Координација:**

Давор Пашоски  
Јоханес Д. Раи

### **Лектура:**

Ивана Коцевска

### **Компјутерска подготовка и печат:**

Винсент графика ДОО Скопје

### **Тираж:**

300 примероци

**Книгата може бесплатно да се преземе на официјалната интернет-страница на Претставништвото на Фондацијата Конрад Аденауер: [kas.de/nordmazedonien](http://kas.de/nordmazedonien)**

### **Напомена:**

Ставовите изнесени во книгата не се ставови на Претставништвото на Фондацијата Конрад Аденауер, туку се лични гледишта на авторите.

Со одлуката за утврдување потреба за издавање учебник и определување рецензенти бр. 02-1185/16 од 7.10.2019 година донесена на Наставно-научниот совет на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје на седницата одржана на 4.10.2019 година, се одобри користењето на оваа книга како учебник по предметот Парламентарно право.

Сите права се заштитени. Ниту еден дел од овој учебник не може да биде репродуциран или користен во која било форма за умножување, фотокопирање или чување во информатички системи, без претходна дозвола од авторите.



УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“  
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“

# ПАРЛАМЕНТАРНО ПРАВО

---

Изборно право и парламентарна демократија

проф. д-р Гордана Силјановска-Давкова  
проф. д-р Тања Каракамишева-Јовановска  
проф. д-р Александар Спасеновски



# Содржина

---

<b>ПРЕДГОВОР</b>	<b>11</b>
------------------	-----------

---

<b>ПРВ ДЕЛ: ЗА ПАРЛАМЕНТАРНОТО ПРАВО И ПАРЛАМЕНТОТ - ОСНОВНИ СОЗНАНИЈА И КАТЕГОРИИ</b>	<b>15</b>
--	-----------

---

Глава 1: Основни теоретски согледувања за местото, значењето, улогата и важноста на парламентарното право како гранка на јавното право и како посебна научна дисциплина	16
---	----

---

1. Поимот на парламентарното право како посебна научна дисциплина и како гранка на јавното право .....	16
2. Парламентарното право како посебна научна дисциплина и нејзината сродност со другите научни дисциплини .....	18

Глава 2: Парламентот како основа на парламентарното право	22
---	----

---

1. Парламентот како централна институција на проучување на парламентарното право .....	22
2. Генеza на поимот парламент .....	25
3. Парламентот и начелото на поделба на власта .....	27
4. Организациска структура на парламентот (еднодомни и дводомни парламенти) .....	29
4.1 Внатрешна организација на парламентите .....	35
4.1.1 Органи од стручно-технички карактер .....	36
4.1.2 Органи од политички карактер (пратенички групи, пратенички фракции, клубови...) .....	37
5. Функции на парламентот .....	39
5.1 Уставотворна и законодавна функција на парламентот .....	39
5.2 Контролна и надзорна функција на парламентот .....	39
5.3 Функција на претставување и легитимитет .....	43

1. Пратенички (парламентарен) мандат – поим и видови .....	46
1.1 Карактеристики на императивниот (врзан) мандат .....	47
1.2 Карактеристики на слободниот или претставнички (репрезентативен) мандат .....	48
2. Институтот отповикување (recall) на мандатот на избраните функционери .....	50
2.1 Главни причини за активирање на институтот отповикување .....	52
2.2 Отповикувањето и демократијата .....	54
2.3 Политичката природа на отповикувањето .....	56
2.4 Различни објаснувања за причините на отповикување.....	59
2.5 Историска заднина на институтот отповикување.....	61
3. Модерна варијанта на отповикувањето .....	62
4. Дебата за отповикувањето – „за“ или „против“ .....	65

1. Теоретски осврт на ограничувањето на мандатот и правото на повторен (ре) избор на носителите на политички функции.....	69
2. Историски осврт на ограничувањето на мандатот.....	71
3. Уставно-правен аспект на ограничувањето на мандатот и правото на повторен (ре)избор на претседателот на државата .....	73
4. Дебата „за“ или „против“ ограничувањето на мандатот на носителите на политичките функции.....	76
5. Теоретски и уставно-правен осврт на институтот инкомпатибилност .....	79
6. Инкомпатибилност versus неизборност.....	84
7. Економска инкомпатибилност.....	88

**ВТОР ДЕЛ: ИЗБОРИ, ИЗБОРЕН СИСТЕМ И ИЗБОРНА КАМПАЊА 91**

---

1. Поим на изборите .....	92
2. Поим на изборен систем .....	94
2.1 Изборен систем во потесна смисла на зборот .....	95
2.1.1 Мнозински изборни системи .....	95
2.1.2 Полупропорционални изборни системи .....	96
2.1.3 Пропорционални изборни системи .....	97
2.1.4 Мешовити изборни системи .....	98

3. Избирачко право – поим, значење и карактеристики .....	99
4. Функции на изборите и видови избори .....	102

---

Глава 2: Изборна кампања .....	107
--------------------------------	-----

---

1. Поим на изборна кампања .....	107
2. Неколку теории за однесувањето на гласачите .....	111
3. Како се планира и како се подготвува изборната кампања? .....	112
4. Значење и важност на изборната кампања .....	113
5. Видови изборни кампањи .....	115
6. Најпознати искуства на негативни изборни кампањи.....	120
7. Облици на финансирање на изборните кампањи (буџетско и приватно).....	125
7.1 Јавно (буџетско) финансирање .....	127
7.1.1 Пристап до медиуми – бесплатно медиумско покривање и даночно олеснување .....	128
7.1.2 Политичките фондации како форма на индиректно финансирање на изборните кампањи .....	129
7.1.3 Кои се главните недостатоци на јавното финансирање? .....	130
7.2 Приватно финансирање на изборните кампањи .....	130
8. Незаконско финансирање на изборните кампањи .....	131
9. Анализа на ограничувањата во финансирањето на изборните кампањи .....	132

---

<b>ТРЕТ ДЕЛ: ПОЛИТИЧКАТА КУЛТУРА И ДИЈАЛОГОТ</b> .....	<b>139</b>
--	------------

---

Глава 1: Политичката култура и парламентот .....	140
--	-----

---

1. Што е политичка култура? .....	140
2. Видови политичка култура .....	143
3. Политичка социјализација и граѓански тренинг .....	145
4. Политичка култура и парламентарна демократија .....	147
5. Осврт кон формите на манифестација на политичка некултура – македонски лекции .....	148
5.1 Злоупотреба на воспоставените изборни правила во функција на коригирање изборниот резултат спротивно на волјата на граѓаните .....	149
5.2 Злоупотреба на деловничките собраниски процедури .....	149

---

**ЧЕТВРТИ ДЕЛ: КОМПАРАТИВЕН ОСВРТ** **153**

---

Вовед: Парламентарното право и системите на организација на власта ..... 154

Глава 1: Законодавната власт во Обединетото Кралство ..... 164

---

Глава 2: Законодавната власт во САД ..... 182

---

Глава 3: Законодавната власт во Франција ..... 197

---

Глава 4: Законодавната власт во Швајцарија ..... 211

---

Глава 5: Законодавната власт во Германија ..... 215

---

---

**ПЕТТИ ДЕЛ: МАКЕДОНСКАТА ЗАКОНОДАВНА ВЛАСТ – ИСТОРИСКИ ПРЕГЛЕД И СЕГАШНИ ОСОБЕНОСТИ** **221**

---

Глава 1: Собранието во Социјалистичка Република Македонија (СРМ) ..... 222

---

1. Положбата на Собранието на СРМ според Уставот на СРМ од 1974 ..... 222

2. Состав и избор на соборите во Собранието на СРМ ..... 224

3. Делокруг и надлежности на соборите на Собранието на СРМ ..... 226

4. Деловник на Собранието на СРМ ..... 230

4.1 Јавно (буџетско) финансирање ..... 231

4.2 Право на пратениците да поставуваат пратенички прашања и да добиваат известувања ..... 234

4.3 Обезбедување услови за употреба на својот мајчин јазик и писмо ..... 238

4.4 Имуитет и престанок на мандатот на пратениците во Собранието на СРМ ..... 239

4.5 Начин на остварување на функциите на Извршниот совет во Собранието ..... 241

4.6 Известување на Собранието за работата на Извршниот совет ..... 243

4.7 Одговорност на Извршниот совет ..... 244



---

Вовед .....	245
1. Уставна и законска положба на Собранието со Уставот од 1991 година .....	250
2. Конституирање на Собранието – елементи на конститутивната седница .....	252
2.1 Избор на Верификациона комисија .....	253
2.2 Избор на Комисија за прашања на изборите и именувањата и избор на претседател и потпретседатели на Собранието .....	256
2.2.1 Надлежности на претседателот, на потпретседателите и на генералниот секретар на Собранието .....	260
3. Видови работни тела – постојани и повремени .....	262
4. Комитет за односи помеѓу заедниците.....	266
5. Национален совет за европски интеграции .....	266
6. Буџетски совет на Собранието .....	267
7. Собраниски телевизиски канал.....	268

---

1. Права и должности на пратениците .....	270
2. Поставување пратенички прашања .....	276
3. Поставување интерпелација .....	278
4. Прашање за гласање доверба на Владата .....	280
5. Поднесување оставка на Владата .....	281
6. Разрешување на член на Владата .....	282
7. Надзорни расправи .....	282
8. Мандат и имунитет на пратениците .....	283
9. Податоци за имотната состојба на пратениците .....	287
10. Контакти на пратениците со граѓаните во изборните единици.....	288

---

1. Уставотворна функција (надлежност) на Собранието .....	289
1.1 Фази на постапката за донесување нов Устав или за промена на Уставот .....	289
1.1.1 Овластени предлагачи за доставување предлог за пристапување кон донесување нов Устав или измена на Уставот .....	289
1.1.2 Подготвување на нацрт-амандманите на Уставот .....	290
1.1.3 Предлог на амандмани на Уставот .....	291
1.1.4 Изгласување на предлог-амандманите на Уставот .....	292
1.1.5 Постапка за донесување уставен закон за спроведување на Уставот и одлука за прогласување на уставниот закон .....	292

2. Законодавна надлежност на Собранието .....	293
2.1 Овластени предлагачи .....	293
2.2 Поднесување и упатување на предлогот на закон .....	294
2.2.1 Прво читање – разгледување на предлогот на законот во работните тела .....	295
2.2.2 Разгледување предлог на закон на седница на Собранието .....	295
2.2.3 Второ читање – разгледување на предлогот на закон во работните тела .....	296
2.2.4 Разгледување предлог на закон на седница на Собрание .....	298
2.2.5 Трето читање .....	298
3. Итна постапка за донесување закон .....	299
4. Скратена постапка за донесување закон .....	300
5. Потпишување и објавување на законите .....	300
6. Автентично толкување на закон .....	301
7. Постапка за донесување на државниот Буџет и завршна сметка на Буџетот .....	302
8. Изборни надлежности на Собранието .....	302
9. Постапка за ратификација на меѓународни договори .....	304
10. Постапка по граѓанска иницијатива на државно ниво .....	305
Резиме (МК) .....	308
<hr/>	
Rezyme (SQ) .....	311
<hr/>	
Summary (EN) .....	314
<hr/>	
Користена литература .....	317
<hr/>	

# Предговор

---

## Предговор

---

Парламентарното право од секогаш го привлекувало вниманието на научните работници и на истражувачите од областа на правно-политичките науки, но и на политичарите, правниците и политичките актери кои секојдневно се среќаваат со парламентарната проблематика преку работата и дејствувањето во легислативните институции.

**Имајќи предвид дека станува збор за комплексна материја која не е сведена само на проучување на важечките уставни, законски и деловнички одредби или одредбите што важеле во минатото, туку детално и длабоко ги проучува и историските, како и актуелни процеси на формирање на парламентите, настаните што ја наметнувале потребата од нивното постоење, карактеристиките и принципите на работа на парламентите, нивните внатрешни процедури на функционирање и слично, парламентарното право сè повеќе ја заслужува својата посебност во научна смисла и ја наметнува потребата од проучување како самостојна научна правно-политичка дисциплина со посебен карактер и специфична содржина.**

Кога сме кај предметот на проучување, **парламентарното право се фокусира не само на анализата на работата на парламентот во потесна смисла на зборот, туку акцентот го става и на односите кои парламентите како претставнички органи ги имаат со другите органи во парламентарниот, претседателскиот и мешовитиот систем на организација на власта, во поширока смисла на зборот.**

Сепак, ако парламентот е главниот стожер на претставничката демократија и носител на законодавната власт, парламентарното право е насочено кон проучување на најважните прашања поврзани со неговиот историски развој, неговото функционирање како законодавно тело и парламентарниот живот во целина.

Како автори на овој учебник јасно ни е дека е невозможно детално да проникнеме во сите принципи, вредности и правила поврзани со функционирањето на парламентот, но, сепак, настојувавме да ги проучиме најважните (клучните) елементи што ја чинат основата на парламентарниот живот во најширока смисла на зборот.

Во согласност со оваа цел, содржината на учебникот најнапред ги проучува најопштите институти, принципи и вредности во работењето и функционирањето на парламентите, за потоа да навлезе во компаративна анализа на историските и

современите правила на македонскиот парламентарен живот. Проучувањето на изборите и изборните кампањи го сметаме за клучно прашање во оформувањето на парламентот, а прашањата поврзани со политичката култура и политичкиот дијалог за суштинска претпоставка за нормалното одвивање на парламентарниот живот и на политиката.

Како што е посебно нагласено во учебникот, на одбраниот модел на политичка култура големо значење игра политичкиот систем, парламентот, односите со извршната власт и судството. Споредбениот осврт на работењето на неколку парламенти во светот претставува додадена вредност на трудот. Компаративната анализа секогаш има големо значење за утврдување на предностите и негативните страни на парламентарниот живот, бидејќи преку анализата можат да се предложат мерки за надминување на одредени слабости или да се надгради парламентарниот живот кога станува збор за примена на предности и добри практики.

Учебникот содржи анализи на современите парламентарни процедури во согласност со потребата од проучување на најважните алатки потребни за решавање на клучната дилема: кога и како да се употреби парламентарната моќ.

Во оваа смисла, во делот за парламентарната постапка се проучени инструментите на моќта, како и процесите преку кои се легитимира истата. Во проучувањето на парламентарната постапка се користени два пристапа – традиционалниот и демократскиот, затоа што првиот не е доволен за разбирање на современите демократски феномени и правила.

Токму новите правила и начела се суштината на современото парламентарно право. Меѓу нив се вбројуваат: принципот на заштита на малцинствата кога се спроведува мнозинскиот принцип при парламентарното одлучување, а поради спречување на т.н. тиранија на парламентарното мнозинство, принципите на транспарентност, отчетност и одговорност на пратениците, принципот на слободно изразување на мислењето на пратениците во дебатите и работата на парламентот, како и принципот на демократска организација на парламентот.

Парламентите и нивната работа несомнено го привлекуваат вниманието на сите оние кои имаат директен или индиректен интерес за нив и за нивното функционирање во рамките на организацијата на државната власт.

**Невозможно е да се добие целосна претстава за политичкиот систем на една земја без да се познава и да се проучи нејзиниот парламент и парламентарниот живот низ историска и современа призма. Токму оваа суштинска констатација на парламентарното право како научна дисциплина му дава уште поголемо значење.**

Предизвикот да навлеземе во парламентарните феномени, но и во севкупниот парламентарен живот ни беше главната водилка во пишувањето на овој учебник. **Се надеваме дека нашиот научен предизвик, сфатен како акција за истражување на парламентарниот свет, го преточивме во корисно четиво од полза не само за нашите студенти, туку и за пошироката стручна и научна публика.**

**Веруваме дека учебникот „Парламентарно право“ на адекватен начин ги детектира најважните аспекти на функционирањето на парламентите и го олеснува нивното проучување од сите агли – теоретски, практичен, филозофски и искуствен.**

Учебникот, пред сè, е наменет на студентите од правните студии, политичките студии, студиите по новинарство, како и на студиите за односи со јавноста, на студентите на мастер студиите на насоката уставно право и мастер студиите на политички науки. Истовремено, со оглед на целите на секој високошколски учебник, веруваме дека учебникот ќе им биде од полза на практичарите кои се занимаваат или се интересираат за оваа проблематика.

Напоменуваме дека ова е прв учебник по „Парламентарно право“ на Правниот факултет „Јустинијан Први“, но и во државата, со должна почит кон скриптата по овој предмет чиј автор е пензионираниот професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“, проф. д-р Саво Климовски.

Би сакале да упатиме посебна благодарност до Претставништвото на Фондацијата Конрад Аденауер во Скопје што излезе во пресрет и го поддржа издавањето на овој учебник, овозможувајќи истиот да им биде дистрибуиран на студентите и на сите заинтересирани чинители целосно бесплатно.

*Во Скопје, 2019 година*

*од авторите*



**За парламентарното право  
и парламентот –  
Основни сознанија  
и категории**

---

# Глава 1: Основни теоретски согледувања за местото, значењето, улогата и важноста на парламентарното право како гранка на јавното право и како посебна научна дисциплина

---

## 1. Поимот на парламентарното право како посебна научна дисциплина и како гранка на јавното право

Парламентарното право е посебна научна дисциплина и гранка на јавното право. Парламентарното право се занимава со детално и сеопфатно проучување на системот на правни правила, односи, процеси и состојби за и во работата и функционирањето на парламентите.

Станува збор за релативно млада научна дисциплина која своето самостојно место во научниот свет го добила кон крајот на 19 век, првенствено во француската правна литература. Имено, француските конституционалисти зборувале за два аспекта на проучување на предметот на парламентарното право како самостојна научна дисциплина.

**Првиот аспект се однесува на областа и доменот на регулирање на оваа правна дисциплина, односно на сите поважни правила за организацијата и надлежностите на парламентот, правата и обврските на пратениците и останатите вработени во парламентот, како и сите организациско-технички прашања од надлежност на парламентот, без оглед на природата и потеклото на правилата (Устав, закон, деловник и слично).**

**Вториот аспект ја објаснува правната природа на нормите што ги проучува парламентарното право.<sup>1</sup>** Во оваа смисла, вториот аспект се однесува на правните норми што произлегуваат од специфичната положба на парламентот како носител на законодавната власт и правото на самоорганизирање.

**Важно е да се напомене дека овој аспект не го занемарува општиот принцип на уставност и на законитост.** За вториот аспект од значење е проучувањето на парламентарната автономија која се сфаќа како „продолжена рака“

---

1 Ова подетално го објаснува проф. д-р Ирена Пејиќ во учебникот „Парламентарно право-француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента“, Центар за публикации, Ниш, 2006 година, стр.1-2.



на уставноста и на законитоста. На парламентот му е оставено самостојно да ги уреди правилата за внатрешната организациска структура, правилата на работа и дејствувањето на внатрешните тела.

Оттука, може да се заклучи дека **парламентарното право не ги проучува само уставните и законските одредби, туку и одредбите за парламентите содржани во другите општи акти, оние содржани во подзаконските акти, уставните конвенции и обичајните норми со кои во некои земји се регулира парламентарниот живот.**

Парламентарното право ги опфаќа не само формално-правните аспекти од вршењето на законодавната власт, туку и материјалните аспекти од работата на претставничките органи. При тоа, како основни правила што ги проучува парламентарното право се сметаат:

- › **Прво**, правилата/законите за избор на пратеници, правилата/законските одредби за водење на изборната кампања и другите изборни процеси;
- › **Второ**, правилата со кои се утврдуваат правата на парламентарното мнозинство;
- › **Трето**, правилата за правата на парламентарното малцинство/опозицијата;
- › **Четврто**, правилата за заштита на правата на независните пратеници организирани или не во пратенички групи;
- › **Петто**, правилата за заштита на правата на пратениците и правилата за заштита на парламентарните процедури.

Секое собрание или парламент усвојува свои интерни правила и истите ги вклучува во акт познат како Деловник или Правилник за работа што најчесто се усвојува со мнозинството гласови од пратениците. Содржината на правилниците и на деловниците за работа се разликуваат од држава до држава (Standing Orders, Rules of Procedure). Во некои држави, како на пример, во Обединетото Кралство, обичајното право, или парламентарните конвенции се сметаат за доминантни во регулирањето на парламентарните процедури.

Парламентарното право во оваа земја, во најголем дел, е засновано на обичајни практики кои служат за регулирање на парламентарната постапка за донесување на законите, или за постапување по други прашања од надлежност на парламентот, а кои се сметаат за активности развивани низ вековите.

**Парламентарното право освен што го проучува историскиот развој на собранието, односно на парламентот,** акцентот на истражувањето го става и на основните обележја или карактеристики на претставничкото тело, неговата внатрешна организација, прашањето на политичкото претставување, мандатот и

имунитетот на пратениците во историјата и денес, пратеничките групи, правата и обврските на пратениците, конституирањето и распуштањето на парламентите, (начинот на работа, работни тела и функционери во парламентот), процесот на донесување закони, и други правни акти, другите поважни надлежности на парламентите, меѓународна соработка меѓу претставничките тела и слично.

Не смее да се занемари и поврзаноста на претставничките органи со демократските механизми, правила и постапки за избор и контрола на претставниците, нивното кандидирање од страна на политичките партии или од страна на граѓаните преку независни листи, изборните правила поврзани со изборната кампања, како и начелата на претставничкото владеење.

И покрај нарушеното начело на поделба на власта, како резултат на засилената позиција на извршната власт во современите држави, неспорно е дека парламентот и натаму останува да биде централна институција на народното претставништво во современите уставни и политички системи.

**Во оваа смисла од големо значење е и концепцијата за слободниот/репрезентативен и врзан/императивен мандат на пратениците што ја утврдува положбата на пратениците во системот, нивните права и обврски, овластувањата, одговорноста, како и гаранциите што ја моделираат нивната правна положба во системот.**

## **2. Парламентарното право како посебна научна дисциплина и нејзината сродност со другите научни дисциплини**

**Парламентарното право е посебна и самостојна научна дисциплина.**

**Својот корен го наоѓа во уставното право како гранка на јавното право, но едновременно има сродни елементи и со други научни дисциплини од областа на правото и на политичките науки.**

Со оглед на тоа што оваа научна дисциплина ги проучува најважните прашања поврзани со настанувањето, историскиот развој, структурата, надлежностите на претставничките органи, односите меѓу парламентите и другите државни институции, од една страна, како и прашањата поврзани со правата и должностите на пратениците, на функционерите во парламентот, на постојаните и на повремениите работни тела и комисии во состав на парламентите, од друга страна, загарантирана е нејзината посебност како научна дисциплина.

**Иако е тесно поврзана со уставното право, парламентарното право има свои конкретни специфики што ја детерминираат нејзината посебност и ја одвојуваат од содржината на предметот уставно право.**

Зошто е тоа така?

Затоа што **парламентарното право не ги проучува само и единствено уставните норми што се однесуваат на претставничките тела и на амбиентот во кој функционираат, туку многу пошироко навлегува во проучувањето на изборните закони, правилата за кандидирање на пратениците, правилата за партиите, правилата за водење на изборната кампања, законите за собрание, деловници, правилници за работа и други општи акти важни за дефинирањето и утврдувањето на нивната работа и парламентарните процеси.**

**Како посебна правна дисциплина, парламентарното право најнапред се изучувало на факултетите во Франција и во Обединетото Кралство, а потоа и во останатите земји.**

**Парламентарното право е научна дисциплина која е дел од јавното право** затоа што ги проучува правилата, процесите и постапките поврзани со изборот на национални претставници во претставничките тела, начинот на внатрешното функционирање на тие тела, законодавните процедури, постапките за носење на Уставот, буџетот на државата и другите акти, правилата со кои се утврдува политичката одговорност на извршната власт, постапката за таква одговорност, етиката и политичката култура, политичкиот дијалог како суштина на односите меѓу опозицијата и власта во парламентот и слично.

**Оттука, може слободно да се констатира дека иако има многу допирни точки со уставното право,** сепак, парламентарното право има и сопствен предмет на проучување што излегува надвор од рамките на уставното право и се допира со некои други сродни научни дисциплини од областа на правото и политичките науки, како што се, на пример, политичкиот систем, современите политички системи, политичката култура, политичките партии и интересовните групи, изборното право итн.

**Со предметот политички систем,** парламентарното право има најмногу сродни точки во делот на организацијата на власта каде законодавната власт во сите конкретни модели се остварува во рамките на парламентот. **Политичкиот систем и современите политички системи ги објаснуваат спецификите на односите меѓу парламентот и извршната власт во претседателскиот, парламентарниот, мешовитиот, собранискиот и во другите подваријанти на**

**системите на организација на власта, додека парламентарното право навлегува подетално во проучување на самата законодавна власт во одделните системи, како и во организациските обележја и карактеристики на парламентите во одделните системи.**

**Со предметот политичка култура** парламентарното право се поврзува како сродна научна дисциплина, бидејќи и двете дисциплини ја проучуваат политичката култура како основен супстрат на парламентарниот живот што се води во различните парламенти. **Политичката култура е клучен фактор при дефинирањето на квалитетот на парламентарниот живот, ги проучува односите меѓу пратениците на професионален начин, ги согледува начините на решавање на проблемите, начините на водење политички дијалог, постигнување пратенички консензус за националните прашања, ја проучува парламентарната реторика и слично. Колку политичката култура е на повисоко ниво, толку и парламентарната работа е поквалитетна и исполнета со конструктивна дебата за суштинските парламентарни прашања, и обратно.** Парламентарното право ја проучува политичката култура како мошне важен институт за нормалното функционирање и работа на претставничките тела.

**Со предметот изборно право** сродноста/поврзаноста на парламентарното право е во делот на правилата што се користат за водење и организирање на парламентарните избори, правилата за избор на кандидати за пратеници, правилата за партиско и независно (граѓанско) организирање, правилата за водењето на изборната кампања, заштитата на активното и пасивното избирачко право итн. **Изборните правила се, исто така, дел од предметот на проучување на парламентарното право, бидејќи е невозможно да се конституираат парламентите без да поминат изборите како демократски механизам за претставување на волјата на граѓаните. Парламентарното право дава приказ на изборните системи во потесна и поширока смисла и ги утврдува изборните правила што се применуваат при изборот на кандидатите за пратеници во одделните парламенти.**

**Со предметот политички партии и интересовни групи** сродноста на парламентарното право се гледа во фактот што **речиси е невозможно да се анализираат парламентарни избори без учество на политичките партии, без нивните кандидати и партиските програми, без политичка и партиска кампања и без работата на парламентарните групи кои се партиски во парламентарниот живот.**

Од сето погоре изнесено може да се заклучи дека парламентарното право има многу сродни сознанија со другите научни дисциплини кои се испреплетуваат и надградуваат поради што може да се констатира дека **парламентарното пра-**

**во мора да ги користи сознанијата и од овие научни дисциплини ако има за цел да ги истражи и да ги анализира процесите, појавите, односите и субјектите на квалитетен и детален начин. Соработката и поврзаноста меѓу овие предмети е неспорна и исклучително важна.**

## Глава 2: Парламентот како основа на парламентарното право

---

### 1. Парламентот како централна институција на проучување на парламентарното право

Во правно-политичката теорија, **еволуцијата на парламентот се поврзува со отпорот на народот против апсолутистичкото владеење на кралот, против неговото самоволие спротивно на интересите на народот.** Но, и пред постоењето на кралевите, во времето на античкиот период во Атина и во Римската Република, парламентите се сфаќале како оригинални народни совети преку кои доаѓала до израз волјата на владеаните.

Денешната, **современа смисла на поимот парламент се поврзува со политичкиот орган, телото, институцијата каде работат и дејствуваат пратеници, избрани и овластени од народот да ги креираат политиките во државата.** Иако терминот парламент е доминантен во практиката, сепак, многу често тој се разгледува како синоним со собранието, со претставничкиот дом, конгресот и некои други поими познати во светот, бидејќи сите тие имаат за цел да го објаснат политичкиот орган кој ги претставува интересите на граѓаните и ги донесува најважните правни акти во државата.

Нормативно погледнато, парламентот е централната, највисоката и најчесто проучувана институција на законодавната власт во рамките на претставничкиот политички систем. Поимот парламент често пати се поистоветува со поимот парламентаризам. Првите зачетоци на парламентаризмот се среќаваат уште во времето на владеењето на Вилијам Освојувачот во 1066 година кога практично се појавуваат и првите зачетоци на парламентот.

**Парламентаризмот се проучува во потесна и во поширока смисла на зборот.**

**Во потесна смисла под парламентаризам се подразбира конкретен модел на организација на централната власт** кој во теоријата е познат како систем на парламентарна влада или парламентарен систем.

**Во поширока смисла, парламентаризмот претставува синоним за парламентарната демократија,** односно систем каде власта се доверува на избраните од граѓаните претставници во парламентот кои дебатираат, одлучуваат и донесуваат одлуки во име и за сметка на заедницата. И потесната и пошироката смисла

на парламентаризмот е тесно поврзана со поимот парламент како претставнички и законодавен орган на граѓаните каде се остваруваат функциите на законодавната власт и каде пратениците ги претставуваат интересите на граѓаните. Оттука, може слободно да се каже дека секој парламент/собрание/конгрес има своја политичка и правна димензија.

Политичката димензија на претставничкиот дом се анализира преку **принципот на претставување и политичка репрезентативност**, како и **преку принципот на владеење на народот, на суверените граѓани, додека правната димензија се разгледува преку функциите што овој орган ги врши**. Ова значи дека од политички аспект парламентот се дефинира како претставнички орган на суверениот народ, додека од правен аспект, како орган што врши со Устав и со закон дефинирани надлежности.

Од овие два аспекта, понатаму можат да се извлечат и следниве најважни функции што ги врши секој национален парламент:

- › **Прво**, репрезентативна функција или функција на претставување на интересите на електоратот и на граѓаните;
- › **Второ**, функција на легитимитет (народна поддршка на парламентот).
- › **Трето**, законодавна функција (донесување закони и други општи правни акти);
- › **Четврто**, контрола и утврдување одговорност за работата на извршната власт, контрола над работата на избраните и именуваните функционери, како и контрола врз работата на внатрешните тела на парламентот.

Кога се зборува за историскиот развој на парламентот, треба да се каже дека одредени парламентарни правила за работата на претставничките органи постоеле уште во времето на античкиот период за кој биле пронајдени правилата за работа на античките собранија. **Конкретни докази за граѓанско организирање во собранија има уште во Месопотамија (денешна Сирија и Ирак) во 2500 година пр.н.е., како и во Атина и Рим.**

**Познато е дека Атињаните ја организирале првата Еклесија, односно Собрание во 500 година пр.н.е. на Пникс, денешен Акропол.** Еклесијата се свикувала 40 пати годишно, и била составена од возрастни машки слободни граѓани, кои одлучувале за одредени прашања со кревање рака и со мнозинство од вкупниот број присутни граѓани. **Од друга страна, Римската Република организирана околу 509 година пр.н.е. била раководена од два избрани совета кои дејствувале по предлог на Сенатот или на предлог на Советот на постарите.** Сенатот бил составен од 300 члена кои доаѓале од редот на богатите и кралски семејства. Законите биле одобрувани од различни собранија кои доминантно ги претставувале кралските семејства, од една, и обичните граѓани, од друга страна. Овие собранија

не иницирале носење нови закони, туку се состанувале да гласаат за законите, или за избраните претставници.

**Во Англија, првите англосаксонски собранија биле познати како Витански (the Witan), односно како собранија на паметните, мудрите луѓе (wise men).** Витанското собрание датира од 8 век и имало за цел да го советува Кралот за прашања поврзани со доделување кралски грантови на земја, оданочување, одбрана, и надворешна политика. Витанското собрание немало постојано членство, туку било составено од советници и кралски луѓе кои се среќавале со Кралот по потреба. Иако Витанот немал моќ да носи закони, сепак, Кралот бил многу внимателен и го консултирал собрание секогаш кога му била важна поддршката од племството.

**Во 1066 година Вилијам Освојувачот со Норманите успеал да ја освои Англија. Тој владеел со Англија со помош на мала група советници, која се организирана во форма на Таен совет, односно Кралски совет познат како Curia Regis. Тајниот совет бил составен од советници на кралското племство, како и од црковни лидери назначени од Кралот. Овие членови не биле избрани од народот, туку биле назначени од Кралот, така што формално-правно тие не претставувале никого. Исто како и Витанот, така и Тајниот совет му давал на Кралот совети по негово барање, кој, пак, од своја страна немал обврска да постапува во согласност со дадените совети.**

Кралот понекогаш се консултирал со поголема група од племството или од црковните луѓе која како група била позната како Голем совет или Magnum Concilium. Со текот на времето, Големиот совет еволуирал во Дом на лордовите. Од друга страна, локалните собранија кои дискутирале теми од значење за локалните граѓани, а кои биле составени од локални лордови, бискупи, шерифи и по четири претставници на секое село во областа, со текот на времето прераснале во Дом на комуните (Долен дом), или Дом на обичните граѓани.

Во строго формална смисла, британскиот назив на парламентот гласи „Кралот во Парламентот“ (The King in the Parliament), кој потекнува од времето на кралот Хенри III.<sup>2</sup>

**Во современа смисла, парламентот се дефинира како претставнички орган на граѓаните кој, во одреден временски период додека трае мандатот на пратениците, ја врши доминантно законодавната власт во државата.** Токму поради клучната законодавна функција што ја има парламентот истиот, често пати, се нарекува и легислативен, односно законодавен орган со оглед на фактот дека овој орган е надлежен да ги носи Уставот, законите и другите правни

<sup>2</sup> Хенри III имал обврска да бара одобрение од сталешкиот совет во врска со воведувањето нови даноци. За ова подетално пишува: Андонис А., *Парламент данас*, Унирекс, Подгорица, 1996, стр. 11.



акти клучни за функционирањето на државата. **Ваквото сфаќање се поврзува со Џон Стјуарт Мил кој во своето дело „Претставничка влада“** (Representative Government) ја дефинирал улогата на парламентот како претставничко собрание кое нема задача само да владее (да управува), туку, пред сè, да ја „контролира владата“, да ги пренесува предлозите и идеите на јавноста преку креирање закони и други правни акти, да ја избира владата, и слично.<sup>3</sup>

Имајќи предвид дека секој парламент е доминантно легислативен орган, покај либералното сфаќање на Мил, парламентот се разгледува и уште преку **две различни теории: функционалната и теоријата на независни индивидуи.**

**Додека функционалистите го сметаат законодавниот орган за орган во рамките на државната власт** единствено надлежен да ги донесува законите и другите правни акти, **втората теорија акцентот го става не на функцијата, туку на интегритетот на самите пратеници** кои ги дефинира како „независни индивидуи“ кои треба да одлучуваат во согласност со сопственото убедување и уверување.

Како истакнати автори, застапници на функционалната теорија, се сметаат Ригс (Riggs), Беар (Wheare), Лоунберг (Lowenberg), Мези (Mezey),<sup>4</sup> додека претставници на втората теорија се доминантно британски автори кои сметаат дека парламентот е аматерско тело во кое доаѓаат до израз индивидуалните ставови на пратениците видени повеќе како поединци, а помалку како професионални политичари.

## 2. Генеа на поимот парламент

**Настанокот и развојот на современиот парламентаризам е во тесна корелација со настанувањето и развојот на националните држави. Зборот парламент кој најнапред се јавува во англиското говорно подрачје (parliament), го влече своето потекло од латинскиот збор „parlare“, што во превод значи „да се говори“, „да се разговара“.**

**Во таа смисла, институцијата парламент претставува место каде што се говори, каде што се дебатира за важни државни прашања.** Во други јазици, освен зборот парламент се употребуваат и зборовите: **собрание, сабор, конвент, сејм и слично.**

3 Види: Dennis Frank Thomson, John Stuart Mill, *Representative Government*, Princeton Legacy Library, 2015.

4 Според информациите на проф. Ирена Пејић содржани во учебникот *Парламентарно право*, оп.цит., стр.15.

Од семантички аспект, во САД, законодавната власт се поврзува со Конгресот, кој значи место каде се случува „формална средба меѓу претставниците на одредени сегменти од општеството/заедницата“.

Според рускиот јазик, законодавната власт се остварува во Думата, со значење на место, институција во која се „размислува“, „се мисли“, „се дума“.

Оттаму, парламентот – Конгресот, Думата, и слично е институција во која на утврден начин во согласност со правилата содржани во правните акти, најчесто деловникот се среќаваат претставниците на граѓаните за да ги размислат, да ги анализираат, да ги издискутираат, и на крај да ги усогласат своите ставови преку носење конкретни закони и други акти за сите државни прашања.

**Идејата на политичкото претставување (претставништвото) во историјата се развива уште во раниот среден век со воспоставувањето на феудалната држава.** Феудалните владетели биле упатувани на соработка со племството, како и со свештенството. Владетелите ги формирале првите сталешки собранија каде членувале претставници на племството и свештенството со цел да се консултираат за одредени поважни политички прашања.

**Посебно значајна година кога започнале првите зародишни форми на парламентаризмот била земена 1215 година, кога во Англија, која важи за лупка на парламентарната демократија, била донесена Големата повелба за слободата, односно Magna Charta Libertatum.**

**Во овој документ, меѓу другото, било воведено и познатото правило дека „нема оданочување, без претставување“ (No Taxation Without Representation), преку кое сите луѓе што му плаќале даноци на владетелот го стекнале правото да бидат претставени во парламентот.<sup>5</sup>**

Подоцна, како резултат на јакнењето на граѓанската класа полека но сигурно парламентот добил доминантна позиција во системот:

- **Прво**, парламентот станал претпоставка (симбол) за постоењето на одредени политички слободи и права, а посебно на правото на глас (избирачкото право);
- **Второ**, парламенот ја симболизирал идејата за народниот суверенитет и
- **Трето**, се внеле елементите на јавност и на контрола кон монархот кој претходно апсолутно и неприкосновено управувал со државата.

---

5 Во англискиот Bill of Rights од 1689 година била содржана забрана за воведување даноци кон граѓаните без за тоа да има согласност од парламентот. Оваа фраза била користена и во Ирска, како и во Америка. Така, во 1765 година, фразата била употребена во Бостон од страна на локален политичар Џејмс Отис со дополнување “Taxation without Representation is Tyranny”.

**Состојбата во која оние што плаќале даноци имале право да бидат претставувани, во текот на 17 и 18 век, постепено еволуирала во политичкиот концепт на т.н. општествен договор, разработен во делата на познатите теоретичари Томас Хобс, Џон Лок и Жан Жак Русо.** Прифаќањето на општествениот договор од граѓаните, во нормативна смисла, денес подразбира усвојување или признавање на општествено-правниот поредок во кој се воспоставени низа институции, државни органи и тела, како и Устав, и останати правни акти.

**Модерните парламентарни структури, сепак, имаат понов датум. Тие се вообликуваат во текот на 19 век со проширувањето на избирачкото право на граѓаните од кога, всушност, започнала модерната ера на претставничката демократија.**

Во оваа смисла, еден од основните елементи на претставничката демократија бил принципот на поделбата на власта на законодавна, извршна и судска, како механизам што се воспоставува за да се спречи концентрацијата на власта. **Овој принцип за прв пат се воведува во Уставот на САД од 1789 година.**

Во согласност со тезите на Лијпхарт во однос на поделбата на моделите на демократија на мнозински и консенсуален, можат да се издвојат неколку разлики во однос на претставничките тела. Така, според моделот на мнозинската демократија, кој Лијпхарт уште го нарекува и Вестминстерски модел,<sup>6</sup> а кој е присутен во земјите од Комонвелтот, законодавната власт е сконцентрирана во парламентот, извршната власт која по правило е бифедална, е сконцентрирана во мнозинската влада, при што има доминација на владата во однос на претседателот на државата. Лијпхарт зборува за три карактеристики на овој модел на демократија: 1. Премиерот и членовите на владата му се одговорни на долниот дом на парламентот, и тие се на владините позиции сè додека ја уживаат неговата доверба, 2. Премиерот е истовремено и член на парламентот, поточно член на Долниот дом во Британскиот парламент како лидер на мнозинската партија која победила на изборите, 3. Тимот во владата има колективен идентитет и колективна одговорност, што значи дека одговорноста е солидарна, сите за еден, еден за сите. Во случај да му е изгласана одговорност на еден член во тимот, паѓа целата влада.

### 3. Парламентот и начелото на поделба на власта

**Начелото на поделба на власта, односно поделбата на функциите на власта за прв пат во теоријата го внесува францускиот теоретичар Монтескје, кој говорејќи за потребата да се ослободат системите од апсолутистичките и**

6 Види подетално во: Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London: Yale University Press, стр. 9.

**деспотски тенденции и влијанија** го промовирал ова начело со цел да се изврши поделба на функциите на власта на законодавни, извршни и судски како клучна претпоставка во градењето на демократскиот систем и во системот каде доминираат слободите и правата на граѓаните.

Токму поради овој факт, начелото на поделба на власта може да се смета за начело-предводник во негирањето на кралскиот апсолутизам и внесувањето ред во институционалниот систем. Начелото на поделба на власта многу често се изедначува со начелото на поделба на трудот во системот на државната организација. **Ова изедначување се објаснува со две конкретни причини.**

**Според првата причина што е повеќе од техничка природа, сите функции на власта не можат да бидат извршувани само од еден човек,** туку истите мора да бидат доделени на повеќе лица кои би можеле да им се посветат и да имаат доволно време за нивно извршување.

Од технички аспект погледнато, постои верување дека луѓето имаат различни способности, вештини, компететност и знаења да извршуваат конкретни видови функции. На пример, судијата има компететност да суди и пресудува, да го применува законот во конкретни случаи, административниот службеник има знаење да ги применува законите од административната област и да решава специфични административни случаи итн. Значи, од техничка гледна точка, начелото на поделба на власта е потребно и е поврзано со специјализацијата на работните места и позиции во согласност со законите кои велат дека не може да се очекува од еден човек во исто време да биде и законодавец, и извршител на функциите, и судија поради што е неопходна техничката поделба на функциите на различни луѓе кои имаат компетенции да ги извршат истите на соодветен начин.

**Од правна гледна точка, начелото на поделба на власта е неопходно за да може да се оствари правната држава и да се примени начелото на владеење на правото.** Ако сите функции бидат сконцентрирани во еден човек или едно тело тогаш тој човек или тоа тело ќе има моќ да ги извршува сите функции на власта што според Монтескје би било вовед во деспотија и тиранија. Таквата состојба не е демократска, а уште помалку може да создаде терен за почитување на слободата. Судијата кој во исто време би бил и министер би ја злоупотребил извршната власт за свои лични интереси, знаејќи дека потоа од позиција на судија би обезбедил неказнивост за злоупотребите.

Правната држава и владеењето на правото неопходно бараат поделба на функциите на власта со цел деконцентрација на моќта и ослободување на системот од можни злоупотреби во интерес на одредени поединци кои се носители на конкретните функции.

#### 4. Организациска структура на парламентот (еднодомни и дводомни парламенти)

Парламентите во светот, освен по својот назив (Конгрес во САД, Шпанија, Собрание во Франција, Швајцарија, Претставничкиот дом во Јапонија итн.) се разликуваат и по својата внатрешна организациска структура, односно постојат еднодомни и дводомни парламенти.

По однос на прашањето на структурата на парламентот во уставната теорија има бројни размислувања кои се движат од оние на Монтеѕкје содржани во неговото дело „Во духот на законите“ каде **Монтеѕкје бил на становиште дека парламентите треба да имаат дводомна структура поради потребата од меѓусебна контрола, кочење и рамнотежа во вршењето на законодавната власт**, до оние дијаметрално спротивставените размислувања, кои сметаат дека парламентот треба да биде еднодомен со цел поголема централизација, контрола и одговорност на пратениците во духот на народниот суверенитет (Русо).

Интересно е да се нагласи дека по Втората светска војна моделирањето на структурата на парламентите се одвива доминантно преку еден дом (примерот со Израел во 1948 година, во Нов Зеланд вториот дом е укинат во 1950 година, во Данска во 1954 итн.) посебно во помалите по број на население држави.

**Смислата и целта за укинување на парламентарната дводомност посебно ја нагласил теоретичарот Сиејес во 1789 година** со неговиот став „Ако вториот дом се согласува во сè со првиот, тогаш е непотребен, а ако не се согласува, тогаш е штетен“.<sup>7</sup> Без разлика на ваквите различни ставови, може да се констатира дека, сепак, речиси половина од бројот на државите во светот ја имаат задржано дводомната структура на парламентот.

**Според аналитичарите, како предности на дводомната структура на парламентот се нагласуваат следниве:**

- › **Прво**, дводомноста на претставничкиот орган ја зголемува контролата и одговорноста во работата на парламентот во делот на законодавната власт, но и во делот на работата на владата и министерствата;
- › **Второ**, дводомноста го засилува моментот на персонализацијата на електоратот, односно граѓаните и нивните интереси се подобро претставени во двата дома, како и
- › **Трето**, дводомната структура ја спречува/намалува „тиранија на мнозинството“ при донесувањето на правните акти и слично.

7 Цитирано според Endru Hejvud, *Politika*, Clio, 2004, стр. 595.

**Како слабости на дводомноста на парламентот се наведуваат следните:**

- › **Прво**, дводомната структура ја комплицира постапката за донесување на законите и другите акти поради сложеноста на самата постапка;
- › **Второ**, дводомната структура го намалува претставничкиот момент поради фактот што, најчесто, членовите на вториот дом не се директно избрани од граѓаните, туку се именувани или делегирани претставници од други органи;
- › **Трето**, дводомноста има повеќе потенцијал да ја блокира/оневозвозможи законодавната постапка отколку што тоа може да се случи во еднодомните парламенти, бидејќи кога двата дома не можат да се согласат со одреден закон, или друг правен акт решението се бара во формирање заеднички одбор, составен од пратеници на двата дома, кои постигнуваат одреден консензус во врска со спорните решенија. Ова значи дека дводомните парламенти се почесто упатени кон формирање на заеднички одбори каде се усогласуваат решенијата. Овие одбори можат да ги надминат несогласувањата, но можат и да ја докомплицираат политичката состојба во државата, бидејќи за очекување е да бидат внесени поголеми недоразбирања меѓу двата парламентарни дома.

**Историски но и искусвено, дводомноста е одлика на федералните и конфедералните држави, како и на поголемите држави кои поради целта за подобра и поквалитетна политичка организација на системот ја одбираат оваа структура на организација на федералниот претставнички орган како најдобро решение.** Како најчест критериум за избор на дводомна парламентарна структура се зема не само обликот на владеење, туку и големината на државата. Врз основа на одредени споредбени анализи може да се каже дека бројката од 500 до 600 члена на парламентот во големите држави се смета за идеална во делот на обезбедување поголема претставеност на интересите на електоратот и поголема ефективност во дејствувањето на претставничките тела. Исто така, горните домови по правило се помалку бројни во споредба со долните, иако ова правило има и исклучоци (британскиот Дом на лордови кој во одредени периоди броел 1300 члена, што е речиси два пати повеќе од бројот на членови во Долниот дом).<sup>8</sup>

Најчесто секоја федерална или конфередална единица, кантон, област, покраина и слично се претставени според принципот на пропорционалност со бројот на

8 Со реформата направена во 1998 година, бројот на членовите во Домот на лордовите (целото официјално име на овој дом е The Right Honourable the Lords Spiritual and Temporal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in Parliament) е практично преполовен од 1325 на 693 члена поради ограничувањето на бројот на наследните перови. За разлика од Долниот дом каде сите членови се избрани од електоратот, во Домот на лордовите сите членови, освен 90 од членовите перови кои се избираат меѓу себе и 2 од перовите кои се членови по службена должност, сите други се именувани од страна на Кралицата. Лордовите се делат на духовни и световни. Духовните лордови се вкупно 26 кои се именуваат од страна на Англиканската црква, додека мнозинството од световните лордови се доживотни перови именувани од Кралицата по предлог на премиерот или по предлог на Комисијата за именувања во Домот на лордовите.

населението што живее во нив, а во однос на начинот на избор се употребува комбиниран посредно-непосреден систем каде во вториот дом членовите се избираат на посреден начин, додека во првиот (долен) дом изборот на членовите е непосреден од страна на граѓаните на парламентарни избори.

**Во најголем број од случаите во државите кои имаат дводомна парламентарна структура, вториот дом е уставно и политички подреден на првиот дом со оглед на фактот дека првиот се дефинира како дом на народот.**

Така, на пример, во Холандија, во Норвешка, во Обединетото Кралство (за финансиските закони) итн. сите закони мораат да бидат претставени во долниот дом, додека во Канада, Индија ова правило важи за предлог-законите што се однесуваат за финансиските прашања.

На вторите домови многу често им се скратува правото на вето во однос на одредени законски решенија. На пример, во Јапонија долниот дом (Претставничкиот дом) има право со 2/3 мнозинство да го заобиколи горниот дом (Домот на советници) при донесувањето на закон, во Обединетото Кралство горниот дом (Домот на лордовите) има право да го одложи усвојувањето на одреден предлог-закон за период од една година ако предлог-законот се однесува на регулирање финансиски прашања, како и има право да стави вето на закони со кои се отпуштаат судии или се одложуваат парламентарните избори.

Посреден избор на пратеници во вторите домови се карактеристика на СР Германија, Индија, Австрија, Обединетото Кралство, додека комбиниран модел на избор е присутен во Ирска, Малезија, Белгија. При тоа, во канадскиот и британскиот горен дом сите членови се именувани. Имено, до 1999 година, членовите на британскиот Дом на лордови имаа можност да ја пренесат функцијата лорд на своите наследници.

Денес, тоа е можно само за 92 наследни перови, при што во 2008 година е утврдено ограничување наследната функција да е можна само за машките лордови. За останатите членови наследноста на функцијата не е можна, бидејќи истата се укина со закон во 1999 година кога им е одземено наследното право на членовите од оваа позиција.

За разлика од некои држави каде горните домови се со помала тежина од долните, има држави каде двата дома во парламентот имаат исто значење. Таков е примерот со Италија каде двата дома на Парламентот (Домот на претставниците и Сенатот) се избираат на општи и непосредни избори од страна на граѓаните, а во делот на вршењето на законодавната функција имаат еднаква тежина. Колеџот на електори кој ги претставува двата дома го избира претседателот на државата,

додека премиерот и Советот на министри се одговорни пред целиот Парламент, односно пред двата парламентарни дома.

Во Германија, и покрај релативната доминација на долниот дом (Бундестагот) во законодавната функција, сепак, горниот дом (Бундесратот) има право на вето на одлуките донесени од страна на долниот дом, посебно оние кои се однесуваат на регулирање на уставните прашања и прашањата за лендерите (регионите). Во случај на судир кога е ставено вето на одреден закон, решението се бара во формирање заеднички одбор со паритетен број на членови од Бундестагот и Бундесратот кои треба да изнајдат одредено заеднички прифатливо решение.

Интересно е да се каже дека според Лијпхарт<sup>9</sup> прашањето за структурата на парламентот е едно од најзначајните прашања во системот на организацијата на власта. Авторот го поврзува значењето на парламентарната структура со прашањето на поделбата на власта и потребата за воспоставување рамнотежа во рамките на парламентот. Ова размислување на Лијпхарт може делумно да се прифати како релевантно посебно ако се има предвид дека во најголемиот број држави каде има дводомна парламентарна структура, горниот дом е со помала моќ и надлежности споредено со долните домови. Горните домови или имаат можност да го забават или да го оневозможат донесувањето одредени закони, или немаат никаква можност за влијание. Така, на пример, Домот на лордовите во Обединетото Кралство може да го одложи донесувањето одреден закон за една година. Овој момент има значење ако во таа година треба да се одржат парламентарни избори.

Прашањето на внатрешната структура на парламентот е важно прашање за квалитетот на самиот парламентарен живот, но и за работата на претставничкиот орган. **Ако се погледнат парламентите на светско ниво ќе се забележи доминантноста на еднодомната структура на парламентите, односно од вкупно 178 парламенти во светот 115 имаат еднодомна структура.**<sup>10</sup>

Оваа разлика во бројките веројатно се должи на прифаќањето на изворната идеја на парламентот како општонародно претставничко тело кое е одговорно за својата работа пред граѓаните кои го избрале.

Оттука, **како предности на еднодомната структура на парламентот се сметаат следниве:**

9 Види подетално во: Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, оп.цит., стр.203.

10 Види M Russel, *What are Second Chambers for?*, Parliamentary Affairs, 54, 2001.



- › **Прво**, еднодомните парламенти се помали по број на членови и се поекономични за буџетот на државата;
- › **Второ**, еднодомните парламенти се сметаат за поефикасни и побрзи во одлучувањето за разлика од дводомните;
- › **Трето**, еднодомните парламенти покажуваат поголема компактност во работата и во репрезентирањето на интересите на граѓаните;
- › **Четврто**, во еднодомните парламенти одлуките се донесуваат полесно и побрзо и слично.

**Од друга страна, како слабости на еднодомните парламенти се сметаат следните:**

- › **Прво**, недостатокот на уште еден дом ја намалува можноста за меѓусебна контрола (тежа и рамнотежа) и дебата во парламентот;
- › **Второ**, еднодомните парламенти потешко ги заштитуваат индивидуалните и колективните права и интереси за разлика од дводомните;
- › **Трето**, еднодомните парламенти имаат недостиг на простор и место за „друго мислење“ како што тоа го имаат дводомните.

**Добрата страна на еднодомната структура на парламентот е што навистина може да обезбеди поголема компактност во хетерогени услови како и во услови кога државата е мала по големина и по население.** Во најголем дел од европските држави, парламентите имаат еднодомна структура (Данска, Финска, Шведска, Норвешка, Грција, Исланд, Малта, Португалија), во две помали држави има дводомна структура (Ирска и Холандија), во другите држави имаат дводомна структура затоа што се работи за поголеми држави (Италија, Шпанија, Франција) или затоа што имаат федеративно државно уредување (Белгија, Австрија, Швајцарија).

*Дводомни парламенти во Европа, извор Интерпарламентарна унија, Gallagher, Laver & Mair, 2001, (стр. 88) и информации од интернет*

ДРЖАВА	ГОРЕН ДОМ	БР. ЧЛЕНОВИ	ДОЛЖИНА НА МАНДАТ	НАЧИН НА ИЗБОР
Австрија	Бундесрат	61	5-6 години зависно од единицата која ја претставува	Членовите се избираат од собранијата на единиците
Белгија	Сенат	60	4 години	50 општински и регионални сенатори и 10 кооптирани членови
Франција	Сенат	348	9 години до 2004 година 6 години по 2004 година	Посреден избор преку департаманите
Германија	Бундесрат	69	Нема фиксен мандат	Именувани од страна на собранијата и владите на лендерите
Ирска	Сенат	60	5 години	49 се посредно избрани, додека 11 ги именува премиерот
Италија	Сенат	321	5 години	315 члена се непосредно избрани, 4 се именувани од претседателот на Републиката, и 2 сенатори се по службена должност
Холандија	„Прв дом“ (Сенат)	75	4 години	Посреден избор преку 12 провинциски совети и 3 Карибски изборни колеџи

*Еднодомни парламенти во Европа*

ДРЖАВА	БРОЈ НА ЧЛЕНОВИ
Бугарија	240
Хрватска	151
Кипар	56
Данска	179
Естонија	101
Финска	200
Грција	300

**4.1. Внатрешна организација на парламентите**

Вообичаено е **внатрешната организација на националните парламенти да е уредена со посебен акт што го носи самиот парламент, а во кој се дефинираат и утврдени деталите и принципите од значење за организацијата и внатрешната работа на претставничкиот орган.** Во парламентарното право оваа парламентарна можност е позната под терминот „право на самоорганизирање“ на парламентот кое право ги опфаќа: принципот на слободен (претставнички) мандат, принципот на мнозинско одлучување при донесување одлуки, принципот на еднакви права и должности на пратениците, принципите на транспарентност и отчетност во работата, принципот на слободно организациско структурирање и слично.

Во секој парламент генерално постојат два типа органи преку кои се остварува парламентарната активност:

- › **Прво**, органи од стручно-технички вид (комисии, комитети, одбори и слично) кои главно ја вршат стручната работа во парламентот и
- › **Второ**, органи од политички вид (парламентарни групи, фракции, координатори) кои ја дефинираат политиката во работењето на парламентот.

Во продолжение следува осврт на двата типа органи преку кои парламентот ги остварува своите надлежности.

#### 4.1.1. Органи од стручно-технички карактер

Во националните парламенти постојат и работат различни комитети, комисиии, одбори и слично, чијашто организациска поставеност и функционирање се уредени со деловник или друг посебен акт на парламентот.

**Улогата на овие стручно-технички органи особено се зголеми во современата парламентарна практика кога практично се зајакна позицијата на парламентите во системите на организација на власта, но и кога се зголеми законодавната активност на самите парламенти.**

Одборите, комитетите и комисиите сè повеќе прераснуваат во водечки парламентарни тела каде се одвиваат најважните процеси поврзани со донесувањето на законите. **Зголемените надлежности на овие тела практично ги дефинираат како „мини-парламенти“ во кои се одвива најважната парламентарна дебата за решавање одредени проблеми и каде најдобро се усогласуваат различните спротивставени мислења на пратениците.** Неретко се случува во работата на овие тела да се покануваат и стручни лица и експерти од соодветни области со цел да се донесат поквалитетни законски и друг вид решенија на постојните проблеми. Колку е важна улогата на овие парламентарни тела може да се види преку активизмот на одборите и комитетите во, на пример, Германскиот или Британскиот парламент. Практично, најважната парламентарна активност се случува токму во овие органи, при што парламентарните пленарни седници се закажуваат откако претходно ќе бидат усогласени ставовите на мнозинството пратеници во парламентарните органи.

Најчесто, парламентарните органи имаат паритетно застапен сооднос на пратениците од власта и опозицијата, а, исто така, станува парламентарна пракса најважните комитети или одбори да бидат претседавани од страна на опозициските пратеници. Исто така, во голем број парламенти, внатрешните тела и органи се делат на постојани и повремени (кои се формираат ад-хок, од случај до случај).

Постојаните тела се формираат по конституирањето на новиот парламентарен состав и ги сочинуваат актуелни пратеници со конкретен мандат, додека повремениите тела се формираат ако се утврди конкретна потреба и во нив покрај актуелни пратеници можат да членуваат и надворешни соработници, експерти или други лица кои имаат познавање од проблематиката во која работат. Повремените тела можат да имаат истражна функција или функција на утврдување на вистината за прашања од поширок јавен интерес.

#### 4.1.2. Органи од политички карактер (пратенички групи, пратенички фракции, клубови...)

Со цел поефикасно дејствување и поквалитетно остварување на пратеничката функција, пратениците во парламентите се организираат во пратенички групи. Всушност, самото организирање на пратеничките групи и пратеничкото групирање во нив претставува основно право на секој пратеник дефинирано во внатрешниот акт на парламентите. **Групирањето на пратениците во пратенички групи најчесто се врши врз основа на иста или слична партиска определност (припадност на иста партија или коалиција на партии), како и врз основа на идеолошка партиско-политичката сродност.** Секоја парламентарна група има свој координатор и негов заменик кои зборуваат во името на групата, во согласност со претходно усогласени ставови во рамките на истата.

Француската правна мисла ги дефинира пратеничките групи како парламентарни тела во кои се здружуваат и се организираат пратеници со исти или слични политички ставови, а со цел заедничко политичко претставување на своите партии или на своите политички позиции во рамките на парламентот. Така, според мислењето на теоретичарот Хауриу (Hauriou), политичките партии наоѓаат свој израз во парламентарните групи кои ги здружуваат пратениците со исти или слични политички мислења и ставови.<sup>11</sup>

Клучен принцип врз основа на кој се утврдува статусот и позицијата на парламентарните групи во системот е принципот на политичко претставување на групите во парламентот. Овој принцип најчесто се поврзува со принципот на пропорционалност и соодветност во претставувањето имајќи предвид дека основната намера на секоја парламентарна демократија е да бидат пропорционално застапени сите мислења и ставови на пратениците во парламентот без разлика колку се тие слични или различни по однос на одредени прашања. Пропорционалната застапеност на различните политички мислења е суштинската вредност на современата парламентарна пракса која го засилува својот легитимен капацитет токму врз основа на овој параметар – колку ги почитува и ги прифаќа различните мислења и ставови на пратениците и колку истите ги инкорпорира во процесот на донесувањето одлуки.

Во германската парламентарна пракса познат е и прифатен терминот парламентарна фракција како синоним на парламентарната група, при што под парламентарна фракција се подразбира доброволно здружување на пратениците кои припаѓаат или кои доаѓаат од иста партија, или коалиција на партии со цел постигнување поголемо влијание и ефект во процесот на донесувањето одлуки. Интересно е мислењето на Германскиот уставен суд

11 Види А. Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3. Edition, Paris, 1968, стр. 790.

кој постоењето на парламентарните фракции во германскиот Бундестаг го дефинирал како „неопходен елемент во уставниот живот на Германија“.<sup>12</sup> Сепак, фракциите во Германскиот парламент се сметаат за техничко парламентарно средство кое има доминантно помошен карактер. Одредени германски автори ги сметаат парламентарните фракции за органи во парламентот со ограничена организациона автономија, иако во согласност со статутите на најголемите германски партии фракциите немаат карактер на партиски органи.

Без разлика како се дефинираат и се нарекуваат органите во парламентите, јасно е дека истите имаат конкретни улоги и функции. Првата и најсилна функција на групата е да ги претстави своите политички ставови на што е можно поттранспарентен и поотворен начин до јавноста. Несомнено, оваа функција се постигнува на различни начини во различни парламенти. Така, во Германскиот парламент, функцијата на претставување се постигнува преку формирање заеднички одбор на парламентарните фракции каде доаѓаат до израз сите разлики во ставовите и мислењата на пратениците. Во Франција, парламентарните групи претставуваат силна машинерија во парламентарниот живот. Нивната улога посебно доаѓа до израз при назначувањето на членовите на парламентарните комисии и одбори, при користењето на правото на говор на седница во согласност со утврденото времетраење во Деловникот, и слично. Втората важна функција на парламентарните групи е што истите воспоставуваат и одржуваат постојани контакти со партиите од кои произлегуваат пратениците. И покрај персоналниот карактер на групата кој се изразува преку личното учество на пратениците во неа, наспроти партијата која е организација на бројни членови, приврзаници на партиската идеологија и програма, а во која пратениците се само дел, парламентарната група, сепак, има за цел да воспостави што е можно поблизок однос со партијата/партиите од каде потекнуваат пратениците. Во одредени случаи тоа им успева, но во други случаи, не.

И покрај потребата од поблиски релации на групата со партијата, евидентирани се бројни случаи во современиот парламентарен живот кога парламентарните групи сакале да се одметнат од партијата, или имале за цел да се постават над партијата по својата политичка вредност. **Иако парламентарните групи се сметаат за партиски инструмент во парламентот, често пати имало ситуации кога тие работеле спротивно на партиските инструкции, па дури имало и обиди за целосно негирање на партиските ставови. Ова посебно било евидентно во случаи кога поединци од групата која добила изборен легитимитет од граѓаните имале за цел да се постават над партиските органи, па дури и над самиот лидер во креирањето политики и во донесувањето одлуки.** Причината лежи во уставно-правниот факт дека пратениците ги претставуваат граѓаните и гласаат по сопствено уверување.

<sup>12</sup> Види D. Prodanović, *Imperativni i slobodni mandat članova predstavničkih tela*, Sarajevo, 1979, стр. 85, а според: Dragan M. Stojanović, *Pravni položaj poslanika*, Pravni fakultet Niš, Centar za publikacije, 1999, стр. 185.

## 5. Функции на парламентот

### 5.1. Уставотворна и законодавна функција на парламентот

Без разлика каква е структурата на парламентот или неговиот назив, овој политички орган врши мошне важни функции во системот на организација на власта.

**Првата и најважна функција е уставотворната и законодавната.** Парламентот вообичаено го донесува најважниот правен акт во една земја, Уставот. Исто така, парламентот е законодавец, бидејќи ги донесува сите закони и други правни акти важни за функционирањето на државата. Често пати оваа функција се нарекува и нормативна, имајќи предвид дека парламентите ги предлагаат, ги усогласуваат и ги донесуваат нормативните акти во државата. Во рамките на нормативната функција, освен Уставот и законите, парламентот донесува и национален буџет, завршна сметка на буџетот, просторен план на државата и слично. Како носител на законодавната власт, парламентот не само што ги донесува правните акти, туку и се грижи за нивното усогласување со европските и меѓународно-правните акти, како и донесува други акти, на пример, декларации, мислења, резолуции и слично.

Покрај нормативната или законодавната функција, **парламентот има и претставничка (репрезентативна) функција.** Овој орган има обврска да ги претставува интересите на електоратот, но и на сите граѓани чии претставник е парламентот, како и да нуди закони и политики кои се за доброто на сите во системот. Токму затоа парламентот се нарекува и претставнички орган.

### 5.2. Контролна и надзорна функција на парламентот

**Функцијата на контрола и надзор над работата на самиот парламент,** но и на извршната власт во земјата претставува исто толку важна функција како и претходните две. Имено, парламентот има обврска да ја контролира работата на пратениците, како и работата на членовите на владата, а во одредени системи и на претседателот на Републиката. Одговорното работење на парламентот и на носителите на извршната власт е императив на секој демократски парламент што се овозможува преку употреба на различни институти и механизми: од работата на постојаните и повремение работни тела, комисии во парламентот, преку пратеничките прашања, интерпелацијата, гласањето доверба на владата и слично.

Контролата и надзорот над работата на пратениците во парламентот се врши преку работните тела на парламентот, но и преку функционерите на парламентот (претседателот, потпретседателите, генералниот секретар), како и преку формирање одредени ад хок тела.

Што се однесува до надзорот и контролата на извршните органи, на располагање се **пратеничките прашања**, кои во Обединетото Кралство се одговараат во посебен термин познат како Questions Time.<sup>13</sup> Овој период се организира секој ден, а премиерот одговара еднаш неделно, односно во петок во Домот на комуните. Пратеничките прашања се мошне добар механизам за контрола на владата, премиерот и на сите именувани и назначени функционери, бидејќи преку вкрстени прашања и одговори се овозможува да се добијат важни информации за состојбите во одредени владини области. Премиерот во Обединетото Кралство е должен да ги одговара пратеничките прашања еднаш во неделата, додека неговите министри еднаш месечно.

Пратеничките прашања во СР Германија многу наликуваат на интерпелација, бидејќи после одговорите на канцеларот и на министрите, пратениците имаат право да гласаат за доверба на владата од страна на парламентот врз основа на добиените одговори. При тоа, треба да се напомене дека во Германија постојат три вида пратенички прашања што се упатуваат на владата:

- **Прво**, големо прашање (grosse anfrage);
- **Второ**, мало прашање (kleine anfrage) и
- **Трето**, мало усно прашање – време за прашања (mündliche kurze anfrage).

Големото прашање е, всушност, класична интерпелација, бидејќи во врска со него се отвора дебата и се гласа. Големото прашање писмено се упатува до сојузната влада преку претседателот на Бундестагот и истото мора да биде писмено образложено. Владата понатаму определува кој министер ќе дава одговори во Бундестагот, при што може да се одлучи и самиот канцелар да присуствува на седницата и да одговара на поставените прашања. Големото прашање се поставува за важни политички состојби и прашања во државата и најчесто тоа се поврзува со давање извештај на владата за својата работа. Сепак, и покрај значењето и политичката тежина што ја има во Германија, со големото прашање не може да падне владата, бидејќи по заклучувањето на парламентарната расправа не е дозволено да се гласа за довербата на владата. Ова е така, бидејќи во Германија не смее да се гласа за доверба на актуелниот канцелар пред да се одлучи кој ќе биде нареден канцелар кој непречено ќе продолжи со работата на владата.

---

13 Во парламентот на Обединетото Кралство се регулирани два типа парламентарни прашања: усни и писмени. Причините зошто пратениците се одлучуваат да упатат писмено или усно прашање до некој од владата можат да бидат различни, но најчесто пратениците се одлучуваат за усни прашања со цел да ги држат на „штрек“ министрите и премиерот. Инаку, пратеничките прашања се вообичаена парламентарна пракса во Австралија, тие се поставуваат секој ден со почеток во 14 часот и траат еден час. По обичај, премиерот одлучува колку време ќе трае оваа процедура и дали воопшто ќе се одржи во текот на денот зависно од неговите обврски.



Идниот канцелар не може да се утврди на парламентарната седница каде се одговара на големото прашање, туку претходно. Политичката тежина на едната и на другата активност се согледува и во минималниот број пратеници кои треба да застанат со своја поддршка. Додека поддршката за големото прашање треба да дојде од број на пратеници кои се дел од најмалку една парламентарна група, предлогот за изгласување (не)доверба на владата мора да биде поддржан од најмалку  $\frac{1}{4}$  од пратениците во Бундестагот во посебна постапка закажана за таа цел.

Малото прашање се поставува во слична постапка како и големото, со таа разлика што истото не мора да биде писмено образложено. Малото прашање се однесува за некоја потесна област и помалку важна состојба за разлика од големото прашање што се поставува за најважните и најклучијалните области. Со малото прашање пратениците имаат за цел да добијат информација до каде е работата на владата во одредена област. Основната разлика меѓу големото и малото прашање е што за првото се дебатира и се бара одговорност за владата, додека со малото прашање акцентот е ставен на барање информација за одредени состојби и истото не може да ја покрене постапката за гласање недоверба на владата. Ако пратениците не се задоволни од одговорите дадени за малото прашање, имаат право да поставуваат и други усни прашања во текот на пленарната седница, но и да биде основа за покренување големо прашање до владата.

Што се однесува до последниот механизам, кратко усно прашање, треба да се каже дека со истиот располага секој пратеник, при што на една пленарна седница можат да се постават до две усни прашања за области во кои владата е посредно или непосредно одговорна. Сепак, ако се погледне искусствено т.н. мнозински влади многу тешко можат да се соочат со политичка одговорност од страна на парламентарното мнозинство посебно во услови кога со изгласувањето недоверба на владата треба да се распушти и парламентот.

Пратеничките прашања ѝ даваат можност на опозицијата критички да ја разгледува работата на владата и да дава свои предлози за подобрување на нејзината работа. Овој механизам им наложува на министрите да бидат одговорни и транспарентни во својата работа, да ги објаснат јавно пред целата јавност причините зошто донеле одредени акти, зошто направиле одредени дејствија или спровеле одредени политики. Но, едновременно, пратеничките прашања можат да се сметаат како инструмент во полза на владата, бесплатна реклама на одредени успешно преземени чекори и добри политички вештини. Со пратеничките прашања опозицијата може да презентира свои решенија различни од владините и преку нив и таа да добие бесплатна политичка реклама пред граѓаните. Во Обединетото Кралство првото пратеничко прашање доаѓа од опозицијата, по што се отвора дебата и следат вкрстени прашања и меѓусебни обвинувања. Самите седници кога се одржуваат пратеничките прашања знаат да бидат мошне гласни, „живи“, аргументирани или неаргументирани, како и полни со упатени навреди и клевети.

**Интерпелацијата е посебен механизам за контрола на владата во една држава, кој се дефинира како индивидуално право на секој пратеник** да се потпише на иницијативата за отворање интерпелација против премиер, министер или друг носител на политичка функција, но и како политичко право на опозицијата да врши притисок врз работата на владата. Интерпелацијата дозволува отворање на дебата по дадените одговори на министерот или некој друг носител на функција против кој е поднесена истата. Интерпелацијата уште е позната и како квалификувано пратеничко прашање кое се разликува од обичните пратеничките прашања по следново:

- **Прво**, во врска со интерпелацијата се отвора дебата и се спроведува парламентарно гласање;
- **Второ**, за разлика од пратеничкото прашање за кое се добива информација од лицето на кое му е упатено прашањето, интерпелацијата има за цел да ја контролира и да ја оцени работата на премиерот или на некој министер;
- **Трето**, со интерпелацијата се очекува да се образложи и да се оправдаат одредени преземени мерки и политики, или да се гласа против нив;
- **Четврто**, со интерпелацијата пратениците фактички ја напаѓаат владата, а таа се брани, при што ако не успее да се одбрани многу е веројатно дека по изгласаната интерпелација ќе следува и отворање постапка за гласање доверба на владата.<sup>14</sup>

**Во британската парламентарна пракса интерпелацијата е уште позната и како барање за заклучување на седницата (motion of adjournment) што може да биде поднесено од опозицијата, но и од самата влада.** Преку овој механизам де факто и де јуре се отвора расправа за работењето на самата влада. Владата најчесто е отворена за ваков вид барање, бидејќи тоа не може да произведе класично гласање (не)доверба на владата, ниту, пак, им дава можност на опозициските пратеници да поднесуваат амандмани за одредени закони. Многу често владата сама го поднесува ова барање со цел да ги презентира преземените политики и да „подготви терен“ за евентуални нови избори кои ги планира периодот или, пак, за преземање некои други планирани чекори во своја полза. Користењето на ова средство од страна на владата многу пати се утврдува како добар потег на власта преку кој практично се користи интерпелацијата за зацврстување на позицијата на владата во парламентот, но и се овозможува владин ПР пред јавноста.

Што се однесува до постапката за гласање доверба на владата, споредбено со интерпелацијата, таа е формално поразлична и правно има поголема политичка тежина. При изгласување недоверба на влада, таа мора да си оди, што повлекува зависно од видот на политичкиот систем и распуштање на парламентот, како и одржување предвремени парламентарни избори.

<sup>14</sup> Подетално објаснето во книгата на: Dragan M. Stojanović, *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Austrije, Nemačke i Jugoslavije*, Pravni fakultet Niš, 1999, стр. 151.

### 5.3. Функција на претставување и легитимитет

Парламентот, пред сè, е претставнички орган на сите граѓани во државата. **Претставувањето се врши преку избраните претставници (пратеници) на парламентарните избори врз основа на добиената доверба од избирачите. Токму поради овој момент функцијата на претставување се поврзува со функцијата на легитимитет на парламентот.** Ако парламентот не работи во согласност со добиената доверба, односно ако пратениците излезат надвор од дадениот мандат, тогаш им опаѓа легитимитетот на пратениците, односно легитимитетот на целиот парламент.

**Функцијата на претставување била клучна уште во 18 век во Англија од кога се среќава и позната максимата „Нема претставување без оданочување“ (No representation without taxation).** Со проширувањето на избирачкото право парламентот прераснал во вистински претставнички форум каде се дебатирале сите прашања од значење за избирачите. Токму оваа претставничка функција го прави парламентот важен, а во одредени случаи и клучен фактор во детерминирањето на односите и релациите меѓу институциите во системите на организацијата на власта.

Самиот поим претставување има три конкретни значења:

- › **Прво**, преку претставувањето се одразува конкретната реалност врз основа на моделот на слики или зборови;
- › **Второ**, претставувањето како начин на дејствување во име на друг;
- › **Трето**, претставувањето значи конкретен акт на замена на поединците или групите кои дејствуваат во нивно име или кои ги застапуваат нивните интереси, прецизен однос меѓу претставникот и оној кој е претставен.<sup>15</sup>

Од друга страна, самиот акт, чин на претставување дава одговор на пет прашања: кој кого или што претставува, каде и кога го претставува, како и зошто го претставува?

Првото прашање дава повеќе различни одговори во смисла на претставување на луѓе или ствари на правен однос. Главната поделба произлегува од видот на претставувањето и природата на претставничката врска (делегирана или изборна, политичка или социјална и слично). Постои концепциска разлика меѓу политичкото претставување и ополномоштеното претставување во приватната сфера.

Второто прашање каде се врши претставувањето акцентот го става на самата сфе-

---

15 Види подетално: S.P. Huntington, *Who are we? America's Great Debate*, London, Simon & Schuster, 2004, стр. 21.

ра на претставувањето, дали тоа се врши во приватната или во јавната сфера, и, секако, нивото и карактерот на претставувањето, односно дали претставувањето е апсолутно или релативно, и трајно или времено. Прашањето како го претставува го означува начинот на кој претставувањето се формира, дали станува збор за претставување по службена должност или е акт на поединечна волја, или, пак, станува збор за некаква групна изборна одлука.<sup>16</sup> Во овој случај, претставниците се избираат на избори. И на крај, прашањето зошто некој се претставува ги вклучува причините и целта на претставувањето. Причините на претставувањето можат да бидат различни, од приватни, до филозофски, политички, јавни и слично. Целта на претставувањето најчесто ги содржи материјалните или нематеријалните вредности кои се отвораат во јавниот дискурс и кои се артикулираат преку дејствувањето на претставниците. На пример, во јавната сфера прашањата што се упатуваат до политичките органи можат да произведат или да не произведат одредени општествени вредности зависно од (не)реагирањето на политичките претставници.

Претставувањето има неколку импликации за системот:

- › **Прво**, во класичниот парламентарен систем по урнекот на британскиот, пратениците се сметаат за повереници, кои во името на народот треба да ги одберат најдобрите политики и законски решенија;
- › **Второ**, овој однос се спротивставува на практиката на силната партиска дисциплина што владее на теренот;
- › **Трето**, претставувањето е во тесна врска и со теоријата на мандатот или со теоријата на овластувањата кои избирачите им ги дале на пратениците;
- › **Четврто**, во класичниот претседателски систем како што е американскиот, поради полабавиот партиски систем и партиска дисциплина, но и поради релативно пократкиот мандат на пратениците, претставувањето се разгледува низ призмата на т.н. „политика на порција со свинско месо“.<sup>17</sup>

Главната цел на работата на пратениците не им е да ги задоволат интересите на гласачите, туку да обезбедат повеќе средства и поволности за добивање нареден мандат преку гласање закони што ќе бидат во полза на одредени интересовни групи (систем на водење политика „на-ти-го-дај-ми-го“).

**Инаку, модерниот поим на претставувањето потекнува од теоријата на суверенитетот на парламентот која се појавила за прв пат во Англија со познатата Револуција без крв од 1688 година и од теоријата на народниот суверенитет што произлегла од Француската буржоаска револуција.**

16 Види: S. Runciman, *Byzantine Theocracy*, Ronchey S., Florence, Sansoni, 1998, стр. 25.

17 Diana Evans, *Pork Barrel Politics*, The Oxford Handbook of the American Congress, 2011.

Самиот поим претставување во основа има три различни значења:

Легитимната функција е правопрпорционална со претставничката, бидејќи народната поддршка на парламентот расте секогаш кога претставувањето на пратениците содејствува и е во согласност со волјата на граѓаните, и обратно. Интересно е што модерната демократија е претставничка (репрезентативна)<sup>18</sup> што е спротивно на императивната филозофија од која произлезе и концептот на императивниот мандат на пратениците.

---

18 Види поопширно Edmund Burke, *Speech to the electors of Bristol*, 1774, "To deliver an opinion, is the right of all men, that of constituents is a weighty and respectable opinion, which a representative ought always to rejoice to hear, and which he ought always most seriously to consider. But authoritative instructions, mandates issued, which the member is bound blindly and implicitly to obey, to vote, and to argue for, though contrary to the clearest conviction of his judgment and conscience, - these are things utterly unknown to the laws of this land and which arise from a fundamental mistake of the whole order and tenor of our constitution. Parliament is **not a congress** of ambassadors from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates, but parliament is a deliberative assembly of one nation, with one interest, that of a whole, where not local purposes, not local prejudices, ought to guide, but the general good, resulting from the general reason of the whole. You choose a member indeed, but when you have chosen him, he is not member of Bristol, but he is a member of parliament".

## Глава 3: Парламентарниот мандат и институтот отповикување мандат

---

### 1. Пратенички (парламентарен) мандат – поим и видови

Прашањето за природата и за поимот на пратеничкиот (парламентарниот) мандат од секогаш предизвикувало живо внимание во научната, но и кај политичката јавност. Посебно внимание е ставено на дебатата околу тоа кој вид парламентарен мандат е подобар за граѓаните, дали императивниот или слободниот, и кои се предностите и слабостите на првиот, а кои на вториот мандат.

Но, пред да ги објасниме овие прашања потребно е да дефинираме што се подразбира под овој поим.

**Под поимот парламентарен мандат се подразбира право (овластување) на пратеникот да ги претставува граѓаните и при извршувањето на своите пратенички должности да постапува во согласност со својата волја, убедување, знаење (слободен мандат) или во согласност со насоките дадени од граѓаните (императивен или врзан мандат).**

Станува збор за јавна функција која најчесто се стекнува по пат на непосредни избори, иако во домовите на некои парламенти во светот функцијата пратеник се добива и преку постапка на именување, назначување, делегирање од страна на монархот (примерот со Обединетото Кралство) и слично.

Во однос на поимот на карактерот на парламентарниот мандат најважни се две работи.

**Првата е дека со парламентарниот мандат се воспоставува правно-политичка врска меѓу пратеникот, од една, и граѓаните, од друга страна, и втората работа е дека таа врска може да се оствари на два начина: преку мандат кој е врзан за волјата и интересите на електоратот (императивен мандат) и преку мандат кој е слободен и кој зависи од личното убедување на пратеникот.**

**Воспоставувањето на правно-политичката врска и однос меѓу пратеникот и електоратот се врши на избори по што започнува правно-политичкиот статус на избраниот претставник што во теоријата е познат како парламентарен мандат.<sup>19</sup>**

---

<sup>19</sup> Подетално види во Burdeau G. Hamon, F. & Troper, M. *Droit constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995, стр. 171.

Основното прашање кое е поврзано со пратеничкиот мандат е прашањето за карактерот и содржината на односот меѓу граѓаните, од една, и избраните претставници, од друга страна. Карактерот и содржината на односот се разгледува преку карактеристиките на императивниот (врзаниот) и слободниот (претставнички) мандат на пратениците.

### 1.1. Карактеристики на императивниот (врзан) мандат

**Под императивен мандат се подразбира мандат кој е врзан за волјата на гласачите и кој во одредени случаи утврдени со Устав или со закон може да биде одземен, односно може да биде отповикан од страна на граѓаните.**

Историски, императивниот мандат му претходи на слободниот, претставнички мандат кој го презеде политичкиот примат веднаш по Француската буржоаска револуција од 1789 година.

**Императивниот мандат на пратениците се сфаќа како вид договорен однос меѓу гласачите кои даваат овластување, полномошно, од една, и пратениците кои се должни да ги застапуваат интересите на гласачите врз основа на претходно добиена изборна доверба и потврдена програма, од друга страна.**

Овој договорен однос значи точно дефинирани правила на игра и зависност на пратеничкиот мандат од довербата и интересите на гласачите. Иако, од денешна перспектива, императивниот мандат е веќе минато, бидејќи истиот бил институт на средновековна Шпанија, Франција, Англија и Германија, сепак, сè уште се присутни дебати дали овој вид мандат треба или не да постои и да се применува во денешно време. Посебно е актуелна дебатата за механизмот на отповикувањето на избраните функционери, кој иако не е императивен мандат, сепак, има одредени сличности и точки на врзување. Популарноста на т.н. отповикувачки избори засилено јакне посебно преку користењето на правото на гласачите да ги отповикаат избраните претставници заедно со правото на гласачите да ја бранат изборната платформа (изборната програма) врз основа на која тие гласале и ја дале довербата на пратениците.

Овие две права во современи услови добиваат клучно место во основната структура на универзалната демократија. Кога едно лице е дојдено на власт врз основа на понудена изборна програма или платформа, таа програма/платформа ја презема улогата на политички договор меѓу избраното лице и избирачите, при што избраното лице, како и кај секој друг вид договор, има обврска да го почитува договореното.

Дилемата дали универзалната демократија им дава на избирачите неотуѓиво право да одлучат да го повлечат својот избран претставник ако за него се најдени

основани сомневања, па и докази дека ја злоупотребува позицијата, е постојано актуелна во експертските кругови и е отворена за дискусија.

Оттука, и правото на отповикување постојано се разгледува во контекст на оваа дилема. Дали отповикувањето е добра демократска алатка со која може, или треба да се зголеми политичката одговорност на избраните функционери во политичкиот систем е прашање што многу често се поставува.

