

**Др. Наташа Габер-Дамјановска**

**УЧЕСТВОТО  
НА ГРАЃАНСКИОТ СЕКТОР  
ВО ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ НА  
ОДЛУКИ И ЗАКОНИ  
ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**



# УЧЕСТВОТО НА ГРАЃАНСКИОТ СЕКТОР ВО ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ ОДЛУКИ И ЗАКОНИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

*-истражување-*

д-р Наташа Габер-Дамјановска



**Издавач**

Европски центар за непрофитно право  
European Center for Not-for-Profit Law (ECNL)  
Araszai Csere Janos u.17, 1st floor  
Budapest 1052, Hungary  
phone: (+361) 318 6923 / 483 1774  
fax: (+361) 266 1479  
www.ecnl.org

**Автор**

д-р Наташа Габер-Дамјановска

**Лектура:**

Даниел Медароски

**Графички дизајн**

Кома лаб., Скопје

Скопје, 2008 година

Тираж: 400



## CIVIL SOCIETY STRENGTHENING PROJECT

In partnership with the Center for Institutional Development (CIRA), European Center for Not-for-Profit Law (ECNL) and Macedonian Institute for Media (MIM)

Оваа публикација беше овозможена со поддршка од Институтот за трајни заедници (ИТЗ) преку фондови на Агенцијата на Соединетите Американски Држави за меѓународен развој (УСАИД). Мислењата што се изразени овде му припаѓаат на авторот и не ги одразуваат ставовите на Институтот за трајни заедници (ИТЗ), на Агенцијата на Соединетите Американски Држави за меѓународен развој (УСАИД), на Европскиот центар за непрофитно право ЕЦНЛ (ЕЦНЛ) или на Центарот за институционален развој (ЦИРА). Исто така, цомнувањето трговски марки или комерцијални производи не претставува поддршка или препорака за користење.



# СОДРЖИНА

<b>I. ВОВЕД</b>	<b>7</b>
1. Методолошки пристап	8
2. Теоретска рамка – појдовни термини	10
<b>II. ПОСТОЈНА ПРАВНА РАМКА</b>	<b>15</b>
1. Устав на Република Македонија	15
2. Закон за референдум	17
3. Закон за локалната самоуправа	22
4. Закон за влада	24
5. Закон за организација и работа на органите на државната управа	25
6. Деловникот за работа на Владата на Република Македонија	25
7. Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер	32
8. Собрание на Република Македонија – можности за учество	34
9. Други документи	36
<i>Методологија на Владата на Република Македонија за анализа на политиките и координација</i>	<b>36</b>
<i>Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2007-2011</i>	<b>37</b>
<b>III. СТРАНКИ ПРЕПОРАКИ И ДОКУМЕНТИ</b>	<b>43</b>
<b>IV. ДОСЕГАШНАТА ПРАКСА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА</b>	<b>49</b>
<b>V. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ</b>	<b>69</b>
<b>КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА</b>	<b>73</b>
<b>СПИСОК НА ОРГАНИЗАЦИИ КОИ УЧЕСТВУВАА ВО АНКЕТАТА</b>	<b>75</b>





# I. Вовед

Познато е дека во моментот во Република Македонија **отсутвува прецизна формално детерминирана рамка** преку која граѓанските организации ќе можат да учествуваат во процесот на донесување закони и други политички одлуки, пред сè на државно, но и на локално ниво. Се смета дека ваквото отсуство е сериозна пречка во правниот и реформскиот процес во државата и во „отворањето“ и транспарентноста на државните институции кон различните општествени групи и интереси. Впечаток е дека и покрај некои успешни примери, ваквата состојба влијае и врз можноста граѓанските организации да ги застапуваат своите интереси (како една од нивните основни карактеристики) и да го изразуваат својот став пред релевантните фактори на влијание и одлучување, бидејќи сè уште немаат *формален* пристап во процесот на донесување закони со можност да дадат свој влезен резултат, преку конструктивен дијалог и размена на мислења. Всушност, оваа констатација се должи на потребата од обезбедување поцврста покриеност на можностите за граѓанско учество со соодветна регулатива, на која заинтересираните страни би се повикувале во процесот, наместо тој да е променлив и да зависи од отвореноста, спремноста за комуникација или личната predisпозиција на



носителите на одлуки. Затоа, неупатно е граѓанските организации како актери во процесот да се чувствуваат обврзани за нивните конкретни интереси да им дадат потесна политичка обоеност, со цел да бидат успешни во нивниот обид да бидат земени предвид при обликувањето на политиките и законските решенија.

Амбиција на ова истражување е особено да се фокусира на неколку аспекти: *примарно* е да го идентификува и опише актуелното ниво на веќе постојните системски и законски утврдени можности за учество, застапувањето на интереси и учеството во креирањето на политиките од страна на граѓанскиот сектор при процесот на донесување одлуки; *второ*, да се земат предвид постојните позитивни искуства во оваа смисла кои постојат во други држави, како и политики и предлози кои се препорачуваат од страна на меѓународни организации, како Европската Унија и, *трето*, да се идентификуваат нови можности и конкретни предлози за остварување поинтензивно и поефикасно вакво учество на граѓанскиот сектор во домашен контекст и во домашни услови, како и тие да се предложат и вградат во веќе постојниот систем.

## **1. Методолошки пристап**

Од причина што една од главните и можеби најважни карактеристики на граѓанскиот сектор и групите кои го сочинуваат е застапувањето и промоцијата на сопствените интереси и вредности, ова истражување ги вградува резултатите добиени од стандардизиран анкетен прашалник остварен со претставници на граѓански организации кои се однесуваат токму на ова прашање. Прашалникот имаше за цел да ги открие различните видови досегашни јавни иницијативи и да ги опише актуелните контури на учество во процесот на донесување закони и политики од најразлични области. Преку сублимираните заклучоци се добива слика и за самиот домашен граѓански сектор, каква е профилираноста, кој е степенот на развој на националната граѓанска култура, каков е активизмот и ангажираноста, кои се стручните способности и капацитетите за застапување на разнородните интереси итн.

Друг дел од истражувањето му се посветува на мал коментар за теоретските основи и поимања кои се во врска со оваа тема

и кои неизбежно се вткајуваат со сфаќањата и пристапот сопред кој се третира учеството. Овде бездруго се гледа на потребата од механизмите за обезбедување на **директната демократија** (бидејќи во суштина учеството алудира токму на тоа) и ја коментира потребата од **консензус** и „политичко“ (во поширока смисла) **учество**, ги толкува **интересните групи** и **плурализмот**.

Следниот дел ја прикажува постојната правна и системска регулатива која вклучува разнородни закони, документи, национални стратегии, акциски планови и сл. кои **веќе предвидуваат** рамка за учество на граѓанскиот сектор во процесите на креирањето на политики или донесувањето закони во Република Македонија. Во овој дел се сместуваат и постојните можности и нивото за вакво учество (документи или акти кои ги усвојува Владата, Собранието, релевантните министерства итн.).

Понатаму, се разгледуваат корисните искуства во овој домен кои се применуваат во други држави, како и актуелните препораки на Европската Унија за остварување на учеството во донесувањето одлуки, како и идеи кои доаѓаат од други меѓународни организации. Овие идеи се однесуваат, пред сè, на пожелните трендови кои треба да ги негува едно демократско и транспарентно општество, како и на начините на кои се остваруваат целите на практичната политика, влијанието врз владите при донесувањето одлуки и на снажното развивање на домашните демократски практики и традиции.

**Цел** на ваквиот пристап е **да се формулираат домашноприспособени препораки за конструирање идни формални системски канали преку кои ќе се артикулира поефективно волјата и интересите на граѓаните при креирањето на политиките кои практично ќе се однесуваат на нив самите**. Можно е препораката да биде предложена во форма на накаков единствен документ за јавно учество каде експлицитно ќе се разработат чекорите и начинот врз основа на кои ќе се обезбеди ваквото учество, или пак преку презентирање на нови применливи идеи кои значително би ја подобриле комуникацијата помеѓу органите на власта и граѓаните. Користа од ваквите препораки е бездруго взаемна, бидејќи од една страна тоа придонесува кон подобра мобилизациска организираност на граѓанските организации и нивна поблиска сплотеност и комуникација со граѓаните за артикулација на интересите, а од друга би се добиле официјални инструменти преку

кои владината администрација значително ќе ја подобри својата комуникација со граѓанскиот сектор и со јавноста.

## **2. Теоретска рамка – појдовни термини**

Најсуштинските поими преку кои е врзано учеството на граѓанскиот сектор во процесот на донесување одлуки и закони се **директната демократија** и **политичкото учество**. *Директната демократија* (или демократија без претставување) се подразбира како начин според кој сите граѓани *директно учествуваат* во донесувањето одлуки и гласањето закони и оваа функција не може да му биде делегирана на други, ниту може да биде остварувана од други кои се избрани да го претставуваат интересот на мноштвото. Разбирливо, секое општество кое себеси се нарекува „демократско“ мора да предвиди такви облици на демократија во својот, пред сè, правен систем и да овозможи канализирање на потенцијалот за мобилизирање и искажување став за одредена проблематика на своите граѓани. Како што вели и Жан Жак Русо: *„Директната демократија е неопходна за вистинска слобода“*.

Бидејќи директната демократија буди вечни дилеми меѓу теоретичарите – на кој начин да се оствари поголемо учество во донесувањето одлуки од страна на што поголем број граѓани, но истовремено како да се одговори на потребите од рационално и практично функционирање на еден политички систем на сите нивоа, особено на највисокото, *задача е на секое општество како системски ќе ја реши оваа дилема во домашни рамки и како ќе ја обезбеди комуникациската „проточност“ меѓу граѓаните и власта*. Евидентно, поголема шанса за практикување директна демократија има токму локалната самоуправа.