Избирачите постојано ја изразуваат потребата да се ослободат од корумпираниите политичари, и од криминогените претставници во власта. Оваа констатација е најчесто присутна кога се објаснува нивното право да ги отповикаат избраните функционери осомничени или фатени во криминални активности. Токму затоа основна цел на отповикувањето е да се обезбеди добро владеење во државата преку можноста да се тргнат корумпираниите функционери од избраните позиции во случаите кога свесно ја злоупотребиле довербата на избирачите.

### **1.2. Карактеристики на слободниот или претставнички (репрезентативен) мандат**

Како што погоре беше споменато, императивниот мандат се смета за историска категорија заснована на институтот мандат од римското право со значење на договор во кој едната страна (мандант) ја овластува другата страна (мандатор) да постапува во нејзино/негово име и за нејзина/негова сметка како и му се дава право на гласачот да испраќа задолжителни упатства до избраните претставници како да постапуваат, при што претставниците имаат обврска да ги почитуваат дадените упатства и насоки.

Сè до доцните 80-ти години на 20 век императивниот мандат беше карактеристичен за социјалистичките држави, но и за средновековните држави како што се Шпанија, Германија, Англија и слично, каде што со закон било утврдено дека народните претставници се директно одговорни пред електоратот и дека се гарантира обврска на пратениците да го известуваат електоратот за нивната индивидуална активност и за вкупната активност во собранието. Во оваа смисла, пратениците што имале императивен мандат било дозволено да бидат отповикани од функцијата ако електоратот не бил задоволен од начинот на извршувањето на нивната функција.

**За разлика од императивниот, слободниот или претставнички мандат е карактеристичен за демократските системи. Овој мандат се појавил како резултат на победата на теоријата на народниот суверенитет,** при што народните претставници уживаат апсолутна независност од електоратот. Овој мандат по својата природа е неотповиклив за време на неговото траење за разлика од императивниот кој може да биде отповикан во текот на целото негово време-



траење. Граѓаните немаат право да му го одземат или на друг начин да го спречат остварувањето на слободниот мандат на избраниот функционер во случај на негово/нејзино незадоволство кон работата. Токму затоа овој мандат е познат како слободен, бидејќи претставниците не се обврзани да ги следат инструкциите дадени од гласачите, ниту какви било други упатства или насоки за делување.

Кај слободниот, претставнички мандат односот меѓу избраниот претставник и електоратот не е однос што се гради врз основа на полномошно во смисла на граѓанско-правен договорен однос како што е тоа случај со императивниот мандат, туку станува збор за однос на застапување сфатен како јавно-правен однос.

Оттука, слободниот парламентарен мандат не се смета за класичен договорен однос меѓу избраниот претставник и гласачот со последица да мора да ги почитува инструкциите и насоките на дејствување дадени од гласачите, туку станува збор за мандат во кој пратеникот врз основа на сопственото убедување дејствува во собранието и слободно одлучува за тоа како ќе гласа или нема да гласа.

Најголемиот дел од граѓанските уставни конституции содржат начелото на слободен парламентарен мандат, како што се, Уставот на Австрија од 1929 година (во чл. 56), Уставот на Франција од 1958 година (чл. 27), Уставот на Германија од 1949 година (чл. 38) и многу други. Покрај слободата на дејствување по сопствено убедување на пратениците, слободниот мандат значи и дека пратениците не ги застапуваат само своите избирачи од изборната единица од каде се избрани, туку се пратеници на сите граѓани во државата. Пратениците што уживаат слободен мандат не можат да бидат отповикани, ниту може за нивната работа да биде отворена постапка за гласање евентуална недоверба.

Уставниот принцип на слободниот парламентарен мандат во демократските системи во кои доминираат политичките партии често пати се наоѓа во противречност со теоретскиот принцип дел од европскиот конституционализам. Имено, волјата на електоратот не зависи само од индивидуалните способности на понудените кандидати за пратеници, туку многу повеќе од програмата и ветувањата на политичките партии. Оваа противречност посебно е видлива кај пратениците кои во исто време треба да бидат лојални на програмата на партијата и на потребите и желбите на електоратот.<sup>20</sup>

Има мислења дека модерниот уставен принцип за парламентарниот мандат се видоизменува, или според зборовите на Емден (C.S.Emden) добива еластичен (флексибилен) формат поради фактот што традиционалните уставни конституции не можат да ги предвидат сите новонастанати потреби во практиката.

<sup>20</sup> Подетално за оваа противречност пишуваат: Maunz, T. & Zippelius, R., *Deutsches Staatsrecht*, München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1994, стр. 261.

Современите политички состојби се навистина тешки и непредвидливи поради фактот што пратениците покрај тоа што треба да работат во согласност со партиските насоки и програмски ветувања едновременно треба да ги имаат предвид барањата на граѓаните, но и своите лични убедувања. Слободниот мандат има посебно значење и во делот на партискиот систем посебно во делот што се однесува на учеството на партиите во работата и одлучувањето на парламентот.<sup>21</sup>

Слободниот, претставнички мандат е тесно поврзан со принципот на претставништво што претставува врска преку која поединци или групи застануваат или дејствуваат во интерес на поголем број луѓе.

Претставувањето се разликува од демократијата, бидејќи ја потенцира разликата меѓу власта и тие што се владеани. Претставничката демократија, како индиректна форма на демократското правило, ги поврзува претставниците и тие што се претставени на начин што ги обезбедува интересите на граѓаните и овозможува артикулирање на ставовите на граѓаните.

Во еден извештај од 2010 година, Парламентарното собрание на Советот на Европа има заклучено дека „кризата во претставувањето бара различен пристап кон политичката поврзаност меѓу граѓаните и власта, како дополние на традиционалните форми на мандат и делегирање. Без да се спори значењето на претставничката демократија, сепак, се смета дека претставувањето не може да биде единствен начин на изразување на демократијата. Демократијата треба да се развива над претставувањето, преку воведување поодржливи форми на интерактивност меѓу граѓаните и властите со цел директните елементи на демократијата да бидат вклучени во процесот на донесување одлуки. Претставничката демократија како процес треба да биде засилена на начин што сите луѓе би можеле да бидат вклучени во водењето на јавните работи на локално, регионално и национално ниво.“<sup>22</sup>

## 2. Институтот отповикување (recall) на мандатот на избраните функционери

**Правото на отповикување на различен начин е регулирано во законодавствата на државите во светот, како, на пример, во САД, Канада, Венецуела, Филипини, Швајцарија, Британска Колумбија итн. Покрај набројаните држави, постојат многу земји кои, во поново време, се обидоа на законски начин да го воспостават системот на отповикување, бидејќи ги согледале придобивките што отповикувањето им ги дава на избирачите. Во оваа гру-**

21 Според учебникот на д-р Ирена Пејќ, оп.цит., стр.46.

22 Види: *USAID Policy, Democracy and Governance*, usaid.gov, 2019.

## **па држави влегуваат Шведска, Нов Зеланд, Германија, Обединетото Кралство и сл.**

Ако подетално се анализираат постапките за отповикување што постојат во поголем број држави може да се забележи дека кај сите нив има неколку основни елементи. На пример, одредени сличности има во постапката за отповикување што се применува на ниво на федерални држави во САД, од една, со постапката што се применува во Обединетото Кралство разработена во посебен Закон, од друга страна (Recall of elected representatives Bill, 2012-13' of the UK).

Постапката за отповикување избрани функционери во рамките на федералните држави во САД или функционер на локално ниво започнува со пополнување посебна изјава на намери дека ќе следи петиција за отповикување одреден функционер. При тоа, во осум американски федерални држави се бара петицијата да биде поткрепена со докази дека се исполнети одредени конкретни услови за започнување на постапката.

Иако во федералните единици на САД отповикувањето може да се употреби ограничено само за избраните функционери во рамките на органите на федералните единици, но и на локално ниво, а не и за сојузните избрани функционери, се чини дека употребата на овој механизам станува исклучително интересна за пошироката јавност.

Преку постапката на отповикување граѓаните директно се вклучуваат во раководењето и во управувањето со политичките процеси во федералната држава.

Во САД интересот за отповикување се засили со изборот на глумецот Арнолд Шварценегер за гувернер на Калифорнија во 2003 година, преку од него покрената постапка за отповикување на претходниот гувернер. Во текот на изминатите 14 години гувернерите на Калифорнија и Висконсин се соочија со неколку отповикувачки избори, како и отповикување на уште 22 државни сенатора и стотици градоначалници, членови на државните совети, службеници во училишните одбори и други избрани службеници<sup>23</sup>.

---

23 Иако граѓаните на САД не можат да ги отповикаат функционерите на сојузно ниво, функционерите во сојузниот Конгрес, ниту Претседателот на САД, сепак, отповикувањето има голема моќ на локално и на ниво на федерални единици. Така, во најмалку 29 американски федерални држави има конкретни правила што се однесуваат на причините и уредување на самата постапка за отповикување на локално избраните функционери, и тоа, градоначалници, членови на локални совети и сл., додека во 19 држави е дозволено да се врши отповикување на државно избрани функционери како членови на претставничките домови или гувернери во федералните единици. Секоја држава која го дозволува отповикувањето има свои внатрешни правила за управување со процесот. Пред политичарот да биде отстранет од функцијата потребно е да има поднесено петиција од група граѓани кои претходно собрале доволен број потписи од избирачите. Потписите мора да бидат верифицирани, по што се организираат и дополнителни избори. ▶

Слично и во Обединетото Кралство отповикувањето започнува во оној момент кога спикерот на Долниот дом ќе го извести функционерот дека се исполнети условите за отпочнување постапка за негово отповикување. Следниот чекор е поврзан со поднесување петиција за отповикување потпишана од „минимален број“ избирачи собрани во „конкретен временски период“. Кога ќе бидат собрани потребните потписи настапува процесот на нивна верификација. По верификацијата на потписите, мандатот на отповиканиот претставник се испразнува по автоматизам и се закажуваат нови дополнителни избори.

Во Индија, првите отповикувачки избори се случиле во 2008 година кога тројца локални градоначалници, и покрај постапката за нивно отповикување, биле повторно избрани од избирачите во согласност со Chhattisgarh Nagar Palika Act, 1961.

Интересот за отповикувањето е засилен и во другите делови од светот.

Така, на пример, во Венецуела, поранешниот претседател на оваа држава Хуго Чавез се соочи со отповикувачки избори, исто како и неговиот наследник Николас Мадуро, кој бил само заплашен со постапката, но не и тргнат од избраната позиција. Во изминатите неколку години, претседателот на Романија, градоначалниците на Варшава и на Лима, исто така, се соочија, но и го преживеаја отповикувањето.

### 2.1. Главни причини за активирање на институтот отповикување

Постојат различни причини за засилена поддршка на овој инструмент во секоја одделна држава. Од една страна, во транзициските демократски држави како главна причина за примена на отповикувањето сè уште се смета силно изразената потреба на гласачите да чувствуваат дека го имаат последниот збор во управувањето со јавните политики и со државата.

---

Иако татковците-основачи на американскиот Устав и на американската федерација дебатирале за вклучување посебна одредба за отповикување во Уставот на САД и на сојузните функционери, сепак, на крајот било одлучено да се изјаснат против отповикувањето на сојузните избрани функционери. Така, отповикувањето не било вклучено во Уставот на САД. Наместо отповикувањето, татковците-основачи одлучиле членовите на Конгресот да можат да бидат отстранети преку **expulsion**, односно преку посебна постапка на формално гласање во кое 2/3 од членовите на Сенатот, или на Претставничкиот дом треба да бидат согласни за отстранување на некој нивен член.

Треба да се напомене дека само 20 конгресмени до сега биле отстранети од своите колеги, при што на 17 од нив функцијата им завршила во текот на Граѓанската војна во Америка поради обвинувања дека биле „нелојални на Унијата“.

Од друга страна, треба да се спомене дека импичментот е, исто така, средство за контрола над работата на носителите на власта. Станува збор за правен процес преку кој претседател на САД, потпретседател на САД, или некој сојузен гувернер можат да бидат отстранети од избраната функција. Претставничкиот дом го подготвува обвинението против функционерот, а Сенатот дејствува како суд, при што се бара 2/3 мнозинство од сенаторите да одлучат „за“ импичментот за да се смета дека е успешен. На пример, на претседателот на САД, Бил Клинтон, му била покрената постапка на импичмент од страна на Претставничкиот дом, но истата не била изгласана од Сенатот, поради што претседателот останал на функција.

Од друга страна, во државите со традиционално изразена демократска традиција, на отповикувањето се гледа како на дополнителна можност граѓаните да влијаат врз процесите на разбивање или ослабнување на одредени интересовни групи со силна политичка или економска моќ во државата.

И во првиот и во вториот случај, отповикувањето ја следи главната линија на размислување дека граѓаните се или треба да бидат последниот фактор, крајниот арбитер кој треба да одлучи дали избраните функционери треба да останат или треба да заминат од избраните позиции. Ако граѓаните проценат дека избраните функционери работат и дејствуваат одговорно, и не ја злоупотребуваат функцијата, а што се цени како интерес на граѓаните, тогаш тие ќе останат на позициите. Во спротивно, ќе бидат принудени да заминат од функцијата.

Во теоријата се наведуваат и одредени олеснителни околности за спроведување на самата постапка. Новата и напредната информатичка технологија што го олеснува спроведувањето на постапката на отповикување, интернет пристапноста/достапноста до најголем дел од граѓаните, масовната распространетост на и-меил комуникацијата меѓу луѓето, нивната секојдневна вклученост во социјалните мрежи, „паметните“ телефони кои, исто така, ја олеснуваат целата работа, сè се тоа фактори што дејствуваат како ветар во грб на отповикувањето.<sup>24</sup>

Изминативе неколку години во Европа се случи вистински бум од покренати постапки за отповикување избрани функционери. Како повпечатливи ги издвојуваме постапката за отповикување на градоначалничката на Варшава од Полска, г-ѓата Хана Гронкиевич Валц (Hanna Gronkiewicz-Waltz)<sup>25</sup>, локалниот референдум за отповикување на градоначалникот на Кишењев, главниот град на Молдавија<sup>26</sup>, усвоениот закон од 2015 година од страна на Домот на комуните по предлог на

24 Овие причини се наведуваат како важни и за зголемената успешност во спроведувањето на самите постапки на отповикувањето. Така, на пример, се смета дека повеќе од 50 % од американските функционери на кои им била покрената постапка за отповикување ги изгубиле своите функции како резултат на граѓанското гласање „за“ отповикувањето.

25 Постапката за отповикување ја водеа неколку опозициски партии, неколку интересовни групи, и невладини организации кои се обидоа да ја отстранат градоначалничката на Варшава, Хана Гронкиевич Валц (Hanna Gronkiewicz-Waltz), од нејзината служба. Самата постапка иницијално ја започна една невладина организација на граѓаните од Варшава со поднесување петиција против зголемената цена на билетите во јавниот превоз, и против бавната изградба на втората линија на метротото во Варшава. Овие биле двете клучни прашања врз кои се засновала постапката за отповикување на градоначалничката. Треба да се напомене дека опозицијата во Полска уште пред и официјално да ја поведе постапката за отповикување на градоначалничката на Варшава подготвувала терен за нејзино отстранување, поради фактот дека нејзината партија била близок коалициски партнер на премиерот. Иако референдумот за отповикување на градоначалничката на Варшава не успеал поради нискиот одзив на гласачите на референдумот, сепак, отповикувањето и натаму останува важен инструмент за остварување на директната демократија во Полска.

26 Види *Local Democracy in the Republic of Moldova: clarification of the conditions surrounding the suspension of the Mayor of Chişinău*, Bureau of the Congress of Local and Regional Authorities, Report CG33(2017), Rapporteur Gunn Marit HELGESEN, Norway, rm.coe.int.

тогашниот британски премиер Дејвид Камерон со кој и официјално се дозволи механизмот отповикување да влезе во системот на Обединетото Кралство. Сепак, и покрај законското решение оваа држава се соочи со комплицираност на самата постапка која испадна далеку посложена од онаа што првично била замислена.

Неколкоте отповикувачки референдуми што се случија во Европа ја разбрануваа експертската и пошироката јавност, како и меѓународните организации да отворат јавни дебати околу потребата од постоење и активирање на отповикувањето.

## 2.2. Отповикувањето и демократијата

Демократијата вообичаено се разгледува во нејзините две појавни форми – директна и индиректна. Директната демократија уште е позната и како чиста форма на демократија, бидејќи граѓаните директно, непосредно партиципираат во процесот на донесување одлуки и во креирањето политики во општеството и во државата<sup>27</sup>. Од друга страна, индиректната или претставничката демократија е заснована на начелото на суверенитет на граѓаните каде граѓаните го пренесуваат суверенитетот, односно правото на владеење на своите претставници кои во име и за сметка на граѓаните ги донесуваат одлуките и ги креираат политиките во системот.

**Директната демократија вообичаено се остварува преку неколку основни инструменти: граѓанска иницијатива, референдум, петиција и народно вето.**

Преку овие инструменти граѓаните гласаат директно и одлучуваат за прашања од значење за заедницата (ако станува збор за локални прашања), и за државата (ако се работи за прашања од национално значење). Многу често поимот директна демократија се користи и при начинот на избор на електорите во Изборниот колегиум кој го врши „изборот“ на претседателот на САД, како и при постапката за отповикување на избраните претставници. Во демократски услови политичарите, пред сè, се одговорни пред гласачите кои ги избрале, а потоа пред сите други.

Историски погледнато, директната демократија своите корени ги наоѓа во античките градови-држави-полиси, како и во нивните собранија каде само на слободните граѓани (но, не и на робовите, странците и жените) им било овозможено да одлучуваат за прашања важни за управувањето и животот во заедницата. Овие антички собранија подоцна биле копирани и во швајцарските кантони и градови, како и во градовите на некогашните американски колонии и конфедерални држави.

<sup>27</sup> Види CDL(2012)050, *Report on Democracy, Limitation of mandates and Incompatibility of political functions, on the basis of comments by Ms Gordana Siljanovska-Davkova, Member and Ms Tanja Karakamisheva-Jovanovska*, стр.: 3-4, [venice.coe.int](http://venice.coe.int).

На американскиот континент првите британски колонии биле формирани преку донесување нови уставни, или преку усвојување уставни амандмани ратификувани на референдум, а кои решенија подоцна станале дел од common law на САД.

Од друга страна, начелото на народниот суверенитет чиј креатор Жан Жак Русо најсоодветно го прокламирал во текот на Француската револуција бил принципот врз кој се создала индиректната, односно претставничката демократија во Европа. Како резултат на влијанието на француските револуционери, елементите на претставничката демократија биле преземени и во останатите европски држави, и тоа во Швајцарија, Германија по Првата светска војна, но и во уставите на американските федерални единици во текот на 19 век.

Современата демократија во Европа е мешавина на елементите на директната и на претставничката демократија кои се развивале од апсолутистичките и феудални услови како резултат на проширувањето на избирачкото право на луѓето и правото на нивно политичко претставување во институциите на системот.

Развојот на уставите и на уставноста, на граѓанските права, на општото избирачко право, како придобивки на многу држави по Првата светска војна во Европа, се настани кои ги создале принципите на народниот суверенитет, слободата и политичката еднаквост меѓу луѓето. Овие принципи ја сочинуваат содржината на претставничката демократија.

Во текот на 19 век во Европа овие принципи биле силно променети како резултат на развојот на парламентите. Во голем број држави директните демократски инструменти биле потиснати како резултат на јакнењето на претставничката демократија. Набрзо по стекнувањето на популарноста, претставничката (партиципативната) демократија добила и свои критичари кои сметале дека на овој модел на демократија му недостасувал граѓански легитимитет и политичка одговорност. Како резултат на критичарите на претставничката демократија јакнела употребата на инструментите на директната демократија. Преку нив граѓаните сакале да ја вратат моќта на директното одлучување за прашања од значење за заедницата и за државата. Со помош на директната демократија граѓаните повторно ја вратиле моќта да бидат директни креатори на локалните и на државните политики.

Во современи услови директните демократски процеси не можат да функционираат изолирано, одделено од претставничките институции. Токму поради оваа констатација современата политичка теорија ја анализира директната во контекст со претставничката демократија, и обратно. Крајниот резултат од оваа заемна анализа е значаен предизвик за современите држави, предизвик кој носи мошне интересни резултати. Така, на пример, според едни теоретичари, кога гласачите излегуваат да гласаат на референдум, тие се не само гласачи „за“ референдум-

ското прашање, туку и „вето играчи“. Според други автори, директната демократија сериозно може да ги потцени механизмите на претставничката демократија, додека, пак, според трети, современата демократија е фокусирана на делиберативните функции на демократската јавна сфера, и на граѓанскиот интегративен капацитет во демократските процеси.

### 2.3. Политичката природа на отповикувањето

Отповикувањето се дефинира како легален, политички и легитимен механизам кој теоријата најчесто го изучува како форма на директна демократија. Заедничката карактеристика на сите форми на директна демократија е што тие се засноваат на директната, суверената моќ на избирачите, наспроти пренесената од граѓаните моќ кај избраните претставници.

Оттука, често пати во теоријата се смета дека директната демократија е практично во конфликт со претставничката демократија каде избирачите ги избираат своите претставници за да донесат одлуки во нивно име и за нивна сметка. За разлика од претставничката, во директната демократија избирачите самостојно и лично донесуваат одлуки за одредени прашања и (не)спроведување конкретни политики.<sup>28</sup>

Исто така, во теоријата се објаснуваат различни, често пати, контроверзни размислувања за тоа дали отповикувањето на сите носители на јавните овластувања, односно функционерите во извршните и во законодавните органи е оправдано или не.

Според едни размислувања, постапката на отповикување влегува во институционалниот систем на претставничката демократија поради што нејзините процеси не се суштински за дебатите поврзани со директната демократија. Во согласност

28 Постојат бројни аргументи што одат во прилог, од една страна, односно се против формите на директната демократија, од друга страна. Приврзаниците на директната демократија сметаат дека таа може во многу да го намали демократскиот дефицит во системот поради кој гласачите ја губат довербата и интересот во традиционалните модели на претставничката демократија. Приврзаниците на директната демократија тврдат дека со враќањето на политичката моќ во рацете на избирачите, избирачите, односно граѓаните повторно ќе го вратат изгубениот интерес и улогата во системот на владеењето, што позитивно ќе се одрази на зголемувањето на легитимитетот на демократските системи.

Од друга страна, критичарите на директната демократија велат дека таа ја ослабува моќта на претставничката демократија и им дава премногу моќ на мнозинството граѓани кои можат да ги загорзат правата на малцинствата во општеството. Исто така, критичарите на директната демократија сметаат дека многу гласачи немаат доволно разбирање и информации за одлуките што треба да бидат донесени на референдум, посебно кога станува збор за одредени сложени и специфични прашања кои бараат соодветно знаење и подетални информации, како, на пример, прашањата поврзани за уставните измени, или донесувањето нов устав. Оттука, образованието на гласачите, како и информациите дадени преку соодветни кампањи можат да го подигнат капацитетот на гласачите да донесат добри одлуки во однос на важните прашања што се предмет на одлучување преку формите на директната демократија.



со ова размислување отповикувањето не може да се примени за именуваните и назначените функционери во институциите на извршната власт.

Од друга страна, има и такви размислувања кои велат дека отповикувањето е механизам со кој избирачите добиваат директна можност да ги тргнат избраните јавни функционери од нивната избрана позиција пред истекот на мандатот. Што значи, според овие размислувања, основното прашање е дали отповикувањето може да се примени само на директно избраните функционери, или и на оние од извршната власт.<sup>29</sup>

Отповикувањето како механизам е тесно поврзано и со дебатата за императивниот мандат, односно со прашањето дали може да се спроведе отповикување на избран функционер ако во Уставот, или во законите на државите е експлицитно забранет императивниот мандат?

**Познато е дека во уставите на голем број земји императивниот мандат е забранет (Андора во чл.53 од Уставот, Ерменија во чл. 66 од Уставот, Хрватска во чл. 74 од Уставот, Франција во чл. 27 од Уставот, при што треба да се нагласи дека императивниот мандат во оваа држава е традиционално забранет од Француската револуција наваму, при што во Уставот на 5-та Република стои дека „императивниот мандат е ништовен“), Германија во чл. 38.1 од Основниот закон (Членовите на Бундестагот не смеат да бидат ограничени со каква било наредба или инструкција и треба да дејствуваат во согласност со своите убедувања), Италија во чл. 67 од Уставот, Литванија во чл. 59, Шпанија, во чл. 67.2 од Уставот, итн). Идентични одредби како француските имаат и уставите на Бугарија, Хрватска, Полска, Романија, и други како и Статутот за членовите на Европскиот парламент.**

Факт е дека во демократски услови императивниот мандат не може да вирее поради што најголем дел од државите го имаат забрането овој вид на мандат во највисокиот правен акт на земјата.

Единствен случај каде се среќава нешто слично на „императивниот мандат“ е во германскиот Бундесрат каде членовите на владите на лендерите (регионите) можат да бидат отповикани од страна на самите влади (чл. 51.1.) кога гласовите од секој регион мора да бидат дадени како блок-гласови (чл. 51.2.).

---

29 Во САД има успешни примери на отповикување судии, градоначалници, па дури и на сенатори во конгресите на федералните единици. Иако отповикувањето не е често употребуван механизам дури и во федералните држави каде се смета за уставен, сепак, два примера можат да се посочат како успешни. Еден е во Северна Дакота во 1921, и вториот во Калифорнија во 2003 година. Ако се собрани доволен број потписи на избирачите од конкретната изборна единица, тогаш се активира гласачкото тело кое на избори или на референдум се прашува дали избраниот/именуваниот функционер треба да биде отповикан или не.

И покрај ова, мора да биде нагласено дека германскиот Устав го забранува „императивниот“ мандат во Бундестагот (чл. 38.1)<sup>30</sup> Во Германија само регионите (Länder of Brandenburg and Sachsen и Land of Schleswig-Holstein) имаат усвоено целосна директно демократска варијанта на гласање. Останатите региони имаат прифатено „скротена“ верзија на отповикување преку резервирање на правото да се покрене постапка за отповикување на локалниот совет со квалификувано мнозинство од своите членови, додека локалниот електорат не може да гласа по поднесената иницијатива за отповикување сè додека истата не биде усвоена од страна на локалниот совет. Оваа варијанта на постапка за „отповикување“ е вид мешавина на претставничката демократија со принципите на директната демократија.<sup>31</sup>

Во меѓународната пракса има две институции кои на одреден начин се поврзани со суштината на императивниот мандат во смисла како истиот се сфаќа во некои европски држави. Едната е постапката на отповикување во САД, додека втората е престанок на мандатот поради промената на партискиот дрес.<sup>32</sup>

Отповикувачките избори се вид избори со чија помош избирачите можат да ја одземат дадената функција пред истекот на мандатот на функционерот. Избирачите стануваат главен фактор и во давањето и во одземањето на јавната функција со што практично се минимизира влијанието на партиите, од една, а се зголемува влијанието на електоратот врз избраните претставници, од друга страна. Кога знаат дека можат да бидат отповикани, избраните функционери се повеќе сконцентрирани да работат во интерес на граѓаните од својата изборна единица, или во согласност со својата совест, а не според доставените партиски директиви.

Во некои правни системи на граѓаните им е дозволено да покренат иницијатива преку собирање точно одреден број потписи за да имаат право да стават одредено прашање на дневен ред на седница на Влада, или на дневен ред на седница на парламент. Овие граѓански предлози вообичаено се разгледуваат од страна на властите без можност истите да завршат на референдумско изгласување. Иако слична, оваа постапка, всушност, е различна од постапката на отповикување.

---

30 Членовите на Бундесратот не се избрани, туку се именувани, назначени од регионите (лендерите). Нивниот мандат е императивен во смисла што индивидуалните членови не се тие кои одлучуваат како да гласаат, туку тоа го прави владата на регионот како колегијално тело. Ова значи дека изборните права во Бундесратот се остваруваат во пракса од страна на регионот, а не од страна на индивидуалните членови кои го претставуваат регионите во Бундесратот.

31 Види: Hellmut Wollmann, *The direct election and "recall" of the mayors in Germany: From representative democracy-based to direct democracy-based local leadership*, Humboldt-Universität, Berlin, uio.no.

Помеѓу 1995 и 2006 година вкупно 36 постапки на отповикување довеле до разрешување на актуелни градоначалници. Подетални податоци и анализи види во: Fuchs, Daniel, *Die Abwahl von Bürgermeister\*in bundesweiter Vergleich*, KWI-Arbeitshefte, Uni Potsdam, <https://publishup.uni-potsdam.de>.

32 Ibid.

Вообичаено, бројот на потребните потписи за покренување постапка за отповикување треба да биде во пропорционален сооднос со бројот на гласови што функционерот ги има добиено на последните избори за избраната функција. Ако е собран потребниот број валидни потписи, тогаш постапката продолжува во втората фаза, односно најнапред се става на референдум прашањето за кое избирачите се изјаснуваат со „за“ или „против“ отповикувањето на самото гласачко ливче, и второ, ако мнозинството гласачи се изјаснат „за“ отповикувањето, тогаш изборот на нивен заменик може да биде направен или по пат на „второ прашање“ на самото гласачко ливче за отповикување на референдум, или преку further election.

#### **2.4. Различни објаснувања за причините на отповикување**

Отповикувањето е механизам со помош на кое избраните функционери се поблиску поврзани со гласачите кои ги избрале на тие позиции. При тоа, постојат две објаснувања во овој контекст.

Првото објаснување е засновано на фактот дека избраните политичари се агенти, посредници на избирачите поради што политичарите се должни да ги извршуваат обврските на конзистентен начин кој е на линија на волјата на гласачите во нивните изборни единици. Во согласност со ова, избраните претставници не треба да бидат предмет на иницијатива за нивно отповикување само врз основа на кажан збор, искажано мислење за тоа како тој/таа верува дека е најдобро да постапи во заедницата што ја претставува, но и воопшто, туку само врз основа на сторени или несторени (а кога биле должни да сторат) дејствија, акции и активности на избраната позиција.

Од друга страна, теоријата е неконзистентна кога станува збор за системот на претставничко владеење, според кој, членовите на парламентот ги претставуваат своите изборни единици, но едновременно ја претставуваат и државата и националните интереси. Во многу уставни во Европа е предвидено дека пратениците се слободни да носат одлуки во парламентот и да одлучуваат по свое уверување кога ги претставуваат граѓаните, при што императивниот мандат е забранет.

Второто објаснување е попрактично, бидејќи тргнува од потребата да бидат отстранети корумпираните, неспособни и мрзеливи функционери од избраната позиција, посебно ако нивната функција има фиксен мандат за кој гласале избирачите. Кога мандатот е предвидено да трае подолг временски период, а при тоа постојат докази со кои се потврдува дека тие практично ја злоупотребиле позицијата, отповикувањето се смета за корисна алатка.

Во оваа прилика треба да се напоменат и двата основни теоретски модела за избраните функционери на власта. Според едниот, уште познат како trustee model,

избраните функционери се избираат во согласност со нивното знаење, мудрост и искуство. Тие се овластени од избирачите да ги носат одлуките според нивната најдобра проценка и совест.

Вториот е делегатскиот модел, според кој избраните функционери се задолжени да ги следат интересите и желбите на избирачите во нивната изборна единица.<sup>33</sup>

И двата модела имаат свои позитивни и негативни карактеристики, иако во последните неколку години се смета дека делегатскиот модел добива повеќе на значење. Токму отповикувањето служи како камен на сопнување на делегатскиот модел. И покрај сè поприсутните тврдења дека граѓаните ги избираат и ги почитуваат мудрите и образовани политичари, сепак, на крај тие гласаат и ги ценат одговорните и респонзивни изборни кандидати.

Како основни најчесто споменувани причини за отповикување се сметаат: 1. злоупотреба на службената положба и овластување (во случај на примање мито и корупција), 2. несовесно однесување во службата (нестручно и неодговорно вршење на работата), или 3. неисполнување на службените обврски (на пример, во случај на неизвршување на обврските)<sup>34</sup>.

33 Види: Turpin, C., *British Government and the Constitution*, London, Butterworths LexisNexis, 2002.

34 Посебни основи за отповикување се бараат само во 8 федерални единици на САД: 1. Во Алјаска како посебни основи се сметаат: недостаток на компетентност, нестручноста поради занемарување на службените обврски или коруптивност (AS §15.45.510), 2. Во Џорџија: несовесно работење во служба, повреда на заклетвата дадена за извршување на службата, незаконско работење, свесна злоупотреба на обврските и на овластувањата, злоупотреба на јавните средства и фондови, дискреционо вршење на работи што не се доделени итн. (Ga. Code §21-4-3(7) and 21-4-4(c)), 3. **Во Канзас** како посебни основи се сметаат: сторено кривично дело, некомпетентност или неизвршување на обврските утврдени со закон (KS Stat. §25-4301), 4. Во Минесота: сериозна повреда на работните должности и сторен криминал (Const. Art. VIII §6), 5. Во Монтана: констатирани физички или психички недостатоци кај вработениот, повреда на службената заклетва, некомпетентност, сторено кривично дело (Mont. Code §2-16-603), 6. Во Rhode Island, во 7. Вирџинија и во 8. Вашингтон (Const. Art. I §33). **Source:** National Conference of State Legislatures, July 2011. Recall Provisions in State Constitutions and Statutes: Alaska – Const. Art. 11, §8; AS §15.45.510-710, 15.60.010, 29.26.250-350, Arizona - Const. Art. 8, §1-6; Ariz. Rev. Stat. §19-201 – 19-234, California – Const. Art. 2, §13-19; CA Election Code §11000-11386, Colorado – Const. Art. 21; Colo. Rev. Stat. §1-12-101 – 1-12-122, 23-17-120.5, 31-4-501 – 31-4-505, Georgia – Const. Art. 2, §2.4; Ga. Code §21-4-1 et seq., Idaho – Const. Art. 6, §6; Idaho Code §34-1701 – 34-1715, Illinois - Const. Art. 3, §7, Kansas – Const. Art. 4, §3; KSA §25-4301 – 25-4331, Louisiana – Const. Art. 10, §26; La. Stats. Ann. §18:1300.1 – 18:1300.17, Michigan – Const. Art. 2, §8; Mich. Election Law §168.951 – 168.975, Minnesota – Const. Art. 8, §6; Minn. Stat. Ann. §211C.01 et seq., Montana – Mont. Code § 2-16-601 – 2-16-635, Nevada – Const. Art. 2, §9; Nev. Rev. Stat. §294A.006, Ch. 306, 539.163 – 539.183, New Jersey – Const. Art. 1, §2(b); NJ Rev. Stat. Ann. § 19:27A-1 – 19:27A-18, North Dakota – Const. Art. 3, §1 and 10; ND Century Code Ann. §16.1-01-09.1, 44-08-21, Oregon – Const. Art. 2, §18; Or. Rev. Stat. §249.865 – 249.880, Rhode Island – Const. Art. 4, §1, Virginia - Va. Code §24.2-233, Washington – Const. Art. 1, Sec. 33-34; Wash. Rev. Code §29A.56-110 et seq., Wisconsin – Const. Art. 13, §12; Wis. Stat. Ann. §9.10.

## 2.5. Историска заднина на институтот отповикување

**Ембрионалниот зародиш на отповикувањето може да се најде во античка Атина, во институтот остракизам (ostracism) кој Атињаните го користеле како мерка со која слободните граѓани-членови на Агората имале право да гласаат за прогонување на одредени поединци од заедницата на период од 10 години кога тие не се придржувале и не ги почитувале внатрешните прописи на заедницата.**

Од друга страна, аналогијата меѓу овие две категории не може да се смета за соодветна поради фактот дека остракизмот бил мерка за отстранување на кој било човек од полисот, а не само на избраните функционери.

Историски, отповикувањето најмногу може да се поврзе со англиските и со швајцарските извори каде овој механизам бил ставан во контекст на англиското „право на петиција“ против Кралот, како и преку употребата на инструментот гласање недоверба на кабинетот во Домот на комуните.

Отповикувањето често пати се поврзува и со практиката на англиските влади да бараат распуштање на Домот на комуните со цел за прашањата од најголемо национално значење да можеле да се изјаснат директно граѓаните на избори.

Според други извори, овој инструмент најмногу се поврзува со швајцарскиот кантонален систем на отстранување на избраните функционери, кој иницијално е дел од швајцарското обичајно право, иако подоцна станал формален дел од правото на неколку швајцарски кантони.

Во САД отповикувањето за прв пат започнало да се практикува во 17 век, во т.н. колонијален период. Првиот запис за негова примена бил евидентиран во законите на Генералниот суд на Масачусетс, Куповната колонија (General Court of the Massachusetts Bay Colony in 1631), од каде подоцна се проширил и во другите колонии.

Членот 5 од Членовите на Конфедерацијата (The Articles of Confederation and Perpetual Union) им дал можност на законодавните органи на конфедералните држави на годишно ниво да назначат свои посебни делегати во Конфедералниот Конгрес кои имале право да отповикуваат избрани пратеници ако одлучат дека има основи за тоа.

Сепак, соодветна, еквивалентна одредба на оваа не била вклучена во федералниот Устав на САД од 1787 година поради загриженоста на татковците-основачи на Федерацијата дека со ваквото уставно утврдено право назначените делегати би можеле да се стекнат со моќ да ги отповикуваат членовите на Конгресот без волјата на граѓаните. Тие сметале дека оваа состојба би можела да доведе до т.н. „робовска“ позиција на

избраните конгресмени во однос на назначените делегати, без можност да се издигнат над таквата позиција и да ги земат предвид интересите на нацијата.

Со почетокот на 20 век, како што се развило прогресивното движење во САД, отповикувањето било имплементирано во значителна форма. Една од најголемите разлики меѓу отповикувањето од 17 и 18 век и она од 20 век била дека првичната верзија најчесто го опфаќала отповикувањето на функционерите избрани во законодавните тела на федералните држави, додека во 20 век правилото дека граѓаните имаат право да иницираат отповикување преку собирање потписи.

Овој нов метод на американско тло за прв пат бил применет на локално ниво во Лос Анџелес поради загриженоста на граѓаните за зголемената моќ на локалните политичари. Нивната моќ се зголемувала пропорционално со зголемувањето на бизнисите и парите. Колку повеќе пари и бизниси имале локалните политичари, толку поголеми станувале злоупотребите на избраните функции и позиции. Токму поради оваа констатација било неопходно да се утврди и да се примени механизам за стопирање на ваквите дејствувања. Како пример се споменува Southern Pacific Railroad усвоен во 1903 година.

Прекарот на овој проект бил „големото отскокнување“ (“the grand bounce”). Од Лос Анџелес, отповикувањето потоа било усвоено и во државата Орегон во 1908 година, во Калифорнија во 1911 година, како и во Аризона, Колорадо, Невада и Вашингтон во 1912 година. Со првиот бран на неговото усвојување во почетокот на 20 век не можеле да се забележат некои покарактеристични примери на отповикување и во другите федерални држави на САД, иако самата идеја станала многу популарна.

### 3. Модерна варијанта на отповикувањето

Денес, 19 федерални држави на САД го практикуваат методот на отповикувачки избори на избраните државни функционери. Дополнително уште неколку држави го применуваат овој механизам на општинско или областно ниво на владеење. Освен на ниво на федерални единици, каде отповикувањето функционира, на сојузно ниво, во рамките на сојузните органи на САД, отповикувањето не може да се примени, бидејќи Уставот на САД не го дозволува како механизам.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Во САД 19 федерални држави го практикуваат методот на отповикувачки избори на избраните државни функционери. Дополнително уште неколку држави го применуваат овој механизам на општинско или областно ниво на владеење. Иако речиси сите држави во САД што го применуваат отповикувањето го употребуваат референдумот како средство за утврдување дали конкретниот функционер навистина треба да биде отповикан, сепак, во Вирџинија отповикувањето се иницира од гласачите, но преку претходна постапка во суд, позната како „отповикувачко судење“ или од страна на судија-поединец, или од страна на судиска порота. ▶

Освен во САД, овој механизам нашол своја примена и во уставните системи кои се под директно влијание на американскиот систем, како на пример, Јапонија, Тајван, и на Филипините на локално ниво, како и во државите каде постои потреба од засилување на демократијата и директното вклучување на граѓаните во процесите на власта, како на пример, во Киргистан, во Венецуела, и слично.

Во државите со Вестминстерски парламентарен систем, отповикувањето се применува во Британска Колумбија, Канада, а постои и предлог за негова ограничена примена и во Обединетото Кралство како одговор на скандалот со злоупотреба на парламентарните средства од страна на пратениците што се покриваат од буџетот на Парламентот<sup>36</sup>.

Таму каде се применува отповикувањето најчесто се практикува за избраните функционери на локално ниво. Во 1999 година било предложено отповикување на локални функционери во околу 2000 области и локални средини. Иако овој механизам ретко се користи во САД, односно само двајца државни гувернери биле отповикани, и многу мал број членови на државните законодавни тела, сепак, треба да се напомене дека овој механизам постои како можност во САД. Најчесто се смета дека истиот е проблематичен да се реализира, бидејќи е условен со собирање потписи на ниво на цела федерална држава. Многу е полесно да се мобилизираат избирачите на ниво на локална единица или заедница да одговорат на одредена непопуларна одлука отколку да се мобилизира цела федерална единица.

Друга причина е што мандатот за вршење функција во долните домови на федералните законодавни тела во САД е две години. Со оглед дека изборите се чести се бележи многу мала заинтересираност да се користи отповикувањето во федералните законодавни тела поради што парламентарците се смета дека можат многу брзо да бидат променети ако не работат во согласност со интересите на граѓаните. Исто така, најголем дел од законите во овие домови се донесуваат во последните неколку недели од сесиите, поради што се смета дека нема доволно време за отповикување.

Друга важна причина е што федералните држави кои го дозволуваат отповикувањето како механизам истовремено дозволуваат и граѓански инициран референдум. Во согласност со ова, ако граѓаните се лути на политичките одлуки, многу поефективно за нив е да го насочат нивното внимание кон отповикување преку граѓански референдум, отколку кон отповикување на релевантните функционери, со оглед на фактот дека отповикувањето нема да ги смени политичките одлуки/резултати. Бројот на потписи потребни за референдум за промена на одредена одлука е вообичаено помал од бројот на потписи потребни за отповикување функционер, така што граѓански иницираните референдуми се многу попопуларни.

Ако, сепак, отповикувањето се покрене и бројот на собрани потписи се утврди како доволен во согласност со законот, успехот на отповикувањето се движи околу 50 %. Овој релативно висок процент е индикативен со оглед на фактот дека само оние предлози што имаат значителна поддршка и пари дадени од одредени политички моќници имаат шанса да успеат.

36 Моќта на граѓаните да отповикаат пратеници кои не им се по волја на избирачите е утврдена со правото на петиција, која како алатка била употребена во повеќе наврати во Англија со цел да послужи како форма на директна одговорност на пратениците пред избирачите. Пратеникот кој нема да ги врши своите обврски на начин како што тоа го ветил во кампањата ќе биде отповикан пред истекот на мандатот за кој е избран. Новиот систем бара Комитетот за парламентарните стандарди најнапред да издаде барање за покренување постапка против некој пратеник, најчесто поради одредени финансиски нерегуларности направени од пратеникот. Во тој случај, и само тогаш петицијата треба да биде дадена за собирање потписи од страна на избирачите во изборната единица на пратеникот во период од осум недели. Оваа петиција мора да биде поткрепена со докази дека пратеникот има извршено финансиски злоупотреби на буџетските средства (што е утврдено како факт од страна на неговите колеги парламентарци), или од страна на судот со изречен притвор од повеќе од 21 ден. Ако 10 % од електоратот во изборната единица ја потпишат петицијата, тогаш петицијата се презентира пред парламентарната комисија која може ▶

За прв пат Австралија го дозволува отповикувањето по иницијатива на Австралиската лабуристичка федерална конференција одржана во 1912 година, иако со недоволен број гласови за да влезе во генералната платформа. Идејата за воведување на отповикувањето била одбиена во 1915 година од страна на истата партија, при што оправдување на овој чин било дека отповикувањето ќе предизвика нефер политички третман кој би одел од „политичка страст до солзи на чесниот човек што држи до чесните погледи за прашања кои, подоцна во истрагата, може да се докажат како правични и праведни, но ќе биде предоцна да се поправи грешката“. И уште еднаш во 1919 година отповикувањето не било прифатено како механизам од страна на АЛП и нејзината федерална конференција, за конечно отповикувањето да биде прифатено со Генералната платформа во 1924 година.

Во многу ретки случаи, инструментот на отповикување има проширено значење кое се однесува на отповикување министри во владите кои се сметаат како избрани функционери од страна на пратениците во парламентот, со обврска за предвремено распишување и одржување нови парламентарни избори. Таму каде што се случиле отповикувања на министри, избраните претставници во парламентот биле избрани во повеќемандатни изборни единици со пропорционален изборен систем, поради што индивидуалното отповикување на функционерите било практично невозможно и непрacticalно. Исто така, овој вид отповикување се практикувал и во случај кога функцијата била поврзана со фиксен мандат добиен на

---

да ја прифати или да ја отфрли. Ако петицијата е успешна, тогаш пратеничкиот мандат се смета за завршен, при што се донесува одлука за распишување дополнителни избори во таа изборна единица од каде што доаѓа отповиканиот пратеник. Според многумина познавачи на британската парламентарна демократија, целиот систем на отповикување претставува уште еден пример како директниот демократски експеримент, како што популарно се нарекува отповикувањето, е контролиран од страна на Парламентот и како практично истиот не успева да ги постигне целите поради кои е воспоставен. Според законот, пратениците можат да бидат соочени со петиција за отповикување ако тој/таа е осуден во Обединетото Кралство на затворска казна од 12 месеци или помалку, или ако Домот на комуните наредил негово/нејзино суспендирање од најмалку 21 ден (или најмалку 28 календарски дена). Според постојните правила, пратениците кои добиле затворска казна повеќе од 12 месеци автоматски го губат мандатот. Ако е исполнет еден од овие услови, тогаш изборната единица на пратеникот има можност да собира потписи за отповикувачката петиција, за свикување дополнителни избори. Исто така, законот содржи правила за тоа колку пари можат да бидат потрошени во текот на една изборна кампања, чекор што бил направен поради грижата дека богатите лобисти можат да доминираат во кампањата за пополнување на испразнетите пратенички места за прашањата како што се даночните закони или прашањето на абортусот. Петицијата мора да биде овозможена на четири избирачки места во изборната единица, и да биде достапна до секој избирач кој има навршено 18 години. Петицијата може да биде потпишана или преку пошта, или лично, или преку полномошник. Петицијата е отворена за потпис осум недели. Критичарите на законот за отповикување сметаат дека истиот е премногу благ, и дека бил одложен/задоцнет поради неговото неприфаќање од страна на конзервативците. Повеќе од 70 пратеници од сите партии имаа потпишано закон за алтернатива на отповикувањето предложен од ториевецот Зак Голдсмит со кој се бара 5 % од електоратот да испратат белешка дека имаат желба да го отповикаат својот пратеник, 20 % од електоратот се бара за свикување на дополнителни избори, Истите права би се применувале како за локалните функционери, така и за членовите на националните парламенти. Отповикувањето како инструмент е замислен така што ќе им даде моќ на гласачите да ги задржат оние пратеници што се одговорни, а да се ослободат од пратениците што не работат во согласност со нивните интереси.



избори, при што законодавното тело немало начин, или имало многу ограничен начин да предизвика сопствено распуштање.

Примери на вакви форми на отповикување е тешко да се најдат во пракса. Станува збор за многу редок феномен дури и во оние држави кои се сметаат за шампиони на директната демократија. Ваков систем теоретски постои во Швајцарија на кантонално ниво, иако нема информации дали и колку бил успешен во примената во 19 век до денес. Исто така, барем на теоретско ниво, овој феномен е предвиден во Лихтенштајн.

Од друга страна, колективното отповикување бил популарен механизам на државно и на локално ниво во Германија во текот на Вајмарската Република, како средство со кое се ставил политички крај на владејачката политичка елита. Денес овој механизам е дозволен во неколку германски државни уставни, иако може да се забележи дека негова примена има само во еден случај.

Отповикувањето на локалните владејачки тела денес е дозволено во Јапонија, и иако таквото колективно отповикување многу ретко успева, системот сè уште го препознава и го признава овој инструмент.

#### 4. Дебата за отповикувањето – „за“ или „против“

**Како аргументи што одат во прилог на отповикувањето сè се почестите размислувања кои одат на линија дека избраните претставници во процесот на донесување одлуки во системот стануваат маргинализирани поради недостаток од компетентност за функцијата, како и поради недостаток на етика во дејствувањето.** Електоратот најчесто ги избира претставниците врз основа на одредена партиска платформа или програма без да ги знае индивидуалните способности и капацитети на избраните политичари. Многу често, избраните претставници кога ќе стапат на функцијата не се придржуваат до партиската програма, туку работат во согласност со своите интереси и видувања. Токму поради оваа причина, отповикувањето на избраните претставници треба да постои како механизам за отстранување на оние политичари кои застраниле во дејствувањето, и кои не водат сметка за интересите на електоратот што ги избрал.

Се смета дека правото на отповикување на избраните претставници треба да биде заштитна брана од корумпираните политичари, како и од криминализираните носители на политичката власт. Приврзаниците сметаат дека ако избирачите имаат право да ги изберат лицата за функционери, тогаш тие треба да имаат и право на нивно отповикување. Системот на отповикување на народните претставници тре-

ба да биде така поставен да ги присили избраните функционери да се однесуваат, да работат во интерес на избирачите во изборната единица, токму поради обезбедување сигурност на својата позиција. Оваа релација ќе ја зајакне индивидуалната, но и колективната политичка одговорност на избраните функционери кон својот електорат, но на долг рок ќе ја засили и вкупната политичка одговорност на системот во државата.

Од друга страна, правото на гласачите да отповикаат одреден избран функционер треба да влијае и врз намалувањето на изборните трошоци во кампањата, бидејќи кандидатите знаат дека во секое време можат да бидат отповикани. Станува збор за механизам со кој практично избирачите добиваат право да се ослободат од погрешните одлуки и лошите политичари многу пред истекот на мандатот на политичарот. Во оваа смисла електоратот повеќе нема да има обврска да ги толерира неспособните политичари и да чека да им помине нивниот мандат па дури потоа да ги отстрани од избраната позиција.

Следен аргумент во полза на отповикувањето, а во таа смисла и на директната демократија, е што истиот им остава на избирачите можност во континуитет да донесуваат самостојни демократски одлуки за тоа кој и како владее со нив, ако се има предвид дека тие со претставничката демократија имаат само една можност по три, четири, или пет години да одлучат и да ги изберат своите претставници на избори. Така избраните претставници потоа ја преземаат контролата и одлучувањето во системот, а граѓаните кои немаат право на отповикување остануваат без конкретна можност да одлучат против своите избрани претставници ако истите не ја вршат власта на начин на кој ветиле дека ќе ја вршат.

Во согласност со приврзаниците на отповикувањето, овој механизам остава простор за контрола на избирачите над работата на избраните функционери во текот на целиот мандат. Од друга страна, отповикувањето кога се користи неодговорно може да биде злоупотребено како алатка од страна на политичките партии во битката против нивните политички конкуренти.

Една од главните предности за избирачите да имаат можност да иницираат предвремени избори е во подобрувањето на демократската вклученост на избирачите во демократските процеси, како и во капацитетот да се одржуваат предвремени избори тогаш кога е најпотребно поради грешките што ги прави владејачкото мнозинство.

Клучниот аргумент против отповикувањето е дека неговата честа употреба може да доведе до процес на т.н. „вишок на демократија“ кој ја загрозува независноста на избраните претставници. Отповикувањето може сериозно да ги обесхрабри политичарите во процесот на носење сопствени одлуки, или во преземање непопуларни чекори во политиката кои на краток рок можат да бидат непопуларни, но

на долг рок можат да бидат дефинирани како правилни. Отповикувањето може да го запре процесот на дејствување на избраните политичари по сопствено убедување и сопствено мислење што може сериозно да им наштети на политичките процеси како во делот на нивниот застој, така и во делот на нивниот квалитет.

Преку отповикувањето може да се изврши и дестабилизирање на власта во државата. Отповикувањето може да биде злоупотребено од страна на различни интересовни или групи за притисок кои можат да ги уценуваат избраните политичари да не преземаат одредени чекори и да не донесуваат одредени одлуки поради опасноста истите да бидат отповикани од страна на граѓаните. Познато е дека во таа игра се вклучени многу пари, присутни се многу уцени и коруптивни зделки.

Отповикувањето често пати знае да ја потцени претставничката демократија, да ги потисне квалитетите на избраните политичари и со тоа да го загрози, или да го намали капацитетот на демократијата во државата. Приврзаниците на овој механизам велат дека отповикувањето има за цел да послужи како алатка со која треба да се дисциплинираат избраните функционери, односно алатка со која треба да се зголеми политичката одговорност на избраните претставници при донесувањето на политичките одлуки. Оваа теза на приврзаниците на отповикувањето ја користат и неговите противници како контрааргумент, бидејќи противниците сметаат дека отповикувањето целосно може да ја поткопа довербата на избирачите во избраните претставници и во претставничката демократија.

Практично со дозволување на можноста отповикувањето да се користи како алатка за оддалечување на функционерот од функцијата се гради систем на недоверба и систем на страв во кој избраните функционери ќе бидат исплашени да носат непопуларни, но понекогаш и неопходни политички одлуки токму поради опасноста што постојано им виси над глава да бидат сменети во секое време.

Во теоријата се набројани неколку сериозни забелешки на отповикувањето. Во оваа група се наведуваат: улогата на парите; трошоците потребни за иницирање на отповикувањето; нестабилноста и неефективноста на владата; и употребата на изборните петиции како политичко „оружје“.

Доминантна улога во процесот на отповикувањето и во граѓански иницираниот референдум играат парите. Собирањето на потписите според мислењето на многумина прерасна во професионална активност. Се смета дека успешноста на која било петиција за отповикување доминантно зависи од собирањето потписи што, пак, е поврзано со тоа колку пари се вложени во процесот како важен фактор. Самата кампања за отповикување често пати се користи и за политичка уцена на политичките конкуренти, бидејќи истата може да биде иницирана со ветување дека ќе се прекине во моментот кога владата ќе дејствува на „соодветен“ начин.

Ваквиот контекст на отповикувањето може да го зголеми влијанието на богатите корпорации и други богати компании врз власта.

Првиот чекор за надминување на овој проблем е да се забрани употребата на платени потписи, а нивното собирање да се утврди како казниво дело. Треба да се напомене дека во САД обидите да се забранат платените потписи беа отфрлени како неуставни, иако, од друга страна, Врховниот суд на Австралија имаше поинаков став. Според овој Суд, забраната за професионално собирање потписи мора да биде избалансирана со механизмите за полесно собирање потписи и за ефикасно вклучување на волонтерите во тој процес. Дадени се и предлози за електронско пополнување на петиции преку интернет.

Целиот систем на електронски петиции може да има и сериозни пропусти во заштитата на избирачите од можни злоупотреби на нивниот електронски потпис, посебно во случаите кога избирачи имаат исто име и презиме.

Како причина против отповикувањето се сметаат и големите трошоци поврзани со водењето на самата постапка. На овие трошоци треба да се надоврзат и трошоците за организирање дополнителни избори, потоа за организирање на самиот референдум, или за организирање на целосно нови парламентарни избори. Треба да се земат предвид и трошоците за кандидатите, за партиите, како и за административните органи надлежни за спроведување на целата постапка.

Следна причина што се припишува против отповикувањето е можната нестабилност и неефикасност на власта што може да биде предизвикана во периодот додека трае постапката. Неефикасноста главно се поврзува со популистичкото пренасочување на владата или на други органи, откажување од спроведување одредени реформски зафати поради опасноста дека некој од избраните функционери ќе биде отповикан.

Токму од овие причини се смета за оправдано воведувањето фиксен мандат кој дава простор функционерите да дејствуваат одговорно во интерес на јавноста. Противниците на отповикувањето се приврзаници на фиксниот мандат кој според нив може да стави крај на процесите на дестабилизација на актуелната власт, како и на шпекулациите поврзани со постојаното повикнување на предвремените избори.

Исто така, проблем со отповикувањето може да се појави и во случај на изборен систем со партиски листи. Оттука, логично следува прашањето колку е компатибилно отповикувањето со пропорционалниот изборен систем. Ако изборниот систем е мнозински со едномандатни изборни единици, тогаш отповикувањето не е проблем. Но, ако изборниот систем е пропорционален, со затворени партиски листи, тогаш работата се усложнува и се комплицира.

## Глава 4: Ограничување на парламентарниот мандат

---

### 1. Теоретски осврт на ограничувањето на мандатот и правото на повторен (ре)избор на носителите на политички функции

**Мандатот и прашањето за неговото (не)ограничување бил и остана предизвик не само за теоријата на претставување, туку и за современата демократска пракса.** Одговорот не е еднозначен со оглед на различните политички и идеолошки претпоставки од кои тргнуваат различните модели на претставување (моделот на старателство, делегатскиот модел, мандатскиот модел, моделот на сличност), различната демократска традиција и моделот на владеење, различната политичка култура.<sup>37</sup>

**Теоријата на претставување, како една од највлијателните теории во рамките на модерната политичка мисла и самото претставување предизвикувале и сè уште предизвикуваат остра полемика.** Се разбира, прашањето за тоа кој треба да биде претставен, кое било актуелно во 19 и 20 век, со широко прифатениот принцип на политичка еднаквост преку формално загарантираното општо право на глас и начелото „еден човек-еден глас“ можеме да го сметаме за апсолвирано. Но, сведувањето/редуцирањето на претставувањето со изборите и со гласањето е премногу симплифициран пристап преку кој политичарите се сметаат за „претставници“ само затоа што се избрани е, исто така, премногу тесен пристап кој не ја доловува вистинската суштина на претставничката демократија.

Овој тесен пристап не дава одговор на прашањата: што е она што го претставува избраниот и кога може да се каже дека избраните навистина ги претставуваат оние кои ги избрале?

Иако расправата за природата на претставништвото/репрезентацијата сè уште е во тек, сепак, сите се согласни дека претставувањето е неразделно од изборите.

---

37 Во оваа прилика не би навлегувале во детално објаснување на теоретските аспекти на слободниот, претставничкиот и императивниот мандат, меѓутоа би се задржале на т.н. корекции на слободниот мандат што се среќаваат во модерните држави. Имено, постојат одредени мислења кои сè погласно зборуваат за новиот, „еластичен“ карактер на парламентарниот мандат, како и размислувања дека уставните правила во системите со традиционални уставни не можат да ги покријат и да ги предвидат сите правни ситуации кои се појавуваат во практиката. Оттука, се отвора прашањето за спојливоста, односно за дозволената мерка на противречност меѓу уставното право, од една, и уставната практика, од друга страна. Прашањето на мандатот сè посилено се врзува со принципот на политичкиот плурализам. Позицијата на пратеникот не може да се сфати независно од реалноста која постои на партиската сцена, и обратно. Од друга страна, суштината на слободниот мандат се состои во тоа што на пратениците треба да им се гарантира независна позиција во однос на партијата од каде се избрани. Види: Turpin C., *British Government and the Constitution*, оп.цит.

Неспорно е дека изборите се неопходен фактор за претставувањето да биде возможно. Она што е спорно е дали се тие доволен услов за политичко претставување. За некои автори како, на пример, Јозеф Шумпетер (Joseph Schumpeter) „демократијата подразбира дека луѓето само имаат можност да ги прифатат или да ги одбијат (sic) оние кои треба да владеат со нив“.<sup>38</sup>

Во оваа смисла, демократијата, како „институционален аранжман“ означува дека јавните функции се пополнуваат преку натпревар за гласовите на луѓето кои ги избираат и ги менуваат своите претставници во институциите на власта, раководени од конкретни политички или други интереси. Иако звучи логично дека изборите се израз на јавните интереси, или на она што „народот го кажал“, тешко е да се утврди што навистина „народот кажал“, а посебно зошто гласал како што гласал, односно врз основа на што се раководел кога гласал, кое е предмет на посебна дисциплина позната како псефологија, која врши научна анализа на изборното однесување на избирачите.

**Со оглед дека постојат различни видови избори и изборни системи тешко е дека можат да се генерализираат функциите на изборите, но, сепак, се смета дека изборите на национално ниво имаат три најзначајни функции:**

- › **Прво**, да служат како алатка или механизам за конституирање (обликување) на институциите на власта;
- › **Второ**, да ги утврдат главните насоки во водењето на јавните политики и
- › **Трето**, да служат како „мост“ спојка што ги поврзува оние кои владеат, од една, и граѓаните, од друга страна.

Во секој демократски политички систем постојат модерни и компетитивни политички партии за кои гласачите, преку понудените изборни политички програми, се одлучуваат да гласаат на избори.<sup>39</sup> Тоа е клучно демократско правило.

Но, демократија мора да постои и во периодот меѓу два изборни процеса во државата за што се потребни соодветни механизми преку кои ќе може да се слушне гласот на граѓаните и во тој период. Кога се носат закони и други важни политички одлуки во земјата, носителите на власта мора, пред сè, да ги земат предвид јавното мислење и интересите на граѓаните, што непосредно значи дека секоја институција на власта треба да биде отворена за јавноста, транспарентна во својата работа и одговорна пред граѓаните. Клучен елемент во делот на политичката одговорност на носителите на политичките функции е прашањето на ограничувањето на мандатот за кој се избрани, како и правото на повторен (ре)избор на одредена функција.

38 Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Harvester Wheatsheaf, 1991.

39 Види посебно: Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988; Pippa Norris, *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; Richard S. Katz, *The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy*, *Party Politics* 7, 2001, стр. 293.

## 2. Историски осврт на ограничувањето на мандатот

Историската димензија на прашањето на ограничувањето на мандатот вели дека не станува збор за сосема нова категорија во демократската теорија, туку напротив, дека историските корени на ограничувањето можат да се најдат уште во времето на Атинската демократија<sup>40</sup>.

Имено, уште во 4 и 5 век пр.н.е. петстотината членови кои го сочинувале Атинското собрание или Булето имале мандат од две години, додека принципот на ротирање во службата се сметал за значаен механизам на претставување на различните интереси на поединците во Атина, како и брана за злоупотреба на службата во приватни цели.<sup>41</sup>

И во Римската Република се применувал системот на избрани магистрати со мандат од една година и со забрана за повторен избор во наредните десет години. Врз овие основи се засновани и современите политички системи во кои се вградени четири основни елементи, и тоа:

- **Прво**, власт избрана од страна на граѓаните на општи, слободни, непосредни, демократски и фер избори што значи сменливост на носителите на политичката власт и ограничување на нивниот мандат;
- **Второ**, активно учество на граѓаните во политичкиот и во општествениот живот, или граѓанска партиципативност;
- **Трето**, заштита на човековите права и слободи за сите граѓани без исклучок;
- **Четврто**, владеење на правото и еднаква примена на правото за сите граѓани.

Расправата за и околу ограничувањето на мандатот во академската литература главно се фокусира на **два аспекта**:

- **Првиот аспект** се однесува на фаворизирањето на потребата од ротирање во службата и отстранување на феноменот „задолжителна предност“ во службата, додека
- **Вториот аспект** застанува директно во одбрана на идејата за отстранување на обврската едно лице да мора да помине во служба долг временски период за да има право да се стекне со одредени права или привилегии во службата.<sup>42</sup>

40 Види, на пример, поопширно во: А.Н.М. Jones, *Athenian Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1986, стр. 105, во трудот на Steven Millman, *Term Limitations: Throwing Out the Burns-Or the Baby with the Bathwater?*, web.mit.edu/millman/www/WPSA.html, како и во Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, 1999, стр. 259-277.

41 Види подетално во делото на: Benjamin, Gerald, Michael Malbin, *Limiting Legislative Terms*, Congressional Quarterly Press, Washington D.C., 1992.

42 Види во трудовите на Alan Abramowitz, *Incumbency, Campaign Spending and the Decline of Competition in U.S. Elections*, Journal of Politics, 53 (1), 1991, стр. 34-56; Stephen Ansolabehere, Marc Hansen, Shigeo Hirano, James M. Snyder Jr., *The Incumbency Advantage in U.S. Primary Elections*, Electoral Studies, 26(3), 2007, ▶

Денес, праксата на ограничувањето на мандатот како и можноста за повторен (ре) избор на мандатот е главно поврзана со изборот на претседател на државата, но многу ретко и со реизборот на носителите на други јавни (политички) функции (пратеници, локални или регионални советници, премиери, министри во Влада, градоначалници и други). Меѓу ретките уставни во светот кои предвидуваат неможност за последователен втор парламентарен мандат е Уставот на Мексико.<sup>43</sup> Во слична конотација и Уставот на Алжир предвидува дека мандатот на замениците и на членовите на Националниот совет не може да биде обновен, ниту конкурентен со друг мандат или функција.<sup>44</sup> Во оваа насока се и уставите на Боливија (каде се предвидува ограничување на мандатот по завршување на два последователно завршени мандата), Костарика (каде пратеник може да има само еден мандат), Еквадор и Венецуела (во двете држави има иста одредба како и во Уставот на Боливија).

Во септември 2018 година Конгресот на Перу усвои два уставни амандмана со кои прво го воспостави бикамерализмот и второ, го забрани реизборот на пратениците веднаш по истекот на првиот мандат. Едновремено бил предложен и амандман со кој се предвидело дека ниту претставниците, ниту сенаторите не можат да трчаат втор мандат веднаш по истекот на првиот. Вреди да се нагласи дека двата амандмана биле ставени на референдум на 9 декември 2018 година, при што првиот бил отфрлен, додека вториот бил прифатен на референдумот. Во однос на изборот на градоначалниците и регионалните гувернери, Конгресот има усвоено уставен амандман во 2015 година со кој се забранува нивен реизбор по завршувањето на првиот мандат.<sup>45</sup>

Во Уставот на Португалија постои одредба со која се забранува доживотно извршување на која било политичка функција на национално, регионално или локално ниво.<sup>46</sup> Уставот на Лихтенштајн е еден од ретките уставни во светот во кој е децидно предвидена можноста за повторен (ре)избор на претставниците во Парламентот.<sup>47</sup>

---

стр. 660-668; John R. Lott, Jr., *Brand Names and Barriers to Entry in Political Markets*, Public Choice, 51, 1986, стр. 87-92.

43 Со уставните амандмани од 2014 година, во член 59 од Уставот на Мексико се отстрани ограничувањето што постоеше претходно за правото да се има само еден мандат, при што се дозволи право на повторен реизбор на федералните претставници и сенатори, како и на градоначалниците и на локалните претставници.

44 Член 105 од Уставот на Алжир.

45 Види: *Report on term-limits, Part II – Members of Parliament, Part III – Representatives elected at sub-national and local level and executive officials elected at sub-national and local level*, Adopted by the Venice Commission at its 118<sup>th</sup> Plenary Session, Venice, 15-16 March, 2019, CDL-AD(2019)007, Strasbourg, 2019, Opinion No. 908/2017.

46 Член 118 од Уставот на Португалија – Никој не може да извршува доживотно која било политичка функција на национално, регионално или локално ниво.

47 Член 47 од Уставот на Лихтенштајн.



### 3. Уставно-правен аспект на ограничувањето на мандатот и правото на повторен (ре)избор на претседателот на државата

Во најголем број од уставите на земјите членки на Советот на Европа, но и оние кои не се земји членки, постојат одредби за временско ограничување на мандатот на претседателот на државата **со право на само уште еден повторен (ре)избор**. Таков е случајот со Уставот на Албанија<sup>48</sup>, Андора<sup>49</sup>, Ерменија<sup>50</sup>, Австрија<sup>51</sup>, Азербејџан<sup>52</sup>, Босна и Херцеговина<sup>53</sup>, Бразил<sup>54</sup>, Бугарија<sup>55</sup>, Хрватска<sup>56</sup>, Чешката Република<sup>57</sup>, Естонија<sup>58</sup>, Финска<sup>59</sup>, Франција<sup>60</sup>, Грузија<sup>61</sup>, Германија<sup>62</sup>,

- 
- 48 Член 88 од Уставот на Албанија – Претседателот на Републиката се избира за мандат од 5 години, со право на само уште еден повторен реизбор.
- 49 Член 78 од Уставот на Андора – Претседателот не може да ја врши оваа функција повеќе од два цели последователни мандата.
- 50 Член 78 од Уставот на Ерменија – Исто лице не може да биде избрано за претседател на Републиката повеќе од два последователни мандата.
- 51 Член 60 од Уставот на Австрија – Федералниот претседател има мандат од шест години, при што е дозволен само уште еден повторен реизбор.
- 52 Член 101 од Уставот на Република Азербејџан – Ниту едно лице не може да биде избрано за претседател на Република Азербејџан повеќе од два пати.
- 53 Член 5 од Уставот на Босна и Херцеговина – Мандатот на членовите на претседателството избрани на првите избори е две години, додека мандатот на членовите избрани подоцна е четири години. Членовите на претседателството можат да ја вршат оваа функција само уште еден мандат, по што не можат повторно да се кандидираат за период од четири години.
- 54 Член 14 од Уставот на Бразил – Претседателот на Републиката, државниот и гувернерите на федералните единици, градоначалниците како и нивните заменици можат да бидат повторно (ре) избрани само уште еден последователен мандат.
- 55 Член 95 од Уставот на Бугарија – Претседателот и потпретседателот можат да бидат повторно избрани на оваа функција само уште еден мандат.
- 56 Член 95 од Уставот на Хрватска – Никој не може да биде избран за претседател на Републиката повеќе од два пати. Постои и одлука на Уставниот суд на Република Хрватска (CRO-1997-2-027, 11.06.1997, U-VII-700/1997) во врска со оваа уставна одредба во која попрецизно е ограничен бројот на последователните мандати за претседателот на Републиката.
- 57 Член 57 од Уставот на Чешката Република – Никој не може да биде избран за претседател повеќе од два последователни мандата.
- 58 Член 80 од Уставот на Естонија – Претседателот на Републиката се избира за мандат од пет години. Никој не може да биде избран на функцијата претседател на Републиката повеќе од два последователни мандата.
- 59 Оддел 54 од Уставот на Финска – Избор на претседател на Републиката, претседателот на Републиката се избира на непосредни избори за мандат од шест години. Претседателот треба да е фински државјанин по раѓање. Исто лице може да биде избрано за претседател не повеќе од два последователни мандата.
- 60 Член 6 од Уставот на Франција – Претседателот на Републиката се избира за мандат од пет години на општи и непосредни избори. Никој не може да ја врши оваа функција повеќе од два последователни мандата. Начинот на примената на овој член се утврдува со посебен акт.
- 61 Член 70 од Уставот на Грузија – Претседателот на Грузија се избира на општи, еднакви и непосредни избори со тајно гласање за мандат од пет години. Исто лице може да биде избрано за претседател само во два последователни мандата.
- 62 Член 54, став 2 од Уставот на СР Германија – Мандатот на федералниот претседател е пет години. Повторен (ре)избор е дозволен за само уште еден мандат.

Грција<sup>63</sup>, Унгарија<sup>64</sup>, Ирска<sup>65</sup>, Киргистан<sup>66</sup>, Летонија<sup>67</sup>, Литванија<sup>68</sup>, Молдавија<sup>69</sup>, Црна Гора<sup>70</sup>, Полска<sup>71</sup>, Романија<sup>72</sup>, Руската Федерација<sup>73</sup>, Србија<sup>74</sup>, Словачка<sup>75</sup>, Словенија<sup>76</sup>, Турција<sup>77</sup> и Украина<sup>78</sup>.

Во Уставот на Израел има модифицирана одредба кога станува збор за можноста за реизбор на исто лице за претседател на државата повеќе од два пати. Така, одредбата вели дека едно лице кое било избрано за претседател на државата во два мандата еднопосредно не ќе може да биде кандидат за претседател на првите наредни избори, што не ја исклучува можноста од негово повторно кандидирање на некои подоцнежни претседателски избори.

Од друга страна, постојат и уставни каде е утврдена неможност за повторен (ре)избор на исто лице за претседател на државата по истекот на уставно предвидениот мандат (примерот со член 70 од Уставот на Јужна Кореја, каде стои дека мандатот на претседателот е пет години, и претседателот нема право на повторен (ре)избор).

Слична одредба постои и во Уставот на Мексико<sup>79</sup> каде се вели дека лице кое било

- 
- 63 Член 30 од Уставот на Грција – Повторниот (ре)избор на исто лице за претседател е дозволено за само уште еден мандат.
- 64 Член 10 од Уставот на Унгарија – Претседателот на Републиката не може да биде повторно (ре)избран на функцијата повеќе од еднаш.
- 65 Член 12 од Уставот на Ирска – Претседателот на Републиката ја врши функцијата за мандат од седум години од денот на неговото стапување на должност. Лицето кое ја врши функцијата, или кое ја вршело оваа функција, има право на повторен (ре)избор на оваа функција, но само за уште еден мандат.
- 66 Член 61 од Уставот на Киргистан – Едно исто лице не може да биде избрано за претседател два пати.
- 67 Член 39 од Уставот на Летонија – Исто лице не може да ја врши функцијата претседател повеќе од осум последователни години, што е еквивалентно на два последователни мандата.
- 68 Член 78 од Уставот на Литванија – Исто лице не може да биде избрано за претседател на Република Литванија повеќе од два последователни мандата.
- 69 Член 80, став 4 од Уставот на Молдавија – Ниту едно лице не може да ја врши функцијата претседател на Република Молдавија повеќе од два последователни мандата.
- 70 Член 97 од Уставот на Црна Гора – Исто лице може да биде избрано за претседател на Црна Гора максимум два мандата.
- 71 Член 127 од Уставот на Полска – Претседателот на Републиката се избира за мандат од пет години и може да биде повторно (ре)избран само уште еден мандат.
- 72 Член 81 од Уставот на Романија – Никој не може да ја врши функцијата претседател на Романија повеќе од два последователни мандата.
- 73 Член 81 од Уставот на Руската федерација – Исто лице не може да ја врши функцијата претседател повеќе од два последователни мандата.
- 74 Член 116 од Уставот на Република Србија – Никој не може да биде избран за претседател на Републиката повеќе од два пати.
- 75 Член 103 од Уставот на Словачка – Исто лице може да биде избрано за претседател за не повеќе од два последователни мандата.
- 76 Член 103 од Уставот на Република Словенија – Претседателот на Републиката се избира за мандат од пет години и може да биде избран на оваа функција максимум два последователни мандата.
- 77 Член 101 од Уставот на Турција – Мандатот на претседателот на Турција е пет години. Претседателот на Републиката може да биде реизбран најмногу два пати.
- 78 Член 103 од Уставот на Украина – Едно исто лице не може да биде претседател на Украина повеќе од два последователни мандата.
- 79 Член 83 од Уставот на Мексико.

избрано за претседател на Републиката на избори за мандат од шест години не ќе може, под какви било услови, повторно да ја врши оваа функција. Интересна е уставната одредба на Швајцарија<sup>80</sup>, каде се вели дека федералниот парламент избира претседател и потпретседател на Конфедерацијата од членовите на владата (советот) на Конфедерацијата, за мандат од една година. Овие мандати не можат да бидат обновени наредната година, што значи дека исти лица од членовите на владата (советот) не можат повторно да бидат избрани за претседател, односно потпретседател на Конфедерацијата. Во наредниот став од уставната одредба стои дека и претседателот на Конфедерацијата не ќе може да биде избран за потпретседател на Конфедерацијата наредната година.

Во САД ограничувањето на мандатот е познато уште во колонијалниот период<sup>81</sup>, кога Вилијам Пен (William Penn) во неговата Повелба за слободите на Пенсилванија (Pennsylvania Charter of Liberties) за прв пат го предвидел ограничувањето на мандатот до три последователни избори за горниот дом на колонијалниот Конгрес. Ограничувањето на мандатот најчесто се поврзува со „системот на ротирање“ или со принципот на „ротирање во службата“.<sup>82</sup>

Овој систем или принцип бил содржан и во седум од десетте устави на новите американски држави преку експлицитна одредба за неопходност од ротирање на јавните службеници и ограничување на годините за вршење на јавните функции. И во Членовите на Конфедерацијата, донесени од страна на Континенталниот конгрес во 1777 година, се содржани одредби за ротирање на службениците, како и за ограничување на федералните носители на законодавната власт на максимум три години во Конгресот.<sup>83</sup>

Иако Уставот на САД од 1787 година не предвидува одредба за ограничување на мандатот на претседателот, се чини дека доброволното напуштање на функцијата претседател на САД по истекот на вториот мандат и одбивањето да се кандидира по трет пат на Џорџ Вашингтон воспостави преседан кој прерасна во уставен обичај, според кој ниту еден подоцнежен претседател не се кандидираше по трет пат. Но, овој уставен обичај го прекрши Франклин Рузвелт, кој за време на Втората светска војна (пред стапувањето на САД во војна) се кандидираше по трет пат, а во 1944 година, и по четврти пат.

Меѓутоа, по завршувањето на војната праксата иницирана од Џорџ Вашингтон ќе биде уставно-правно покриена со 22. амандман на Уставот на САД донесен на 27 февруари 1951 година. Правилото е дополнето со уште едно, според кое, во случај на смрт или оставка на претседателот, потпретседателот кој ќе ја преземе

80 Член 176 од Уставот на Швајцарија.

81 Види Alan Grant (1995), "The Term Limitation Movement in the United States", *Parliamentary Affairs* 48, (стр. 515-530).

82 Види Т. Н. Benton, *Thirty Years' View*, Volume 1, New York, Appleton, 1854.

83 Види Edmund C. Burnett, *The Continental Congress*, New York, Macmillan, 1941, стр. 250.

функцијата претседател подолго од две години, не може да биде биран повеќе од еднаш, односно дека лицето кое на должноста претседател било подолго од шест години не може да биде бирано за наредните четири години.<sup>84</sup>

Интересно е што ограничувањето на најмногу два претседателски мандата не се однесува за потпретседателот на САД, ниту за членовите на Конгресот, односно на Претставничкиот дом и Сенатот.

#### **4. Дебата „за“ или „против“ ограничувањето на мандатот на носителите на политичките функции**

Ограничувањето на мандатот има свои критичари, но и свои приврзаници.

Самата идеја за ограничување на бројот на мандатите на избраните претставници е заснована на претпоставката дека политичката моќ е привилегија што неминувано ги расипува луѓето. Наметнувањето на терминот ограничување имплицира убедување дека демократските процедури не гарантираат дека несаканите политичари нема да бидат повторно избрани.

Терминот ограничување го брани тврдењето дека истото има позитивно влијание врз законодавецот и неговото однесување, дека парламентарниот мандат треба да биде сфатен како дел од кариерата на човекот, а не како негова трајна функција.<sup>85</sup>

Оттука, самото ограничување на мандатот се смета дека ја засилува репрезентативноста, ги намалува идеолошките разлики меѓу електоратот и неговите претставници и ја засилува респонзивноста на избраните претставници кон сопствениот електорат.

Додека критичарите често пати велат дека менувањето на носителите на јавните

84 Во 2007 година професорот Лари Ј. Сабато (Larry J. Sabato) од Универзитетот во Вирџинија ја обнови дебатата околу ограничувањето на мандатот во својот труд „Посовершен Устав“ во кој, според неговите размислувања, исклучително големиот успех и популарност на ограничениот мандат на државно ниво во 90-те години на минатиот век му даваат за право да предложи негово прифаќање и на ниво на федералниот Конгрес. При тоа, професорот дава идеја новиот амандман на Уставот на САД да биде подготвен од посебна Уставна конвенција, поради неговата убеденост дека претставниците во Конгресот никогаш нема самоиницијативно да предложат, ниту да усвојат каков било амандман со кој ќе се ограничи нивната моќ. Дури и Врховниот суд на САД во 1995 година стави јасно до знаење дека е неопходно да се ограничи мандатот на претставниците во Конгресот во смисла на можноста за нивен реизбор на оваа функција. Во оваа насока се појавија и бројни невладини иницијативи и анкети за истражување на јавното мислење кои ја поддржуваат оваа идеја како клучен момент во заштитата од политичката тиранија и корупција.

85 Види поопширно Elhauge, Einer, *Are Terms Limits Undemocratic?*, The University of Chicago Law Review, 64 (1), 1997, стр.83-201.

(политичките) функции во државата може негативно да се одрази врз квалитетот и врз континуитетот на јавните политики во земјата и дека тоа може да донесе голема политичка неизвесност, приврзаниците на ограничениот мандат, пак, обратно, сметаат дека тоа е позитивна карактеристика на системот видена низ призмата на влез на свежи идеи, плурализам во политичките размислувања, избегнување на политичката арбитражност и, што е можеби најважно, избегнување на концептот на несменливост во политичкиот естаблишмент.

Факт е дека ефектите од непостоење ограничен реизбор во мандатот на пратеничката функција во голем дел се ублажуваат преку дејствување на опозициските партии во парламентот, но и преку поголемата транспарентност и јавност што демократските парламенти ја практикуваат при својата активност.

Можеби токму во овие две констатации лежи основната причина зошто уставите на најголем број држави во светот имаат предвидено неограничена можност за реизбор на пратениците. Слично можеме да заклучиме и за коалициските наспроти хомогените влади во делот на неограничениот реизбор на мандатот на министрите.

Имено, за разлика од хомогените, најчесто еднoпартиски влади, коалициските влади имаат многу поинтензивна можност за контрола на своите членови, како и позасилен меѓупартиски консензус за отворање на прашањето на политичката одговорност за (не)сработеното. Во одбрана на неограничениот парламентарен мандат сигурно оди и мнозинскиот изборен модел каде изборот на носителите на политичките функции се врши директно од електоратот наспроти чистиот пропорционален модел со затворени листи каде политичките партии го имаат последниот збор.

Од друга страна, неограничениот мандат кај шефот на државата отвора простор за фактичко јакнење на неговата положба во парламентарните системи, а уште повеќе во полупретседателските системи.

Во претседателските системи, пак, опасноста од „републикански монарх“, во услови на неограничен мандат на шефот на државата е реална опасност. Не треба да се занемари фактот дека во држави кои немаат демократска традиција и развиено цивилно општество, неограничениот мандат на шефот на државата може да доведе до „цезаризам“, „бонапартизам“ и „каудиљизам“, без оглед на моделот на владеење и демократија. Ограничувањето на повторниот мандат дава можност за проверка на тоа колку една политичка личност како претседател, или како член на владата има консолидирана политичка моќ во системот.

**Аргументите против ограничениот мандат најчесто се концентрираат околу тезата** дека само граѓаните имаат право да кажат кој ќе владее со нив, дека единствено тие имаат право на слободен и апсолутен избор на своите претстав-

ници, при што се вели дека ако граѓаните сакаат одреден политичар подолго време да биде на политичката сцена и да врши одредена политичка функција, тогаш тоа треба да му биде дозволено.<sup>86</sup>

Кон овој силен аргумент се придодава и фактот дека поддршката од граѓаните се врзува и за годините на политичко искуство кое едно лице ги има, а кои можат да бидат пресудни во добивање континуирана изборна волја од страна на гласачите.

Силен аргумент што се поставува како контратежа на аргументот „за“ ограничување на мандатот е и оној што смета дека ограничувањето не е демократски принцип и дека истото го ограничува изборното право на гласачите, ја намалува претставничката одговорност преку изборите, како и правото и капацитетот на електоратот да ги држат претставниците одговорни. Од овој аспект, ограничувањето на правото на реизбор или на мандатите директно има негативно влијание врз основите на демократијата, капацитетот на избирачите да избираат слободно, без никакви ограничувања.<sup>87</sup>

Претставничката демократија имплицира дека политиката се води преку институциите, бидејќи тие имаат способност да создаваат политики и да креираат одлуки во комфорна и консенсуална атмосфера, да ги следат утврдените процедури и да создадат тежа и противтежа меѓу нив, како и меѓусебно да се балансираат – можности што не се целосно применливи во услови на која било форма на „директна демократија“. Одлуките што се носат надвор од институциите ја уништуваат нивната кредибилност. Ограничувањето на мандатот практично ги пореметува трите клучни премиси на модерното демократско претставништво: 1. Дека професионализацијата на претставниците е посакувано и прифатливо решение за демократското владеење, 2. Дека претставниците се поодговорни и пореспонзивни на барањата од електоратот и дека се понезависни од нивното партиско лидерство и 3. Дека кариерната перспектива на претставниците го обликува нивното политичко однесување.

Критичарите на ограничувањето на мандатот сметаат дека преку него се намалува професионализмот на претставниците, со што практично се намалува и експертизата како и мотивацијата на претставниците да донесуваат издржани и правилни одлуки и политики. Законодавниот дом може да биде преплавен со непрофесионални кадри што може да се одрази и врз работата на извршните органи.

Исто така, критичарите сметаат дека ограничувањето на мандатот го засилува влијанието на партиското лидерство. Оние на кои со закон им се забранува да трчаат за мандат, а кои и натаму имаат желба да останат во политика можат да

86 Види поопширно Alexander Tabarrok, *A Survey, Critique, and New Defense of Term Limits*, The Cato Journal, Vol. 14, No. 2, Fall, 1994.

87 Во оваа насока види *U.S. Term Limits, Inc. v Thornton*, 514 U.S. 779, 1995, стр. 831-879.

најдат други начини да го сторат тоа, како, на пример, преку свое влијание врз партиското лидерство да добијат други служби што не се директно поврзани со мандатот, но, сепак, да имаат влијание врз нив. Ограничувањата можат да извршат влијание и врз лобистите и врз вработените во законодавната служба. Колку повеќе се неинформирани и повеќе лаици претставниците кои влегуваат во парламентите толку има повеќе можност нивните информативни и политички празнини да бидат пополнувани од разно-разни лобисти, владини агенции и други експертски служби со што ќе се изврши негативно влијание врз одговорноста на пратениците. Пратениците со ограничен мандат ќе бидат свесни дека се зависни од луѓе поискусни од нив, при што ќе бидат принудени да бидат поврзани со вакви лобисти и други влијателни луѓе од извршната власт.

## 5. Теоретски и уставно-правен осврт на институтот инкомпатибилност

Прашањето на инкомпатибилноста е, всушност, прашање на ограничување на можноста од едновремено вршење на надлежностите утврдени во мандатот со вршење други функции, професии или занимања.

Ова прашање најчесто е разгледувано како во уставната теорија,<sup>88</sup> така и во парламентарното право<sup>89</sup>. Имено, теоретичарот Амелер (M. Ameller) ја дефинира инкомпатибилноста како „правило со кое им се забранува на членовите на парламентот да извршуваат други професии или да имаат други обврски надвор од парламентарните додека им трае мандатот. Целта на инкомпатибилноста е да се заштитат членовите кои имаат мандат да станат зависни од извршувањето на други јавни овластувања или од некои приватни интереси.“<sup>90</sup>

Со текот на годините оваа дефиниција остана валидна. Генерално земено, ниту еден член на парламентот не може да биде член на двата парламентарни дома симултано ако станува збор за парламент со бикамерална структура. Ова е логично правило врз кое се заснова теоријата на бикамерализмот.<sup>91</sup>

Примарната цел на институтот инкомпатибилност од секогаш била да се обезбеди

88 Посебно се интересни размислувањата во делото на Carl Schmitt, *Constitutional Theory*, Duke University Press, 2008.

89 Види Avril P. Gisquel, J., *Droit parlementaire*, 1988, Paris.

90 Види Ameller, M., *Parliaments*, Cassell, London, 1966, стр. 66.

91 Инкомпатибилност во смисла на неможност од едновремено вршење на функцијата пратеник во национално собрание и во регионално собрание постои во Италија и во Шпанија, а истото правило се применува и во Белгија од моментот кога со закон во 1995 година се воведени директни избори за сите членови на регионалните и на општинските собранија, освен за 21 сенатор кои се именувани, но не и директно избрани.

основна сигурност дека приватните и/или јавните професии, занимања, интереси на пратеникот нема да имаат влијание, или нема да доминираат над неговата пратеничка обврска и примарна задача да биде претставник на нацијата. Оттука, принципот на поделбата на власта се смета за извор на „традиционалната“ инкомпатибилност како карактеристика што е својствена за најголем број држави посебно кога станува збор за инкомпатибилноста на пратеничкиот мандат со вршењето на министерска или друга функција во извршната власт, во судската власт, или на некоја друга јавна функција.

Денес, инкомпатибилноста во оваа форма се среќава во Бразил<sup>92</sup>, Бугарија<sup>93</sup>, Португалија<sup>94</sup>, Швајцарија,<sup>95</sup> Турција,<sup>96</sup> Украина,<sup>97</sup> Шпанија<sup>98</sup> и во други земји.

---

92 Види *Устав на Бразил*, член 14, став 5 и 6. чл. 14, став 5 гласи: „Претседателот на Републиката, гувернерите на државата и на федералните дистрикти, градоначалниците, како и оние кои нив ги замениле во последните шест месеци пред изборите, не се подобни за истите функции во наредниот период. Член 14 став 6 гласи: „За да може да се пријави на изборите за претседател на Републиката, за гувернер на државата и на федералните дистрикти, како и за градоначалник, кандидатот треба да поднесе оставка од наведените функции најмалку шест месеци пред изборите“. Во член 54 кој гласи забранети активности стои дека претставниците и сенаторите: а) не смеат од денот кога им е издадено уверението да продолжат да го извршуваат договорот со некој јавен/државен орган, автономен владин субјект, компанија во државна сопственост, компанија со мешовит капитал или компанија што дава јавни услуги, освен ако договорот има униформни клаузули, б) не смеат да прифатат или да држат функции, служби, вклучително и оние што се назначени како „ad nutum“ во субјектите што се наведени погоре.

93 Види *Устав на Бугарија*, чл. 68, „Член на Национално собрание не може да врши друга државна функција, ниту, пак, да биде вклучен во друга активност утврдена со закон како некомпатибилна со статусот член на Националното собрание. Членот на Националното собрание кој е избран за министер треба да си даде оставка за времетраењето на неговата функција како министер. Во текот на периодот, пратеникот ќе биде заменет со друго лице во Националното собрание на начин утврден со закон“. Во член 95 од Уставот стои дека „Претседателот и потпретседателот имаат право на само еден реизбор на истата функција. Претседателот и потпретседателот не можат едновременно да бидат членови на Националното собрание или да вршат каква било друга државна функција, јавна или економска активност, ниту, пак, смеат да бидат дел од раководството на која било политичка партија“. Во член 113 од Уставот се вели дека „Член на Советот на министри не може да врши функција или каква било друга служба која не е компатибилна со статусот член на Националното собрание. Националното собрание е слободно да утврди која друга служба или активност на членот на Советот на министри нема право да ја врши“.

94 Види *Устав на Португалија*, член 157. Во член 157 стои дека „Член на Собранието кој е назначен за член на Владата нема право да го извршува мандатот како пратеник додека трае назначувањето. Местото на пратеникот времено се пополнува со друг член како што е утврдено во Уставот“.

95 Види *Устав на Швајцарија*, член 144. Во член 144 се вели дека „Членовите на Претставничкиот дом, на Сенатот, на Сојузниот совет, како и судиите на Сојузниот суд не можат истовремено да бидат членови во некои други власти. Членовите на Сојузниот совет, како и постојаните судии во Сојузниот суд не можат да вршат друга служба или функција во федерацијата или во кантонот, ниту, пак, можат да вршат друга профитна активност“.

96 Види *Устав на Турција*, член 82. Во член 82 стои: „Членовите на Турското големо национално собрание не можат да вршат друга функција во државни органи, во јавни корпоративни компании, во приватни корпорации поврзани со државни или други јавни тела, не можат да бидат членови на управни или надзорни одбори на државни компании или претпријатија во кои на директен или индиректен начин има државен капитал....“.

97 Види *Устав на Украина*, член 78, член 103, став 4 и член 120.

98 Види *Устав на Шпанија*, член 67, член 70 и член 98.



Од друга страна, компатибилноста како правило се смета за дел од концептот на парламентарниот систем каде се претпоставува и се дозволува тесна соработка меѓу законодавната и извршната власт. Со исклучок на Белгија<sup>99</sup>, Франција,<sup>100</sup> Холандија<sup>101</sup>, Норвешка,<sup>102</sup> и Шведска<sup>103</sup> во повеќето парламентарни системи комбинацијата на министерските со парламентарните функции не само што е дозволена, туку и активно охрабрена со цел да се засилат врските меѓу парламентот и извршната власт.<sup>104</sup>

Во Франција до донесувањето на францускиот Устав од 1958 година не постоеле строги правила за инкомпатибилноста на парламентарните и на другите функции. Но, со Уставот од 1958 година пратеникот ја врши пратеничката функција по принципот full-time job и од него се очекува потполна посветеност. Во француското парламентарно право постојат неколку облици на неспојливост на функциите регулирани со органски закони и со парламентарни деловници.

Прво, предвидена е апсолутна неспојливост меѓу пратеничката, како изборна функција и другите јавни функции без разлика дали станува збор за граѓанска служба, воена служба или членство во влада.

Значајна новина во новиот Устав е т.н. модел на непратеничка влада кој целосно ја исклучува можноста едно лице да може да го задржи пратеничкиот мандат и истовремено да извршува функција член на влада. Ако се случи пратеник да биде избран за министер, тогаш тој мора да ја напушти пратеничката функција, а на негово место да дојде неговиот заменик кој на изборите бил избран со иста цел. Освен

99 Од генералните избори воведени во 1995 година, на министрите во Белгија парламентарните мандати им се враќаат по дадената оставка во кабинетот.

100 Во Франција заменик го пополнува испразнетото пратеничко место за целото времетраење на мандатот во парламентот.

101 Во Холандија парламентарците кои се избрани за министри го губат мандатот кој го добиле од електоратот и истиот го добива следниот на изборната листа. Министрите кои ќе поднесат оставка и кои се избрани за пратеници во еден од двата дома пред да поднесат оставка можат да ги извршуваат двете функции истовремено до прифаќањето на оставката. Така, во член 57 од Уставот на Холандија е наведено дека „Никој не може да биде член на двата дома во Парламентот. Член на Парламентот не може да биде едновременно и министер, член на Советот, член на Генералниот совет на ревизори, член на Врховниот суд, Јавен обвинител, или адвокат во Врховниот суд. И покрај ова, министер или државен секретар кој понудил оставка може да ја комбинира функцијата со парламентарната додека не се донесе одлука за прифаќање на оставката. Други јавни функции што не можат да се вршат едновременно од страна на пратеник кој е во еден од двата дома се утврдени/наброени во актот на парламентот“.

102 Во член 62 од Уставот на Норвешка стои дека „Службениците вработени во владините служби, освен државните секретари, или службениците и пензионерите на Судот, не можат да бидат избрани за претставници во Прламентот [Storting]. Истото се однесува и на службениците вработени во дипломатските или во конзуларните служби. Членовите на Советот на државата не смеат да присуствуваат на состаноците во Парламентот како негови претставници додека имаат мандат во Советот на државата.

103 Види *Устав на Кралство Шведска*, глава 4 и 5, член 2, член 6, член 9.

104 Види Marc Van der Hulst, *The Parliamentary Mandate, A Global Comparative Study*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2000, стр.47-48.

тоа, исто лице не може истовремено да биде пратеник во Националното собрание и член на Сенатот. Истото правило се применува и за нивните заменици.

Исто така, парламентарната инкомпатибилност ја опфаќа и неспојливоста на пратеничката со функцијата член на Уставниот совет и член на Економскиот и социјалниот совет на државата. И покрај уставните правила за забрана од кумулација и заштита на пратеничките функции, голем број пратеници едновременно вршеле неколку функции, особено на локално ниво на власта. Станува збор за кумулирање на т.н. атрактивни мандати. Со цел сузбивање на оваа практика, во 1985 година е донесен посебен акт на Парламентот во кој се предвидени случаи на парламентарна инкомпатибилност, и тоа на членство во Европскиот парламент, во регионалните совети, во советите на департаманите, во советот на градот Париз, на функцијата градоначалник (исто така, и претседателите на општините кои бројат над 20.000 жители, заменици-градоначалници во општините со над 100.000 жители), како и членство во собранијата на прекуморските територии.<sup>105</sup>

Доколку пратеникот во моментот на изборот се наоѓа во еден од овие случаи на инкомпатибилност предвидени во законот е должен во рок од 30 дена од стапувањето на пратеничката функција да се изјасни за тоа која функција ќе ја задржи. Во случај да дојде до истек на предвидениот рок, Уставниот совет по службена должност, а на предлог од Бирото на Националното собрание, ќе прогласи дека му престанал мандатот на пратеник.<sup>106</sup>

Француското парламентарно право содржи и детални правила за економскиот судир на интереси и неспојливоста на пратеничката функција со различни приватни функции на пратеникот. Оваа неспојливост се исполнува во две форми: потполна и релативна.

Потполната неспојливост на функцијата се применува во случај на раководни функции во приватниот сектор: директор на претпријатие, претседател на административен совет, генерален директор или помошник на генералниот директор во јавните претпријатија или јавните установи, советник во истите претпријатија и во други случаи набројани во законот.

Релативната инкомпатибилност постои во случаи кога на пратеникот му е привремено оневозможено да извршува одредена приватна активност додека трае неговиот пратенички мандат. На пример, пратениците кои извршуваат адвокатска професија не можат да преземаат активности од својата приватна професија во истражната постапка пред кривичните органи, како и да бидат застапници на сите во законот набројани претпријатија, јавни установи и слично додека им трае мандатот.<sup>107</sup>

105 Види LO 137-1, *Recueil de Textes relatifs aux Pouvoirs Publics*.

106 Види LO 2000-294, *Recueil de Textes relatifs aux Pouvoirs Publics*.

107 Види поопширно во Avril, P & Gicquel, J., *Droit Parlementaire*, Paris, Montchrestien, 1998, стр.37.

Пратеникот е должен во рок од 30 дена од денот на стапувањето на должност до Бирото на Националното собрание да достави заверена изјава во која се содржани неговите професионални интереси, почесни звања, како и сите неплатени функции кои ги извршува во тој момент.

Оваа изјава е подложна на промена, односно пратеникот е должен да ја соопшти секоја промена која е настаната во неговата имотна состојба. Бирото на Националното собрание е надлежно да испита дали активностите од пратеничката изјава се во согласност или се компатибилни со неговиот парламентарен мандат или не. Доколку постои сомневање за компатибилноста на функциите или активностите, Бирото, министерот за правда или самиот пратеник можат да поднесат до Уставниот совет предлог за утврдување на основите на парламентарната неспојливост.

Уставниот совет самостојно проценува дали пратеникот се наоѓа во некој од случаите на инкомпатибилност. Ако Уставниот совет процени дека постои неспојливост на функциите или активностите пратеникот е должен во рок од 30 дена да го регулира својот статус, најчесто преку одрекување на една од функциите. Во обратен случај, ако пратеникот тоа не го направи Уставниот совет ќе прогласи престанок на пратеничкиот мандат. Во секој случај, пратеникот ќе остане без својот службен мандат по одлука на Уставниот совет доколку се појави некој од случаите на „судир на интереси“ кои можат да се видат во пратеничката изјава.

И во Германија пратеничкиот мандат во еден парламентарен дом ја исклучува можноста од држење на мандат и во другиот дом. Пратеничката функција во Бундестагот или во Бундесратот е неспојлива со функцијата судија во Сојузниот уставен суд. Истото правило важи и во поглед на можноста од истовремено вршење на судската функција и функцијата член на влада (член 94).

Германскиот Основен закон ги содржи основите за неизборност кога станува збор за службеници, чиновници во јавните служби, професионални офицери, слободни војници и судии. Овие прашања натаму му се препуштени на законодавецот поблиску да ги уреди со закон. Уставниот основ на неизборноста во законот е претворен како основ за парламентарна инкомпатибилност.

Имено, на службениците, на професионалните офицери, на војниците или на судиите им мирува службениот статус за времетраењето на пратеничкиот мандат. По истекот на мандатот лицето може да се врати во својата претходен статус. Во одредени случаи е предвидено да постои пречка за извршување на парламентарниот мандат, како што се случаите на банкрот или корупција чиишто последици ги погодуваат носителите на мандатот.

Од друга страна, најголемото значење на Британскиот парламент се согледува

во јавната доверба што тој ја има и ја одржува кон неговите членови преку остварување на националниот и интересот на односната изборна единица. Тоа ја исклучува можноста пратениците да дејствуваат во Парламентот со цел да остварат приватен интерес. Меѓутоа, парламентарната историја не секогаш била толку строга кон овој институт, особено во 17 и 18 век. Долниот дом на Парламентот за прв пат официјално се изјаснил по ова прашање во 1868 година дека е „спротивно на интересот и го дерогира достоинството на овој Дом“ доколку кој било негов член однапред знае, промовира или застапува одредени мерки и активности што се насочени кон остварување на некои финансиски добивки или користи за конкретен член на Парламентот. Ова старо правило се однесува првенствено на пратениците кои вршеле приватна адвокатска професија.

Подоцна, правилото е проширено на која било активност за која пратеникот може да биде задолжен со договор во Парламентот да застапува приватен интерес. Конечно, од 1975 година во Британија е воспоставено задолжително регистрирање на интересите на пратениците со цел да се спречи мешањето на приватните со јавните интереси.<sup>108</sup>

На овој начин на јавноста ѝ се достапни податоци за секој финансиски или материјален интерес на пратеникот што може да биде од влијание за неговото дејствување, гласање или говор во Парламентот.

Иако критериумите за утврдување одговорност на пратениците по овој основ не се секогаш јасни, еден од членовите на Долниот дом кој не го регистрирал својот финансиски интерес може да биде суспендиран од Домот во период од 20 дена. Во почетокот на 90-те години на минатиот век, под влијание на американскиот систем, се појавиле силни професионални групи за лобирање кои ја ослабнале постојната форма на спречување судир на интереси во Британскиот парламент.

## 6. Инкомпатибилност versus неизборност

Инкомпатибилноста се разликува од институтот неизборност. Иако во основата на двата правни института се наоѓа принципот на поделба на власта, сепак, станува збор за два различни института. Инкомпатибилноста е поширок институт од неизборноста, при што првиот се разгледува како дел од парламентарното право, додека вториот како дел од изборното право. Неизборноста како институт е содржана во барањето носителите на одредени јавни или приватни функции **да не можат едновремено да се кандидираат на парламентарните или на изборите за претставничките органи на другите нивоа на власта** (во рамките на федералните единици, регионите или покраините, локалната самоуправа итн.)

<sup>108</sup> Станува збор за *Disqualification Act* кој е изменет и дополнет во 2000 година.

Ефектите на неизборноста се многу порестриктивни од последиците на парламентарната инкомпатибилност, бидејќи ги спречуваат лицата да се кандидираат и да учествуваат на парламентарните избори.

Теоријата ја разгледува неизборноста преку две нејзини појавни форми.

Првата се појавува пред изборите и претставува апсолутна пречка за кандидирање на изборите, додека втората се манифестира после изборите како основ за губење на мандатот. Во вториот случај институтот неизборност најмногу се приближува до институтот некомпатибилност.

Основната цел на неизборноста е да ги заштити избирачите од разните форми на политички притисок од позиција на власт, како и да обезбеди еднаквост и рамноправност на кандидатите во изборниот натпревар.

Последиците што настануваат со повредата на неизборноста не можат да се отстранат во текот на парламентарниот мандат, бидејќи тие се апсолутна пречка за вршење на мандатот и за учество на изборите. Имено, за да учествуваат на избори овие лица мора да ја напуштат јавната функција што ја извршуваат.<sup>109</sup>

Во британскиот Закон за народно претставништво ("Representation of the People Act") стои дека извршувањето на коруптивни дејствија од страна на пратениците може да доведе до нивна натамошна неизборност, односно до неможност да бидат кандидати за некоја друга изборна функција, или, *ex post*, до губење на мандатот во Домот на комуните. Покрај оваа т.н. дисквалификација на носителите на јавните функции, во оваа група „дисквалификувани“ да станат пратеници се и свештените лица од сите цркви, освен од црквата во Велс и неконформните цркви<sup>110</sup>. Ваква дисквалификација постои и во Ирска, Холандија, Луксембург.<sup>111</sup>

109 Во британскиот изборен систем се разработени случаи на т.н. дисквалификација на лица носители на одредени јавни функции или служби кои не можат да настапат како пратенички кандидати на парламентарните избори. Станува збор за три причини како основа за дисквалификација: а) физичка неможност за едновремено вршење неколку функции или служби; б) ризик од влијание на другите служби или функции и в) конфликт меѓу уставните должности. Имајќи ги предвид важечките прописи во Британија, дисквалификацијата се однесува на носителите на судските функции, вработените во службите на Круната, професионалните војници и припадниците на полицијата, членовите на законодавните тела на која било земја или територија надвор од Комонвелтот, како и голем број на служби кои опфаќаат членство во комисији, тела, административни судови, јавни авторитети и др.

110 Денес, протестантско христијанските цркви кои се независни од Англиканската црква или од Презвитеријанската црква на Шкотска, често пати се нарекуваат „слободни цркви“, во смисла на тоа дека се надвор од контролата на државата. Овој термин се користи заедно со терминот „неконформни цркви“.

111 Можат да се направи разлика меѓу четири категории на држави што имаат различни правила за регистрација и објавување на приватните интереси на пратениците. На најниско ниво се државите како Австрија и Луксембург каде регистрацијата не е јавна, или е ограничена на посебни категории граѓани или е на волонтерска основа, или држави каде регистрацијата е јавна, но е во најголем дел на волонтерска основа (Белгија, Данска); втора категорија држави со релативно постриктни >

На пример, во Грција, платените државни службеници или вработените во општинските и градските претпријатија или установи од јавен интерес не можат да бидат кандидирани или избрани во кој било дистрикт во кој работеле најмалку три месеци во последните три години пред одржувањето на изборите.

Со исто ограничување на неизборност подлежат и генералните секретари во министерствата кои оваа функција ја извршувале најмалку четири месеци во текот на четиригодишниот мандат. Принципот на неизборност ги опфаќа и професионалните припадници на војската и на полицијата.<sup>112</sup>

Правните последици од неизборноста се содржани во барањето за целосно поништување на изборот на одредено лице кое е опфатено со причините на неизборност. Во оваа смисла, ефектите на неизборноста не допираат до парламентарната позиција на пратениците. За разлика од неизборноста, инкомпатибилноста не го спречува изборот на едно лице, ниту влијае на правниот квалитет на изборниот резултат.

Правните последици на инкомпатибилноста настапуваат дури откако едно лице е избрано за пратеник. Во случај да настапат околностите на правната неспојливост во вршењето на две функции, функционерот, односно лицето кое е опфатено со причините на инкомпатибилноста може да се изјасни која функција ќе ја задржи или од која ќе се откаже.<sup>113</sup> На пример, во француското парламентарно право е оставен рок од 15 дена пратеникот да се изјасни која функција ја задржува. Доколку тоа не го направи во предвидениот рок, по сила на закон му престанува пратеничкиот мандат. Значи, во овој случај се претпоставува дека пратеникот ја

---

правила (Франција, Холандија, Норвешка и Обединето Кралство) каде регистрацијата на интересите на пратениците е обичај и е јавна. Во Португалија и Шпанија, регистрацијата е обврска, иако во пракса пристапот до информациите е ограничен. На пример, во Шпанија, пратениците се обврзани со избран закон да дадат изјава за нивните професионални или економски активности како лични, така и на членовите на нивните семејства.

Во третата категорија држави влегуваат Германија, Италија, Грција, Швајцарија и Европскиот парламент. Во нив, регистрацијата на професионалните интереси каде се бара пратениците да ги пријават сите приходи, е подетална, задолжителна и јавна. Во Италија, во пратеничкиот регистар се бара пратениците не само да ги пријават јавно своите приходи, туку и приходите и имото на својот брачен партнер и на децата, како и сите трошоци и обврски кои се направени во текот на изборната кампања. Најстриктни правила имаат воведено Шведска, Финска и Исланд каде во самите парламентарни правила е утврдено дека пратениците можат да учествуваат во дебата за прашања за кои имаат приватен интерес, но немаат право на глас (односно имаат обврска да апстинираат од гласање). Во Шведска правилата одат чекор понатаму и бараат пратеникот со лични интереси за одредено прашање да апстинира, да се воздржи од какви било дебати на пленарната седница и во комисиите. Во Исланд, ниту еден пратеник не смее да гласа „за“ одредени фондови ако тој/таа има можен интерес или можен профит. Подетално за ова види Ulrike Liebert, *Parliamentary Lobby Regimes*, Chapter 13, стр. 417-418.

112 Во член 56 од Уставот на Грција е регулирана можноста од повторно кандидирање на јавен функционер и негово враќање во парламентот една година по неговото повлекување.

113 Види: Член 77, член 103, став 4 и 5, и член 109 од Уставот на Словачка.

прифатил новата функција на која е избран, именуван или поставен.<sup>114</sup> Во Белгија самите пратеници утврдуваат дали ќе ги почитуваат овие правила, при што ако не ги почитуваат треба самите да се изјаснат која функција ќе ја напуштат. Одредени функции завршуваат автоматски кога пратеникот ќе положи заклетва. Во чл. 233 од Изборниот законик стои дека пратениците во Регионалниот парламент кои станале сенатори или претставници на Долниот дом автоматски ја губат својата служба во Регионалниот парламент со моментот на давање заклетва пред Сенатот или пред Претставничкиот дом (со исклучок на општинските сенатори). Истото ова правило се применува и во обратен случај.

Една од најважните карактеристики на инкомпатибилноста е заснована на поделбата на власта. Во чл. 50 од Уставот на Белгија стои дека пратеник кој е избран за министер во сојузната влада го губи местото во парламентот. Ако лицето поднесе оставка на функцијата министер има право да се врати на пратеничката позиција. Членот на Сојузниот парламент не може да биде едновременно службеник ниту да врши судска функција. Ако службеникот ги избере за пратеник во Сојузниот парламент неговата позиција му мирува, односно нема обврска да ја напушти службата.<sup>115</sup>

Во Чешката Република се смета дека на пратеникот му престанува функцијата со денот на стапувањето на новата должност, како што се функцијата претседател на Републиката или судија, за кои, во Уставот е предвидена инкомпатибилност.<sup>116</sup>

Според член 68 од Уставот на Романија, никој едновременно не може да биде пратеник и да врши друга јавна функција или овластување, освен функција поврзана со владата. Уставот предвидува дека друга инкомпатибилност се утврдува со органски закон.<sup>117</sup>

**Во случај на настапување на некои политички причини за парламентарна инкомпатибилност, санкцијата, по правило, е јасна и правно формулирана. Мандатот на пратеникот престанува поради настапување на причините кои произлегуваат од основното барање поврзано со уставниот принцип на поделба на власта.**

---

114 Исто види: Член 23 од Уставот на Франција.

115 Види *Introduction in Belgian Parliamentary History*, senate.be/english/federal\_parliament\_en.html#T.4.1

116 Види: Устав на Чешката Република, член 21, 22, 32.

117 Пратеник кој ќе се најде во случај на инкомпатибилност има обврска да поднесе оставка од претходната позиција, и тоа пратеникот од долниот дом тоа мора да го стори во рок од 10 дена, додека за сенатор во рок од 30 дена. По истекот на овие рокови се смета дека пратениците поднеле оставки на претходните позиции и без да го сторат тоа официјално. Види *How Parliament of Romania Works*, cdep.ro

## 7. Економска инкомпатибилност

Покрај политичката во теоријата се разгледува и економската инкомпатибилност. Кога станува збор за економски мотивиран „судир на интереси“ се смета дека не постои единствено гледиште и единствено правно решение во европските парламентарни системи. Можноста за решавање на овој судир се движат од воспоставување морални и политички санкции поради необјавување на приватниот интерес во извршувањето на јавните функции (Германија, Италија), до системи со јасни правни санкции кои можат да ја опфатат и неизборноста во одреден временски период (Франција, Португалија, Италија).

Во Австрија, на пример, пратеник кој има лидерска позиција во некое осигурително друштво или корпорација, во банкарски, индустриски или услужен сектор, има обврска да ја пријави оваа позиција како и својата плата кај претседателот на соодветниот дом. Комитетот за инкомпатибилност потоа мора да утврди дали постои основа за инкомпатибилност или не.

Француското национално собрание ги има забрането различни форми на средби или формирање групи на пратеници кои имаат за цел одбрана на нивните приватни интереси. На пратениците не им е дозволено да добиваат или да стекнуваат предности од нивните мандати од приватни компании или организации и консеквентно на тоа да прават врски меѓу нив и нивните приватни интереси. На сличен начин и грчкиот Устав утврдува обврска на пратениците да не можат да вршат какви било активности како членови на владини совети, да бидат генерални директори или вработени во компании или претпријатија со државен капитал од каде би можеле да црпат одредени привилегии или лични материјални користи.<sup>118</sup>

И во Италија постои закон со кој се регулира дека приватен бизнисмен или законски застапник на приватни корпорации не смее да биде поврзан со државни работи преку склучен договор, или да врши одредени државни служби, да врши функции, да администрира, да претседава или да биде постојан правен застапник на државна компанија или институција, директно или индиректно.<sup>119</sup>

Белгија е една од ретките парламентарни демократии што има прецизни правила за инкомпатибилност, но не и за неизборност кога станува збор за извршување на конкретни јавни функции. Во моментот кога ќе биде избран за пратеник лицето треба да избере помеѓу неговата професија и неговиот парламентарен мандат.

Утврдувањето неспојливост и кумулација на јавните и на приватните интереси и функции може да биде обврска на различни органи. Во некои системи (Германија,

<sup>118</sup> Види Член 57 од Уставот на Грција.

<sup>119</sup> Види Ulrike Liebert, исто, стр.416.



Обединетото Кралство, Грција) оваа надлежност му е доверена на посебен парламентарен одбор, во други (Шведска, Норвешка) на омбудсманот, додека во трети на уставните судови, или на редовните судови во случај на сторени тешки повреди, како што се корупција и слично.

Во уставите на земјите членки на Советот на Европа прашањето на економската инкомпатибилност е регулирано на различен начин. Така, во дел од уставите ова прашање се третира премногу општо, со одредби што содржат генерални формулации,<sup>120</sup> додека во друг дел од уставите постојат конкретни одредби кои на подетален начин ја дефинираат економската инкомпатибилност.<sup>121</sup>

На пример, француското парламентарно право содржи детални правила за економскиот судир на интереси и неспојливоста на пратеничката функција со различни приватни професии или служби на пратеникот, при што оваа неспојливост се разгледува во две форми: како потполна (целосна) и релативна (делумна).

Потполната неспојливост на функцијата се применува во случај на раководни функции во приватниот сектор: директор на претпријатие, претседател на административен совет, генерален директор или помошник на генералниот директор во јавните претпријатија или јавните установи, советник во истите претпријатија и во други случаи набројани во законот.

Релативната инкомпатибилност постои во случаи кога на пратеникот му е привремено оневозможено да извршува одредена приватна активност во времетраење на неговиот пратенички мандат.

На пример, пратениците кои извршуваат адвокатска професија не можат да преземаат активности од својата приватна професија во истражна постапка пред кривичните органи, како и да бидат застапници на сите во законот набројани претпријатија, јавни установи и слично додека им трае мандатот.<sup>122</sup>

Парламентарното право на Обединетото Кралство содржи детални правила за привилегиите и интересите на членовите на Парламентот. Од 1975 година, пра-

120 Во оваа група устави спаѓаат: Уставот на Република Хрватска (чл. 96 и 109), Уставот на Република Албанија (член 89), Уставот на Република Бугарија (чл. 95), Уставот на Чешката Република (чл. 22, 32 и 70), Уставот на Естонија (чл. 99), Уставот на Исланд (член 9), Уставот на Луксембург (член 58), Уставот на Молдавија (чл. 69, 70, и 99), Уставот на Црна Гора (член 104), Уставот на Република Словенија (чл. 82, и 105).

121 Во оваа група устави спаѓаат: Уставот на Република Франција (член 23), Уставот на Кипар (член 41), Уставот на Ерменија (чл. 65 и 88), Уставот на Азербејџан (чл. 89 и 122), Уставот на Финска (член 63), Уставот на Грузија (чл. 53, 72, и 81.2), Уставот на СР Германија (чл. 55 и 66), Уставот на Унгарија (чл. 4, 12 и 20), Уставот на Литванија (чл. 60, 83, и 99), Уставот на Малта (член 55), Уставот на Полска (член 103), Уставот на Романија (чл. 71, 84 и 105), Уставот на Србија (чл. 6, 115 и 126), Уставот на Словачка (чл. 103 и 109), Уставот на Шпанија (чл. 70 и 98), Уставот на Турција (член 82).

122 Види Avril, P, Gicquel, J., Droit Parlementaire, Paris, Montchreisten, 1998, стр. 37.

тениците се задолжени да даваат изјава за својот финансиски интерес во работа која е предмет на расправа во Парламентот или пред парламентарните комисии.

Доколку кај пратеникот се лоцира конкретен материјален интерес од работата за која Парламентот, или неговиот дом одлучува, пратеникот се исклучува во постапката на гласање. Меѓутоа, ова правило до денес мошне тесно се толкува поради што пратениците се изземаат од гласање само тогаш кога станува збор за т.н. приватни предлози, односно ова правило не се применува на јавните односно на владините предлог закони.<sup>123</sup>

Во 1995 година донесени се и посебни акти на Парламентот (Code of Conduct, Rules relating to the Conduct of Members) со кои е формиран нов парламентарен Комитет за стандардите и привилегиите со задача да ја надгледува работата на службениците. Воведени се строги правила за регистрација со десет пропишани категории на интереси.<sup>124</sup>

Во случаи кога парламентарниот Комитет за стандардите и привилегиите, по спроведената постапка, ќе утврди постоење судир на интереси, поднесува извештај до Долниот дом на Парламентот со препораки и мерки. Мерките кои можат да бидат применети во овој случај се суспендирање на член од парламентарниот дом (со губење на плата за тој период) или губење на плата без суспендирање на пратеникот од Домот.

---

123 Види Bradley, A.W. & Ewing, K.D, Constitutional and Administrative Law, London, Pearson, Longman, 2003, стр.228.

124 Станува збор за управување со компанија, професионална дејност, разни видови услуги за клиенти што произлегуваат од пратеничката функција, финансиско спонзорство, подароци, добивки или услуги кои на каков било начин се поврзани со пратеничката функција, земјиште и имот од материјална вредност, одредени облици на сопственост и други. Исто така, утврдена е долна граница за финансиски интерес.

На регистрација не подлежат интересите кои се во вредност помала од 1 % од постојната плата на пратеникот (што е денес помалку од 550 фунти. За земјиште и имот долната регистрација за регистрација е приход не помал од 10 % од пратеничката плата (а вредноста која се регистрира мора да биде 100 % од пратеничката плата). Спонзорството се регистрира доколку надминува износ од 1000 фунти во конкретен случај. Види подетално Rogers, R., Walters, R., How Parliament Works, London, Longman, 2004, стр. 113.

# 2

**Избори, изборен систем  
и изборна кампања**

---

# Глава 1: Поим на изборите и на изборниот систем

---

## 1. Поим на изборите

**Изборите се универзален феномен.** Универзалноста на изборите доаѓа до израз преку нивните политички, уставни и социолошки компоненти. Сите тие заедно ја објаснуваат изборната целовитост. Моментот кога овие компоненти добиваат соодветна изборна конкретизација е повеќе од значаен, бидејќи преку него се реализира системот во едно општество. Во отсуство на изборна конкретизација, отсуствува и системот како целина, односно деловите функционираат во празно.

**Изборите се конкретен политичко-правен и технички чин на конституирање на институционално-организациската структура на политичкиот систем во земјата.** Преку инсталирањето на волјата на граѓаните во политичкиот живот, изборите, всушност, ја утврдуваат граѓанската моќ во спроведувањето и извршувањето на народниот суверенитет.<sup>125</sup> Токму затоа се констатира дека ако не постојат изборите, нема да постои ниту „мостот“ меѓу оние што владеат и оние што се владеани, а со тоа ниту демократија.<sup>126</sup>

**„Мостот“ кој има за цел да ги поврзе двете „страни“ на системот е вкупен збир на изборни процеси преку кои се врши организација и селекција на носителите на политичката власт.** Изборите не се само конкретен чин или акт, туку и целовитост на политичко-изборни дејствија во земјата. Одржувањето на изборите претпоставува постоење структура на политичка власт која директно произлегува од волјата на граѓаните. Оттаму се вели дека изборите ја легализираат и ја легитимизираат структурата на власта и нејзините политики, како и структурата на опозицијата.

**Изборите се дефинираат како комплексен механизам преку кој се поврзуваат, се усогласуваат и се остваруваат различните интереси на политичките партии и на граѓаните во политичката заедница.**

---

125 Види Geoffrey Brennan, Loren Lomasky, *Democracy and Decision, The Pure Theory of Electoral Preference*, Cambridge University Press, 1993, стр.19-33.

126 „Сепак, ние сè уште мораме да имаме предвид дека изборите се дисконтинуитетен и основен чин. Во меѓуизборниот период, народната моќ останува во состојба на мирување, но и во тој момент постои широка граница на дискреција меѓу основните изборни можности и конкретните владејачки одлуки кои потоа следуваат“.....Изборите се, всушност, времето кога започнува да се одмерува изразувањето на изборната волја...“. Се работи за размислувања на Сартори содржани во неговото дело: Giovanni Sartori, *Democratic Theory*, Greenwood Press, Publishers, Westport Connecticut, Based on the author's translation of *Democrazia e definizione* (2nd edition), Il Mulino, Bologna, 1958, стр. 73.

Комплексноста доаѓа до израз во оној момент кога на глаголот „избор“ (изворно: *eligere*), како начин на изразување на идејата за избор преку избирање, а не преку делегирање, се надоврзуваат сите политички активности што го помагаат остварувањето на изборниот процес. Може да се констатира дека **поимното определување на изборите како политички феномен се задржува на три најважни моменти**, и тоа:

- › **Прво, изборите како модус преку кој граѓаните ја изразуваат својата неприкосновена волја да бидат владеани.** Ова значи дека изборите на најпрецизен начин ја отсликуваат поврзаноста меѓу избирачот, од една, и избраниот носител на конкретните овластувања и одговорности, од друга страна. Автономноста на релацијата доаѓа до израз при потребата од поадекватно структурирање на односите на моќ меѓу овие две страни на изборниот процес. Начинот на кој се одвива оваа релација зависи, во голема мерка, од начинот на кој е поставен изборниот систем во земјата. Оттаму, се вели дека карактеристиките на изборниот систем условуваат појава на различни размислувања во изборната сфера, кои се движат од толкување на изборите како ритуално-фиктивна, преку формална, па сè до централна институција во политичкиот систем<sup>127</sup>;
- › **Второ, изборите како механизам на политичките процеси преку чиешто остварување се согледува „технолојата на владеењето“.** Вкупноста на политичките процеси што се одвиваат во пред и постизборниот период ја сочинува нормативната рамка во која се прецизираат одделните фази, постапки и услови за реализирање на изборите;
- › **Трето, изборите како демократски чин на селекција и организација на власта во кој доаѓаат до израз сите политички алтернативи во поредокот.** Изборите се вид корективна машина која има за цел да го стабилизира системот на начин што со изборот на власта се задоволуваат интересите на мнозинството граѓани и општествени групи.

Оттука, изборите се логичен производ на идејата за политичко претставување на граѓаните во согласност со која народот е оригиналниот носител на власта, а политичките претставници легитимни вршители на функциите на власта. Ова значи дека изборите не се само основ за конституирање на власта во организациско-техничка смисла, туку се повеќе легитимни потврдувачи на власта.

Или попрецизно, изборите, во значаен степен, се еден од најзначајните легитимни основи за потврдување на политичката моќ на власта во системот.

---

<sup>127</sup> Всушност, се работи за три различни концепции на изборите, и тоа: етатистичко-елитистичка, функционалистичка и радикално-демократска. За сите нив поопширно види во трудот на Милан Матиќ, *Изборни систем и демократија*, во Зборникот *Избори у условима вишестраначког система*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1990, стр. 9-12.

Но, тие самите по себе не се моќ.

Изборите се многу повеќе „производители“ на содржината на политичкиот систем и креатори на неговиот политички живот. Со нивна помош граѓаните имаат вистинско влијание врз политичката структура на системот, бидејќи, во демократски услови, изборите се најзначајната политичка акција што граѓаните ја преземаат од почеток до крај. Сите овие аспекти на изборите се дел од демократското сфаќање на идејата за партиципација и активно учество на граѓаните во политичкиот живот. Токму поради тоа, најчесто се вели дека слободните и непосредните избори ја чинат суштината и смислата на демократијата. Тие се средство за оформување на „мисловната власт“, власт која во секое време ќе може да биде повикана на одговорност од страна на граѓаните.

Од друга страна, не смееме да извлечеме погрешен заклучок и да речеме дека изборите, априори, ја „произведуваат“ демократијата. Напротив, тие се само еден сегмент од демократското живеење. Демократијата не смееме да ја поистоветиме со изборите, бидејќи таа е секогаш повеќе од избори. Изборите се конкретен момент преку кој демократијата ја оживува својата теоретска форма. Изборите се почеток на демократските процеси. Тие се чин на пренесување на граѓанската суверена волја на органите на власта.

Изборите се квантитативен инструмент создаден да оформи квалитетен избор. Кога избираме, ние, всушност, ја правиме демократијата можна.

## 2. Поим на изборен систем

Изборниот систем заедно со партискиот претставуваат два клучни потсистема на политичкиот систем. Изборниот систем може да го дефинираме во потесна и во поширока смисла на зборот. Во потесна смисла, **изборниот систем се дефинира како систем со кој се врши пренесување на резултатите од гласањето на изборите во пратенички мандати**. Значи, изборниот систем, во потесна смисла на зборот, е со закон регулиран изборен модел за пресметување на гласовите во мандати. Изборниот систем во потесна смисла на зборот е формулата или моделот или, како што уште се нарекува, техниката на пребројување на гласовите и нивно формулирање во мандати.

**Во поширока смисла, изборниот систем е збир на правила и постапки со кои се одвива изборниот процес од почеток до крај. Во него се опфатени и се регулирани избирачкото право (активното и пасивното) на граѓаните, изборната администрација, избирачкиот список, правилата на изборната**

**кампања итн. Во поширока смисла на зборот** изборниот систем е сложен и комплексен механизам на правила и на постапки кои се однесуваат на целата содржина на изборите уредена со закон.

## 2.1. Изборен систем во потесна смисла на зборот

Постојат четири основни вида изборни системи во потесна смисла на зборот:

- › **Прво**, мнозински изборни системи;
- › **Второ**, полупропорционални изборни системи;
- › **Трето**, пропорционални изборни системи;
- › **Четврто**, мешовити изборни системи.

### 2.1.1. Мнозински изборни системи

Мнозинскиот изборен систем е најстар и наједноставен вид на изборен систем. Овој систем се дели на:

- › **Прво, систем со релативно мнозинство,**
- › **Второ, систем со апсолутно мнозинство (во два изборни круга).**

**1. Системот со релативно мнозинство** е наједноставен модел на мнозински изборен систем што се појавил во изборната теорија. Според овој модел, за победник се смета оној кандидат што освоил најголем број гласови. Предноста на овој модел е неговата едноставност, граѓаните гласаат за кандидат-лице што го познаваат, а не за политичка партија. Овој систем е лесен за разбирање, изборните резултати се добиваат за многу пократко време и слично. Се смета дека овој модел форсира формирање еднoпартиска влада, **создава двoпартиски систем, или систем позиција-опозиција итн.** Од друга страна, пак, овие предности честопати може да се сметаат и за недостатоци на системот. Така, на пример, двoпартискиот систем може да биде опасност за интересите на малцинствата што живеат во една држава. Честопати, големите партии не се заинтересирани да ги застапуваат интересите на малцинствата, а **малите партии, односно партиите на малцинствата се обесправени со овој систем**, бидејќи гласовите дадени за нив се сметаат за изгубени гласови во изборниот процес. Исто така, се смета дека овој систем создава **диспропорционалност во вкупните изборни резултати. Голем број од изгубените гласови не одат на сметка на ниту еден кандидат во изборната трка.**

Мнозински изборен модел со релативно мнозинство се употребува во Велика Британија, САД итн.

**2. Мнозинскиот изборен систем со апсолутно мнозинство е систем што најчесто се организира во два изборни круга.** За победник во првиот изборен круг се смета оној кандидат што има освоено половина плус еден (50 % + 1 %) од вкупниот број избирачи запишани во избирачкиот список. Бидејќи овој процент на гласови е многу висок и многу е тешко да биде достигнат од кој било кандидат, се организира втор круг на гласање, при што постојат **две можности**. Според првата можност, во вториот изборен круг влегуваат само првите двајца кандидати кои во првиот круг освоиле најголем број гласови, при што победникот во вториот круг ќе се избира од двајцата кандидати. За победник во вториот изборен круг ќе се смета оној кандидат што освоил апсолутно мнозинство гласови (половина плус еден 50 % + 1 %) од вкупниот број гласови на избирачите што излегле на гласање.

Според втората можност, во вториот изборен круг влегуваат кандидатите што освоиле одреден процент на гласови утврден во законот. Притоа, за победник во вториот изборен круг се смета кандидатот што освоил најмногу гласови, или најмалку еден глас повеќе од другите кандидати во изборната единица.

Изборен систем во два круга се применува во Франција, Белгија, како и на претседателските избори во Република Словенија, Австрија, Финска, Португалија, Русија, Полска итн. **Основни предности на овој изборен систем** се тоа што е лесен за разбирање и за употреба. Основна цел на изборите што се организираат во два изборни круга е да се сконцентрира поддршката кај победникот, како и да се охрабри процесот на создавање меѓупартиски коалиции и сојузи во последната фаза од изборната кампања.

**Недостатоци на овој систем се што тој ги обесхрабрува кандидатите од малите партии да влезат во изборната трка.** Исто така, овој систем им создава дополнителна тешкотија на избирачите да гласаат во два изборни круга, поради што најчесто се јавува голем пресврт во одсивот на избирачите меѓу првиот и вториот изборен круг. Овој систем создава голема диспропорционалност меѓу освоените гласови и добиените мандати итн.

### **2.1.2. Полупропорционални изборни системи**

Полупропорционални изборни системи се системи што ги комбинираат елементите од мнозинскиот и од пропорционалниот систем. Од мнозинскиот систем го земаат елементот на гласање за кандидати, додека од пропорционалниот го земаат гласањето за партиски листи. Рускиот изборен систем се смета за класичен пример на полупропорционален изборен систем, бидејќи 225 депутати се избираат според пропорционалниот систем со регионални партиски листи, додека останатите 225 депутати се избираат во едномандатни изборни единици според мнозинскиот изборен систем (руската Дума брои вкупно 450 претставници). Овој вид систем се употребува и во Хрватска, Албанија, Литванија итн.



Најспоменувани предности на овој систем се дека создаваат помала фрагментираност на партиските системи, отколку, на пример, пропорционалните изборни системи, со многу подобра претставеност на помалите политички партии. Исто така, полупропорционалните изборни системи му даваат можност на избирачот да гласа за индивидуален кандидат во својата изборна единица, но и за партиска листа, поради фактот што овој систем дава можност да се спроведат две гласања.

Од друга страна, овие системи имаат и одредени недостатоци. Релативната сложеност на овие системи може да предизвика забуна меѓу гласачите околу начинот на распределба на гласовите во мандати.

### 2.1.3 Пропорционални изборни системи

Кај пропорционалните изборни системи граѓаните гласаат за партиски листи. Белгија е прва држава што го примени пропорционалниот изборен систем како резултат на сè побројните критики упатени кон мнозинскиот изборен систем. Пропорционалниот изборен систем се смета за подемократски и покоректен во споредба со мнозинскиот систем. Во теоријата се смета дека пропорционалниот изборен систем многу повеќе ги нагласува улогата и значењето на политичките партии отколку мнозинскиот изборен систем. Претставниците што се избрани според овој систем не ги претставуваат граѓаните во системот на власта, туку политичките партии што се непосреден избор на граѓаните.

Граѓаните гласаат за програмата на политичката партија.

Пропорционалните изборни системи се применуваат единствено во три или помалку мандатни изборни единици, бидејќи е невозможно едно пратеничко место да се распредели на повеќе политички партии. Во пропорционалниот систем со партиски листи мандатите се добиваат сразмерно на освоените гласови.

#### **Предност на пропорционалниот изборен систем е неговата едноставност.**

Секоја политичка партија што се пријавува на изборите подготвува своја партиска листа на кандидати за секоја изборна единица. Бројот на кандидатите содржани во партиската листа зависи од бројот на мандати што се избираат во изборната единица. На пример, нашата држава е поделена на шест изборни единици од кои се избираат по 20 пратеници. Тоа значи дека партиската листа на секоја партија што се вклучува во изборите во една изборна единица треба да брои 20 кандидати.

Партиите се стимулирани да водат активни изборни кампањи во сите делови на државата. Токму затоа пропорционалните изборни системи даваат и повисока излезност на избирачите на денот на изборите, за разлика од другите изборни системи. Политичките партии повеќе се стимулирани да ги мобилизираат избирачите да излезат на гласање.

Од друга страна, и избирачите имаат повеќе избор и желба за гласање од причина што постои помал ризик нивните гласови да бидат изгубени на т.н. безнадежни кандидати, или на особено силни кандидати.

**Пропорционалниот изборен систем најчесто е поборник за формирање коалициска влада, што ќе овозможи поголема стабилност во процесот на донесување одлуки.** Приврзаниците на пропорционалните системи сметаат дека ефективната политика бара многу повеќе стабилна рака, отколку силна.

**Пропорционалните системи употребуваат повеќемандатни изборни единици, во кои бројот на кандидатите што се избираат зависи од бројот на избирачите што живеат во нив. Овие системи имаат малку изгубени гласови, особено во случаи кога изборниот праг е многу низок.** Секоја политичка партија, што има одреден процент на изборна поддршка, може да се надева на претставнички мандати во законодавниот дом.

**Пропорционалните системи многу повеќе ги претставуваат интересите на малцинските групи. Но, пропорционалните системи имаат и недостатоци.**

**На пример, широките коалициски влади, што се креација на пропорционалните системи, може да прераснат во проблем за политичкиот систем на една држава.** Изборот на поголем број партии, од кои ниту една нема мнозинство во претставничкиот дом, може да создаде нестабилна влада и несигурност меѓу партиите што соработуваат при формирањето коалиции и сојузи. Малите партии може да извлечат поголема корист од поголемите партии, особено доколку посегнат по разни форми на уценување и на закани. Тоа може да создаде висок степен на несигурност во системот.

Во нашата држава се применува Донтовиот пропорционален изборен систем за парламентарните и локалните избори (изборите за општински советници).

#### **2.1.4 Мешовити изборни системи**

**Мешовитите изборни системи се системи во кои постои комбинација на пропорционално и мнозинско гласање. Овие системи ја компензираат диспропорционалноста на гласовите освоени во мнозинските изборни единици.** Токму во моментот на компензација на гласовите овие системи ги разликуваме од полупропорционалните системи. Мешовитите изборни системи може да се најдат во изборната теорија и под други називи, како што се, на пример, системи со компензаторно пропорционално претставување, персонализирано пропорционално претставување, германски изборен систем и слично. Освен во Германија, мешовити системи се во употреба и во Нов Зеланд, Италија, Мексико, Венецуела итн.

Без оглед на термилошките разлики во називот, суштината на **мешовитите изборни системи** е во желбата за обединување на позитивните својства на мнозинските и на пропорционалните изборни системи. **Основна предност на мешовитиот изборен систем е неговата поголема флексибилност.** Избирачот има можност двапати да гласа, при што со вториот глас најчесто се врши корекција на диспропорционалноста направена со изборните резултати од првото гласање. **Мешовитиот систем може да има и одредени слабости:**

Се определува како многу комплексен и комплициран систем – **комплексен** е затоа што ги користи предностите на двата изборни система, при што конкретните ефекти што се добиваат, на крај и најчесто, може да ги деформираат нивните основни карактеристики, и **комплицираноста** не само од технички аспект, туку и од начинот на неговата организација.

Негативните страни на овој систем може да бидат надминати со прифаќање на одредени предлози, кои одат во корист на принципот на персонализација.

### 3. Избирачко право – поим, значење и карактеристики

**Избирачкото право** се развива и се усовршува низ историјата со развојот на демократијата. Имено, со развојот на демократските односи избирачкото право се одредува како основно индивидуално и политичко право на граѓанинот. Дури во првата половина на XX век избирачкото право станува општо и еднакво за сите граѓани. Сè дотогаш општото избирачко право било достапно само за припадниците на машкиот пол, при што жените воопшто немале избирачко право. Избирачкото право се разгледува како:

- › **Прво**, активно и пасивно;
- › **Второ**, еднакво и нееднакво;
- › **Трето**, посредно и непосредно;
- › **Четврто**, јавно и тајно.

Активно избирачко право значи право на секој граѓанин кој ги исполнува условите предвидени во Уставот и во законите да учествува на изборите. Исто така, граѓаните имаат право да бидат избрани на одредена функција што значи да имаат пасивно избирачко право. Претпоставките и условите за остварување на активното и на пасивното избирачко право не се еднакви. Најчесто граѓаните го стекнуваат активното избирачко право со навршување на полнолетство. Возрасната граница на граѓаните кои се избираат е различно определена во државите.

Така, на пример, во Бугарија граѓаните стекнуваат активно избирачко право со навршување на 18 години, додека пасивното избирачко право го стекнуваат подоцна, односно за пратеник со навршени 21 година, за општински советник или градоначалник со навршени 18 години, за претседател или потпретседател на државата со навршени 40 години. И кај нас граѓаните стекнуваат активно избирачко право на 18 години, додека пасивното избирачко право е ограничено само во случај на избор на претседател на Републиката за која функција се бара да бидат наполнети 40 години.

Избирачкото право е еднакво тогаш кога сите граѓани на изборите имаат право на еден глас. Ако во државата одредени категории граѓани имаат поголем број на гласови од другите, тогаш се вели дека во неа постои нееднакво избирачко право. Еднаквото и нееднаквото избирачко право не треба да се меша со прашањето за општото и ограниченото избирачко право. Имено, во државата може да се практикува општо избирачко право за сите граѓани, а, сепак, тоа да е нееднакво, и обратно. Најчесто во историјата нееднаквото избирачко право се поврзува со материјалниот статус на избирачите.

Со посредното избирачко право избирачите не гласаат непосредно (директно) за своите претставници, туку избираат свои повереници (делегати) кои ги избираат претставниците. При тоа, се среќаваат едностепени и повеќестепени посредни избори. Во сите демократски системи непосредното избирачко право се смета за основа на демократскиот начин на избор на претставниците.

Избирачкото право може да се реализира како јавно или како тајно, односно на јавен или на таен начин. Тоа по правило ја следи судбината на начинот на гласањето. Изборите во сите демократски системи се остваруваат со тајно гласање. Се смета дека тајното гласање многу повеќе излегува во пресрет на слободата на определувањето на граѓанинот и слободата од притисок на власта или други видови притисоци наспроти јавното гласање кое ги ограничува граѓаните во слободата на изразувањето на својот личен став и мислење и ја зголемува нивната апстиненција.

Како што е потенцирано во сите извештаи од одржаните избори може да се каже дека најгорлив проблем во нашата држава е проблемот поврзан со семејното гласање и гласањето во име на друг како две најчести форми на повреда на избирачкото право. И двете форми се дефинирани како изборна нерегуларност евидентирана во сите досегашни извештаи на ОБСЕ, но и во извештаите на домашните организации акредитирани за набљудување на изборите.

И покрај фактот што државата направи голем исчекор напред во подобрувањето на квалитетот на изборното законодавство и во имплементирањето на европските изборни стандарди, сепак, и натаму останува фактот дека проблемите врзани со

повредата на принципот на тајноста на избирачкото право, повредата на слободата на определувањето на избирачите, како и прашањето на злоупотребата на избирачкото право, односно гласањето во име на друг се камен на сопнување на државните органи кои посредно или непосредно се вклучени во изборниот процес.

Останува чувството дека државните органи многу често се немоќни да ги спречат овие повреди кои во Кривичниот законик се набројани како казниви дела, а во одредени ситуации и самите се вмешуваат во нив било преку нивно прикривање и неевидентирање во записникот на избирачкиот одбор, било преку толерирање на нивните извршители како дејствија и активности што се дозволени со законот.

Оттука, често пати се смета дека реформирањето на законите и нивното усогласување со меѓународните и европските изборни стандарди не одат во чекор или во иста насока со имплементацијата на таквите стандарди во практиката, или уште попрецизно, државата не заостанува со реформите на легислативно (законско) ниво, меѓутоа заостанува со квалитетот на демократското практикување на овие норми. Во нашата држава, кога станува збор за изборите, секогаш имаме силна декларативност, а слаба оперативност, силна законска пропаганда, а слаба правна реализација.

Најчеста злоупотреба на избирачкото право преку семејното гласање и гласањето во име на друг во земјата се врши кон жените избирачи и кон неписмените избирачи на кои, во согласност со законикот, се дозволува да им биде дадена помош од страна на друго лице при гласањето. И покрај внесените новини во законодавната сфера во делот на промовирањето на политиката на половата рамноправност и еднаквите можности меѓу мажот и жената во јавниот и политичкиот живот, сепак, во нашата држава сè уште жените се ранлива категорија кога станува збор за реализирањето на избирачкото право како лично, слободно, тајно и непосредно право. Податоците од направените анализи покажуваат алармантно зголемување на трендот на гласање во име на друг и на семејно гласање од изборен циклус до изборен циклус и покрај преземените законски мерки за нивно превенирање, односно казнување. Само да се потсетиме дека во согласност со измените и дополнувањата на Кривичниот законик, за казнивите дела спречување на избори и гласање, повреда на избирачкото право, повреда на слободата на определување на избирачите, злоупотреба на избирачкото право, како и повреда на тајноста на гласањето е пропишана казна затвор од најмалку 3 години, а ако тие дела ги сторат членовите на изборните органи казната затвор е најмалку 5 години.

Значи, казни за овие изборни нерегуларности постојат во рамките на законите, прашањето е како тие се спроведуваат во практиката, односно дали институциите реагираат брзо, ефикасно и ажурно во процесуирањето и казнувањето на стори-

телите на овие противзаконски дејствија. Повикувајќи се повторно на аналитичките податоци можеме да констатираме дека државните институции имаат слаб интензитет на одговор кога станува збор за казнување, односно се бележи бавна реакција кога станува збор за постапувањето пред надлежните органи.

#### 4. Функции на изборите и видови избори

Изборите се **комплексен и сложен механизам на дејствија, процеси и активности**, кои, на наједноставен начин, можат да бидат дефинирани како „формален чин на избор на лица за одредена државна функција или позиција од каков било вид, преку давање изборна поддршка од страна на избирачите“. Но, изборите се дефинираат и како демократски чин на избор, а потоа и на контрола на власта во целина.

Во меѓупросторот, кој не е дефинициски опфатен, се содржани бројни други процеси и дејствија што ја заокружуваат суштината на овој феномен. Во таа суштина влегуваат и прашањата за функциите на изборите како движечка сила на сите активности, дејствија, процеси и постапки што ја чинат суштината на изборниот процес. Овие функции ја чинат формалната страна на изборите. Функциите на изборите ја утврдуваат и дескриптивната страна на самиот изборен чин на претставниците во системот на власта.

Функциите на изборите ги поврзуваме со одредени критериуми врз основа на кои се врши нивното детерминирање, при што како најзначајни вредносни детерминанти се одредуваат политичките, институционалните и општествените услови што постојат во една земја. Во политичките, каде се земаат предвид и институционалните услови во поширока смисла на зборот, од најголемо значење е прашањето за политичката (не)стабилност на државата од аспект на нејзината (не)фрагментираност. Од друга страна, општествените услови ги детерминираат функциите на изборите преку (не)постоењето на општествените (не)антагонизми што се случуваат меѓу општествените групи, етничките, интересовните и другите групи што постојат во општеството.

Оттука можеме да го прифатиме заклучокот на **Дитер Нолен** дека при одредувањето на функциите на изборите клучна улога играат три структурни фактори, и тоа:

- **Прво, карактерот на општествената структура – нејзината поголема или помала диверзифицираност;**

- › **Второ, карактерот на политичкиот систем – дали се работи за претседателски, парламентарен или мешовит систем на организација на власта и**
- › **Трето, карактерот и структурата на партискиот систем.**

Овие три фактори го олеснуваат или го отежнуваат реализирањето на следниве најзначајни функции на изборите:

- › **Прво, функцијата на легитимност** (легитимизација, односно поддршка на носителите на политичката власт),
- › **Второ, функцијата на селекција, избор и поставување на избраните кандидати на конкретни функции во државните органи,**
- › **Трето, функцијата на директно и непосредно учество на граѓаните во системот на власта и**
- › **Четврто, функцијата на претставување** (избирачите добиваат шанса да биде слушнато и нивното мислење за состојбата во и околу власта).<sup>128</sup>

Првата и можеби најзначајна функција на изборите е **функцијата на легитимитет** или легитимизирање на позицијата на носителите на власта во системот. Одржувањето на изборите го повлекува со себе и прашањето на легитимитетот, односно нивната прифатеност од страна на народот, како и прашањето за нивната демократичност. Преку изборите се „доделува“ или се „обезбедува“ легитимност на системот во целина, бидејќи преку нив луѓето се насочуваат да мислат и да дејствуваат на одреден начин. Регулаторното одржување на изборите (во согласност со законот и предвидените постапки) значи тие да добијат и легитимна поддршка од народот. Легитимноста на изборите значи и нивна демократичност, бидејќи самото одржување на изборите не подразбира и примена на демократските правила и механизми за нивното спроведување. **Оттука, постои правило дека секој легитимен изборен процес е и демократски.** Но, постои дилема дали секој демократски процес или демократски систем е легитимен сам по себе, односно дали самото одржување на изборите е доволна потврда за нивната легитимност?

Демократското одржување на изборите (во смисла на правилна примена на законските одредби и постапки) не е доволен, ниту единствен момент со кој се обезбедува изборната легитимност. Легитимноста на изборите бара вклучување на пошироки размислувања за демократијата. Поширокиот поим на изборната легитимност ја опфаќа и мисловната димензија на оние кои неа ја потврдуваат.

Оттука, изборната легитимност се поврзува со моментот на истомисленост, односно **прифаќање одредени изборни состојби од страна на граѓаните на идентичен начин.** Од друга страна, (не)прифаќањето на изборните состојби од кандидатите на изборите е тесно **поврзано со моментот на одсивот** (или заин-

128 Види Dieter Nohlen, *Izborno pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, 1992, стр. 20-23.

тересираноста) на граѓаните за понудените политички програми и изборот на политичките партии што се натпреваруваат во изборната трка. При тоа, степенот на поврзаноста меѓу изборниот легитимитет и одсивот на гласачите не секогаш се наоѓа во правопрпорционален однос. Така, на пример, високиот одсив на гласачите не мора секогаш да имплицира и висок степен на изборен легитимитет на избраните претставници во власта. И многу нискиот одсив не може да го одреди на позитивен начин легитимитетот на системот.

Од ова може да се заклучи дека само некоја средна варијанта што во себе го вклучува т.н. „задоволителен“ одсив на гласачите, од една, и правото на избор на гласачите од повеќето понудени варијанти (учество на повеќе политички партии на изборите), од друга страна, може да го потврди изборниот легитимитет на идните носители на власта.

Втората функција на изборите е тесно поврзана со првата и се однесува на **процесот на селекција, избор и поставување на избраните кандидати на функции во државните органи.**

Крајната цел на сите избори е да се изврши кадровско екипирање на државните институции и органи со цел поефикасно спроведување на победничката изборна програма. Колку изборниот систем е успешен во реализацијата на оваа цел зависи и успешноста на функционирањето на политичкиот систем во целина. Всушност, токму моментот поврзан со остварувањето на крајната цел на изборите е вистинскиот критериум за оценување на успешноста на самиот изборен систем.

Многу често неможноста актуелната власт да ја постави и да ја организира институционалната структура во системот се оправдува со недореченост или непрецизност на изборниот систем, како аргумент против функционирањето на изборниот систем. Токму затоа, успешното реализирање на оваа функција на изборите се смета за вредносен критериум со кој се цени успешноста на целиот систем. Од друга страна, селекцијата, изборот и реализацијата на оваа изборна функција не секогаш се поврзува само и единствено со граѓаните, односно со изборните кандидати. На изборите граѓаните одлучуваат и за (не)прифаќање на некоја конкретна партиска политика. Токму затоа оваа функција на изборите може да биде успешно реализирана само ако таа е подготвена позитивно да одговори на двете поставени цели: избор на лица и избор на конкретна победничка политика.

Трета функција на изборите е **директното и непосредно учество на граѓаните во системот на власта**, односно граѓанската вклученост во системот на власта.

Секако дека успехот на оваа функција е во директна врска со успешното спроведување на двете претходни функции, иако мора да се напомене дека таа има своја



оригинална и независна вредност. Оригиналноста се согледува во можноста која им се дава на граѓаните за нивно директно учество во процесот на донесувањето одлуки (**decision-making process**). При тоа, мора да се напомене дека се работи за постизборна вредност која, за да има успешна реализација, неопходно мора да се надврзе со активностите и процесите што се случуваат во предизборната фаза. Учеството на граѓаните во системот на власта, или пократко нивната партиципација, содржи неколку вредносни аспекти што се меѓусебно зависни. Успешната реализација на секој вредносен аспект доведува до поуспешна реализација на оваа изборна функција.

Така, на пример, успешно спроведената изборна кампања на кандидатите го одредува, меѓу другото, и успехот во медиумската сфера од каде граѓаните се информираат за и околу проблемите во политиката. Изборните кампањи ја поттикнуваат партиципативната моќ на граѓаните и нивната желба за поголема или помала инволвираност во политиката. Или, на пример, чинот на гласање не е ништо повеќе од непосреден акт на изразување на волјата на граѓаните преку кој тие директно учествуваат во креирањето на политичкиот систем.

**Партиципацијата како изборна функција не дава само конкретни права,** туку, исто така, и обврски за граѓаните. Колку е поголема нејзината моќ во системот, односно колку таа поуспешно се реализира и се остварува, толку е поголема и одговорноста на граѓаните во системот.

Од степенот до кој граѓаните ги преземаат обврските во општеството зависи дали во системот ќе надвлее позитивната или негативната страна на оваа изборна функција.

Ако граѓаните се апатични и незаинтересирани за крајниот резултат на изборите, тогаш е сигурно дека ќе надвлее негативната страна на партиципацијата, односно апстинирањето или бојкотот на изборите. Што е бојкот и од каде потекнува зборот бојкот/бојотирам? Станува збор за термин кој се поврзува со поранешен англиски капетан Чарлс Бојкот од Ирска. За прв пат бојкотот како средство за негодување од актуелните политики се применил во 1880 година против новите мерки кои сакал да ги спроведе Чарлс Парнел, ирски политичар познат по тоа што имал за цел да спроведе реформи во располагањето и користењето на државното земјиште.

Бојкотот, или неприфаќањето на реформските мерки подоцна се искористил како механизам и во други земји како израз на револт против актуелната власт и политиките што се спроведуваат од страна на политичарите. Бојкотот или апстинирањето може да се јави како индивидуална акција или како групна форма на изразување незадоволство од употребата или справувањето со нешто, или некој, или како форма на изразување протест, негодување со одредени состојби или активности во системот.

Изборниот бојкот е ефикасна алатка во случај кога системот покажува сериозен демократски дефицит, кога не функционира, или кога не функционира правилно, или во услови кога фер натпревар на изборен терен е речиси невозможен. За да се утврди оправданоста на изборниот бојкот, потребно е да се детерминира степенот на злоупотреба на изборните правила од претходните изборни периоди и што во таа насока имаат направено властите со цел справување со злоупотребите.

Бојкотот на изборите влијае врз легитимитетот на самиот изборен процес, но не и врз финалниот резултат. Ова практично значи дека преку бојкотирање на изборите се намалува легитимитетот (поддршката) на избраните претставници, но зависно од изборниот модел, избрани претставници, сепак, ќе има.

Ако граѓаните се мотивирани и активни во креирањето на власта, тогаш е јасно дека ќе дојде до израз позитивната страна на изборната функција. Во рамките на оваа изборна функција е содржано и претставувањето што се согледува преку шансата на избирачите, на непосреден начин да го изнесат своето мислење за состојбите во и околу власта.

Претставувањето не е само изборна функција преку која доаѓа до израз персоналниот, односно личниот момент на изборите. Оваа функција многу повеќе се надврзува и за временскиот период во кој една личност ги застапува интересите на другите, односно за прашањето на изборниот мандат. Прашањето на претставувањето на граѓаните и нивните интереси во општеството е во директна врска со развојот на политичките партии како основни клетки во претставничкиот систем. Токму изборот меѓу конкурентните политички партии ја открива смислата на претставувањето како изборна функција. Политичките партии на посреден начин ја дефинираат структурата и квалитетот на изборниот натпревар. Тие се неизбежниот сегмент на изборите.

Во праксата постојат различни видови избори, и тоа зависно од институциите за кои е потребно да се изберат претставници **изборите се делат на претседателски, парламентарни и локални.**

Во зависност од временскиот период кога се организираат, можат да се јават како **редовни (кои се одржуваат по истекот на мандатот на претходниот состав или институција) и вонредни** (предвремени), кои се организираат пред истекот на редовниот мандат.

## Глава 2: Изборна кампања

### 1. Поим на изборна кампања

**Под поимот изборна кампања се подразбира вкупност на изборни дејствија, активности и процеси што се преземаат во одреден временски период пред одржување на изборите, а кои имаат за цел промоција и актуелизација на кандидатите и на политиките на партиите пред гласачите/електоратот.**

Промовирањето на кандидатите и на партиите има за цел освојување на што е можно поголема поддршка од страна на гласачите во периодот пред да се случат самите избори.

**Изборната кампања е организиран збир на дејствија и процеси што се преземаат за подобро презентирање на кандидатите и на партиите пред гласачите преку кои се утврдува целта на нивниот политички ангажман, политиките и програмите кои ќе ги преземат кога би дошле на власт.** При тоа, во самата изборна кампања дејствијата и активностите се преземаат преку употреба на различни техники и алатки за кандидатите да допрат до гласачите, како, на пример, алатките од новите социјални медиуми (Фејсбук, Твитер, Инстаграм и слично), директен пристап до гласачите или кампања лице-в-лице, кампања преку класичните медиуми (ТВ, радио, дневен и неделен печат), кампања преку интернет-порталите итн.

Кога станува збор за пристапот на кандидатите и на партиите до традиционалните медиуми треба да се наведе дека истиот е регулиран со изборното законодавство во согласност со принципот на еднаквост и балансираност на сите кандидати и на партиите учеснички во изборниот процес во пристапот до медиумскиот простор, односно до гледачите-гласачи.

Исто така, и испитувањето на јавното мислење за рејтингот на партиите и на кандидатите е законски уредена материја која има за цел да ги заштити гласачите од потенцијалните проблеми со интегритетот, а со цел гласачите да добијат што е можно побалансирани информации за изборната трка.

Државната изборна комисија е најчесто изборниот орган што го изготвува и потврдува изборниот календар во согласност со роковите дефинирани во изборниот закон. Станува збор за период од околу еден месец пред изборниот ден во кој се организира самата изборна кампања. Во некои земји изборната кампања трае

и пократко од еден месец (како, на пример, кај нас каде во согласност со Изборниот законик изборната кампања трае 20 дена).

Кампањата, најчесто во форма на предизборна кампања, започнува и пред официјалниот старт на изборната кампања, иако е познато дека посебните привилегии или права за партиите и за кандидатите се поврзуваат исклучиво за периодот на времетраењето на изборната кампања. На пример, партиите и кандидатите добиваат посебна медиумска покриеност само за време на изборната кампања, финансирањето на изборната кампања, исто така, е уредено со закон и слично.

Изборната кампања е важен дел од демократскиот изборен процес затоа што преку кампањата се поврзуваат политичарите и партиите, од една, и гласачите, од друга страна.

Во текот на изборната кампања, кандидатите и партиите се претставуваат пред гласачите, ги презентираат своите политики, идеи, програми и ставови пред пошироката јавност за да објаснат зошто токму тие треба да ја заслужат поддршката од граѓаните и зошто токму тие треба да ги добијат нивните гласови.

Комуникацијата со гласачите се одвива преку телевизиски, радио и печатени реклами, официјални веб-страници на кампањата, говори, дебати, интервјуа, соопштенија за печат и преку други форми. За разлика од порано кога водењето на изборната кампања се поврзуваше со алатките на т.н. тврда пропаганда доминантно преку партиски гласила, постери, митинзи, агитирање врата до врата, денес има значително модернизирање и либерализирање на техниките и алатките со кои се води кампањата. За разлика од претходно кога кампањите беа водени доминантно од партиските активисти и членови со релативно низок буџет и оскудни стручни и други ресурси, денес изборните кампањи се прилично скапа активност која главно се потпира на проверени професионалци од областа на испитувањето на јавното мислење, професионалци во ПР комуникацијата, градење победнички изборни стратегии, користење модерни алатки за привлекување на вниманието на гласачите и слично.

За разлика од порано кога целната група на партијата или кандидатите ја сочинувале конкретни и точно дефинирани општествени категории кои требало да бидат мобилизирани, поради што и не биле потребни софистицирани анкети бидејќи движечката сила на кампањата била силната партија, а не нејзиниот лидер, денес работите се сериозно променети.

Денес, обраќањето на партиите и на кандидатите е главно кон сите гласачи преку познатата стратегија *catch-all-people*, во која во најголем дел се користат предностите на модерните изборни кампањи. Тие се сè повеќе професионализирани,

персонализирани, дигитализирани со употреба на нови и современи социјални медиуми и алатки.

Во оваа смисла добро е да се споменат видувањата на Кетил Ракнес (Ketil Raknes) кои ги објаснуваат карактеристиките на системите на политичката комуникација.

МОДЕЛ НА СИСТЕМИ ЗА ПОЛИТИЧКА КОМУНИКАЦИЈА	ПАРТИСКА ДОМИНАЦИЈА	ТЕЛЕВИЗИСКО ЦЕНТРИРАНА	ПОВЕЌЕ КАНАЛИ И МУЛТИМЕДИИ
Доминантен стил на политичка комуникација	Пропаганда, пораки меѓу партиските линии	Продавање концепти, фотографии и менаџирање импресии	Концепт на маркетинг, тесни и таргетиран микропораки
Медиуми	Партиски пресови, постери, реклами во весници, реклами во радиоemisии	Телевизиско емитување пред главните вечерни вести	Таргет директни меилови и пораки со и-меил, Твитер, или други алатки
Доминантни рекламни медиуми	Реклами преку печатени постери, флаери, радиоemisии и други видови масовни собири	Реклами на националните ТВ, шарени постери и реклама во магазините, испраќање на масовни директни меилови	Таргетиран ТВ реклами, и-меил кампања, техники на телемаркетинг, банер заштита на интернет

Од наведените карактеристики може да се заклучи дека изборните кампањи, за жал, сè уште во поголем обем се зависни од старите и традиционални медиуми, иако се бележи тренд на употреба и на новите социјални медиуми. Од набројаните карактеристики може да се заклучи дека средствата за комуницирање добиваат позначајно место во политичките и во изборните кампањи и дека партиите се приспособуваат на новата зголемена моќ на медиумите преку користење професионални елементи во кампањите, како, на пример, директно вклучување на надворешни консултанти, ПР експерти, користење на резултатите од анкетите за таргетирање на своите пораки, мислења и за креирање конкретни политики и слично.

Со зголемениот фокус на новите социјални медиуми изборните кампањи се персонализираат и приспособуваат на партиите и на нивните кандидати.

Од друга страна, зголемената партиска неопределеност на електоратот го прави изборниот натпревар потешок за освојување нови гласови, додека самите кампањи стануваат сериозно негативни и насочени ад хоминем (напади против личноста која се избира).

Кои се забележливите трендови во изборната кампања што сè посилно можат да се забележат?

- › **Прво**, она што беше посочено погоре, се бележи сериозно зголемување на влијанието и улогата на средствата за масовна комуникација (како на традиционалните, така и на новите социјални медиуми) во градењето и во презентирањето на изборната кампања.
- › **Второ**, се бележи раст на трендот на професионализација на изборната кампања преку вклучување професионални агенции за рекламирање на кандидатите, пропагандно засилување на позитивните страни во работењето на партиите и нивните политики, професионализирање на системот на креирање политики и развојни стратегии. Партиите многу повеќе се потпираат на искусни и проверени агенции и центри за креирање политики и ПР односи отколку на сопствениот партиски апарат.
- › **Трето**, се бележи раст на концептот за персонализирани кампањи како и фокусираност на партиската пропаганда кон личните својства на кандидатите (чесност, работливост, етичност, професионалност, едуцираност, семејни вредности и слично), така што и самиот електорат почесто гласа за кандидат кој ги поседува квалитетите презентирани во јавната слика за него.
- › **Четврто**, се зголемува употребата на негативната кампања. Најчести удари се оние ад хоминем, против личноста на кандидатите преку кои се создава лажна негативна слика за нив.

И покрај сличностите во водењето кампања во денешните демократски држави, каква навистина ќе биде кампањата зависи во голема мера од квалитетот на политичките системи на државите, применетиот изборен систем (изборниот модел), законските решенија за водење на кампањата, законските ограничувања за рекламирање во медиумите, финансирањето на партиите итн.

## 2. Неколку теории за однесувањето на гласачите

Во изборната теорија се прави разлика меѓу неколку аспекти важни за да се објасни однесувањето на гласачите (моделот на партиска идентификација), социолошкиот модел, моделот на рационалниот избор и моделот на доминантната идеологија.

Најстарата теорија фокусирана на анализа на однесувањето на гласачите е **теоријата за моделот на партиската идентификација**, која, пред сè, се заснова на чувствата на психолошката приврзаност на гласачите кон одредена политичка партија. Според овој модел, изборното однесување на гласачите е тесно поврзано со партијата и нејзиното изборно однесување. Гласањето се смета за чин на партиска лојалност поради што кампањата нема речиси никакво влијание врз намерата на гласачите за кого да го дадат својот глас, бидејќи тоа е редовно за „својот“ партиски кандидат/и. Овој модел ја дефинира партиската идентификација како основа на најстарата теорија, при што се смета дека истата е поврзана со семејните размислувања за партиите, односно со традиционалната поддршка што една партија ја добива кај дел од електоратот. Партиската идентификација е силна во Обединетото Кралство каде овој модел може да се уочи на секој изборен циклус. Гласачите се традиционално поделени на лабуристи и конзервативци, слично како и во САД каде гласачите најчесто се определуваат да гласаат за демократите или за републиканците. Слично е и кај нас, кај македонскиот дел од електоратот.

**Социолошкиот модел на изборно однесување** е спротивен од моделот на партиска идентификација, бидејќи гласачите се определуваат да го дадат својот глас врз основа на својата економска или општествена положба во системот, зависно од тоа во која економска или општествена група припаѓаат. Од друга страна, и покрај спротивноста со претходниот модел, некои автори (Питер Палцер) наоѓаат одредена сличност меѓу нив. Така, според Питер Палцер, „Британската партиска политика е заснована на класи, сè друго се детали и забавување на деталите“.<sup>129</sup> Овој модел бил предмет на чести критики поради фактот што истиот се градел врз позициите и размислувањата на општествените групи, а не на поединците.

**Моделот на рационалниот избор** го поместува фокусот на интересот од групите на поединецот-гласач. Според овој модел, гласањето е чин на рационалност, разумност, бидејќи се верува дека гласачите одлучуваат да гласаат за една или за друга партија врз основа на своите лични интереси. Гласањето не е одраз на некаква конкретна партиска или групна приврзаност и идентификација, туку е инструментално средство за постигнување одредена цел.

---

129 Види Endru Hejvud, *Politika*, оп.цит., стр.457.

Според авторот Ки (V.O.Ki), во согласност со моделот на рационалниот избор, гласањето претставува видлива оценка на граѓаните за тоа како работи власта, додека според Јегер (Jeger), овој модел има за цел да ги опише гласачите како активни субјекти слично на потрошувачите кои се одлучуваат да изберат една од повеќето понудени политички опции.<sup>130</sup>

Овој модел ја заслабнува партиската или друга идентификација на гласачите, а го поттикнува политичкиот плурализам и индивидуализмот во политиката.

И последниот модел на однесување на гласачите е познат како **модел на доминантна идеологија**, според кој во чинот на гласањето најмногу доаѓа до израз идеолошката ориентираност на гласачите, но и процесот на идеолошка манипулација и контрола. Оваа теорија е слична на социолошката, бидејќи гласањето го поврзува со положбата на поединците во општествената хиерархија, но, од друга страна, е различна од неа, бидејќи начинот на кој поединците или групите ја оправдуваат својата положба во општеството е зависен од начинот како таа положба е прикажана во општеството во рамките на образовниот систем, преку медиумите, преку актуелната матрица на дејствување на власта и слично. Моделот на доминантната идеологија често пати е медиумски моделиран и менуван. Слаботите на овој модел се наоѓаат во пренагласувањето на процесите на општествената условеност кои процеси ја намалуваат автономијата на поединците и влијаат врз нивниот рационален избор.

### 3. Како се планира и како се подготвува изборната кампања?

Најважните прашања поврзани со изборната кампања се оние за нејзиното планирање и подготвување. Планирањето на изборната кампања е тимска работа составена од неколку елементи:

- › **Прво**, утврдување потреба од правење детална анализа на состојбите на терен (евидентирање на проблемите, нивно градирање врз основа на ургентноста и итноста за решавање (приоритетни и помалку приоритетни проблеми и слично)),
- › **Второ**, утврдување на матрица (шема) како ќе се одвива планирањето (кои проблеми какви активности бараат да бидат преземени за да бидат надминати или намалени, што ќе се постигне со активностите што ќе бидат преземени, и слично),
- › **Трето**, дефинирање на конкретни индикатори за опсервирање на состојбите на терен, индикатори за акција и реакција, индикатори за мерење на успешноста на активностите,

<sup>130</sup> Исто, оп.цит., стр.457.



- › **Четврто**, дефинирање на надворешните фактори што можат да извршат влијание врз планирањето и подготовката на изборната кампања и
- › **Петто**, детално планирање на кампањата врз основа на резултатите од погоре наведените чекори.<sup>131</sup>

За изборната кампања да биде добро организирана, потребно е да се направи нејзина стратегија како генерален пристап, како заедничка одлука на тимот вклучен во кампањата. Стратегијата треба да содржи детално објаснување на сите погоре-наведени елементи, но и прашања од финансиски аспект, расположливи ресурси во луѓе што ќе работат на терен и експерти за нејзино медиумско објаснување. Стратегијата мора да ја дефинира и целта на самата кампања, пораките што треба да бидат испратени, утврдување работни планови со конкретно дефинирање на обврските на вклучените во тимот, анализа и оценка на преземените активности. Стратегијата се разработува во конкретен акциски план на кампањата каде во детали се објаснува кој човек за што е задолжен во кампањата, колку средства ќе бидат потрошени за секоја конкретна активност (буџет на кампањата), во планот се дефинираат тактиките на кампањата, пораките што ќе се испратат до граѓаните преку медиумите, организација на митинзи, собири на граѓани и други теренски активности, календар на активности со конкретен тајминг на секоја активност и слично.

Акцискиот план мора да има јасно дефинирана цел, или повеќе цели што треба да бидат постигнати за истиот да има успешност. На пример, најважна цел на секоја кампања е пораките на кандидатот или на партијата што ќе бидат испратени во кампањата да стигнат до сите луѓе во државата и надвор од неа. При тоа, пораките мора да бидат кратки, недвосмислени, јасни, прецизни и разбирливи за сите и за секого. Успешноста на кампањата најмногу зависи од тоа колку од испратените пораки на кандидатите и на партиите успеале да стигнат до гласачите и успеале да извршат влијание врз нивното политичко убедување.