**Политичкото учество** (или учеството во политиката), пак, е генералното ниво на активно учество на граѓаните во едно општество во политиката. Пред сè, во овој контекст треба да се нагласи дека на „политичкото“ учество се гледа како на нешто многу пошироко од простото гледиште на дневната политика. Во овој случај ова учество се определува како активно заземање став и притисок во таа насока наспрема тековни прашања кои се разгледуваат од страна на властите и кои се предмет на законско регулирање. Партиципативната

демократија индиректно ја претставува и директната демократија, во смисла дека сите граѓани се активно вклучени во сите важни одлуки. Поентата е дека учеството во процесот не мора обврзно да значи дека е крајната сила (власта) која ги донесува сите решавачки одлуки, без слух за размислувањата на другите и без флексибилност.

**Плуралистичкото општество** е она во кое постоењето на меѓусебно различните групи е политичката суштина на тоа општество. Се смета дека демократските општества се такви, бидејќи политичката моќ е нашироко распределена меѓу конкурентните интересни групи кои функционираат во нив, а ни една од овие групи не е семејна и секоја е доволно моќна за да си ги обезбеди сопствените легитимни интереси. Една верзија на плуралната теза е дека им се дава големо значење на многубројните и вкрстени интереси на интересните групи и групи за притисок кои постојат во модерното општество или дури на мноштвото од етнички и општествени разлики.

**Интересните групи** се често непосредно врзани со формалното или неформалното граѓанско организирање. Во таа смисла тие се опишуваат како организации кои се стремат да промовираат извесен посебен секторски интерес или кауза, но не бараат да дојдат на власт, или да формираат влада или да бидат дел од владата. Вакви групи претставуваат одреден специфичен интерес, или оние кои промовираат извесна кауза или цел и се отворени за сите лица да членуваат. Разликата меѓу внатрешни и надворешни групи подвлекува линија меѓу оние групи кои се редовно вклучени во формулацијата на политиката од страна на министрите и јавната администрација и оние кои мораат да се потпираат на други методи на обезбедување поддршка, како што се кампањи, пишување писма, демонстрации и сл. Институциите на кои интересните групи ја фокусираат својата активност индицираат каде лежи моќта на одлучување во еден политички систем.

Еден од највредните елементи на демократијата е можноста и желбата на граѓаните да се самоорганизираат за сопствените интереси и да бараат да влијаат врз претставничките тела, владините тела или јавното мислење. Слободата на здружување е основниот принцип на демократските општества, па интересните групи се каналите преку кои специјална експертиза е на располагање на оние кои донесуваат одлуки, и да привлечат соодветно внимание кога се работи за некои посебни интереси. Овие интересни групи се и групи на притисок, лоби,

партии, политички комитети за акција и општествени движења. На нив се гледа како на „моторот“ или „резултатите“ на владата.

Во партиципативниот процес (процесот на учество) неизбежно се вклучува и **консензусот**, за кој се вели дека постои кога очекувањата за однесувањето на другиот се реалистични, бидејќи другите обично ги прифаќаат овие очекувања како валидни и за себеси, дури и кога за тоа не постои експлицитна согласност меѓу страните<sup>1</sup>. Ако со консензусот се постигнува извесен „крај на идеологијата“ или непомирливите ставови, тоа значи дека претпоставениот конфликт за основните вредности и цели се заменува со хармонија за целите за кои се сака да се постигнат. Ваквото договарање кое е ориентирано кон постигнување компромис се постигнувало и за нешта кои се однесуваат на широки цели на практичната политика, или пак на параметри кои се преземаат од страна на политичарите и/ или јавната администрација, бидејќи изгледале административно применливи, економски исплатливи и политички прифатливи.

Терминот **консензус** се однесува на заеднички договорената позиција, заклучок или група на вредности и вообичаено е употребуван реферирајќи на групната динамика или на некој широк договор преземен преку јавното мислење. Преку консензусот се постигнува општествена интеграција и рамнотежа на моќта меѓу конфликтните интереси, било да се политички, економски и сл. Тој се однесува на процесот на согласување кој се добива како резултат на напорот да се најде длабока заедничка, унифицирана компатибилност меѓу различни гледишта, повеќе отколку прагматски или времени коинциденции меѓу различните актери.

Општеството се перципира како израз на системи на вредности и норми кои се развиле и се институционализирале со текот на времето од нивните членови, па договореното не е само практично решение меѓу групи или поединци кои воопшто не се согласуваат, туку кои гледаат тактичка потреба да гласаат на истиот начин. Се смета дека пред да биде донесена одлуката, прашањата биле дебатирани, изворите на иницијалното несогласување биле истражени и постигната е една одлука која секој може да ја прифати и да верува во неа. Благодарејќи на ваквиот партиципативен механизам, се смета дека постигнатото консензуално решение е длабоко вкоренето и долгорочно и дека

<sup>1</sup> Извадок од размислувањата на Макс Вебер

прашањата нема повторно да постанат контроверзни, барем во блиска иднина или во идниот „разумен“ период. Битно е граѓаните и државата да имаат растечки капацитет за да управуваат со општествените проблеми кои се иницираат од општеството со текот на времето.

Бидејќи општествата кои се хетерогени (какво што е впрочем и македонското) се склони кон нестабилност, постои потреба од постоење на специјален **механизам** за однесување на елитите и на групите во општеството, еден вид „политика на приспособување“, со цел да се одржи стабилноста и кохезијата во вакво плурално опкружување. Треба да постојат канали преку кои интересите се артикулираат при комуникацијата со власта, кои вусшност претставуваат системски механизми кои постојат во креирањето на политиката и донесувањето на одлуките во формално дизајнирани рамки<sup>2</sup>. Политичката емпирија докажува дека консензуалните демократии имаат подобри можности од мнозинските демократии, затоа што се смета дека консензуалната демократија е „пољубезна и понежна“ демократија.

---

<sup>2</sup> Дали ќе има стабилност, зависи од политичката ситуација, дистрибуцијата на контролата и моќта меѓу групите и организациите.





## II. Постојна правна рамка

### 1. Устав на Република Македонија

Почнувајќи најшироко, од темелните уставнозагарантирани права, би требало да се спомене дека Уставот на Република Македонија определува дека граѓаните на Република Македонија власта ја остваруваат преку демократски избрани претставници, *по пат на референдум и со други облици на непосредно изјаснување*<sup>3</sup>.

Истовремено, во делот на граѓанските слободи и права (а врзано со процесот на учеството) се гарантира: слободата на уверувањето, совеста, мислата и нејзиното јавно изразување; слободата на говорот, јавниот настап и јавното информирање; слободниот пристап кон информациите и нивната слободна дисеминација и изрично забранување на цензурата<sup>4</sup>. Уставот вели дека секој граѓанин има право да поднесува претставки до државните органи и до другите јавни служби и на нив да добие одговор<sup>5</sup>, за што тој не може да биде повикан

<sup>3</sup> Член 2 став 2 од Уставот на Република Македонија, 2001 година

<sup>4</sup> Член 16 од Уставот на Република Македонија, 2001 година

<sup>5</sup> Член 24 од Уставот на Република Македонија, 2001 година



на одговорност, ниту да трпи штетни последици. Во понатамошна функција на слободно изразување на ставовите и мислењата на граѓаните се наведува правото на мирен собир и јавно изразување протест, без претходно пријавување и посебна дозвола<sup>6</sup>.

За граѓанскиот сектор е од особено значење членот 20, каде се гарантира слободата на здружување заради остварување и заштита на политички, економски, социјални, културни и други права и уверувања на граѓаните, било тоа да се чини преку граѓански организации или преку политички партии. Во функција на анализирање на можностите кои постојат за влијание врз политиките кои може да ги оствари граѓанскиот сектор, изложувањето на овие можности се гледа од аспект на поширокиот „политички“ интересен ангажман и застапувањето на граѓанскиот сектор, наспроти потесно-политичкиот ангажман.

Од аспект на постоење на можноста за иницирање за донесување некој закон, Уставот тоа го овозможува преку предлог кој би го промовирал пратеник во Собранието, или во Владата на Република Македонија или тоа би го сториле најмалку 10.000 избирачи<sup>7</sup>. Ова се всушност трите уставно определени можности кои му се на располагање на граѓанскиот сектор во случај да постои интерес за лобирање и промоција на определен закон. Иницијатива за донесување закон до овластените предлагачи практично може да даде секој граѓанин, група граѓани, институции и здруженија.

Референдумот како опција за непосредно изразување на граѓаните во врска со определен закон се активира (Собранието е должно да распише референдум) кога предлог ќе поднесат најмалку 150.000 избирачи. Одлуката донесена на референдумот е задолжителна<sup>8</sup>.

Генерално, може да се заклучи дека уставната материја *задоволително* ја обезбедува **основната** рамка во која граѓаните можат да ги артикулираат и остваруваат своите права врзани со слободното изразување на нивните мислења и ставови, но и нивното евентуално трансформирање во закон. Практичната примена на овие уставнозагарантирани права, како и зачестеноста на иницијативите за нивна употреба во пракса зависат од мноштво фактори, меѓу другото и од: мотивираноста на иницијаторите, степенот на акутност, важност

<sup>6</sup> Член 21 од Уставот на Република Македонија, 2001 година

<sup>7</sup> Член 71 од Уставот на Република Македонија, 2001 година

<sup>8</sup> Член 73 став 3 од Уставот на Република Македонија, 2001 година

или приоритет на проблемите кои се третираат, нивото на политичката култура на сите актери, реалната пропулзивност, демократскиот капацитет и транспарентноста во работењето на државните институции, како и коректната поставеност (канализираност) на механизмите за ваквата партиципативна артикулација на интересите.

## 2. Закон за референдум

Овој закон му припаѓа на онаа група закони кои се донесени релативно неодамна и чии решенија се горе-долу резултат на определен општествено-политички момент и клима. Сепак, понудените законски решенија во основа коректно го гарантираат механизмот за остварување на ова право, и тоа на различни нивоа и за различни видови напосредно изјаснување. Значи, Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните<sup>9</sup> ги уредува начинот и постапката за распишување и спроведување референдум, покренување граѓанска иницијатива, свикување и одржување собир на граѓани, како и други прашања за непосредно изјаснување на граѓаните<sup>10</sup>. Тој практично ги регулира можноста и механизмот за остварување на граѓанските иницијативи, било да се работи за *покрупни прашања од национално значење или за прашања од локална важност*.

Во таа смисла, Законот го дефинира **референдумот** како облик на непосредно изјаснување на граѓаните во одлучувањето за одделни прашања од надлежност: на Собранието на Република Македонија, на општините, на градот Скопје и на општините во него, како и за други прашања од локално значење<sup>11</sup>. На овој начин полето за активирање на механизмот за широко граѓанско изјаснување за прашања од државната политика, но и за актуелни локални прашања, е извонредно сеопфатен, па така бројни прашања можат да бидат ставени на тест и преиспитување.

**Граѓанската иницијатива** се дефинира како облик на непосредно изјаснување на граѓаните во одлучувањето преку покренување

<sup>9</sup> Донесен во септември, 2005 година

<sup>10</sup> Член 1 од Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, 2005 година

<sup>11</sup> Член 2, Идем

иницијативи пред Собранието на Република Македонија, пред советите на општините и пред градот Скопје. Таа може да се покрене за поднесување предлог за пристапување кон измена на Уставот, предлагање за донесување закон и за распишување референдум на државно ниво. Исто така, таа може да се покрене и за донесување одреден пропис на општините и распишување референдум на локално ниво<sup>12</sup>. **Собирот на граѓани**, пак, е облик на непосредно изјаснување на граѓаните во одлучувањето за прашања од локално значење за општините, за градот Скопје и за општините во градот Скопје и од значење за месната самоуправа за која се однесува прашањето<sup>13</sup>.

Изјаснувањето на референдумот е непосредно и тајно, а право на гласање имаат граѓаните кои имаат избирачко право и се запишани во Избирачкиот список. Никој граѓанин не може да биде повикан на одговорност за гласање, односно негласање на референдум<sup>14</sup>.

Референдумот може да се распише заради **одлучување** или за **консултирање** на граѓаните. Во случај да се работи за референдум за одлучување, одлуката која ја донесуваат граѓаните е задолжителна, но ако се работи за референдум за консултирање, таа не е задолжителна<sup>15</sup>. Законот понатаму води сметка за детално определување на референдумската постапка: кој е органот што го распишува референдумот, за која територија се распишува, кој е називот на прописот, односно прашањето или прашањата за кои граѓаните одлучуваат на референдумот; кое е образложението на прописот, односно прашањето или прашањата за кои се распишува референдумот, кое е референдумското прашање или прашања, односно еден или повеќе предлози на прописи за кои одлучуваат граѓаните и сл. За референдум овластениот предлагач може да води **јавна пропаганда** на свој трошок. Таа мора да заврши најдоцна 48 часа пред денот на гласањето<sup>16</sup>.

Кога се работи за референдум на **државно** ниво, него го **распишува Собранието на Република Македонија**<sup>17</sup>. Самиот предлог

<sup>12</sup> Член 3, Идем

<sup>13</sup> Член 4, Идем

<sup>14</sup> Член 7, Идем

<sup>15</sup> Член 8, Идем

<sup>16</sup> Член 12, Идем

<sup>17</sup> Член 20, Идем

за распишување референдум, придружен со образложение, се поднесува до претседателот на Собранието. Собранието е должно во рок од 30 дена од поднесувањето на предлогот да донесе одлука за распишување референдум<sup>18</sup>.

Референдум на државно ниво може да се распише и: за прашања од надлежност на Собранието; за одлуки донесени од него; за изјаснување на граѓаните за други прашања за кои одлучувало Собранието (дополнителен референдум); за прашања што треба да се уредат со закон (претходен референдум); или за преоценување на закон што е донесен претходно (дополнителен референдум)<sup>19</sup>. За претходно консултирање на граѓаните за прашања од пошироко значење за Република Македонија може да се распише референдум на државно ниво за консултирање на граѓаните (референдум за консултирање)<sup>20</sup>.

Сепак, при иницирањето на референдумот, треба да се има предвид дека постојат определени прашања за кои тој **не може** да се распише, како на пример за прашања што се однесуваат: на буџетот на Република Македонија и завршната сметка на буџетот и за јавните давачки; за резервите на Република Македонија; за прашања на изборите, за именувањата и разрешувањата и за амнестијата; за одбраната, за воената и за вонредната состојба и за уредбите со законска сила донесени за време на воена или на вонредна состојба, како и за прашања за кои Собранието одлучува со мнозинство гласови од присутните пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од присутните пратеници кои им припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија<sup>21</sup>.

На државно ниво, референдумската одлука се смета за **усвоена** ако за неа гласале *мнозинството од вкупниот број граѓани кои гласале, доколку гласале повеќе од половината од вкупниот број граѓани запишани во Избирачкиот список*<sup>22</sup>.

Референдум, пак, на **локално ниво** распишува **советот на општината или на градот Скопје**, за прашања од негова надлежност, по сопствена

<sup>18</sup> Член 21, Идем

<sup>19</sup> Член 24 и 25, Идем

<sup>20</sup> Член 27, Идем

<sup>21</sup> Член 28, Идем

<sup>22</sup> Освен во случаите кога за одделни прашања не е утврдено поинаку со Уставот и

иницијатива и на предлог од најмалку 20 % од граѓаните од општината<sup>23</sup>. Референдум на локално ниво може да се распише за донесување пропис, за прашања што треба да се уредат во општината (претходен референдум), за преоценување на пропис што е донесен претходно (дополнителен референдум)<sup>24</sup> или за прашања што не се уредени со пропис. Одлуките на референдум на локално ниво се сметаат за донесени ако за нив гласале мнозинството од вкупниот број граѓани кои гласале, доколку гласале повеќе од половината од вкупниот број граѓани запишани во изводот од Избирачкиот список за општината, каде што се спроведува тој<sup>25</sup>. Врз основа на донесената одлука, советот на општината е **должен** во рок од 60 дена по објавувањето на резултатите од референдумот *да го уреди тоа прашање во согласност со добиените резултати*.

Законот предвидува дека **граѓанската иницијатива на државно ниво** може да се покрене на предлог на 100 граѓани, кој предлог треба да биде поднесен од *овластен предлагач* (кој всушност е првиот потписник на предлогот) и да се однесува на прашање за кое е надлежно да одлучува Собранието<sup>26</sup>. По доставувањето на предлогот за покренување граѓанска иницијатива до претседателот на Собранието, следува законски утврдена процедура утврдена со рокови во кои ако иницијативата е уредна и ја задоволува потребната форма, *може да се бара јавна поддршка од граѓаните по пат на собирање потписи*. Во случај иницијативата да се однесува на предлог за пристапување кон измена на Уставот и за распишување референдум, таа ќе се смета за покрената ако ја поддржале најмалку 150.000 граѓани со свои потписи<sup>27</sup>.

Во случај **граѓанската иницијатива** да се остварува на **локално ниво**, таа се покренува пред советот на општината или на градот Скопје<sup>28</sup>, исто преку давање потписи од страна на граѓаните. Повторно, граѓанската иницијатива на локално ниво се покренува на

---

со овој закон. Член 30, Идем

<sup>23</sup> Член 36, Идем

<sup>24</sup> Член 38, Идем

<sup>25</sup> Член 41, Идем

<sup>26</sup> Член 66, Идем

<sup>27</sup> Член 71, Идем

<sup>28</sup> Член 74, Идем

предлог на 100 граѓани<sup>29</sup>, кој се доставува до претседателот на советот. Граѓанската иницијатива на локално ниво се смета за покрената ако најмалку 10 % од граѓаните запишани во изводот од Избирачкиот список за општината или за градот Скопје ја поддржале иницијативата со свои потписи<sup>30</sup>.

**Собирот на граѓани** како друга форма на непосредна демократија се свикува заради изјаснување на граѓаните за одделни прашања од значење за месната самоуправа и заради покренување иницијативи за решавање прашања од локално значење<sup>31</sup>. На ваквиот собир граѓаните кои живеат на тоа подрачје разгледуваат прашања, заземаат ставови и изготвуваат предлози за прашања од непосредно и секојдневно значење за животот и работата на граѓаните од подрачјето на општината, односно месната самоуправа.