#### 4. Значење и важност на изборната кампања

Најважното на секоја изборна кампања е да даде одговор на прашањето како, на кој начин партијата, односно кандидатите да победат на изборите? Ова прашање е клучно за секоја кампања.

Фрапантна е бројката на учесници во кампањите кои немаат прецизна идеја на кој начин би можеле да победат. Најчесто учесниците во кампањата сметаат дека

---

<sup>131</sup> Види подетално Сотир Костов, *Изборни кампањи-политички менаџмент и маркетинг*, Центар за квалитет, Скопје, 2004, стр. 18-19.

треба само да учествуваат во неа па што натаму биде нека биде. Јасно е дека тоа не е стратегија. Секоја кампања мора да почне со прашањето „Како да победам?“.

За жал, во голем број случаи одлуката за водење кампања се носи врз основа на анегдотската анализа или врз основа на некакви непроверени претпоставки дека победата на една партија во кампањата е однапред загарантирана.

Она што мора да се направи пред секоја кампања е да се анализираат претходните изборни резултати, но и самата демографија на електоратот како појдовна точка. Клучно прашање за секоја кампања е за каков вид избори се води кампања, односно дали станува збор за претседателски, парламентарни или локални избори и каков е видот на изборниот систем (поточно изборниот модел) што ќе се применува при пресметување на гласовите.

Врз основа на овие претходни претпоставки, секоја партија или секој кандидат треба да направи план на изборната кампања во пишан формат каде е содржана и платформата како да се стигне до победа на изборите.

При тоа, планот мора да биде поткрепен многу повеќе врз емпириската евиденција отколку на одредени шпекулации или чаршишки муабети. Од големо значење за правилно вообликување на планот на кампањата е и дефинирањето на значењето и формите на убедување на граѓаните, односно формите на барање поддршка од јавноста: преку држење говори, давање интервјуа, учествување во дебати, одговарање на прашања на медиумски конференции и слично.<sup>132</sup>

Улогата на медиумите во изборниот процес е да овозможат најсеопфатно покривање на различните понуди, ставови и гледишта за граѓаните да имаат можност полесно и на вистински начин да се определат кому ќе му ја дадат довербата.

Редовното медиумско презентирање, исто така, се нарекува и слободно затоа што им овозможува на кандидатите и партиите да се појават во медиумите без да мораат да платат за тоа. Со оглед дека ваквиот тип на презентирање (на пр., емитување вести) е во рацете на медиумите и ужива поголем кредибилитет во однос на активностите спонзорирани од политичките партии, политичките актери, пред сè, се обидуваат да се појават во т.н. слободни медиуми.

Негативната страна на ваквото презентирање е што политичките актери не можат да предвидат кога, колку долго или како ќе бидат претставени. Многу често се случува да се стават во прилози помалку битни информации за партиите со цел нивно кампањско минимизирање или криење на најважните поенти од одржаните митинзи или собири со граѓаните.

<sup>132</sup> Види Harrop, M. W.L.Miller, *Elections and Voters: A Comparative Introduction*, Basingstoke, Palgrave, 1987.

Од друга страна, со платеното политичко рекламирање, партиите, кандидатите, а понекогаш и интересовните групи самостојно одлучуваат како ќе се презентираат себеси пред гласачите, што е поголема можност за презентирање на позитивните елементи од кампањата и изборната програма.

Платеното рекламирање е несомнено најважниот механизам што политичкиот кандидат или партија можат да го користат за да испратат директна и нефилтрирана порака до јавноста. Со рекламирањето кандидатите ги оформуваат и ги обликуваат темите што сакаат да ги пренесат до гласачите.

Телевизиското рекламирање е далеку највлијателната комуникациска техника што ја користат политичарите. Во само половина минута политичките партии и кандидати можат да пренесат прецизна порака до широката публика. Само една реклама може да ги информира гласачите за важните прашања на кои се заснова програмата на кандидатите и за визијата на политичарите во однос на решавањето на тие проблеми, да ги мотивира незаинтересираните или неопределените граѓани да гласаат преку пренесување емотивни пораки или преку повторување на платените реклами повеќе пати во текот на денот.

Во многу земји на кандидатите и на партиите не им е дозволено купување простор за промовирање на својата кампања. Во таков случај се прави разлика меѓу **термините контролирано и неконтролирано рекламирање**, односно рекламирање каде кандидатите и партиите можат да ги контролираат своите рекламни пораки без да имаат целосна контрола над пораките во вестите. Иако политичките актери се обидуваат многу и често да бидат претставени во неконтролираните медиуми, посебно на телевизијата, разбирлив е нивниот интерес за контролираното политичко рекламирање. Тоа им дава на кандидатите и на партиите можност да го зголемат своето присуство во медиумите и да одлучат за начинот и за содржината со која ќе се претстават пред пошироката јавност.

## 5. Видови изборни кампањи

Најчеста поделба на видовите изборни кампањи што политичките партии и кандидати ги водат е онаа на позитивна, негативна и контрастна кампања.

**Додека позитивната кампања** ги потенцира индивидуалните доблести и вредности на кандидатот, односно на партијата кои предочуваат на расположение зошто кандидатот или конкретната партија треба и заслужува да го добие гласот на граѓаните, **негативната кампања** има за цел да го критикува кандидатот, односно партијата и да предизвика негативно јавно чувство кон него. Комбинацијата на

елементите од позитивната и негативната кампања ја создаваат т.н. **контрастна (мешана) кампања каде се присутни и позитивни и негативни** елементи и информации за кандидатите и партиите.

Најчесто позитивните кампањи се оние кои ги потенцираат добрите страни на кандидатот/партијата за кого се води кампањата, додека негативни се оние кои постојано алудираат на негативните страни или карактеристики на кандидатите или партиите.

Од трета страна, целта на мешаната или контрастна кампања е да се споредат добрите страни на кандидатот со неговиот политички противник и преку таквата паралела да се извлече заклучок дека кандидатот за кој се води кампањата е далеку подобар и поквалитетен од неговиот политички противник. Исто така, мешаната кампања има за цел да ги отвори пред јавноста и негативните карактеристики на кандидатот/партијата компарирајќи ги едновремено со негативните аспекти на политичкиот противник.

**Во позитивните кампањи** фокусот се става на позитивните особини, карактеристики и информации за кандидатот или партијата без да се споменат негативните карактеристики на кандидатот или партијата. Ваквиот тип на кампања треба да предизвика позитивни емоции кај граѓаните, како ентузијазам, надеж или гордост. Во телевизиските рекламни спотови акцентот се става на следново:

- › **Патриотизмот** како главна одлика на кандидатот. Во спотот се истакнуваат љубовта и пожртвуваноста на кандидатот кон татковината;
- › **Семејство** – во рекламниот спот се користат визуелни асоцијации на среќни семејства или, пак, се создава слика за кандидатот како семеен човек.

Разликите меѓу позитивните, негативните и контрастните кампањи се утврдуваат според тонот и модалитетот на презентирање на пораките во рекламите или во текот на траењето на кампањата. Сепак, она што треба да се земе предвид е дека научните истражувања се мошне ригорозни и истите треба да се усогласат со реалноста во смисла дека гласачите ги примаат политичките информации неконтролирано и во најголем дел пристрасно. При тоа треба да се потенцира дека дефиницијата за тонот на рекламите не може да биде ограничена само врз основа на пишаните текстови што се содржина на телевизиските реклами, туку најчесто ги вклучува и визуелните сцени и музика за провоцирање на што е можно повеќе емоции кај гласачите.

Во овој контекст познатиот аналитичар на кампањите Тед Брадер<sup>133</sup> најмногу ги има анализирано т.н. кампањи за срце и душа, значи емотивните кампањи како успешни приказни во политичкиот и изборниот дискурс. Брадер е автор на прва-

133 Види Ted Brader, *Campaigning for hearts and minds: How emotional appeals in political ads work*, University of Chicago Press, 2006.

та научна студија во која се анализирани ефектите што политичките реклами ги предизвикуваат врз емоциите и чувствата на гласачите и нивната одлука да гласаат за некого, или за некоја партија. Неговите сознанија за влијанието на емоциите врз политичката партиципација на граѓаните се мошне реални и интересни за читање, а посебно прашањето кое Брадер го поставува како предмет за дебата е „кои емоции каква улога играат“. Имајќи ги предвид сознанијата од направените анализи, а во контекст на моделот на афективната интелигенција, авторот заклучува дека гневот, бесот, разочарувањето присутни меѓу гласачите имаат поголема мобилизирачка сила за гласање отколку ентузијазмот и задоволството.<sup>134</sup>

Во позитивните кампањи акцентот е ставен на позитивните карактеристики и политики на кандидатот, или на партијата без да се акцентира негативното кај или за политичките противници. Овој вид кампања предизвикува позитивни емоции кај луѓето. Овој вид кампања влева позитивна енергија, ентузијазам и надеж за подобро утре меѓу граѓаните, а најчести наративи што се користат за креирање на такви позитивни чувства се патриотизмот како главна карактеристика на кандидатот/ка или на партијата, неговите/нејзините семејни вредности, чесноста, авторитетот, професионалноста, емпатијата, посветеноста кон општествените вредности. Во телевизиските спотови најчесто се акцентира т.н. **Бендвагон-ефект (Bandwagon effect)**<sup>135</sup> каде се има за цел да се направи позитивна слика за поддржувачите на партијата или на кандидатот/ка. Во спотовите доминантна е позитивната енергија на маса луѓе, најчесто извадени од различни средби со граѓани, некои митинзи или протести и слично. Овие спотови имаат цел да ја покажат големината и силата на партијата или на кандидатот и да се прикажат како победнички, во позитивно светло. Наспроти овој феномен постои и друг, негов антипод, познат како „**андердог ефект**“ (**Underdog effect**) кој сè уште не е научно поткрепен, но, сепак, во праксата е присутен. Станува збор за чувство на однесување на главно неопределените гласачи кои најчесто се одлучуваат да излезат на гласање за да го поддржат кандидатот/ка или партијата што на анкетите губи со цел да се поддржи послабата страна. Овој ефект колку и да е проблематично да се објасни со научни тврдења, сепак, е присутен и го ублажува бендвагон ефектот.

Како позитивни кампањи се сметаат и оние кои се фактографски поставени, каде преку факти и бројки партиите сакаат на позитивен начин да допрат до гласа-

134 Види Nicholas A. Valentino, Ted Brader, Eric W. Groenendyk and Vincent L. Hutchings, *Election Night's Alright for Fighting: The Role of Emotions in Political Participation*, *The Journal of Politics*, Vol. 73, Issue, 1, стр. 156-170.

135 Станува збор за феномен што го проучуваат бихејвористите кои сметаат дека луѓето најчесто се приклонуваат кон поголемата група на луѓе кои веруваат во некоја политика, програма итн. дури и без да имаат прецизна причина за тоа или некое конкретно разумно објаснување. Во политичка смисла, бендвагон ефект се случува на избори, без разлика на видот на изборите, каде луѓето гласаат за кандидат/ка или за партија за кои е изградена перцепција дека е победничка. Оваа генерална тенденција и ефект се дополнително предизвикани од степенот на политичката култура во земјата, од традицијата во гласањето, од политичката поделеност на населението, од влијанието на медиумите и слично.

чите. Тие на овој начин ги прикажуваат своите политички и економски успеси, но и создаваат рекламен терен за сите наредни изборни циклуси. Во кампањата, најчесто доминираат фактите и бројките што се резултат на успешните политики на партиите на власт, но често пати тие се комбинираат со фактите и бројките што опозициските партии ги оставиле во време кога биле на власт со цел креирање наротив за тоа колку е успешна сегашната власт. Овој вид кампања, иако е доминантно позитивна, ги користи елементите и на негативната кампања во смисла што презентира лоши бројки и лоши факти кои биле дел од владеењето на актуелната опозиција кога била на власт. Позитивната кампања најчесто користи и елементи од природата, живописни пејзажи, пролет, изгрејсонце, убави куќи, знамиња, национални споменици, економски просперитет и благосостојба. Во неа доминираат насмеани луѓе, среќни деца и родители, задоволни работници, венчавки, крштемки, слави, во заднината секогаш има инспиративна и весела музика, детска смеа, овации, во спотовите секогаш доминираат свежи и топли бои (сината, зелената, црвената, жолтата) што предизвикуваат позитивни емоции.

Наспроти позитивната кампања која има за цел да ги потенцира успешните политики и ефекти од владеењето на партиите, целта на негативната кампања е да создаде револт, да продуцира негативни чувства, да поттикне доверба меѓу гласачите кај противникот што се обраќа со негативна кампања. Најчесто негативна кампања води опозицијата која сака да се претстави во најдобро светло, како правична, како страна која ги обелоденува скандалите на власта. Негативната кампања опозицијата ја користи за да може да изнуди одговори од кандидатот/ка или партијата што е на власт, да наметне обврска за дискусија и расчистување на скандалите, бидејќи правило е дека секој кандидат или партија сака да зборува само за своите успеси, но не и за своите промашувања и лоши страни. Токму овие лоши страни се фаворизирани во негативната кампања кои имаат за цел да ја нападат противничката страна. Негативната кампања има одредени позитивни аспекти, бидејќи преку неа се поттикнува транспарентноста во владеењето и се засилува одговорноста на политичките субјекти. Ако власта не работи добро мора да биде критикувана, но таа нема да се критикува сама туку секогаш тоа го прави опозицијата.

**Водењето негативна кампања има свои ризици кои во американската теорија се наречени бумеранг ефект.** Партиите што креираат негативна кампања можат да се соочат со обратен ефект од очекуваниот, со висок ризик таквата кампања негативно да им се врати по нивните кандидати или партии, а не на противникот. Во услови на повеќепартизам постои поголема веројатност гласачите да не гласаат за партијата што води негативна кампања, туку за некои други помали партии што не користеле ваква кампања.

Се смета дека САД се колекта на негативната кампања. Во оваа земја постои обврска во спотовите каде што се напаѓа противкандидатот да пишува дека спотот

е одобрен од политичката партија што го спонзорира истиот, односно од самиот кандидат. На пример, „Јас сум Хилари Клинтон или јас сум Доналд Трамп и ја одобрувам оваа порака“. Речиси една третина од изборните кампањи и од политичките реклами во САД се негативни.<sup>136</sup>

Во 1964 година е промовирана најпознатата негативна реклама на сите времиња. Станува збор за спотот на Тони Шварц „Спотот со маргаритките“ (“Daisy Spot”) во форма на мини филм за девојче кое собирало цвеќиња во пролет, а кое било проследено со финално одбројување за активирање атомска бомба. Во заднината се слушал гласот на претседателскиот кандидат Линдон Џонсон кој предупредувал на опасноста. Овој спот бил прикажан само еднаш за време на изборната кампања и предизвикал вистинска сензација кај јавноста.

Самиот Џонсон бил прикажан како ги извршува претседателските должности, иако целта на спотот била сосредоточена на Голдвотер (Goldwater) и неговите граѓански права за следење на атомската евиденција. По снимката на која едно девојче јаде сладолед следувала информација дека во млекото на сладоледот бил откриен стронциум 90 и дека Голдвотер гласал против Договорот за забрана на атомските проби.

Во 1968 година една политичка реклама на Ричард Никсон се обиде да ги обвини демократите за немирите во гетата прикажувајќи ја побуната на луѓето што живеат во нив преку скршена кукла на патот.<sup>137</sup>

Во земји со исклучително ниска политичка култура, со низок степен на владеење на правото, со слаби институции, како што е во нашата држава, негативната кампања се води преку валкани пораки и политички игри, најчесто со ад хоминем етикетирање на противникот и манипулирање со гласачите.

Целта на негативната кампања е да се фокусира исклучиво на негативните страни на политичкиот противник. Во негативните реклами и спотови доминира стравот – страв од војна, страв од немаштија, од економски колапс, страв од криминал и насилство, страв од репресија. Наративот во негативната кампања се најчесто црните сценарија за иднината на државата, потсетување на лошите искуства од минатото низ кое поминала државата, музиката е доминантно инструментална и застрашувачка, сликите се напнати и траорни, дел од некои поранешни конфликти, најчесто има комбинации на плачење на деца, плачење на мајки за своите убиени деца и слично. Боите во спотовите се темни, најчесто црно-бели со заднина од во-

<sup>136</sup> Еден пример за таква порака е следнава: „Ако гувернерот Реган не можел да започне војна, претседателот Реган може“. Се верува дека оваа порака му помогнала на Реган да ги стекне симпатиите меѓу гласачите на претседателските примарни избори во Калифорнија во 1976 година.

<sup>137</sup> Види подетално во Николас О`Шонеси, *Феноменот на политичкиот маркетинг*, ПНИД „Степ“, Скопје, 1994, стр.75.

ени фотографии, насилство, тероризам, дрога, напуштени средини, сиромаштија, смрт. Како и во позитивните реклами, и во негативните се користи обичниот човек за да се зголеми чувството на автентичност, идентификација и емоционалност – се прикажуваат постари луѓе, исплашени деца, жртви на криминал, имигранти, невработени луѓе, корисници на социјална помош, стечајци итн.

Целта на водењето негативни кампањи е изборна тактика за придобивање на повеќе гласови со истакнување на негативните аспекти на противникот наместо со потенцирање на сопствените позитивни политики и својства. Според Помпер и Лау, **„Негативната кампања не е лажење, крадење и мамење, тоа е критиковање на опонентот“ додека според Гир, негативната кампања е „критика упатена од еден кон друг кандидат.“** При тоа, според Гир не треба да се прави разлика меѓу политичка критика на политики, од една, и критики на личните карактеристики на противникот, од друга страна, бидејќи тоа е едно исто, затоа што секоја критика, без разлика кон кого и кон што се однесува е негативна кампања.

## 6. Најпознати искуства на негативни изборни кампањи

Потребата од јасна дистинкција меѓу позитивната и негативната кампања е важна со цел гласачите да можат да се ориентираат и да ја препознаат вистинската политичка понуда. Клучното прашање што аналитичарите го поставуваат при анализата на изборната кампања е дали гласачите знаат да ја препознаат негативната реклама и дали постои некаква дефинирана граница до која ќе може да се толерира негативното во изборната кампања? Одговорите на овие прашања можат да се пронајдат во анализите што се направени во Вирџинија, САД, од страна на Фридман (Freedman) (1999) каде е заклучено дека **гласачите можат да направат разлика меѓу валкана, токсична игра и кампања и фер-критика, при што се констатира дека тие ниту ја осудуваат негативноста на изборната кампања, ниту ја оправдуваат во целост.**

Во истражувањето испитаниците биле прашани да проценат 12 обвинувања упатени од еден кандидат кон друг. Испитаниците ги градирале нападите на оправдани, такви што можат да бидат толерирани, и на неоправдани.



Табела: Колку гласачите ги оправдуваат различните видови напади на кандидатите за време на изборната кампања<sup>138</sup>

КРИТИКА	ПРОЦЕНТ НА ИСПИТАНИЦИТЕ ШТО СМЕААТ ДЕКА КРИТИКАТА Е ФЕР
Едно зборува, друго прави	80,7
Евиденција за негови/нејзини гласања во минатото	75,8
Негово/нејзино деловно работење	71,0
Примање парични средства од групи на интерес	70,7
Примање парични средства од индивидуалци со етички проблеми	63,0
Лични проблеми со дрога и алкохол	56,1
Вонбрачни афери	45,1
Политички одлуки на лидерите на неговата/нејзината партија	37,1
Однесување на членовите на неговото/нејзиното семејство	7,7

Се добива впечаток дека негативната кампања може повеќе да ги мобилизира отколку да ги демобилизира гласачите. Сепак, степенот на (де)мобилизација во многу зависи од факторите и конкретните факти што ја креираат негативната кампања и посебно нивната вистинитост.

Генерално, постои став меѓу гласачите дека е во ред да се нападне политичкиот противник поради неговите постапки додека извршувал политичка функција. Но, најголем дел од несогласувањата меѓу гласачите е да се напаѓа политички противник ад хоминем, поради свои лични физички недостатоци или поради одредени лични проблеми што ги имал во минатото, а кои не ги сметаат за оправдани, бидејќи не ја тангираат политичката функција за која се бори кандидатот.

Во овој контекст се смета дека негативната кампања е пооправдана кога е составена од критики против политичкиот противник и водењето на неговите политики во времето кога бил на власт, а е помалку оправдана од гласачите кога е насочена директно против личноста на опонентот. Ова значи дека негативната кампања што содржи конкретни бројки, статистички податоци за неуспешните политики на политичкиот противник во минатото е многу поприфатлива варијанта за гласачите отколку негативната кампања што е исклучиво насочена против личноста на противникот.<sup>139</sup>

138 Извор Paul S. Martin, *Inside the Black Box of Negative Campaign Effects: Three Reasons Why Negative Campaigns Mobilize*, Department of Political Science, University of Oklahoma, people.virginia.edu.

139 Види Kahn, K.F., Kenney P.J., *Do Negative Campaign Mobilize or Suppress Turnout? Clarifying the Relationship between Negativity and Participation*, American Political Science Review, No. 93, 1999, стр. 887-890.

Т.н. ад хоминем напади<sup>140</sup> или напади против личноста на политичкиот противник според многу испитувања на јавното мислење се сметаат за најмалку прифатени меѓу гласачите. Овие најчесто немаат никаква врска со темите во изборната кампања и нивната намера има една и единствена цел – лична и јавна дискредитација на противникот за прашања или за работи што немаат или имаат мало значење за политиката. Како пример за ваквите ад хоминем напади се сметаат јавна критика дека противникот е грд, дебел, со одреден физички недостаток, дека брани одредени ставови затоа што е симпатизер на некоја партија, поради неговата религиозна, етничка, родова припадност итн.

Традиционално, ад хоминем аргументите се сметаат за погрешни и за ирелевантни во натамошната дебата на противниците, посебно кога истите се однесуваат на личниот изглед на противникот или на неговиот карактер. Но, она што се смета за општоприфатено од почетокот на 20 век и што се поставува како прашања во неколку теории е следново: дали нападот врз личниот карактер на политичкиот противник може да се смета за ирелевантен или за релевантен, и второ, дали тој напад може да создаде одредена подолгорочна слика за противникот.

Одговорите можат да се пронајдат во делата на авторите Копи и Коен (Cory & Cohen) кои сметаат дека ад хоминем аргументите се погрешни и по таа линија ирелевантни, бидејќи личниот карактер на кандидатот се утврдува врз основа на бројни фактори, а не само врз основа на една или две тези искажани од противникот. Сепак, во пракса постојат и исклучоци на ова сфаќање каде аргументите на ад хоминем нападите можат да се сметаат за релевантни и за легитимни од правна гледна точка.<sup>141</sup>

**Најмногу анализи за ад хоминем напади има во американската литература каде се објаснува, на пример, кампањата во 1864 година на Линколн, кој бил наречен лажго, крадец, клоун, неписмен, измамник и убиец, како и онаа на Томас Џеферсон, кој бил обвинет како поддржувач на убиство, крајби, силување, прељуба и инцест. Една од најпознатите негативни кампањи заснована на ад хоминем напади во САД се смета изборната трка за претседател меѓу Џексон и Адамс од 1828 година.<sup>142</sup>**

140 Идентификацијата и објаснувањето на видот на ад хоминем аргументот е од времето на филозофот Џон Лок (1632-1704), додека самата идеја на аргументот против личноста наоѓа своја трага од времето на Аристотел. Токму Аристотел пишувал за два вида аргументи: едниот вид аргумент Аристотел го објаснил во неговото дело „On Sophistical Refutations (165a37) and Topics (101a25)“ каде зборувал за аргументи кои се засновани на предлог прифатен од страна на противникот“, Nuchelmans, 1993, стр. 38, cited after Walton, 2006, и вториот вид аргументи се познати како *ex concessis argument* или како *disputatio temptiva by Boethius (480– 524 CE)*.

141 Види [unisaarland.de/fileadmin/user\\_upload/Institute/eir/Proceedings/Paper\\_Kisicek\\_Gabrijela.pdf](http://unisaarland.de/fileadmin/user_upload/Institute/eir/Proceedings/Paper_Kisicek_Gabrijela.pdf).

142 Опонентите на Џексон го нарекле убиец, пијаница, прељубник, крадец и лажго. Приврзаниците на Џексон, пак, го етикетираше Адамс како тиранин, коцкар, расипник и макро. Предмет на нападите не биле само кандидатите, туку и целите нивни семејства. Еве за пример една изјава во весник од ▶

Во поновата историја на САД се наведуваат неколку примери на лични напади во претседателските избори. Првиот напад **е оној на Џорџ Буш врз Бил Клинтон во 1992 година** („Зошто гласачите не му веруваат на Клинтон“, Geer, 2006:66), па нападот врз Џонсон во 1964 во Saturday Evening Post, каде Бери Голдвотер констатира „Понекогаш мислам дека земјава би била многу побогата кога би го отцепиле источното крајбрежје и би го оставиле да отплови во морето.“ Може ли на човек што дава вакви изјави да му се верува дека ќе им служи на сите луѓе праведно и фер? Централната слика е картата на САД и пила што го сече источното крајбрежје. Се слуша звук на сечење со пила сè додека источниот брег не падне во Атлантски Океан (Geer, 2006:66). И во двата случаја, и во двата спота биле содржани точни информации.

Имено, претседателскиот кандидат Клинтон навистина ги менувал одговорите на прашањата за своето регрутирање во војска. Тој навистина се соочил со голем број прашања за неговата искреност. Со таква загриженост во медиумите и во јавноста се чинело логично претседателот Буш да ги покрене овие прашања во своите спотови. Во случајот на нападот на Голдвотер од страна на Џонсон, сенаторот е цитиран со изјава што ја дал пред почетокот на кампањата. Изјавата секако не звучела добро за еден иден претседател и демократите тоа добро го искористиле

Постојат голем број негативни политички реклами што влијаеле на мислењето на гласачите и придонеле за исходот од кампањата. Покрај рекламите во американската меморија се забележани неколку телевизиски соочувања на претседателските кандидати кои го променија јавното мислење во последен момент од кампањата. Многу од старите правила што важеа за изборните кампањи во САД до 2016 година беа променети по изборот на Доналд Трамп за претседател на САД. За разлика од Трамп кој практично ја доби претседателската трка на неконвенционален начин, со користење на предностите на новите социјални медиуми, неговата противкандидатка Хилари Клинтон потроши многу средства на скапи реклами и спотови. За разлика од Трамп кој се потврди дека не верува во моќта на класичното политичко телевизиско рекламирање, Клинтон остана доследна на старите маркетиншки правила. Еден од најпознатите политички и изборни ТВ-спотови во САД е оној на Реган познат како „Утро во Америка“ (“Morning in America”). Американските изборни кампањи од Ајзенхауер до Обама паматат различни телевизиски спотови – од брутално негативни и целосно некоректни до инспиративни и мошне позитивни.

При тоа, во теоријата за изборната кампања се набројани десетте најпознати ТВ-пропагандни реклами и спотови. Во 1952 година, кога практично настапи вис-

---

тоа време: „Мајката на генералот Џексон беше обична проститутка што во оваа земја ја донеле британските војници. Потоа таа се омажила за мулат, со кого имала неколку деца, од кои број еден бил генералот Џексон! Генералот Џексон ја припишал и смртта на својата сопруга на грубите напади врз нејзината личност од страна на политичките опоненти.“, Swint, 2008, стр. 216.

тинскиот ТВ-бум, Двајт Д. Ајзенхауер стана првиот американски претседател кој ефективно го искористи овој медиум за победа во Белата куќа. Тој со познатите ТВ-спотови "Eisenhower Answers America" направи вистински бум меѓу граѓаните, бидејќи во живо гласачите му поставуваа прашања, а тој ги одговараше истите веднаш. Исто така, овој кандидат за прв пат во својата кампања користеше кратки ТВ-спотови наместо долги ТВ-блокови.

Режисерот на спотот „Девојчето со маргаритките“ има создадено уште еден спот вреден за сеќавање четири години подоцна, во 1968 година за кандидатот Хуберт Хумпхри кој се спротивстави на Ричард Никсон и неговиот придружник во трката Спиро Агну. На спотот со назив „Смеа“ е претставен човек кој како што се оддалечува камерата сè погласно и погласно се смее кога во еден момент на телевизискиот кадар се појавува сцена со „Агну за потпретседател“, а спотот завршува со пораката „Ова ќе беше смешно ако не беше сериозно“. Иако спотот требало да му донесе победа на Хуберт, сепак, тој не ја постигна целта, односно Никсон и Агну освоиле 301 од гласовите во Изборниот колегиум и ја однеле претседателската победа.

Во 1984 година Роналд Реган кој ги праша гласачите за уште еден мандат од четири години за да го победи својот противкандидат Џими Картер, излезе со еден мошне позитивен спот „Утро во Америка“ со кој ги освои симпатиите на гласачите. „Повторно е утро во Америка“, оди наративот на спотот и вели: „Денес, повеќе Американци ќе одат на работа за разлика од кога било во нашата историја... под водството на претседателот Реган нашата држава е погорда, посилен, и подобра. Зошто кога било би сакале да го вратиме времето кога имавме помалку?“. Оптимизмот прикажан во спотот му донесе на Реган уште една победа во 49 од 50 федерални држави.

Во 1988 година во САД бил прикажан можеби најтешкиот и најнегативниот спот создаден кога било во американската претседателска политика. Станува збор за спотот со назив „Дупла врата“ (**“Revolving Door”**) на **Џорџ Буш во претседателската битка против неговиот политички противник Мајкл Дукакис**. Спотот почнува со прикажување на дупла врата поставена на ѕидот од затворска ќелија со следниов наратив: „Неговата политика на дупла врата во затворската ќелија им дава шанса на убијците виновни од прв степен што не ги исполнуваат условите за помилување. Им дава простор на криминалците, како што се киднаперите на луѓе, силувачите... Сега, Мајкл Дукакис вели дека сака да ја направи Америка тоа што го направи Масачусетс. Америка не смее да си го дозволи тој ризик.“ Оваа парола Буш ја искористи во уште еден спот познат под името „Возење со тенк“ („Tank Ride“) во кој се прикажани фотографии од Дукакис како вози тенк со шлем на кој е напишано неговото име.

Во 2008 година кампањата на Хилари Клинтон на примарните избори остана препознатлива по спотот со заспано дете кое се буди среде ноќ. Го расонува телефон што свони со наратив до родителите кои одговараат на повикот што дошол од Белата куќа од настан поврзан со меѓународната економска криза. Од овој спот подоцна излегоа неколку пародии што беа искористени против Клинтон во 2015 година кога републиканецот Ранд Раул ја обвини Клинтон дека го пропуштила „телефонскиот повик во 3 а.м.“ од Бенгази.

Спотот за Барак Обама во 2008 година бил специфичен по тоа што претставувал комбинација од зборови на кандидатот за претседател со песни од познати славни поп-пејачи. Спотот се најде и на отворањето на говорот на Обама во Њу Хемпшир на првите примарни избори како музички видеоспот кој доби и Еми награда.

На претседателските избори во САД во 2012 година, претседателот Обама употреби парче од еден видеоматеријал за својот спот „47 проценти“ кој го искористи за брутален напад врз неговиот политички противник, Мит Ромни, кого го имаше портретирано како нерешителен елитист. Ромни бил снимен на еден таен составок како ги опишува поддржувачите на Обама со следнава реченица: „Станува збор за 47 проценти од Американците кои се сметаат себеси за „жртви“ на кои сè што им е потребно се подароци. Тие би гласале за овој претседател (мисли на Обама) без разлика на сè... мојата работа е да не се грижам за овие луѓе“, заклучил Ромни. Токму овој разговор доминирал во кампањата на Обама и успеал да нанесе сериозна штета врз угледот и граѓанската поддршка на Ромни, по што Ромни ја изгубил изборната трка.

Без разлика на видот на изборите, дали станува збор за претседателски или за парламентарни, типологизацијата на изборните кампањи според видот на пораките што се испраќаат е идентична, односно изборната кампања може да биде позитивна, негативна и мешана.

## **7. Облици на финансирање на изборните кампањи (буџетско и приватно)**

Правното регулирање на финансирањето на изборните кампањи е како „недовршена приказна“. Секогаш кога ќе помислиме дека сме ги опфатиле сите аспекти и дека правно сме ги врамиле сите проблеми од оваа област, следува едно големо „но“, или едно големо „меѓутоа“ кое го расипува „среќниот крај на приказната“. Општ е впечатокот дека идеална правна рамка за финансирање на изборните кампањи сè уште не е најдена, и дека е невозможно да се најде, бидејќи досегашната правна практика покажува дека парите се неколку чекори пред правото.

Кога законодавецот осмислува законски решенија како да се сузбијат или да се доведат до минимум проблематичните состојби во финансирањето, финансиерите и главните политички протагонисти веќе имаат подготвен нов план за поинаква траекторија на движење на парите што ја усложнува целата состојба. Добрите практики за финансирањето на изборните кампањи секогаш се поврзани со почитување на следниве принципи:

- › **Прво**, засилување на транспарентноста во финансирањето на кампањите со што се јакне јавната доверба кон нив;
- › **Второ**, засилување на т.н. grass-roots финансирање без намера овој извор да биде единствен извор за финансирање на изборната кампања;
- › **Трето**, отфрлање на можноста финансирањето да се одвива од забранети извори;
- › **Четврто**, јавното (буџетското) финансирање да биде делумно, односно да постои рамнотежа меѓу јавното и приватното финансирање;
- › **Петто**, да се креираат законски одредби кои ќе ги адресираат потенцијалните донатори, како и потенцијалните корисници на фондовите;
- › **Шесто**, да се утврдат одредби кои ќе ги исклучат од јавното финансирање сите политички субјекти кои не ги почитуваат обврските за транспарентност на финансирањето утврдени со закон;
- › **Седмо**, да се создаде независно тело за ревизија (контрола) на трошењето на средствата во изборната кампања.<sup>143</sup>

Прашањето за законско регулирање на финансирањето на партиите и на изборните кампањи, се поврзува со 70-те и 80-те години на минатиот век.<sup>144</sup> Имено, партиските трошоци за водење изборни кампањи до тој степен се зголемија што барањето нови извори на средства се наметна како неопходност. Се покажа дека традиционалните извори на приватното партиско финансирање се недоволни за целосно покривање на изборните трошоци.

Всушност, од овој период, покрај приватното, започна да се применува и јавното (буџетското) финансирање на изборните кампањи.<sup>145</sup> Потребата од јавно финансирање на изборните кампањи посебно се зајакна и како резултат на серијата обелоденети скандали на партиите во нивната трка по финансиери на изборната кам-

---

143 Види подетално во анализата на Ingrid van Biezen, *Financing political parties and election campaigns-guidelines*, University of Birmingham, United Kingdom, [coe.int](http://coe.int), како и во документите на Венецијанската комисија *Guidelines and Report on the Financing of Political Parties; Guidelines and Explanatory Report on Legislation on Political Parties: some specific issues; Report on the Participation of Political Parties in Elections*, [venice.coe.int](http://venice.coe.int).

144 Освен во Шведска каде овој процес на регулација започна во 1960 година.

145 Првиот пример на јавно финансирање на партиите се појавува во Костарика во 1954 година, по што следува примерот со Аргентина во 1955 година. Првата земја во Европа која го вовела јавното финансирање на партиите е Германија во 1959 година.

пања. Од тогаш до денес, изворите на финансирање на партиите и на кампањите и натаму остануваат исти.

Куса е листата на земји кои го немаат предвидено јавното финансирање на партиите: Индија, Ирска, Луксембург, Белорусија, Латвија, Молдавија, Украина, Холандија (каде има систем на јавни средства кои се издвојуваат за образовни институции кои имаат врска со партиите) и Обединетото Кралство. Поголемиот дел од државите го предвидуваат јавното финансирање на партиите и на изборните трошоци, при што постојат различни модели на финансирање од земја до земја.

Така, на пример, во Франција, Италија (по 1993), во Канада и во Полска јавните средства се даваат на партиите за покривање само на изборните трошоци, а не и на трошоците за тековно работење на партиите.

Од друга страна, во Бразил, Чешка, Грција, Италија (од 74 до 93), Јапонија, Унгарија, Германија, Португалија и Шведска партиите добиваат буџетски средства само за нивното тековно работење.

И на крај, во неколку земји, партиите добиваат јавни средства и за двете намени, односно за нивните секојдневни активности, како и за трошоците поврзани со изборната кампања, како што се, на пример, Шпанија, Израел, Мексико итн.

Во согласност со законот, во најголемиот дел од земјите доделените државни средства се даваат на главните национални канцеларии на партиите, додека во некои земји е предвидено средствата да се даваат на нивните локални ограноци.<sup>146</sup>

### 7.1. Јавно (буџетско) финансирање

Јавното финансирање може да биде дадено во директна и во индиректна форма. Покрај директни државни средства за финансирање на партиите и на изборите, постојат и т.н. индиректни средства, односно непарични средства или индиректна поддршка. Во оваа пригода ќе ги анализираме најважните.

- **Прво**, пристап до медиуми – бесплатно медиумско рекламирање;
- **Второ**, даночни намалувања и/или даночните ослободувања;
- **Трето**, улогата на политичките фондации;
- **Четврто**, средства од т.н. „административен капитал“ контролиран од административниот и регулаторен апарат на државата.

<sup>146</sup> Така, на пример, во Шведска од 1977 година локалните власти директно ги земаат средствата кои се наменети за локалните партиски ограноци. Ова правило се применува и во Хрватска што значи дека локалните партиски ограноци во Хрватска уживаат релативно висок степен на финансиска автономија. Види подетално во трудот на: Petak, Z., *A Comparative Analysis of Financing Parties and Elections in Croatia and in Other Countries*, *Politička misao*, Vol. XXXVIII, 200, стр.18-33.

### **7.1.1. Пристап до медиуми – бесплатно медиумско покривање и даночно олеснување**

Постојат бројни студии кои ја анализираат важноста на ТВ-покривањето за успехот на партијата и нејзините кандидати за време на избори. Еден од најпознатите примери на индиректно субвенционирање на партиите во текот на изборните кампањи, но и надвор од нив, е преку слободниот пристап на партиите и на кандидатите до медиумите, посебно до телевизиите. Слободното ТВ-покривање се смета за вид на индиректна јавна поддршка.

Исклучок од ова правило се САД каде телевизиското покривање мора да биде купено со пари и каде не постои ограничување на времето. Се смета дека ова е една од главните причини за засиленото покачување на трошоците на кампањата во САД.

Постојат неколку отворени прашања кои се однесуваат на слободниот пристап до ТВ. Првото прашање е можната незаинтересираност на ТВ-продуцентите да обезбедат слободно време за промоција на партиите и на нивните кандидати.

Според мислењето на медиумските теоретичари, основната причина за ова е во фактот што ваквите програми не се привлечни за пошироката популација. Со оглед на фактот дека врвен приоритет на секој ТВ-продуцент е да обезбеди топ-гледаност на својата ТВ, тие имаат право да даваат простор за изборно рекламирање колку што ќе проценат дека е доволно.<sup>147</sup>

Голем проблем во делот на бесплатното медиумско покривање е фер дистрибуцијата на ТВ-време на различните учесници на изборите, што се смета за посебно чувствително прашање. Ако дистрибуцијата на време се заснова на резултатите од последните избори, новоформираните партии и оние чија популарност се намалила во последниот изборен циклус ќе бидат дискриминирани. Ако, од друга страна, телевизиското време се дистрибуира на сите партии подеднакво, малите и радикалните партии ќе добијат исто време до публиката без разлика што нивната поддршка е диспропорционална со онаа на нивните противници. И покрај овие проблеми, фер дистрибуцијата на ТВ-време и на ТВ-покривањето на изборните кампањи во електронските медиуми претставува голем придонес во процесот на демократизирање на политичкиот процес.

За друга форма на индиректно финансирање на партиите, и тоа како кај приватно-така и кај јавното, се сметаат даночните олеснувања (намалувања) и даночните ослободувања.

---

<sup>147</sup> Види *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003, [idea.int](http://idea.int).



Примерот со Германија најдобро може да го илустрира овој модел на индиректно финансирање. Ако во оваа земја донирате износ до 3000 евра на партија, оваа сума ќе биде одземена од вкупниот приход на фирмата со што се намалува и основницата за оданочување на нивните средства.

Во Канада, на пример, се применува следниов систем на даночно ослободување: 75 % даночно ослободување за првите сто донирани долари, потоа следува 50 % даночно ослободување за донација меѓу 100 и 550 долари, и 33 % ослободување за донации меѓу 550-1.150 долари. Ова значи дека лице кое донирало 100 долари на партија плаќа само 25 долари, додека останатите 75 % се покриваат од средствата на буџетот.<sup>148</sup> Директната последица од ваквата форма на финансирање е што партиите можат да се потпрат на помалите донации, па оттука и на повеќето помали донатори, со што се намалува улогата на поголемите донатори.

Со други зборови, изворите на партиските финансии се дисперзираат со што корупцијата добива помали шанси да просперира, а финансирањето на партиите се става на линија на суштината на демократското донесување одлуки содржани во мотото: еден човек, еден глас.

### **7.1.2. Политичките фондации како форма на индиректно финансирање на изборните кампањи**

Иако формално независни, фондациите имаат блиски врски со партиите. Најразвиен систем на политички фондации има Германија. Овие фондации не учествуваат директно на избори, но јавна тајна е дека тие организираат политички обуки на одредени партиски членови и активисти, подготвуваат анализи кои ги даваат на партиите и слично.

**Т.н. административни ресурси секогаш имаат посебен третман од страна на институциите што се финансирани од буџетот.** Факт е дека владејачката партија има поголема можност да ги користи државните ресурси. Злоупотребата на државните извори за изборни цели е универзално осудена во сите меѓународни документи.

Изборните кандидати не смеат да користат државни средства за свои изборни цели. Во Документот на ОБСЕ од Копенхаген<sup>149</sup>, во оваа смисла, јасно стои дека земјите членки ќе продолжат во насока на „јасно одделување на државата од политичките партии, односно дека политичките партии не смеат да ја користат државата за свои цели“. Со цел обезбедување ефективна регулатива за употребата на државните ресурси, легислативата мора јасно да дефинира што сè се смета за злоупотреба.

<sup>148</sup> Види *Marcin Walecki, Political finance, Political money and corruption, transparencyschool.org.*

<sup>149</sup> Види *Document of the copenhagen meeting of the conference on the human dimension of the OSCE, osce.org.*

На пример, кандидатите кои работат во државната администрација често пати бесплатно го користат системот на комуникација (ги споделуваат со јавноста нивните акти и други активности кои се дел од нивните работни обврски), вклучувајќи ја партиската пропаганда или промоција на изборната програма на кандидатите, што се смета за злоупотреба на овој слободен извор. Законот мора децидно да ги забрани или да ги ограничи ваквите злоупотреби. Злоупотребата на државните извори може да вклучи и други форми, како, на пример, манипулација, односно заплашување на вработените во јавната/државната служба. Треба да се забрани какво било директно ангажирање на вработените во администрацијата да учествуваат во организирани изборни митинзи. Оваа практика законот треба да ја забрани како злоупотреба на државните извори.

### 7.1.3. Кои се главните недостатоци на јавното финансирање?

1. Главен недостаток на јавното финансирање е што ја зголемува зависноста на партиите од државата. Ова може да ги охрабри партиите премногу да се потпрат на јавните пари на сметка на зачувување на врските и интересите со електоратот. Токму затоа се смета дека јавното финансирање мора да биде така димензионирано да обезбеди еднаквост во можностите за политичко претставување на „старите“ партии, но и на новите субјекти во партискиот систем.

2. Поголемата зависност на партиите од буџетските средства доведува до зголемување на процесот на бирократизирање на партиите која ја намалува изборната партиципативност на партиските активисти.

## 7.2. Приватно финансирање на изборните кампањи

Моделот на приватното финансирање на изборните кампањи ги содржи следниве извори на финансирање:

- › **Прво**, партиските членарини;
- › **Второ**, партиски и граѓански донации и приходи;
- › **Трето**, лични извори на средства на кандидатите;
- › **Четврто**, приватни донации.

Приватните средства за финансирање на партиите на сметка на кампањата поинакви од членарината, без разлика дали се работи за внатрешни или за надворешни партиски средства, се во најголем дел проблематични. Така, на пример, обврската за плаќање дополнителни средства во корист на партијата од страна на парламентарците во знак на благодарност за партиската доверба да станат парламентарци е сериозна форма на партиско финансирање која тешко може да се оправда од аспект на независноста на парламентарецот и од аспект на почиту-

вање на уставно загарантираниот слободен мандат. Останатите приватни извори, како што се донациите, и натаму го носат ризикот за воспоставување несоодветни врски меѓу донираните пари, од една, и политичките одлуки, од друга страна. Во овој контекст, самата импресија дека нешто се злоупотребува може да биде доволен индикатор за поткопување на јавната доверба во политичкиот систем и во нејзините политички актери што може сериозно да го поткопа легитимитетот на демократијата.

Како најголема предност на приватното финансирање на партиите и на изборните кампањи се посочува активноста на партиските членови и активисти, а следствено на тоа и зголемената ефикасност на партиската организација. Од друга страна, анализите покажуваат дека во општества со големи економски разлики меѓу граѓаните неколку екстремно богати семејства можат целосно да ја контролираат политичката сцена.

Силната зависност на партиите од приватното финансирање може да доведе до зголемена коруптивност. Луѓето од бизнисот им даваат пари на партиите и на нивните кандидати, за возврат барајќи значителни противуслуги кога ќе дојдат на власт. И на крај, проблемот со приватните донации е во тоа што, често пати, карактерот на тие пари не е чисто приватен.

Се смета дека приватното финансирање е многу поприфатлив модел за финансирање на партиите од десницата, отколку од левицата. За десноориентираните партии парите добиени од приватни извори отсекогаш биле попосакувана форма на финансирање отколку парите добиени од буџетските средства. Ова е типична и основна карактеристика на сите партиски системи во демократските земји.

## 8. Незаконско финансирање на изборните кампањи

Ова е проблем присутен речиси во сите системи. Постојат неколку познати скандали поврзани со финансирањето на партиите. Да го споменеме скандалот во Северна Каролина во 1977 година<sup>150</sup>, па оние во Шпанија<sup>151</sup>, во 1990 година, и најпознатиот случај на злоупотреба на приватни пари за политички цели кој се случи минатата деценија во Италија, во т.н. кампања „со чисти раце“.<sup>152</sup> Незакон-

150 Кога разочарана фирма која дала соодветна сума на пари и која не ги добила очекуваните резултати од партијата, побарала враќање на парите кои ги инвестирала во изборната кампања на државниот гувернер.

151 Во Шпанија, во 1990 година, имаше серија скандали кои се однесуваа на обидите на неколку политичари да обезбедат средства за нивните партии од банки и од приватни бизниси прикажувајќи или оправдувајќи ги како фиктивни консултантски услуги.

152 Најпознатиот случај на злоупотреба на приватни пари за политички цели се случи минатата деценија >

ското финансирање сериозно го поткопува и го загрозува демократскиот систем, при што степенот на политичка корупција во некои земји е застрашувачки.<sup>153</sup>

Постои генерален проблем да се раздвојат личните од општите коруптивни активности во политиката. Парите добиени на коруптивен начин од страна на политичарите за нивна приватна употреба можат одлично да бидат искористени за финансирање на нивните кампањи, во кои случаи ние се преместуваме во сферата на системската корупција во политичкото финансирање. На пример, во Чешка, во 1998, заменик-премиерот и министерот за животна средина си поднесоа оставки поради политички скандал поврзан со тајни, анонимни донации кои биле искористени од страна на нивната партија на избори преку организација регистрирана на Девствените Острови.

## 9. Анализа на ограничувањата во финансирањето на изборните кампањи

Ограничувањата на трошоците за кампања во многу земји се утврдени со закон. Така, во Обединетото Кралство постојат ограничувања за кандидатите кои се во изборна трка за националниот Парламент. Овие ограничувања не се применуваат за националните партиски центри. Од друга страна, во САД постојат граници во изборното трошење на кандидатите на кои им се дадени јавни грантови.

Во Канада постојат прецизни ограничувања за изборното трошење на сите партии, а не само за индивидуалните кандидати. Утврдувањето лимити на финансиското трошење мора да биде во придружба со административните правила кои се однесуваат на контрола на овие ограничувања.

Прво, неопходно е да се утврди контролен механизам преку кој ќе бидат одобрени трошоците пред да бидат потрошени. Исто така, потребно е да се утврдат и соодветни казни за сите кои ќе ги повредат утврдените граници. Во Обединетото Кралство, на пример, кандидатите за избори во Домот на комуните кои ги надминале границите на дозволеното финансирање на изборната кампања мора да се откажат од освоено место, односно да го препуштат мандатот на друг кандидат. Нивните политички противници имаат право да поднесат жалба до редовниот суд

---

во Италија, во т.н. кампања „со чисти раце“ каде партиски лидери инсталирале квазипартиски претставници на места каде митото и корупцијата била рутинска работа. Иако официјално овие луѓе не биле политичари, де факто тие се застапници на интересите на политичарите. Имено, како луѓе кои уживале посебна доверба од партиските лидери, тие биле посредници меѓу фирмите и владините претставници кои добивале работни места финансирани со јавни пари.

153 Види Susan Rose-Ackerman, *The Political Economy of Corruption*, iie.com; Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

кој ќе треба да им изрече казна за кршење на финансиските правила.

Во Австралија, Канада и САД поведување постапка пред редовен суд не е можна, но затоа е можно да се поведе постапка до посебен избран орган во изборната администрација што е надлежен да одлучува за овие прашања. Во САД тоа е надлежност на Федералната изборна комисија, која е финансиски независна институција, организациски структурирана на начин кој ѝ дозволува автономно мониторирање на финансиските лимити. Целта на овие ограничувања е да се намали ризикот на партиите и на кандидатите да станат премногу зависни од големите донатори.

На пример, во Италија, не постојат ограничувања за партиите, но постојат неколку за индивидуалните кандидати. Постојат и разлики во начините како се утврдуваат ограничувањата. Тие можат да бидат изразени како точно утврдена сума на пари, како процент од донаторскиот приход или од примањата, или може да бидат засновани на конкретна референтна точка, на пример, просечна плата.

Во неколку земји се утврдени ограничувања зависно од приходите: Бразил, Франција, Индија, Италија, Израел, Јапонија, Мексико, Русија, САД, Шпанија, Турција итн. Треба да се нагласи дека ограничувањата во најголем број држави се применуваат само за конкретна група донатори. Во Израел ограничувањата се применуваат за физички лица, во Индија за компании, во Мексико за непрофитни организации итн. Од друга страна, во многу земји не постојат ограничувања: Австралија, Чешка, Грција, Канада, Холандија, Германија, Шведска, Обединетото Кралство итн.

Начинот на кој партиите се одговорни за своите финансии се разликува од земја до земја. Во Обединетото Кралство кандидатите за Парламентот се обврзани да ги пријавуваат своите потрошени средства, но не и нивните извори. Постојат големи разлики во опфатот на јавното обелоденување на политичките финансии. Во најголем број од земјите мора да бидат пријавени само вкупните износи на средства и главните ставки на остварени и потрошени средства. Во некои земји е потребно да се дадат целосни извештаи на сите остварени и на сите потрошени средства.

Друг елемент на разликување е различниот третман што го имаат партиите, од една, и индивидуалните кандидати, од друга страна. Во Обединетото Кралство мора да се објават само финансиите на кандидатите, додека во Германија, само финансиите на партиите. На пример, Бугарија, Литванија и Русија применуваат ограничувања на трошоците за изборна кампања на кандидатите за парламентарни избори, додека за претседателските избори на кандидатите во Бугарија и Полска им се утврдени т.н. ограничувања во форма на квоти, додека во Русија и во Украина употребуваат формула.

Некои земји прават разлика меѓу фондови кои се употребуваат за кампања, и фондови за тековни трошоци на партиите. На пример, во Германија податоците за сите партиски трошоци и приходи постојано се објавуваат, при што изборните трошоци не се ставени на посебен извештај, туку заедно со останатите. Истово се применува и во Шведска.

Регулирањето на политичките трошоци генерално се поврзува со утврдување граници за изборните трошоци за политичките партии и за кандидатите, на парламентарните и на претседателските избори.

Речиси половината од земјите на ЈИЕ имаат утврдено лимити на средства кои се донираат за изборна кампања за партии и/или за кандидати.

Две најчесто споменувани забрани на средства/извори на донации се државните претпријатија и странските донатори. Исто така, многу земји од ЈИЕ имаат предвидено забрана за финансирање од претпријатија каде државата има одреден удел во капиталот, како и од синдикати.<sup>154</sup>

Бројни земји имаат ставено забрана за анонимни донации, додека неколку земји имаат ставено лимит до кој износ донацијата може да биде анонимна. Анонимните донации не можат да надминат повеќе од 25 % од вкупниот приход на партиите во Бугарија, додека во Литванија тоа е ограничено на 25 американски долари од секоја донација. Исто така, постои целосна или делумна забрана на донации дадени од странски влади или други странски извори. (странски влади, странски државјани, и меѓународни компании или организации). Интересен исклучок од ова правило на земјите од ЈИЕ е Литванија каде партиите и политичките организации можат да бидат финансирани од литвански државјани кои живејат и работат надвор од земјата, односно партиите можат да имаат свои претставништва надвор од државата.

Донациите од странските држави (странски партии, или странски поединци, странски корпорации) или корпорации мора да бидат генерално забранети во согласност со препораките на Комитетот на Советот на Европа за земјите членки за воспоставување заеднички правила против корупцијата во финансирањето на партиите и на изборните кампањи, каде стои дека „државите треба да ги утврдат границите, односно да ги забранат или на друг начин да ги регулираат донациите од странските донатори“.<sup>155</sup>

Ова ограничување е практикувано и во многу земји членки на ОБСЕ, а во интерес

154 Marcin Walecki, *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Political Finance*, IFES, 2007, стр.75-93.

155 Види [assembly.coe.int](http://assembly.coe.int).

да се спречи влијание на странските држави во домашните политички состојби. Сепак, ова прашање мора многу внимателно да биде регулирано со цел да не се повреди слободата на здружувањето во случај кога партиите се активни на меѓународна сцена. Ваква внимателна регулатива е значајна во светлината на нарастатата улога на политичките партии во рамките на ЕУ, како што е наведено во чл. 12(2) од Повелбата за основните права на ЕУ. Оваа одредба дозволува одредена поддршка од средствата на странската „експозитура“ на партијата, во согласност со параграфите 10.4 и 26 од Документот од Копенхаген, кој предвидува надворешна соработка и поддршка на индивидуи, групи и организации кои ги промовираат човековите права и фундаменталните слободи.

Треба да се напомене дека законската рамка мора внимателно да ја измери заштитата на националните интереси наспроти правата на граѓаните, групите и асоцијациите во делот на соработката и размената на информации. Историски погледнато, лимитирањата постојат и во домашните извори на финансирање со цел ограничување на способноста на одредени групи да добијат политичко влијание преку пари.

Системот на демократско владеење се заснова на принципот дека партиите и кандидатите се одговорни пред граѓаните, а не пред богатите и специјализирани интересовни групи. Токму поради тоа, развиени се бројни разумни ограничувања на финансирањето на партиите. Во законите на Ерменија и на Бугарија постои забрана партиите да земаат финансиска помош, донации или други средства од странски земји или странски организации, како и од анонимни извори. И Русија има ставено забрана на донации за изборна кампања од странски земји, компании или организации, од лица без државјанство, од меѓународни организации или од руски правни лица во кои повеќе од 30 % е странски капитал.

Сосема е разбирливо што ниту една земја не сака странска држава да се меша во нејзината внатрешна политика, но, од друга страна, е сосема евидентно дека некои партии кои се долго време на власт во некои традиционални демократски земји сосема легално и во континуитет добиваат средства од странски држави за финансирање не само на своите изборни кампањи, туку и за тековното работење на партиите.

Општо земено, ограничувањата на финансиите во изборната кампања можат да се јават во следниве форми, и тоа како:

- **Прво**, максимално ниво на донација;
- **Второ**, забрана на донации од претпријатија кои имаат индустриска или комерцијална природа, и од религиозни организации;
- **Трето**, претходна контрола на донациите од членовите на партиите кои сакаат да се кандидираат на избори од страна на јавните органи специјализирани за изборни прашања.

Транспарентноста на приватното финансирање на секоја партија треба да биде загарантирана. Заради постигнување на оваа цел, секоја партија мора да ги направи достапни годишните финансиски сметки од претходната година, заедно со листата на сите донации поинакви од членарина. Со цел да се обезбеди еднаквост на можностите на различните политички сили, трошоците од изборната кампања треба да бидат ограничени на конкретен и законски начин. Државата треба да учествува во трошоците на изборната кампања преку еднакво финансирање во согласност со освоениот процент на мандати, односно во согласност со пропорционално освоените гласови.

Зависно од направената повреда на законските одредби во делот на финансирањето на изборните кампањи, потребно е да бидат предвидени и следниве санкции:

- › **Прво**, губење на јавните средства како компензација на направените трошоци во кампањата;
- › **Второ**, губење право да се добијат средства од буџетот за наредната година;
- › **Трето**, плаќање казни;
- › **Четврто**, поништување на изборните резултати.

Во согласност со видувањата на Комитетот за човековите права на ООН „разумните ограничувања на изборните трошоци можат да бидат оправдани тогаш кога не е повреден слободниот избор на гласачите или кога не се повредени демократските процеси поради диспропорционалното трошење на кој било кандидат или партија“.

Секоја земја треба да утврди ограничување на максималното трошење за партиите на избори со цел постигнување легитимна цел – обезбедување еднаквост меѓу кандидатите на избори.

Сепак, легитимната цел на таквите ограничувања мора да биде балансирана со еднаквата легитимна потреба од заштита на останатите права на граѓаните, како што се правото на слободно здружување и изразување на мислата. Овие барања укажуваат на фактот дека ограничувањата на трошоците мора да бидат внимателно утврдени. Бидејќи државата дава одредена финансиска помош за партиите, сосема е легитимно да може да се изврши и ревизија на добиените и потрошени пари, посебно во делот на партиските приватни извори на донации, при што различната природа и износи на средства не смее да ја поткопа еднаквоста меѓу партиите.

Некои земји охрабрени од нивните парламенти и уставни судови одат чекор подалеку и ги стимулираат партиите да вршат профитни активности со цел обезбедување средства со кои ќе ја засилат својата автономија во однос на своите



донатори, преку генерирање т.н. сопствени фондови. На пример, Чешкиот уставен суд се произнесе против законската забрана партиите да не можат да вршат комерцијални активности. Чешките партии денес може да вршат издавачка дејност, да издаваат публикации и да одржуваат културни манифестации заради собирање средства. И во Јапонија, Врховниот суд донесе одлука каде констатираше дека иако партиите можат и натаму да се финансираат од приватни фондови тоа не смее, под ниту еден услов, да биде средство за вршење притисок врз партиите.

Регулирањето на партиското и на изборното финансирање е неопходно заради заштита на демократските процеси во секоја земја, вклучувајќи ја и регулативата во делот на ограничувањето на трошоците. Како што е содржано во Генералниот коментар бр. 25 на Комитетот за човековите права на ООН „разумните ограничувања на изборните трошоци можат да бидат оправдани онаму каде што слободниот избор на гласачите не е запоставен или каде што демократските процеси не се повредени поради диспропорционално трошење на сметка на кој било кандидат или партија. Резултатите од изборите треба да се почитуваат и да се применат“.

Како што е наведено во Препораката на Комитетот на министри при Советот на Европа од 2003 година „државите треба да обезбедат независно мониторирање во делот на финансирањето на партиите и изборните кампањи. Независното мониторирање треба да вклучи надзор над сметките на партиите и на трошоците од кампањата, како и нивно претставување и публикување“.

Мониторингот може да се остварува на различен начин со вклучување на различни тела, вклучувајќи го и надлежното тело за ревизија или друго државно финансиско тело. Без разлика на тоа кое тело ќе ја врши оваа функција неговата основна задача треба да биде надзор над партиските финансиски извештаи, преземање ефикасни мерки утврдени во законот, како и присутни во државната практика за обезбедување на нивната независност од политички притисоци. Ваквата независност е фундаментална за да може ова тело соодветно да функционира. Силно се препорачува начинот на именување на членови на надзорното тело да биде внимателно утврден во законот со цел спречување политичко влијание над членовите. Оваа независност на членовите треба да овозможи независна примена на законот и одговорност на сите субјекти кои го прекршиле законот. Нерегуларностите во финансиските извештаи на партиите, несоодветна употреба на јавните фондови за време на кампања може да резултира со губење на сите или на дел од државните средства наменети за партиите за време на избори. Други форми на санкции за ваков вид прекршоци се плаќање на административни казни од страна на партиите. Како што е наведено во извештајот на Комитетот на министри на СЕ, „партиите треба да бидат предмет на ефикасни, пропорционални санкции во случај кога ги повредуваат законите за политичко финансирање.



# 3

## Политичката култура и дијалогот

---

# Глава 1: Политичката култура и парламентот

---

## 1. Што е политичка култура?

**Политичката култура се смета за еден од најзначајните современи фактори кои ја дефинираат работата и квалитетот на функционирањето на демократски избраниот парламент.** Низ призмата на нивото на политичката култура на пратениците фактички се оценува демократскиот капацитет на еден парламент, како и (не)способноста на пратениците различните проблеми и состојби во државата да ги решаваат на демократски начин, по пат на дијалог и размена на идеи и мислења низ конструктивна парламентарна дебата.

Политичката култура е феномен на политичката теорија разгледуван од страна на многу познати политички теоретичари, меѓу кои посебно место и улога имаат Габриел Алмонд, Роберт Дал, Карл Дојч, Бир, Џон Лок, Тома Аквински и други. Првата традиција за политичкото мислење се поврзува со античкото сфаќање дека првата рационална мисла на човекот е мислата за политиката. Политиката се определува како спој на мудроста и на вредностите. Нејзината цел не е само одржување на политичката заедница, туку и обезбедување сигурност на луѓето за добар живот на слобода и на вредности. Така, Аристотел наведува дека „луѓето не се обединуваат само поради животот, туку и поради обезбедување среќен живот. Државата е заедница која има за цел среќен живот на семејството и на родот, државата постои поради дејствување на моралните закони, а не само за заедничкиот живот“.<sup>156</sup>

И во делата на Тома Аквински се потенцирани токму овие цели на политиката. Во неговите расправи за основите на овоземската и божјата држава Аквински вели: „Животот во согласност со вредностите е конечна цел на човековата заедница. Знак за ова е дека само оние членови на заедницата кои си помагаат еден на друг и кои си даваат помош еден на друг имаат смисла на заедништво. Бидејќи ако луѓето се поврзуваат само поради гол, обичен живот со другите, тогаш тие би биле животни, а не луѓе како дел на државната заедница“.<sup>157</sup>

Имено, уште во системската теорија на Дејвид Истон, политичката култура е вброена во клучните фактори за квалитетно функционирање на политичкиот систем во државата.

---

<sup>156</sup> Види Aristotel, *Politika*, Kultura, Beograd, стр.3-5.

<sup>157</sup> Според K. von Beyme, *Savremene političke teorije*, Stvarnost, Zagreb, 1977, стр.33.

Се сметало дека секој етаблиран систем претпоставува остварување на неколку функции, и тоа, функција на одржување, адаптирање, постигнување одредени цели и интегрирање. Политичката култура е важен сегмент во секоја од набројаните функции.

Без неа е невозможно еден политички систем да се одржува, да се приспособува на потребите на граѓаните, да постигнува одредени зацртани цели и да обезбедува интегрирачки капацитет. Токму поради ова, политичката култура започнала да се анализира не само како дел од политиката и од политичката теорија, туку и како посебен дел од парламентарното право каде одблиску се анализира политиката и остварувањето на нејзините вредности во рамките на парламентот како институција во политичкиот систем.

А што, всушност, претставува поимот политичка култура? Како се дефинира политичката култура?

**Според Габриел Алмонд, политичката култура е „мрежа на ориентации на граѓаните за клучните политички објекти во државата“.**<sup>158</sup> При тоа, според Алмонд, овие ориентации можат да бидат повеќеслојни и содржат во себе елементи на сознајни, афективни и вредносни ориентации. „Политичката култура е мрежа на индивидуални ориентации и ставови на граѓаните кон политичкиот систем“. Станува збор за субјективна сфера која им дава значење и ги обликува политичките процеси.

Овие индивидуални ориентации вклучуваат неколку компоненти:

- › **Прво, когнитивни ориентации** што се креираат преку знаењето и информациите за клучните политички објекти;
- › **Второ, афективни ориентации** што ги содржат чувствата на приврзаност, односно неприврзаност на граѓаните кон системот;
- › **Трето, вредносни ориентации** – судови или размислувања, ставови за одредени морални начела и стандарди во вреднувањето на политичките настани и објекти.

**Според Сидни Верба, политичката култура претставува збир на политички ориентации, вредности, симболи, стандарди, размислувања, идеи, верувања, убедувања за политичката околина, за политичките субјекти, за политичките институции што постојат и дејствуваат во рамките на еден политички систем.**

Политичката култура практично зависи од ставот и од односот на граѓаните и на

<sup>158</sup> Види G. Almond, *Comparative Politics*, Little Brown and Company, Boston, 1965, стр. 50.

политичките субјекти кон овие категории. При тоа, Верба смета дека развојот на современите размислувања за политиката поминува низ три основни фази:

- › **Првата фаза се поклопува со институционално-легалистичкиот пристап.** Во центарот на истражувањето во оваа фаза е самата политичка механика, уставно-правната положба на централните политички институции, нивните меѓусебни односи, нивната структура и слично;
- › **Втората фаза се поврзува со теоријата на политичките процеси,** односно со карактерот на политичкото одлучување, артикулирањето и агрегирањето на интересите и слично;
- › **Третата фаза се поврзува со оние политички процеси што се одвиваат „зад завесата“,** кои не се непосредно видливи, а се суштински за носењето на политичките одлуки.

Овие три основни фази низ кои поминува развојот на политиката практично имаат влијание и на политичката култура, односно самата политичка култура претставува израз на овие нови погледи во истражувањето на политиката.

Според некои автори, како, на пример, англискиот политички автор Џ. П. Нетл (J.P.Nettl), политичката култура треба да се разгледува како посебна научна дисциплина во рамките на политичките науки поради фактот што токму политичката култура ги проучува т.н. „бели полиња“ кои се занемарени од страна на другите општествени науки и затоа што политичката култура прераснува во важен концепт во компаративната политичка наука.<sup>159</sup>

Преку анализата на политичките односи и на политичките процеси, политичката култура дава одговор на прашањето како информациите и достигнувањата во другите општествени науки (политичката социологија, политичката антропологија, психологијата) да се искористат и да се употребат за постигнување на заедничките цели.

Англосаксонската политичка теорија била првата што се обидела преку воведување на политичката култура да ги проучува основните категории и вредности во политиката. Така, Алмонд и Верба во предговорот на делото „Civic culture“, ќе напишат: „Ние сметаме дека односот меѓу ставовите и мотивацијата на индивидуите, од една, како и функционирањето на политичкиот систем, од друга страна, може да се открие преку концептот на политичката култура. Токму политичката култура претставува спона меѓу микро и макрополитиката. Концептот на политичката култура ни овозможува да ги утврдиме карактеристиките на политичкото однесување во политичкиот систем во целина, неговите поединечни делови, поединечните сегменти (супкултурата), како и клучните точки на политичките иници-

159 Види поопширно J.P.Nettl, *Political Mobilization*, Basic Books, New York, 1965, стр. 45.

цијативи и одлучувања. Со други зборови, односот на политичката психологија кон функционирањето на политичкиот систем е можно да се утврди преку лоцирање на овие ставови и однесувања во политичката структура на системот“.<sup>160</sup>

Политичката култура најмногу се истражува во рамките на компаративните (споредбените) студии за политичките системи, бидејќи се верува дека токму формата и стилот на водењето политика, како и видот на политичкиот систем најмногу зависи од емоциите на граѓаните, од нивната поврзаност или неповрзаност со политичкото минато, со политичката историја, како и со степенот на нивното вреднување на политичките категории. Теоријата на политичката култура ја истражува и политичката лојалност на луѓето кон системот, односот на граѓаните кон политичките облигации, креирањето на политичкиот консензус и слично.<sup>161</sup>

## 2. Видови политичка култура

**Зависно од претходните параметри, политичката култура може да се подели на: парохијална, поданичка и партиципативна.**

**Парохијалната политичка култура одговара на општества каде сè уште не постои специјализација на политичките функции.** Политичкиот систем сè уште не е до крај јасно издиференциран во однос на останатите општествени потсистеми, така што и самите политички ориентации на луѓето не се јасно одделени од мрежата на ориентации со социо-религиска содржина. Луѓето имаат многу мало знаење за содржината на политичкиот систем, како и мало ниво на граѓанска приврзаност и лојалност кон институциите и кон целината на политичкиот систем. Главно, нивните политички ориентации се афективни, периодични и спонтани.

**Поданичката политичка култура е култура во која граѓаните имаат елементарни политички ориентации кон политичкиот систем и институциите, но немаат свој став за политичките процеси и односи што се случуваат во нив.** Граѓаните се свесни за постоењето на политичките функции на државата, свесни се за постоењето на институциите, но немаат доволно знаење и интерес своите ставови да ги преточат во некаква општествена алтернатива која ќе ја притиска актуелната политичка власт да прави политики и да презема чекори во интерес на граѓаните. Како резултат на ова граѓаните се дефинираат како поданици на системот, како пасивни набљудувачи на работата и дејствувањето на политичките актери. Граѓаните речиси и да не се запознаени со улогата и значењето на својот

<sup>160</sup> Види исто, оп.цит., стр.35.

<sup>161</sup> За ова поопширно пишува D. Apter, H. Echsstein, *Comparative Politics*, New York, 1962, стр. 31.

активизам, немаат интерес за таков вид на граѓански активизам, туку главно нивната улога е сервилна и подредена под политиките на власта. Токму затоа, овој вид политичка култура се нарекува поданичка, култура на пасивни луѓе кои немаат никаква желба и интерес за активизам и промени.

**Партиципативната политичка култура е модерна форма на политичка култура во која граѓаните активно учествуваат во нејзиното моделирање.** Нејзините основни обележја се дека граѓаните се вклучени во градење мрежа од различни ориентации и мислења кон политичките субјекти, кон политичките процеси и односи, кон политичките институции и активно ги доживуваат и учествуваат во креирањето на сите политички процеси и односи во државата.

Активните граѓани се *conditio sine qua non* на партиципативната политичка култура. Без нив, овој вид култура не може да постои. Граѓаните немаат само претстава и свои размислувања за политичките институции, туку и за тоа како да се подобри нивното функционирање, како политиката да добие на поголем квалитет, како да се зајакне квалитетот на политичкиот систем и слично.

Од друга страна, граѓаните не само што се активни чинители во системот, туку тие градат односи на интегритет и автономија од политиката и од политичарите. Токму оваа автономија и личен интегритет на граѓаните е суштината на партиципацијата.

Секој демократски и развиен политички систем инсистира да изгради квалитетна партиципативна политичка култура, бидејќи токму таа е факторот и детерминантата на неговиот натамошен развој. Нема квалитетен политички систем без партиципативни граѓани со личен интегритет и автономија од политичките партии. Токму за овие правила и вредности подетално **пишувал авторот Бир, кој сметал дека како главни елементи на политичката култура треба да се проучуваат: политичките вредности емоционалните ставови на граѓаните, симболите на државата и на системот, и системот на политичкиот надзор.**

Во рамките на овие елементи може да се согледа нивната телеолошка и инструментална димензија. „Како што општата култура има свои принципиелни компоненти, така и политичката култура има свои вредности и емотивни ставови. Во рамките на овие елементи има такви кои ја нагласуваат целта и други кои ги нагласуваат средствата – оттука се зборува за концепција на цели и концепција за моќ“.<sup>162</sup>

**Бир зборува и за процедуралната и за содржинската страна на политичките вредности.** Според него, процедуралните политички вредности се како „прави-

<sup>162</sup> Види подетално во S. Beer, H. Eulau, *Patterns of Government*, Rondon House, London, 1962, стр. 12.



ла на играта“ во политиката, како оперативни идеи и процедурални норми преку кои се изложуваат содржинските вредности. За нивна реализација во праксата е потребен квалитетен систем на надзор како се остваруваат овие процедурални и содржински вредности.

Содржинската страна на политичките вредности се, всушност, емотивните ставови за кои Бир смета дека заедно со политичките симболи ја претставуваат т.н. експресивна компонента на политичката култура. Симболизмот во највисок степен ја определува емотивната страна на политиката и ги втемелува елементите на политичката лојалност и приврзаност кон државата и системот (народни херои, други ликови на херојство, уставотворци во државата, политичката традиција и слично).

Симболите можат да бидат внатрешни и надворешни. Надворешните или експресивните симболи претставуваат важни компоненти на политичката култура кои се изразуваат во разни форми на колективна акција, кои ја засилуваат политичката солидарност и емотивната приврзаност на граѓаните кон политичкиот поредок. Политичките настани, како што се, прослава на националните празници, засилување на политичката лојалност кај граѓаните кон државата и слично ја јакнат политичката култура во политичкиот систем. При тоа, треба да се нагласи дека зависно од даденото значење на едни или на други компоненти од политичката култура се определува и видот на политичката култура во една држава.

### **3. Политичка социјализација и граѓански тренинг**

Политичката култура е категорија која се развива и се надградува. Не постои еднаш засекогаш дадена политичка култура. Таа, како дел од основната и личната култура прво се добива во семејството како основен агенс на општеството, за потоа да се надградува во општеството преку образованието, контактите со пријателите, колегите итн. Токму затоа се вели дека политичката култура е дел од основната култура на секој поединец која се добива и надградува во секоја фаза од животот.

Во ова надградување граѓанскиот тренинг, или попознат како „карактерен тренинг“ игра клучна улога заедно со политичкото образование на поединците. Граѓанскиот тренинг заедно со политичката социјализација претставуваат клучни фактори кои го определуваат типот на политичката култура во една земја.

Граѓанскиот тренинг е зависен и поврзан со лојалноста на граѓаните кон својата земја и нејзиниот систем. Оттука, со оглед дека лојалноста на граѓаните се поврзува со и кон државата, во политичката теорија најмногу се анализира политич-

ката лојалност како елемент на политичката култура. Политичката лојалност се разгледува во три основни облици, и тоа: 1. Политичка лојалност како општ поим, заеднички за сите политички општества, 2. Политичка лојалност карактеристична за одредени политички облици (демократија, монархија, деспотија и слично), 3. Политичка лојалност карактеристична за одредени политички системи. На овие различни форми политичка лојалност им одговараат и различните видови граѓанско образование (граѓански тренинг).

Чарлс Меријам разработува посебна теорија за политиката во која политичката лојалност и граѓанскиот тренинг имаат централно значење. Основните тези на оваа теорија се дека: 1. Во основа, политиката се исцрпува преку процесите кои обезбедуваат координација и рамнотежа меѓу различните потсистеми во општеството, 2. Клучниот проблем на сите облици на политичка организација е проблемот на политичката кохезија, 3. Политичката кохезија најнепосредно зависи од силата и од цврстината на политичката лојалност, а посебно од меѓусебните односи на политичката лојалност со другите видови лојалност (лојалност кон нацијата, кон семејството итн.), 4. Различните механизми на граѓански тренинг и образование се директно во функција на јакнење на политичката лојалност на граѓаните. Суштината на политиката и на политичката лојалност, според Меријам, се согледува тогаш кога ќе бидат спознаени механизмите и инструментите на граѓанскиот тренинг, а посебно дистрибуцијата на влијанија меѓу различните агенсии преку кои се пренесуваат и се утврдуваат нормите на политичката култура во едно општество.<sup>163</sup>

**Под поимот политичка социјализација се подразбира начинот како поединецот ја прифаќа политичката култура и како го заснова сопствениот политички идентитет.**

Политичката социјализација е процес во кој поединците се вклучуваат во политичката култура и формираат мрежа на ориентации за клучните политички субјекти во системот.

Според Гринберг, стекнувањето политичка култура е краен резултат од процесите на политичката социјализација. „Политичката култура можеме да ја дефинираме како облици на политички ориентации кои постојат во рамките на политичката заедница. Политичката социјализација може да се разгледува како стекнување политичка култура од страна на поединците“.<sup>164</sup>

Политичката социјализација најчесто се разгледува во поширока и во потесна смисла на зборот. Во поширока смисла, политичката социјализација ги опфаќа сите облици на политичко учење и сите политички релевантни норми на култу-

<sup>163</sup> Преземено од Milan Podunavac, *Politička kultura i politički odnosi*, Čigoja, Beograd, 2008, стр. 89.

<sup>164</sup> Цитирано според E. Greenberg, *Political Socialization*, Atherton Press, New York, стр. 7.

рата. Според Гринштајн, политичката социјализација ги опфаќа сите политички учења, формални и неформални, планирани и непланирани, во сите степени на човековиот живот, во кои не се вклучени само експлицитните учења, туку и сите номинални, неполитички сознанија кои дејствуваат на политичкото однесување на луѓето. Токму затоа се вели дека политичката социјализација ги содржи сите политички релевантни општествени ставови и мислења присутни во општеството.<sup>165</sup>

Во потесна смисла на зборот, политичката социјализација се определува преку развојните процеси низ кои поминуваат поединците во системот, во кои тие ги стекнуваат политичките ориентации и креираат конкретни модели на однесување. Ова е т.н. микроаспект на политичката социјализација кој се гради врз основа на индивидуалните нивоа на развој на поединците. Станува збор за социјализација која започнува дома, потоа таа се надградува во училиштата, во личните пријателски односи, и преку членувањето во политичките партии. На макрониво, политичката социјализација претставува надградба на основната социјализација за која големо влијание има националната, но и меѓународната политика и политичките односи. Станува збор за културна трансмисија и индивидуално учење трансформирани во политичка култура и процеси на креирање нова политичка култура. Политичката социјализација на микро и макроплан ја обликува и ја пренесува понатаму политичката култура во заедницата.

Интересно да се напомене дека во теоријата политичката социјализација често пати се анализира и се приближува со поимите политизација и индоктринација. Со оглед дека основната функција на политичката социјализација се поврзува со граѓанскиот тренинг на луѓето кој треба да изгради „добри граѓани на општеството и на заедницата“ според Зигел, политички организирани општества имаат потреба од политичка социјализација на младите, од постепен процес на учење на различните норми, ставови и однесувања кои се прифатени во праксата во рамките на постојниот политички систем. Целта на политичката социјализација, како и на граѓанскиот тренинг е да се научат граѓаните како „да станат добри членови на општеството“.<sup>166</sup>

#### 4. Политичка култура и парламентарна демократија

Ако под поимот политичка култура најопшто се подразбира мрежа на политички ориентации, ставови, вредности и уверувања за политичките субјекти и објекти во политичкиот систем, тогаш политичката култура во голем дел може да се анализира и од аспект на работата на парламентот и самата парламентарна демократија.

<sup>165</sup> Подетално види F. Greenstein, *Political Socialization*, IESS, стр. 551.

<sup>166</sup> Преземено од Milan Podunavac, исто, оп.цит. стр. 94.

Со оглед на тоа дека парламентарната демократија нужно повикува и е во зависност со соодветното ниво на политичка култура што постои во системот, овие две категории мора да се разгледуваат во меѓусебна поврзаност, бидејќи нивото на политичката култура во системот одредува или детерминира какво ќе биде, или какво е нивото на (не)квалитет на парламентарната демократија.

Начинот и (не)функционирањето на парламентарната демократија зависи најмногу од нивото на политичката социјализација на граѓаните и на граѓанскиот тренинг за политичките институции и за нивните политички односи. Од ова ниво ќе зависи и какви се политичките односи меѓу позицијата и опозицијата во парламентот, дали проблемите во парламентот се решаваат и се надминуваат преку дијалог или има постојани кавги и политичка нетрпеливост што го кочи процесот на донесување одлуки, дали механизмите за контрола на опозицијата можат да се спроведат без проблеми и пречки или истите се злоупотребуваат од страна на власта и слично.

## 5. Осврт кон формите на манифестација на политичка некултура – македонски лекции

Од стекнувањето на независноста до денес, собранието како центар каде што треба да се одвива парламентарната демократија било олицетворение, меѓу другото, и на најразлични форми на практична манифестација на политичката некултура.

При тоа, под категоријата политичка некултура се вбројуваат сите форми и активности преземени од страна на политичките актери кои имаат за цел да ја онеспособат или да ја извитоперат претставничката демократија.

Во оваа смисла, можат да се издвојат најмалку две групи на постапки и дејствија преку кои се врши практична манифестација на политичката некултура во собранието:

- › **Прво**, намерна злоупотреба на воспоставените изборни правила во функција на коригирање на изборниот резултат спротивно на волјата на граѓаните изразена на изборите;
- › **Второ**, намерна злоупотреба на воспоставените деловнички и законски процедури во собранието во функција остварување одредена институционална предност на некој од политичките актери.

### 5.1. Злоупотреба на воспоставените изборни правила во функција на коригирање на изборниот резултат спротивно на волјата на граѓаните

Овој тип обвинувања како да се веќе константа во политиката на нашата држава независно дали тие се дел од парламентарните, претседателските или локалните избори. Истовремено, како оштетени субјекти се јавуваат сите клучни политички партии во земјата, без исклучок. Сепак, низ призма на магнитудата на сторените повреди се чини дека парламентарните и претседателските избори од 1994 година биле најсликовитиот одраз на овој тип манифестации на политичката некултура во земјата. Имено, парламентарните и претседателските избори од 1994 година како први избори по прогласувањето на независноста на земјата се одржале во октомври.

На нив, како резултат на изборните нерегуларности во првиот круг одржан на 16.10.1994 г. а на кој имало нереално висок одзив на гласачи кои гласале, односно речиси 80 % од вкупниот број на избирачи, партиите од опозицијата одлучиле да го бојкотираат вториот круг што се одржал на 30 октомври. Како резултат на ваквиот исход имало драстично искривување, извитоперување на изборната волја на граѓаните со тоа што опозицијата немала свои претставници во вториот собраниски состав од 1994 до 1998 година.

### 5.2. Злоупотреба на деловничките собраниски процедури

Овој тип злоупотреби, исто како и претходните, имаат свој континуитет во рамките на нашиот систем на организација на државната власт. Ваквите манифестации на политичка некултура се поврзуваат со активностите на владејачките партии во собранието, а имаат за цел да ја оневозможат опозицијата да ги користи воспоставените механизми за контрола на извршната власт. Имено, речиси секогаш, во сите досегашни собраниски состави можат да се забележат следниве постапки што влегуваат во оваа група на злоупотреби.

- › **Прво, оневозможување опозициски пратеници да го реализираат правото на законодавна иницијатива.** Имено, речиси секогаш предлог-законите што се поднесуваат од страна на опозициските пратеници биле опструирани преку нивно ставање на крајот од точките на дневниот ред на собраниските седници, по што, откако биле усвоени останатите точки кои власта ги сметала за поважни, собраниските седници по правило се прекинувале и никогаш повеќе не се продолжувале. Со тоа практично се оневозможувале опозициските пратеници да се изјаснат за актуелните прашања регулирани во предлог-законите поднесени од страна на опозициските пратеници;
- › **Второ, девалвирање/онеозможување на правото на пратениците да поставуваат пратенички прашања.** Постојат голем број примери кога ова

право на пратениците (најчесто на пратениците од опозицијата) не им било испочитувано од страна на носителите на извршната власт со тоа што или не им се одговарало на поставеното прашање или, пак, одговорот кој се давал не соодветствувал со прашањето, односно прашањата останувале неодговорени во најголем дел.