Собир на граѓани може да се свика за подрачјето на целата општина или за подрачјето на месната самоуправа на која се однесува прашањето, а него го свикува или градоначалникот (по сопствена иницијатива), или се свикува на барање на советот или на барање од најмалку 10 % од граѓаните запишани во изводот од избирачкиот список на општината или месната самоуправа за која е свикан собирот<sup>32</sup>. *Во случај барањето да се поднесува од страна на граѓаните, градоначалникот е должен во рок од 30 дена по приемот на барањето да го свика собирот на граѓани. Собирот е воден од страна на градоначалникот или од лице од општинската администрација кое ќе го овласти тој, а известувањето на граѓаните имаат обврска да го прават истите наведени лица<sup>33</sup>. На таквиот собир на граѓани можат да се усвојат заклучоци за работата на органите на општината, кои се усвојуваат со мнозинство гласови од присутните граѓани на собирот<sup>34</sup>. Тие заклучоци општинските органи се должни во рок од 90 дена од денот на одржувањето на собирот да ги разгледаат и за своите решенија*

---

<sup>29</sup> Член 75, Идем

<sup>30</sup> Член 79, Идем

<sup>31</sup> Член 82, Идем

<sup>32</sup> Член 84, Идем

<sup>33</sup> Член 87, Идем

<sup>34</sup> Член 88, Идем

да ги информираат граѓаните преку средствата за јавно информирање на начин утврден со статутот на општината<sup>35</sup>.

### **3. Закон за локалната самоуправа**<sup>36</sup>

И во овој закон е наведено дека граѓаните го остваруваат правото на локална самоуправа *непосредно* и преку претставници во органите на општината<sup>37</sup>. Меѓу другите нешта кои се наведени во Законот стои дека општинскиот статут ги регулира и: *начинот на информирање на граѓаните* (и тоа без надоместок), меѓу другото и за *развојните планови* и програми на општината и *услугите* кои ги нуди; *начинот и постапката* за доставување *претставки и предлози* за работата на органите на општината и постапување по нив; начинот на организирање јавни трибини, спроведување анкети и прибирање предлози од граѓаните; како и други прашања од значење за локалната самоуправа<sup>38</sup>.

Повторно во овој закон се наведени облиците на учество на граѓаните во одлучувањето што се однесува на прашања од локално значење, а тие се граѓанска иницијатива, собири на граѓаните и референдум. Трошоците за спроведување на ваквото непосредно учество на граѓаните во одлучувањето паѓаат на товар на општинскиот буџет<sup>39</sup>. Бидејќи овој закон датира *пред* донесувањето на Законот за референдум, овде е иницијално спомената граѓанската иницијатива<sup>40</sup> и собирот на граѓани<sup>41</sup>, како и начинот на остварување референдум за прашања од надлежност на општината<sup>42</sup> кои се подоцна подетално разработени.

Исто така, секој граѓанин има право, поединечно или заедно со другите, да *доставува претставки и предлози за работата на органите на*

<sup>35</sup> Член 89, Идем

<sup>36</sup> Закон за локалната самоуправа, Службен весник бр.5, 2002 година

<sup>37</sup> Член 5, Закон за локалната самоуправа, Службен весник бр.5, 2002 година

<sup>38</sup> Член 7, Идем

<sup>39</sup> Член 25, Идем

<sup>40</sup> Според членот 26, Идем

<sup>41</sup> Член 27, Идем. Органите на општината се должни во рок од 90 дена да ги разгледаат заклучоците донесени на собирот на граѓаните и да ги земат предвид при одлучувањето и донесувањето мерки по прашањата на кои се однесуваат, како и да ги информираат граѓаните за своите одлуки.

<sup>42</sup> Член 28, Идем

општината и општинската администрација. Пред сè, градоначалникот е должен да создаде услови за доставување претставки и предлози, најдоцна во рок од 60 дена, од денот на приемот на претставката, односно предлогот, на подносителот да му достави образложен одговор и претставките и предлозите коишто не се однесуваат на работи од надлежност на органите на општината да ги достави до соодветниот надлежен орган и за тоа да го извести подносителот<sup>43</sup>.

При изготвувањето на прописите на општината, советот, односно градоначалникот, може претходно да организира *јавни трибини*, да спроведе *анкети* или да побара *предлози од граѓаните*<sup>44</sup>. За разгледување прашања и утврдување предлози коишто се однесуваат на квалитетот на услугите на јавните служби на општината, советот може да формира *совет за заштита на потрошувачите*, составен од претставници на поголемите групи корисници на јавните услуги. Општинскиот статут ја има улогата на уредувач за составот, начинот на изборот на членовите и делокругот на работа на овој совет<sup>45</sup>.

И покрај поволната рамка којашто ја дава Законот за остварување на непосредни контакти на граѓаните со локалната самоуправа (власт), искуствата се различни. Можеби дел од проблемите можат да се лоцираат во сè уште незавршениот процес на децентрализација кој предизвикува бројни проблеми и дилеми и кај локалните власти и кај граѓаните. Но, сепак, потребата од директна комуникација и учество на најосновното, секојдневно „животно“ ниво на граѓаните треба да наметне конкретни статутарни канали за консултација кои ќе зафаќаат специфични теми и дилеми од секојдневното живеење на граѓаните. Евидентно, секоја општина поседува извесни особености кои ја градат приоритетната листа на проблеми на жителите. Во таа смисла, нивото на препознавање на граѓанскиот сектор како сериозен партнер во работењето на локално ниво треба да ојакне и да се воедначи во сите општини. И досега постоеле добри примери на соработка, но се наметнува потребата овој пристап да не биде само акт на арбитражно

---

<sup>43</sup> Член 29, Идем

<sup>44</sup> Член 30, Идем

<sup>45</sup> Член 56, Идем



демонстрирана добра волја само во некои општини, туку да биде погенерално прифатена локална политика.

#### **4. Закон за влада**

Законот за влада<sup>46</sup> определува кои се *ингеренциите* на владата и во таа смисла се вели дека таа: ја утврдува економската и развојната политика на државата, утврдува мерки за нејзино остварување и му предлага мерки на Собранието за остварување на политиката што се од негова надлежност, ја утврдува политиката на извршување на законите и други прописи на Собранието, го следи нивното извршување итн<sup>47</sup>.

Во таа смисла, членот 22 ст. 1 вели дека по *покана на претседателот на владата, заради учество во расправата и давање мислења и предлози по прашањата за кои се повикани на седниците на владата, без право на одлучување можат да присуствуваат* директори кои раководат со други органи на државната управа и управните организации, како и претставници на јавни претпријатија, **здруженија на граѓани и фондации**, установи и други правни лица. Оваа одредба претставува солидна правна основа граѓанските организации да бараат да учествуваат во работата на владата за прашања кои сметаат дека ги опфаќаат и нивните интереси. Практично, ова е директна можност за застапување на нивните интереси пред извршната власт на највисоко ниво. Сепак, постои потреба од практично тестирање на вака поставената норма, во смисла дали навистина оваа законска можност заживеала и во практиката.

*Друга можност за учество* во креирањето на владините политики претставува моментот на претресување на прашањата од својата надлежност, каде Владата може да образува *одбори и комисии*<sup>48</sup> или *стручни совети како постојани консултативни тела* за да разгледуваат и да даваат стручни мислења за определени правни, економски и други прашања<sup>49</sup>. И овие одредби се доволно широко поставени во

<sup>46</sup> Закон за владата на Република Македонија, Службен весник бр.59 2000 година, со измените од Службен весник бр 55, 2005 година

<sup>47</sup> Член 4 ст.1, Идем

<sup>48</sup> Член 23, Идем

<sup>49</sup> Член 24, Идем

нивните рамки да ги вклучат разнородните интереси и експертизата, но, повторно, би требало да се погледнат самите состави на овие тела за да се востанови дали биле вклучени и личности (организации) од граѓанскиот сектор во овој процес.

Понатамошна елаборација на ваквиот партиципативен пристап претставува Законот за изменување и дополнување на Законот за влада на Република Македонија<sup>50</sup>, во кој се вели дека **Генералниот секретаријат обезбедува координација и стручна поддршка за потребите на Владата**, претседателот на Владата, неговите заменици, како и членовите на Владата во остварувањето на нивните надлежности; остварува соработка и координација со министерствата и другите органи на државната управа и за прашањата за *стратешките приоритети на Владата...*; *оперативно ја следи и известува Владата за остварувањето на заклучоците од Владата*; обезбедува *ефикасна подготовка и одржување на седниците на Владата и на нејзините работни тела*, *обезбедува информации за јавноста*; ги координира активностите...; **со невладините организации и други правни лица...** итн<sup>51</sup>. Така, евидентно е дека референтна точка каде граѓанските организации би можеле да комуницираат со Владата и да го дадат својот придонес е понудениот канал преку Генералниот секретаријат. Сепак, впечаток е дека со оглед на енормниот обем на обврски кои ги презема на себе ова тело, можноста повеќе го пренесува тежиштето на активност и иницијативност кај граѓанскиот сектор кој можеби и не е доволно информиран за сето она што се одвива и тековно се решава во рамките на Владата.

## **5. Закон за организација и работа на органите на државната управа**

Следен закон кој вклучува основни насоки за остварување на учеството во процесот на донесувањето закони и други прописи е *Законот за организација и работа на органите на државната управа*<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Законот за изменување и дополнување на Законот за влада на Република Македонија, Службен весник бр. 55 од 2005 година

<sup>51</sup> Член 40 а став 2, Идем

<sup>52</sup> Закон за организација и работа на органите на државната управа, Службен весник бр. 58/00

Според членот 10, органите на државната управа при подготвувањето на законите и другите прописи од својата надлежност имаат обврска да обезбедат *консултации* со граѓаните преку:

1. јавно објавување на *видот, содржината и роковите* за донесувањето на законите и другите прописи;
2. организирање *јавни трибини*; и
3. прибавување *мислење* од заинтересираните здруженија на граѓани и други правни лица и сл.

И покрај тоа што можеби оваа одредба треба понатаму да се деталзира, сепак е важно што свеста за потребата од вакво учество на граѓаните е присутна и во овој закон. Практично, посакуваните интервенции би претставувале дополнување на постулатите кои се веќе поставени.

## **6. Деловникот за работа на Владата на Република Македонија**

Деловникот за работа на Владата<sup>53</sup> од своја страна, пак<sup>54</sup>, поблиску ја утврдува внатрешната организација и го уредува начинот на работа на Владата, како и на нејзините работни тела; начинот на остварување на односите на Владата со Собранието на Република Македонија и со претседателот на Република Македонија; односите на Владата спрема органите на државната управа и со општините и градот Скопје и соработката на Владата со други органи и правни лица, како и други прашања од значење за работата на Владата<sup>55</sup>.

Претседателот на Владата на Република Македонија, меѓу другите работи што се наведени во Деловникот како негова надлежност (од областа на нашата анализа), се наведени и: го насочува дејствувањето на Владата во целина и на нејзините членови во согласност со програмските определби и насоките што ги утврдува таа, а особено во утврдувањето на стратегиите; *остварува соработка со трговски друштва, политички партии, здруженија на граѓани и фондации и други правни*

<sup>53</sup> Деловник за работа на Владата на Република Македонија, 2001 година

<sup>54</sup> Во согласност со Уставот и со Законот за Владата и други закони

<sup>55</sup> Член 1, Идем

лица по прашања од заеднички интерес; се грижи за подготвување и извршување на годишната програма за работа на Владата; и, одлучува за одржување состаноци и советувања во врска со разгледување на прашањата во надлежност на Владата<sup>56</sup>.

*Министрите* од своја страна имаат право и должност, меѓу другото: ...да предлагаат *расправа* за разгледување на прашањата од надлежност на Владата; да *учествуваат во расправата и донесувањето на одлуките* по прашања за кои се расправа на седница на Владата; да даваат *иницијатива за подготвување закони и други прописи* за чие предлагање е надлежна Владата, на прописи и акти што ги донесува Владата и за утврдување на *насоки и ставови*; да даваат *иницијатива за донесување одлуки* од надлежност на Владата<sup>57</sup> итн.

Значителна улога во консултативниот процес има и *Канцеларијата на претседателот на Владата* која му помага со совети и мислења засновани врз *научни и стручни сознанија* во остварувањето на неговите права и должности<sup>58</sup>. При остварувањето на овие задачи, Канцеларијата соработува со членовите на Владата, со генералниот секретар, со генералните и државните секретари... и со други лица и органи, во зависност од прашањата и потребите на претседателот на Владата<sup>59</sup>.

*Работни тела* на Владата се образуваат за *разгледување и утврдување ставови по прашања од надлежност на Владата, за давање мислења и за подготвување предлози за решавање одделни прашања*. Овие тела можат да бидат постојани и повремени и тие обезбедуваат соработка и усогласување на мислењата на министерствата и другите органи на државната управа и утврдуваат *конкретни предлози по прашања* врз основа на усогласените мислења на министерствата, мислењето на Генералниот колегиум и други органи на државната управа за донесување определени акти и преземање соодветни мерки за прашања од надлежност на Владата<sup>60</sup>. Постојани работни тела на Владата се основни и посебни комисии<sup>61</sup>. Основни комисии

---

<sup>56</sup> Член 4, Идем

<sup>57</sup> Член 8, Идем

<sup>58</sup> Член 25, Идем

<sup>59</sup> Член 26, Идем

<sup>60</sup> Член 28, Идем

<sup>61</sup> Член 29, Идем

се: *Комисијата за политички систем; Комисијата за економски систем и тековна економска политика; и, Комисијата за човечки ресурси и одржлив развој*. Од посебен интерес за граѓанскиот сектор се претпоставува дека се следните две:

Комисијата за *политички систем* разгледува прашања во врска со спроведувањето на политиката за извршување на законите, другите прописи и акти на Собранието и на Владата од областа на надворешните работи, одбраната и безбедноста и предлага соодветни мислења по прашањата од овие области; ...прашања што се однесуваат на функционирањето на парламентарната демократија и на владеењето на правото; ...развојот на локалната самоуправа; ...изградувањето на правниот систем и законодавството; ...судскиот систем; ...прашања од информативниот систем; ...организацијата и функционирањето на државните органи; ...и, дава мислења и предлози на Владата за решавање на прашањата од нејзината надлежност.<sup>62</sup>

Комисијата за *човечки ресурси и одржлив развој* претресува прашања што се однесуваат на: образованието, науката, уметноста, културата, младите и спортот, организацијата и условите за работа во овие области и стручното усовршување на работниците во нив; вработеноста и вработувањето; здравствената заштита; социјалната сигурност и социјалното осигурување; посебната заштита на децата; здравственото, пензиското и инвалидското осигурување; социјалната заштита на борците, воените инвалиди и цивилните жртви во војната; организацијата и условите за работа во овие области и стручното усовршување на работниците во нив; како и други прашања од интерес за развојот на овие области и давање мислења и предлози на Владата за решавање на прашањата од нејзината надлежност<sup>63</sup>.

Владата образува стручни совети како постојани консултативни тела, и тоа: *правен совет и економски совет* кои на барање на Владата или по сопствена иницијатива разгледуваат и даваат стручни мислења за определени правни, економски и други прашања<sup>64</sup>. *Правниот совет* особено: разгледува прашања во врска со остварувањето на начелото на владеењето на правото како темелна вредност на уставниот поредок; значајни прашања за изградба на правниот систем и за неговата

---

<sup>62</sup> Член 31, Идем

<sup>63</sup> Член 33, Идем

<sup>64</sup> Член 39, Идем

компатибилност со законодавството на Европската Унија, заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот, правна заштита на сопственоста; како и други прашања од значење за функционирањето на уставниот, политичкиот и правниот систем<sup>65</sup>.

За проучување одделни прашања од својот делокруг и за составување извештај по тие прашања, работните тела можат да формираат *работни групи*. Членовите на работните групи се определуваат од редот на членовите на работното тело, претставници на органите на државната управа, како и од редот на *научни, стручни и јавни работници, здруженија на граѓани и др*<sup>66</sup>. Работата на овие тела и на Владата се огледува во предлозите на закони, други прописи и акти што во рамките на своите надлежности Владата ги поднесува до Собранието<sup>67</sup>.

*Десеттата глава* во Деловникот е посветена на *соработката на Владата* со јавните претпријатија, јавните установи, јавните служби, политичките партии, трговските друштва и *здруженијата на граѓани фондациите*. Во неа се наведува дека Владата соработува со овие субјекти *за прашања кои се од значење за остварување на надлежностите на Владата и за остварување на правата и интересите на овие правни лица*<sup>68</sup>. Во функција на таа соработка, Владата на седница ги *разгледува нивните предлози и иницијативи и донесува заклучоци врз основа на извештаите од работните тела на Владата*. Во случај кога до Владата се обраќаат овие субјекти *со иницијативи, барања и предлози, а кои не се во нејзина надлежност, генералниот*

---

<sup>65</sup> Член 40, Идем

<sup>66</sup> Член 58, Идем

<sup>67</sup> Член 66, Идем. Овие предлози на закони, други прописи и акти што ги донесува, односно утврдува Владата, треба да ги содржат: причините поради кои се предлага донесување на прописот, основните начела врз кои треба да се засноваат основните односи што се уредуваат со закон, начинот на кој се предлага нивното уредување, како и образложение во кое треба да се утврди уставната, односно законската основа за негово донесување, средствата потребни за негово спроведување и изворите од кои ќе бидат обезбедени, како и други околности од значење за прашањата што се предлагаат да се уредат со прописот. Предлозите задолжително содржат анализи (осврти, прегледи) за нивната усогласеност со законодавството на Европската Унија

<sup>68</sup> Член 188, Идем

секретар се грижи тие да бидат упатени до надлежните органи за што ги известува подносителите на соодветните барања<sup>69</sup>.

**Трговските друштва, здруженијата на граѓани и другите правни лица сопствените иницијативи за разгледување на нивните барања од страна на Владата ги поднесуваат до генералниот секретар<sup>70</sup>.** Во случај на ненадлежност на Владата, генералниот секретар за тоа ги информира овластените предлагачи и го препраќа барањето до надлежниот орган или го враќа на подносителот на иницијативата. Во спротивно, генералниот секретар *иницијативата ја праќа на мислење во врска со основаноста и оправданоста на предметот на иницијативата на надлежните министерства.*

Разгледувајќи ја листата на конкретни прашања на кои се фокусираат комисиите, би можело да се утврди каде се лоцирани тие за да бидат разгледувани прашањата кои се во фокусот на интерес на конкретни граѓански организации. Според измените на Деловникот од 2003 година,<sup>71</sup> се определува дека *Комисијата за човечки ресурси и одржлив развој* разгледува предлози за донесување закони, нацрт-закони, предлог-закони и други прописи и општи акти од областа на: образованието, науката, уметноста, културата, младите и спортот, организацијата и условите за работа во овие области и стручното усовршување на работниците во нив; вработеноста и вработувањето; здравствената заштита, социјалната сигурност и социјалното осигурување; посебната заштита на децата; здравственото, пензиското и инвалидското осигурување; социјалната заштита на борците, воените инвалиди и цивилните жртви во војната; усогласувањето на правниот систем со законодавството на Европската Унија, организацијата и условите за работа во овие области и стручното усовршување на работниците во нив; се грижи за положбата и правата на припадниците на македонскиот народ во соседните земји и за иселениците од Македонија; го помага нивниот културен развој и ги унапредува врските со нив; се грижи за остварување на економските и социјалните права на граѓаните на државата во странство; потребите

<sup>69</sup> Во рамките на своите права и должности, Владата соработува и со синдикатите за остварување на правата, должностите и одговорностите на вработените во државните органи и за други прашања во рамките на колективното договарање.