- › **Трето, одолговлекување или оневозможување на иницијативите поднесени од опозициските пратеници за интерпелација на членовите на извршната власт.** Како што споменавме за предлог-законите, така и за овој тип активности можеме да кажеме дека постои пракса овие точки да се ставаат последни во дневниот ред на односните собраниски седници, при што усвојувањето на другите точки што се поважни за владата, односно за парламентарното мнозинство, било поминувано без никаков проблем, за потоа да дојде до прекинување на седницата и продолжението на истата или никогаш не било закажувано или се одржувало кога ќе поминела актуелноста на прашањето.
- › **Четврто, одолговлекување на усвојување законски предлози дадени од извршната власт.** Овој тип на злоупотреби се јавуваат во две различни форми:
  - › **Злоупотреба на правото да се поднесуваат амандмани за предлог-закони;**
  - › **Злоупотреба на правото на говор на пратениците познато како филибастеринг.**

Веројатно еден од најеклатантните примери за овој тип злоупотреби во најновата собраниска историја на државата е оној од 2012 година кога една од партиите на етничките заедници застапени во Собранието своето противење на предлог-законот за посебните права на припадниците на безбедносните сили и на членовите на нивните семејства го манифестираше со бескрајни дискусии во работното тело, а потоа и со земање збор и молчење.

За да се одблокира процесот, тогашната влада која била предлагач на овој закон одлучила да го повлече актот и повторно да му го достави на Собранието, но по скратена постапка.

Одговорот на пратениците кои се противеле со носењето на овој закон бил повторно во духот на злоупотребата, во овој случај преку поднесување на над 25.000 амандмани, со кои станало практично невозможно да биде усвоен законскиот текст.

\* \* \*

Имајќи го предвид досегашното практично искуство, опсегот на деструктивните политички идеи на политичките партии и политичката некултура бил прилично широк. Повеќе од сигурно е дека постојат и други форми на заобиколување на правилата покрај споменативе.

Би сакале да истакнеме дека опструкциите низ историјата подеднакво биле правени како од страна на владејачките, така и од страна на опозициските партии. Во конкретна смисла, овие манифестации подеднакво се поврзувале со партиите од левицата и од десницата, и со партиите што ги претставувале интересите на етничките заедници.







# 4

## Компаративен осврт

---

## Вовед: Парламентарното право и системите на организација на власта

---

Постојат толку облици на организација на државната власт колку што постојат држави во светот. Меѓутоа, наспроти уникатноста која можеме да ја пронајдеме во секоја држава теоријата направила одредено воопштување, издвојувајќи четири основни системи на организација на државната власт, односно:

- › **Прво, парламентарен систем;**
- › **Второ, претседателски систем;**
- › **Трето, мешовит систем и**
- › **Четврто, собраниски систем.**

Во продолжение следува осврт на секој од четирите клучни системи на организација на државната власт со акцент на местото и улогата на претставничките тела.

\* \* \*

При определувањето на суштината на парламентарниот систем на организацијата на власта, како што е тоа случај и со другите термини во општествените науки, наидуваме на различни теоретски пристапи.

Имено, во теоријата се забележуваат несогласувања кај авторите, главно во однос на два елемента:

- › **Прво**, во однос на самиот назив на овој облик на организација на државната власт и
- › **Второ**, во однос на определувањето на неговата изворна смисла.

Во однос на називот, **паралелно со употреба на терминот парламентарен систем на владеење, се користат и други називи, најчесто називите: репрезентативен систем<sup>167</sup>, кабинетски систем<sup>168</sup> или вестминстерски систем.**

---

167 John Stuart Mill, Considerations on Representative Government, London: Dent, 1984.

168 Walter Bagehot, The English Constitution, Blackmask Online, 2002 година (www.blackmask.com), 27 март 2007 година.

Во однос на изворната смисла, пак, исто така, постојат несогласувања меѓу авторите.

Според една група теоретичари, парламентарниот систем претставува облик на државно уредување што почива врз начелото на дуалитетот на власта (легислатива и егзекутива), а кој се карактеризира со три темелни начела: а) еднаквост меѓу егзекутивата и легислативата, б) соработка меѓу двете власти, в) постоење заемни можности за дејствување на едната власт врз другата.<sup>169</sup>

Аренд Лијпхард, пак, смета дека парламентаризмот претставува форма на уставна демократија во која моќта на егзекутивата потекнува и е подредена на авторитетот на легислативата.<sup>170</sup>

Во оваа смисла, Џовани Сартори, одејќи чекор понапред го дефинира парламентаризмот како облик на владеење во кој владата е избрана, поддржувана и разрешувана од страна на парламентот.<sup>171</sup>

**Како синтеза од изложените размислувања, парламентарниот систем можеме да го дефинираме како облик на државно уредување во кој постои дуализам и соработка меѓу законодавната и извршната власт и во кој под прекривката на титуларниот шеф на државата, реалната власт е сместена во кабинетот, вообичаено или најчесто составен од членови на претставничкото тело, а кои, пак, индивидуално и колективно се одговорни, всушност, пред тоа тело.<sup>172</sup>**

Наспроти општоста на приложените дефиниции, се чини дека овој облик на организација на државната власт во поцелосна смисла може да се долови доколку се набројат неговите основни карактеристики.

Во таа смисла, во една држава велиме дека е имплементиран овој облик на државно уредување ако:

- › **Прво**, извршната власт е поделена меѓу шефот на државата и претседателот на владата, односно кога е таа двоглава (бицефална);
- › **Второ**, шефот на државата го именува премиерот;
- › **Трето**, премиерот ги именува министрите во владата;
- › **Четврто**, владата, односно кабинетот е колективно одлучувачко тело;

169 Zbornik Pravnog fakulteta – Zagreb, бр. 4, 1977, стр. 423.

170 Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press, 1984.

171 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, Houndmills: Macmillan, 1997.

172 Enciklopedija Političke Kulture, op. cit., стр. 794.

- › **Петто**, вообичаено, членовите на владата се и членови на парламентот<sup>173</sup>;
- › **Шесто**, владата е политички одговорна пред парламентарното мнозинство;
- › **Седмо**, премиерот има право да побара распуштање на парламентот;
- › **Осмо**, парламентот поседува средства за контрола врз работата на владата.

Денес, парламентаризмот е најраспространет облик на организација на државната власт. **Познати држави каде е имплементиран овој систем покрај Обединетото Кралство се и Индија, Јапонија, Канада и Нов Зеланд. Во Европа, пак, која се смета за срце на парламентаризмот, со исклучок на неколку држави, овој систем, исто така, наоѓа свој практичен израз.**<sup>174</sup>

Историски анализирано, основата на парламентаризмот за прв пат е воспоставена за време на Римската Република. Спротивно на претседателскиот систем, парламентаризмот е продукт на повеќевиесовната еволуција на политичкото уредување во Обединетото Кралство, започната во 1688 година, кога Парламентот се избори за победа во конфликтот со кралот Џејмс II.<sup>175</sup>

Во текот на 19 век овој систем се шири низ Европа. Така, Белгија и Луксембург истиот го имплементираат во 1830 година, Холандија во 1848, Италија во 1867, Шпанија во 1869, Норвешка во 1884, Данска во 1901, додека Австрија, Финска, Германија, Исланд и Ирска овој систем на организација на власта го имплементираат по Првата светска војна.<sup>176</sup>

\* \* \*

**Претседателскиот систем на организација на власта претставува облик на државно уредување кој почива врз начелото на строга поделба на власта на законодавна, извршна и судска.** Оваа квалификација подразбира дека секоја од трите власти е независна и рамноправна со останатите во вршењето на сопствените функции.

173 Во Обединетото Кралство не постои акт според кој министрите треба да бидат и членови на Парламентот. Меѓутоа, практиката говори дека, всушност, членовите на владата историски секогаш биле членови на еден од двата дома на Парламентот. Исто така, во поширока смисла во Европа не сите парламентарни демократии имаат предвидено дека министрите треба да бидат членови на парламентот. Имено, во Шведска една третина од членовите на владата, вообичаено не се членови на Парламентот, додека во Холандија, Норвешка и Луксембург забрането е членовите на владата да бидат членови на законодавниот дом (види Douglas V Verry, *Analyses of Political Systems*, Routledge and Kegan Paul, 1959).

174 Strøm Kaare et.al, *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford University Press, 2005, стр. 4.

175 Strøm Kaare et.al, op. cit., стр. 6.

176 Ibid. стр. 8.

**На ова се додава и принципот на „кочници и рамнотежа“ (checks and balances), под кој се подразбира дека секоја од споменатите институции има капацитет во одредена смисла да ја контролира, односно да влијае врз работата на останатите власти.**

Со тоа, практично се оневозможува евентуалната злоупотреба на одделните делови од власта. Меѓутоа, со оглед на општоприфатената констатација дека основните типови политички системи претставуваат теоретски експликации што во реалноста претрпуваат одредени модификации, во овој контекст претседателскиот систем, во делот на строгата поделба на власта, нема најдено во потполна мера практичен израз во реалноста. Во таа смисла се смета дека при дефинирањето на овој систем на организација на власта поадекватно е да се каже дека негово основно својство е претежното (но не и апсолутно, н.з.) преовладување на системот на поделба на власта.<sup>177</sup>

Наспроти општоста на дефинициите, се чини дека овој облик на организација на власта може во поцелосна смисла да се долови ако се набројат неговите основни карактеристики. Во една држава велиме дека е имплементиран овој облик на организација на власта ако:

- › **Прво**, постои строга поделба на власта на законодавна, извршна и судска;
- › **Второ**, извршната власт е концентрирана во рацете на шефот на државата;
- › **Трето**, членовите на владата (кабинетот) му се подредени на претседателот, односно тој е над нив, а не прв меѓу еднаквите со него;
- › **Четврто**, шефот на државата се избира од страна на граѓаните и тој има посебни и оригинерни извори на моќ;
- › **Петто**, шефот на државата и министрите во владата (кабинетот) не можат да бидат членови на законодавната власт, и
- › **Шесто**, односите меѓу органите на власта почиваат врз принципот на „кочници и рамнотежа“ (checks and balances).

Во сублимирана форма кажано, **претседателскиот систем е имплементиран во оние држави каде што има политички неодговорен шеф на држава, од една страна, и политички неодговорни министри (државни секретари), од друга страна.**<sup>178</sup>

Претседателскиот систем уште се нарекува и конгресен систем.

Се смета дека овој облик на организација на државната власт теоретски е вообличен кон крајот на 19 век во делото „Конгресно владеење“ на Вудро Вилсон, кој подо-

<sup>177</sup> Enciklopedija Političke Kulture, op. cit., стр. 932.

<sup>178</sup> Саво Климовски, op. cit., стр. 734.

цна ќе стане и претседател на Соединетите Американски Држави.<sup>179</sup>

Овој систем е резултат на комбинацијата на историското и културното наследство на Римската Империја. Истиот денес се поистоветува со политичкиот систем на Соединетите Американски Држави. Освен во Соединетите Американски Држави, овој облик на политички систем се среќава и во Русија, Индонезија, Филипините, Јужна Кореја, Мексико и во најголем дел од државите во Јужна Америка.

Меѓутоа, останатите облици на претседателски систем го имаат задржано само основното обележје, односно превласта на шефот на државата во извршната власт, со што во голема мера се разликуваат од обликот на организацијата на државната власт во Соединетите Американски Држави.<sup>180</sup>

\* \* \*

За разлика од претседателскиот систем на организацијата на власта, кога станува збор за мешовитиот систем, во теоријата се забележуваат несогласувања меѓу авторите, главно во однос на два елемента:

- › **Прво**, во однос на самиот назив и
- › **Второ**, во однос на определувањето на неговата изворна смисла.

Во однос на називот, во теоријата паралелно со употребата на називот „мешовит систем“, одредена група автори овој облик на организација на власта го именуваат и со терминот „полупретседателски систем“ (Semi-presidential system)<sup>181</sup>.

Во однос на изворната смисла, пак, исто така, постојат несогласувања меѓу авторите. Имено, според една група теоретичари, мешовитиот систем на владеење е имплементиран во оние држави каде извршната власт е поделена меѓу шефот на државата и премиерот, но и каде што шефот на државата има позначајни овластувања од владата.<sup>182</sup>

Во согласност со оваа дефиниција, **во една држава можеме да констатираме дека е имплементиран мешовитиот систем на владеење ако ги погледнеме овластувањата со кои располагаат шефот на државата и премиерот, од-**

179 Филип Лово, Велике савремене демократије, издавачка књижарница Зорана Станковиќа, 1999, стр. 119.

180 Филип Лово, *op. cit.*, стр. 120.

181 Така, Robert Elgie, Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations, Political Studies Review vol.2, Oxford, Blackwell Publishing, 2004, стр. 314-330.

182 Patrick O'niel, Presidential Power in Post-Communist Europe: The Hungarian Case in Comparative Perspective, Journal of Communist Studies, 1993, стр. 197.

**носно дали шефот на државата има позначајни овластувања од премиерот. Тука елементот на начинот на избор на шефот на државата не игра одлучувачка улога во определувањето на суштината на овој систем на владеење.**

Во теоријата можат да се пронајдат и размислувања на друга група теоретичари кои го дефинираат мешовитиот систем на организација на државната власт преку комбинација на три елементи. Имено, се вели дека еден политички систем може да биде дефиниран како полупретседателски, доколку со уставот со кој се воспоставува бидат комбинирани три елементи:

- **Прво**, претседателот на Републиката е избран непосредно од страна на граѓаните;
- **Второ**, претседателот на државата има значајни овластувања, и
- **Трето**, наспроти шефот на државата се наоѓаат премиерот и министрите, кои можат да останат на тие позиции сè додека ги поддржува парламентот.<sup>183</sup>

Разликата на оваа дефиниција од претходната се однесува на елементот со кој се констатира дека шефот на државата треба да биде избран непосредно од страна на граѓаните и елементот според кој владата е политички одговорна пред парламентот, што значи дека шефот на државата и владата не мора да потекнуваат од иста политичка провиниенција. Овој елемент се смета дека е еден од најкористените при дефинирањето на мешовитиот систем на организација на власта. Имено, се мисли на извесноста од кохабитација меѓу шефот на државата и владата.

Конечно, постојат и други обиди за дефинирање на мешовитиот систем на владеење. Во таа смисла, овој систем се дефинира и како состојба каде непосредно избраниот шеф на држава со фиксен мандат егзистира наспроти премиерот и неговиот кабинет, кои се одговорни пред парламентот.<sup>184</sup>

Оваа дефиниција претставува еден вид комбинација на претходно изложените дефиниции. Имено, како услов за категоризирање на една држава во групата држави со мешовит систем на владеење се зема елементот на поделените надлежности помеѓу претседателот на државата и премиерот, од една страна, и одговорноста на владата (значи политичката неодговорност на претседателот на државата), пред законодавната власт, од друга страна.

Наспроти општоста на дефинициите, се чини дека овој облик на организација на државната власт може во поцелосна смисла да се долови доколку се набројат неговите основни карактеристики. Во таа смисла, во една држава се вели дека е имплементиран овој облик на организација на власта ако:

183 Maurice Douverger, A New Political System Model: Semi-Presidential Government, European Journal of Political Research Vol. 8, 1980, стр. 166.

184 Robert Elgie, Semi-Presidentialism in Europe, Oxford, Oxford University Press, 1999, стр. 14.

- › **Прво**, извршната власт е поделена меѓу шефот на државата и претседателот на владата, односно таа е двоглава (бицефална);
- › **Второ**, шефот на државата се избира непосредно од страна на граѓаните за одреден фиксен период;
- › **Трето**, шефот на државата е политички неогворен, и
- › **Четврто**, премиерот и министрите се одговорни пред парламентот.

Терминот „полупретседателски систем“ за прв пат бил употребен од страна на новинарот и основач на весникот Le Monde, Хуберт Боув Мери, во 1959 година, додека во академски контекст Морис Диверже е теоретичарот кој за прв пат научно ја елаборирал суштината на овој облик на организација на државната власт.<sup>185</sup>

Во Франција, до крајот на седумдесеттите години, овој термин доживеал широка употреба. Се смета дека овој систем за прв пат бил имплементиран во Финска, со Уставот од 1919 година.<sup>186</sup>

Денес, мешовитиот систем е исклучително популарна форма на уставно уредување. Најеклатантен пример за држава во која е имплементиран истиот е Франција, според сегашниот Устав, усвоен во 1958 година. Меѓутоа, него го среќаваме и во Исланд, Ирска, Португалија, во дел од државите во Централна и Источна Европа, вклучувајќи ги Бугарија, Литванија, Полска, Романија, Русија и Украина. Во Азија, во држави како што се Монголија, Јужна Кореја и Шри Ланка и на други места, како, на пример, во Гвајана, во Хаити, Ангола и во Намибија.<sup>187</sup>

\* \* \*

За разлика од претходните системи на организација на власта каде несогласувањата на теоретичарите се однесуваат во најголема мера на нивните основни карактеристики и назив, кога станува збор за собранискиот систем, освен спомнатите дилеми, расправите се сведуваат, пред сè, на темата дали овој систем воопшто некогаш постоел во пракса.<sup>188</sup> Во оваа смисла, додека за едни овој систем претставува само теоретска експликација која нема најдено свој практичен израз во реалноста, за друга група теоретичари тоа воопшто не е така.

Во однос на прашањето за дефинирањето на овој облик на организација на државната власт **најчесто се вели дека тоа претставува систем во кој законодавната власт, делумно и посредно, ја извршува извршната власт, на тој**

185 Robert Elgie, op. cit., стр. 1.

186 Саво Климовски, op. cit., стр. 748.

187 Така Robert Elgie, op. cit., стр. V.

188 Така Рената Тренеска, op. cit. стр. 247.



**начин остварувајќи го единството на двете власти во рацете на законодавниот орган.<sup>189</sup>**

За разлика од претходните типови политички системи што почиваа врз начелото на поделба на власта, собранискиот систем почива врз начелото на демократско единство на власта.

Имено, власта е концентрирана во рацете на претставничкото тело, што претставува еден од најважните елементи на диференцијација од остатокот политички системи, опишани погоре.

Ова произлегува од фактот дека не постои посебна извршна власт која во основа би била еднаква со парламентот, како што е тоа случај со претседателот во претседателскиот систем, или со владата во парламентаризмот. Во однос на називот, пак, **паралелно со употребата на терминот собраниски систем<sup>190</sup>, се користат и термините конвентски систем<sup>191</sup>, директоријален систем<sup>192</sup>, систем на зависна егзекутива<sup>193</sup> или, во поново време систем на заемна согласност меѓу властите.<sup>194</sup>**

Во собранискиот систем и законодавната и извршната власт се практично во рацете на парламентот. Анализата на досегашното искуство вели дека извршната власт, избрана од страна на парламентот во основа нема никакви самостојни овластувања. Членовите се хиерархиски потчинети на парламентот. Парламентот може да ги прифати или да ги одбие нивните предлози, односно да ги поништи актите на извршната власт<sup>195</sup>.

Во оваа насока, како заклучок може да се констатира дека во собранискиот систем парламентот е орган што ги врши функциите кои по правило ги извршува владата во парламентарниот систем, односно се мисли на политичкото раководење со извршните функции на државата.

---

189 Pravni Leksikon (drugo izmenjeno i dopunjeno izdanje), op. cit., стр. 474.

190 Ibid. стр. 1045.

191 Ibid.

192 Саво Климовски, op. cit., стр. 754.

193 Ibid.

194 Последниот назив се употребува за да се опише политичкиот систем на Швајцарската Конфедерација, а не во смисла на назив кој се однесува на општите поставки карактеристични за овој систем на организација на државната власт.

195 Во Швајцарија, во случај кога парламентот ги одбива одлуките донесени од Федералниот совет, министрите не поднесуваат оставки, бидејќи се смета дека тие се потчинети на парламентот и немаат никаква своја посебна политика, како што е тоа случај со извршната власт во Обединетото Кралство.

Наспроти општоста на изведените заклучоци, се чини дека овој облик на организација на државната власт може во поцелосна смисла да се долови ако се набројат неговите основни карактеристики кои беа детектирани погоре во текстот. Се смета дека во една држава е имплементиран собранискиот систем ако:

- › **Прво**, законодавната власт делумно и посредно ги извршува и извршните функции на власта, односно постои демократско единство на власта;
- › **Второ**, членовите на извршната власт се хиерархиски потчинети на парламентот;
- › **Трето**, извршната власт е избрана од страна на парламентот;
- › **Четврто**, извршната власт во основа нема никакви самостојни овластувања, и
- › **Петто**, парламентот има право предлозите на владата да ги прифати или да ги одбие, односно да ги поништи.

Историски, собранискиот систем за прв пат настанува во периодот на Француската револуција (1789-1799), со воспоставувањето на францускиот конвент, во 1793 година. Овој систем го среќававме и во социјалистичките држави, меѓутоа денес синоним за држава каде е имплементиран модифициран облик на собраниски систем на организација на државната власт е Швајцарската Конфедерација.

\* \* \*

Имајќи го предвид истакнатото, а во согласност со целите на учебникот, следува осврт на карактерот на законодавната власт во државите чиешто уставни системи претставуваат практична експликација на наведените теоретски модели, односно на:

- › **Прво**, парламентарниот систем преку примерот со **Обединетото Кралство**;
- › **Второ**, претседателскиот систем преку примерот на **Соединетите Американски Држави**;
- › **Трето**, мешовитиот систем на организација на власта преку примерот со **Република Франција**;
- › **Четврто**, собранискиот систем преку примерот на **Швајцарската Конфедерација**.

Освен споменатите држави, со оглед на релевантноста, изложен е и осврт на статусот и особеностите на законодавната власт во **Сојузна Република Германија**.

**Имајќи го предвид изборот на селектираните примери, целта е натамошно да се доразјасни улогата на законодавната власт во современиот свет, на**

**што, потоа се надоврзуваат и сознанијата за местото и улогата на собрание-  
то во системот на организацијата на власта на нашата држава.**

## Глава 1: Законодавната власт во Обединетото Кралство

---

Од моментот кога за прв пат се подели на два дома, во 14 век, до денес, Британскиот парламент ја има задржано дводомната структура, односно истиот е составен од:

- › Дом на лордови и
- › Дом на комуни.

Она што се менувало низ вековите е правната положба и значењето на двата дома во вршењето на законодавните функции во државата.

**Домот на лордовите, настанат од Големиот совет, на почетокот бил доминантно застапен од крупните феудални и црковни големодостојници. Тој и денес го има сочувано својот аристократски карактер.**

Од 14 век било вообличено правилото според кое еднаш повикано лице што ја прифатило поканата да има право и во иднина редовно да биде повикувано, односно и по неговата смрт, неговиот најстар син да има право да членува во Советот сè додека има машко потомство во директна линија од потесното семејство.

Следниот чекор во однос на структурата на членувањето во ова тело се направил кога монархот си доделил овластување во согласност со кое добил право со сопствен акт да може да ѝ подари наследно перство на одредена личност со право и таа личност да може да членува во Домот на лордовите. И денес, монархот има право да именува наследни перови без притоа да има какви било ограничувања.

Станува збор за лордови „наследни перови“ (**Hereditary peers**) кои се дел од групата на „световните лордови“ (**Lords temporal**), односно тоа се оние членови на Домот на лордовите кои не се духовни (свештени) лица.

Имено, освен нив, како дел од Горниот дом се и највисоките црковни достојници на Англиканската црква предводени од поглаварот, кои се нарекуваат „духовни лордови“ (**Spiritual lords**). Конечно, членови на Домот на лордовите, како дел од групата на „световните лордови“ се и т.н. „правни лордови“ (**Law lords**), односно лицата кои ги извршуваат највисоките судски функции во земјата.

Во оваа смисла, важно е да се потенцира дека правните лордови по навршување-

то на 70 години старост повеќе не можат активно да ја вршат судската функција, иако тие и натаму остануваат членови на Домот на лордовите.

Почнувајќи од 1958 година, кога се носи Законот за доживотното перство (Life peerages act), како дел од Горниот дом на Британскиот парламент се сметаат и „**доживотните перови**“ (Life peerages) Тоа се истакнати личности од јавниот, општествениот и културниот живот на државата кои на предлог на првиот министер на државата ги именува монархот. Со тоа тие практично стекнуваат право на доживотно членство во Домот на лордовите, но без право функцијата да ја наследат како во случајот со „световните лордови“.

Домот на лордовите е сместен во Вестминстерската палата во Лондон и со него претседава **лордот канцелар (Lord Chancellor), кој истовремено е и владин министер (државен секретар) одговорен за ресорот правда**, при што како негова суштинска надлежност се смета грижата за британскиот судски систем. Неговата надлежност во најголема мера се однесува на три клучни работи:

- › **Прво, избор на судии** што ги именува монархот на предлог на Лордот канцелар, кој, пак, во однос на конкретниот избор е советуван од конкретно професионално тело;
- › **Второ, грижа за сочувување и унапредување на независноста на британскиот судски систем**, и
- › **Трето, законодавна иницијатива** за структурни промени во насока на зајакнување на независноста и самостојноста на судската власт во рамките на британскиот уставно-правен систем.

Специфично за лордот канцелар е што тој има надлежност да ги **именува и црковните судови на Англиканската црква** во чии рамки како за „цивилните“ судии така и за „црковните судии“, номинално тој го врши изборот, секако, по предлог на Црквата.<sup>196</sup>

Постепеното намалување на улогата на Домот на лордовите во однос на улогата на Домот на комуните, пред сè, се огледа во две сфери:

- › **Прво, во сферата на законодавството.** Од самата поделба на Парламентот на два дома се вовело правилото дека за прифаќање на еден законски предлог е неопходна согласност на двата дома. Сепак, ако таква согласност не биде постигната, законскиот предлог не би можел да му биде поднесен на монархот на потпис за да стане закон. Во оваа смисла, исклучок од ова правило се законските предлози од областа на финансиите, односно буџетот и даноците.

<sup>196</sup> Bogdanor, V., The Monarchy and the Constitution, Oxford, 1996, Peele, G., Governing the UK, Oxford, 1995.

Имено, во овој дел, во согласност со историските причини поради кои бил формиран Домот на комуните, а кои изворно биле поврзани со даноците и финансиите, овој Дом во однос на финансиските закони имал доминантност над Домот на лордовите. Домот на лордовите не може да не даде согласност за законите од финансиска природа кога истите се усвоени од Долниот дом.

- › **Второ, во сферата на извршната власт.** Имено, со текот на еволуцијата на институцијата кабинет, во 18 и во 19 век дошло до постепено вообликување на правилото според кое владата, односно кабинетот, морала да ја ужива довербата единствено од Домот на комуните поради фактот што тој е претставничко тело на сите граѓани на државата. Така, всушност, и се создала уставната конвенција за одговорноста на владата само пред Домот на комуните. Од друга страна, пак, владата, посебно по носењето на првиот закон за народното претставништво во 1832 година повеќе не сносела одговорност пред Домот на лордовите.

Ваквиот трансфер на надлежностите од Домот на лордовите на Домот на комуните не се одвивал мирно и без потреси.

Во периодот на 19 и почетокот на 20 век во односите меѓу двата дома на Британскиот парламент настанала сериозна криза. Причината биле двата законски предлога што се однесувале на прашањето за давање автономија на Ирска, како и на прашањето за воведување одредени понапредни социјални мерки. На овие предлози, Домот на лордовите жестоко се спротивставил поради што иако актите се усвоиле во Домот на комуните неколку пати не можеле да стапат на сила. Токму затоа Обединетото Кралство дошло до раб на уставна криза што се заканила дека ќе го блокира функционирањето на институциите. Како опција за надминување на кризата се наметнала потребата од зголемување на бројот на членовите на Домот на лордовите преку именување „доживотни перови“ од страна на монархот на предлог на кабинетот, но, сепак, тоа не се случило.<sup>197</sup>

Состојбата се надминала откако се усвоил Законот за парламентот од 1911 година, со кој биле намалени законодавните овластувања на Домот на лордовите. Имено, **овој Дом добил право само на суспензивно (одложено) вето на законските предлози усвоени во Домот на комуните за најмногу две години. Сепак, и покрај одлагањето ако законот бил усвоен и по трет пат во Домот на комуните, по истекот на двете години, тој со потврда од страна на монархот, а без усвојување од страна на Домот на лордовите, станувал закон. Во согласност со Законот за парламентот од 1911 година, во однос на финансиските закони, Домот на лордовите ја изгубил можноста да го попречува нивното донесување ако биле изгласани во Домот на комуните. Како резултат на законските измени, Домот на лордовите и фактички престанал да биде рамноправен законодавен фактор со Домот на комуните.**

197 Giddings, P., Parliamentary Accountability: A Study of Parliament and Executive Agencies, London, 1995.

**Во 1949 година дошло до натамошно намалување на улогата на Домот на лордовите во законодавната сфера.** Во време на владеењето на лабуристичката влада, во првите години по завршувањето на Втората светска војна, односно во 1949 година бил донесен нов Закон за парламентот, со кој можноста на Домот на лордовите да го одложува стапувањето на сила на законите усвоени од страна на Домот на комуните била намалена од две на една година. Ако законот бил усвоен и по втор пат во Домот на комуните, по истекот на една година, истиот станувал закон, без разлика дали Домот на лордовите се согласил со него или не.

Во праксата многу ретки биле случаите кога Домот на лордовите се спротивставувал на законските предлози усвоени во Домот на комуните, со што и фактички и формално, овој дом ја добил функцијата на вистинска законодавна власт во земјата.

Домот на лордовите има и одредени судски овластувања.

До 1948 година лордовите, во случај да биле обвинети, имале право, во согласност со одредбите на старото феудално право, да им суди Домот на лордовите. Иако лабуристичката влада ја укинала оваа привилегија во 1948 година, сепак, **Домот на лордовите останал традиционално, највисок апелациски суд за граѓанските предмети во целото Обединето Кралство, и за кривичните предмети во Велика Британија.** Меѓутоа, оваа судска функција не ја остварува целиот дом, туку само т.н. правни лордови.

Во Англија се наведуваат бројни причини што се во корист на постоењето на Домот на лордовите. Многу од нив се поврзуваат со традицијата и историското значење на овој Дом во текот на вековите. Во согласност со други мислења, пак, Домот на лордовите има корисна улога како втор дом поради тоа што со различни аргументи ги разгледувал прашањата што се расправаат во првиот, претставничкиот дом. Сепак, процесите на демократизација оставиле своја последица врз намалувањето на улогата и значењето на Домот на лордовите, посебно во текот на 20 век.

Реформата во поглед на неговиот состав (воведувањето државни перови), како и намалувањето на неговите законодавни овластувања означиле движење по средна линија. Имено, од една страна, не се пристапило кон негово укинување, додека, од друга страна, не се обезбедило ниту негова ефективна улога каква што можела да ја има. Домот на лордовите не му пречи никому.

Во таа смисла, **иако за Англија се вели дека е првата држава во светот што го вовела бикамерализмот, односно дводомноста, сепак, по својата суштина таквата дводомност е само фасада (форма без суштина).** Во оваа насока е и мислењето на Сижес кој констатирал: „ако Горниот дом не се согласува со До-

**лниот дом, тогаш тоа е штетно, а ако, пак, се согласува со него, тоа е вишок.**<sup>198</sup>

Интересно е да се напомене дека во 1999 година лабуристите предложиле закон со кој се најавило воспоставување Кралска комисија која требала да препорача некаква нова форма на Домот на лордовите што би требало да биде во согласност со демократските процеси во земјата. Така, по овој Закон за Домот на лордовите од 1999 година, од вкупно 760 наследни перови останале само 92, по што вкупниот број на членови во овој Дом изнесува околу 690. Најголем број од членовите се доживотни перови, тука влегуваат и 92 наследни перови, помал број се активни или пензионирани правници-лордови, и 26 бискупи на Англиканската црква.

\* \* \*

Славната револуција и донесувањето на Bill of rights во 1689 година се сметале за настани со кои конечно се намалила моќта на монархот и се утврдила супрематијата на Парламентот. Имено, **институцијата монарх и понатаму продолжила да егзистира во Англија во форма и со овластувања што ја обликувале државата во ограничена парламентарна монархија.** Со текот на времето Домот на комуните (наспроти Домот на лордовите) прераснал во доминантно тело за разлика од почетоците кога бил само формално определен како тело со претставнички карактер. Причината за ваквата состојба и зависност на Домот на комуните во однос на Домот на лордовите се поврзале со повеќе околности:<sup>199</sup>

- **Прво, начинот на селекција на членовите на Домот на комуните.** Лордовите, како сопственици на земјиштето во државата, имале силно влијание врз изборот на членовите во Домот на комуните. Со оглед на нивната финансиска моќ, тие без поголеми проблеми успеале да извршат влијание врз избор на нивните кандидати во Домот на комуните што ги претставувале грофовиите и градовите.
- **Второ, надмоќта на кабинетот и на монархот.** Користејќи ги привилегиите што ги имале овие структури, исто како и членовите на Домот на лордовите, успеале да извршат влијание врз тоа кој кандидат би требало да биде избран за член во Домот на комуните.
- **Трето, карактерот на изборните единици.** Во овој период, изборните единици за членови на Домот на комуните биле исти со границите на одделните градови и грофовии. Во меѓувреме, од разни причини поголем дел од градовите и грофовиите останале практично ненаселени, иако од нив и натаму се избирале членови за Домот на комуните. Во дел од овие градови кои го добиле името „гнили градови“ (Rotten boroughs), избирачкото тело го сочинува-

198 Russel, M., Reforming the House of Lords, Oxford, London, 2000.

199 Ryle, M., House of Commons Procedures, Blackburn, R., Plant, R. (ed), Constitutional Reform, London, 1999.



ле само неколку десетици лица, па и помалку. Во исто време, за ситуацијата да биде подраматична, се развивале нови, просперитетни населени места (градови) кои во однос на првите останале без правото жителите да избираат свои претставници во Домот на комуните поради што овој дом немал доволно простор да прерасне во вистински претставнички дом на граѓаните на земјата;

- › **Четврто, надмоќноста на аристократијата.** Во 19 и 20 век, аристократијата сè уште била не само најмоќна економски, туку и најголем дел од министрите во владата, и други високи државни функционери доаѓале од Домот на лордовите. Дури во 1868 година еден министер во владата бил од неаристократско потекло, што се сметало за почеток на силното реформистичко движење предводено од буржоазијата.

Токму буржоазијата, како резултат на индустриската револуција во 18 век започнала да концентрира големи богатства, поради што подоцна се појавиле силни настојувања токму од нејзините редови да обезбеди учество во вршењето на власта. Овие настојувања биле можни единствено преку реформата на Домот на комуните. Носечката идеја била да се најде начин да се отргне овој Дом на Британскиот парламент од исклучително силното влијание врз неговата работа на Домот на лордовите.

Во 1832 година бил усвоен **Законот за народното претставништво (Representation of the people act)**, со кој значително се проширило избирачкото право во државата. За разлика од претходно кога целото избирачко тело за избор на членови на Домот на комуните било помалку од 500.000 граѓани (што значи 4 % од населението), во најголем дел сопственици на недвижности што плаќале даноци, со Законот од 1832 година електоратот се зголемил за два пати. Со овој закон, на т.н. „гнили градови“ им било одземено правото да бидат претставени во Домот на комуните, односно била извршена прераспределба на мандатите во согласност со бројот на население.

Со Законот за народното претставништво од 1832 година работниците сè уште не биле во можност да учествуваат во вршењето на власта поради имотниот цензус присутен во законот. Поради револтот на работниците се појавиле нови движења кои имале за цел натамошно демократизирање на уставно-правниот систем во државата.<sup>200</sup> Станува збор за реформатори кои одиграле голема улога во зголемувањето на правата на работниците познати под името „**Чартисти**“ **кон чија залагања подоцна се приклучила и Либералната партија. Овој општествен притисок придонел во повеќе наврати да се направат измени и дополнувања во изборните закони со цел натамошно демократизирање на државата и нејзино претворање во вистинска парламентарна демократија.**

---

200 Lipow, A., Political Parties and Democracy, Exploration in History and Theory, London, 1996, Charney, I., A History of Conservative Politics, London, 1996.

Така, со законот од 1867 година било предвидено натамошно намалување на имотниот цензус. Голем број индустриски работници се стекнале со избирачко право. Како што со реформата од 1832 година Домот на комуните се отворил за претставниците на буржоазијата, така со новата реформа од 1867 година овој дом започнал да ги претставува и интересите на работниците

Исто така, со законот од 1867 година била извршена натамошна прераспределба на местата во Домот на комуните во согласност со бројот на населението во одделните изборни единици.

Со реформата од 1872 година изборите станале тајни, односно било предвидено гласањето да се одвива тајно, додека со реформата на изборното законодавство од 1884 година било предвидено натамошно проширување на избирачкото право на земјоделските работници. Со оваа реформа избирачкото право во Англија се проширило на речиси 4 милиони граѓани.

Со реформите од 1885 година, пак, конечно биле воведени униноминалните избори, со што најголем дел од државата била поделена на толку изборни единици колку што се избирале претставници во Домот на комуните. Избирачкото право и натаму останало резервирано само за припадниците на машкиот пол, при што важно е да се спомене дека жените (постари од 30 години) своето право на глас го добиле дури во 1918 година. Во 1928 година избирачкото право меѓу мажите и жените било изедначено во потполност, така што истото без разлика на полот го уживале сите граѓани постари од 21 година.

Со реформата од 1948 година биле укинати одделни случаи на „двојно избирачко право“, така што избирачкото право во државата конечно прераснало во општо и во еднакво право на глас.

**Денес, Домот на комуните брои вкупно 650 претставници кои се избираат на општи и непосредни избори со тајно гласање** од страна на граѓаните на Обединетото Кралство во согласност со правилата на мнозинскиот изборен модел во еден круг. Државата е поделена на толку изборни единици колку што се избираат пратеници, при што од една изборна единица може да се избере само еден пратеник.

Вкупен број пратеници кои се избираат во Обединетото Кралство<sup>201</sup>:

---

201 Бројот на пратеничките мандати во Домот на комуните што се избираат може да се менува со годините. Споменатите бројки се актуелни од 2010 година наваму. Инаку, во 1997 година Домот на комуните броел 659 пратеници, и тоа од Шкотска 71 пратеник, од Велс 35, од Северна Ирска 12, а од Англија 533 пратеници.

- › **Прво**, од Шкотска – 59 пратеници;
- › **Второ**, од Велс – 40 пратеници;
- › **Трето**, од Северна Ирска – 18 пратеници, и
- › **Четврто**, од Англија – 533 пратеници.

Во секој од деловите има организирано посебна комисија што ги утврдува границите на изборните единици, и врши нивна ревизија, односно приспособување. Се смета дека границите на изборните единици се одредени според објективни критериуми поврзани со бројот на населението, географијата на просторот и други релевантни фактори. Анализата на изборните единици упатува на заклучокот дека просечната изборна единица во државата опфаќа околу 70.000 жители, односно најмалата опфаќа околу 40.000, додека најголемата околу 80.000 жители.

Пред одржувањето на општите избори во Британија во 2010 година, Конзервативната партија дала предлог за намалување на бројот на мандатите во Домот на комуните за 10 % (односно, 65 мандати помалку), додека либералните демократи сметале дека бројот на членовите треба да се намали за 150 пратеници помалку. Тогашната коалициска влада (2010-2015) дала предлог до Домот на комуните за намалување на бројот на пратеници од 650 на 600, како дел од програмата за поголеми промени во бројот и во големината на изборните единици, но Парламентот го блокирал овој процес на повторно исцртување на нови изборни единици што било неопходно за општите избори да се одржат со помалку членови во Домот на комуните. Интересно е да се напомене дека постојните членови на Домот на комуните имаат проблем со тоа каде ќе седат во текот на седниците, бидејќи капацитетот на дрвените клупи е за 437 пратеници, но не и за 650 пратеници. Еднаков проблем е и со лоби собите каде пратениците влегуваат кога гласаат „за“ или „против“ одреден закон или друго прашање. И двете соби се, исто така, мошне мали за да можат да ги соберат сите пратеници што гласаат.

Инаку, во согласност со постојното изборно законодавство на државата, активното избирачко право се стекнува со навршување на 18 години, додека пасивното со навршени 21 година, при што не постои пропис со кој е утврдено дали кандидатите за пратеници треба да живеат во својата изборна единица или не. Поради ова, некои од партиските кандидати многу често во согласност со партиските потреби се „селат“ од една во друга изборна единица. Исто така, кандидатите за пратеници на изборите за да можат да бидат кандидирани за членови во Домот на комуните мора да уплатат депозит во полза на државата во износ од 150 фунти кој не им се враќа назад ако освојат помалку од 1/8 од гласовите во изборната единица. Важно е да се истакне дека оваа обврска била воведена уште во минатото со цел да се ограничи кандидирањето на некои несериозни, или неподобни личности. Со оглед на ниската висина на паричниот надоместок, истиот не ја исполнил целта поради што денес повеќе се толкува како реликт од минатото, отколку како важен момент во развојот на државата.

Изборите во Обединетото Кралство се спроведуваат во согласност со мнозинскиот изборен модел на гласање во еден круг, или мнозинскиот изборен систем со релативно мнозинство (first-past-the-post-system). За избран се смета оној кандидат што има освоено мнозинство од вкупниот број излезени граѓани на избори. Ова мнозинство е релативно мнозинство.

**Денес, мандатот на пратениците во Домот на комуните изнесува 5 години.**

Истиот е утврден во Законот за парламентот од 1911 година. Пред 1911 година мандатот на пратениците во Долниот дом изнесувал 7 години, односно две години повеќе. Во однос на времетраењето на мандатот на претставниците во Домот на комуните е карактеристично тоа што во ниту еден случај (освен во времето меѓу двете светски војни, кога Домот на комуните самоиницијативно го продолжил) и во ниту еден состав Домот на комуните не останал цели пет години на позиција на власт. Имено, сите досегашни пратенички состави биле распуштани пред истекот на мандатот, поради што во теоријата е констатирано дека „просечниот век на траење“ на мандатот на членовите на Домот на комуните е помал од четири години.<sup>202</sup>

Причината за ова е бидејќи одлуката за распуштање на Домот на комуните е во рацете на владата (кабинетот) на чело со првиот министер, иако формално ваквата одлука ја носи монархот на предлог на првиот министер. Причините поради кои може да се распушти Домот на комуните (како и на секој друг парламент во државите со парламентарен систем на владеење) се различни, но како најчести се споменуваат следните:

- **Прво, во случај Домот на комуните да ѝ изгласа недоверба на владата, таа може наместо да поднесе оставка да се одлучи на распуштање на Долниот дом, односно да предизвика распишување нови парламентарни избори;**
- **Второ, во случај на изразени конфронтации меѓу власта и опозицијата, а во насока на нивно надминување, владата може да одлучи да предизвика распуштање на Домот на комуните, односно распишување нови избори.** Логиката на ваквиот потег лежи во барањето граѓаните да се изјаснат која опција ја прифаќаат повеќе;
- **Трето, во согласност со уставната конвенција за теоријата на мандатот владата нема право да бара од Домот на комуните да одлучува за прашања што не биле предвидени во изборната програма на победничката партија.**
- **Четврто, како најчеста причина се смета самоиницијативната одлука на владата донесена пред истекот на редовниот мандат со која се распушта Домот на комуните.** Секоја влада има за цел да остане на власт што е можно

202 Baston, L., *Politico's Guide to the General Election*, London, 2000.

подолго време поради што и го одбира најдобриот момент за распуштање на Домот на комуните од аспект на рејтингот на владејачката партија меѓу гласачите. Познато е дека расположението на јавното мислење се менува. Затоа за владата е многу важно да се обрати до електоратот тогаш кога ужива најголема доверба. Во согласност со партиските проценки што се извлекуваат од успехите кои владата ги постигнува во надворешната и внатрешната политика, резултатите од дополнителните избори, разните „сондажи“ на расположението на електоратот, владата може да одлучи да го распушти Домот на комуните во најпогодниот момент за партијата. Тоа обично се случува кон крајот на четвртата или почетокот на петтата година од мандатот на Домот на комуните, но многу често и порано. Ако владата го „одбрала“ вистинскиот момент, таа сигурно ќе обезбеди нов мандат од пет години. Но, ако погреша во проценката, мнозинството на изборите може да го освои опозицијата што ќе формира нова влада.

Работата на Домот на комуните по правило започнува кон крајот на месец октомври и трае со одредени прекини (за време на Божиќ, Велигден и Духовден) до крајот на месец јули. Во текот на една календарска година, Домот на комуните заседава во просек 160 дена.

Седниците во Долниот дом се свикуваат од понеделник до четврток од 14.30 часот до 22.30 часот, а во петок од 11 часот до 16.30 часот.

**Кворумот за работа на Домот на комуните е во најголем број случаи околу 40 члена со тоа што пратениците немаат обврска постојано да бидат постојано присутни во салата.** Кворумот се утврдува само при чинот на гласање, при што во салата за седници се повикуваат сите пратеници кои во тој момент се наоѓаат во другите простории во зградата. На седниците, по правило, присуствуваат поголем број членови ако се работи за изјаснување по некои важни прашања, а посебно кога се гласа доверба на владата присутни се речиси сите членови.

**Домот на комуните заседава во познатата правоаголна сала во Вестминстерската палата.** За разлика од мнозинството парламенти (во кои салата за седници има полукружна, односно амфитеатрална форма каде пратениците се распоредуваат од левата страна, преку центарот, па сè до десната страна), салата на Домот на комуните има правоаголна форма со клупи кои се скалесто наредени, пратениците од мнозинството седат на едната страна, додека пратениците од опозицијата на другата, спротивна страна. Двете спротивставени страни се гледаат „очи во очи“ и често пати водат жестоки вербални дуели. Во салата на Домот на комуните не постои говорница од која се обраќаат пратениците, туку тие зборуваат од своите места.

**Со седниците на Домот на комуните претседава спикер (Speaker).** Називот што се употребува (спикер) потекнува од времето кога спикерот во име на Домот му соопштувал на монархот она што Домот требало да му го соопшти, односно тој говорел/се обраќал во негово име.<sup>203</sup>

Спикерот ги има следниве надлежности:

- › **Прво**, раководи со седниците во Домот на комуните, при што тој самиот не учествува во нив;
- › **Второ**, спикерот не гласа, освен ако неговиот глас е пресуден;
- › **Трето**, одлучува кои законски предлози имаат финансиски аспекти (финансиски закони), бидејќи од тоа зависи дали Домот на лордовите ќе има можност со свој став да се спротивстави на законскиот предлог усвоен од Домот на комуните (спикерот посредно влијае на обемот на учество на Домот на лордовите во законодавната работа).
- › **Четврто**, иако е избран како член на една од партиите, тој не треба да биде човек ниту на власта, ниту на опозицијата. Спикерот е човек на Домот на комуните и додека ја врши функцијата треба да се воздржува од какви било партиски активности и пристрасности;
- › **Петто**, е суверен раководител на работата на Домот на комуните, односно во раководењето со седниците на Домот. Спикерот се однесува неутрално и непристрасно, а неговата улога честопати се споредува со улогата на судија. Од друга страна, неговите одлуки мораат беспоговорно да се прифатат од страна на пратениците, бидејќи, како што се вели, тој е „безгрешен како папата“;
- › **Шесто**, го претставува Домот на комуните во контактите со останатите институции во државата, како и во меѓународните односи и врши други овластувања во согласност со природата на неговата функција.<sup>204</sup>

Пред гласањето за спикер, во Домот на комуните се постигнува меѓупартиска согласност за личноста која ќе ја извршува оваа функција, така што за кандидатот гласаат пратениците и од мнозинството, и од опозицијата. Од традиционални причини, изборот на спикер и денес подлежи на потврда од страна на монархот како формален чин, при што е важно да се истакне дека последен пат кога еден монарх го оспорил изборот за спикер се случил во далечната 1679 година.

**Начинот на работење на Домот на комуните е регулиран со деловник за работата на домот познат како Standing orders.** Овој акт го донесува Домот самостојно и по потреба самостојно го менува. Основната цел на овој акт е утврдување на начините на расправа по одделни прашања и начините на одлучување на пленарните седници.

203 Marshal G., Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability, Oxford, 1984, Oliver, D., Constitutional Reform in the UK, Oxford, 2003.

204 W.I.Gutsmann, The British Political Elite, New York, 1973.

Спикерот има одлучувачка улога при расправите на седниците на Домот на комуните. Имено, расправата за одделни прашања на пленарните седници трае сè додека спикерот, на предлог на некој од членовите на Домот, не ја донесе одлуката да се прекине со дискусиите и да го постави конкретниот акт или прашање на гласање пред пратениците.<sup>205</sup>

Во последните децении, како резултат на одредени негативни искуства на опструкција на работата, воведени се нови средства што имаат за цел скратување на расправите, односно донесување одлуки во релативно пократки рокови. Тука се истакнуваат три средства:

- › **Прво т.н. гилотина**, односно ставање на гласање предмет за кој се расправало по истекот на однапред утврденото време, без можност за водење натамошна дискусија;
- › **Второ т.н. заклучување по оддели (Closure by sections)**, што подразбира законскиот предлог за кој се расправа претходно да се подели на одреден број оддели што се сметаат за посебни целини. Во однос на секој оддел поединечно се утврдува одредено време за расправа, при што по истекот на предвиденото време се преминува на расправа на следниот оддел независно од тоа дали расправата е завршена, или не, сè до крајот;
- › **Трето т.н. постапка кенгур**. Почнувајќи од 1911 година, спикерот самостојно одлучувал за кои амандмани на еден законски предлог ќе се расправа, а за кои нема да се расправа. Тука најмногу доаѓа до израз потребата од вистинска непристрасност на спикерот, бидејќи од неговата проценка зависи дали на едни амандмани ќе им даде карактер на „повластени“, а на други не.

Гласањето во Домот на комуните се одвива на различни начини:

- › **Прво, со гласно изјаснување на секој пратеник од своето место со „за“ или со „против“;**
- › **Второ, со станување на секој пратеник од своето место или со останување на него, како и**
- › **Трето, традиционалниот начин на гласање со поминување на пратениците низ една од двете врати што се наоѓаат зад грбот на спикерот, при што низ едната врата од салата за седници излегуваат оние кои гласаат „за“, додека низ другата врата излегуваат оние пратеници кои гласаат „против“.** Во оваа смисла, на секоја од двете врати стојат личности, наречени „бројачи“ кои ги собираат резултатите и му ги соопштуваат на спикерот, кој потоа ги објавува како конечен резултат од гласањето.<sup>206</sup>

205 Bach, S., The Office of Speaker in Comparative Perspective, Journal of Legislative Studies, Vol. 5, No. 3-4, (стр. 209-254).

206 Norton, P., Representation of Interests: The Case of British House of Commons, in W. Copeland, and S.G. ▶

Неопходен елемент на англискиот уставен систем е опозицијата. Британскиот парламент, исто како и другите претставнички тела, не е составен само од политички истомисленици, туку и од припадници на различни политички партии, од кои едни ја поддржуваат владата, додека другите се нејзини противници.

Опозицијата никаде во друга земја не е институционализирана на начин како што тоа е случајот со Обединетото Кралство.<sup>207</sup> Една од најзначајните причини за британскиот двопартизам е токму ваквото место на опозицијата во рамките на системот на државата.

Во најголем број случаи, Домот на комуните е составен од пратеници избрани од двете најголеми партии во Англија. Во минатото тоа биле пратениците од Конзервативната партија, од една, и пратениците на Либералната партија, од друга страна. Денес, местото на Либералната партија го има заземено Лабуристичката партија, при што двете најмоќни пратенички групи во Домот на комуните се Конзервативната и Лабуристичката.

Како што владата ја нарекуваат „влада на Неговото (Нејзиното) Височество“, така и опозицијата е наречена „опозиција на Неговото (Нејзиното) Височество“. Опозицијата е составен дел од институционалниот механизам на оваа држава. Без нејзиното постоење и нејзината активна улога во Домот на комуните не може да се замисли функционирањето на британскиот парламентарен систем.

Околу прашањето за институционализацијата на опозицијата говори и фактот дека лидерот на опозициската партија редовно зема плата од државата како опозициски лидер.

Основната должност на опозицијата е да ја напаѓа и да ја критикува владата, да се спротивставува на владините предлози со свои идеи и проекти, и да се обиде да ја собори владата со цел новата, таа „во сенка“ да дојде на власт. Иако соборувањето на владата многу ретко ѝ поаѓа од рака поради тоа што го нема парламентарното мнозинство на своја страна, сепак, опозицијата опстојува во исполнувањето на обврската силно да ја критикува владата и да ги изнесува пред јавноста своите ставови со што го привлекува вниманието и симпатиите на британското јавно мислење.

Улогата на опозицијата е да биде разумен критичар, секогаш подготвен да ја преземе власта преку постоењето на т.н. кабинет (влада) во сенка.<sup>208</sup> Како што мно-

---

Patterson (eds), *Parliaments in the Modern World: Changing Institutions*, New York, University of Michigan Press, 1997.

207 Peele, G., *Governing the UK*, Oxford, 1995.

208 Burch M., Hailiday, I, *The British Cabinet System*, London, 1996.



зинската партија го формира официјалниот кабинет (влада) на државата на чело со премиерот како лидер на победничката партија, така и опозициската партија што е во малцинство формира свој кабинет-влада во сенка, на чело на која се наоѓа лидерот на опозицијата. Овој кабинет (влада) го сочинуваат истакнати личности на опозициската партија, избрани од страна на лидерот на партијата задолжени меѓусебно да ги делат обврските во владините ресори „во сенка“, при што од ваквата поделба произлегуваат две последици:

- › **Прво, дијалогот што континуирано се води во Домот на комуните меѓу владата и опозицијата се води меѓу членовите на „кабинетот во сенка“ и членовите во државниот кабинет во согласност со ресорот што го следат, односно го раководат;**
- › **Второ, последица од постоењето на кабинетот во сенка е манифестирање подготвеност на овој кабинет, во секој момент да ја преземе власта и да се трансформира во официјален кабинет.** Во оваа смисла, во Обединетото Кралство во секој момент граѓаните точно знаат кој би бил идниот премиер од редовите на опозицијата и кои личности би биле членови на неговиот иден кабинет.

Основно средство со кое Домот на комуните врши контрола над работата на владата се пратеничките прашања. Деловникот на Домот на комуните има резервирано посебно време за пратеничките прашања. Станува збор за првите четири работни дена во неделата во периодот од 14.35 до 15.35 часот. Формално, овој период се именува како период за Questions time. Во овој период, сите членови на Домот на комуните имаат право да поставуваат усни или писмени прашања во врска со работата на владата, одделните ресори или други носители на јавни овластувања. Министерите во начело се обврзани на поставените прашања да дадат и одговор. Оваа обврска можат да ја избегнат ако изјават дека одговорот може да биде „во спротивност со јавниот интерес“, иако ова средство многу ретко се користи.<sup>209</sup>

По повод пратеничките прашања и одговорите дадени од надлежниот министер не се води никаква натамошна расправа. Пратеничките прашања по своите ефекти се разликуваат од интерпелацијата што се користи како средство за соборување на владата преку гласање (не)доверба на владата.

**Сосема разбирливо е зошто правото на поставување пратеничко прашање го користат, пред сè, пратениците од опозицијата.** Овие прашања за опозицијата се шанса за јавно отворање на работата на владата и некои нејзини министерства и нивно критичко разгледување.

209 Leyland P., Woods T. (ed), Administrative Law Facing the Future, Old Constraints and New Horizons, 1997.

Опозицијата ги користи пратеничките прашања во голем обем. Се смета дека во текот на една година, бројот на поставени пратенички прашања е поголем од 30.000. Непосреден ефект од пратеничките прашања нема. Тие не се предмет на каква било расправа и не водат кон поставување прашање за доверба на владата. Но, од друга страна, пратеничките прашања се многу значајни, бидејќи преку нив целата јавност се информира за работата на владата.

Домот на комуните во Англија беше и остана главна „фабрика на закони“. Законите што се усвојуваат во Домот на комуните потоа се праќаат на расправа и на усвојување во Домот на лордовите. Правилата на законодавната постапка во Британскиот парламент се приспособуваат зависно од видот на предлог-законот што се поднесува. Основната разлика во постапката на усвојувањето на законите е во тоа дали станува збор за владини предлози (Public Bills) или за закони што ги предлагаат пратениците (Private member's Bills). Редовната законска постапка се применува за предлог-законите што доаѓаат на предлог на владата.<sup>210</sup>

Инаку, сите закони што ги усвојува Парламентот се делат на две групи:

- › **Прво т.н. јавни закони.** Со правото на законодавна иницијатива за овие закони располагаат членовите на Домот на комуните и владата. Во зависност од тоа кој е предлагач се прави разлика меѓу закони што ги предлага владата и закони предложени од членовите на Домот. Сè до почетокот на 19 век, поднесувањето на јавните закони бил исклучок. Денес тие го сочинуваат најголемиот дел од законските предлози за кои расправаат членовите на двата дома на Британскиот парламент. До овие промени доаѓа како резултат на промената во положбата и улогата на кабинетот. Имено, ова тело составено од припадници на партијата што победила на последните избори има мандат од изборното мнозинство да управува со државата во согласност со изборната програма. Да се управува, значи да се донесуваат нови, или да се менуваат старите закони. Кабинетот се смета за најповикан да поднесува законски предлози, при што се смета дека во просек повеќе од 9/10 од законските предлози за кои се расправа во Парламентот се подготвени и предложени од страна на владата, а не од страна на пратениците.
- › И членовите на Домот на комуните имаат право да поднесуваат законски предлози, но тие се ограничени. Имено, еден пратеник не може да предложи усвојување на некој закон од страна на Домот на комуните ако со него треба да се зголемат јавните расходи, односно ако се намалат приходите на државата. Со оглед дека најголем дел од сите законски измени имаат некакви финансиски импликации, може да се заклучи дека просторот за законодавна иницијатива на пратениците е прилично стеснет.

210 Ирена Пејић, Парламентарно право, Центар за публикации, Ниш, 2006, (стр.176-177).

- › **Второ т.н. приватни закони.** Во втората група спаѓаат законите што во континенталните европски држави се познати како „индивидуални закони“. Тоа се акти донесени во корист на одделни физички или правни лица, а пред сè, на локалната власт. За овие предлог-закони расправаат посебни одбори во Домот на комуните и имаат квазисудски карактер, бидејќи на нив се повикуваат не само предлагачите на законите, туку и лицата или органите кои можат да бидат заинтересирани за нивното (не)усвојување.

Сите законски предлози поминуваат во **Домот на комуните низ три фази на читање. Првото читање** е едноставно запознавање на Домот со поднесениот законски предлог со конкретен назив. **Второто читање** е познато како расправа во начело за поднесениот законски предлог. Ако биде прифатен во второто читање, законскиот предлог се упатува на разгледување во соодветниот одбор. Врз основа на извештајот на одборот се пристапува кон **третото читање**, односно започнува расправата во детали, односно разгледување на поднесените амандмани од страна на пратениците. Ако еден дом не ги усвои амандманите на другиот дом може да се случи „враќање на топката“ неограничено, сè додека не се прифатат решенијата на амандманите за кои би постоела двојна согласност. На крајот, следува гласање на пратениците за целиот законски предлог во двата дома и негово поднесување до Круната за потврда. Иако монархот не е лично присутен на парламентарните седници, уште од 1541 година ги потврдува законите преку посебен комесар кој оди кај монархот во присуство на неколку пратеници и лордови. Законот може да стапи на сила веднаш или во рок одреден во самиот закон.

Како и во другите парламенти, така и во Домот на комуните постои систем на моќни работни тела наречени одбори. Овој систем на одбори во Домот на комуните покажува значајни специфичности во однос на соодветните системи во другите земји.

Системот на одбори во Домот на комуните го сочинуваат:

- › **Прво, целиот дом како одбор.** Под оваа категорија се подведуваат ситуации кога Домот на комуните е во посебно заседание, најчесто кога расправа за важни финансиски прашања, односно за одредени предлог-закони што имаат финансиски импликации, како и тогаш кога некој важен предлог-закон треба да биде усвоен по итна постапка. Во ваков случај, кога целиот дом е одбор, со седницата раководи посебно избран претседател (а не спикерот на Домот на комуните), дискусиите се ослободени од повеќе процедурални услови што важат за расправите на пленарните седници, односно постапката е крајно едноставена. Ваквиот вид „одбор“ за првпат е воведен во 1607 година со цел да се избегне состојбата во која монархот преку спикерот би можел да влијае врз работата на домот. Имено, тоа е период кога монархот, не само формално, туку и фактички влијаел кога личност ќе биде избрана за спикер на Домот,

поради што била вообличена и посебна форма на расправа, а со цел да се сочува и да се унапреди автономијата/независноста на законодавната власт во согласност со стандардите во тој период<sup>211</sup>,

- › **Второ, постојани одбори.** Ова се најважните работни тела во Домот на комуните. Станува збор за одбори чија задача е да расправаат за сите јавни закони што како предлози доаѓаат од владата. Во суштина, двата главни постојани одбори се **Шкотскиот и Велшкиот одбор** надлежни за расправа по сите законски предлози што се однесуваат на Шкотска и на Велс. Останатите постојани одбори, пак, се означуваат со буквите од азбуката редоследно (А, Б, Ц...) и тие обично се формираат на почетокот од првото заседание на Домот на комуните. Секој од постојаните одбори **има две категории членови. Првата** ја сочинуваат 20 постојани членови избрани на почетокот на конституирањето на Домот, додека втората категорија ја сочинуваат дополнителен број пратеници чија стручна квалификација или интерес го оправдува нивното ангажирање. Ова именување го врши посебно тело кое се вика **Одбор за селекција составено од 11 члена**, кои се селектирани од сите партии сразмерно со нивната сила во Домот. Овој одбор при именувањето на членовите во постојаните одбори води сметка за стручноста на членовите, но и за пропорционалната застапеност на пратениците во согласност со силата на одделните партии. **Претседателите на постојаните одбори ги именува спикерот и тоа од посебен „список на претседатели“**, додека кворумот за работа на постојаните одбори изнесува 17 члена, една третина од вкупниот број на членовите. Постојаните одбори немаат право на иницијатива, односно тие расправаат само за работи што им се упатени од страна на Домот. Законските предлози им се упатуваат на одборите по второто читање, кога Домот веќе расправал за потребата и целта на донесувањето на законите и ги прифатил неговите основни начела, така што спротивставувањето на одборот околу донесувањето на законот или предлозите за негова суштинска измена останува без никаков успех. На крајот, важно е да се истакне дека постојаните одбори се должни по завршување на работата да поднесат извештај за својата работа до Домот. Постојниот систем на одбори претставува израз на желба, според силата на традицијата, сите најзначајни функции на Парламентот да се задржат во Домот на комуните. За овој систем се смета дека овозможува разумна контрола над извршната власт со избегнување паралелизам во нејзините акции.
- › **Трето, специјални одбори.** Овој тип одбори се составени од три под вида, односно од **одбори за внатрешна прашања, анкетни одбори и одбори што се формираат за разгледување на приватните закони.** Специјалните одбори се составени од членови кои се непосредно избрани од Домот на комуните, на предлог на пратеникот што го предложил формирањето на специјалниот одбор. По завршувањето на својата работа, овие одбори поднесуваат извештај за работата до Домот и се распуштаат. Системот на специјални

211 Rogers, R., Walters R., How Parliament Works, London, Longman, 2004.

одбори претставува средство за доведување на Домот на комуните во поблизок контакт со владините ресори и за поефикасна контрола над употребата на овластувањата на извршната власт.<sup>212</sup>

---

212 Seaward P, and Silk P., *The House of Commons, in the British Constitution of the 20<sup>th</sup> Century*, V. Bogdanor (ed), Oxford, University Press, 2003.

## Глава 2: Законодавната власт во САД

Законодавната власт во САД е сконцентрирана во Конгресот.

Конгресот на САД е составен од два дома:

- › **Претставнички дом (House of representatives) и**
- › **Сенат (Senate).**

Двodomната структура на Конгресот била резултат на компромисот постигнат на Филадельфиското уставотворно собрание во 1787 година. **Теоретски гледано, Претставничкиот дом се смета за застапник на интересите на сите граѓани на САД, независно од тоа во која федерална единица живеат, додека, пак, Сенатот се смета за претставник на интересите на федералните држави.**

Во начело, двата дома се рамноправни во уставотворната и законодавната материја.

*Преземено од: Vućina Vasovič, Savremene demokratije I, Sinteze, (cmp.176-177)*

КОНГРЕС НА САД	ПРЕТСТАВНИЧКИ ДОМ	СЕНАТ
Вкупен број на членови	435	100
Начин на избор	Мнозински избори во конгресни дистрикти, еден пратеник на 480.000 избирачи	По два сенатора од секоја држава. Сенаторите се избираат на мнозински избори во одделните федерални држави
Времетраење на мандатот	2 години	6 години
Со испразнување на местата	Одржување вонредни избори	Одржување вонредни избори или привремено именување на нови членови од страна на гувернерот на државата
Почеток на седниците	3 јануари секоја година	3 јануари секоја година
Претседавач	Спикер	Потпретседател на САД

Овластувања на двата дома

да донесува закони и да го одобрува буџетот; да поднесува тужби против работата на високи државни функционери за одредени дела; да го избира претседателот на САД ако ниту еден кандидат не добил мнозинство електорски гласови.

да донесува закони и буџет; да ги одобрува меѓународните договори; да го одобрува именувањето на високи функционери кои ги предлага претседателот на САД; да им суди на функционерите против кои е поведена постапка; да го избира потпретседателот на САД ако ниту еден кандидат не добил потребно мнозинство гласови од електорите.

**Претставничкиот дом го сочинуваат членови избрани на општи и непосредни избори од страна на сите граѓани на САД.**

**Според Уставот, вкупниот број места во Претставничкиот дом се распределуваат по одделните држави сразмерно на бројот на жители што живеат во секоја од нив, при што е утврдено дека секоја држава мора да има минимум по еден претставник.**

На самите почетоци по усвојувањето на Уставот на САД па сè до првиот попис на населението, **било утврдено дека во просек 30.000 граѓани од тогашните 13 држави требало да избираат по еден член во Претставничкиот дом. Според ова решение, вкупниот број членови во Претставничкиот дом требало да изнесува 65.** Подоцна, како резултат на порастот на бројот на населението оваа граница се менувала. **Во 20-те години на 20 век во просек еден член на Претставничкиот дом го избирале околу 345.000 граѓани, додека вкупниот број денес изнесува 435 члена.**

**Со посебен закон донесен во 1929 година, бројот на членовите на овој Дом бил фиксно утврден на 435, така што подоцнежните зголемувања на бројот на граѓаните во федералните држави не довеле, ниту влијаеле за зголемување на бројот на неговите претставници.<sup>213</sup>**

За избор на членовите во Претставничкиот дом се применува системот на униноминални изборни единици со мнозински избрен систем со релативно мнозинство гласови (изборен систем со релативно мнозинство ист како и британскиот). Активно избирачко право имаат сите граѓани што ги исполнуваат условите самостојно утврдени од федералните држави. При тоа, како општи услови за избор на член во

213 Norman, J. Ornstein, Congress in Change, New York, Preeger, 1975, W. Wilson, Congressional Government, New York, 1986.

Претставничкиот дом се сметаат:

- › **Прво, секој член на Претставничкиот дом мора да биде на возраст од најмалку 25 години;**
- › **Второ, мора да биде државјанин на САД најмалку 7 години,**
- › **Трето, во моментот на изборот да живее во државата од каде се избира** (овој услов е надополнет и со уставен обичај, според кој, кандидат за член на Претставничкиот дом мора да има живеалиште во изборната единица во која се кандидира).

Последниот услов поврзан со местото на живеење на кандидатите има исклучителни последици. Имено, избраните членови во Домот на овој начин **во вистинска смисла на зборот стануваат претставници на граѓаните** кои имаат не само морална обврска, туку и непосредна мотивација да ги претставуваат интересите на своите гласачи во изборните единици. Токму поради ова **членовите на Претставничкиот дом најчесто ги губат од предвид општите, заеднички интереси на целата држава, внесувајќи поголем степен на т.н. дух на провинцијализам во работата на Претставничкиот дом.** Оваа состојба најдобро ја опишале американските автори, Ог и Реј, **дека членовите на Претставничкиот дом се, всушност, официјални агенти на изборните единици, односно обични „потрчковци“ задолжени да го олеснат застапувањето на интересите на своите сограѓани.**<sup>214</sup>

**Мандатот на членовите на Претставничкиот дом трае две години.**

Ваквиот краток рок утврден во Уставот се смета за последица на сфаќањата доминантни при неговото донесување дека **„таму каде што нема избори секоја година започнува тиранија“.** Имено, се сметало неопходно избирачите што е можно почесто да можат да добијат можност да се изјаснат за тоа кој ќе ги претставува во Парламентот.

**Во пракса, мнозинството членови на Претставничкиот дом (и до 80 %) по истекот на двегодишниот мандат повторно биле избирани на оваа функција.** Краткиот изборен период на членовите на Претставничкиот дом бил предмет на критика од практичен аспект. Со оглед на фактот што мандатот на претседателот на САД трае четири години, можно било, а и во практиката тоа се случувало, (за време на владеењето на претседателите Вилсон, Хувер или Труман), на изборите за Претставничкиот дом кои вообичаено се организирале во средината на мандатот на претседателот да победи партијата од која не потекнува претседателот на САД со што се појавувале проблеми во соработката меѓу двете власти. Конкретно,

<sup>214</sup> David Truman, *Federalism and the Party System*, in Arthur MacMahon (ed.), *Federalism: Mature and Emergent*, Doubleday, Garden City, New York, 1955.



постоеле случаи кога акциите и предлозите на шефот на државата биле постојано негирани и критикувани од мнозинството во Претставничкиот дом. Токму затоа било предложено членовите на Претставничкиот дом да се избираат истовремено со изборот на претседателот и со исто времетраење на мандатот од четири години.<sup>215</sup>

Во врска со изборот на членовите на Претставничкиот дом треба да се укаже и на уште **една специфичност во американскиот изборен систем. Станува збор за т.н. изборна геометрија.** Познато е дека во сите држави со повеќепартиски систем се појавувале проблеми во врска со одредувањето на големината на изборните единици. Утврдувањето на изборните единици може да биде прифатливо за една партија, но да нанесе штета на другите партии. **И самата практика на кроење и прекројување на изборните единици во согласност со потребите на доминантната партија е често пати злоупотребувана.** Во американската историја се забележани примери на неверојатни форми на изборни единици што биле вообликувани во согласност со доминантната територијална групираниост на приврзаниците на една или на друга партија. Така, можело да се видат изборни единици што личеле во форма на гуштер, на чекан и слично. **Оваа техника на прекројување на изборните единици во изборната теорија е позната како gerrymandering.** Називот на техниката за прв пат бил употребен **во државата Масачусетс каде била формирана една изборна единица што наликувала во форма на гуштер. Со оглед на фактот што тогашниот демократски гувернер од Масачусетс, за чие добивање на мандатот и се оформила ваква изборна единица се викал Gerry, на шега оваа операција била наречено според формата (гуштер) и според името на гувернерот, односно Gerry-Mander. Оттогаш наваму изразот gerrymandering се користи за да се означи секоја постапка со која се злоупотребува изборната геометрија во функција на одредена политика.**

Со Претставничкиот дом претседава спикер. За разлика од неговиот англиски колега кој мора да остане политички и партиски неутрален додека ја извршува функцијата, спикерот на Претставничкиот дом е посебно партиски ориентиран. Свои кандидати за избор на спикер предлагаат двете партии што имаат свои членови во домот, при што за конечниот избор на спикерот секогаш последен збор има мнозинската партија.<sup>216</sup>

Спикерот на Претставничкиот дом е вистински претседател на Домот кој располага со бројни овластувања (на пример, спикерот има исклучиво право да дава или да одзема збор на член) што отворено ги користи во корист на својата партија.

215 Hinckley, Barbara, Congressional Elections, Congressional Quarterly Press, Washington, D.C., 1981, The Politics of Congressional Elections, Yale University Press, New Haven, Conn, 1980.

216 Barbara Hinckley, Stability and Change in Congress, Harper and Row, New York, 1982, (стр. 163-186).

**Секоја од партиите во Претставничкиот дом има свој лидер (floor leader), кој му помага на спикерот на сличен начин како и во британскиот Дом на комуни. За разлика од т.н. камшици (whips) кои имаат далеку поголемо значење во Домот на комуните, партиските лидери во Претставничкиот дом се со помали права, бидејќи партиите во Домот се организирани во посебни партиски одбори за политика. И двете партии имаат своја партиска организација во Претставничкиот дом. Организацијата на Демократската партија се нарекува кокус (caucus), додека на Републиканската партија конференција (conference). И во двете организации се расправаат значајни прашања кои се на дневен ред на седниците на Претставничкиот дом.**

За разлика од британските колеги кои се обврзани да гласаат за точките на дневен ред како што претходно биле партиски договорени, пратениците во Претставничкиот дом не се задолжени да гласаат стриктно според договореното. Многу ретко се случува во партиските организации да се донесе одлука со која се констатира обврска на членовите на Домот за одредено прашање да мораат да ја следат „партиската линија на размислување“, односно да гласаат на конкретен начин.

**Од ова може да се заклучи дека во САД, за разлика од Велика Британија, поимот партиска дисциплина речиси и да не постои.**

Понекогаш извршната власт, или она што во САД се нарекува сојузна администрација, има вистинска мака да спроведе некој предлог во Претставничкиот дом. Често пати во Домот полесно се обединуваат оние што се „против“ предлогот на администрацијата, отколку оние што се „за“ него. **Значи, без оглед со какво мнозинство располага „нејзината“ партија во Домот, администрацијата никогаш не може да биде сигурна во успехот на своите предлози.** Оваа состојба е резултат на следните причини:<sup>217</sup>

- **Прво**, исклучително слабото ниво на партиска дисциплина во сите американски партии;
- **Второ**, членовите на Претставничкиот дом почесто се групираат според регионалната/струковата припадност, а многу поретко врз основа на партиската припадност. Не ретко се случува на ист начин да гласаат пратениците на Републиканската и пратениците на Демократската партија од јужните држави на САД. Исто така, многу често се случува да се здружат приврзаниците на агресивната линија на надворешната политика (т.н. „јастреби“ кои се противници на т.н. „голуби“), без оглед дали припаѓаат на Демократската или на Републиканската партија и слично.

217 Rowland Evans and Robert Novak, Lyndon B. Johnson, The Exercise of Power, New American Library, New York, 1966, Ralph K. Hitt, Democratic Party Leadership in the Senate, American Political Science Review, Vol. 55, No. 2, June 1961, (стр.333-344).

\* \* \*

Сенатот како претставнички дом на федералните единици на САД е сочинет од 100 члена, односно по два члена од секоја федерална држава. Ваквиот паритетен состав, што подоцна е копиран при организирањето на федералните парламенти во поголем број федерации во светот, е израз на правната еднаквост на сите држави независно од тоа дали станува збор за големи или за мали.

**Во Сенатот на САД два члена има држава со големина како Калифорнија која денес има повеќе од 35 милиони жители (што претставува 12 % од вкупното население на САД), но и една Алјаска која има околу 700.000 жители<sup>218</sup>.**

Сенатот како втор дом во Конгресот има конфедеративно потекло, бидејќи по усвојувањето на Уставот на САД одреден период **сенаторите биле бирани од страна на законодавните тела на државите-членки**. Сепак, во 1913 година, со уставниот **амандман бр. 17** било предвидено организирање непосредни избори и за членовите во Сенатот во секоја држава одделно.

**Непосредниот начин на избор на сенаторите означил конечно раскинување со конфедералното минато на државата.** Според Уставот, кандидат за член на Сенат треба да ги исполни следните услови:<sup>219</sup>

- › **Прво, да има возраст од најмалку 30 години;**
- › **Второ, да е државјани на САД најмалку 9 години;**
- › **Трето, во моментот на изборот да има жителство во федералната држава каде се кандидира.**

**Мандатот на сенаторите изнесува 6 години. Тој е три пати подолг од мандатот на членовите на Претставничкиот дом, со тоа што на секои 2 години кога се организираат изборите за членови на Претставничкиот дом се организираат и избори на 1/3 од вкупниот број сенатори.** Значи, 1/3 од составот на Сенатот се обновува секоја втора година и овие избори се одржуваат во исто време кога и изборите за членовите на Претставничкиот дом. Во пракса поголем број од сенаторите повторно се реизбира, така што не се ретки случаите одредени членови да припаѓаат на овој Дом со децении.

Во времето кога се донесе Уставот на САД идејата била Сенатот:

- › **Прво, да биде претставник на сите федерални единици подеднакво;**

<sup>218</sup> Податоците се преземени од Американското пописно биро и се однесуваат на 2016 година.

<sup>219</sup> Guide to Congress, 3d ed. Congressional Quarterly Press, Washington, D.C., 1982, A massive compendium of information on congressional structure and process.

- › **Второ**, да биде застапник на правата на федералните единици на сојузно ниво;
- › **Трето**, како помало тело составено од одбрани личности (на самиот почеток од усвојувањето на Уставот на САД, Сенатот броел 26 члена, односно по два члена од 13 држави членки на САД), во случај на засилен „радикализам“ на Претставничкиот дом, Сенатот требало да ја одигра улогата на „кочница“. Во однос на надлежностите на претседателот на САД, Сенатот треба да одигра улога на советодавен орган, односно да ја одигра улогата на орган кој би ги потврдувал меѓународните договори и именувањата направени од страна на претседателот.

Ваквите очекувања за Сенатот главно не се оствариле во праксата од следните причини:

- › **Прво**, бројот на државите членки на САД драстично се зголемил, така што од првите 13, тој се зголемил на 50, со што се зголемил и бројот на членовите во Сенатот;
- › **Второ**, бил променет начинот на избор на членовите во Сенатот преку воведување на непосредните избори;
- › **Трето**, јакнењето на значењето на партиската припадност на членовите на Сенатот посебно со воведувањето на непосредните избори.

**Сенатот остана еден од двата дома на сојузниот Конгрес што ужива посебна физиономија и улога, но без карактеристиките својствени за него на почетокот од неговото постоење.**<sup>220</sup>

Со Сенатот претседава потпретседателот на САД. Потпретседателот на САД иако претседава со овој Дом, тој не е негов член, ниту, пак, има право на глас кога се усвојуваат одредени акти или кога се преземаат одредени дејствија, освен во случај на поделеност на гласовите, кога гласот на потпретседателот е одлучувачки да се донесе одредена одлука.

Од редот на своите членови Сенатот избира и т.н. **привремен претседател – President pro tempore** кој го заменува потпретседателот во претседавањето со Сенатот во случај на негова отсутност. Тој секогаш доаѓа од редот на мнозинската партија.

Во Сенатот, на сличен начин како и во Претставничкиот дом, се избираат партиски водачи од мнозинската и од малцинската партија кои имаат своја организација во Домот.

---

220 Congress and the Nation, Congressional Quarterly Press, Washigton D.C., Vol. 1-6, Massive volumes which record congressional actions.

Во Сенатот, исто како и во Претставничкиот дом, партиската припадност на сенаторите не доаѓа секогаш до израз при гласањето, односно и во овој Дом не постојат стриктни обврски за придржување до „партиските линии“ на размислување на неговите членови што е последица на недоминантноста на партиската дисциплина.

\* \* \*

Одделеноста на законодавната од останатите власти, а, пред сè, од извршната, се согледува преку **уставното начело на инкомпатибилност меѓу функцијата член на Конгресот со некоја друга служба во надлежност на федерацијата. Со ова начело се оневозможува на мнозинството членови на Конгресот да им припаднат одделни ресори во кабинетот раководен од претседателот на САД.**

За разлика од парламентарниот систем, кој е заснован на начелото на компатибилност на функциите, во претседателскиот систем има обратна ситуација, односно постои изрична забрана членовите на Конгресот да можат да бидат истовремено и членови на кабинетот.

Кон целосната теоретски замислена одделеност на двете функции на власта придонесува и фактот што **членовите на кабинетот немаат право да присуствуваат на седниците на двата дома, ниту, пак, имаат право да земаат збор во дискусиите на Конгресот.** Од друга страна, пак, неопходноста од контакт меѓу законодавната и извршната власт бара во праксата да се даде можност за **присуство на членовите на кабинетот на одделните седници на одборите во двата дома на Конгресот.**

Ако се мери значењето на секој од домовите на Конгресот, може да се констатира дека **Сенатот ужива одредени предности во однос на Претставничкиот дом поради следното:**

- **Прво**, Сенатот е неприкосновен во однос на одобрувањето на меѓународните договори што ги склучува претседателот на САД во име на САД, како и при именувањата на највисоките државни функционери;
- **Второ**, ваквите овластувања на Сенатот му даваат одредени механизми како да влијае врз работата на претседателот на САД, што не е случај со Претставничкиот дом;
- **Трето**, членовите на Сенатот имаат три пати подолг мандат од членовите на Претставничкиот дом;
- **Четврто**, должината на мандатот и специфичната „политичка“ тежина на се-

- наторите е далеку поголема за разлика од членовите на Преставничкиот дом;
- › **Петто**, Сенатот е релативно помалубројно тело (100 члена на Сенатот наспроти 435 члена на Преставничкиот дом) од Преставничкиот дом што го прави овој дом да има карактер на поексклузивно/попосакувано тело.

Седниците во Конгресот започнуваат и завршуваат на ист ден секоја година, а траат непрекинато од јануари до јули.

На 3 јануари, по новогодишните празници, двата дома се состануваат на заедничка седница на која претседателот на САД има свое обраќање кое е познато како упатување **Порака за состојбата на Унијата – State of the Union Adress**.

Во ова обраќање претседателот на САД на народните избраници, како и на граѓаните на САД, им ги соопштува своите позиции во однос на клучните внатрешно-политички и надворешно-политички прашања.

Исто така, на 3 јануари, секоја четврта година, двата дома на американскиот Конгрес заседаваат за на формален начин да го прогласат победникот на изборите за претседател на САД.

Освен во овие два случаја, заедничка сесија на двата дома на Конгресот може да се одржи единствено во одредени исклучителни случаи. Во најголем дел од случаите двата дома работат одвоено.

Основните акти што ги носи Конгресот се законите (statutes).

Формално-правно, со правото на законодавна иницијатива располагаат исклучиво членовите на Конгресот. Ова решение е воведено во согласност со начелото на поделба на власта. Меѓутоа, ова решение е порано било во спротивност со барањата за „живот“ и позначајна улога на извршната власт насекаде во светот, па и во САД. Така, **годишната Порака за состојбата на унијата што претседателот му ја упатува на Конгресот во голема мера ја содржи и законодавната програма на сојузната администрација, која во текот на секоја година чувствува потреба да биде променета со донесување нови или со измена на постојните закони**. Како секаде во светот, така и во САД, органите на државната управа ги изработуваат најголемиот број од нацрт-законите, но тие формално-правно не се овластени да ги поднесуваат пред Конгресот. Наместо нив тоа го прави некој од членовите на Конгресот, односно, пред сè, членовите на партијата на која припаѓа и самиот претседател.<sup>221</sup>

Членовите на Конгресот многу го користат своето право на законодавна иницијатива. Ваквата состојба во добар дел произлегува и од барањата на нивните изби-

221 W. Willson, Congressional Government, New York, 1956, (стр. 82-85).

рачи, односно од различните интереси на групите за притисок.

Во начело, законските предлози можат да бидат поднесени во кој било дом на Конгресот, при што во согласност со Уставот, за законските предлози за финансиските прашања или за собирањето буџетски приходи прво мора да се изјасни Претставничкиот дом.

Во пракса, најголемиот број од законските предлози се поднесуваат до Претставничкиот дом, а дури потоа, откако ќе бидат усвоени во него за нив расправаат членовите на Сенатот.

Во случај на несогласување со предлозите во двата дома се формира т.н. **Одбор за конференција составен врз паритетна основа од членовите на двата дома**. Се тврди дека околу 1/10 од законските предлози доаѓаат на разгледување пред овој одбор со задача да ги усогласи ставовите на двата дома.