<sup>70</sup> Член 119, Идем

<sup>71</sup> Деловник за работа на Владата на Република Македонија – измени Службен весник бр. 4, 2003 година

за што поефикасно остварување на реинтеграцијата и репатријацијата на повратниците и иселениците; материјално и друго обезбедување на одделни определени категории повратници и иселеници, како и за други лица за кои дава согласност за прифаќање, помагање и поттикнување; како и дава мислења и предлози на Владата за решавање прашања од нејзина надлежност.<sup>72</sup>

Истите измени на Деловникот наведуваат дека *Комисијата за политички систем* разгледува предлози за донесување закони, нацрт-закони, предлог-закони и други прописи и општи акти од областа на политичкиот систем, како и прашања во врска со спроведувањето на политиката за извршување на законите, другите прописи и акти на Собранието и на Владата од областа на: надворешните работи, одбраната и безбедноста è предлага на Владата соодветни мислења по прашањата од овие области; ...прашања што се однесуваат на функционирањето на парламентарната демократија и на владеењето на правото; децентрализација на власта и развојот на локалната самоуправа; изградувањето на правниот систем и законодавството; прашања од областа на судскиот систем и на информативниот систем; усогласувањето на националната политика со политиките на Европската Унија и на правниот систем со законодавството на Европската Унија; остварувањето на политиката за извршувањето на законите и другите прописи на Собранието и на Владата; како и други прашања<sup>73</sup>.”

Членот 19 во овие измени вели дека *претседателот на работното тело може, по предлог на предлагачот на материјалот или по своја иницијатива, на седницата на работното тело да повика и претставници на заинтересираните органи, организации, здруженија на граѓани, синдикати, комори, како и научни и стручни лица, заради давање мислења по прашањата што се на дневен ред на седницата.*”

Измените на Деловникот на Владата од 2006 година го вклучуваат и учеството на *граѓанските организации за „прашања за обезбедување соработка со организациите и институциите на граѓанското општество;*

<sup>72</sup> Измени на Деловникот од 2003 година, член 33, Службен весник бр. 4

<sup>73</sup> Измени на Деловникот од 2003 година, член 12, Службен весник бр. 3



и за прашања од областа на верските заедници и религиозните групи<sup>74</sup>.

Владата со одлука образува посебни работни тела (комитети и сл.) за остварување на стратешките цели за интегрирање на Република Македонија во Европската Унија и за вклучување во евроатлантските интеграции<sup>75</sup>.

## **7. Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер**

Со донесувањето на *Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер*<sup>76</sup> во 2006 година се сметаше дека граѓанските организации и пошироката јавност се стекнуваат со моќен инструмент преку кој можат да го остварат своето право на информација. Како што вели Законот, со него „се уредуваат условите, начинот и постапката за остварување на правото на слободен пристап до информациите од јавен карактер со кои располагаат органите на државната власт и други установи и институции утврдени со закон, органите на општините, на градот Скопје, јавните установи и служби, јавните претпријатија и правни и физички лица што вршат јавни овластувања и дејност од јавен интерес, утврдени со закон<sup>77</sup>“.

Практично, „со овој закон се обезбедува *јавност и отвореност во работењето на имателите на информации* и им се овозможува на физичките и правните лица да го остваруваат правото на *слободен пристап до информациите од јавен карактер*“. Според тоа, имателите на информации за својата работа се должни да овозможат информираност за јавноста<sup>78</sup>.

Врзано со спроведувањето на овој закон во праксата, се основа и *Комисијата за заштита на правото за слободен пристап до*

---

<sup>74</sup> Деловник на Владата на РМ; измени од 2006 г., амандман на членот 31 (во амандманите членот 5)

<sup>75</sup> Член 45 а, Идем

<sup>76</sup> Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер, Службен весник бр. 13 1 февруари 2006

<sup>77</sup> Член 1, Идем

<sup>78</sup> Член 2 став 1 и 2 Идем

информациите од јавен карактер, која е обврзана да креира упатство за примена на овие законски одредби. Исто така, Комисијата еднаш годишно објавува листа на иматели на информации од јавен карактер и на одговорното лице на имателот на информации<sup>79</sup>.

Слободен пристап до информации имаат сите правни и физички лица, вклучително и странските<sup>80</sup>. Од своја страна, пак, „имателите на информации се должни редовно да водат листа на информации со кои располагаат и тие и да ја ажурираат, а информациите да ги објавуваат на начин достапен за јавноста.“<sup>81</sup>.

„Имателот на информации е должен да ја информира јавноста за: (меѓу другото) неговите основни податоци за контакт; начинот на кој се поднесува барањето за пристап до информациите; прописите кои се однесуваат на надлежноста на имателот на информации, поврзани со регистарот на прописи објавени во службеното гласило; предлог на програми, програми, стратегии, ставови, мислења, студии и други слични документи кои се однесуваат на надлежноста на имателот на информации; податоци за неговите надлежности утврдени со закон; издавање информативни билтени и други облици на информирање; интернет-страницата за објавување одлуки, акти и мерки со кои се влијае на животот и работата на граѓаните и сл“. Секој имател на информации е должен да овозможи бесплатен пристап до информациите<sup>82</sup>.

Законот определува дека барателот може информацијата да ја бара усно, писмено или во електронски запис, а пристапот може да биде со увид, препис, фотокопија или електронски запис<sup>83</sup>. Посебно за писменото барање за пристап до информации Законот предвидува образец предвидиен од Комисијата и поврзано со тоа постојат одредби кои ја деталзираат постапката за добивање на бараната информација<sup>84</sup>. Во случај на одбивање на барањето, предвидено е и право на правна заштита (чл. 27 и 28 и други одредби од Законот).

Сепак, сублимираните искуства кои ја покажуваат состојбата, една година по стапувањето на Законот во сила, не прикажуваат толку

<sup>79</sup> Член 5 Идем

<sup>80</sup> Член 4 став 1 и 2 Идем

<sup>81</sup> Член 9, Идем

<sup>82</sup> Член 10 став 1 и 2, Идем

<sup>83</sup> Член 12 став 1 и 2 Идем

<sup>84</sup> Од членот 15 до 25, Идем

розова ситуација. Се смета дека граѓаните, и покрај постоењето на овој закон, не доаѓаат толку лесно до саканата информација и дека често се соочуваат со „молчење на администрацијата“. Експертите сметаат дека на овој закон му претстои доработка и допрецизирање, со цел да биде навистина функционален и во пракса.

## **8. Собрание на Република Македонија** **– можности за учество**

И покрај тоа што членот 134 од Деловникот за работа на Собранието на Република Македонија реферира на извесна рамка за граѓанско дејствување, преку признавањето дека граѓаните и здруженијата имаат право да иницираат процедура за прифаќање закон, а стои и можноста да се организира јавна расправа за нацрт-законите, сепак најпозитивно *конкретно* поместување е остварено при соработката меѓу Собранието и граѓанската асоцијација „МОСТ“.

Целејќи кон зголемено учеството на граѓаните во процесот на донесување одлуки, но истовремено и кон поквалитетно застапување на интересите на граѓаните од страна на пратениците, во 2004 година е отворена *канцеларија за контакт помеѓу граѓанските организации и Собранието на Република Македонија*. За спроведувањето на проектот бил потпишан Меморандумот за соработка помеѓу „МОСТ“ и Собранието, а Канцеларијата се презентирала меѓу граѓанските организации, пратениците, Собранието и собраниските тела.

*Главната цел* на Канцеларијата е поврзување на граѓанските организации и граѓаните со законодавните тела во Собранието и притоа користење на целиот ресурс на граѓанскиот сектор, со сите релевантни препораки и заклучоци, истражувања, сè со цел да се зголеми влијанието во процесот на креирање политики и донесување одлуки. На Канцеларијата се гледало како на „алка која недостига“ во обидот граѓанските организации да се обратат до законодавниот дом и да ги искажат своите ставови и мислења. Од друга страна, пак, пратениците се зложиле да се направи листа на организации кои имаат потреба и желба да соработуваат со Собранието, по што е направен таков адресар на граѓански организации.

Исто така, со цел да се зголеми поактивното вклучување на граѓаните во демократските процеси, креирана е база на податоци која содржи:

- закони донесени во Р. Македонија;
- измени и дополнувања на закони;
- споредбени анализи на закони кои се во процедура во Собранието, со можност за коментари од страна на граѓаните;
- судска пракса од Врховниот суд на Република Македонија;
- информации за новости од законодавството;
- пребарувач на одлуките на Европскиот суд за човековите права;
- меѓународни договори ратификувани од Собранието;
- правна рамка на Европската Унија.

Истовремено, Канцеларијата започнала да изготвува анализи на најзначајните закони кои се наоѓаа во собраниска процедура, а организирани биле средби помеѓу собраниски комисији, односно пратеници со интересни групи, како и јавни расправи. Темите за кои било дискутирано се иницијативи за предлог-закони, иницијативи за предлог-измени и дополнувања на закони, проекти, подготовка и спроведување на јавни дебати и јавни сослушувања, како и други прашања. Радува фактот што можностите кои се нудат преку оваа канцеларија и веб-страница се користат сè помасовно<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> До крајот на мај 2007 г. Интернет-страницата ја посетиле повеќе од 120.000 корисници. Дел од искуствата на граѓанско учество во процесот на креирање политики и донесување одлуки се: кампања за донесување на Законот за заштита на правата и достоинството на лицата со хендикеп Полио плус; кампањата за зголемено учество на жените во политичкиот и општествениот живот Македонско женско лоби и СОЖ М; серија локални кампањи. Како главни остварувања на проектот Мобилен парламент се наведуваат: промена на Законот за тутунот; промена на Законот за работа на угостителските објекти; иницирање решение за случајот „Рамина“ во Велес; иницирање решение за проблемот со патниот правец „Порече“ итн.