Без согласност од двата дома законскиот предлог не може да стане закон.

Секој законски предлог мора да пројде низ три читања во домовите.

- › **Првото читање е, всушност, самото констатирање на предлогот заедно со утврдување на бројот под кој е заведен и неговиот назив. Потоа законскиот предлог се упатува пред соодветен одбор.**
- › **Врз основа на добиениот извештај од одборот во домовите се води расправа (второ читање), која многу е кратка;**
- › **По завршувањето на оваа расправа се пристапува кон конечно усвојување на законот, односно се одвива постапката на трето читање.**

Ако домовите не стигнат во текот на двегодишниот период да усвојат некој законски предлог во истоветен текст, или ако претседателот со користењето на **целното вето – pocket veto** не го потпише усвоениот предлог, тогаш истиот мора да биде поднесен до двата дома во новоизбраниот состав и повторно да го помине целиот пат предвиден за усвојување на закон.

Освен закони, Конгресот донесува и **заеднички резолуции – joint resolutions**, од кои најважни се оние со кои се утврдуваат амандманите на Уставот.<sup>222</sup>

За разлика од законите, овие резолуции не се испраќаат до претседателот на САД на потпис (нема право на вето над нив). Секој дом посебно донесува и **конкурентни резолуции – concurrent resolutions**, кои, исто така, не одат на потврда кај претседателот на САД.

222 B. Hineley, *Stability and Change in Congress*, New York, 1978.

Одлуките во домовите се донесуваат со гласање што се одвива на различни начини:

- › **Прво**, со гласно изјаснување „за“ или „против“ од страна на пратениците;
- › **Второ**, со кревање рака;
- › **Трето**, со писмена прозивка;
- › **Четврто**, со излегување од левата или од десната страна на салата за седници.

За разлика од Британскиот парламент во кој, во нормални услови, нема случаи на **опструкции во парламентарната работа**, во Конгресот на САД попречувањето на работата на домовите преку опструкции е прилично честа појава, при што за остварување на таа цел се користат различни средства:

- › **Прво**, се поднесуваат различни предлози што на сличен начин го разгледуваат прашањето за кое се расправа, или преку поднесување на барање за поединечно гласање на пратениците;
- › **Второ**, преку напуштање на пратениците на салата за седници со цел да се остане без кворум за одлучување;
- › **Трето**, преку доставување различни предлози што имаат за цел натамошно одолговлекување на расправата;
- › **Четврто**, преку практикување невообичаено долги говори на пратениците (се читаат долги документи, па дури и цели книги или други материјали).

Должината на траењето на говорите во домовите не е ограничена, така што одделни пратеници имаат право и со часови да се задржат на говорница. Оваа појава на одолговлекување на седниците од страна на пратениците во теоријата е позната како опструкција. **Опструкцијата е честа појава и во законодавните тела** на федералните единици. Апсолутниот рекорд во должината на говорот го држи сенаторот Сторм Турмонд (Strom Thurmond), демократ од Јужна Каролина, кој во 1957 година говорел непрекинато 24 часа и 18 минути.<sup>223</sup>

Со помош на користење разни видови опструкции може да се одолжи усвојувањето на одделен законски предлог или, пак, целосно да се спречи неговото донесување преку парализирање на работата на некој од двата дома во Конгресот. За да се спречат ваквите видови опструкции, Деловникот за работа на Претставничкиот дом предвидел повеќе начини за заклучување на расправите, додека во Сенатот е утврдено дека во интерес на скратување на расправата може да бидат донесени посебни правила кои ќе ги оневозможат обидите на пратениците за опструкција.

Големо значење во работата на Конгресот имаат постојаните одбори што се среќаваат во двата дома. До 1946 година бројот на одборите бил исклучително го-

223 Ibid, W. Willson



лем. Така, во рамките на Претставничкиот дом постоеле вкупно 61 одбор, додека во Сенатот дури 74 одбори.<sup>224</sup>

Постоењето на големиот број одбори довело до преклопување на нивните надлежности и оптоварување на членовите на домовите да бидат истовремено членови на повеќе одбори, поради што по 1946 година бројот на одборите бил многу намален. Денес постојат одбори што се занимаваат со уредување на голем број прашања, почнувајќи од оние за земјоделството, армијата, буџетот или за судството, па сè до одбори што се занимаваат со прашања за користењето на природните ресурси, транспортот, истражувањето на вселената и слично.

Постојат и посебни **одбори за правила - committies on rules** со надлежност да ги дефинираат правилата од деловнички карактер за работата на домовите.

Освен постојните одбори, постојат и заеднички одбори или комисиии. Такви се на пример, одборот за конгресната библиотека, одборот за документација, одборот за одданочување и слично.

Постојаните одбори се избираат по изборот на членовите на Претставничкиот дом, односно по делумното обновување на составот на Сенатот. Постои непишано правило во составот на одборот да се избераат повторно истите членови ако тие повторно се избрани за членови во домовите. Се вели дека персоналниот состав на одборите се менува бавно и постепено. Изборот на членовите на постојаните одбори го врши посебен Одбор за одбори сочинет од членови на двете партии.

Во работата на одборите посебна улога играат нивните претседатели кои се сметаат дека се вистински господари во нивната работа. Претседателските места во сите постојани одбори ги држи партијата што има мнозинство во домовите.

До неодамна било утврдено правилото претседателските места да им припаѓаат на членовите на мнозинската партија во домот со најдолг стаж. Во пракса тоа значело претседателот на одборот откако ќе дојде на функција останува таму сè додека е биран од страна на избирачите во домот. Негативната последица што произлегла од ова се состои во тоа што овие места секогаш им биле доделувани на постарите лица, помалку активните партиски членови со доминантно конзервативна определба, на штета на помладите и поспособните поединци на кои им бил скратен пристапот до овие позиции.

Како пример за ваквата состојба се наведува времето на владеењето на претседателот на САД, Џон Кенеди, кога претседателите на одделните одбори имале и повеќе од 70, 80, па дури и 85 години, што било причина за чест судир меѓу младите

224 Ibid, Vučina Vasović, Savremene Demokratije I, (стр. 180-182).

и динамични членови на „екипата“ на Кенеди, од една, и конгресните одбори, од друга страна.

Во почетокот на 70-те години на 20 век, ова правило повеќе не било во примена. Денес изборот за претседател на кој било одбор се врши со тајно гласање од страна на членовите во одборот, при што предвид се зема припадноста во партијата што има мнозинство во Конгресот, а не само возраста на членот.

\* \* \*

Во врска со законодавната постапка, по првото читање одреден законски предлог од Претставничкиот дом или од Сенатот задолжително се упатува до надлежниот одбор.

По правило, одборите на почетокот од својата работа по некој законски предлог организираат **јавна расправа – public hearing** на која, освен предлагачите, се повикуваат и сите заинтересирани лица или претставници на органи (меѓу кои и претставници на групите за притисок, лобистите) на кои им се дава можност да го изнесат своето мислење во одборот.

По завршувањето на јавната расправа, што може да трае и многу долго, одборот на затворена седница пристапува кон одлучување, при што крајниот резултат може да биде различен<sup>225</sup>:

- **Прво**, одборот може да донесе одлука да го поддржи предлогот;
- **Второ**, одборот може да поднесе предлог за измена или за дополнување на предлог-законот;
- **Трето**, одборот може и самиот да подготви нов, сосема различен предлог;
- **Четврто, одборот може да го „погреба“ предлогот, при што за него и во врска со него нема да поднесе никаков извештај на пленарна седница.** Ваков краен резултат имале повеќе од 3/4 од поднесените законски предлози. Ова право на одборот кое често го користи, сведочи за огромната улога што тие ја имаат во рамките на двата дома во Конгресот. Веројатно, мнозинството од законските предлози, со оглед на својата безначајност или бесмисленост, и не заслужуваат подобра судбина, но може да се случи членовите на одборите, поради одредени свои убедувања да одлучат да ги „погребаат“ дури и многу корисните законски предлози.

Вистинските расправи по повод некој законски предлог се водат во соодветните одбори, односно тие стануваат вистински мали законодавци. Последиците од ваквата реалност се повеќебројни:

<sup>225</sup> Antoljak, D.S., *Politički sistem Sjedinjenih Američkih Drzava*, Zagreb, 1983.

- › **Прво**, Претставничкиот дом и Сенатот го губат своето првично значење, бидејќи расправите во нив имаат често пати само формален карактер;
- › **Второ**, граѓаните немаат можност да остварат потполна контрола во работата на законодавната власт;
- › **Трето**, законодавната политика и законодавната програма ја немаат земено предвид неопходната кохерентност, бидејќи нивната реализација е препуштена на специјализираните одбори, меѓу кои обично нема никаква соработка и договор.

**Вудро Вилсон во своето дело „Владата на САД“ од 1908 година жестоко ја критикувал ваквата улога на одборите, констатирајќи дека суштината на американскиот систем на власт лежи во власта на постојаните одбори на Конгресот.**

Големото значење на постојаните одбори на Конгресот лежи во фактот што преку нив се остваруваат најнужните облици на контакт меѓу законодавната и извршната власт. Членовите на кабинетот не одговараат за својата работа пред Конгресот, односно тие не присуствуваат на неговите седници и не се обврзани да одговараат на поставените прашања и интерпелации (кои и не постојат), така што ако ги нема и одборите, би постоело отсуство на неопходната соработка меѓу двете власти.<sup>226</sup>

**Освен постојаните одбори, повремено двата дома формираат и ад хок одбори со задача да извршат законодавна истрага – legislative investigation.**

Нивната задача е целосно испитување на проблемите што можат, но не мораат да бидат предмет на законодавна обработка.

Овие одбори (познати како истражни одбори) влегле во политичкиот живот на САД во последните неколку децении од 20. век. Некои од овие прашања предизвикале сериозен интерес во целата американска јавност, како, на пример, прашањата поврзани со регулирање на производството на муниција, со скандалите во нафтената индустрија, со реорганизацијата на администрацијата, со слабостите при водењето на војната во Кореја, со работата на синдикатите и слично.

**Посебно познат во почетокот на 50-те години на минатиот век бил Макартиевiot одбор за испитување на субверзивните антиамерикански дејствија за што во времето на антикомунистичката хистерија, каква што владеела во тој период во САД, одговарале многу луѓе со напредни сфаќања.**

---

<sup>226</sup> Beard, A.C., American Government and Politics, New York, 1953, Anderson, W.Weidner, E., American Government, New York, 1953.

Овие одбори имале значителни овластувања како кон граѓаните, така и кон извршната власт. Под закана на санкции, граѓаните биле должни да одговорат на повикот на одборот во својство на сведок. **Тие, во согласност со петтиот амандман на Уставот на САД имале право да одбијат да сведочат против себе или во случаи кога на себеси ќе си нанесат морална или друг вид штета.**

## Глава 3: Законодавната власт во Франција

---

Според Уставот од 1958 година, Парламентот на Франција е дводомен составен од:

- › Национално собрание и
- › Сенат.

Дводомната структура на Парламентот во Франција има традиционален карактер. Имено, само во три случаи од француската уставно-правна историја, Парламентот бил еднодомен. Тоа било според уставите од 1791, 1793 и 1848 година. Еднодомниот Парламент, исто така, бил предвиден и со нацрт-уставот отфрлен на референдумот од 1946 година.

Револуционерната концепција за еднодомната структура на Парламентот не наишла на плодно тло во Франција. Буржоаската Франција речиси секогаш во Сенатот (во т.н. „Дом за размислување“) гледала брана што требала да ги стопира силните бранови на несакани социјални промени. Токму Сенатот се гледал како дом за спас на земјата од евентуалните влегувања во непромислени политички и севкупни авантури. И навистина Сенатот во повеќето случаи одигра одбранбена улога во повеќе периоди од развојот на уставноста во Франција.

Но, треба да се напомене дека дводомната структура на Францускиот парламент не секогаш покажувала исти одбранбени својства и ефекти што најмногу се гледало низ призма на позицијата на Горниот дом во системот на организацијата на власта на државата. Така, вториот, Горен дом (кој, освен за време на Четвртата Република секогаш го носел називот Сенат) во различните периоди од развојот на уставноста имал различен статус и овластувања.

**Националното собрание** во Францускиот парламент е првиот, Долниот дом, што се смета за општо претставничко тело избрано преку општи и непосредни избори. Неговите пратеници се избираат за мандат од пет години.

Во согласност со уставните одредби од 1958 година, еден пратеник се избира од просечно 100.000 избирачи, при што од секој департман мора да бидат избрани најмалку двајца пратеника.

Националното собрание денес брои вкупно 577 члена од кои<sup>227</sup>:

- › **Прво**, 539 се избираат од територијата на Франција;
- › **Второ**, 27 се избираат од прекуморските департмани, односно територии и
- › **Трето**, 11 се избираат од страна на француските државјани во дијаспората.

Изборите се униноминални, односно во секоја изборна единица се избира по еден пратеник. Во Петтата Француска Република повторно е воведен мнозинскиот изборен систем со два изборни круга. Бидејќи системот на пропорционалното претставништво што бил применет во Четвртата Француска Република бил обвинуван за недостатоци и постоење поголем број слаби политички партии, со воведувањето на мнозинскиот изборен систем се сметало дека ќе се помогне кон полесно формирање на парламентарното мнозинство, што делумно и се остварило.

**Изборите се остваруваат во два изборни круга. Избран во првиот круг се смета оној кандидат што освоил апсолутно мнозинство од избирачите, под услов тие да претставуваат најмалку  $\frac{1}{4}$  од запишаните избирачи во избирачкиот список. Ако никој не го добил потребното мнозинство, се пристапува кон гласање во втор круг, при што за победа е потребно релативно мнозинство од избирачите. Во вториот круг можат да учествуваат само оние кандидати за кои во првиот круг гласале најмалку 12,5 % од запишаните избирачи.**

Ваквиот изборен систем има практична последица во смисла што во вториот круг (речиси никој не може да го освои потребното мнозинство во првиот круг), гласовите на избирачите во најголем број од случаите се концентрираат околу двата кандидата кои добиле најмногу гласови во првиот круг. Тоа по правило се кандидатите од левицата и десницата.

**Традиционално, Сенатот се избира на посредни избори на начин што како што вели Уставот се „обезбедува претставништво на територијалните заедници на Републиката“. Мандатот на сенаторите изнесува 9 години.**

Изборниците за сенатори се пратеници, членови на департманските општински совети и делегати на општинските совети – значи лица кои и самите се избрани од страна на граѓаните. Оттука, сенаторите се избраници од избраните.

Во изборите за сенатори учествуваат три според бројот мошне различни групи на изборници:

- › **Прво**, изборници се пратениците во Националното собрание;
- › **Второ**, изборници се членовите на општинските совети;

<sup>227</sup> Според податоците од 2017 година.

- › **Трето**, изборници се и делегати на општинските совети.

Најголемиот дел од изборниците се делегатите од општинските совети. Со оглед на тоа дека во Франција има преку триесетина илјади општини во кои преовладуваат општините со помал број жители, јасно е дека таквите општини, пред сè, оние од рурален карактер, се најбројно застапени во изборното тело за сенаторите.

**Поради ова, за Сенатот на Петтата Француска Република може да се каже истото што и за Сенатот на Третата Република, односно дека е „голем совет на француските општини“, односно дека Сенатот е „Дом на земјоделството“, што истовремено зборува и за неговиот претежно конзервативен карактер.**

Изборите се извршуваат по департмани. Вкупниот број сенатори, кој денес брои 348<sup>228</sup>, се дели по департмани сразмерно на бројот на нивното население. Ако во департманите се избираат помалку од пет сенатори, изборите се мнозински, а ако се избираат повеќе од пет (што е случај само во 15 најголеми департмани), се применува системот на пропорционално претставништво. Во првиот случај изборите се организираат во два изборни круга.

Сенаторите се избираат на девет години, со тоа што секоја трета година се обновува по 1/3 од сенаторските места.

За разлика од Националното собрание, Сенатот никогаш не се распушта. Двата дома на Парламентот се состануваат без посебни процедури на повикување на две редовни годишни заседанија:<sup>229</sup>

- › **Првото** што започнува на 2 октомври и според Уставот трае 80 дена, и
- › **Второто** што започнува на 2 април и може да трае најмногу 90 дена.

**Ова значи дека Парламентот заседава најмногу 170 дена, што е скратување на времето во кои Парламентот заседава (во време на Четвртата Република заседаваше најмалку седум месеци, а по правило и подолго).**

**Уставот од 1958 година ја има предвидено можноста од свикување вонредни заседанија на барање на првиот министер или на барање на мнозинството членови на Националното собрание со однапред утврден дневен ред. Вонредното заседание може да трае најдолго 12 дена.**

Системот на помошни работни тела и парламентарни комисии е значително изменет во однос на состојбата во Третата и Четвртата Република. Со желба да ги отстра-

228 Според најновите податоци од 2017 година.

229 Ирена Пејиќ, Парламентарно право, Правни факултет Ниш, Центар за публикациије, 2006, (стр.97).

ни недостатоците на претходниот систем (кој водеше кон слабеење на улогата на владата), уставотворецот во 1958 година најнапред утврди дека во секој дом треба да се организираат само по 6 постојани комисији, со членови избрани пропорционално на бројот на припадниците на одделните парламентарни (партиски) групи.

При тоа, комисиите се делат на:

- › **Прво т.н. „студиски групи“ кои немаат право на одлучување.** Станува збор за шест такви постојани комисији во Националното собрание: комисијата за културни и социјални работи; за надворешни работи; за народна одбрана и вооружени сили; за финансии; за општа економија и план; за уставни закони, законодавство и управа на Републиката; за производство и размена;
- › **Второ, специјални ад хок комисији со цел разгледување на текстовите на одредени нацрт-закони.** Тие имаат по 31 член и се распуштаат веднаш по усвојувањето или по отфрлувањето на нацрт-законот.
- › **Трето, анкетни, односно контролни комисији од привремен карактер,** и
- › **Четврто, посебни комисији** (на пример, пресметковна комисија, мешовити паритетни комисији итн.).

Втората значајна разлика во работата на Парламентот во Петтата, од една, и во Третата и Четвртата Република, од друга страна, е во пленумите на работа на домовите. На пленумите се расправа за нацрт-законите поднесени од владата со тоа што комисиите имаат право само да предлагаат измени и дополнувања на владиниот предлог или нацрт-текст на законот без право да прават побитни измени во нив. Имајќи го предвид изнесеното, може да се констатира дека значењето на парламентарните комисији во Петтата Француска Република е намалено, бидејќи тие се сведени на ниво на помошни работни тела кои ги вршат само работите од технички карактер за пленумите.

Во поширок контекст и овој факт треба да придонесе кон јакнење на позицијата на владата и нејзините односи со Парламентот. **Начелно, за донесување закон е потребна согласност на двата дома: законот се смета за усвоен тогаш кога за него ќе се согласат двата дома со истата содржина.**

**Во случај да не може да се постигне согласност за законот во двата дома, се формира мешовитата паритетна комисија која настојува да ги усогласи ставовите на двата дома.<sup>230</sup> Меѓутоа, ако мешовитата комисија не успее да усвои заеднички текст или, пак, ако тој текст не биде прифатен во двата дома, владата има овластување да донесе одлука законот да го довери на Националното собрание, што значи дека конечната одлука за усвојување на закон ја донесува самото Национално собрание. Во овој случај наместо редовно**

230 Ирена Пејић, *ibid.*, *op.cit.* (стр.195).



постојниот бикамерализам со рамноправна улога на Сенатот во донесувањето на законите, со одлука на влада се воведува вид на монокамерализам, со решение слично на она од Четвртата Република, кога Советот на Републиката располагал само со можноста за суспензивно вето на законите. Ова овластување на владата може да биде од посебно значење во случај кога мнозинството во Националното собрание е од една партија (односно, коалиција од партии), а мнозинството во Сенатот од друга, односно други партии. Во ваков случај владата би можела да бара согласност или од двата дома, или само од Националното собрание – зависно од тоа што е попроблематично. Ова важи и за донесувањето на обичните закони.

Во поглед на органските закони се појавила разлика во однос на нивното усвојување под претпоставка постапката на усогласување во двата дома да не успее, бидејќи се бара апсолутно мнозинство од членовите на Националното собрание. Исто така, кога се во прашање органски закони што се однесуваат на Сенатот, тогаш тие мораат да бидат усвоени во двата дома со идентичен текст.

Значи, до промена на статусот, овластувањата и организацијата на Сенатот не може да дојде без негова согласност.

### **Шарл де Гол во 1969 година предложил реформа на Сенатот.**

Реформата се однесувала на составот, организацијата и овластувањата на Сенатот. Со нацрт-законот кој бил изнесен на референдум било предвидено Сенатот да го сочинуваат две категории членови. Од вкупно 323 члена, 160 од нив требало да ги претставуваат територијалните заедници од метрополите, а 13 прекуморските департмани и територии. Начинот на избор бил сличен со постојниот, односно биле применети посредните избори по региони, како нови единици на локалната самоуправа. Вториот дел од членовите, вкупно 146 биле претставници од економските, социјалните и културните дејности, именувани, односно делегирани од страна на соодветните организации. Ако овој предлог бил прифатен, ќе дошло до укинување на постојниот Економски и социјален совет. Мандатот на сенаторите траел шест години.

Новиот Сенат требало да имала чисто советодавна улога која требало да дава свои мислења за нацрт-законите од економските, социјалните, културните и административните области. Во поглед на законите од „политички“ карактер, Сенатот требало да се изјаснува само кога Националното собрание би им упатило конкретни нацрти на разгледување. Усвојувањето на овој предлог би значело и дефинитивно укинување на бикамерализмот.

**Меѓутоа, на референдумот од 27 април 1969 година мнозинството граѓани на Франција гласаа против предложените реформи на Де Гол и во делот на Сенатот работите останаа непроменети.**

Примената на начелото на поделба на власта за која се залагаше напредната буржоаска теорија кон крајот на 18 век, подразбираше постоење на три основни државни функции:

- › **Прво**, функција поврзана со донесувањето на законите (законодавна власт);
  - › **Второ**, спроведување, односно применување на законите (извршна власт), и
  - › **Трето**, одлучување во случаи на кршење на законите (судска власт).
- За остварување на секоја од овие функции треба да се грижат посебни органи:
- › **Прво**, законодавната функција треба да ја остварува општото претставничко тело, Парламентот;
  - › **Второ**, извршната функција е концентрирана во посебните извршни органи, односно во владата;
  - › **Трето**, судската функција ја вршат судските органи.

Станува збор за распределба на овластувањата во согласност со материјалниот критериум. Меѓутоа, со оглед на значењето на законите како „израз на општата волја“ неопходно е Парламентот да има можност на контрола над работата на владата, како и на законите кои таа ги спроведува. Со тоа, **меѓу двата органа се воспоставува и посебен однос на надреденост и подреденост кој практично се сведува на одговорност на владата за својата работа пред Парламентот.**

Ваквата основна, поедноставно изложена концепција, временски трпела одредени промени, дури и до степен на одредени деформации, но во основа била прифатена во сите земји со парламентарен систем. Разбирањето на односот меѓу Парламентот и владата во Петтата Француска Република бара вниманието да биде насочено кон два момента:

- › **Прво**, распределбата на овластувањата меѓу Парламентот и владата;
- › **Второ**, начинот на остварувањето на одговорноста на владата.

Уставот од 1958 година изврши единствена „правна револуција“, во смисла што улогата на Парламентот и владата во создавањето на општите правни норми во голема мерка ја измени споредено со дотогашните, класични решенија. Секаде во светот, парламентот, како законодавен орган е единствениот овластен орган да донесува закони и со нив примарно и оригинерно да ги регулира сите прашања за кои смета дека треба да бидат уредени на соодветен начин.

**Во донесувањето на законите, Парламентот е ограничен единствено со Уставот: само ако некоја материја со Устав е изрично изземена од надлежноста на Парламентот, тој не може да ја регулира со закон. И обратно, ако со Устав му е наредено некоја материја да ја регулира со закон, тој тоа е должен да го стори. За сè друго, тој е слободен во своето одлучување.**

**Слободен е и во проценката за која материја да донесува закони.**<sup>231</sup>

**Од друга страна, извршната власт, односно владата насекаде во светот, во начело, е овластена да ги извршува законите, но и детално да ги регулира прашањата со предлог-закони. Владата е должна да подготвува предлог-закони, но и свои општи правни акти, од кои најтипична е уредбата.** Поради потребата од брзо, ефикасно и стручно регулирање на одделните области во практиката влезе и нов механизам на т.н. „делегирано законодавство“, чија основна карактеристика е во тоа што Парламентот ѝ делегира на егзекутивата право на нормативно регулирање и овластување. Станува збор за иницијално и примарно регулирање на одредени општествени односи кои на владата ѝ е оставено да ги регулира со уредби, односно со уредби со законска сила што имаат иста правна сила како и законот.

На овој начин, правилото за распределба на нормативните овластувања исклучиво на Парламентот, како и теоретски објаснетиот хиерархиски однос меѓу законите и подзаконските прописи се претвори во фикција. **Парламентот, како државен орган во кој непосредно доаѓа до израз волјата на граѓаните и како единствено овластен орган да донесува закони делумно абдицира во корист на владата која сè позасилено влегува во нормативната надлежност и ја презема улогата на креатор на законите и на политиките во земјата.**

Во Третата и во Четвртата Француска Република биле направени обиди за ограничување, па дури и забрана на практиката за донесување уредби со законска сила, но тие обиди останале без успех. Животот се покажал посилен од правните ограничувања кои биле наметнувани. Со Уставот од 1958 година, во кој како основна карактеристика било предвидено јакнењето на улогата на извршната власт, се има пристапено кон една оригинална прераспределба на нормативните овластувања меѓу Парламентот и егзекутивата.

**Парламентот и натаму останал единствен овластен орган за донесување на законите (нормативни акти кои носат таков назив), но не во сите сфери како до тогаш, туку само во со Устав изрично набројаните области. Значи, неговите законодавни овластувања не биле веќе неограничени, туку ограничени. Надвор од областите набројани во Уставот, Парламентот не може да пристапи кон регулирање на други области. Со други зборови, Парламентот го изгуби законодавниот монопол.** За возврат, владата доби право, не чекајќи го законското овластување, *ex constiutione* иницијално да пристапи кон примарно регулирање на сите останати области со донесување свои прописи кои во теоријата се познати како автономни уредби (тоа се старите уредби со законска сила).

231 Vučina Vasović, *Savremene demokratije I*, Glasnik, Beograd, 2006, (стр.456).

**Според тоа, владата стана главен претпоставен законодавец, а парламентот законодавец по остаток. Парламентот во Петтата Француска Република, иако остана главен законодавен орган тешко дека може да се нарече вистинска законодавна власт.**

Областите во кои Парламентот има право да донесува закони се утврдени во членот 34 од Уставот. Уставот прави разлика меѓу:

- › **Прво**, закони со кои „се утврдуваат правила“ и
- › **Второ**, закони со кои се „одредуваат основните начела“.

Смислата на ваквото разликување лежи во тоа што во првиот случај со законот исцрпно се регулира материјата што е во прашање, додека во вториот случај, „основните начела“ одредени со законот треба да бидат разработени и прецизирани во други прописи. За да избегнеме да ги набројуваме областите што според Уставот спаѓаат во доменот на законското регулирање, може да се констатира воопштено дека станува збор, пред сè, за области за кои класичната теорија смета дека треба да бидат регулирани со закон:

- › **Прво**, правата и должностите на граѓаните;
- › **Второ**, даночната сфера;
- › **Трето**, кривичните дела и казните за нив;
- › **Четврто**, изборите;
- › **Петто**, основните прашања за организацијата на државната и локалната власт.

**Уставот на крајот од член 34 дозволува можност, одредбите од членот да можат „да бидат прецизирани и дополнети со посебни органски закони“ што ја отвори можноста квазиограниченото набројување на областите кои се законски регулирани да можат да бидат проширени. Најчесто, и практиката уочувала вакви проширувања за кои и Уставниот совет и Државниот совет на Франција имале благонаклонет став.**

Наспроти наведениот член 34 од Уставот кој ги одредува „главните области“ кои се регулираат со закон, членот 37 утврдува дека „прашањата што не припаѓаат во законската сфера имаат уредбодавен карактер“. Значи, сите области за кои изрично не е предвидено дека треба да бидат регулирани со закон, без никакви ограничувања можат да бидат регулирани со уредби.

Така владата доби одврзани раце. На неа и било изрично дадено правото со уредби да може да ги менува претходно донесените закони, односно да врши делегализација на материјата. **Во случај Парламентот да ги пречекори со Уставот**

**утврдените граници, и да се најде, под претпоставка во некоја уредбодавна област, на Уставниот совет му е дадено право по барање на претседателот на Републиката или на првиот министер, пред прогласувањето на конкретниот закон, да ја оцени неговата уставност.** Во почетокот од стапувањето на сила на Уставот од 1958 година дојде до вистинска „поплава“ од донесени автономни уредби. Со текот на времето, нивниот број полека опаѓа.<sup>232</sup>

Заклучокот до кој дошле француските автори кога расправале за оваа „конверзија“ на односот меѓу законите и уредбите, е дека во практиката и не дошло до некои спектакуларни промени. Силата на правната традиција се покажала многу посилна, така што законот и натаму бил многу повеќе користен како основен акт за правно регулирање во однос на уредбите.

Инаку, постојната разлика во хиерархијата на актите и натаму е задржана, што се согледува во тоа што автономните уредби како подзаконски прописи мораат да се придржуваат до начелото на легалитет, односно до општите правни начела утврдени во законите и во Уставот. Државниот совет и натаму останува надлежен да покренува управен спор, да цени дали со уредбата не е извршено пречекорување на овластувањата, и во таков случај уредбата да ја поништи.

**Под одредени услови, владата освен автономни уредби има право да донесува и т.н. ордонанси, кои во основа имаат карактер на старите уредби со законска сила.**

**Одобрението на владата да донесува ордонанси Парламентот го даде со усвојување на законите за хабилитација. Ваквото одобрение владата го бара кога треба да ја „извршува својата програма“. Ако го добие, владата е овластена во согласност со Уставот, да „преземе мерки кои редовно спаѓаат во областа на законот“, а преку кои, во случај на потреба, може да ги менува и законските области.**

Значи, во овој случај Парламентот привремено се откажува од своите овластувања и во потесната област што припаѓа на законското регулирање утврдена со Уставот. **Овластување за донесување ордонанси секогаш се дава на одредено време прецизирано во Законот за хабилитација. Ордонансите стапуваат на сила веднаш, но престануваат да важат ако владата, пред истекот на рокот утврден во Законот за хабилитација, не поднесе нацрт-закон со кој се ратификува ордонансот.** За време на важењето на ордонансот, во согласност со Законот за хабилитација, одредбите од ордонансот можат да бидат менувани само со закон. Од друга страна, **за време на важењето на одобрението на Парламентот владата да може да донесува ордонанси во одреде-**

232 Vučina Vasović, *ibid.*, op.cit. (стр.466).

**ни области, самиот Парламент не може оваа иста област да ја регулира со закон.**

Независно од значајните нормативни овластувања со кои располага Парламентот, може да се констатира дека и владата е многу влијателен учесник во неговата законодавната работа.

- › **Прво**, за разлика од Третата и Четвртата Република кога во утврдувањето на дневниот ред на седниците на парламентарните домови, тие не биле самостојни, бидејќи најсилно влијание при нивното утврдување имала владата, во Петтата Француска Република **според Уставот од 1958 година, член 48, став 1, „дневниот ред на домовите, според приоритетот и редот што владата го утврдила, содржи нацрт-закопи што ги поднела владата, како и предлози на закони што таа ги прифатила“**. Значи, владата во Петтата Француска Република станала господар на работата на Парламентот. Двата дома расправаат за работи по редослед утврден од владата. Во членот 48 од Уставот се споменуваат нацрт-закопи и предлог-закопи. Нацрт-закопи се текстови чиешто усвојување го предлага владата (првиот министер), додека предлог-законите, врз основа на правото на законодавна иницијатива, ги предлагаат членовите на Парламентот.
- › **Второ, во Уставот во поглед на предлог-законите е предвидено и едно ограничување. Имено, со предлог-закон не може да се предвиди намалување на јавните приходи, ниту може да се воведе, односно да се зголеми некој јавен расход. Со оглед на тоа дека денес е тешко да се замисли закон што нема финансиски импликации, јасно е дека со ова значително се ограничува правото на законодавна иницијатива на членовите на Парламентот.** Од друга страна, како што видовме погоре, во дневниот ред приоритетно се ставаат само оние предлог-закопи што владата претходно ги прифатила. Тоа значи дека, во спротивен случај, тие имаат малку шанса за нив воопшто да се расправа. **Владата во современите системи речиси без исклучок е главен иницијатор за донесување закони. За тоа постојат низа објективни причини. Меѓутоа, во Франција давањето право на владата практично да го утврдува дневниот ред на седниците на домовите е и правно обезбедена повластена положба на нацрт-законите што таа ги подготвува и ги поднесува.** Во праксата, според податоците на француските автори, околу 90 % од законите што ги донесува Парламентот **потекнуваат од иницијативите на владата, додека само 10 % потекнуваат од предлозите на членовите на Парламентот.**
- › **Трето**, начинот на работата на парламентарните комисиии. На пленумите на седниците се расправа по текст на нацрт-закон што го поднела владата (со евентуални измени и дополнувања направени во комисијата), а не по текстот

што врз основа на нацртот би го подготвила надлежната комисија, како што тоа било во Третата и во Четвртата Република.<sup>233</sup>

- › **Четврто**, владата може, во случај на несогласување со домовите во поглед на некој законски текст, да бара од Националното собрание самостојно (без согласност на Сенатот), да донесе конечна одлука. Исто така, ако Парламентот, во рамките на со Устав одредениот рок, не го усвои нацртот на некој финансиски закон, владата е овластена да донесе ордонанс преку кој одредбите од конкретниот закон ќе може да стапат на сила. **Значи, владата во случај на „непослушност“ на Парламентот, има право да го довери правото на одлучување за закон на само еден дом, односно може сосема да го заобиколи Парламентот и конкретната материја наместо со закон да ја регулира со свој ордонанс.**
- › **Петто**, многу значајно овластување на владата, кое никаде не се среќава, е нејзиното право по повод гласањето за некој законски текст да покрене прашање на нејзина одговорност пред Националното собрание. **Ако во рок од 24 часа не биде поднесен предлог за изгласување доверба и таквиот предлог биде усвоен со мнозинство гласови од членовите на Собранието, конкретниот текст и без формално гласање за него ќе се смета дека е усвоен.** Значи, овде владата располага со многу силно средство на притисок врз Националното собрание. Примената на ова средство може да доведе до состојба неизгласан закон да се смета за донесен и покрај тоа што мнозинството во парламентот, односно конкретно мнозинството членови од Националното собрание го немаат изгласано. Значи, во Петтата Република законот, освен по пат на усвојување во Парламентот, може да се донесе и по постапка на поднесување на прашање на доверба на владата пред Националното собрание, ако против неговото усвојување не се изјасни апсолутното мнозинство од пратениците во домот. Така, законот, како што вели Бирдо, е многу повеќе израз на резигнација на Националното собрание отколку израз на неговата волја.<sup>234</sup>

**Освен ваквото непосредно учество во законодавната работа на Парламентот, владата и по завршувањето на постапката на донесување на законите располага со едно посредно средство на влијание во примената на законите. По правило, поради примената на законот потребно е донесување на пропратни прописи т.н. деривативни уредби.** Нив ги донесува првиот министер. При тоа првиот министер не е врзан со никаков рок во кој би морал да донесе деривативна уредба. Во праксата има бројни случаи кога овие уредби биле донесувани по истекот на неколку години. Некои од нив никогаш не биле донесени.

233 Copeland, W., Patterson, C.S., (eds), *Parliaments in the Modern World, Changing Institutions*, Michigan: University of Michigan Press, 1997.

234 Frears, J., "The Role of the Depute in France", in V. Bogdanor (ed), *Representatives of the People? Parliamentarians and Constituencies in Western Democracies*, London, Gower Publishing Company, (стр. 103-110).

Постојат предлози ова дискреционо право на првиот министер да биде ограничено. Меѓу останатото, се предлага пред прогласувањето на законот владата задолжително да мора да утврди календар за донесување на прописи за примена на законите. Без ваков календар владата практично може да ја одложи примената на кој било закон усвоен во Парламентот.

**Според член 20, став 3 од Уставот, владата е одговорна за својата работа пред Парламентот. Со оглед на основните интенции на уставотворецот од 1958 година кои се состоеле од јакнење на улогата и положбата на владата на сметка на Парламентот, условите и постапката на ваквата начелно предвидена одговорност се утврдени на начин што таа практично може да се реализира само во исклучителни ситуации.**

Со желба да се отстранат слабостите на системот на одговорност на владата пред Парламентот што во Третата и во Четвртата Француска Република имале за последица нестабилност на владата и нејзино често менување, уставотворецот од 1958 година утврдил две правила кои се во согласност со веќе применетиот парламентарен систем:<sup>235</sup>

- **Прво, предвидена е одговорност на владата исклучиво пред еден дом, односно пред Националното собрание како општопретставничко тело.** Вториот дом, Сенатот, повеќе не располага со можноста за покренување прашање на одговорност на владата со што нејзината положба е несомнено зајакната.
- **Второ, во рамките на механизмите за одговорност на владата пред Парламентот повеќе не постои интерпелација,** што била моќно оружје во рацете на опозицијата за времето на Третата и на Четвртата Француска Република.

**Задржани се само пратеничките прашања по теркот на британските, при што со Уставот е пропишано дека „една седница во текот на неделата е резервирана за прашањата на членовите на Парламентот и одговорите на членовите на владата“.** Меѓутоа, праксата за поставување пратенички прашања што можат да се поднесат во усна или писмена форма не е посебно развиена, и според оценките на француските автори тие не се некое значајно средство во остварувањето на институтот одговорност на владата. По однос на поставените пратенички прашања, како и по однос на расправите што потоа следуваат како одговор на надлежниот министер, не се гласа во ниту еден од двата дома на Парламентот.

Со Уставот од 1958 година се предвидени две ограничувања во однос на прашањето за гласање недоверба на владата.

<sup>235</sup> Oellers-Frahm, K., "Italy and France: Immunity for the prime minister of Italy and the President of the French Republic", *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 3, No.1, (стр.107-115).



- › **Прво, предлогот за изгласување недоверба мора да биде потпишан од најмалку 1/10 од членовите на Националното собрание и**
- › **Второ, за предлогот за изгласување недоверба може да се гласа дури по истекот на 48 часа од неговото поднесување.**

Предлогот за гласање недоверба мора да биде усвоен со мнозинство од гласовите на сите членови на Националното собрание. Значи, за соборување на владата неопходно е да се изјасни „за“ апсолутното мнозинство од пратениците на Националното собрание, што несомнено ја отежнува можноста од изгласување недоверба на владата.

Посебно обезбедување да се поднесуваат чести предлози за изгласување недоверба на владата е уставната одредба според која потписниците на отфрлениот предлог за изгласување недоверба на владата не можат да поднесат нов предлог во текот на истото заседание на Парламентот. Владата може да покрене прашање на сопствена одговорност во врска со нејзината програма, декларацијата за општата политика или по повод гласањето на некој закон.

Во првите два случаја, ако владата изрично побара изгласување доверба во врска со програмата или декларацијата за општата политика, тогаш ако мнозинството пратеници се изјасниле „против“ таа е должна да поднесе оставка. Меѓутоа, во третиот случај во случај на гласање по повод усвојување на некој закон владата може да постави прашање на доверба, но за нејзино соборување е неопходно да биде поднесен и усвоен предлог за изгласување недоверба на владата. Значи, владата не мора да се грижи за своето останување на власт и покрај одделните гласања неповолни за неа сè додека против неа не се изјасни мнозинството од членовите на Националното собрание.

На овој начин, во рамките на „рационализираниот парламентаризам“ се предвидени бројни обезбедувања на стабилноста на владата, односно отстранување на опасностите од лесното соборување на владата.

**Одговорноста на владата пред Парламентот постои во начело, и таа во основа е формална. Парламентот малку може да влијае на работата на владата. По правило и владата и мнозинството во Парламентот се верни на претседателот на Републиката, поради што во историјата не доаѓало до почести меѓусебни судири.**

Парламентот практично е предаден на милост и немилост на владата ако не е подготвен на последната консеквенца: соборување на владата. А соборувањето на владата лесно може да доведе до распуштање на Националното собрание. Затоа нејзините членови тешко можат да се одлучат на овој чекор, свесни дека можат да

бидат „пратени дома“, односно принудени повторно да поминуваат преку изборната процедура со неизвесен резултат.<sup>236</sup>

Од друга страна, **соборувањето на владата во Парламентот нема многу голема цел поради фактот што вистинската политика во земјата не ја утврдува владата, туку претседателот на Републиката, што се избира непосредно од граѓаните (исто како и Националното собрание), и кој е политички неодговорен за својата работа пред Парламентот.**

Земајќи ги сите овие моменти предвид, во Петтата Француска Република практично се приближува концепцијата според која Националното собрание за својот петгодишен мандат треба да соработува со владата по можност до истекот на мандатот, со оглед на фактот дека еднаш ја добила довербата од Собранието. Според ова својство, францускиот „рационализиран парламентаризам“ во значителна мера се приближува до британскиот парламентаризам, иако тој дејствува во потполно поинакви услови.

---

236 Meny, Y., Knapp, A., Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, Oxford, Oxford University Press, 1998.

## Глава 4: Законодавната власт во Швајцарија

---

**Според Уставот од 1999 година, Сојузниот парламент се дефинира како „врховен авторитет на Конфедерацијата“. Независно од карактерот на неговите надлежности, како и од неговите релации со останатите гранки на власта, Сојузниот парламент се смета за еден од клучните елементи на швајцарскиот уставен и политички систем.**

Иако во Уставот е јасно наведено дека Парламентот е врховен авторитет на Конфедерацијата, јавната перцепција, пак, обратно забележува или смета дека станува збор за мошне слаба институција и мошне слаба законодавна власт, чијашто моќ е во состојба на константно опаѓање во споредба со извршната власт во земјата.

Независно од реално ограничената моќ, Парламентот и натаму се смета за една од централните (или најзначајните) институции на швајцарскиот уставен и политички систем.<sup>237</sup>

Парламентот во реалноста се наоѓа „затегнат“ меѓу другите политички сили во земјата, поради што и се смета дека тој е во состојба на постојана борба за зачувување и за надградување на сопствената уставна позиција. Парламентот на Швајцарија не може да се објасни само преку својата улога и својство на неутрална политичка арена каде се среќаваат и се судираат различните политички и други интереси, туку тој едновременно е и своевиден актер во таа арена, посебно кога се обидува да ги одбрани своите законодавни интереси преку политичките процеси што се случуваат во системот.

**Во теоријата Швајцарскиот парламент е отсликан како прилично солидна и ефективна политичка институција поради што одредени констатации кои одвреме-навреме знаат да прострујат во научната мисла дека парламентот е на работ на сопственото пропаѓање треба да се сметаат во најблага смисла за несоодветни.**

Општо земено, Сојузниот парламент се дефинира како политичка институција чијашто основа цел на дејствување е да ја претставува Швајцарската Конфедерација. Со оглед на неговата дводомна структура Парламентот во суштина има и двоен легитимитет. Тој е составен од:

---

<sup>237</sup> Andreas Ladner, The Swiss Parliament: A hybrid system based on the idea of changing majorities, ([psa.ac.uk/sites/default/files/LADNER%20-%20Swiss%20Parliament\\_FINAL.pdf](https://psa.ac.uk/sites/default/files/LADNER%20-%20Swiss%20Parliament_FINAL.pdf))

- › **Прво**, Националниот совет што се смета како дом кој ги претставува сите граѓани во федерацијата независно на тоа во кој кантон живеат, и
- › **Второ**, Советот на државите поставен во сојузната парламентарна структура да ги претставува интересите на сите кантони независно од нивната големина и начин на организирање.

**Имено, во согласност со Уставот, граѓаните и кантоните се двата конститутивни елемента на Швајцарската Конфедерација.**

Швајцарскиот парламент ја врши законодавната власт во земјата, односно ги разгледува и ги усвојува сите сојузни закони.<sup>238</sup> При тоа, како најважни фази во постапката за донесување закони се сметаат следниве:

- › **Прво**, законските предлози можат да бидат поднесени за расправа во кој било од двата дома на Парламентот, што значи дека не постои стриктна обврска за нивно иницијално поднесување пред еден или пред друг дом;
- › **Второ**, откако еден законски предлог ќе биде поднесен, истиот на почеток се разгледува во соодветните парламентарни комисии во домот кај што е поднесен (работни тела);
- › **Трето**, во рамките на работното тело се избира еден пратеник-известител кој треба да го реферира конкретниот законски предлог;
- › **Четврто**, по расправата во работното тело за поднесениот предлог-закон се изработува посебен извештај во пишана форма во кој се содржани и евентуалните препораки, односно амандмани за приспособување на текстот според дадените инструкции во работното тело;
- › **Петто**, предлог-законот заедно со предложените амандмани се разгледуваат од страна на сите политички групи во Парламентот. Тие често пати дебатираат за разликите и даваат своивидувања за подобрување на квалитетот на предлог-законот;
- › **Шесто**, предлог-законот заедно со доставените амандмани понатаму се испраќа на изјаснување до соодветното работно тело во вториот дом во Парламентот;
- › **Седмо**, работното тело на вториот дом, исто така, расправа по предлог-законот и по извештајот од првиот дом на Парламентот и зазема сопствен став по двата документа;
- › **Осмо**, првиот дом на Парламентот одржува седница на која се расправа и се гласа за предлог-законот заедно со амандманите доставени од работното тело, како и заедно со ставот на вториот дом на Парламентот;
- › **Деветто**, ако првиот дом се согласи со ставовите на вториот дом, тогаш предлог-законот влегува во фаза на гласање;

238 Lüthi, Ruth (2007). „The Parliament“, in: Klöti, Ulrich et al. (eds). Handbook of Swiss Politics. Zürich: Neue Zürcher Zeitung Publishing. 2nd edition. (стр. 121-144).

- › **Десетто**, ако постои разногласие меѓу двата дома за законскиот предлог, тогаш се формира ад хок работно тело познато како Комитет за помирување во кое влегуваат пратеници од двата дома на Парламентот. Во рамките на ова тело се дискутираат разликите и се настојува да се изгради заеднички компромисен став во врска со последната верзија на предлог-законот. Вообичаено овие комитети се прилично ефикасни и успеваат во најголем дел да ги помират ставовите на двата дома на Парламентот за да може предлог-законот да стапи на сила.
- › **Единаесетто**, откако ќе биде усвоен извештајот на Комитетот за помирување со компромисниот текст на законот во двата дома, Парламентот расправа за таквиот завршен законски текст, зазема очекувано позитивен став кон законот по што законот стапува на сила.

**Врз основа на изложеното може да се согледа дека во Швајцарскиот парламент не постои позначаен и помалку значаен дом, односно двата дома имаат иста политичка тежина.**

**Парламентот се состанува четири пати во годината на пленарни заседанија и тоа во март, во јуни, во септември, и во декември на сесии што траат по три недели. Вообичаено, закажаните седници започнуваат со работа во 8 часот наутро и работат до 13 часот. За да има кворум за работа, на седницата треба да присуствуваат најмалку половина од вкупниот број пратеници.**

**Швајцарскиот уставно-правен систем ја познава и категоријата вонредни седници на Парламентот кои се свикуваат по барање на владата или по барање на одреден број пратеници. Исто така, постојат и т.н. заеднички заседанија на двата дома на Парламентот што се одржуваат за исклучително прецизни теми како, на пример, теми што се однесуваат на работите поврзани со работата на судскиот систем, теми поврзани со евентуалните несогласувања со владата, прашања поврзани со изборите и изборниот систем<sup>239</sup>, избор и именувања на државни функционери и слично.**

Уставот на Швајцарија предвидува три главни надлежности на Парламентот:<sup>240</sup>

- › **Прво, Парламентот врши надзор над работата на извршната власт (над работата на Сојузниот совет). Парламентот го контролира функционирањето на федерацијата вклучително и тоа како се остварува директната демократија во државата;**
- › **Второ, Парламентот е задолжен да ја чува националната независност, неутралноста на државата и нејзината безбедност;**

239 Види [democracy-building.info/switzerlands-political-system.html](http://democracy-building.info/switzerlands-political-system.html).

240 Види [wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2010/11/Swiss-political-system.pdf](http://wolf-linder.ch/wp-content/uploads/2010/11/Swiss-political-system.pdf).

- › **Трето**, Парламентот е должен да остварува и некои специфични овластувања во форма на т.н. резидуална надлежност. Станува збор за надлежност да се прифатат и нови задачи и обврски што на Парламентот му се доделени од други институции.

Она што е посебно интересно во однос на работата на Парламентот е фактот дека одлуките донесени во Парламентот не можат да бидат предмет на ревизија од страна на ниту еден суд во државата, со што дополнително се зајакнува неговата уставно-правна позиција во рамките на постојниот систем на организацијата на власта.

Швајцарскиот парламент:

- › **Прво**, усвојува закони како што беше наведено погоре;
- › **Второ**, ги ратификува меѓународните договори и одлучува за нивно склучување меѓу Швајцарската Конфедерација и другите држави или меѓународните организации;
- › **Трето**, ја отвора и ја спроведува постапката за ревизија на Уставот;
- › **Четврто**, одлучува по иницијативите за остварување директна демократија, односно за организирање референдуми;
- › **Петто**, се грижи за одржување на односите меѓу Конфедерацијата и кантоните;
- › **Шесто**, остварува контролна функција врз работата на органите на извршната власт во државата преку разгледување на доставените извештаи, расправа за работата на одредени државни институции, како и формира анкетни комисии во случај на одредени спорови;
- › **Седмо**, има надлежности во областа на државните финансии, го изгласува буџетот на државата, одобрува специфични финансиски планови, одобрува годишен извештај за трошењето на буџетот на земјата и слично.
- › **Осмо**, остварува надзорна улога врз работата на судството, посебно во однос на тоа како се реализира во практиката системот на „кочници и рамнотежа“;
- › **Деветто**, остварува контролна функција во меѓународните односи над активностите на владата;
- › **Десетто**, именува највисоки функционери во државата.

**Специфичноста на швајцарскиот уставно-правен систем се согледува и во одредените активности што директно не ги извршува Парламентот, иако станува збор за вообичаена надлежност на законодавната власт во другите држави.**

Според теоретичарите, Швајцарскиот парламент е единствениот европски парламент кој не може да ѝ изгласа недоверба на владата во земјата. Станува збор за примена на одредени уставни обичаи (конвенции) според кои граѓаните на земјата се тие што ја избираат извршната власт, а Парламентот во оваа смисла е мошне ограничен кога станува збор за нејзино менување.

## Глава 5: Законодавната власт во Германија

---

Сојузна Република Германија (Bundesrepublik Deutschland) како федеративно уредена парламентарна демократија своето внатрешно устројство го вообличио во согласност со одредбите од Основниот закон (Уставот на државата, н.з.) од 1949 година кој е составен од 11 глави каде се регулирани, меѓу другото, и работите поврзани со системот на организацијата на државната власт.

Во оваа смисла, извршната власт е двоглава (бицефална), поделена меѓу шефот на државата, од една, и сојузниот канцелар кој раководи со владата, од друга страна. Во согласност со начелото на поделба на власта, Германија, покрај носители на извршната власт, има и носители на законодавната и на судската власт.

**Законодавната власт на Германија ја извршуваат:**

- › **Бундестагот (Deutscher Bundestag), тело во кое се претставени граѓаните и**
- › **Бундесратот (Deutscher Bundesrat), тело во кое се претставени федеративните единици.**

\* \* \*

Уставно-правниот статус на Бундестагот е регулиран со членот III од Основниот закон како „**едно од законодавните тела на Германија**“, а со тоа и историски наследник на Рајстагот (Reichstag).

Од 1999 година Бундестагот своите седници ги одржува во зградата на Рајстагот, во главниот град на Германија, Берлин.

Пратениците (Mitglieder des Bundestages), пак, како претставници на народот, се избираат за мандатен период од 4 години со примена на комбинираниот изборен модел, при што минималниот број на пратеници изнесува 509. Сепак, вообичаено бројот на пратениците е околу 700.<sup>241</sup>

---

241 Бројот на членовите на Бундестагот после изборите во 2017 година изнесува 709.

\* \* \*

Со распаѓањето на Германската Конфедерација во 1866 година и основањето на Германската Империја во 1871 година, бил воспоставен Рајстагот како носител на законодавната власт, и како главно претставничко тело на државата со седиште во Берлин – главен град на најмоќната германска држава во тоа време, Прусија.

По завршувањето на Втората светска војна, со новиот германски Устав од 1949 година, законодавната власт ја извршувал Бундестагот формиран како нов Парламент на Западна Германија.

Од основањето па сè до 1949 година, седниците на Бундестагот се одржувале во т.н. „Bundeshaus“, лоцирана во градот Бон, а од 19.4.1999 година, во историската зграда на Рајстагот, во Берлин.

\* \* \*

Слично како и во сите претставнички демократии (каде најголем дел од законодавната иницијатива е во рацете на извршната власт, н.з.), и во Германија најголем дел од законодавните иницијативи се предлози на владата, додека финалниот изглед, во текот на расправата преку правото на амандманските интервенции се определува од страна на членовите на Парламентот, при што работните тела (комисиите) играат многу важна улога во овој процес.

Членовите на Бундестагот се единствените службеници во државата кои се избрани директно од страна на граѓаните, додека сите други сојузни функционери се избрани или од нив или од личностите и телата кои тие ги избираат. Во оваа смисла, Бундестагот го избира канцеларот на Германија и врши надзор врз работата на извршната власт на четири начини:

- › **Прво**, преку законодавна иницијатива;
- › **Второ**, преку јавните дебати за владините политики;
- › **Трето**, преку истрагите и
- › **Четврто**, преку правото на јавно испрашување на канцеларот, како и на останатите службеници на државата.



\* \* \*

Членовите на Бундестагот се избираат за мандатен период од 4 години.

Новите избори во редовен термин мора да се одржат помеѓу 46 и 48 месец од почетокот на мандатот на пратениците, додека мандатот на пратениците трае сè до изборот на новите, но не подолго од 30 дена од завршувањето на изборите.<sup>242</sup>

Изборот на членовите на Бундестагот го вршат сите полнолетни граѓани на државата, со примена на мешовитиот изборен модел, со што:

- › **Прво**, при изборот со мнозинскиот изборен систем, прагот е една партија да освои минимум тројца пратеници, додека
- › **Второ**, при изборот со пропорционалниот изборен модел, прагот изнесува 5 % од гласовите за да може таа партија да има своја застапеност.

Во конкретна смисла, мешовитиот изборен модел во Германија е поставен на следниот начин:

- › **Прво**, половината од членовите на Бундестагот – 299, се избираат со примена на мнозинскиот изборен модел со релативно мнозинство во еден круг (First past the post system);
- › **Второ**, другата половина, пак, се избира со примена на пропорционалниот изборен модел со цел да се постигне приближно еднаква претставеност на сите делови од земјата;
- › **Трето**, секој гласач има два гласа. Едниот глас го дава за конкретна личност, гласајќи за својот локален претставник во рамките на својата изборна единица, додека вториот глас го дава за партијата, гласајќи за една од понудените листи;
- › **Четврто**, само оние партии што ќе освојат најмалку три пратеници на мнозинскиот модел или најмалку 5 % на пропорционалниот модел имаат свои места во Бундестагот.

\* \* \*

По завршувањето на изборите и конституирањето на Парламентот, најголемите надлежности се сосредоточени во пратеничките групи (Fraktionen), при што големината на една фракција го определува:

---

242 Во периодот пред 1976 година имало ситуација кога Бундестагот бил распуштен, меѓутоа новиот состав на парламентот не можел да биде свикан предвидениот период. Во овој случај, мандатот на стариот состав не бил продолжен, а неговите овластувања ги презема т.н. „постојана комисија“.

- › **Прво**, степенот на застапеност во работните тела (комисии);
- › **Второ**, времето определено за говори;
- › **Трето**, бројот на претседатели на комисиите;
- › **Четврто**, застапеноста во секоја од комисиите и слично.

Хиерархиски, фракцијата е составена од лидер, негови заменици и раководство. Главната задача на раководството се однесува на:

- › **Прво**, претставување на фракцијата;
- › **Второ**, спроведување на партиската политика и јакнење на дисциплината;
- › **Трето**, организација на парламентарните активности.

Освен пратеничките групи, други важни тела во Бундестагот се и:

- › **Советот**. Ова тело е составено од раководството на Бундестагот и лидерите на фракциите застапени во законодавната власт кој има за задача да ги координира дневните активности, да го одредува составот на работните тела, да биде форум за меѓупартиски договарања, како и за процедурални прашања.
- › **Президиумот**. Ова тело се состои од претседател (личност која е избрана од најголемата фракција) и членови (кои се претставници на секоја од фракциите) и истото се занимава со технички прашања поврзани со активностите на парламентарната администрација.
- › **Комисиите**. Во овие тела се одвива најважната законодавна активност во Парламентот и истите се занимаваат со конкретни прашања соодветно на владините министерства (Комисија за одбрана, Комисија за земјоделство, Комисија за труд итн.), при што нивниот број се движи околу 20. Во однос на претставеноста истата е олицетворение на изборните резултати, при што најголемата фракција има најмногу места и така редоследно сè до најмалата пратеничка група застапена во Бундестагот.

\* \* \*

Наспроти Бундестагот како тело во кое се олицетворени интересите на граѓаните, **Бундесратот е вториот дом на Германскиот парламент во кој се претставени федеративните единки на државата.**

Бундесратот е составен од 69 члена именувани од страна на владите на федеративните единки кои се во состав на државата, при што соодветно на големината, најголемата држава може да предложи максимум шест члена, додека најмалата максимум три.

Членовите на Бундесратот немаат мандат, односно истите може да бидат повлечени во кое било време од страна на владата на сојузната држава.

Како контратежа на Бундестагот, Бундесратот има сериозни надлежности во областа на законодавството.

Имено, Уставот на Германија предвидува можност овој Дом на Германскиот парламент да дава свои коментари за одредени предлог-закони пред тие да му бидат дадени на разгледување на Бундестагот. Исто така, Бундесратот има право и на вето доколку се смета дека одреден закон ги загрозува виталните интереси на државните единици.

Со оглед на фактот дека секој предлог-закон треба да биде усвоен од страна на двата дома пред да стапи на сила, Уставот на Германија предвидува формирање тело, т.н. **„Комитет за медијација“ составен од 16 члена на паритетна основа од двата дома кое има за задача да ги надмине разликите меѓу Бундестагот и Бундесратот во однос на содржината на еден предлог-закон, а во функција на негово финално усвојување.**

Управувањето со Бундестагот е во рацете на претседателството чиј раководител е премиерот на некоја од сојузните држави. Во оваа смисла, со оглед на композицијата, претседателствувањето се менува годишно почнувајќи од државата што има најмногу жители.





# 5

**Македонската законодавна  
власт – историски преглед  
и сегашни особености**

---

# Глава 1: Собранието во Социјалистичка Република Македонија (СРМ)

---

## 1. Положбата на Собранието на СРМ според Уставот на СРМ од 1974

Со републичкиот Устав од 1974 година Собранието на Социјалистичка Република Македонија (СРМ) е дефинирано како **орган на општественото самоуправање и највисок орган на власта во рамките на правата и должностите на Републиката.**

Собранието своите права и должности ги вршело врз основа на Уставот и законите, при што како основен носител на правата и должностите на СРМ имало исклучиво право да:

1. Го менува Уставот на СРМ;
2. Донесува закони и да дава автентични толкувања на законите;
3. Го донесува републичкиот план, републичкиот буџет и завршната сметка за извршување на буџетот;
4. Одлучува за распишување на јавни заеми;
5. Претресува општи политички прашања и да ги утврдува основите на политиката во рамките на правата и должностите на Републиката, да ги утврдува обврските на републичките органи и организации за извршување на законите и другите акти и политиката на Собранието;
6. Одлучува за измена на границите на СРМ;
7. Дава согласност на актите што според Уставот на СФРЈ се донесувале во согласност со републичките и покраинските собранија;
8. Распишува републички референдум;
9. Претресува прашања од областа на надворешната политика и меѓународните односи;
10. Основа организации на здружениот труд и други организации чија дејност била од општ интерес за Републиката определени со закон;
11. Дава амнестија за кривични дела определени со закон;
12. Врши политичка контрола над работата на Извршниот совет и на републичките органи на управата, како и на носителите на јавните и општествените функции што му одговарале на Собранието и ја насочувал нивната работа;
13. Врши контрола над извршувањето на републичките општествени планови, републичките буџети и финансиските планови на републичките фондови определени со закон, како и врши општествен надзор;

14. Ги претресува предлозите и мислењата на Уставниот суд на СРМ за проблемите во остварувањето на уставноста и законитоста;
15. Ги претресува извештаите на републичките судови за примената на законите од страна на судовите, ги претресува извештаите на органите на републичката управа, како и извештаите на самоуправните организации и заедници определени со закон и зазема начелни ставови по тие извештаи;
16. Претресува прашања од заеднички интерес за организациите на здружениот труд и другите самоуправни организации и заедници;
17. Ги донесува и одобрува финансиските планови и завршните сметки на републичките фондови определени со закон;
18. Избира и разрешува претседател и потпретседател на Собранието;
19. Избира и разрешува претседател и членови на Претседателството на СРМ;
20. Избира и отповикува член на Претседателството на СФРЈ од СРМ;
21. Ја избира и отповикува делегацијата на Собранието на СРМ во Соборот на републиките и покраините на собранието на СФРЈ;
22. Избира и разрешува претседател и членови на Извршниот совет;
23. Избира и разрешува претседатели и членови на комисиите и на другите работни тела на Собранието;
24. Избира и разрешува претседател и судии на Уставниот суд на СРМ, на Врховниот суд на СРМ и на други судови кога е тоа определено со закон;
25. Именува и разрешува републички секретари, секретар на Извршниот совет, јавен обвинител на СРМ, републички општествен правобранител на самоуправувањето и други републички функционери определени со закон или со друг акт на Собранието, како и членови на органите на управувањето за кои тоа е определено со закон или со друг акт на Собранието;
26. Остварува соработка со собранијата на другите социјалистички републики и на социјалистичките автономни покраини по прашања од заеднички интерес и ја насочува работата на органите во Републиката во работите од меѓурепубличката соработка;
27. Одлучува за продолжување на мандатот на делегациите и на делегатите во Собранието на СРМ и во собранијата на општините, како и
28. Врши други работи утврдени со овој Устав.

**Според Уставот на СРМ, покрај горенаведените надлежности, Собранието имало право да донесува одлуки, декларации и резолуции, а на државните органи и на организациите на здружениот труд и на другите самоуправни организации и заедници им давало препораки во кои се изразуvalo мислењето по прашања од општ интерес.**

Организациите на здружениот труд, другите самоуправни организации и заедници и државните органи на кои им била упатена препораката, ја разгледувале и заземале став по прашањата на кои се однесувала препораката.

## 2. Состав и избор на соборите во Собранието на СРМ

Во согласност со член 319 од Уставот на СРМ, Собранието било сочинето од три Собори, и тоа:

- › **Прво, Соборот на здружениот труд**, познат уште и како собор на делегатите на работните луѓе во организациите на здружениот труд и во другите самоуправни организации и заедници на трудот. **Овој Собор бил составен од вкупно 120 делегати. Работните луѓе во здружениот труд од секоја општина делегирале во Соборот на здружениот труд најмалку по еден делегат.** Бројот на делегатите делегирани во Соборот на здружениот труд од одделните области на здружениот труд бил определен со закон сразмерно со бројот на работните луѓе, водејќи сметка за обезбедување соодветната застапеност на работните луѓе од определени области на општествениот труд, односно на одделните подрачја во Републиката. Делегатите во Соборот на здружениот труд ги делегирале Соборите на здружениот труд на собранијата на општините од составот на делегациите на основните самоуправни организации и заедници на трудот, со тајно гласање. **Делегатите во Соборот на здружениот труд биле делегирани за време од четири години.** Соборите на здружениот труд на собранијата на општините што го делегирале делегатот имале право еден делегат да го заменат со друг;
- › **Второ, Соборот на општините**, познат уште и како Собор на делегати на работните луѓе и граѓаните во општините. **Овој Собор бил составен од делегати делегирани од собранијата на општините и собранијата на градските заедници на заедничка седница на сите собори, со тајно гласање. Во Соборот на општините секоја општина и секоја градска заедница делегирала по двајца делегати.** Делегатите во Соборот на општините биле делегирани од редот на делегациите на основните самоуправни организации и заедници и на општествено-политичките организации во општината, за време од четири години. Собранијата на општините и на градските заедници можеле во Соборот на општините да делегираат делегат за определен временски период или за одделна седница на Соборот.
- › **Трето, Општествено-политичкиот собор**, познат како Собор на делегати на работните луѓе и на граѓаните организирани во општествено-политичките организации. **Општествено-политичкиот собор го сочинувале вкупно 60 делегати со мандат од четири години.** Општествено-политичките орга-



низации во Републиката, во рамките на Социјалистичкиот сојуз на работниот народ, договорно утврдувале листа на кандидати за делегати во Општествено-политичкиот собор, од редот на своите делегации. За изборот на делегатите во Општествено-политичкиот собор, врз основа на листата на кандидатите, се изјаснувале општествено-политичките собори на собранијата на општините, со тајно гласање.

Ако мандатот на делегатите им престанел истовремено на повеќе од  $\frac{1}{4}$  од делегатите во Општествено-политичкиот собор, пополнувањето на испразнените места се вршел на начинот што бил утврден за избор на делегатите во Соборот во целина. Кандидирањето на делегат во Општествено-политичкиот собор на местото на делегат кому му престанал мандатот пред истекот на времето за кое бил избран било пропишано со закон.

Инаку, во согласност со Уставот на СРМ биле предвидени и Собранија на Самоуправните интересни заедници (СИЗ) во областа на образованието, науката, културата, здравството и социјалната заштита кои имале рамноправен статус со надлежните собори на Собранието и кои одлучувале за прашањата од областите што биле во надлежност на Собранието. Собранијата на овие самоуправни интересни заедници, за учество во одлучувањето во Собранието, се организирале на начин определен со закон.

Изборот и отповикувањето на делегатите во соборите на Собранието се уредувале со закон.

**Според член 328 од Уставот на СРМ делегат во кој било собор на Собранието не можел истовремено да биде именуван како функционер на државен орган што му одговарал на Собранието, ниту, пак, можел да биде избран за судија од страна на Собранието.** Изборите за делегати во соборите на Собранието ги распишувал претседателот на Собранието и истите морало да се одржат најдоцна 15 дена пред истекот на мандатот на делегатите.

Од денот на распишувањето на изборите до денот на изборот на делегатите не можело да поминат повеќе од два месеца ниту помалку од еден месец. Со денот на верификацијата на мандатите на новите делегати им престанувала функцијата на делегати на кои им истекол мандатот.

Собранието можело во вонредни околности да го продолжи мандатот на делегатите додека траела ваквата состојба. Изборите се распишувале веднаш штом ќе престанеле околностите поради кои бил продолжен мандатот.

### 3. Делокруг и надлежности на соборите на Собранието на СРМ

Работите од надлежност на Собранието, соборите ги вршеле самостојно, рамноправно и на заедничка седница. Работите од областа на образованието, науката, културата, здравството и социјалната заштита од надлежност на Собранието ги вршеле надлежните собори на Собранието рамноправно со собранијата на самоуправните интересни заедници од тие области.

Така, Соборот на здружениот труд самостојно:

- › **Прво**, претресувал прашања од интерес за работните луѓе и за организациите на здружениот труд во областа на стопанството, прашања од областа на распределбата на доходот и на личните доходи, како и други прашања од областа на стопанството и финансиите, донесувал закони и други акти во тие области и давал автентични толкувања на законите што ги донесувал;
- › **Второ**, основал организации на здружениот труд (ОЗТ), како и
- › **Трето**, претресувал и одлучувал по други прашања од надлежност на Собранието што не биле ставени во рамноправен делокруг со друг собор или со собранијата на самоуправните интересни заедници, односно што не биле во нивен самостоен делокруг.

Соборот на здружениот труд, Општествено-политичкиот собор и Соборот на општините рамноправно ги носеле републичкиот општествен план, републичкиот буџет и завршната сметка за извршување на буџетот, како и претресувале прашања, донесувале закони и давале автентични толкувања на законите од областа на народната одбрана и општествената самозаштита, надворешната политика, менувањето на границите на Републиката, системот на финансирањето на општините и на Републиката, побрзиот развој на стопански недоволно развиените краишта, регионалниот развој на Републиката, празниците и одликувањата на Социјалистичка Република Македонија, референдумот, изборот и отповикувањето на делегациите и делегатите и изборниот систем во организациите на здружениот труд и во другите самоуправни организации и заедници.

Соборот на здружениот труд и Општествено-политичкиот собор рамноправно:

1. **Прво**, претресувале прашања, донесувале закони и давале автентични толкувања на законите во областа на: системот на социјалистичките самоуправни односи; општествено-политичкиот систем, слободите, правата и должностите на човекот и граѓанинот, заштитата на поредокот утврден со уставот и јавната безбедност, правосудството, привремените мерки кон организациите на здружениот труд и другите самоуправни организации и заедници, сопственичко-правните и другите имотно-правни односи, боречката заштита, безбед-

носта на патниот, железничкиот и езерскиот сообраќај, заштитата од пожари и од елементарни непогоди и игрите на среќа;

2. **Второ**, преземале времени мерки кон организациите на здружениот труд, самоуправните интересни заедници и другите самоуправни организации и заедници;
3. **Трето**, ги остварувале правата на Собранието во поглед на одговорноста на Извршниот совет и на функционерите што ги избирале или именувале во Собранието и ги укинувале или поништувале прописите и другите акти на Извршниот совет што се во спротивност со уставот или со законите;
4. **Четврто**, вршеле општествен надзор;
5. **Петто**, ги потврдувале самоуправните спогодби, односно статутите на самоуправните интересни заедници, како и статутите и на другите општи акти на организациите на здружениот труд кога тоа било определено со закон;
6. **Шесто**, основале републички органи на управата и републички организации;
7. **Седмо**, ги донесувале, односно ги одобрувале финансиските планови и завршните сметки на републичките фондови определени со закон;
8. **Осмо**, именувале и разрешувале членови на органите на управување на организациите на здружениот труд и на другите самоуправни организации и заедници определени со закон или со друг акт на Собранието;
9. **Деветто**, одлучувале за надоместоците на функционерите што ги избирало, односно именувало Собранието, како и
10. **Десетто**, донесувале одлука за организацијата и делокругот на стручните служби на Собранието.

Соборот на здружениот труд и Соборот на општините рамноправно:

- › **Прво**, претресувале прашања, донесувале закони и давале автентични толкувања на законите во областа на просторното и урбанистичкото планирање, урбанистичкото уредување на населбите, доделувањето, уредувањето и употребата на градежното земјиште, уредувањето и користењето на земјиштето и добрата во општа употреба, функционирањето и управувањето на комуналните организации на здружениот труд, станбената изградба, нејзиното финансирање и управувањето (стопанисувањето) со станбените згради и становите во општествена сопственост и заштитата на природата и човековата околина, како и
- › **Второ**, одлучувале за распишување јавни заеми, претресувале и други прашања што работните луѓе и граѓаните самостојно ги уредувале во општината и во месната заедница.

Општествено-политичкиот собор и Соборот на општините рамноправно претресувале прашања, донесувале закони и давале автентични толкувања на законите од областа на остварувањето на уставната положба и рамноправноста на народ-

ностите, како и на припадниците на етничките групи, републичкото државјанство, химната, употребата на знамињата, бракот, семејството и старателството, наследувањето, основањето и укинувањето на општините и утврдувањето и менувањето на нивните подрачја, здруженијата на граѓаните, јавните собири и јавните приредби, матичните книги, личните имиња и личните карти, прогласувањето исчезнати лица за умрени и докажувањето на смртта, заверката на потписи, ракописи и преписи, набавувањето, поседувањето, носењето, испробувањето и обележувањето на оружје и муниција.

Општествено-политичкиот собор самостојно:

- › **Прво**, претресувал одделни прашања од функционирањето на општествено-политичкиот систем, надворешната политика, народната одбрана и општествената самозаштита, остварувањето на самоуправањето во самоуправните организации и заедници и по тие прашања можел да донесува препораки, како и
- › **Второ**, давал амнестија за кривични дела определени со закон.

Собранието на СРМ на заедничка седница на сите собори:

- › **Прво**, избирало и разрешувало претседател и потпретседател на Собранието и претседатели и членови на заедничките комисии и на другите работни тела на Собранието;
- › **Второ**, избирало и разрешувало претседател и членови на Претседателството на СРМ;
- › **Трето**, избирало и отповикувало член на Претседателството на СФРЈ;
- › **Четврто**, избирало и отповикувало делегација на Собранието во Соборот на републиките и покраините на Собранието на СФРЈ;
- › **Петто**, избирало и разрешувало претседател и членови на Извршниот совет;
- › **Шесто**, избирало и разрешувало претседател и судии на Уставниот суд на СРМ, на Врховниот суд и на другите судови определени со закон;
- › **Седмо**, именувало и разрешувало републички секретари, секретар на Извршниот совет, републички функционери и претседатели и членови на колегијални органи на управата, определени со закон;
- › **Осмо**, вршело други избори, именувања и разрешувања од надлежноста на Собранието што не се во делокруг на одделен собор или во рамноправен делокруг на соборите;
- › **Деветто**, донесувало деловник на Собранието;
- › **Десетто**, одлучувало за продолжување на мандатот на делегатите во Собранието и во собранијата на општините и утврдувало дали престанале околностите поради кои мандатот на делегатите бил продолжен.

Соборот на здружениот труд и собранијата на самоуправните интересни заедници во областа на образованието, науката, културата, здравството и социјалната заштита, рамноправно претресувале прашања, донесувале закони и други општи акти и давале автентични толкувања на законите во областите за кои биле основани тие заедници. Одлука за издвојување на дел од доходот за заеднички и општи општествени потреби и за намената и обемот на средствата за овие потреби не можело да биде донесена ако не ја усвоел Соборот на здружениот труд.

Соборот на Собранието донесувал полноважни одлуки со мнозинство гласови на седница на која присуствувале мнозинството делегати во соборот, доколку со Уставот за донесување одделни одлуки не се барало посебно мнозинство.

Собранието на заедничка седница на сите собори донесувало полноважни одлуки со мнозинство гласови, доколку со Уставот не се барало посебно мнозинство. За донесување одлуки на заедничката седница потребно било присуство на мнозинството од делегатите во секој собор.

Собор на Собранието заседавал и одлучувал одделно на свои седници, но соборите можеле да одлучат да заседаваат и да работат заедно. Соборите што учествувале рамноправно во донесувањето на закони или други акти можеле да одлучат законот или актот да го претресат или да го донесат на заедничка седница. Соборите можеле да одлучат на заедничка седница да претресат прашања од заеднички интерес за тие собори. Кога соборите ќе одлучеле да гласаат на заедничка седница, делегатите во секој собор гласале одделно. Гласањето било јавно, освен ако Собранието или соборот не определил гласањето да се врши тајно.

Собранието имало свој деловник, а, исто така, и секој собор на Собранието самостојно донесувал деловник за својата работа. Секој собор на Собранието самостојно вршел верификација на мандатите и одлучувал за мандатно-имунитетните прашања на делегатите во соборот.

#### 4. Деловник на Собранието на СРМ

**Собранието на СРМ во 1971 година го има донесено Деловникот за работа, каде било утврдено остварувањето на правата и должностите на пратениците, прашањата околу организацијата на соборите на Собранието, нивниот делокруг, нивните меѓусебни односи и соработка, правата и должностите на претседателот на Собранието и задачите и работењето на Претседателството на Собранието, формирањето, делокругот и начинот на работење на комисиите на Собранието и за актите на Собранието, како и за постапката за нивното донесување.** Во Деловникот на Собранието биле содржани и одредбите за начинот на работењето на заедничка седница на сите собори на Собранието, како и начелата за работењето на соборите на Собранието и нивните одбори, прогласирањето на нивната работа и работењето на комисиите на Собранието.

Деловникот на Собранието содржел и одредби за начинот на остварувањето на функциите на Извршниот совет во Собранието и за односите на Собранието, неговите собори и нивните тела со Извршниот совет, биле уредени и односите на Собранието, неговите собори и нивните тела спрема републичките органи на управата во остварувањето на нивната функција во Собранието.

Деловникот на Собранието содржел и одредби за остварување на односите, утврдени со Уставот и законите, меѓу Собранието и Уставниот суд, како и меѓу Собранието и Врховниот суд на СРМ, Вишиот стопански суд, Републичкото јавно обвинителство и Републичкото јавно правобранителство.

Со Деловникот на Собранието биле утврдени и начелата на соработка на Собранието на СРМ со собранијата на општините, Сојузното собрание, собранијата на другите социјалистички републики и собранијата на социјалистичките автономни покраини, како и со општествено-политичките, работните и другите самоуправни организации и здруженија на граѓаните.

Внатрешниот правен акт на Собранието содржел одредби и за други прашања што биле во врска со работата и организацијата на Собранието.

Така, во член 3 од Деловникот било утврдено дека секој собор на Собранието донесувал свој деловник. Со деловникот на соборот биле утврдени правилата за работа и организацијата на соборот и неговите одбори и другите работни тела на соборот. Комисиите и другите работни тела на Собранието работеле според одредбите на овој деловник.

Комисиите и другите работни тела на Собранието можеле во согласност со одредбите на овој деловник, да донесат деловник за својата работа, а биле должни да го

донесат ако тоа било предвидено со овој деловник. Одборите и другите работни тела на соборите на Собранието работеле на начин определен со деловникот на соборот што ги формирал, како и во согласност со одредбите на овој деловник.

Во член 5 од Деловникот било предвидено дека Собранието можело, заедно со претставниците на општествено-политичките организации и на здруженијата, како општ собор, да претресува прашања од општ интерес за Републиката. Исто така, Собранието имало право да соработува со собранијата на општините, со Сојузното собрание на СФРЈ, со собранијата на другите социјалистички републики и со собранијата на социјалистичките автономни покраини по прашања од заеднички интерес.

Оваа соработка ја остварувале соборите на Собранието, Претседателството на Собранието, комисиите на Собранието, одборите на соборите и другите работни тела на Собранието и на соборите. Собранието во својата работа се потпираше врз социјалистичките сили организирани во Социјалистичкиот сојуз на работниот народ на Македонија и во другите општествено-политички организации и соработувало со работните организации и нивните асоцијации, како и со другите самоуправни организации и здруженија на граѓани, а можело да ги користи и научните достигнувања и стручните укажувања од надвор.

Во согласност со Деловникот, Собранието било во постојано заседание. Летниот одмор на Собранието траел од 10 јули до 10 септември. Поради некоја важна потреба претседателот на Собранието можел и за време на летниот одмор да свика заедничка седница на сите собори, односно на два или повеќе собори на Собранието, а претседателот на соборот можел да свика и седница на соодветниот собор.

Работата на Собранието била јавна. Секој пратеник имал право на заедничка седница на сите собори, на седница на соборот и на седници на работните тела на Собранието и на соборите да говори на јазикот на народот, односно на народноста на која ѝ припаѓал. Правото од претходниот став го имале и другите граѓани кога биле поканети да учествуваат во работата на седниците.

#### **4.1. Права и должности на пратениците во Собранието на СРМ**

Собранието било претставено од претседателот на Собранието. Пратениците имале права и должности утврдени со Уставот, со закон, со собранискиот Деловник и со деловникот на соборот чиј член бил пратеникот.

Пратеникот ги стекнувал своите права и должности по верификација на мандатот. Верификацијата на мандатот на пратеникот ја вршел соборот во кој бил избран

пратеникот според постапката утврдена со деловникот на соборот. По одлуката на соборот за верификација на мандатите, пратениците давале свечена изјава со потпишување на текстот на свечената изјава, кој гласел:

***„Изјавувам дека должноста на пратеник ќе ја вршам совесно и лојално, дека ќе се придржувам на Уставот и законите и дека сите свои сили ќе ги вложувам за остварување на целите на самоуправното социјалистичко општество и интересите на народите, народностите, граѓаните и работните луѓе на Социјалистичка Република Македонија и Социјалистичка Федеративна Република Југославија“.***

Во член 15 од Деловникот било предвидено дека пратениците имале право:

- › **Прво**, самостојно да ги искажуваат своите мислења и предлози;
- › **Второ**, самостојно да заземаат ставови и одлуки за прашањата што биле претресувани и за кои се одлучувало во Собранието, соборите и нивните тела;
- › **Трето**, право и должност да присуствуваат на заедничката седница на сите собори на Собранието, на седницата на соборот и на седницата на телата на Собранието и на соборот чиј член бил односниот пратеник, како и да учествуваат во работата и во одлучувањето на тие тела;
- › **Четврто**, пратеникот што бил член на еден собор имал право да присуствува на седниците на друг собор, а со одобрение од соборот можел да учествува и во неговата работа без право на одлучување.
- › **Петто**, пратеникот имал право да присуствува на седниците на комисиите и на другите тела на Собранието и на седниците на одборите и на другите тела што ги формирал соборот чиј член е тој, иако не бил член на тие тела, како и имал право да учествува во нивната работа без право на одлучување;
- › **Шесто**, пратеникот, член на еден собор имал право да присуствува на седниците на одборите и на другите тела што ги формирал друг собор, а со одобрение од тие тела можел да учествува и во нивната работа без право на одлучување.

Во рамките на делокругот на соборот чиј член бил, пратеникот имал право:

- › **Прво**, да поднесува предлози за донесување закони, нацрти на закони и предлози на закони, предлози на одлуки, препораки, декларации и резолуции, како и амандмани на предлозите на тие акти;
- › **Второ**, да поднесува барање за донесување автентично толкување на закон;
- › **Трето**, да поднесува предлози на заклучоци;
- › **Четврто**, да покренува пред соборот претресување на состојби и појави во областа на делокругот на соборот и да му предлага на соборот да зазема став по тие прашања;



- › **Петто**, да предлага претресување на прашања што се однесувале на спроведувањето на политиката што ја утврдило Собранието и за извршување на законите, и другите општи акти на Собранието, како и мерки за спроведување на утврдената политика и за извршување на тие акти;
- › **Шесто**, да предлага претресување на прашања што се однесувале на политиката и на работата на Извршниот совет, како и на работата на републичките органи на управата;
- › **Седмо**, да му предлага на соборот од Извршниот совет и од републичките функционери да бара да го известат соборот за својата работа и за други прашања од нивниот делокруг;
- › **Осмо**, да предлага претресување на прашања што се однесувале на остварувањето на политичката контрола над работата на Извршниот совет и на републичките органи на управата, како и да предлага мерки во врска со вршењето на политичката контрола и покренувањето на постапка за остварување на одговорноста на тие органи;
- › **Деветто**, да предлага претресување на општи прашања во врска со состојбата и развитокот на самоуправувањето, усогласувањето на самоуправните односи и меѓусебната соработка на работните и другите самоуправни организации во областа од делокругот на соборот, прашања што се однесуваат на спроведувањето на политиката што ја утврдило Собранието и на извршувањето на законите и на другите општи акти на Собранието во работата на тие организации, прашања што се однесуваат на дејноста на организациите во вршењето на работи од јавен интерес, прашања во врска со остварувањето на општествениот надзор над работата на работните и другите самоуправни организации и да предлага мерки во врска со вршењето на општествениот надзор и слично;
- › **Десетто**, да им предложи на надлежните собори донесување на закон или друг општ акт или претрес на прашања од нивниот делокруг, како и
- › **Единаесетто**, да претресе предлог на закон или на друг општ акт или друго прашање од делокруг на друг собор и, врз основа на претресот, на надлежниот собор да му даде мислење за тој предлог, односно по тоа прашање, ако предлогот или прашањето се однесува и на областа од неговиот делокруг, односно да поднесе предлог за измена или дополнување на закон или друг општ акт, ако со тој предлог се уредуваат и прашања од интерес за работните луѓе, односно општините.