## 9. Други документи

### *9.1 Методологија на Владата на Република Македонија за анализа на политиките и координација*

Според усвоената *Методологија* на Владата на Република Македонија за анализа на политиките и координација<sup>86</sup>, можностите за конструктивно вклучување на граѓанските организации во процесот на донесување закони и политики се бројни. Бидејќи целта на оваа методологија е да се утврди начинот на кој се врши процесот на анализа на политиките и координација на Генералниот секретаријат на Владата со министерствата и другите органи на државната управа преку заедничко дефинирање на политиките и изготвување на материјалите и актите, јасно е дека можноста за влезен резултат е сосема реална и остварлива. Во оваа методологија се *истакнува потребата од консултации и координација, пред сè на државните органи, но се разбира потребата од меѓусебното собирање релевантни информации, размислувања и идеи од страна на државните органи индиректно ги вклучува и граѓанските организации.*

Бидејќи инструментите за остварување на која било владина политика се *регулативните инструменти* (законите и другите прописи), *материјалите* (анализите, извештаите, освртите и информациите) кои даваат пресек на политиката за остварување на регулативните инструменти, *финансиските инструменти* и *информативните инструменти* (издавање информативни материјали и слично) при детерминирањето на овие расположливи инструменти за да се создаде една релевантна политика, применлива на подолг рок и приспособени на локалните прилики, *природно се наметнува потребата од влезен резултат од заинтересираните страни, вклучително и граѓанските организации.*

Документот идентификува *шест фази* на таква анализа и координација. Таа можност е особено изразена во фазите на *подготвување предлози за политиките и инструментите на политиката* преку која ќе се спроведе таа од страна на државните органи и при следењето на спроведувањето на политиките. При ваквото подготвување (*првата фаза*) Владата се обврзува да ги следи своите стратешки

<sup>86</sup> Методологија за анализа на политиките и координација, Влада на Република Македонија, Скопје, април 2006 година

утврдени приоритети, да ја разгледа *фискалната остварливост* на заложбите, да ги *услогласи своите политики со законодавството на ЕУ*, актите и политиките да ги *заснова на претходно извршена анализа* и да ги *спроведува плански*. Од особено значење е **начелото на транспарентност** прокламирано од Владата, со кое *таа се обврзува при утврдувањето на актите и политиките министерствата и другите органи на државната управа да вршат транспарентни консултации со надлежните и заинтересираните министерства и другите органи на државната управа, единиците на локалната самоуправа, заинтересираните граѓански организации, други заинтересирани субјекти, како и со стручни лица.*

*Генералниот секретаријат има значајна улога во овој процес, учествувајќи во конципирање, усогласување, сублимација, систематизирана обработка и формулација на добиениот влезен резултат, при што особен акцент е даден во добивањето квалитетни информации.*

Следните фази опфаќаат: меѓуминистерски консултации, разгледување на материјалите од Генералниот колегиум, од работните тела на Владата, по што актите или политиките се проследуваат на владина седница. Важна фаза е и последната, која се посветува на *практично следење на спроведувањето на актите и/ или политиките, кои даваат релевантни информации за нивниот успех или неуспех во праксата.*

## *9.2 Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор 2007-2011*

Веќе усвоената Стратегија за соработка на владата со граѓанскиот сектор од 2007 година има особено значење за институционализацијата на соработката меѓу државата, од една страна, и граѓанскиот сектор, од друга. Впрочем, нејзината *примарна цел* се состои во *унапредување на соработката на Владата и ресорните министерства со граѓанскиот сектор*. Документот е замислен да служи како водечка рамка за една **осмислена државна политика на соработка и поддршка на граѓанскиот сектор** која ги одразува *приоритетите, принципите и предложените пристапи во неа*. Притоа, Стратегијата има амбиции да овозможи соодветен простор за дефинирање конкретни политики, приоритети

и модалитети, во зависност од контекстот на засегнатите страни и потребите на заедницата.

Се смета дека *Стратегијата нуди и обезбедува рамка, механизми и политики кои ќе:*

- ја зацврстат и унапредат соработката на Владата со здруженијата на граѓани и фондациите;
- овозможат поголема вклученост и влијание на граѓаните преку нивните здруженија и фондации при институционалното одлучување на централно ниво и креирањето на политиките преку користењето на нивните искуства во донесувањето на одлуките;
- ги подобрат условите за понатамошно јакнење и развој на здруженијата на граѓани и фондации преку креирање поволно системско- институционално опкружување;
- создадат нормативни и институционални претпоставки за реализација на стандардите на Европската Унија во оваа област;
- го подобрат пристапот до информациите од јавен карактер;
- го земат предвид достигнатиот степен на развој на граѓанскиот сектор во Република Македонија, како и политиките, меѓународните документи и стратегии, споредбените искуства и најдобрите практики од европските земји при идното осмислување на домашните приоритети

Со оглед на тоа дека се претпоставува дека *постои реална волја* за унапредување на соработката меѓу Владата и граѓанскиот сектор преку градењето на меѓусебниот партнерски однос, јасно е дека се очекува дека *погоренаброените елементи интензивно ќе заживеат и во секојдневното*, практично работење и интеракција на органите на власта со граѓанските организации. Ако постои стремеж навистина да се дојде до исполнување на овие елементи, **процесот бара поизразен напор, ангажираност и востановување стандардизирани канали на комуникација кои нема да зависат од арбитражната волја за евентуален дозволен пристап до политичките актери кои донесуваат одлуки, туку нововостановените правила ќе мора да се почитуваат и применуваат редовно.**

Како што нагласува документот, ваквата соработка „претставува одраз на почитувањето на високите вредности и можности на

граѓанскиот сектор и нагласување на нивниот значаен придонес во заедничките напори за задоволување на интересите и потребите на граѓаните". На оваа стратегија за соработка се гледа како на „неопходен чекор, содржан и во Акцискиот план за европско партнерство и Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија чие спроведување се очекува да придонесе кон зголемување на *транспарентноста во работењето на државната управа* и истовремено ќе овозможи *корективна улога на граѓаните врз работата на јавната администрација*". Затоа, прифаќањето на овој документ од страна на власта е примен во јавноста и меѓу претставниците на граѓанскиот сектор како изразено позитивен сигнал, **но кој не смее да остане единствено како формално-декларативен став, кој игра единствено „репрезентативна „ функција.**

Една од потребите е **да се зајакне влијанието, вклученоста и интензитетот на активноста во процесот на „посредување” меѓу органите на власта и граѓанските организации на Одделението за соработка со невладините организации**, кое постои при Генералниот секретаријат на Владата. Впрочем, иницијативата за основање на тоа одделение датира пред донесувањето на Стратегијата (ноември 2004 година), со што се смета дека експлицитно е искажена волјата на Владата на Република Македонија да изгради односи на доверба и соработка помеѓу неа и граѓанскиот сектор. Дотогашната врска тогаш е констатирано дека **„немала карактеристика на постојан однос”,** па така преку Одделението е истакната потребата да се развие специфична програма за соработка.

Во функција на наведените определби, на Одделението за соработка со невладините организации за реализација му се дадени, меѓу другото, следните **задачи и активности:**

- креирање **конкретни механизми** за унапредување на взаемните односи;
- подготвување **комплетен преглед** на актуелната законска регулатива која се однесува на граѓанските организации, нејзино постојано ажурирање и покренување иницијативи во Владата и релевантните министерства за предлагање нови законски решенија кои постојано ќе го подобруваат амбиентот на работа и функционирање на граѓанските организации;



- подготвување **споредбени анализи** за меѓународните искуства (особено наспрема ЕУ) во законската регулатива кои се однесуваат на прашања од оваа област и врз основа на тоа да се предложат промени во домашната законска рамка;
- активна соработка со компетентните министерства (носители на законодавните проекти) во организирањето **јавни дебати** за одредени нацрт-законски решенија, проекти или иницијативи и генерално поддршка на комуникацијата и градењето односи на соработка со органите на државната управа;
- **подготовка** на анализи, планови, програми и други материјали поврзани со остварување **одржлива рамка** и услови за развој на граѓанскиот сектор и **соработка** помеѓу него и државата;
- **поткнување** на развојот на добротворството, волонтеризмот и граѓанското општество во целина;
- работа во функција на обезбедување на **стекнување суштинско знаење и вештини** на државните службеници и службениците на локалната самоуправа **со цел да се воспостават транспарентни и одговорни партнерски односи со претставниците на граѓанскиот сектор**;
- воспоставување **мрежа за дисеминација** на постојани и навремени **информации** на граѓанскиот сектор во однос на **сите активности на национално и на локално ниво**.

Во функција на што поквалитетен одговор на поставените задачи, вработените во Одделението за соработка со невладините организации се обучуваат и ги градат своите капацитети врз основа на *претходно подготвен предлог-план*. Во тој контекст се изработени и *мерки за видливост* на Одделението за соработка со невладините организации, како и *насоки за комуникација со претставниците на граѓанското општество*, како метод на **промоција на јавната доверба меѓу актерите**. Видливоста ќе цели како кон граѓанскиот сектор, но и кон државните институции, кон медиумите и кон општата јавност.