Пратеникот имал право, исто така, заедно со другите пратеници, чиј број е определен со овој Деловник:

- › **Прво**, да предлага избор, именување или разрешување па функционери и претседатели и членови на телата на Собранието што се избирале, односно именување на заедничка седница на сите собори, доколку со Уставот не било

поинаку определено, како и

- › **Второ**, пратеникот имал право заедно со други пратеници, чиј број бил определен со деловникот на соборот, да предлага избор, именување или разрешување на функционери и претседатели и членови на телата на соборот што се избирале, односно се именувале на седница на соборот чиј член е тој.

#### **4.2. Право на пратениците да поставуваат пратенички прашања и да добиваат известувања**

**Пратениците имале право на членовите на Извршниот совет и на функционерите кои раководеле со републичките органи на управата да им поставуваат пратенички прашања што се однесувале на нивната работа или на работите од нивната надлежност.**

Прашањата можеле да бидат поставувани на седница усно, а во времето меѓу две седници писмено преку претседателот на соборот. Ако претседателот на соборот сметал дека усно поставеното прашање не било во согласност со одредбите на овој деловник, ќе го повикал подносителот на прашањето своето прашање да го усогласи со тие одредби. Ако подносителот и понатаму останел при своето прашање, за усогласеноста на прашањето со одредбите на овој деловник одлучувал соборот без претрес.

Писменото прашање што било во согласност со одредбите на овој деловник претседателот на соборот му го доставувал непосредно на Извршниот совет, односно на функционерот на кого му било упатено. Ако сметал дека писменото прашање не е во согласност со одредбите на овој деловник, претседателот на соборот ќе му укажел на подносителот на прашањето на тоа и ќе го повикал да го усогласи своето прашање со тие одредби. Ако подносителот на прашањето не го усогласел своето прашање со одредбите на овој деловник, претседателот на соборот немало тоа прашање да го достави на Извршниот совет, односно на функционерот кому му било упатено и за тоа ќе го известел подносителот на прашањето. По повод ова известување, подносителот на прашањето можел на седница на соборот да бара неговото прашање да се достави на оној на кого му било упатено.

За барањето одлучувал соборот без претрес. На усно поставеното прашање се одговарало на седницата на која било поставено прашањето. Ако претставникот на Извршниот совет изјавил дека не бил во можност да одговори на таа седница, Извршниот совет бил должен одговорот да го даде на наредната седница на соборот. Функционерот што раководел со републичкиот орган на управата можел да побара одговорот да го даде на наредната седница.

По барањето соборот одлучувал без претрес. На писмено поставено прашање се одговарало на првата наредна седница на соборот, ако прашањето на оној кому

му било упатено му било доставено најдоцна 15 дена пред денот определен за одржување на седницата на соборот. Ако одговорот на писмено поставеното прашање се дал во писмена форма, на пратеникот што го поставил прашањето одговорот му се доставувал најдоцна до почетокот на седницата на соборот на која ќе се дадел одговорот.

Пратеникот можел да побара на прашањето што му било поставено усно да му се одговори и писмено. Писмениот одговор се давал во рок од 15 дена од денот на прием на прашањето и му се доставувал на претседателот на соборот, кој веднаш му го доставувал на подносителот на прашањето, а на првата наредна седница на соборот го известувал и соборот за поставеното прашање и за дадениот одговор.

По барање од Извршниот совет, односно од функционерот кому му било упатено прашањето, соборот можел да определи подолг рок за давање одговор. На прашање поставено на Извршниот совет одговор давал определен претставник на Советот, а на прашање поставено на функционер што раководел со републичкиот орган на управата одговор можел да даде, покрај тој функционер, и функционерот кој според прописите го заменува, а по исклучок и потсекретарот на органот со кој раководел функционерот кому му било упатено прашањето.

Извршниот совет, функционерот, односно нивните овластени претставници можеле да одбијат да дадат одговор на поставеното прашање, ако тоа прашање не се однесувало на нивната работа или на работите од нивна надлежност. Ако одговорот се однесувал на прашање што претставувало државна или службена тајна, Извршниот совет, односно функционерот кој раководел со републичкиот орган на управата можел да предложи одговорот да биде даден на седницата на соборот без присуство на јавноста или на седницата на одборот во чиј делокруг спаѓало тоа прашање. За тој предлог одлучувал соборот.

По примениот одговор пратеникот што го поставил прашањето и евентуално дополнително прашање имал право да предложи предметот на кој се однесувало неговото прашање да се стави на дневен ред на истата или на една од наредните седници на соборот. За предлогот, по сослушувањето на мислењето на претставникот што го дал одговорот, одлучувал соборот без претрес. Претставникот на Извршниот совет, односно функционерот на кого му било поставено прашањето, како и надлежниот одбор на соборот можеле да побараат претресот на тоа прашање да се одложи додека не се соберат потребните податоци. Ако барањето било усвоено, соборот го определувал рокот во кој се одлагало претресувањето на тоа прашање. Прашањата што ги поставувале пратениците, како и одговорите на тие прашања морале да бидат куси и не смееле да имаат белег на расправање на работата на која прашањето се однесува. Соборот можел да определи посебна

седница или посебно време на седницата за поставување пратенички прашања и за давање одговор на тие прашања.

Пратеникот имал право на функционерот што раководел со организација која, врз основа на закон, врши јавни овластувања, а кого го именувал Собранието, како и на органите на управување на фондовите и организациите кои, врз основа на закон, вршеле јавни овластувања, а што ги избирало или именувало Собранието, да им поставува прашања во врска со нивната работа или со работата од нивната дејност ако прашањето се однесувало на вршењето на јавните овластувања на организацијата, односно на фондот.

Во однос на начинот на поставување на прашањето од претходниот став и давање одговор на поставеното прашање, сходно се применувале одредбите на деловникот за поставување прашање на Извршниот совет и на функционерите што раководеле со републичките органи на управата и за одговорите што тие ги давале.

Освен поставување пратенички прашања, пратеникот имал право да бара известувања од функционерите кои раководеле со републичките органи на управата за прашања што биле на дневен ред на седница или се подготвувале за заедничка седница на сите собори на Собранието, за седница на соборот или друго тело, како и известување за други прашања што му биле потребни во извршувањето на пратеничката функција.

Известувањето се барало писмено или усно непосредно од функционерот во чиј делокруг спаѓало прашањето. Известувањето го давал функционерот што раководел со републичкиот орган на управата, а можело да биде дадено и од функционерот кој според прописите го заменува, а по исклучок и потсекретарот, односно помошникот на секретарот во органот со кој раководел функционерот од кого било барано известувањето. Функционерот бил должен да го даде бараното известување по правило, во рок од осум дена од денот на добивањето на барањето. Ако не бил во можност во овој рок да го даде бараното известување, тој бил должен во тој рок да го извести пратеникот кога ќе му го даде бараното известување. Известувањето се давало писмено или усно, според тоа како го барал пратеникот.

Пратеникот имал право, во рамките на делокругот на соборот чиј член бил, да му предложи на соборот тој да бара од работна или друга самоуправна организација известување за прашања што се однесувале на спроведувањето на политиката на Собранието или за извршување на закон и друг општ акт на Собранието, како и за прашања што се однесувале на дејноста на работната или друга самоуправна организација во вршењето на работите од јавен интерес.

Ако го усвоел предлогот на пратеникот, соборот ќе донел заклучок со кој од работната, односно од друга самоуправна организација ќе барал такво известување. Со овој заклучок соборот можел да го определи и начинот на кој работната или друга самоуправна организација била должна да го даде бараното известување и рокот во кој таа била должна тоа да го стори.

По оправданото барање од организацијата на која ѝ било упатено барањето за известување, соборот можел да го продолжи рокот за давање на известувањето. Работната и друга самоуправна организација била должна по барање од соборот на Собранието да го даде бараното известување и, ако соборот тоа го барал, преку свој претставник да го образложил својот став по прашањето на кое се однесувало известувањето. Според член 39 од Деловникот, пратеникот имал право да бара известување од претседателот на Собранието и од претседателите на соборите, како и од претседателите на комисиите на Собранието, одборите на соборите и другите работни тела на Собранието и на неговите собори за прашања што се однесувале на нивната работа во Собранието и на работата на телата на кои тие претседавале.

Пратеникот имал право да бара известување и од секретарот на Собранието за прашања што се однесувале на работата на службите на Собранието. Пратеникот имал право постојано и редовно да биде известуван за сите прашања и проблеми чие познавање му било потребно за правилно и уредно вршење на пратеничката функција, а посебно за:

- **Прво**, остварувањето на политиката што ја утврдило Собранието и за извршувањето на законите и другите општи акти на Собранието;
- **Второ**, работата на Собранието, соборите и нивните тела;
- **Трето**, работата на Извршниот совет;
- **Четврто**, работата на републичките органи на управата;
- **Петто**, прашањата и предлозите што требало да бидат претресувани на наредните седници на соборите и на телата на Собранието и соборот чиј член бил тој.

Во насока на поцелосно известување на пратениците им биле доставувани сите службени публикации што ги издавало Собранието: прегледи, информативни и документациски материјали по прашањата од дневните редови на седниците на соборите и на телата на Собранието и на соборот чии членови биле, како и за други прашања од делокругот на тие тела.

Пообемните информативни и документациски материјали што му биле доставувани на Собранието или што биле изработувани во телата, односно во службите на Собранието, на пратениците им биле доставувани во форма на извод, со тоа што

овие материјали им биле ставани на увид во документацијата на Собранието и во потполн изворен обем.

#### **4.3. Обезбедување услови за употреба на својот мајчин јазик и писмо**

Во согласност со член 43 од Деловникот било предвидено дека **на пратениците во Собранието им било обезбедено да можат да се служат со својот мајчин јазик и со писмото на народот, односно на народноста на која тие ѝ припаѓале. Говорите на пратениците кои биле одржани на заедничката седница на сите собори на Собранието, на седницата на соборот, како и на седниците на нивните тела на албански или на турски јазик биле преведувани на македонски јазик.**

**Говорите на пратениците кои биле одржани на заедничката седница на сите собори на Собранието, односно на седницата на соборот на македонски јазик биле преведувани на албански и на турски јазик.**

Говорите на пратениците на седница на комисија, одбор или друго тело на Собранието, односно на собор одржани на македонски јазик по барање биле преведувани на албански, односно на турски јазик. На пратениците што ѝ припаѓале на албанската и на турската народност предлозите на законите и на други акти, како и другите материјали по кои се расправало, односно се одлучувало во соборите, одборите и комисиите, им се доставувале на албански, односно на турски јазик. На пратениците што им припаѓале на албанската или на турската народност, материјалите им биле доставувани на место на албански, односно на турски јазик, на македонски јазик, ако тие тоа го побарале.

Освен обезбедувањето на употребата на својот мајчин јазик, пратениците имале право да им бидат обезбедени и други услови за вршење на пратеничката функција од страна на службите на Собранието. Имено, на пратениците им била укажувана стручна помош во изработувањето на предлозите што тие ги поднесувале на соборот, односно на телата на соборот или на Собранието, како и во вршењето на други работи што им биле доверени од страна на соборот, односно некое друго тело, им била обезбедена дополнителна документација потребна за нивната работа, им биле давани стручни објаснувања за проблемите на кои тие работат, се грижеле за обезбедување технички услови за нивната работа.

Овие права пратениците ги користеле во согласност со прописите за организацијата и работењето на службите на Собранието. Пратениците имале право да ги користат просториите на Собранието што им биле ставени на располагање за работа, состаноци, одмор и слично. Пратениците имале право во Собранието, во определените простории за таа цел, да одржуваат состаноци и разговори со из-

бирачите и со другите граѓани. Овие права пратениците можеле да ги користат во согласност со Правилникот за внатрешниот ред на Собранието. Секој пратеник бил должен да ги следи општествените процеси во областите на животот што спаѓале во делокругот на соборот чиј член бил тој.

Во вршењето на пратеничката функција пратеникот се потпираше на иницијативите, предлозите и мислењата на работните луѓе и органите на самоуправувањето во работните организации и нивните асоцијации, на граѓаните и нивните самоуправни интересни заедници и здруженија, како и на општинските собранија и бил должен на соодветен начин да ги известува за својата работа и за работата на соборот чиј член бил тој.

Пратеникот бил должен да ги известува избирачите од својата изборна единица за својата работа и за работата на соборот чиј член бил тој. Пратеникот имал право да учествува во работата на општинското собрание од подрачјето на изборната единица во која бил избран, а бил должен, по негово барање, да го известува за својата работа и за работата на соборот. Пратеникот бил должен, по барање на општинското собрание, односно од соборот на работните заедници на тоа собрание од подрачјето на изборната единица во која е избран, да ги изнесува пред соборот нивните предлози и мислења по прашањата од делокругот на соборот. Пратеникот можел при изнесување на мислењето на општинското собрание, односно на неговиот собор на работните заедници, да го изнесува и своето мислење и според своето мислење да се определува за тие прашања.

#### **4.4. Имунитет и престанок на мандатот на пратениците во Собранието на СРМ**

**Пратеникот уживал имунитет во Собранието и надвор од него и тоа од денот кога општинската изборна комисија го имало прогласено за избран пратеник, па сè до престанокот на пратеничкиот мандат. Имено, пратеникот не можел да биде повикан на одговорност, не смеел да биде лишен од слобода, ниту да бил казнет за изразено мислење или даден глас во кое и да било тело на Собранието.**

Во согласност со член 59 од Деловникот пратеникот не можел да биде притворен без одобрение на соборот чиј член бил, ниту против него, ако се повикал на имунитетот, не можело да биде покрената кривична постапка без одобрение на соборот. Пратеникот можел да биде притворен без одобрение од соборот чиј член бил само ако бил затечен во вршење кривично дело за кое била пропишана казна затвор во траење подолго од пет години.

Барањето на одобрение за притворање пратеник или за покренување кривична постапка, како и известувањето дека пратеникот бил притворен, односно дека

против него била покрената кривична постапка му било доставувано на претседателот на Собранието. Претседателот на Собранието барањето, односно известувањето му го доставувал на претседателот на соборот чиј член бил пратеникот, а овој го упатувал на мандатно-имунитетната комисија на соборот.

Мандатно-имунитетната комисија на соборот го разгледувала барањето, односно известувањето и на соборот му поднесувала свој извештај. За седницата на мандатно-имунитетната комисија бил известуван и пратеникот на кого се однесувало барањето, односно известувањето. За ова барање, односно известување претседателот на соборот го известувал и соборот во почетокот на првата наредна седница. По барањето за одобрување притвор, односно за покренување кривична постапка против пратеник, врз основа на извештајот на мандатно-имунитетната комисија, соборот одлучувал дали ќе го даде бараното одобрување, а по известувањето за притворување на пратеник одлучувал дали ќе ја потврди одлуката на надлежниот државен орган за притворот или ќе ја стави вон сила.

Ако соборот не го одобрил покренувањето на кривичната постапка против пратеникот, надлежниот орган бил должен да ја запре постапката, а ако соборот ја ставел вон сила одлуката на надлежниот државен орган за притвор на пратеник, пратеникот веднаш бил пуштан на слобода. По повод известувањето за покренување кривична постапка против пратеник кој не се повикал на имунитетот, соборот можел да го воспостави имунитетското право на пратеникот ако тоа било потребно за вршење на неговата функција.

Ако соборот го воспоставел имунитетското право на пратеникот кој не се повикал на имунитетот, надлежниот орган веднаш ја запира кривичната постапка. Ако соборот не одржал седница, мандатно-имунитетната комисија на соборот можела да даде одобрение за притворање на пратеник, одобрение за покренување кривична постапка, односно да одлучи дали одлуката за притворање ќе останела во сила, како и да го воспостави неговото имунитетско право. За својата одлука мандатно-имунитетната комисија била должна да го извести соборот на неговата прва наредна седница.

По повод извештајот на мандатно-имунитетната комисија, соборот одлучувал дали нејзината одлука ќе биде потврдена или укината. Ако соборот одлучил да ја укине одлуката на мандатно-имунитетната комисија со која таа дала одобрение за притворање на пратеникот, пратеникот веднаш бил пуштан на слобода.

На пратеникот му престанувал мандатот во случаите утврдени со закон. Пратеникот имал право да поднесе оставка на пратеничката должност и да ја образложи. Оставката од пратеничката должност била поднесувана до претседателот на Собранието, кој му ја упатувал на претседателот на соборот чиј член бил пратеникот.



#### 4.5. Начин на остварување на функциите на Извршниот совет во Собранието

Во вршењето на своите со Уставот и со закон утврдени функции, Извршниот совет:

- › **Прво**, му предлагал на Собранието утврдување на политиката и се грижел за спроведувањето на политиката што ја утврдувало Собранието;
- › **Второ**, се грижел за извршување на законите, републичките општествени планови, републичкиот буџет и другите акти на Собранието;
- › **Трето**, му предлагал на Собранието донесување закони и други општи акти, на надлежните собори им давал мислење и предлози за донесување закон, по нацртите или предлозите на закон или на друг општ акт на Собранието, кога тој не потекнувал од Извршниот совет, а можел да поднесува и амандмани на предлозите на тие акти;
- › **Четврто**, на надлежните собори на Собранието им предлагал претресување на состојбата, појавите и проблемите во врска со спроведувањето на политиката што ја утврдило Собранието и со извршувањето на законите и на другите општи акти па Собранието и на овие собори можел да им предлага да заземат ставови по тие прашања;
- › **Петто**, по барање од соборите на Собранието им давал мислење по материјалите што тие ги претресувале;
- › **Шесто**, на Собранието му поднесувал предлог на основите на републичкиот општествен план и на републичкиот буџет и утврдувал нацрти, односно предлози на тие акти;
- › **Седмо**, учествувал во работата на седниците на соборите преку свој претставник, кој во соборот го изнесувал ставот на Извршниот совет по прашањата што биле на дневен ред на тие седници;
- › **Осмо**, можел да бара на седница на надлежниот собор на Собранието да се претресе определено прашање по кое Извршниот совет сакал да изнесе свој став и да предложи по тоа прашање надлежните собори да заземат свој став;
- › **Деветто**, претседателот на Соборот бил должен да свика седница на соборот ако тоа го побарал Извршниот совет заради изнесување на свој став и заземање став од надлежниот собор;
- › **Десетто**, давал одговори на пратенички прашања упатени до Извршниот совет;
- › **Единаесетто**, можел да бара надлежните собори да го одложат претресувањето на предлог актот или на друго прашање за да можел тој да заземе свој став и да го изнесе на седница на соборот.

Од друга страна, собраниските собори можеле од да побараат Извршниот совет:

- › **Прво**, да подготви предлог на закон или друг акт од нивниот делокруг;

- › **Второ**, да им го изложи својот став по определени прашања што биле на дневен ред на нивните седници;
- › **Трето**, да им поднесе извештај за определени прашања од нивниот делокруг;
- › **Четврто**, на Извршниот совет соборите можеле да му упатуваат и конкретни прашања. Извршниот совет, преку својот претставник, учествувал во работата на комисиите на Собранието и на одборите и другите работни тела на соборите на Собранието, по сопствена иницијатива или по барање од соодветното тело на Собранието, односно на неговите собори, кога на седница на тие тела се разгледувале предлози за донесување закон, нацрти или предлози на закон или на друг општ акт чиј предлагач бил Извршниот совет или друго прашање од општата политика.

Претставниците на Извршниот совет на седниците на овие тела го изнесувале ставот на Извршниот совет по прашањата што биле на дневен ред. За остварување на соработката меѓу Извршниот совет, од една страна, и соборите и телата на Собранието и неговите собори, од друга страна, овие тела го известувале Извршниот совет за своите седници.

Општо право да го претставува Извршниот совет во Собранието и неговите собори имал претседателот на Извршниот совет. Извршниот совет можел да определи еден од своите членови да го претставува во соборите на Собранието и во телата на Собранието или на соборите по одделни прашања. Извршниот совет можел да определи на седница на собор, како и на седница на тело на Собранието или на соборот да го претставува функционер кој раководел со некој републички орган на управата во чиј делокруг спаѓало прашањето, кога на дневен ред на седницата бил предлог за донесување закон, нацрт или предлог на закон или на друг општ акт. При поднесувањето на предлог за донесување закон, нацрт или предлог на закон или друг општ акт или друг материјал на Собранието, Извршниот совет го известувал Собранието за своите претставници што ги определил за секој од надлежните собори. Кога на седница на собор или на тело на Собранието, односно на собор се претресувал одреден предлог за донесување закон, нацрт или предлог на закон или друг општ акт што ги поднел Извршниот совет, Извршниот совет упатувал и свои повереници. Извршниот совет можел да упати свој повереник и во други случаи кога тоа го сметал за нужно. Извршниот совет упатувал свој повереник и кога тоа го барал некој собор на Собранието или некој негов одбор.

Повереникот на Извршниот совет присуствувал на седницата на соборот, односно на неговиот одбор, давал известувања и појаснувања по предлогот за донесување закон, нацрт или предлог на закон или друг општ акт на Собранието, како и за други прашања што соборот или одборот ги претресувал.

#### 4.6. Известување на Собранието за работата на Извршниот совет

Извршниот совет, како извршен орган, имал обврска да го известува Собранието за својата работа, а посебно за спроведувањето на политиката чии основи ги утврдило Собранието во целина или за одделни области од општествениот живот. Исто така, обврската за известување на Собранието се однесувала и за извршувањето на законите или на другите општи акти што ги донело Собранието, за движењето и развојот на стопанството и на другите области од општествениот живот и општествените односи во тие области, како и за други работи што ги вршел и за проблемите што ги согледал во извршувањето на своите работи.

Секој собор на Собранието имал право да побара од Извршниот совет да го извести за својата работа во областа што спаѓала во делокруг на соборот и за други прашања од таа област.

Претседателот на Собранието можел да побара од Извршниот совет да го извести Собранието за сите или за одделни прашања утврдени во Деловникот.

Извршниот совет го известувал Собранието за својата работа и за други прашања што произлегувале од неговата работа преку својот претставник на седницата на оној собор во чиј делокруг спаѓало прашањето или преку извештај што го доставувал до претседателот на Собранието.

Извештајот што му го доставил Извршниот совет, претседателот на Собранието го упатувал до претседателите на сите собори на Собранието. Извештајот на Извршниот совет за неговата работа во определен период го разгледувале соборите на Собранието во чиј делокруг спаѓале прашањата содржани во извештајот.

Извештајот што го поднесувал Извршниот совет по барање од еден собор на Собранието бил разгледуван во тој собор. Ако Извршниот совет го известувал Собранието со извештај, пред претресувањето на извештајот на Извршниот совет на седница на надлежниот собор на Собранието, овој извештај го разгледувал надлежниот одбор на тој собор, а имале право да го разгледуваат и другите одбори на соборот, ако тој се однесувал и на прашања од нивниот делокруг.

Откако ќе го разгледал извештајот на Извршниот совет, надлежниот одбор на Соборот му доставувал свој извештај со мислења и предлози за прашањата на кои се однесувал извештајот на Извршниот совет. Во врска со известувањето на Собранието од страна на Извршниот совет на седниците на соборите се водел претрес. Претресот се водел на седницата на оној собор во чиј делокруг спаѓале прашањата за кои Извршниот совет го известувало Собранието. Ако Извршниот совет го известил Собранието со извештај, претставникот на Извршниот совет на

почетокот од претресот можел да даде усно појаснување по извештајот. По завршениот претрес надлежните собори на Собранието можеле да заземат став во однос на работата на Извршниот совет, како и во однос на другите прашања што биле претресувани, можеле да утврдат обврски во однос на спроведувањето на политиката и извршувањето на законите и другите општи акти на Собранието, а можеле да дадат и насоки за работата на Извршниот совет.

#### **4.7. Одговорност на Извршниот совет**

Правата на Собранието во поглед на одговорноста на Извршниот совет ги остварувале Републичкиот собор и Соборот на општините. Секој од соборите на работните заедници можеле, во рамките на својот делокруг, да претресуваат прашања за одговорноста на Извршниот совет или да бараат од надлежните собори да покренат постапка за утврдување одговорност на Извршниот совет и за неговата работа, како и можеле да предложат да се покрене постапка за разрешување на претседателот и на сите членови, односно на одделни членови на Извршниот совет.

## Глава 2: Собранието со Уставот од 1991 година

---

### Вовед

Процесот на демократска трансформација на СРМ хронолошки започнува со донесувањето на следниве три правни акти:

**1. Законот за изменување и дополнување на законот за општествените организации и здруженијата на граѓани од 1990 година.** Овој Закон се донел неполни 5 месеци по завршувањето на последниот конгрес на СКМ на кој било одлучено за востановување на политичкиот плурализам и за укинување на монополот на оваа партија. Законот бил усвоен од Собранието на СРМ на 12 април 1990 година, а истиот ден бил потпишан и указот за негово стапување на сила од страна на претседателот на претседателството на СРМ. Веќе следниот ден овој акт бил објавен и во „Службен весник“. Консеквентно на споменатото, со оглед на фактот што со измените на Законот од 1990 година во голема мера се има променето основната смисла на законодавецот на основниот акт од 1983 година, во следниот број на „Службен весник од 21 април 1990 година“ бил објавен пречистениот текст на овој акт.

Во првиот Закон за општествените организации и здруженијата на граѓани во СРМ, кој се донел во 1983 година бил уреден „начинот на остварувањето на слободата на здружувањето на работните луѓе (член 1) заради остварување на своите интереси и самоуправни права [кои се] во согласност со општите интереси на социјалистичкото општество (член 2), а кои се засновуваат врз социјалистичките самоуправни односи (член 3)“.

Во оваа смисла, **во согласност со овој Закон граѓаните имале можност да се здружуваат поради развивање на широк спектар на воспитно-образовни, културни, технички, спортски (член 2), но не и политички активности.**

Наспроти споменатото, измените од април 1990 година на овој акт од 1983 година биле сосема драматични и истите радикално ја измениле првичната интенција на законодавецот. Во оваа смисла, со измените на законот било уредено здружувањето на граѓаните во општествени организации и здруженија на граѓани (член 1) на слободна и доброволна основа [...] заради развивање разновидни активности вклучувајќи ги и политичките (член 2 став 1).

Во оваа смисла, граѓаните што ќе одлучеле да се здружат заради остварување на таквите политички интереси и цели „можат да се организираат како политички организации, партии и други облици на политичко организирање“ (член 2 став 3). Практично, со измените на член 2 на Законот од 1983 година, во СРМ се вовел политичкиот плурализам. Понатаму, во останатите членови од изменетиот закон се разработиле други прашања поврзани со основањето, регистрацијата, престанокот, финансирањето итн. на ваквите општествени организации и здруженија на граѓани чиј дел сега станале и политичките партии, политичките движења, како и другите облици на политичко организирање на граѓаните.

Посебно значаен бил член 12 од Законот со кој била задржана старата одредба од претходниот закон со која за основање на вакво здружување (што значи и за основање политичка партија) било потребно таква волја да искажат најмалку 10 полнолетни граѓани со постојано живеалиште на територијата на СРМ.

И останатите услови од изменетиот закон биле сосема едноставни за исполнување. Така, за една политичка партија да биде регистрирана, освен посочената бројка граѓани потребно било да има статут каде ќе бидат утврдени целите и задачите; формата на здружување; внатрешната организација; името и седиштето; условите и начинот за зачленување; правата, обврските и одговорностите на членовите; застапувањето и претставувањето; начинот на користењето на средствата; начинот на известувањето на јавноста за работата (член 10), како и останати прашања.

По стапувањето на сила на законот сè до крајот на 1990 година, бројот на политичките партии во СРМ достигнал 23. Како позначајни партии се споменуваат:

- › Партијата за демократски просперитет (ПДП), која одржала основачко собрание во Тетово, на 15 април 1990 година, односно 2 дена по донесувањето на Законот;
- › ВМРО-ДПМНЕ, партија која одржала основачко собрание на 17.6.1990 година, односно два месеца по усвојувањето на Законот;
- › СКМ – ПДП (подоцна СДСМ), како правен наследник на СКМ имала поднесено само барање за регистрација на 3 јули 1990 година;
- › Социјалистичката партија на Македонија (СПМ), одржала основачко собрание во Скопје, на 13 јули 1990 година, односно 3 месеци по донесување на Законот итн.

**2. Амандманите на Уставот на СРМ од 1974 година.** На 20 септември 1990 година, Собранието на СРМ ги усвоило 25. амандмани на Уставот на Социјалистичка Македонија од 1974 година. И по обем и по суштина, овие измени го имале истиот драматичен карактер каков што се создаде со измените на Законот со кој се уки-

нал монополот на СКМ. Амандманите се однесувале на широк спектар прашања и со нив натамошно се редефинирала СРМ како држава која чекори кон демократскиот плурализам и пазарното стопанство.

За разлика од претходно, со уставните измени поинаку биле дефинирани работите поврзани со:

- › **Прво**, правата и слободите на човекот и на граѓанинот (Амандман LXX), вклучително и прашањето на статусот на иселениците и на македонскиот народ во соседните држави (Амандман LIX);
- › **Второ**, карактерот на државната власт преку направените промени поврзани со:
  - › претставувањето на граѓаните во институциите (Амандман LXVI и Амандман LXVIII);
  - › статусот на локалната самоуправа (Амандман LXIX);
  - › положбата на судската власт (Амандман LXXI) вклучително и на Уставниот суд (Амандман LXXVIII);
  - › положбата на Собранието (Амандман LXXIV),
  - › положбата на Владата (Амандман LXXVI);
  - › воведувањето на функцијата претседател, односно потпретседател на земјата (Амандман LXXV), како и
  - › редефинирањето на положбата на Народната банка (Амандман LXXII);
- › **Трето**, прашањето на сопственоста (Амандман LIX и Амандман LX), како и економската политика на земјата (Амандман LXIII);
- › **Четврто**, извршувањето на функциите на земјата (Амандман LXIX и Амандман LXXIII), како и
- › **Петто**, организацијата на службите на земјата (Амандман LXV).

Наспроти дотогашната уставна формулација дека „работничката класа и сите работни луѓе се носители на власта и на управувањето“, уставотворецот предвидел дека „граѓаните се носители на власта преку избрани претставници во Собранието, општината и градот“ (Амандман LXVI). Со Амандманот LXX се дале уставни гаранции за политичко организирање и дејствување на граѓаните. Сепак, во остварувањето на истите било забрането:

- › **Прво**, да се повикува на насилна промена на уставното уредување;
- › **Второ**, да се загрозува независноста и територијалниот интегритет на СРМ, односно на СФРЈ;
- › **Трето**, да се кршат правата и слободите на човекот и на граѓанинот;
- › **Четврто**, да се разгорува национална, расна и верска омраза и нетрпеливост.

Треба да се истакне дека уставотворецот само најопшто го дефинирал правото на

граѓаните на политичко организирање и дејствување, упатувајќи истото натамошно да се допрецизира со закон (Амандман LXX). Во тие моменти во СРМ актот со кој се регулирало основањето и функционирањето на партиите веќе бил донесен. Тоа е Законот за општествените организации и здруженијата на граѓани. **На вака дефинираните рамки, според амандманите, граѓаните на локално и на централно ниво, на избори избирале претставници од редот на „политичките организации и другите форми на организирање и здружување“ со мандат од 4 години** (Амандман LXVIII).

**3. Законот за избор и за отповикување на пратеници и на одборници од 1991 година.** Со носењето на Законот за избор и отповикување на пратеници и на одборници на 21 септември 1991 година се заокружила правната рамка за воведување на политичкиот плурализам. Овој акт се усвоил истовремено со уставните измени и со Законот за изборните единици за избор на пратеници во Собранието на СРМ.

Во Законот се користел терминот „претставник“, а со него биле опфатени термините „пратеник“, кој се однесувал на законодавната власт, како и терминот „одборник“, кој се однесувал на општинските совети.

Со актот:

- **Прво**, се дефинирал начинот на одржувањето на изборите;
- **Второ**, се определил составот и мандатот на органите за спроведување на изборите;
- **Трето**, начелно биле дефинирани изборните единици (точниот опфат на секоја од 120-те изборни единици се направил со Законот за изборните единици, за избор на пратеници во Собранието на СРМ);
- **Четврто**, се утврдила постапката за утврдување кандидати за претставници;
- **Петто**, се утврдил начинот на кој требало да се спроведат изборите;
- **Шесто**, се регулирале други важни прашања поврзани со организирањето на еден демократски изборен процес.

Во поконкретна смисла, **со овој акт бил воведен мнозинскиот изборен систем за избор на пратеници. Изборните единици биле формирани на начин што приближно ист број на граѓани можеле да изберат по еден пратеник. Политичките партии кои имале повеќе од 1500 члена имале право да предложат кандидати за пратеници на целата територија на државата (член 20 став 3), додека останатите партии или здруженија на граѓани секоја од кандидатурите за пратеник требале да ја поткрепат листата со најмалку 100 потписи.** Републичката изборна комисија била институција што ги спроведувала изборите и се грижела за нормалниот тек на кампањата, гласањето, броењето на



гласовите, како и објавувањето на резултатите од изборите. Со овој акт, освен изборот било утврдено и престанувањето на мандатот на претставниците на граѓаните во 6 случаи:

- › **Прво**, ако бил отповикан;
- › **Второ**, ако поднел оставка;
- › **Трето**, ако со правосилна пресуда бил осуден на безусловна казна затвор од шест месеци или потешка казна;
- › **Четврто**, во случај на неспојливост со функцијата претставник;
- › **Петто**, во случај на смрт;
- › **Шесто**, доколку ја изгубил деловната способност.

\* \* \*

**Три дена по донесувањето на уставните измени, како и на Законот за избор и за отповикување на пратеници и одборници, претседателот на законодавниот дом ги распишал првите демократски повеќепартиски избори, кои се одржале на 11 ноември 1990 година, а Собранието во овој состав се конституирало на 8 јануари 1991 година.**

По конституирањето на првиот состав на повеќепартиското Собрание, на 27 јануари 1991 година пратениците го избрале првиот претседател на Републиката, Киро Глигоров, а на 20 март 1991 година била избрана и првата експертска влада на чело со г. Никола Кљусев. На овој начин биле поставени основите на новиот демократски систем на организација на државната власт.

Во меѓувреме, на 25 јануари 1991 година претставниците на граѓаните во Собранието ја донеле и Декларацијата за сувереност на државата, со која, во членот 1 се изразила сувереноста во согласност со уставните определби за независност и територијален интегритет на македонската држава<sup>243</sup>, како и правото на македонскиот народ на самопределување, вклучувајќи го и правото на отцепување.

На 7 јуни 1991 година бил усвоен уставен Амандман LXXXII со кој во името на СРМ се избришала одредницата „социјалистичка“. Во оваа смисла, на 7 мај 1991 година претседателот на РМ до пратениците доставил предлог за донесување нов демократски устав кој бил изгласан на 17 ноември 1991 година, а на кој му претходел успешниот референдум за независност од 8 септември 1991 година, како и

<sup>243</sup> Во согласност со амандманот XXXIII на Уставот, зборовите „Република Македонија“ се заменуваат со зборовите „Република Северна Македонија“, а зборот „Македонија“ се заменува со зборовите „Северна Македонија“. Амандманите XXXIV, XXXV и XXXVI се однесуваат на промените во Преамбулата, на гарантирањето на суверенитетот, територијалниот интегритет и политичката независност на соседните држави и на грижата за дијаспората. („Службен весник“, бр. 6, од 12.1.2019).

„Декларацијата по повод плебисцитарно изразената волја на граѓаните за суверена и самостојна држава Македонија“, донесена на седницата на Собранието на 17 септември 1991 година.

## 1. Уставна и законска положба на Собранието со Уставот од 1991 година

Со Уставот од 1991 година и Законот за Собранието од 2009 година, собранието е дефинирано како **претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на Републиката**.

Неговата структура е еднодомна и истото е сочинето од 120 до 140 пратеници. **Во досегашното свое постоење, Собранието во најголем период било сочинето од 120 пратеници, додека во периодот од 2011 до 2016 година тоа броело 123 пратеници.**

Со Законот за Собранието, на идентичен начин како и во Уставот, **се уредени најважните прашања поврзани со започнувањето и престанувањето на мандатот на пратениците, неспојливоста на функцијата пратеник со вршење на други јавни функции или професии, организирањето, условите за работа и податоците за имотната состојба на пратениците, прашањата за претседателот и потпретседателите на Собранието, парламентарниот надзор (надзорните расправи), координацијата на работата на Собранието, располагањето со средствата и слично.**

Како заеднички одредби кои едновременно се содржани во Уставот и во Законот за Собранието се дека пратениците во Собранието се избираат за време од четири години на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање и дека пратеникот ги претставува граѓаните и во Собранието и одлучува по свое уверување.

Правилата за внатрешната организација и функционирање, покрај со Уставот и со Законот за Собранието, се уредени и со Деловникот, кој како внатрешен правен акт на оваа институција се усвојува во постапка иста како и постапката за донесување закон.

Во досегашното функционирање, Собранието има донесено неколку текстови на Деловници како свои внатрешни прописи, и тоа:

- Привремениот Деловник на Собранието на СРМ, бр. 3 од 18 јануари 1991 година;
- Деловник на Собранието, („Службен весник на РМ“, бр. 60/2002);

- › Деловник на Собранието, („Службен весник на РМ“, бр. 91/2008);
- › Деловник за изменување и дополнување на Деловникот на Собранието, („Службен весник на РМ“, бр. 119/2010);
- › Деловник (пречистен текст), бр. 130/2010;
- › Деловник за изменување и дополнување на Деловникот на Собранието, бр. 23 од 14.02.2013 и
- › Најновиот пречистен текст на Деловникот на Собранието.

*Должина на мандатот на пратеничките состави од 1991 до 2016 година<sup>244</sup>*

СОСТАВ	ПЕРИОД	ТРАЕЊЕ
прв состав	1990-1994	целосен мандат
втор состав	1994 -1998	целосен мандат
трет состав	1998 – 2002	целосен мандат
четврти состав	2002-2006	нецелосен мандат
петти состав	2006-2008	нецелосен мандат
шести состав	2008-2011	нецелосен мандат
седми состав	2011-2014	нецелосен мандат
осми состав	2014-2016	нецелосен мандат

**Независно од непостоењето можност во уставниот систем на државата претседателот на државата на барање на претседателот на владата да донесе одлука за распуштање на парламентот како форма на „кочница и рамнотежа“ на извршната наспроти законодавната власт карактеристична за парламентарните демократии, тоа не влијаеше позитивно од аспект на поголемата должина на траењето на мандатите на пратеничките состави во периодот од 1990 до 2016 година.**

Како што може да се забележи од табелата, **50 % од собраниските состави го завршиле својот четиригодишен мандат, додека останатите 50 % порано го завршиле мандатот.** Конкретно, првите четири собраниски состави останале до крајот на мандатот, додека следните четири до 2016 година порано го завршиле мандатот, односно се самораспуштиле поради организирање предвремени парламентарни избори.

Во оваа смисла, **просечно, од 1990 до 2016 година мандатот на собранијата траел нешто над 3 години.** Причините за ваквото пократко траење на мандатите на собранијата во овие години од стекнувањето на независноста треба да се бараат во две околности:

<sup>244</sup> Според податоците од интернет-страницата на Собранието, [www.sobranie.mk](http://www.sobranie.mk), август 2019.

- › **Прво**, во политичките кризи во државата кои влијаеле во насока на намалување на изборниот легитимитет на владејачките партии, како и
- › **Второ**, во стратегиите на владејачките партии кои поради односот на силите со опозицијата одлучиле да одат на предвремени избори со цел повторно да го добијат легитимитетот од граѓаните.

Во секој случај, од аспект на политичките партии, може да се заклучи дека **до 2016 година собранијата во кои мнозинството од пратениците биле од коалицијата предводена од СДСМ останале до крајот на мандатот, додека собранијата во кои мнозинството од пратениците од коалицијата предводена од ВМРО-ДПМНЕ покажале поголема склоност кон самораспуштање на законодавната власт и организирање предвремени парламентарни избори.**

## 2. Конституирање на Собрание – елементи на конститутивна седница

Во согласност со Уставот, Законот за Собранието и Деловникот на Собранието, првата конститутивна седница ја закажува претседателот на Собранието од претходниот состав 20 дена по завршувањето на парламентарните избори.

Ако конститутивната седница не ја свикал претседателот на заминување, истата се одржува на 21 ден од завршувањето на изборите во 10.00 часот, а ја свикнува најстариот по години избран пратеник. Ако најстариот пратеник одбие да ја свика, тогаш тоа право преминува редоследно на наредниот по години избран пратеник, сè до пратеникот кој ќе се согласи да ја свика првата седница.

Пратеникот кој ја свикал првата седница претседава со конститутивната седница на Собранието во својство на претседавач, додека новоизбраниот претседател или еден од потпретседателите не ја преземат должноста. Претседавачот со првата седница назначува двајца од избраните пратеници кои по потреба го заменуваат во претседавањето со седницата.

Претседавачот со прозивка на избраните пратеници го утврдува бројот на присутните избрани пратеници.

Собранието може да се конституира ако на седницата присуствуваат мнозинство од избраните пратеници.

## 2.1. Избор на Верификациона комисија

Откако ќе се утврди потребниот кворум, се избираат претседател и членови на Верификационата комисија на Собранието. Собранието го верификува мандатот на пратениците на конститутивната седница по предлог од Верификационата комисија.

**Членовите на Верификационата комисија ги избира Собранието на конститутивната седница, по предлог од претседавачот, и таа се состои од претседател и четири члена кои доаѓаат од редот на пратениците кои припаѓаат на различни политички партии застапени во Собранието.**

Во согласност со доставениот извештај на Државната изборна комисија (ДИК) за избор на секој пратеник, Верификационата комисија поднесува писмен извештај со предлог за верификација на мандатот на секој пратеник одделно по што Собранието го претресува и го гласа извештајот на Верификационата комисија.

Ако Верификационата комисија поради одредени дозволени причини го оспори изборот на некој пратеник, тогаш таа на Собранието му предлага да се одложи верификацијата на неговиот мандат. За секој таков предлог Собранието расправа и одлучува поединечно.

Собранието може да ја одложи верификацијата на мандатот на некој пратеник и со заклучок да побара ДИК да ги изврши потребните согледувања поради проверка на законитоста и правилноста во спроведениот избор и во рок од 30 дена за тоа да го извести Собранието.

**Во согласност со член 16 од Деловникот, до добивањето на известувањето на ДИК, пратеникот чија верификација на мандатот е одложена нема право да присуствува на седниците на Собранието.**

Верификацијата на мандатот на пратеници кои станале пратеници од листата на кандидати за остатокот од мандатот, Собранието ја врши на првата наредна седница врз основа на извештајот на ДИК, а по предлог од Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања.

Откако ќе се изврши верификација на мандатот, пратеникот се стекнува со правата и должности утврдени во Уставот, Законот за Собранието и Деловникот. На секој пратеник кому му е верификуван мандатот му се издава пратеничка легитимација и картичка за електронско гласање. Во легитимацијата се внесува правото на имунитет и другите права што се остваруваат врз основа на функцијата пратеник.

\* \* \*

*Застапеност на пратениците во Собранието според етничката припадност од 2002 до 2016 година<sup>245</sup>*

МАНДАТ	МАКЕДОНЦИ	АЛБАНЦИ	ТУРЦИ	РОМИ	СРБИ	ВЛАСИ	БОШЊАЦИ
2002-2006	70,8	21,6	2,5	0,8	1,66	0,8	1,66
2006-2008	70,8	23,3	1,6	1,6	0,8	0,8	0,8
2008-2011	67,5	24,2	0,8	1,6	2,5	1,6	0,8
2011-2014	68	20	1,6	1,6	3,2	0,8	1,6
2014-2016	74	22	1,6	0,8	1,6	0	0,8
<b>ПРОСЕК</b>	<b>70</b>	<b>22</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Имајќи ги предвид изнесените податоци, а врз основа на резултатите од пописот на населението и домаќинствата од 2002 година, можеме да заклучиме дека постојат одредени, главно помали отстапувања од аспект на етничката структура на пратениците во Собранието наспроти пописните резултати.

Со оглед на фактот дека отстапувањата не се од поголем обем, можат да се изведат два поважни заклучока:

- ▶ **Прво**, дека постојниот изборен модел (регионално–пропорционалниот) што се применувал од 2002 година наваму со одредени измени во однос на гласањето на дијаспората овозможил адекватна претставеност на сите етнички сегменти во Собранието и
- ▶ **Второ**, стратегијата на најголемите стожерни партии (ВМРО-ДПМНЕ и СДСМ, но и ДУИ) да настапуваат со предизборни коалиции во кои биле интегрирани политичките партии на помалите етнички заедници (Турци, Роми, Срби, Власи, Бошњаци итн.) била правилна како од аспект на распоредот на силите низ призма на бројот на освоени гласови, така и од аспект на коригирање на недостатоците на постојниот изборен модел кој отежнувајќи им го самостојниот настап на овие политички субјекти, фактички ги поттикнал кон интегрирање во коалиции предводени од најголемите партии во земјата.

Имајќи го предвид погоре споменато, а низ призма на карактерот на уставниот систем на земјата посебно по имплементацијата на Охридскиот рамковен договор од 2001 година, може да се забележи дека законодавната власт во земјата е соодветен израз на стремежите за потполна граѓанска и етничка еднаквост.

<sup>245</sup> Според податоците од интернет-страницата на Собранието, [www.sobranie.mk](http://www.sobranie.mk), август 2019.

\* \* \*

Застапеност на пратениците во Собранието според полова припадност од 2002 до 2016 година<sup>246</sup>

МАНДАТ	МАЖИ	ЖЕНИ
2002-2006	81,6	18,3
2006-2008	70,8	29,1
2008-2011	71,7	28,3
2011-2014	70	30
2014-2016	67,5	32,5
ПРОСЕК	73	28

Анализирајќи ги трендовите од 2002 до 2016 година се констатира дека постојат тенденции за сè поголема изедначеност на половата структура на пратениците во Собранието. Имено, **за разлика од 2002 година кога соодносот на пратениците мажи наспроти пратеничките жени во Собранието бил повеќе од 80 % наспроти помалку од 20 %, во 2016 година тој сооднос е 67,5 % наспроти 32,5 %, што, секако, претставува еден важен напредок.** Ова е потврда дека законодавните обврски со текот на времето дале резултати, иако фактичка полова еднаквост сè уште не е постигната.

\* \* \*

Број на пратеници во Собранието на кои порано им престанал мандатот по парламентарни состави од 1991 до 2016 година<sup>247</sup>

СОСТАВ	БРОЈ НА ПРАТЕНИЦИ НА КОИ ПОРАНО ИМ ПРЕКИНАЛ МАНДАТОТ
1990-1994 прв собраниски состав	2 пратеника
1994-1998 втор собраниски состав	6 пратеници
1998-2002 трет собраниски состав	21 пратеник
2002-2006 четврти собраниски состав	25 пратеници
2006-2008 петти собраниски состав	12 пратеници
2008-2011 шести собраниски состав	6 пратеници

246 Според податоците од интернет-страницата на Собранието, оп.цит.

247 Ибид.

2011-2014 седми собраниски состав	10 пратеници
2014-2016 осми собраниски состав	14 пратеници

Во сите собраниски состави од независноста на земјата до 2016 година постојат пратеници на кои порано им престанал мандатот поради околности предвидени со Уставот, при што во најголем дел од случаите прекилот бил резултат на поднесена оставка (член 65 став 1) поради избор на друга функција во извршната власт или поради избор на функција во локалната самоуправа.

**Просечно, до 2016 година во осумте собраниски состави на нашето собрание од 120 пратеници, на 12 порано им бил прекинат мандатот, што претставува 10 %.**

Според член 63, став 4 од Уставот, мандатот на пратениците може да биде продолжен доколку во државата е прогласена воена или вонредна состојба. Имајќи го предвид споменатото, нашата држава нема искуство со продолжување на мандатот на пратениците.

## 2.2. Избор на Комисија за прашања на изборите и именувањата и избор на претседател и потпретседатели на Собранието

На конститутивната седница на Собранието се врши избор и на Комисија за прашања на изборите и именувањата по предлог од најмалку десет пратеници, при што мора да биде обезбедена соодветна застапеност на сите пратеници од политичките партии застапени во Собранието.

Исто така, на конститутивната седница се врши и избор на претседател, како и потпретседатели на Собранието од редот на пратениците чијшто број го утврдува Собранието на предлог од претседателот на Собранието.

*Листа на претседатели на Собранието од 1994 до 2016 година<sup>248</sup>*

ИМЕ И ПРЕЗИМЕ	ПЕРИОД
Трајко Вељаноски	10.05.2014 - 30.12.2016
Трајко Вељаноски	25.06.2011 - 10.05.2014
Трајко Вељаноски	21.06.2008 - 25.06.2011
Љубиша Георгиевски	1.08.2006 - 21.06.2008
Љупчо Јордановски	18.11.2003 - 16.06.2006
Никола Поповски	3.10.2002 - 07.11.2003

<sup>248</sup> Според податоците од интернет-страницата на Собранието, оп.цит.



Стојан Андов	30.11.2000 - 03.10.2002
д-р Саво Климовски	19.11.1998 - 30.11.2000
Тито Петковски	6.03.1996 - 19.11.1998
Стојан Андов	19.11.1994 - 06.03.1996
Стојан Андов	8.01.1991 - 19.11.1994
д-р Вулнет Старова	28.04.1986 - 08.01.1991
Станко Младеновски	25.04.1985 - 28.04.1986
Ката Лахтова	28.04.1984 - 25.04.1985
Бошко Станковски	28.04.1982 - 28.04.1984
Благоја Талески	28.04.1978 - 28.04.1982
Благоја Талески	7.05.1974 - 28.04.1978
Никола Минчев	6.05.1969 - 06.05.1974
Никола Минчев	23.09.1968 - 06.05.1969
Мито Хаџивасилев - Јасмин	12.05.1967 - 12.05.1968
Видое Смилевски - Бато	25.06.1963 - 12.05.1967
Љупчо Арсов	26.06.1962 - 24.06.1963
Лазар Колишевски	15.04.1958 - 26.06.1962
Лазар Колишевски	19.12.1953 - 15.04.1958
Димче Стојанов - Мире	4.01.1951 - 18.12.1953
д-р Димитар Несторов	30.12.1947 - 03.01.1951
д-р Борис Спиров	30.12.1946 - 30.12.1947
Методија Андонов Ченто	2.08.1944 - 15.03.1946

Врз основа на податоците во табелата, може да се изведат најмалку 5 поважни заклучоци:

- › **Прво**, во периодот од 1944 до крајот на 2016 година, пратениците избрале вкупно 21 личност на позицијата претседател на Собранието;
- › **Второ**, просечно, претседателите на законодавната власт останувале на таа позиција по околу 40 месеци, односно по 3 години и неколку месеци;
- › **Трето**, во споменатиот период од 72 години на позицијата претседател имало избрано само една жена (останатите личности биле мажи);
- › **Четврто**, од 1994 до 2016 на местото претседател на Собранието бил избран само еден припадник на малцинска етничка заедница (останатите биле припадници на македонскиот народ);

- › **Петто**, според времетраењето позицијата претседател на парламентот најдолго ја извршувал Трајко Вељаноски (8 години, 6 месеци и 9 дена), втор, пак, е Лазар Колишевски (8 години, 6 месеци и 7 дена), додека трет е Благоја Талески (7 години, 11 месеци и 22 дена).

Потпретседателите на Собранието, пак, се избираат од редот на пратениците кои припаѓаат на различни политички партии во парламентот. Во оваа смисла, како дополнително прецизирање, **еден од потпретседателите се избира од редот на пратениците што припаѓаат на политичката партија застапена во Собранието која е најголема опозициска партија.**

*Број на потпретседатели на Собранието во осумте собраниски состави од 1990 до 2016 година<sup>249</sup>*

СОСТАВ	ПОТПРЕТСЕДАТЕЛИ
1990-1994 прв собраниски состав	4
1994-1998 втор собраниски состав	5
1998-2002 трет собраниски состав	4
2002-2006 четврти собраниски состав	5
2006-2008 петти собраниски состав	3
2008-2011 шести собраниски состав	3
2011-2014 седми собраниски состав	3
2014-2016 осми собраниски состав	3

Во однос на самата постапка за избор на претседател на Собранието важно е да се напомене дека кандидат за претседател на Собранието може да предложи Комисијата за прашања на изборите и именувањата или најмалку 20 пратеници. Еден пратеник може да се потпише на листата за само еден кандидат за претседател на Собранието.

Предлозите за кандидат за претседател на Собранието се поднесуваат во писмена форма на седницата на Собранието и содржат име и презиме на кандидатот со биографски податоци и образложение, како и имињата и презимињата на пратениците кои го поднесуваат предлогот и нивни своерачни потписи.

Редоследот на кандидатите за претседател на Собранието се утврдува според азбучниот ред на нивните презимиња.

249 Ибид.

Со гласањето за избор на претседател на Собранието раководи претседавачот на конститутивната седница.

Ако Собранието одлучи претседателот на Собранието да се избира со тајно гласање, на претседавачот при изборот му помагаат генералниот секретар на Собранието и тројца пратеници кои ги избира Собранието на предлог на претседавачот, од редот на пратениците кои припаѓаат на различни политички партии застапени во Собранието.

Еден пратеник има право да гласа само за еден од предложените кандидати за претседател на Собранието. Ако пратеникот гласа за повеќе кандидати за претседател на Собранието, неговото гласање се смета за неважечко.

За претседател на Собранието е избран кандидатот кој добил мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Ако за претседател е предложен еден кандидат и ако при првото гласање не го добие потребното мнозинство гласови, се повторува целата изборна постапка.

Ако за претседател се предложени двајца кандидати и ако на првото гласање ниту еден од кандидатите не го добие потребното мнозинство гласови, гласањето се повторува.

Ако за претседател на Собранието се предложени тројца или повеќе кандидати, гласањето се повторува за двајцата кандидати кои добиле најголем број гласови при првото гласање. Ако меѓу кандидатите со најголем број гласови има кандидати со ист број гласови, гласањето се повторува за сите кандидати со најголем број гласови.

Ако и на повторното гласање ниту еден од кандидатите не го добие потребното мнозинство гласови, се повторува целата изборна постапка. Правилата што се однесуваат на предлагањето кандидати и изборот на претседател на Собранието се применуваат и на предлагање кандидати и избор на потпретседатели на Собранието.

За потпретседател на Собранието е избран кандидатот кој добил мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Ако за потпретседател се предложени повеќе кандидати од бројот кој се избира, а не е избран предвидениот број, ќе се повтори гласањето за избор на оној број потпретседатели кои не се избрани и тоа меѓу кандидатите кои добиле најголем број гласови. Ако и при повторното гласање не е избран предвидениот број потпретседатели, се повторува постапката за избор на оној број потпретседатели кои не се избрани. Ако се предложени онолку кандидати колку што е потребно да се изберат, а не е избран предвидениот број, се повторува целата изборна постапка за оној број потпретседатели кои не се избрани.

### 2.2.1. Надлежности на претседателот, на потпретседателите и на генералниот секретар на Собранието

Претседателот, потпретседателите и генералниот секретар на Собранието<sup>250</sup> се функционери кои извршуваат надлежности прецизно утврдени во Деловникот. Така, во согласност со Деловникот на Собранието, претседателот на Собранието ги извршува следниве надлежности:

- › **Прво**, го претставува Собранието;
- › **Второ**, ги свикнува седниците на Собранието и претседава со нив;
- › **Трето**, се грижи за примената на Деловникот и дава појаснување во врска со неговата примена, за што може да побара мислење од Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања;
- › **Четврто**, определува работно тело надлежно за разгледување на одделни прашања поднесени до Собранието (матично работно тело);
- › **Петто**, ја испитува уредноста на предлогот за покренување граѓанска иницијативата за донесување закон, за распишување референдум на државно ниво и за поднесување предлог за пристапување кон измена на Уставот;
- › **Шесто**, се грижи за усогласување на активностите на Собранието со претседателот на Републиката и со Владата;
- › **Седмо**, соработува со координаторите на пратеничките групи;
- › **Осмо**, во име на Собранието остварува меѓународна соработка со парламентарните, дипломатско-конзуларните и други претставници на странски држави и на меѓународни организации, како и со други видни странски личности;
- › **Деветто**, ја следи работата на Службата на Собранието, се грижи за унапредување на нејзината работа и за создавање услови за нејзино современо и ефикасно работење;
- › **Десетто**, доверува вршење одредени работи на генералниот секретар на Собранието;
- › **Единаесетто**, формира работни групи за проучување одделни прашања од надлежност на Собранието;
- › **Дванаесетто**, донесува акти утврдени со Деловникот и
- › **Тринаесетто**, врши други работи утврдени со Уставот, закон и со овој Деловник.

На претседателот на Собранието му помагаат потпретседателите на Собранието. Во случај на спреченост или отсуство на претседателот на Собранието го заменува еден од потпретседателите врз основа на однапред утврден редослед, при што се води сметка за подеднакво вклучување на сите потпретседатели.

Претседателот на Собранието со потпретседателите:

---

<sup>250</sup> Во периодот од 1990 до 2016 година, шест лица ја извршувале функцијата генерален секретар на Собранието.

- › **Прво**, се грижи за остварување на правата на пратениците и за обезбедување услови за нивната работа;
- › **Второ**, ја планира динамиката на седниците на Собранието;
- › **Трето**, одлучува за прием на делегации на парламенти на други држави и на претставници на други органи и организации од странство и за испраќање постојани и повремени делегации во странство и во врска со тоа ги координира активностите на Собранието и на работните тела;
- › **Четврто**, прифаќа преземање покровителство од страна на Собранието за одделни прослави на настани од значење за Републиката и определува претставници на Собранието на тие прослави;
- › **Петто**, одлучува за одржување состаноци и друг вид консултативни средби од значење за работата на Собранието.

Од друга страна, претседателот на Собранието заедно со потпретседателите и координаторите на пратеничките групи ги разгледуваат прашањата од значење за унапредување на работата на Собранието и на работните тела, ги разгледуваат прашањата и иницијативите во врска со работата на Собранието и ги планираат активностите на делегациите, пратеничките групи за соработка со други парламенти, мешовитите работни групи и на пратениците во остварување на меѓународната соработка.

Положбата, статусот и правата и должностите на генералниот секретар на Собранието, исто така, се утврдени во Деловникот.

Генералниот секретар на Собранието го именува Собранието по предлог на Комисијата за прашања на изборите и именувањата.

Генералниот секретар ги извршува работите што му се доверени од претседателот на Собранието. Генералниот секретар му помага на претседателот на Собранието во подготовките и организирањето на седниците на Собранието, како и ја организира и ја усогласува работата на Службата на Собранието и донесува правилници, упатства и други акти за работа на Службата.

Собранието именува еден или повеќе заменици на генералниот секретар по предлог од Комисијата за прашања на изборите и именувањата.

Заменикот на генералниот секретар му помага во вршењето на работата на генералниот секретар и го заменува во случај на негова отсутност или спреченост. За својата работа и за работата на Службата на Собранието, генералниот секретар на Собранието и заменикот на генералниот секретар му одговараат на Собранието, а за работите што им ги доверува претседателот на Собранието, му одговараат и на претседателот на Собранието.

### 3. Видови работни тела – постојани и повремени

Собранието основа постојани и повремени работни тела.

Работните тела имаат надлежност да ги разгледуваат предлозите на доставените закони и на другите акти што ги донесува Собранието, како и да вршат други работи од надлежност на Собранието.

Постојаните и повремени (ad hoc) работни тела се основаат со одлука на Собранието. Собранието со одлука може да основа анкетни комисии за сите области и за секое прашање од јавен интерес.

Со одлуката за основање на работните тела и на анкетните комисии се утврдува нивниот делокруг како и бројот на членовите кој се утврдува во согласност со бројот на пратениците во пратеничките групи, пратениците кои не се организирани во пратенички групи и во согласност со Законот за еднакви можности на жените и мажите.

Претседателите на анкетните комисии по правило се од редот на пратениците на пратеничките групи во опозиција.

Секое работно тело има свој претседател, заменик на претседателот, одреден број членови и нивни заменици. Работното тело може да има двајца члена од редот на научните и стручните работници од кои едниот се избира на предлог на пратеничките групи од партиите на власт, а другиот на предлог на пратеничките групи од партиите во опозиција.

Работните тела работат на седници кои ги свикува претседателот на работното тело. Претседателот свикува седница и ако тоа го побарал претседателот на Собранието или најмалку 1/3 од членовите на телото, кои треба да достават материјал за прашањето што предлагаат да се стави на дневен ред на седницата. Ако претседателот на работното тело не свика седница кога е должен тоа да го стори, седницата ја свикува претседателот на Собранието.

Поканата за седница со предлогот на дневниот ред и материјалите што треба да се разгледуваат на седницата, претседателот на работното тело им ги доставува на членовите на работното тело по правило пет дена пред денот на одржувањето на седницата. Во итни случаи седница на работно тело може да се одржи во пократок рок, а дневниот ред може да се достави и на самата седница.

На седница на работното тело може да присуствува и во работата да учествува претставник на Владата, претставник на орган на државната управа кога на сед-

ницата се разгледува прашање од нивниот делокруг, како и секој подносител чиј предлог се разгледува. На седница на работното тело кога се разгледува предлог на закон или друг акт во второ читање задолжително присуствува и во работата учествува претставник на Владата и претставник на подносителот чиј предлог се разгледува.

На седница на работното тело може да присуствува и овластениот претставник на предлагачот на закон поднесен од најмалку 10.000 избирачи.

Пратеник кој не е член на работното тело има право да присуствува на седницата на работното тело и да учествува во неговата работа, без право на одлучување.

Работните тела не може да имаат истражни или да вршат други судски функции.

Предлозите на законите и други акти ги разгледуваат матичното работно тело и Законодавно-правната комисија. Предлозите на законите и други акти можат да ги разгледуваат и други работни тела (заинтересирано работно тело). Матичното работно тело зазема став по мислењата и предлозите на заинтересирано работно тело.

На седница на матичното работно тело на која се расправа за мислењето на заинтересираното работно тело се поканува и претставник на заинтересираното работно тело. Претседателите на матичното и на заинтересираното работно тело можат да се согласат да одржат заедничка седница. Работните тела на заедничката седница гласаат одвоено.

Ако матичното работно тело не го усвои мислењето на заинтересираното работно тело известителот на заинтересираното работно тело може мислењето да го изнесе на седница на Собранието.

Работните тела може да соработуваат со соодветните работни тела на парламентите на другите држави и на меѓународни организации.

За проучување на одделни прашања од својот делокруг или за подготвување на предлози на акти, работните тела може да основаат работни групи. Членовите на работните групи се определуваат од редот на членовите на работното тело, пратениците, научните, стручните и јавните работници, како и од претставници на органите на државната управа и од други органи и организации. Работните групи дејствуваат во рамките на работното тело и не може самостојно да истапуваат.

Работното тело зазема став за секое прашање што го разгледува и поднесува извештај до Собранието. Претресот по одделно прашање може да заврши и со прост

премин. Расправата на седницата на работното тело се води без оглед на бројот на присутни членови на работното тело. Работното тело зазема став со мнозинство гласови од присутните членови, а најмалку со една третина од вкупниот број членови.

Извештајот го содржи ставот на работното тело со образложение. Во извештајот се внесуваат и сите изнесени и издвоени мислења и предлози по прашањето што било разгледувано на седницата на работното тело. Претседателот на работното тело го потпишува извештајот и е одговорен за неговата веродостојност.

*Број на постојани работни тела во собраниските состави од 1998 до 2016 година<sup>251</sup>*

СОСТАВ	БРОЈ НА ПОСТОЈАНИ РАБОТНИ ТЕЛА
1998-2002 трет собраниски состав	24
2002-2006 четврти собраниски состав	19
2006-2008 петти собраниски состав	21
2008-2011 шести собраниски состав	21
2011-2014 седми собраниски состав	21
2014-2016 осми собраниски состав	21

Во периодот од 1998 до 2016 година **структурата на постојаните работни тела во собраниските состави останала иста со одредени помали измени**. Во суштина, освен Комисијата за избори и именувања, Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања, Постојаната анкетна комисија за правата на човекот и на граѓанинот, како и Уставната комисија, влегуваат и работните тела што ја следат работата на односните министерства во Владата (за надворешни работи, за европски интеграции, за одбрана, за финансии, за образование, за транспорт и врски, за животна средина итн.), како и останати работни тела што имаат задача да ја следат работата на службите за разузнавање и за контраразузнавање.

*Број на делегации во собраниските состави од 2002 до 2016 година<sup>252</sup>*

СОСТАВ	БРОЈ НА ДЕЛЕГАЦИИ
2002-2006 четврти собраниски состав	8
2006-2008 петти собраниски состав	9
2008-2011 шести собраниски состав	9

<sup>251</sup> Според податоците на официјалната интернет-страница на Собранието, оп.цит.

<sup>252</sup> Ибид.



2011-2014 седми собраниски состав	8
2014-2016 осми собраниски состав	9

Делегациите претставуваат групи од пратеници формирани со собраниска одлука. Делегациите **имаат задача да го претставуваат Собранието на меѓународните форми на здружување каде државата е членка или каде државата има право да учествува со свои претставници.**

Во основа, станува збор за делегации од пратеници што членуваат во парламентарните собранија на Советот на Европа, на НАТО, на ОБСЕ, на организацијата на Франкофонијата, на Централно европската иницијатива, како и на други организации, на пример, Интерпарламентарната унија.

*Број на групи за соработка во собраниските состави од 2002 до 2016 година<sup>253</sup>*

ПРАТЕНИЧКИ СОСТАВ	БРОЈ НА ГРУПИ ЗА СОРАБОТКА
2002-2006 четврти собраниски состав	41
2006-2008 петти собраниски состав	41
2008-2011 шести собраниски состав	46
2011-2014 седми собраниски состав	46
2014-2016 осми собраниски состав	46

Групите за соработка се составени од најчесто 3 пратеници.

Тие се формираат со одлука на Собранието со задача **да ги одржуваат и да ги развиваат билатералните односи на нашата држава со парламентите на другите држави.** Вообичаено, една група се формира за соработка со една држава (на пример, пратеничка група за соработка со Конгресот на САД), иако постојат и примери на пратенички групи што ја развиваат билатералната соработка со повеќе држави истовремено (на пример, пратеничка група за соработка со парламентите на балтичките држави – Естонија, Летонија и Литванија).

Ваквите групи за соработка имаат реципрочен карактер, односно истите соработуваат со соодветни (или слични) групи за соработка во други држави. Исклучок од ова правило долги години била групата за соработка на Собранието со Парламентот на Грција, која се формираше но никогаш не оствари одредена активност затоа што таква група во Грчкиот парламент со задача да ја развива соработката со нашето Собрание до 2018 година се немаше формирано.

<sup>253</sup> Ибид.

#### 4. Комитет за односи меѓу заедниците

**Правната поставеност на Комитетот за односи меѓу заедниците и неговите надлежности произлегува од Амандманот XII на Уставот, како и од Законот за Комитетот за односи меѓу заедниците од 2007 година.**

Според овој Закон, Комитетот го избира Собранието и истиот е сочинет од **19 члена од кои по седум члена од редот на пратениците Македонци, седум члена од редот на пратениците Албанци, еден член од редот на пратениците Турци, еден член од редот на пратениците Власи, еден член од редот на пратениците Роми, еден член од редот на пратениците Срби и еден член од редот на пратениците Бошњаци.**

Во оваа смисла, ако некоја од заедниците нема избрани пратеници во Собранието, народниот правобранител ќе направи консултации со релевантните претставници на тие заедници и по добиеното мислење на Собранието ќе му предложи други членови на Комитетот од соодветната заедница.

Една од основните задачи на Комитетот е да разгледува прашања од односите меѓу заедниците во државата и да дава предлози и мислења за нивно решавање.

Собранието е должно да ги разгледува мислењата и предлозите на Комитетот и да одлучува по нив.

#### 5. Национален совет за европски интеграции

Следејќи ја стратешката определба на државата за членство во Европската Унија, Собранието во 2007 година ја усвојува одлуката за основање на Националниот совет за евроинтеграции (НСЕИ).<sup>254</sup>

**Претседателот на Советот е од редовите на парламентарните партии во опозиција, а потпретседателот од парламентарните партии во позиција. Советот има 17 члена и тоа: по четири члена од парламентарната позиција и опозиција, а членови на Националниот совет по функција се: претседателот на Комисијата за европски прашања, претседателот на Комисијата за надворешна политика и копретседателот на Мешовитиот парламентарен комитет (МПК).**

Членови на Националниот совет се и: заменикот на претседателот на Владата

<sup>254</sup> Види „Службен весник“ бр.140/2007.

задолжен за европски прашања и по еден претставник од Кабинетот на претседателот на Републиката, од Кабинетот на претседателот на Владата, од МАНУ, од Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) и од Здружението на новинарите (ЗНМ). Овие членови учествуваат во работата на Советот без право на одлучување.

Во согласност со член 5 од Одлуката за основање на Националниот совет за евроинтеграции, во работата на Советот учествуваат и 11 номинирани претставници од стопанските комори, синдикатите, верските заедници и граѓанската платформа.

Начинот на работа, правата и обврските на претседателот, потпретседателот и членовите на Советот, јавноста во работата и вршењето на стручните, административните и другите работи за потребите на Советот се уредени со Деловникот на Националниот совет.

Седниците на Советот се отворени за јавноста. Предлог за работа без присуство на јавноста може да дадат претседателот или најмалку една третина од членовите, а Советот со консензус треба да го прифати. Аудиозаписите и записниците од сите досегашни средби се достапни за јавноста.

Своите одлуки Советот ги носи со консензус на присутните членови што имаат право на одлучување од редот на пратениците.

## 6. Буџетски совет на Собранието

Во согласност со членовите 26, 27, 28, 29, 30 и 31, Собранието основа тело со назив Буџетски совет.

Буџетскиот совет е составен од претседател, заменик-претседател и девет члена од редот на пратениците на Собранието, во зависност од бројот на пратеничките групи и од бројот на пратениците во пратеничките групи, при што претседател на ова тело е еден од потпретседателите на Собранието, а заменик-претседател е претседателот на Комисијата за финансирање и буџет.

Буџетскиот совет има пет клучни задачи, односно:

- › **Прво**, ги утврдува стратешките приоритети на Собранието за наредната година и нивно вклучување во државниот буџет;
- › **Второ**, дава упатства и насоки за подготвување на предлогот на буџетските барања и потребите за работа на Собранието;

- › **Трето**, ѝ предлага на Владата во соработка со Министерството за финансии максимален износ на средства за Собранието за наредните три фискални години;
- › **Четврто**, го следи извршувањето на расходите во Буџетот на Собранието и предлага прераспределба на средствата во рамките на одобрените средства со државниот буџет;
- › **Петто**, ги утврдува и стратешките приоритети на Собранието најмалку за наредните три години.

Буџетскиот совет работи на седници кои ги свикува и со нив претседава претседателот на Буџетскиот совет, при што во случај на негова спреченост нив ги свикува заменик-претседателот на ова тело. На седниците на Буџетскиот совет може да присуствува министерот за финансии на државата, како и генералниот секретар и другите членови на стручната служба, но без право на глас.

## 7. Собраниски телевизиски канал

Со членовите 32, 33, 34 и 35 од Законот за Собранието, се утврдува постоење собраниски телевизиски канал кој има за цел да ги информира и да ги образува граѓаните за политичкиот живот, преку парламентарни, образовни и граѓански програми.

Собранискиот канал емитува програми од интерес за социјалната кохезија, меѓуетничкиот соживот, културните разлики и борбата против сите видови дискриминација и нуди програми што ја одразуваат разноликоста на македонското општество.

Во функција на остварувањето на целите на собранискиот телевизиски канал, Собранието основа Совет на Собранискиот канал кој го сочинуваат 11 члена од кои шест пратеници од парламентарното мнозинство и четири пратеници од парламентарната опозиција на предлог на претседателот на Собранието. Потпретседателот на Собранието од редот на опозицијата е претседател на Советот на Собранискиот канал.

Членовите на Советот на Собранискиот канал имаат свои заменици предложени и избрани по истиот критериум како и членовите.

Во работата на Советот на Собранискиот канал учествуваат и претставници на ЈП Македонска радиотелевизија, а по потреба и надворешни членови – експерти од оваа област, без право на глас.

Советот на Собранискиот канал разгледува прашања од функционирањето на Собранискиот канал, при што има три клучни задачи:

- › **Прво**, да ја разгледува и да ја усвојува реализацијата на програмата; финансиското и инвестициското работење во тековната година;
- › **Второ**, да донесува програмски, финансиски и инвестициски план на Собранискиот канал за наредната година и
- › **Трето**, да обезбедува емитување на активностите на Собранието преку програмскиот сервис – Собранискиот канал.

Трошоците за создавање на програмскиот сервис наменет за емитување на активностите на Собранието се обезбедуваат од Собранието.

## Глава 3: Статусот на пратениците во Собранието

---

### 1. Права и должности на пратениците

По верификацијата на мандатот во Собранието, пратениците се стекнуваат со права и должности утврдени во Деловникот на Собранието.

Всушност, правата и должностите на пратениците произлегуваат од верифицираниот мандат и истите траат додека трае мандатот.

Мандатот на пратеникот е изворот на правата и на должностите на пратениците. При тоа, Деловникот на Собранието ги има предвидено следниве пратенички права и должности:

- › **Прво, како основно право, но едновременно и должност на секој пратеник е да присуствува на седниците на Собранието, да присуствува на седниците на работните тела и да учествува во нивната работа и во одлучувањето.** Ако пратеникот од која било причина е спречен или оневозможен да присуствува на седницата на Собранието или на работното тело, должен е за тоа да го извести претседателот на Собранието до почетокот на седницата или претседателот на работното тело. Претседателот на Собранието има обврска да го повика и да го информира пратеникот кој три пати еднопосредно не присуствувал на седниците, а за неприсуството не го известил претседателот на Собранието. Ако пратеникот и натаму неоправдано отсутствува, претседателот на Собранието го опоменува пратеникот и за тоа ја известува Комисијата за прашања на изборите и именувањата и координаторот на пратеничката група. На пратеникот кој отсутствува најмалку три пати еднопосредно од седниците на Собранието, а за тоа не го известил претседателот на Собранието, му се одбива 5 % од платата за секој ден отсуство што е уредено со посебен акт на собраниската Комисија за прашањата на изборите и именувањата. За присуство на пратениците на седниците се води евидентен лист што е отворен во текот на одржување на седницата, а на крајот од работниот ден се предава на претседателот на Собранието. Од евиденцијата на присуството во работата на Собранието во евидентниот лист пратениците го остваруваат и правото на патни и дневни трошоци. За водењето и ажурирањето на податоците во евидентниот лист се грижи генералниот секретар на Собранието;
- › **Второ, секој пратеник има право да се здружува со други пратеници во пратенички групи.** За формирање на една пратеничка група е потребно да

се здружат најмалку пет пратеници кои припаѓаат на една или на повеќе политички партии, при што еден пратеник може да членува во само една пратеничка група. Секоја пратеничка група го известува претседателот на Собранието за евентуалните промени во нејзиниот состав. Пратеничката група избира координатор и до двајца заменици. Пратеничката група има право на своја канцеларија и стручна помош обезбедена од ангажирани асистенти. За промената во составот на пратеничката група, при изборот на нов координатор или заменик задолжително се известува претседателот на Собранието, кој за таквите промени ги известува сите пратеници;

- › **Трето, секој пратеник има право да биде навремено информиран за сите прашања од значење за работата на Собранието, како и има право да му бидат обезбедени соодветни услови за вршење на функцијата пратеник.** На пратениците им се доставуваат сите службени публикации што ги издава Собранието, како и дополнителни информативни и документациски материјали што се доставуваат до Собранието. Пратеникот има право да бара и да добие известување или детални информации од генералниот секретар на Собранието за прашања што се од значење за вршење на пратеничката функција;
- › **Четврто, пратеникот има право да бара и да добие известување и стручна помош од Службата на Собранието за прашања што се во врска со работата на Собранието и на работните тела.** Пратеникот има право да ја користи библиотеката и документацијата на Собранието за извршување на неговите права и должности;
- › **Петто, пратениците имаат право да ги користат просториите во Собранието што им се дадени на располагање за работа и состаноци, во согласност со актот за внатрешниот ред на Собранието што го донесува претседателот на Собранието;**
- › **Шесто, пратениците имаат право на плата и на исплата на патни и дневни трошоци;**
- › **Седмо, пратениците имаат право и должност да остваруваат контакти со граѓаните, како и обврска да ги информираат граѓаните за сите активности што ги преземаат во Собранието;**
- › **Осмо, пратениците имаат право да поставуваат пратенички прашања на сите избрани и именувани лица од Собранието, како и право да поднесуваат интерпелација за нивната работа и евентуалната одговорност;**
- › **Деветто, пратеникот е должен да ја чува државната, службената, воената и деловната тајна (тајна). Под тајна се сметаат податоците што пратеникот ќе ги дознае на седница на Собранието или на седница на работното тело, а во врска со прашањето за кое се расправа без присуство на јавноста.** Како тајна се сметаат и сите материјали што му се упатуваат на Собранието и на работните тела, а кои како такви се означени од предлагачот на материјалот.

*Број на политички партии или коалиции во Собранието во осумте собраниски состави од 1990 до 2016 година<sup>255</sup>*

СОСТАВ	БРОЈ НА ПОЛИТИЧКИ ПАРТИИ/ КОАЛИЦИИ
1990-1994 прв собраниски состав	12
1994-1998 втор собраниски состав	9
1998-2002 трет собраниски состав	12
2002-2006 четврти собраниски состав	19
2006-2008 петти собраниски состав	20
2008-2011 шести собраниски состав	18
2011-2014 седми собраниски состав	20
2014-2016 осми собраниски состав	15

Иако партискиот систем на државата ги поседува сите карактеристики на систем со ограничен тип на плурализам (наспроти системите со екстреман плурализам и атомизираните системи во согласност со класификацијата на Џован Сартори), сепак, гледано од аспект на партиската претставеност во Собранието, може да се извлечат и други заклучоци.

Имено, разликата меѓу формалната значителна партиска претставеност наспроти суштинскиот четири или петпартизам се должи на фактот што четирите најголеми политички партии (ВМРО-ДПМНЕ, СДСМ и двете најголеми партии на етничките Албанци), всушност, претставуваат коалиции<sup>256</sup> во чиј дел влегуваат и други помали партии, во најголем дел, политички субјекти кои ги застапуваат интересите на останатите етнички заедници (Срби, Турци, Роми, Власи, Бошњаци итн.), како и останати субјекти кои имаат други идеолошки специфики.

<sup>255</sup> Според податоците на официјалната интернет-страница на Собранието, [sobranie.mk](http://sobranie.mk), август 2019.

<sup>256</sup> Така, на пример, ВМРО-ДПМНЕ на изборите во 2006, 2008, 2011, 2014 и 2016 година ја предводела победничката коалиција.



Број на независни пратеници во Собранието во осумте собраниски состави од 1990 до 2016 година<sup>257</sup>

СОСТАВ	БРОЈ НА НЕЗАВИСНИ ПРАТЕНИЦИ
1990-1994 прв собраниски состав	3
1994-1998 втор собраниски состав	1
1998-2002 трет собраниски состав	6
2002-2006 четврти собраниски состав	0
2006-2008 петти собраниски состав	4
2008-2011 шести собраниски состав	2
2011-2014 седми собраниски состав	2
2014-2016 осми собраниски состав	3

Доколку се анализира бројот на независните пратеници, може да се забележи дека нивниот број е сосема мал и се движи во распон меѓу 1 % и 5 % од вкупниот број пратеници. **Ваквата состојба се должи на силната партизираност на македонското општество, меѓутоа, исто така, и на карактерот на изборниот модел кој ги дестимулира сите иницијативи за составување изборни листи кои би се натпреварувале рамноправно со големите партии во некоја од изборните единици во рамките на регионално-пропорционалниот изборен модел.**

\* \* \*

Одржани седници на Собранието од 2002 до 2016 година<sup>258</sup>

МАНДАТ	БРОЈ НА СЕДНИЦИ
2002-2006	136
2006-2008	115
2008-2011	147
2011-2014	87
2014-2016	125
ВКУПНО	610
ПРОСЕК ПО МАНДАТ	122

257 Според податоците на официјалната интернет-страница на Собранието, [sobranie.mk](http://sobranie.mk), август 2019.

258 Според податоците на официјалната интернет-страница на Собранието, оп.цит.

*Работни денови за седници на Собранието од 2002 до 2016 година<sup>259</sup>*

МАНДАТ	БРОЈ НА РАБОТНИ ДЕНОВИ ЗА СЕДНИЦИ
2002-2006	389
2006-2008	328
2008-2011	299
2011-2014	318
2014-2016	243
ВКУПНО	1577
ПРОСЕК ПО МАНДАТ	315

*Точки на дневен ред на седниците на Собранието од 2002 до 2016 година<sup>260</sup>*

МАНДАТ	ТОЧКИ НА ДНЕВЕН РЕД
2002-2006	1543
2006-2008	715
2008-2011	2130
2011-2014	1910
2014-2016	2064
ВКУПНО	1672
ПРОСЕК ПО МАНДАТ	334

*Поднесени и усвоени закони во Собранието од 2002 до 2016 година<sup>261</sup>*

МАНДАТ	БРОЈ НА ПОДНЕСЕНИ ЗАКОНИ	БРОЈ НА УСВОЕНИ ЗАКОНИ
2002-2006	809	594
2006-2008	463	293
2008-2011	1636	982
2011-2014	1488	907

<sup>259</sup> Ибид.

<sup>260</sup> Ибид.

<sup>261</sup> Ибид.

2014-2016	1635	1140
ВКУПНО	6031	3916
ПРОСЕК ПО МАНДАТ	1206	783

Број на закони предложени до Собранието според предлагачите од 2002 до 2016 година<sup>262</sup>

МАНДАТ	ЗАКОНИ ОД ВЛАДАТА	ЗАКОНИ ОД ПРАТЕНИЦИТЕ
2002-2006	567	26
2006-2008	289	4
2008-2011	800	28
2011-2014	888	19
2014-2016	1007	63
ВКУПНО	3551	140
ПРОСЕК ПО МАНДАТ	710	28

Како што може да се види од табелите, наспроти останатите обврски, собраниските состави во периодот од 2002 до 2016 година најмногу се занимавале со усвојување закони.

Имено, просечно по мандатен период, секој собраниски состав одржувал по околу 122 седници што е еднакво на 315 дена работа. Во рамките на овие 315 дена, просечно по мандатен период Собранието усвојувало по 334 закони, што значи дека во еден работен ден пратениците усвојувале по повеќе од еден закон.

Во оваа смисла, бројката на поднесените закони е многу поголема од бројката на усвоени закони. Имено, како што може да се види од табелата, до Собранието просечно во еден мандат биле доставени по 1206 закони од кои 783 биле усвоени, што претставува 60 % од поднесените предлог-закони.

Исто така, иако Собранието по дефиниција е носител на законодавната власт, а пратениците треба да бидат клучни овластени предлагачи на законите заедно со владата и 10.000 граѓани, сепак, на повеќе од 95 % од сите доставени предлог-закони до Собранието предлагач била Владата.

<sup>262</sup> Ибид.

Имајќи го предвид изнесеното може да се извлечат следните заклучоци:

- › **Прво**, дека најголем дел од активностите на пратениците се поврзани со разгледување и усвојување закони;
- › **Второ**, политичкото мнозинство во Собранието во целост е зависно од насоките и динамиката на владата како носител на извршната власт;
- › **Трето**, политичката опозиција во Собранието не ги исцрпува во целост можностите за контрола врз извршната власт, што може да се види од исклучително ниската бројка на предложени закони, но и доставени интерпелации, барања за гласање доверба на владата и слично;
- › **Четврто**, отсуството на засилена законодавна иницијатива од страна на пратениците е важен индикатор кој укажува дека и контролната функција врз извршната власт е мошне скромна.

## 2. Поставување пратенички прашања

Пратеникот има право да им поставува пратенички прашања на сите членови на Владата, вклучително и на претседателот на Владата, како и на други носители на јавни функции кои се одговорни пред Собранието, а во врска со нивната работа или со работите што се од нивна надлежност.

**Пратеничките прашања и интерпелацијата се механизми за контрола на работата на избраните и именуваните лица од страна на пратениците и се сметаат за демократска алатка со чија помош се утврдува квалитетот на работата на избраните функционери и евентуалната нивна политичка одговорност.**

Пратеничките прашања по правило треба да се кратки и прецизни, при што пратеникот е должен да напише или да каже кому му го упатува прашањето.

Деловникот на Собранието предвидува дека пратеничкото прашање пратеникот може да го постави усно на седница, или ако го поставува во време меѓу две седници во писмена форма преку претседателот на Собранието. Ако пратеничкото прашање го поднесува до носител на јавна функција кој не е член на Владата, тогаш пратеникот до претседателот на Собранието го најавува неговото поставување, но најдоцна 24 часа пред почетокот на собраниската седница.

За поставување пратенички прашања, како и за дискусија по нив, претседателот на Собранието **свикува посебна седница која во согласност со Деловникот се одржува последниот четврток во месецот**. На седницата треба задолжително да присуствуваат претседателот и членовите на Владата и други носители на јавни

функции за кои е најавено дека ќе им се постави прашање. Ако претседателот на Владата од објективни или неопходни причини е неопходно да ја напушти седницата, отсуството не може да биде подолго од еден час.

**Еден пратеник може да постави најмногу три прашања на закажаната седница.** Поставувањето на пратеничките прашања не може да трае подолго од десет минути, а пратеникот има право да се изјасни дали е задоволен од одговорот, но не подолго од три минути. Одговорот на усно поставеното пратеничко прашање не може да трае подолго од десет минути.

**Дали ќе постават пратенички прашања, пратениците писмено го известуваат претседателот на Собранието 24 часа пред одржување на самата седница,** при што редоследот на поставување на пратенички прашања го утврдува претседателот на Собранието во договор со координаторите на пратеничките групи, на начин кој ќе обезбеди сооднос два спрема еден во корист на пратениците од пратеничките групи во опозицијата и на пратениците во опозиција кои не се организирани во пратеничка група.

**Прашањето поставено во писмена форма што е во согласност со одредбите на Деловникот, претседателот на Собранието го доставува на оној кому му е упатено.**

На усно поставено прашање се одговара на седницата на која е поставено прашањето. На прашање поставено до претседателот на Владата, одговор дава претседателот или определен претставник на Владата, на прашање поставено на член на Владата, одговор дава членот на Владата, а на прашање поставено на носител на јавна функција, одговор дава носителот на јавната функција. По исклучок, ако претседателот на Владата, односно претставникот на Владата, нејзин член, односно носителот на јавна функција, изјави дека од оправдани причини не е во можност да даде устен одговор на таа седница, должен е одговорот во писмена форма да го даде во рок од 20 дена.

Писмениот одговор се доставува до претседателот на Собранието, кој веднаш го упатува до подносителот на прашањето и до сите пратеници, а на првата наредна седница за поставување на пратенички прашања го известува Собранието за дадениот одговор. Пратеникот што го поставил прашањето, по добиениот одговор има право да постави дополнително прашање во траење од три минути.

Ако одговорот се однесува на прашање што претставува тајна, Владата, односно носителот на јавната функција може да предложи одговорот да се даде на седница на Собранието без присуство на јавноста за што одлучува Собранието во согласност со Деловникот.

Број на седници на Собранието за пратенички прашања од 2002 до 2016 година<sup>263</sup>

МАНДАТ	БРОЈ НА СЕДНИЦИ ЗА ПРАТЕНИЧКИ ПРАШАЊА
2002-2006	25
2006-2008	14
2008-2011	25
2011-2014	22
2014-2016	17
<b>ВКУПНО</b>	<b>124</b>
<b>ПРОСЕК ПО МАНДАТ</b>	<b>25</b>

Имајќи ги предвид податоците од репрезентативниот примерок, може да се заклучи дека просечно по мандат во Собранието се одржуваат околу 25 седници за пратенички прашања.

Ако на овој податок се надоврзе и податокот дека, во просек, на една седница се поставуваат околу 20 прашања, тогаш може да се заклучи дека воопштено, во еден мандатен период, како форма на контрола на законодавната врз извршната власт се поставуваат нешто повеќе од 500 пратенички прашања.

### 3. Поставување интерпелација

**Интерпелација може да постават најмалку пет пратеници за работата на носител на јавна функција, Владата и секој нејзин член поединечно, како и за прашања од работата на државните органи.**

**Интерпелацијата се поднесува во писмена форма.**

Таа мора да биде образложена и потпишана од страна на сите пратеници кои ја поднесуваат. Интерпелацијата се поднесува до претседателот на Собранието.

Тој веднаш ја доставува до оној кому му е упатена и до пратениците.

Лицето на кого му е поставена интерпелацијата има право да достави писмен одговор на поставената интерпелација до претседателот на Собранието најдоцна во

<sup>263</sup> Ибид.

рок од 15 дена од денот на нејзиниот прием.

Интерпелацијата се става на дневен ред на првата наредна седница на Собранието по истекот на 15 дена од денот на доставувањето на одговорот до пратениците.

Ако одговорот не се поднесе во овој рок, интерпелацијата се става на дневен ред на првата наредна седница на Собранието.

Право да ја образложи интерпелацијата на седница на Собранието има еден од пратениците кои ја поднеле интерпелацијата во времетраење од 20 минути. Лицето, или носителот на јавната функција кому му е поставена интерпелацијата се поканува на седница и има право да го образложи својот писмен одговор или да даде устен одговор на поставената интерпелација во траење од 20 минути.

Претресот по интерпелацијата трае еден работен ден до исцрпувањето на листата на пријавените пратеници за збор, а по поднесената интерпелација се одлучува најдоцна до 00.00 часот. Ако листата на пријавените пратеници се исцрпи и пред полноќ, претседателот на Собранието може да одлучи да се гласа и пред истекот на времето утврдено во Деловникот.

**Ако Собранието по гласањето ја прифати интерпелацијата, донесува заклучок во кој се изнесува ставот во врска со наводите на интерпелацијата.**

Пратениците кои ја поднеле интерпелацијата може да ја повлечат само пред отпочнувањето на претресот. Претресот по интерпелацијата се прекинува:

- **Прво**, ако едновременно е поставено и прашање за гласање доверба на Владата;
- **Второ**, ако владата поднесе оставка;
- **Трето**, ако претседателот на Владата поднесе предлог за разрешување на членот на Владата за чија работа е поднесена интерпелацијата и
- **Четврто**, ако носителот на јавната функција поднесе оставка.

*Поднесени и усвоени интерпелации во Собранието од 2002 до 2016 година<sup>264</sup>*

МАНДАТ	ИНТЕРПЕЛАЦИИ	УСВОЕНИ ИНТЕРПЕЛАЦИИ
2002-2006	6	0
2006-2008	7	0
2008-2011	11	0

264 Ибид.

2011-2014	4	0
2014-2016	2	0
ВКУПНО	30	0
ПРОСЕК ПО МАНДАТ	6	0

Имајќи ги предвид податоците може да се констатира дека во периодот од 2002 до 2016 година биле поднесени 30 интерпелации за работата на министрите во владата на државата, што просечно претставува 6 поднесени интерпелации во еден мандатен период.

Истовремено, треба да се напомене дека од 2002 до 2016 година ниту една расправа во однос на интерпелација не завршила со разрешување на односниот член на владата за кого била поднесена интерпелација. Ваквата состојба упатува на два поважни заклучока:

- **Прво**, дека Собранието претставува институција во системот на организацијата на државната власт чија примарна цел е следење и спроведување на политиката на владата која е раководена од премиер, кој најчесто, истовремено е и претседател на партијата што има мнозинство во Собранието и
- **Второ**, дека контролата на законодавната врз извршната власт е целосно ограничена, со што, на некој начин се извитоперува и системот на поделба на власта посебно во светло на примената на принципот на „кочници и рамнотежа“.

#### 4. Прашање за гласање доверба на Владата

**Прашање за гласање доверба на Владата може да постават најмалку 20 пратеници.** Прашањето се поднесува во писмена форма и истото мора да биде објаснето. Истото може да го постави и претседателот на Владата во писмена форма или усно на седница на Собранието.

Прашањето за доверба на Владата претседателот на Собранието веднаш го доставува до пратениците, до Владата и до претседателот на Републиката, а кога прашањето за доверба на Владата претседателот на Владата го поставува усно на седницата на Собранието, претседателот на Собранието веднаш го известува претседателот на Републиката.

**Прашањето може да биде повлечено до почетокот на седницата на Собранието на која ќе се расправа по прашањето за доверба на Владата.** За поставеното прашање за доверба на Владата, претседателот на Собранието веднаш



свикува седница која се одржува третиот ден од денот на поставувањето на прашањето за доверба на Владата. Овој рок почнува да тече наредниот ден од денот на поставувањето на прашањето за доверба на Владата.

По поставеното прашање за доверба на Владата се води претрес.

Право да го образложи прашањето за доверба на Владата има еден од пратениците кои го поставиле прашањето во траење од најмногу 30 минути. При тоа, редоследот на пратениците по пратенички групи и пратеници кои не се организирани во пратеничка група, а кои учествуваат во претресот, се определува во договор меѓу претседателот на Собранието и координаторите на пратеничките групи пред почетокот на седницата.

Собранието гласа за недоверба на Владата по истекот на третиот ден од денот на поставувањето на прашањето за доверба. Во случај кога прашањето за доверба на Владата го поставува претседателот на Владата усно на седницата на Собранието, Собранието гласа за доверба на Владата на истата седница, без расправа. Претседателот на Владата и пред гласањето има право да му се обрати на Собранието.

Ако на Владата ѝ е изгласана недоверба, претседателот на Владата до Собранието поднесува оставка во рок од 24 часа од изгласувањето на недовербата. За изгласаната недоверба на Владата и за поднесената оставка, претседателот на Собранието веднаш го известува претседателот на Републиката.

## **5. Поднесување оставка на Владата**

Претседателот на Владата или кој било член на Владата може да поднесат оставка. Оставката на Владата или на претседателот на Владата се поднесува до претседателот на Собранието во писмена форма и може да се образложи.

Оставката на член на Владата до претседателот на Собранието се поднесува преку претседателот на Владата. Оставката на Владата или на претседателот на Владата, претседателот на Собранието веднаш ја доставува до пратениците и до претседателот на Републиката. Оставката на кој било член на Владата претседателот на Собранието веднаш ја доставува до пратениците.

На првата наредна седница Собранието без претрес констатира дека на претседателот на Владата, на Владата или на член на Владата им престанал мандатот на денот на одржувањето на седницата.

## 6. Разрешување на член на Владата

Предлогот за разрешување на член на Владата претседателот на Владата го поднесува во писмена форма до претседателот на Собранието и може да го образложи. **По предлогот, Собранието одлучува на првата наредна седница на која се отвора претрес. Членот на Владата за кого е поднесен предлог за разрешување може да се изјасни по предлогот во траење од 15 минути. Предлогот на претседателот на Владата за разрешување на повеќе од 1/3 од членовите на Владата се доставува до претседателот на Собранието. За ваквиот предлог Собранието одлучува како за избор на нова влада.**

## 7. Надзорни расправи

Во согласност со членовите 20, 21, 22 и 23 од Законот за Собранието, како форма на контрола на пратениците врз извршната власт е предвиден и инструментот надзорна расправа, која се одржува со цел да се добијат информации и стручни мислења за прашања од делокруг на матичното работно тело во врска со утврдувањето и спроведувањето на политиката, извршувањето на законите и другите активности на Владата и на органите на државната управа.

Надзорната расправа ја спроведува матичното работно тело на Собранието кое може на седница да покани овластени претставници на Владата или на органите на државната управа и да побара од нив информации и појаснувања што се предмет на надзорната расправа.

На надзорната расправа можат да бидат поканети и други лица кои можат да дадат информации за прашањата што се предмет на надзорната расправа.

Поканетите овластени претставници имаат обврска да присуствуваат на седницата на која се одржува надзорната расправа.

За одржувањето на надзорната расправа, претседателот на работното тело го известува претседателот на Собранието. Претседателот на Собранието за одржувањето на надзорната расправа писмено ја известува Владата. Со известувањето претседателот на Собранието ќе побара Владата да определи овластен претставник за прашањата што се предмет на надзорната расправа.

Претседателот на матичното работно тело, писмено го поканува овластениот претставник на Владата или на органите на државната управа на седницата на работното тело на која се одржува надзорната расправа и го известува за прашање-

то кое е предмет на расправата и може од него да побара информации, мислења и ставови. Поканетите претставници имаат право да достават своите предлози во писмена форма најдоцна три дена пред денот на одржувањето на седницата на телото.

Иницијатива за одржување надзорна расправа може да покрене еден член од матичното работно тело. За одржување на надзорна расправа работното тело одлучува со мнозинство гласови од присутниот број членови, а најмалку со една третина од вкупниот број членови. Доколку 15 пратеници во писмена форма побараат одржување надзорна расправа, преку претседателот на Собранието до претседателот на работното тело, тогаш претседателот на работното тело е должен веднаш да свика нејзино одржување. Претседателот на Собранието со потпретседателите и координаторите на пратеничките групи може до претседателот и членовите на работното тело да даде препорака за одржување определени надзорни расправи.

Во текот на надзорната расправа, членовите на матичното работно тело и пратеници кои не се членови на матичното работно тело може да поставуваат прашања до овластените претставници на Владата или на органите на државната управа поканети на расправата, само во врска со прашањето што е предмет на расправата.

Во текот на надзорната расправа, со повиканите лица кои ги обезбедуваат информациите може да се води дискусија само ако е неопходно да се усогласат или да се појаснат конкретни прашања и факти.

Работното тело до Собранието доставува извештај за одржаната надзорна расправа во кој е внесена суштината на излагањата, а може да предложи и заклучоци што се доставуваат и до Владата.

## **8. Мандат и имунитет на пратениците**

**Правата и должностите на пратениците произлегуваат од верификуваниот мандат на секој пратеник поединечно, освоено од страна на граѓаните на парламентарни избори.**

Мандатот на пратеникот значи право на секој пратеник да ги претставува сите граѓани во државата, без разлика дали тие гласале или не гласале за него на изборите, и при извршувањето на функцијата пратеник да одлучува по сопствено уверување. Оваа дефиниција е дефиниција за репрезентативниот, претставнич-

киот, односно слободниот мандат на пратениците што е утврден во сите демократски уставни, вклучително и во нашиот Устав. При тоа треба да се нагласи дека слободното пратеничко уверување не би смеело да се толкува како право на анархично однесување на пратеникот, ниту како право на слободно пратеничко интерпретирање на прашања што се дијаметрално спротивни од предизборните ветувања. Слободното пратеничко уверување во демократска смисла значи можност пратеникот слободно да одлучи како, на кој начин, со кои алатки и средства ќе се користи или ќе ги употреби при утврдување на начинот на спроведување на ветените програмски заложби и проекти пред граѓаните на избори. Пратениците имаат одговорност пред граѓаните она што го ветиле да го остварат во текот на својот пратенички мандат. Таа одговорност може и треба да се канализира токму преку слободното пратеничко уверување, но само ако пратеникот слободата ја користи на вистински, демократски начин.

Пратениците се избираат за мандатен период од четири години на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање што се организираат во последните 90 дена од мандатот на стариот пратенички состав или во рок од 60 дена од денот на самораспуштањето на Собранието.

Како што е објаснето погоре, мандатот на пратениците го верификува Верификационата комисија чијшто извештај го усвојува Собранието и мандатот на пратениците трае од денот на неговото верификување до денот на верификување на мандатот на новоизбраните пратеници, но не повеќе од 4 години. Пратеничкиот мандат не може да биде продолжен, освен во случај на прогласена воена или вооружена состојба.

Во согласност со Уставот и Деловникот на Собранието, пратеник не може да биде отповикан од функцијата. Но, во согласност со правните акти, на пратеник може:

- › **Прво**, да му престане мандатот или
- › **Второ**, да му биде одземен мандатот пред истекот на времето за кое е избран.

Мандатот на пратеникот може да му престане пред истекот на времето за кое пратеникот е избран:

- › **Прво**, ако поднесе оставка и
- › **Второ**, ако е осуден за кривично дело за кое е пропишана казна затвор во траење од најмалку пет години.

За пратеникот кој е правосилно осуден за кривично дело за кое е пропишана казна затвор во траење од најмалку пет години известување до претседателот на Собранието доставува судот кој ја изрекол казната. Претседателот на Собранието

ова известување веднаш го доставува до пратениците, при што на првата наредна седница Собранието констатира дека на пратеникот му престанува мандатот на денот кога е осуден и за тоа ја известува Државната изборна комисија.

Според Уставот и Деловникот на Собранието, на пратеник може да му биде одземен мандатот во случаи кога:

- › **Прво**, пратеникот е осуден на кривично или друго казниво дело што го прави недостоеен за вршење на пратеничката функција. Известување за тоа дека пратеникот е правосилно осуден за вакво дело доставува судот кој ја изрекол казната до претседателот на Собранието, а тој, пак, известувањето веднаш го доставува до Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања;
- › **Второ**, пратеникот неоправдано отсутствувал од седниците на Собранието повеќе од шест месеци. Во овој случај, претседателот на Собранието веднаш, откако ја добил информацијата за неоправданото отсуство на пратеникот од генералниот секретар на Собранието, ја известува Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања за таквото неоправдано отсуство.

Оваа Комисија е надлежна да подготви предлог за одземање на мандатот на пратеникот во рок од 15 дена од денот на добивањето на известувањето од страна на претседателот на Собранието.

По предлогот на Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања за одземање на мандатот на пратеникот, Собранието води претрес на првата наредна седница. Претресот може да заврши на два начина:

- › **Прво**, со донесување одлука за одземање на мандатот на пратеникот или
- › **Второ**, со заклучок дека нема елементи за одземање на мандатот на пратеникот.

Одлуката за одземање на мандатот на пратеникот Собранието ја донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Од мандатот на пратениците произлегува и пратеничкиот имунитет. Пратениците го уживаат имунитетот од денот на верификацијата на мандатот до денот на неговиот престанок.

При тоа, треба да се напомене дека во согласност со Уставот и Деловникот на Собранието, пратениците уживаат два вида имунитет:

- › **Прво, материјален или суштински имунитет.** Овој имунитет го штити пратеникот од кривична или друг вид негова одговорност за искажано мислење,

искажан или напишан став во Собранието по однос на одредени актуелни прашања, го штити пратеникот при гласање за закони или други акти, како и при вршење на други пратенички активности;

- › **Второ, процедурален имунитет со значење на неповредливост на пратеникот.** Овој имунитет го штити пратеникот од притвор ако за тоа нема дадено согласност Собранието. Треба да се напомене дека процедуралниот имунитет не го штити пратеникот од казната доколку тој/таа сториле кривични или други казниви дела, туку ги штити од притвор без да биде дадена согласност од Собранието. Дури и во случај кога пратеникот не се повикал на имунитетот и истиот бил приведен и притворен, Собранието може да побара пратеникот да биде пуштен од притвор сè додека не даде согласност да биде ставен во притвор.

Овие два вида имунитет имаат двојна цел.

Првата цел е да ја обезбедат непречено слободата на пратеникот да може слободно да ја извршува пратеничката функција без притисоци и уцени, и втората цел е да ја обезбедат независноста на претставничкото тело во извршувањето на законодавната власт.

Додека материјалниот имунитет го штити секој пратеник во правото да го искаже своето мислење, својот став и да гласа, односно да не гласа за некој закон по сопственото уверување без при тоа да стравува дека за таквото слободно уверување може да биде повикан на кривична или друг вид одговорност, процедуралниот имунитет му обезбедува и соодветна гаранција во делот на неговата слобода.

Материјалниот имунитет го штити пратеникот за искажаното мислење во врска со одредено прашање покренато во Собранието или за дадениот глас „за“ или „против“, или за воздржаност при гласањето по одреден закон или друг акт.

Материјалниот имунитет има за цел да ја гарантира слободата на говорот на пратениците во Собранието, но не и надвор од него. Овој имунитет не го штити пратеникот од одговорност за искажано мислење надвор од седниците на Собранието или од неговите работни тела. Така, на пример, пратеникот нема да одговара ако навреди друг пратеник или граѓанин во собраниската дебата, но ќе одговара за навреда ако истата ја сторил надвор од Собранието.

Материјалниот имунитет не ја исклучува должноста на пратеникот да го почитува внатрешниот ред и дисциплина во Собранието, како и правилата содржани во Деловникот. Претседателот на Собранието има право да го отстрани пратеникот од седницата ако и покрај упатената опомена или одземање на зборот, пратеникот и натаму го нарушува редот на седницата или употребува изрази со кои се нарушува достоинството на Собранието.

**Процедуралниот имунитет го штити пратеникот од притвор за кривични дела што биле сторени надвор од претставничкото тело.** Овој вид имунитет не значи дека против пратеник не може да биде покрената постапка за утврдување кривична одговорност, или, пак, дека пратеникот не може да биде осуден за кривично дело. Процедуралниот имунитет значи неможност пратеникот да биде притворен без одобрение на Собранието, освен ако пратеникот е затечен во вршење кривично дело за кое е пропишана казна затвор во траење од најмалку пет години.

Во првиот случај, надлежниот орган поднесува барање до претседателот на Собранието за одобрување притвор на пратеник.

Во вториот случај, надлежниот орган го известува претседателот на Собранието дека пратеникот е притворен затоа што е затечен во вршење кривично дело за кое е пропишана казна затвор во траење од најмалку пет години.

Надлежниот орган го известува претседателот на Собранието за притворот на пратеникот дури и кога тој не се повикал на својот имунитет.

Претседателот на Собранието барањето за одобрување притвор, односно известувањето дека пратеникот е притворен веднаш го доставува до Комисијата за деловнички и мандатно-имунитетни прашања. Оваа Комисија е должна да го разгледа барањето/известувањето и во рок од два дена да достави извештај до претседателот на Собранието.

За седницата на Комисијата се известува и пратеникот на кој се однесува барањето. Врз основа на извештајот на Комисијата, Собранието најдоцна во рок од три дена одлучува дали ќе даде одобрение за притвор на пратеникот или нема да даде. Ако Собранието не го одобри притворот, пратеникот мора веднаш да биде пуштен на слобода, дури и ако пратеникот не се повикал на имунитетот.

## **9. Податоци за имотната состојба на пратениците**

Во согласност со член 15 од Законот за Собранието пратеникот е должен најдоцна во рок од 30 дена од верификацијата на мандатот да пополни анкетен лист со детален попис на неговиот имот и да го достави до Државната комисија за спречување на корупцијата, како и до Управата за јавни приходи. Истовремено, по завршувањето на мандатот, пратеникот е должен уште еднаш да пополни ист анкетен лист во кој, меѓу другото, ќе може да се видат и пормените во неговата имотна состојба во периодот додека ја извршувал оваа функција. Според Законот

за Собранието, доколку пратеникот во рок од 30 дена по престанокот на мандатот биде избран или именуван на иста или на друга функција е должен да ја извести Државната комисија за спречување на корупцијата за новиот избор или именување, при што нема потреба од повторно пополнување анкетен лист.

## **10. Контакти на пратениците со граѓаните во изборните единици**

Во согласност со член 36 од Законот за Собранието, пратениците имаат право, но и обврска да одржуваат контакти со своите избирачи. Во оваа смисла, во функција на остварувањето на оваа цел, Собранието во соработка со единиците на локалната самоуправа обезбедува соодветни услови за остварување контакти на пратеникот со граѓаните во неговата изборна единица, при што секој последен ден во работната недела (петок) се определува како ден за контакти на пратениците со граѓаните и избирачите во изборните единици. Во овој ден, кога пратениците ги остваруваат контактите со своите избирачи, Собранието, по правило не одржува пленарни седници, седници на работни тела и активности на пратенички групи за соработка со парламентите на други држави, освен во итни и неодложни ситуации.

Средствата за остварување контакти на пратениците со граѓаните се обезбедуваат од средствата на Собранието во Буџетот, за што акт донесува Буџетскиот совет на Собранието.



## Глава 4: Функции (надлежности) на Собранието

---

### 1. Уставотворна функција (надлежност) на Собранието

#### 1.1. Фази на постапката за донесување нов Устав или за промена на Уставот

##### 1.1.1. Овластени предлагачи за доставување предлог за пристапување кон донесување нов Устав или измена на Уставот

Една од најважните надлежности на Собранието од нормативен карактер е неговата надлежност да го донесува Уставот на земјата или да врши негови измени. При тоа, во Уставот и во Деловникот на Собранието детално се објаснети сите фази низ кои поминува постапката за донесување или постапката за изменување на Уставот.

Првата или почетна фаза во постапката за донесување нов Устав, или предлогот за негова промена е иста и започнува со доставување предлог за пристапување кон донесување нов Устав или предлог за пристапување кон измена на постојниот Устав.

Како овластени предлагачи на ваквиот предлог се јавуваат:

- › **Прво**, претседателот на Републиката,
- › **Второ**, владата,
- › **Трето**, најмалку 30 пратеници или
- › **Четврто**, 150.000 граѓани.

Предлогот за пристапување кон измена на постојниот Устав/или донесување нов Устав содржи конкретни насоки за изменување и дополнување на Уставот, или насоки за донесување нов Устав, како и образложение за причините поради кои се предлага изменување и дополнување на Уставот, односно донесување нов Устав.

Поднесениот предлог за пристапување кон измена на Уставот или предлогот за донесување нов Устав претседателот на Собранието го доставува до пратениците и до претседателот на Републиката и до Владата, кога тие не се негови подносителите.

По предлогот за пристапување кон измена на Уставот, или по предлогот за донесување нов Устав, на седницата на Собранието се води претрес во целина кој може да трае најмногу (10) десет работни дена.

Пратеник во текот на претресот може да говори повеќе пати во траење од вкупно 20 минути, додека координаторот на пратеничката група има право да говори вкупно 30 минути. Претставникот на предлагачот во претресот може да говори повеќе пати, но не повеќе од 30 минути вкупно.

Претресот по предлогот за пристапување кон измена на Уставот во Комисијата за уставни прашања може да трае најмногу десет работни дена.

Член на Комисијата за уставни прашања и пратеник во текот на претресот може да говори повеќе пати во траење од вкупно 20 минути, а координаторот на пратеничката група вкупно 30 минути. Претставникот на предлагачот во претресот може да говори повеќе пати, но не повеќе од 30 минути вкупно. Одлуката за пристапување кон измена на Уставот, или одлуката за пристапување кон донесување нов Устав, Собранието ја донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

По донесувањето на одлуката за пристапување кон измена на Уставот, Собранието со заклучок утврдува рок во кој подносителот на предлогот за пристапување кон измена на Уставот изготвува текст на нацртот на амандманите на Уставот.

### **1.1.2. Подготвување на нацрт-амандманите на Уставот**

Текстот на нацрт-амандманите на Уставот заедно со нивното образложение, предлагачот го доставува до претседателот на Собранието, кој, пак, го доставува до пратениците, до претседателот на Републиката и до Владата, кога не се предлага-чи, најдоцна 30 дена пред одржувањето на седницата на Собранието.

Претресот во Собранието се води по текстот на нацртот на секој амандман одделно, при што на самиот претрес може да бидат дадени мислења и предлози за нивно дополнување или измена. Претресот може да трае најмногу три работни дена по текстот на нацртот на секој амандман одделно.

Секој пратеник во текот на претресот може да говори повеќе пати во траење од вкупно 20 минути, додека координаторот на пратеничката група има право да говори 30 минути вкупно. Претставникот на предлагачот, во текот на претресот на нацрт-амандманите може да говори повеќе пати, но не повеќе од 30 минути вкупно.

Претресот по текстот на секој нацрт-амандман посебно во Комисијата за уставни прашања и во Законодавно-правната комисија може да трае најмногу три работни дена.

Со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници Собранието го утврдува нацртот на секој амандман на Уставот одделно.

Нацрт-амандманите Собранието ги става на јавна дискусија, при што Собранието определува рок за спроведување на јавната дискусија, начинот на кој ќе бидат објавени нацрт-амандманите во јавноста и рок во кој предлагачот како носител на јавната дискусија до Собранието ќе поднесе извештај за резултатите од јавната дискусија и текстот на предлогот на амандманите на Уставот кој ќе произлезе по јавната расправа.

### **1.1.3. Предлог на амандмани на Уставот**

Текстот на предлогот на амандманите на Уставот со образложението и извештајот за резултатите од јавната дискусија, предлагачот го доставува до претседателот на Собранието.

Претседателот на Собранието предлог-амандманите ги доставува до пратениците, до претседателот на Републиката и до Владата, најдоцна 30 дена пред одржувањето на седницата на Собранието.

На текстот на предлогот на амандманите на Уставот, предлагачот, секој пратеник, работно тело и Владата кога не е предлагач имаат право да поднесат амандмани најдоцна во рок од осум дена пред почетокот на седницата на Собранието на која ќе бидат разгледувани амандманите на Уставот.

По исклучок, амандмани на текстот на предлогот на амандманите на Уставот, предлагачот може да поднесе сè до заклучување на претресот, но со цел усогласување на текстот на предлогот на амандманите кои биле изменети поради усвојување некој амандман.

Комисијата за уставни прашања и Законодавно-правната комисија по текстот на предлогот на секој амандман на Уставот водат општ претрес и претрес по текстот, кој може да трае најмногу три работни дена.

Секој член на двете комисии и пратеник во текот на општиот собраниски претрес и во претресот по текстот може да говори повеќе пати во траење од вкупно 20 минути, а координаторот на пратеничката група вкупно 30 минути. Претставникот на предлагачот во претресот може да говори повеќе пати, но не повеќе од 30 минути вкупно.

По текстот на предлогот на секој амандман на Уставот се води општ претрес и претрес по текстот кој може да трае најмногу три работни дена. Собранието се изјаснува одделно за секој амандман на текстот на предлогот на амандманите на Уставот, со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Амандманите што ги поднел предлагачот и амандманите со кои тој се согласил се сметаат за составен дел на текстот на предлогот на амандманот на Уставот. Собранието со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници го утврдува предлогот на секој амандман одделно.

#### **1.1.4. Изгласување на предлог-амандманите на Уставот**

Амандманите за измена на Уставот се донесуваат со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. При тоа, одлука за измена на Преамбулата на Уставот, ако треба да се менуваат членовите од Уставот што се однесуваат за локалната самоуправа, членот 131, која било одредба што се однесува на правата на припадниците на заедниците, вклучувајќи ги особено членовите 7, 8, 9, 19, 48, 56, 69, 77, 78, 86, 104 и 109, како и ако е донесена одлука за додавање на која било нова одредба што се однесува на предметот на наведените одредби, како и измена на текстот на тие членови од Уставот, Собранието донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници во кое мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците што не се мнозинство во земјата (Бадентерово мнозинство).

По нивното изгласување со потребното мнозинство, Собранието донесува одлука за прогласување на амандманите на Уставот со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

#### **1.1.5. Постапка за донесување уставен закон за спроведување на Уставот и одлука за прогласување на уставниот закон**

Како овластени предлагачи за донесување уставен закон за спроведување на Уставот се сметаат претседателот на Републиката, Владата и најмалку 30 пратеници. Уставниот закон се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. Собранието донесува одлука за прогласување на уставниот закон со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници.

Изгласаните уставни амандмани заедно со Уставниот закон за нивно спроведување претседателот на Собранието ги испраќа во „Службен весник“ за нивно објавување. Од моментот кога се објавени во „Службен весник“ истите почнуваат да произведуваат правна сила.

## 2. Законодавна надлежност на Собранието

### 2.1. Овластени предлагачи

Овластени предлагачи за донесување или за изменување и дополнување на закон се:

- › **Прво**, секој пратеник во Собранието,
- › **Второ**, владата и
- › **Трето**, најмалку 10.000 избирачи.

Овластениот предлагач може да поднесе нов предлог на закон, или предлог за измена или дополнување на постоен закон врз основа на претходно доставена иницијатива од страна на секој граѓанин, група граѓани, институции и здруженија, или врз основа на сопствена иницијатива.

Ако предлагач на закон е група пратеници, еден пратеник се определува како претставник на предлагачот, а доколку тој не е определен, тогаш се смета дека претставник на предлагачот е првиот потпишан пратеник.

Секој предлог на закон мора да ги содржи следниве елементи:

- › **Прво**, назив на законот,
- › **Второ**, вовед на законот,
- › **Трето**, текст на одредбите на законот и
- › **Четврто**, образложение.

Во воведот се содржани:

- › **Прво**, оценката на состојбите во областа што треба да се уреди со законот и причините за неговото донесување,
- › **Второ**, целите, начелата и основните решенија на предлогот на закон,
- › **Трето**, оценка на финансиските последици од предлогот на закон врз Буџетот и другите јавни финансиски средства и
- › **Четврто**, процена на финансиските средства потребни за спроведување на законот и начинот на нивното обезбедување, како и податоци за тоа дали спроведувањето на законот повлекува материјални обврски за одделни субјекти.

Ако се работи за предлог на закон со кој се усогласува националното право со некој европски пропис, воведот треба да содржи и:

- › **Прво**, преглед на регулативите од други правни системи и усогласеност на предлогот на законот со правото на ЕУ;

- › **Второ**, преглед на законите што треба да се изменат со донесувањето на законот и прописите што треба да се донесат за спроведување на законот и
- › **Трето**, други последици што ќе произлезат од предложените решенија.

Кога предлогот на закон содржи одредби со кои се врши усогласување со правото на ЕУ, во воведот мора да бидат наведени и податоци за изворниот акт на ЕУ со целосен назив, број и датум.

Едновремено, заедно со предлогот на законот, надлежниот министер мора да поднесе и своерачно потпишана изјава за усогласеност на законот со актот, како и јасно наведување на полниот назив на правниот акт на ЕУ со кој е извршено усогласувањето.

Во образложението на предлогот на законот се објаснува содржината на предлогот на законот, меѓусебната поврзаност на решенијата содржани во предлогот на законот со некои други закони или акти од правото на ЕУ, како и последиците што ќе произлезат од предложените решенија.

Подносителот на предлогот на закон со кој се вршат изменувања и дополнувања на законот, кон предлогот на законот доставува и текст на одредбите на постојниот закон што се менуваат, односно се дополнуваат.

Ако предлогот на закон не е подготвен во согласност со Деловникот, претседателот на Собранието, пред да го достави на пратениците, има обврска да побара од предлагачот да го усогласи со Деловникот. Ако предлагачот не го направи усогласувањето во рок од 15 дена од поднесеното барање, се смета дека предлогот на законот не е поднесен.

## 2.2. Поднесување и упатување на предлогот на закон

Овластениот предлагач го поднесува предлогот на законот до претседателот на Собранието кој најдоцна во рок од три работни дена го доставува до пратениците, во писмена или во електронска форма, со што практично почнува законодавната постапка.

Ако овластен предлагач на предлогот на законот не е Владата, тогаш претседателот на Собранието го доставува истиот до Владата со цел давање мислење. Ако Владата не достави мислење, предлогот на законот го разгледуваат Собранието и работните тела без мислење.

Инаку, во парламентарната практика на другите земји, како и кај нас, вообичаено е постапката за донесување закони да помине низ три фази на читање.

### **2.2.1. Прво читање – разгледување на предлогот на законот во работните тела**

Собранието, матичното работно тело и Законодавно-правната комисија во првото читање одржуваат општ претрес по предлогот на законот.

Најнапред, Законодавно-правната комисија и матичното работно тело се првите тела кои го разгледуваат предлогот на законот доставен од овластениот предлагач во рок од три работни дена пред денот кој е определен за одржување на пленарната седница на Собранието.

Ако предлогот на закон содржи одредби со кои е предвидено да бидат ангажирани и финансиски средства, тогаш предлогот на законот задолжително мора да биде разгледан и од работното тело за прашањата на буџетот и финансиите во делот на влијанието на законските одредби врз средствата со кои се располага и на можните извори за финансирање на предложените законски решенија.

Матичното работно тело го разгледува предлогот на законот од гледна точка на потребата од неговото донесување, начелата врз кои треба да се засновува законот, основните односи што се уредуваат со законот и начинот на кој се предлага нивното уредување.

Законодавно-правната комисија го разгледува предлогот на законот од гледна точка на потребата од неговото донесување, како и неговата усогласеност со Уставот.

По разгледувањето на предлогот на законот, работните тела доставуваат извештаи со мислење за тоа дали предлогот на законот е прифатлив и дали треба да се даде на натамошно читање.

Извештаите на работните тела се доставуваат до претседателот на Собранието, кој ги доставува до сите пратеници, до предлагачот на законот и до Владата ако таа не е предлагач.

### **2.2.2. Разгледување предлог на закон на седница на Собранието**

Пленарна седница во Собранието за прво читање на предлог на закон се одржува во рок од десет работни дена од денот на донесувањето на решението за свикување на седницата, но не подолго од 20 работни дена од денот на доставувањето на предлогот на законот до пратениците.

По општата расправа Собранието одлучува дали предлогот на законот ќе го даде на второ читање. Ако Собранието одлучи дека предлогот на законот е прифатлив

и може да оди на натамошно читање, тогаш законодавната постапка продолжува. Ако Собранието смета дека предлогот на законот не е прифатлив и не може да се даде на натамошно читање, ја прекинува законодавната постапка.

Истиот предлог на закон не може повторно да се поднесе во рок од три месеци.

Ако предлогот на законот е од поширок интерес, Собранието по општата расправа може да одлучи по тој закон да спроведе јавна дискусија и да определи матично работно тело што ќе ја организира јавната дискусија.

Работното тело е задолжено да го објави предлогот на законот за да им биде достапен на граѓаните, јавните установи, институциите, здруженијата на граѓаните, политичките партии, синдикатите и други заинтересирани субјекти, како и да обезбеди собирање и средување на мислењата и предлозите изнесени во текот на јавната дискусија. На крај, работното тело подготвува извештај за резултатите од јавната дискусија и го доставува до Собранието заедно со предлогот на закон за второ читање.

### **2.2.3. Второ читање – разгледување на предлогот на закон во работните тела**

Во рок од седум работни дена по одржаната седница на Собранието, матичното работно тело и Законодавно-правната комисија вршат второ читање на законот каде се претресуваат одредбите од предлогот на законот поединечно како и поднесените амандмани и се гласа по нив. Членовите на работните тела имаат право да поднесат и свои амандмани.

Амандман може да поднесе секој пратеник во Собранието, пратеничка група и работно тело, при што истите се поднесуваат до претседателот на Собранието. Истиот се доставува во писмена форма, мора да биде образложен и потпишан од страна на предлагачот. Ако со амандманот се предлага ангажирање финансиски средства, тогаш предлагачот е должен истовремено да укаже и на можните извори за обезбедување на тие средства.

Амандман може да се поднесе најдоцна два дена пред одржување на седницата на матичното работно тело или на Законодавно-правната комисија. Ако предлогот на законот се предлага да биде донесен во скратена постапка, амандман може да се поднесе до почетокот на седницата за второто читање на предлогот на законот. Кога законот се носи по итна постапка амандман може да се поднесе до завршување на претресот.

По исклучок, амандман може да се поднесе до крајот на претресот по предлогот на законот, ако со него се врши усогласување на одредбите во текстот што се из-



мениле поради претходно усвојување на еден или повеќе амандмани. Претседателот на Собранието веднаш ги доставува амандманите до пратениците, матичното работно тело и Законодавно-правната комисија.

За секој амандман се води претрес и се гласа одделно.

Ако на иста одредба од предлогот на законот се поднесени два или повеќе различни амандмани, за амандманите се гласа според редот по кој биле поднесени. Доколку со некој од амандманите се предлага бришење на одделна одредба од предлогот на законот, прво се гласа за тој амандман и ако амандманот се усвои, не се гласа за другите амандмани на тој член.

Ако на иста законска одредба се поднесени два или повеќе амандмани со слична содржина, на предлог на претседателот, работното тело може да одлучи по амандманите да се води единствен претрес, а да се гласа за секој амандман одделно. Подносителот на амандман може да го измени, да го дополни или да го повлече амандманот до завршувањето на претресот по амандманите на членот на кој тој поднел амандман.

Во случај кога со предлог на закон се менува или се дополнува закон, може да се поднесат амандмани само за членовите кои со предлогот на закон се менуваат или се дополнуваат. По исклучок амандман може да се поднесе за внесување предни и завршни одредби на предлогот на законот.

Ако амандманот на предлогот на законот содржи одредби со кои се ангажираат финансиски средства, претседателот на Собранието веднаш го доставува и до работното тело за буџет и финансии за да го проучи влијанието на амандманот врз средствата со кои се располага, како и можните извори за финансирање на предложените решенија и за тоа да го извести матичното работно тело и Законодавно-правната комисија.

Матичното работно тело и Законодавно-правната комисија, по завршувањето на претресот најдоцна во рок од пет дена подготвуваат текст на предлогот на законот во кој се вградуваат усвоените амандмани (дополнет предлог) и образложение.

Во образложението се наведуваат разликите на решенијата од текстот на предлогот на законот и дополнетиот предлог, како и причините за тие измени. Ако во дополнетиот предлог постојат одредби со повратно дејство, тие посебно се образложуваат.

Ако при подготвување на дополнетиот предлог се појават разлики во ставовите на матичното работно тело и на Законодавно-правната комисија, тие одржуваат за-

едничка седница со цел усогласување на ставовите. Ако не ги усогласат ставовите, за тоа одлучува Собранието на пленарна седница.

#### **2.2.4. Разгледување предлог на закон на седница на Собрание**

При второто читање на пленарна седница се води претрес само по оние членови од предлогот на законот што биле изменети со амандмани од страна на работните тела и само на тие членови може да бидат поднесувани нови амандмани.

Амандмани можат да поднесат пратениците од која било пратеничка група, секој пратеник, но и самиот предлагач на законот, најдоцна во рок од три дена пред денот определен за одржување на седницата на Собранието.

Ако предлогот на законот се предлага да биде донесен во скратена постапка, амандман може да биде поднесен до почетокот на седницата за второ читање на предлогот на законот. По исклучок, амандман може да биде поднесен и до крајот на претресот по предлог-законот, ако со тој амандман се врши усогласување на одредбите во текстот што се изменил поради претходно усвојување на еден или на повеќе амандмани.

Ако законот се носи по итна постапка, амандман може да биде поднесен до завршување на претресот. Само подносителот на амандманот може да даде образложение и да говори по амандманот во времетраење од вкупно три минути.

Амандманот се усвојува со мнозинство гласови од присутните пратеници, а најмалку со 1/3 од вкупниот број пратеници без оглед на мнозинството гласови потребно за донесување на законот, утврдено со Уставот. Амандманот на подносителот на предлогот на законот и амандманот со кој тој се согласил се смета за составен дел на предлогот на законот.

#### **2.2.5. Трето читање**

Доколку се усвоени амандмани на повеќе од 1/3 од членовите на дополнетиот предлог на закон, по завршеното второ читање се подготвува и правно-технички се уредува текстот на законот за трето читање.

Ако матичното работно тело и Законодавно-правната комисија констатираат дека некои одредби од предлог-законот при усвојување на амандманите во второто читање се меѓусебно неусогласени или ако оценат дека истите не се во согласност со Уставот или со некои други претходно донесени закони, за тоа го известуваат Собранието и предлагаат можни решенија.

Ако на второто читање на седница на Собранието се усвоени амандмани на помалку од 1/3 од членовите на изменетиот предлог-закон, Собранието може да одлучи третото читање на предлогот на закон да се одржи на истата седница. Ако Собранието во текот на второто читање не усвоило ниту еден амандман на дополнетиот предлог-закон, се преминува на гласање по предлогот на законот на истата седница.

Третото читање на предлог-законот, по правило, се одржува на првата наредна седница по второто читање на седница на Собранието. Во оваа фаза работните тела не расправаат. Во текот на третото читање Собранието расправа и одлучува само по членовите на дополнетиот предлог-закон за кои се поднесени амандмани и одлучува за предлогот на законот во целина. Во текот на третото читање на предлог-законот, амандмани можат да се поднесат само на членовите на кои биле усвоени амандмани во текот на второто читање на седница на Собранието. При тоа, амандман може да биде поднесен од страна на предлагачот или кој било пратеник, најдоцна во рок од два дена пред денот определен за одржување на седница на Собрание. Претседателот на Собранието расправата по предлог-законот, амандманите и другите акти од надлежност на Собранието може да ја заклучи, а за гласањето по истите да определи ден и час кога Собранието ќе се изјасни.

Собранието се изјаснува по предлогот на законот, амандманите и другите акти од надлежност на Собранието без расправа.

### 3. Итна постапка за донесување закон

Покрај редовна постапка за донесување закони, во Деловникот на Собранието е предвидено дека, по исклучок, закон може да биде донесен и по итна постапка.

Во Деловникот се наведени и причините кога се покренува итна постапка за донесување закони, па се вели дека тоа се случува кога е неопходно:

- **Прво**, да се спречат и да се отстранат поголеми нарушувања во стопанството,
- **Второ**, да се заштитат интересите на безбедноста и одбраната на Републиката, или
- **Трето**, во случаи на поголеми природни непогоди, епидемии или други вонредни и неодложни потреби.

Во случај ако предлагачот предлага итна постапка, тој е должен предлогот да го образложи со наведување на некоја од гореспомнатите причини за таквиот предлог. За оправданоста на итната постапка одлучува Собранието без претрес.

Ако Собранието одлучи законот да го донесе по итна постапка, тогаш тоа ги задолжува матичното работно тело и Законодавно-правната комисија да расправаат по предлогот на законот. Кога предлог-законот се разгледува по итна постапка не се одржува општ претрес, а второто и третото читање на предлог-законот се одржуваат на иста седница. Во тој случај второто читање започнува со претрес по предлогот на законот во согласност со одредбите на Деловникот за второто читање.

#### 4. Скратена постапка за донесување закон

Покрај редовната и итната постапка, во Деловникот на Собранието е предвидено предлагачот на предлог-законот да може да му предложи на Собранието да расправа и по скратена постапка. И за скратената постапка постојат услови кои мора да бидат исполнети, и тоа во случај кога:

- › **Прво**, не станува збор за сложен и обемен закон,
- › **Второ**, се работи за престанок на важноста на некој закон или одделни одредби од некој закон или
- › **Трето**, не се во прашање сложени или обеменни усогласувања на законот со правото на ЕУ.

Ако Собранието одлучи да ја прифати скратената постапка, тогаш претседателот на Собранието веднаш го задолжува матичното работно тело и Законодавно-правната комисија да расправаат по предлог-законот. При тоа, кога предлогот на законот се разгледува по скратена постапка, Собранието го одржува второто и третото читање на предлог-законот на иста седница.

Амандмани на предлог-законот во услови на скратена постапка можат да бидат поднесени на седницата до почетокот на третото читање на предлогот на законот.

#### 5. Потпишување и објавување на законите

Откако предлог-законот ќе биде изгласан со потребното мнозинство пратеници утврдено во Уставот или во Деловникот, претседателот на Собранието веднаш по неговото изгласување го доставува законот до претседателот на Републиката за да го потпише указот за негово прогласување. Ако претседателот на Републиката одлучи да не го потпише указот за прогласување на законот, Собранието повторно го разгледува законот во фаза на трето читање, во рок од 30 дена од денот на донесувањето на законот, при што на повторното разгледување на законот амандмани можат

да се поднесуваат само во врска со укажувањето на претседателот на Републиката.

Законите, пред да влезат на сила, се објавуваат во „Службен весник“. Заклучоците на Собранието се објавуваат во гласилото на Собранието, а ако Собранието одлучи и во „Службен весник“.

## **6. Автентично толкување на закон**

Собранието е единствениот надлежен орган овластен да даде автентично толкување на закон. Барањето за давање автентично толкување на закон може да го поднесе секој пратеник, Владата, Уставниот суд, Врховниот суд, Јавниот обвинител, Народниот правобранител, градоначалниците на општините и на Градот Скопје и советите на општините и на Градот Скопје.

Барањето за давање автентично толкување на закон се поднесува до претседателот на Собранието. Во него треба да бидат содржани називот на законот, спорните или нејасни одредби за кои се бара автентичното толкување, како и причините зошто е поднесено барањето. Ова барање претседателот на Собранието го упатува до Законодавно-правната комисија и до Владата. По барањето за давање автентично толкување на закон, Законодавно-правната комисија може да бара мислење од матичното работно тело на Собранието.

Откако ќе прибави мислења од Владата и од матичното работно тело, Законодавно-правната комисија оценува дали барањето за давање автентично толкување е оправдано.

Ако оваа Комисија оцени дека барањето е оправдано, изготвува предлог на автентично толкување и го доставува до Собранието. По предлогот и евентуално по поднесените амандмани, Собранието расправа и одлучува на иста седница.

Предлогот на автентичното толкување се усвојува со истото мнозинство со кое се донесува законот за кој се бара и се дава автентичното толкување.

Автентичното толкување се објавува во „Службен весник“.

Ако Законодавно-правната комисија оцени дека барањето за давање автентично толкување не е оправдано, поднесува извештај до Собранието кое натаму одлучува по барањето. За одлуката на Собранието се известува подносителот на барањето.

## 7. Постапка за донесување на државниот Буџет и завршната сметка на Буџетот

Во согласност со закон, предлогот на републичкиот Буџет го поднесува Владата заедно со целокупната потребна документација. По предлогот на републичкиот Буџет се води претрес како по предлог на закон во второ читање со тоа што општиот претрес е задолжителен. Општиот претрес и претресот по амандманите на предлогот на буџетот на седницата на матичното работно тело и на Законодавно-правната комисија може да трае најмногу вкупно десет работни дена.

Член на работното тело и пратеник во текот на општиот претрес може да говорат повеќе пати во траење од вкупно 20 минути, а координаторот на пратеничката група вкупно 30 минути. Претставникот на Владата во општиот претрес може да говори повеќе пати, но не повеќе од 30 минути вкупно.

Само подносителот на амандманот може да даде образложение и да говори по амандманот во времетраење од вкупно десет минути, а доколку подносителите на амандман се двајца или повеќе пратеници само еден од подносителите може да даде образложение и да говори по амандманот во времетраење од вкупно 10 минути.

Дополнетиот предлог по претресот во матичното работно тело и во Законодавно-правната комисија го подготвува Владата. Дополнетиот предлог на Буџетот претставува нов интегрален текст во кој Владата ги има вградено амандманите со кои се согласила, како и потребните изменувања и дополнувања на предлог на Буџетот. Кон дополнетиот предлог на Буџетот се доставува и образложение. Претресот по предлогот на Буџетот, односно по дополнетиот предлог на Буџетот на седница на Собрание трае најмногу пет дена. Пратеникот во текот на претресот може да говори повеќе пати во траење од вкупно 20 минути, а координатор на пратеничка група вкупно 30 минути. Претставникот на Владата може да говори повеќе пати, но не повеќе од 30 минути вкупно. Овие правила важат и изгласување Завршна сметка на Буџетот.

## 8. Изборни надлежности на Собранието

**Првата и најважна изборна надлежност на Собранието е онаа за изборот на Владата на државата. Изборот на Владата поминува низ неколку фази во кои се вршат повеќе дејствија.**

Првата фаза е определувањето на мандатар за состав на Влада од страна на претседателот на Републиката.

Втората фаза е составувањето на тимот на Владата и утврдувањето на владината програма од страна на мандатарот и нејзиното претставување пред пратениците на посебна седница во Собранието, и последната фаза е изборот на самата Влада преку гласање од страна на пратениците.

Во согласност со член 90 од Уставот, претседателот на Републиката е должен во рок од десет дена од конституирањето на Собранието мандатот за состав на Владата да го довери на кандидат на партијата, односно партиите што имаат мнозинство во Собранието.

Претседателот на Собранието во рок од три дена од денот на приемот на известувањето од претседателот на Републиката ги известува пратениците за кандидатот за претседател на Владата (мандатар).

Мандатарот, во рок од 20 дена од денот на доверувањето на мандатот, на Собранието му поднесува предлог за состав на Владата и програма. Предлогот за состав на Владата се доставува во писмена форма каде се содржани името и презимето на кандидатот за претседател на Владата и на кандидатите за министри со биографски податоци.

Предлогот за состав на Владата и програмата, претседателот на Собранието ги доставува на пратениците веднаш. Седница за избор на Владата се одржува во рок од 15 дена од денот на приемот на предлогот за состав на Владата и програмата.

На собраниската седница мандатарот ја образложува програмата и предлогот за состав на Владата на која се врши изборот на Владата. По програмата на мандатарот и предлогот за состав на Владата, Собранието води единствен претрес. Претресот трае најмногу два дена.

Редоследот на пратениците кои ќе учествуваат во претресот го утврдува претседателот на Собранието на начин кој обезбедува учество во претресот на пратеници од различни политички партии застапени во Собранието.

- › Гласањето за избор на Владата се врши по предлогот за состав на Владата во целина, со јавно гласање. Гласањето се врши по завршување на претресот, а најдоцна до полноќ, до 24,00 часот. Владата се смета за избрана ако за неа гласало мнозинството од вкупниот број пратеници. По изгласувањето на Владата, претседателот на Собранието го известува претседателот на Републиката дека Владата е избрана.
- › Собранието ги избира, ги именува и ги разрешува носителите на јавни и други функции во земјата. При тоа, Собранието врши избори, именувања и разрешувања на носителите на јавни и други функции на начин утврден со Уставот

и со закон. Ги избира судиите на Уставниот суд, Народниот правобранител, дел од членовите на Судскиот совет и Советот на јавните обвинители, го именува Јавниот обвинител на Републиката и слично.

- › Собранието распишува референдум на државно ниво, како и ги распишува изборите во земјата. Собранието ги утврдува јавните давачки, го донесува Републичкиот буџет и Завршната сметка на буџетот, донесува просторен план на Републиката, ги ратификува склучените 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, одлучува за резервите на Републиката, основа совети, дава амнестија, донесува одлуки, декларации, резолуции, препораки и заклучоци.
- › Собранието ја утврдува одговорноста на претседателот на Републиката во почитувањето на Уставот и законите во земјата. Во согласност со член 87 од Уставот претседателот на Републиката е одговорен за кршење на Уставот и законите во вршењето на своите права и должности. Постапка за утврдување на одговорност на претседателот на Републиката покренува Собранието со 2/3 мнозинство гласови од вкупниот број пратеници. За одговорноста на претседателот, покрај Собранието, одлучува и Уставниот суд со 2/3 мнозинство гласови од вкупниот број судии. Ако Уставниот суд утврди одговорност на претседателот на Републиката, функцијата му престанува по сила на Уставот.

## 9. Постапка за ратификација на меѓународни договори

По склучувањето на меѓународните договори за да добијат важност во домашниот правен промет потребно е да се изврши нивна ратификација со закон. Предлог на закон за ратификација на меѓународни договори поднесува Владата. Постапката за донесување на законот за ратификација на меѓународен договор ја поведува Владата со поднесување предлог на закон за ратификација. Предлогот на законот за ратификација на меѓународниот договор го содржи текстот на меѓународниот договор чија ратификација се предлага.

Образложението на предлогот на законот за ратификација на меѓународен договор содржи:

- › **Прво**, уставна основа;
- › **Второ**, причините поради кои се предлага ратификацијата на меѓународниот договор;
- › **Трето**, оценка за тоа дали меѓународниот договор бара донесување нови или измена на важечките закони, и



- › **Четврто**, оценка на потребата од ангажирање финансиски средства од Буџетот за спроведување на меѓународниот договор.

Одредбите на собранискиот Деловник што се однесуваат на постапката за претресување на предлогот на законот во итна постапка се применуваат и во постапката за претресување на предлогот на законот за ратификација на меѓународниот договор. Со Законот за ратификацијата на меѓународниот договор не смеат да се вршат измени или дополнувања на текстот на меѓународниот договор. Законите за ратификација на меѓународните договори и изворниот текст на меѓународните договори се објавуваат во посебен дел на „Службен весник“ – делот за меѓународни договори.

## 10. Постапка по граѓанска иницијатива на државно ниво

Собранието освен што распишува референдум на државно ниво, исто така, покренува постапка по граѓанска иницијатива на државно ниво. Имено, претседателот на Собранието, по добивањето на предлогот за покренување граѓанска иницијатива за донесување одреден закон, за распишување референдум на државно ниво и за поднесување предлог за пристапување кон измена на Уставот, веднаш предлогот го доставува до претседателот на Законодавно-правната комисија и до претседателот на матичното работно тело. Законодавно-правната комисија и матичното работно тело во рок од два работни дена доставуваат мислење за уредноста на иницијативата до претседателот на Собранието.

Ако претседателот на Собранието утврди дека иницијативата е уредна за тоа го известува овластениот предлагач, во рок од три дена од добивањето на мислењето од работните тела. Ако претседателот на Собранието утврди дека иницијативата е неуредна, прашањето во врска со иницијативата го става на дневен ред на првата наредна седница на Собранието. Собранието со заклучок утврдува дали иницијативата е уредна. Претседателот на Собранието го известува овластениот предлагач за заклучокот на Собранието во рок од три дена.

По однос на спроведувањето на граѓанската иницијатива, исто како и за референдумот, се применуваат одредбите од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните и одредбите од Изборниот законик.



# Резимеа

---

## Резиме (МК)

---

### Парламентарно право

Учебникот „Парламентарно право“ е колективен и сеопфатен труд на проф. д-р Гордана Силјановска-Давкова, проф. д-р Тања Каракамишева-Јовановска и на проф. д-р Александар Спасеновски, сите професори на катедрата по Уставно право и политички систем на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

Основната намера да се напише ова дело произлезе, пред сè, од потребите на студентите што студираат на правните студии, на политичките студии, на студиите по новинарство, како и на студиите по односи со јавноста, организирани како студии од прв циклус, а, секако, и на студентите од вториот циклус, мастер студиите на насоката уставно право и политички систем и мастер студиите по политички науки. Истовремено, со оглед на целите на секој универзитетски учебник, веруваме дека ова дело ќе им биде од полза и на сите заинтересирани субјекти надвор од универзитетите кои се занимаваат или се интересираат за оваа значајна проблематика.

Парламентарното право од секогаш го привлекувало вниманието на научните работници и на истражувачите од областа на правно-политичките науки, но и од практичарите кои секојдневно се среќаваат со парламентарната проблематика преку работата и дејствувањето во парламентите.

Содржината на учебникот е така поставена и систематизирана што најнапред ги проучува најопштите институти, принципи и вредности суштински за работењето и функционирањето на парламентите воопшто.

Потоа, учебникот навлегува во компаративен осврт на функционирањето на модерните парламенти, како и дава сеопфатна историска и современа анализа на македонскиот парламентарен живот.

Важен негов дел е оној посветен на проучување на изборите и посебно на изборните кампањи како клучен сегмент во оформувањето на парламентите, прашањата поврзани со политичката култура и политичкиот дијалог како суштинска претпоставка за нормално одвивање на парламентарниот живот и на политиката генерално.

Како што е посебно нагласено во учебникот, нивото на политичка култура што пратениците од власта и од опозицијата го (не)имаат игра голема улога врз избо-

рот на концептот и темелите на кои е поставен политичкиот систем, како функционира парламентот, како е организирана неговата структура, на кое ниво се односите со носителите на извршната власт и слично.

Споредбениот осврт на работењето на неколку парламенти во светот презентира во учебникот претставува додадена вредност на трудот. Компаративната анализа секогаш има големо значење при утврдувањето на предностите и негативните страни во функционирањето на парламентарниот живот, а со цел нивно надминување, кога се уочуваат одредени слабости, или надградување, кога станува збор за утврдени предности и добри практики.

Учебникот содржи и анализа на современата парламентарна процедура заснована во согласност со принципот на проучување на најважните алатки потребни за доаѓање до решенија за клучната дилема кога и како треба да се употреби парламентарната моќ.

Во оваа смисла, во делот на парламентарната постапка се проучени средствата потребни за конкретна употреба на таа моќ, како и процесите преку кои се легитимира извршувањето на таа моќ. Парламентарната постапка во учебникот е проучена преку користење на два пристапа – традиционален и демократски, бидејќи е познато дека само преку користењето на традиционалниот, историскиот пристап за тоа како работите биле вршени во минатото не може да се дојде до сеопфатно разбирање и прифаќање на состојбите развивани во согласност со новите демократски правила.

Токму овие нови правила и принципи се суштината на современото парламентарно право. Меѓу најважните принципи се вбројуваат принципот на заштита на малцинствата кога се спроведува мнозинскиот принцип при парламентарното одлучување, а со цел спречување на т.н. парламентарна тиранија на мнозинството врз малцинските пратеници, но и обратните тенденции на фаворизирање на малцинските предлози на штета на мнозинството во собранието, принципите на транспарентност, отчетност и одговорност во работењето на парламентарците, принципот на отвореност и слободно изразување на мислењето на пратениците во дебатите и работата на парламентот, како и принципот на демократска организираност на парламентот.

Парламентите и нивната работа несомнено го привлекуваат вниманието на сите оние кои директно или индиректно покажуваат интерес за нивното постоење во системот, како и за нивното функционирање во рамките на државната организација на власта. Невозможно е да се добие целосна претстава за политичкиот систем на една земја без да се познава и да се проучи нејзиниот парламент и парламентарниот живот од историска и современа перспектива. Токму поради

оваа суштинска констатација парламентарното право добива на уште поголемо значење имајќи предвид дека во него се наоѓаат податоци и информации кои ја отсликуваат реалната вредност на оваа научна дисциплина. Предизвикот да се навлезе во парламентарните процедури, но и во севкупниот парламентарен живот ни беше главната водилка во пишувањето на ова дело.

**Искрено се надеваме дека нашиот предизвик сфатен како акција за истражување и за анализирање на позначајните податоци поврзани со парламентарниот свет го преточивме во корисно четиво од кое ќе имаат полза не само нашите студенти, туку и пошироката стручна и научна публика.**

## Rezyme (SQ)

---

### E Drejta Parlamentare

**Libri „E Drejta Parlamentare“ është vepër kolektive dhe gjithëpërfshirëse e Prof. D-r Gordana Siljanovska-Davkova, prof. d-r. Tanja Karakamisheva-Jovanovska dhe prof d-r. Aleksandar Spasenovski, të gjithë profesorë në katedrën për të Drejtën kushtetuese dhe sistemit politik të fakultetit juridik “Justiniani i parë” pranë Universitetit “Shën Kirili dhe Metodi” në Shkup.**

Synimi kryesor për të shkruar këtë vepër buronte kryesisht nga nevojat e studentëve që studiojnë drejtësi, studime politike, gazetari dhe studime të marrëdhënieve me publikun, të organizuara si studime të ciklit të parë, dhe natyrisht edhe studentëve të ciklit të dytë, master në fushën e ligjit kushtetues dhe sistemit politik, dhe master në shkencat politike. Në të njëjtën kohë, duke pasur parasysh qëllimet e secilit libër shkollor universitar, ne besojmë se nga kjo vepër do të përfitojnë nga të gjithë palët e interesuara jashtë universiteteve që janë të angazhuar ose të interesuar për këtë çështje të rëndësishme.

E drejta parlamentare çdoherë e ka tërhequr vëmendjen e punonjësve shkencorë dhe të hulumtuesve nga lëmia e shkencave juridiko-politike, por edhe të praktikuesve të cilët çdo ditë përballen me problematikën parlamentare dhe veprimin e parlamenteve.

Përmbajtja e librit është ashtu e strukturuar dhe sistematizuar sa që së pari shqyrton institutet më të përgjithshme, parimet dhe vlerat thelbësore për funksionimin dhe funksionimin e parlamenteve në përgjithësi.

Teksti mësimor pastaj futet në një përmbledhje krahasuese të funksionimit të parlamenteve moderne, si dhe ofron një analizë gjithëpërfshirëse historike dhe bashkëkohore të jetës parlamentare të Maqedonisë.

Një pjesë e rëndësishme e librit është ajo që i kushtohet studimit të zgjedhjeve dhe në veçanti fushatave zgjedhore, si një segment kryesor në formimin e parlamenteve, çështje që lidhen me kulturën politike dhe dialogun politik, si thelbësore për sjelljen normale të jetës parlamentare dhe politikës në përgjithësi.

Siç theksohet posaçërisht në librin shkollor, niveli i kulturës politike që deputetët nga qeveria dhe opozita (nuk) e kanë, luan një rol të madh në zgjedhjen e konceptit dhe themelet mbi të cilat është vendosur sistemi politik, si funksionon parlamenti, si

organizohet struktura e tij, në çfarë niveli janë marrëdhëniet me organet ekzekutive dhe të ngjashme.

Pasqyra krahasuese e punës së disa parlamenteve në botë të paraqitura në libër shkollor paraqet vlerën e shtuar të punimit. Analiza krahasuese luan gjithmonë një rol të rëndësishëm në identifikimin e pikave të forta dhe të dobëta në funksionimin e jetës parlamentare, me qëllim tejkalimin e tyre kur vërehen dobësi të caktuara, ose përmirësim, kur bëhet fjalë për përparësitë e përcaktuara dhe praktikatat e mira.

Libri shkollor përmban gjithashtu një analizë të procedurës bashkëkohore parlamentare bazuar në parimin e studimit të mjeteve më të rëndësishme të nevojshme për të dalë me zgjidhje për dilemën kryesore se kur dhe si duhet të përdoret fuqia parlamentare.

Në këtë drejtim, procedura parlamentare shqyrton mjetet e nevojshme për përdorimin aktual të këtij pushteti, si dhe proceset me të cilat legjitimohet ushtrimi i pushtetit parlamentar. Procedura parlamentare në librin shkollor është studiuar përmes përdorimit të dy qasjeve - tradicionale dhe demokratike, pasi pranohet se vetëm përdorimi i qasjes tradicionale, historike se si janë bërë gjërat në të kaluarën, nuk do të çojë në një kuptim dhe pranim gjithëpërfshirës të zhvillimeve të zhvilluara në të kaluarën. pajtueshmërinë me rregullat e reja demokratike.

Pikërisht këto rregulla dhe parime të reja që janë në zemër të së drejtës parlamentare bashkëkohore. Ndër parimet më të rëndësishme janë parimi i mbrojtjes së minoriteteve kur parimi i shumicës zbatohet në vendimmarrjen parlamentare, me qëllim parandalimin e të ashtuquajturave të drejta të pakicave. tirania parlamentare e shumicës mbi deputetët e pakicave, por edhe tendencat e kundërta për të favorizuar propozimet e pakicave në dëm të shumicës në parlament, parimet e transparencës, përgjegjshmërisë dhe përgjegjshmërisë në punën e parlamentarëve, parimi i hapjes dhe shprehjes së lirë të mendimit dhe lirisë së shprehjes të parlamentit, si dhe parimin e organizimit demokratik të parlamentit.

Parlamentet dhe puna e tyre tërheqin pa dyshim vëmendjen e të gjithë atyre që drejtpërdrejtë ose indirekt tregojnë interes për ekzistencën e tyre në sistem, si dhe për funksionimin e tyre brenda organizimit të pushtetit shtetëror. Është e pamundur të fitohet një pamje të plotë e sistemit politik të një vendi pa e njohur dhe studiuar parlamentin dhe jetën parlamentare të atij shteti nga një këndvështrim historik dhe bashkëkohor. Pikërisht për këtë shkak, konstatimi thelbësor që e drejta parlamentare bëhet edhe më e rëndësishme duke pasur parasysh që ajo përmban të dhëna dhe informacione që pasqyrojnë vlerën reale të kësaj disipline shkencore. Sfidat për të hyrë në procedurat parlamentare dhe jetën e përgjithshme parlamentare ishte udhërrëfyese ynë kryesor për të shkruar këtë vepër.



**Sinqerisht shpresojmë se sfida jonë e kuptuar si një veprim për të hulumtuar dhe analizuar të dhënat më të rëndësishme që lidhen me botën parlamentare e kemi shndërruar në një lexim të dobishëm i cili do të përfitojë jo vetëm studentët tanë, por edhe publikun më të gjerë profesional dhe shkencor.**

## Summary (EN)

---

### Parliamentary Law

**The course book “Parliamentary Law” is a collective, comprehensive study prepared by Professor Gordana Siljanovska-Davkova, PhD, Professor Tanja Karakamisheva-Jovanovska, PhD, and Professor Aleksandar Spasenovski, PhD, all of whom are professors at the Constitutional Law and Political System department at the Iustinianus Primus Faculty of Law, Ss. Cyril and Methodius University in Skopje.**

**The main intention to write this paper derived, primarily, from the needs and requirements of the students of law, political studies, and journalism, as well as public relation studies, organized as studies in the 1<sup>st</sup> cycle, and of course, the students in the second cycle, the master studies in constitutional law and political systems, and the master studies in political sciences. At the same time, considering the goals of any university course book, we believe that this study will serve the interests of all relevant stakeholders outside the universities, who will be dealing with or interested in this important issue.**

The parliamentary law has always attracted the attention of scholars and researches in the field of law and political sciences, but also those who deal with the parliamentary issues on daily basis, through their work and activities in the parliaments.

The contents of the course book are presented and systematized in such a way that it first studies the most general institutes, principles, and values that are essential for the work and the functioning of the parliaments in general.

Moreover, the course book provides a comparative review of the functioning of modern parliaments, as well as a comprehensive historical and contemporary analysis of the Macedonian parliamentary life.

An important part is the one dedicated to the study of elections, and in particular, election campaigns as a key segment in the establishment of parliaments, the issues related to the political culture and political dialogue as an essential presumption for a normal development of the parliamentary life and politics in general.

As emphasized in the course book, the level of political culture that the MPs from the government and the opposition do (not) have plays a major role in the selection of the concept and the foundations of the political system, as well as how the parliament func-

tions, how its structure is organized, and what the relations with the executive power are etc.

The comparative review of the work of several parliaments in the world presented in the course book is an added value of this paper. The comparative analysis always plays an important role in determining the advantages and disadvantages in the functioning of the parliamentary life, in order to overcome certain weaknesses when spotted, or upgrade, when there are determined advantages and good practices.

The course book includes an analysis of the contemporary parliamentary procedure based on the principle of studying the most important tools necessary for reaching solutions in relation to the key dilemma: when and how to use the parliamentary power.

In this regard, in the part about the parliamentary procedure, there is a review of the means needed for a specific use of that power, as well as the processes that legitimize the execution of that power. The parliamentary procedure in the course book is elaborated through two approaches – traditional and democratic, because it is well known that only by applying the traditional historical approach in relation to how things were done in the past, we cannot achieve comprehensive understanding and acceptance of the conditions developed in accordance with the new democratic rules.

These very new rules and principles are the essence of the contemporary parliamentary law. Among the most significant principles we can highlight the principle of minority protection, when the majority principle is applied in the parliamentary decision-making, in order to prevent a so-called parliamentary tyranny of the majority over the minority representatives, but also the reverse tendencies of favouring the minority recommendations to the disadvantage of the majority in the assembly; the principle of transparency, accountability, and responsibility for the work of the parliamentarians; the principle of openness and freedom of expression of MPs opinions in the debates and the work of the parliament; as well as the principle of democratic organisation of the parliament.

The parliaments and their work undoubtedly attract the attention of all those who are directly or indirectly concerned with their existence within the system, as well as their functioning within the state organisation of power. It is impossible to get a complete picture of the political system of one country without knowing or studying its parliament and parliamentary life from a historical and contemporary perspective. Precisely because of this essential finding, the parliamentary law gains more importance, taking into consideration that it contains data and information that reflect the real value of this scientific discipline. The challenge to gain insight into the parliamentary procedures, but also into the overall parliamentary life, was our main guiding thought while working on this study.

**We truly hope that we managed to render our challenge, seen as an action to do research and analysis of the more significant data related to the parliamentary world, to a useful resource that will be of benefit not only to our students, but to the wider expert and scientific community.**

## Користена литература

---

- › Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3. Edition, Paris, 1968.
- › A.H.M. Jones, *Athenian Democracy*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1986.
- › Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, 1999.
- › Alan Abramowitz, *Incumbency, Campaign Spending and the Decline of Competition in U.S. Elections*, *Journal of Politics*, 53 (1), 1991.
- › Alexander Tabarrok, *A Survey, Critique, and New Defense of Term Limits*, *The Cato Journal*, Vol. 14, No. 2, Fall, 1994.
- › Ameller, M., *Parliaments*, Cassell, London, 1966, стр. 66.
- › Angelo Panebianco, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- › Antoljak, D.S., *Politički sistem Sjedinjenih Američkih Drzava*, Zagreb, 1983.
- › Arend Lijphart, *Parliamentary versus presidential government*, Oxford University Press, 1992.
- › Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven and London: Yale University Press.
- › Aristotel, *Politika*, Kultura, Beograd.
- › Avril P. Gisquel, J., *Droit parlementaire*, 1988, Paris.
- › Barbara Hinckley, *Stability and Change in Congress*, Harper and Row, New York, 1982.
- › Baston, L., *Politico's Guide to the General Election*, London, 2000.
- › Beard, A.C., *American Government and Politics*, New York, 1953.
- › Benjamin, Gerald, Michael Malbin, *Limiting Legislative Terms*, Congressional Quarterly Press, Washington D.C., 1992.
- › Bogdanor, V., *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, 1996, Peele, G., *Governing the UK*, Oxford, 1995.
- › Burch M., Hailiday, I, *The British Cabinet System*, London, 1996.
- › Burdeau G. Hamon, F. & Troper, M. *Droit constitutionnel*, Paris, Presses Universitaires de France, 1995.
- › Carl Schmitt, *Constitutional Theory*, Duke University Press, 2008.
- › *Congress and the Nation*, Congressional Quarterly Press, Washigton D.C., Vol. 1-6.
- › Copeland, W., Patterson, C.S., (eds), *Parliaments in the Modern World*, Changing Institutions, Michigan:University of Michigan Press, 1997.
- › D. Apter, H. Echsstein, *Comparative Politics*, New York, 1962.
- › D. Prodanović, *Imperativni i slobodni mandat članova predstavničkih tela*, Sarajevo, 1979.
- › David Truman, *Federalism and the Party System*, in Arthur MacMahon (ed.), *Federalism: Mature and Emergent*, Doubleday, Garden City, New York, 1955.

- › Dennis Frank Thomson, John Stuart Mill, *Representative Government*, Princeton Legacy Library, 2015.
- › Dieter Nohlen, *Izborno pravo i stranački sustav*, Školska knjiga, Zagreb, 1992.
- › Dragan M. Stojanović, *Pravni položaj poslanika na primerima Francuske, Austrije, Nemačke i Jugoslavije*, Pravni fakultet Niš, 1999.
- › Dragan M. Stojanović, *Pravni položaj poslanika*, Pravni fakultet Niš, Centar za publikacije, 1999.
- › E. Greenberg, *Political Socialization*, Atherton Press, New York.
- › Edmund Burke, *Speech to the electors of Bristol*, 1774.
- › Edmund C. Burnett, *The Continental Congress*, New York, Macmillan, 1941.
- › Elhauge, Einer, *Are Terms Limits Undemocratic?*, The University of Chicago Law Review, 64 (1), 1997.
- › F. Greenstein, *Political Socialization*, IESS.
- › Frears, J., *The Role of the Depute in France*, in V. Bogdanor (ed), *Representatives of the People? Parliamentarians and Constituencies in Western Democracies*, London, Gower Publishing Company.
- › Fuchs, Daniel, *Die Abwahl von Bürgermeisterern-ein bundesweiter Vergleich*, KWI-Arbeitshefte, Uni Potsdam.
- › *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2003.
- › G. Almond, *Comparative Politics*, Little Brown and Company, Boston, 1965.
- › Geoffrey Brennan, Loren Lomasky, *Democracy and Decision, The Pure Theory of Electoral Preference*, Cambridge University Press, 1993.
- › Giddings, P., *Parliamentary Accountability: A Study of Parliament and Executive Agencies*, London, 1995.
- › Giovanni Sartori, *Democratic Theory*, Greenwood Press, Publishers, Westport Connecticut, Based on the author's translation of *Democrazia e definizione* (2nd edition), Il Mulino, Bologna, 1958.
- › *Guide to Congress*, 3d ed. Congressional Quarterly Press, Washington, D.C., 1982.
- › Harrop, M. W.L.Miller, *Elections and Voters: A Comparative Introduction*, Basingstoke, Palgrave, 1987.
- › Hellmut Wollmann, *The direct election and "recall" of the mayors in Germany: From representative democracy-based to direct democracy-based local leadership*, Humboldt-Universität, Berlin.
- › Hinckley, Barbara, *Congressional Elections*, Congressional Quarterly Press, Washington, D.C., 1981, *The Politics of Congressional Elections*, Yale University Press, New Haven, Conn, 1980.

- › J.P. Nettll, *Political Mobilization*, Basic Books, New York, 1965.
- › John R. Lott, Jr., *Brand Names and Barriers to Entry in Political Markets*, Public Choice, 51, 1986.
- › Joseph Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Harvester Wheatsheaf, 1991.
- › K. von Beyme, *Savremene političke teorije*, Stvarnost, Zagreb, 1977.
- › Kahn, K.F., Kenney P.J., *Do Negative Campaign Mobilize or Suppress Turnout? Clarifying the Relationship between Negativity and Participation*, American Political Science Review, No. 93, 1999.
- › Leyland P., Woods T. (ed), *Administrative Law Facing the Future, Old Constraints and New Horizons*, 1997.
- › Lipow, A., *Political Parties and Democracy*, Exploration in History and Theory, London, 1996, Charmele, I., *A History of Conservative Politics*, London, 1996.
- › *Local Democracy in the Republic of Moldova: clarification of the conditions surrounding the suspension of the Mayor of Chişinău*, Bureau of the Congress of Local and Regional Authorities, Report CG33(2017), Rapporteur Gunn Marit HELGESEN, Norway.
- › Marc Van der Hulst, *The Parliamentary Mandate, A Global Comparative Study*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2000.
- › Marcin Walecki, *Challenging the Norms and Standards of Election Administration: Political Finance*, IFES, 2007.
- › Marshal G., *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford, 1984, Oliver, D., *Constitutional Reform in the UK*, Oxford, 2003.
- › Matthew Shugart, John M. Carey, *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*, Cambridge University Press, 1992.
- › Matthew Søberg, Shugart, *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*, Graduate School of International Relations и Pacific Studies University of California, San Diego, септември 2005.
- › Maunz, T.& Zippelius, R., *Deutsches Staatsrecht*, Munchen: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1994.
- › Meny, Y., Knapp, A., *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- › Merkel, W., *Institutions and Democratic Consolidation in East Central Europe*, The Juan March Institute Papers, Madrid, бр. 86, декември 1996.
- › Milan Podunavac, *Politička kultura i politički odnosi*, Čigoja, Beograd, 2008.
- › Nicholas A. Valentino, Ted Brader, Eric W. Groenendyk and Vincent L. Hutchings, *Election Night's Alright for Fighting: The Role of Emotions in Political Participation*, The Journal of Politics, Vol. 73, Issue, 1.
- › Norman, J. Ornstein, *Congress in Change*, New York, Preeger, 1975.



- › Oellers-Frahm, K., *Italy and France: Immunity for the prime minister of Italy and the President of the French Republic*, International Journal of Constitutional Law, Vol. 3, No.1.
- › Paul S. Martin, *Inside the Black Box of Negative Campaign Effects: Three Reasons Why Negative Coampaigns Mobilize*, Department of Political Science, University of Oklahoma.
- › Pippa Norris, *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- › *Report on Democracy, Limitation of mandates and Incompatibility of political functions, on the basis of comments by Ms Gordana Siljanovska-Davkova, Member and Ms Tanja Karakamisheva-Jovanovska.*
- › *Report on term-limits, Part II – Members of Parliament, Part III – Representatives elected at sub-national and local level and executive officials elected at sub-national and local level*, Adopted by the Venice Commission at its 118<sup>th</sup> Plenary Session, Venice, 15-16 March, 2019, CDL-AD(2019)007, Strasbourg, 2019, Opinion No. 908/2017.
- › Richard S. Katz, *The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy*, Party Politics 7, 2001.
- › Robert Elgie, *Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations*, Political Studies Review, 2, 2004.
- › Rogers, R., Walters R., *How Parliament Works*, London, Longman, 2004.
- › Rowland Evans and Robert Novak, Lyndon B. Johnson, *The Exercise of Power*, New American Library, New York, 1966, Ralph K. Huitt, *Democratic Party Leadership in the Senate*, American Political Science Review, Vol. 55, No. 2, June 1961.
- › Russel, M., *Reforming the House of Lords*, Oxford, London, 2000.
- › Ryle, M., *House of Commons Procedures*, Blackburn, R., Plant, R. (ed), Constitutional Reform, London, 1999.
- › S. Beer, H. Eulau, *Patterns of Government*, Rondon House, London, 1962.
- › S. Runciman, *Byzantine Theocracy*, Ronchey S., Florence, Sansoni, 1998.
- › S.P. Huntington, *Who are we? America's Great Debate*, London, Simon & Schuster, 2004.
- › Sartory, G. ed., *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press, 1994.
- › Seaward P, and Silk P., *The House of Commons, in the British Constitution of the 20<sup>th</sup> Century*, Oxford, University Press, 2003.
- › Stepan Alfred and Cindy Skach, *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism vs. Presidentialism*, World Politics 46 (1), 1993.
- › Stephen Ansolabehere, Marc Hansen, Shigeo Hirano, James M. Snyder Jr., *The Incumbency Advantage in U.S. Primary Elections*, Electoral Studies, 26(3), 2007.

- › Steven Millman, *Term Limitations: Throwing Out the Burns-Or the Baby with the Bathwater?*
- › Susan Rose-Ackerman, *The Political Economy of Corruption*, iie.com; Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- › T. H. Benton, *Thirty Years' View*, Volume 1, New York, Appleton, 1854.
- › Ted Brader, *Campaigning for hearts and minds: How emotional appeals in political ads work*, University of Chicago Press, 2006.
- › Turpin, C., *British Government and the Constitution*, London, Butterworths LexisNexis, 2002.
- › *U.S. Term Limits, Inc. v Thornton*, 514 U.S. 779, 1995.
- › W. Wilson, *Congressional Government*, New York, 1986.
- › W.I.Gutsman, *The British Political Elite*, New York, 1973.
- › Андонис А., *Парламент данас*, Унирекс, Подгорица, 1996.
- › Ирена Пејић, *Парламентарно право*, Правни факултет Ниш, Центар за публикације, 2006.
- › M Russel, *What are Second Chambers for?*, Parliamentary Affairs, 54, 2001.
- › Милан Матиќ, *Изборни систем и демократија*, во Зборникот *Избори у условима вишестраначког система*, Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, 1990.
- › Николас О`Шонеси, *Феноменот на политичкиот маркетинг*, ПНИД „Степ“, Скопје, 1994.
- › *Парламентарно право-француски, немачки, британски, српски и пример Европског парламента*“, Центар за публикације, Ниш, 2006 година.
- › Саво Климовски, Тања Каракамишева Јовановска, Александар Спасеновски, *Современи политички системи*, Правен факултет „Јустинијан Први“ и Фондација Конрад Аденауер, 2017 година.
- › Саво Климовски, Тања Каракамишева Јовановска, Александар Спасеновски, *Политички партии и интересовни групи*, Правен факултет „Јустинијан Први“ и Фондација Конрад Аденауер, 2016 година.
- › Сотир Костов, *Изборни кампањи-политички менаџмент и маркетинг*, Центар за квалитет, Скопје, 2004.



ISBN 978-608-4648-48-2