Еден од основните принципи на Стратегијата е **принципот на учество и консултации** кој нагласува дека „Владата овозможува

вклученост на граѓанскиот сектор во креирање на политиките со цел да бидат претставени интересите и предлозите на граѓаните во процесите на одлучување и спроведување на политиките и мерките. *Граѓанскиот сектор придонесува со своите капацитети и ресурси кон донесување поквалитетни решенија за доброто на заедницата. Тој ги претставува различните вредности и интереси на граѓаните, преку него граѓаните добиваат информации и го изразуваат своето мислење за предложените мерки на Владата. Владата ќе биде отворена за дијалог со јавноста со цел да се подобри квалитетот на предложените политики и да се зајакне легитимноста на владината политика.”*

Согласно овој принцип една од стратешките цели на Владата во оваа стратегија е да развие систем на основни начела за вклучување на граѓаните и нивните организации во процесите на донесување одлуки. Дел од мерките што ги предлага оваа стратегија се:

- Измени на Деловникот за работа на Владата;
- Овозможување предлог-законите да бидат достапни на јавноста преку интернет-страниците на министерствата и другите органи на државната управа;
- Подготовка на мерки за обезбедување на учество на претставници од граѓанскиот сектор во работата на стручните совети на Владата и други тела;
- Овозможување на соработка и учество на граѓанските организации во процесот на подготовката на буџетот на Република Македонија.
- Транспарентно и навремено информирање на граѓанските организации за основните насоки за буџетската политика и извршувањето на буџетот;
- Создавање на коалиција со граѓанскиот сектор за сузбивање на корупцијата;
- Овозможување на пристап на граѓанските организации до информации, како израз на демократијата и транспарентноста.





### III. СТРАНСКИ ПРЕПОРАКИ И ДОКУМЕНТИ

Краткиот опис на прифатената политика на консултација и учество во телата на ЕУ кој следува би можел да претставува добар извор на идеи околу поангажираното инкорпорирање на овие идеи и во македонскиот систем.

Со цел да се акцентира потребата од развивање на партиципативна култура која вклучува консултации и дијалог, *Комисијата на ЕУ* во декември 2002 година донесе **Коминике** во кое се определени генералните принципи и минимум стандарди за консултација со заинтересираните страни од страна на Комисијата<sup>87</sup>. Логиката на донесувањето на овој документ е дека интеракцијата помеѓу европските институции и општеството зазема различни форми, како преку избраните претставници во европскиот парламент, така и преку различните институционализираните советодавни тела, но сепак, во овие рамки се наведуваат **и директните контакти со заинтересираните страни** кои се реално помалку формализирани. Всушност, *Европската*

<sup>87</sup> Communication from the Commission, "Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General Principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission", Commission of the European Communities, Brussels 2002

комисија гордо истакнува дека веќе има долга традиција на консултирање со заинтересираните страни кога ги формулира нејзините политики, во скоро сите области.

И покрај позитивната дотогашна пракса, до моментот на донесување на овој документ не постоела некоја унифицирана постапка по која се вршеле овие консултации, туку секој оддел имал сопствени механизми и методи по кои бил извршуван тој процес. Затоа се наметнала потребата овој процес да постане поконзистентен, а тоа како потреба било евидентно, судејќи од реакциите за заинтересираните страни. Има **четири** генерални принципи кои се наведени како основни во пристапот кон ваквиот процес:

- поттикнување **поголема вклученост на заинтересираните страни** преку *потранспарентен консултативен процес*, кој наедно ќе ја зајакне и транспарентноста во работењето на Комисијата;
- обезбедување **генерални принципи и стандарди за консултација** кои ќе ѝ помогнат на Комисијата да ги рационализира консултативните постапки и да ги оствари на систематски и ефективен начин;
- креирање **консултативна рамка** која е *кохерентна, но истовремено и доволно флексибилна* за да ги земе предвид специфичните барања кои произлегуваат од различните интереси, но и од потребата да се дизајнираат соодветни консултативни стратегии за секој предлог за креирање политики;
- промовирање **взаемното учење и размена на добри практики** меѓу страните, во рамките на Комисијата.

Интересно е дека според тоа како се формулирани овие принципи од страна на Комисијата, всушност се забележува *доза и на самокритичност и желба европските институции да се „отворат“ што е можно повеќе кон граѓаните и нивните потреби и желби*. Процесот се доживува како состојба во која **секој е добитник и низ кој секоја страна има што да научи**.

На консултациите кои се остваруваат се очекува активно да учествуваат: *претставници на регионални и локални власти, граѓански организации, бизниси или бизнис-асоцијации, заинтересирани граѓани, лица од академскиот свет, стручни лица и други*

заинтересирани страни од трети држави. Веќе се востановени тела низ кои ќе се процесуира таквата консултација, конкретно **Економскиот и социјалниот совет и Советот на регионите**. Но, ова не ја исклучува можноста за комуникација меѓу Комисијата и заинтересираните групи. Всушност, таквото консултирање на Комисијата е **правна обврска** која е инкорпорирана во Протоколот бр. 7 за апликација на принципите на супсидијарност и пропорционалност, приклучен кон Амстердамскиот договор. Се разбира, вака прифатениот консултативен процес во никој случај не ја дерогира процедурата и донесувањето решенија од страна на избраните органи, туку само ја *надополнува*. Истовремено, треба да се води сметка и за балансирањето во давањето на можноста да се учествува во консултациите, всушност да се дозволи пристап за искажување на ставовите на сите заинтересирани страни - за што е потребно присуство на определен критериум.

Предлозите треба да се технички одржливи, да се практично остварливи и да бидат искреирани преку пристапот **„од базата и нагоре“**. Поинаку кажано, добриот процес на консултација обезбедува поголема општествена вклученост, но и поголем квалитет и легитимност на политиките кои се донесуваат.

На почетокот на 2003 година веќе и официјално започнале да се применуваат овие принципи на консултација. Утврдено е дека консултацијата **неминовно** ќе треба да се реализира особено во случаи кога Комисијата ќе оцени дека:

- предлогот ќе резултира со значителни економски, еколошки или социјални промени во некој специфичен сектор;
- предлогот ќе има значителни последици врз главните заинтересирани страни;
- предлогот ќе претставува главна реформа во политиките во еден или во повеќе сектори.

И, поконкретно опишани, генералните принципи наведени во документот се следните:

- **учество** – инклузивен пристап, што е можно поширока консултација;
- **отвореност и отчетност** – кои се темите на кои се работи, кои механизми се употребени за да се изврши консултацијата, со кого се вршеле консултации и зошто, што влијаело врз конечното формулирање на политиката. Овде е исто така

важно да се знае кои интереси се претставени во процесот и колку е тој инклузивен (тоест кој сè имал шанса да го даде своето мислење);

- **ефективност** – процесот мора да започне што е можно порано, бидејќи може да се случи консултациите да не бидат само во една фаза;
- **кохерентност** – потреба од постоење механизми за повратни информации, за оценка и повторна проверка, евентуално градење посебни механизми за набљудување на процесот, во зависност од областа.

Овие се **минимум стандардите** кои би требале да се почитуваат во овој процес:

- **јасна содржина на консултативниот процес** - сите консултативни комуникации треба да се јасни и концизни и треба да ги вклучат сите потребни информации за да се олесни добивањето на одговорите;
- **определување на целните групи за консултација** - при нивното дефинирање, треба да се води сметка да се вклучат сите заинтересирани страни и тие да имаат можност да ги изложат своите ставови;
- **овозможување достапност на јавноста до информации врзани за консултативниот процес** - обезбедување соодветен публицитет, поттикнување на јавната свест за прашањето, приспособување на комуникациските канали за да им се излезе во пресрет на сите заинтересирани општествени групи;
- **временски рамки за учество** - определување доволно време за планирање и одговор на покани и пишани текстови (се препорачуваат 8 недели за добивање писмени одговори и 20 дена за покани за средби);
- **потврдувања и повратни информации** - примањето на мислењата и ставовите треба да биде потврдено, резултатите на отворените консултации треба да бидат објавени на некаков начин (интернет и сл.).

Во принцип, прашањето на учество и консултација на граѓаните од страна на државата при процесот на донесување закони и политики е мошне актуелно. Трендот кој се воочува во голема мера го стимулира

ваквото учество, наметнувајќи го како неопходен демократски предуслов во утврдувањето на степенот на отвореноста и реално-плуралната демократизација на системот и општеството на една земја. И бидејќи демократизацијата е процес кој постојано е потребно да се развива и збогатува, прашањето на учеството ги окупира актуелно и земјите кои го носат епитетот „постари демократии“ и кои можат да се пофалат со поголем степен на развиеност на граѓанското општество и граѓанската иницијативност. Затоа, евидентни се напорите тој процес да се систематизира, да се препорачаат бројни добри примери и искуства кои постојат<sup>88</sup>, се со цел практиката да биде поуспешна во канализирањето на тој граѓански резултат, а со тоа да се внесе и многу поголем квалитет во взаемниот продукт, кој системски ќе се применува во иднина.

---

<sup>88</sup> Документи се донесени на ниво на Обединетите нации (објаснувајќи и охрабрувајќи го учеството); Европската Унија (препораки за консултативен процес помеѓу претставниците на граѓанските организации и агенциите на ЕУ кои остваруваат помош, било хуманитарна или развојна); споредбени студии на добрите искуства од земјите-членки на ОЕЦД, како и други споредбени студии (од ЛогоЛинк).







## **IV. ДОСЕГАШНАТА ПРАКСА ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА**

(сумарни резултати од анкетата)

Со цел да се добие престава за тоа каков е денес процесот на учество на граѓанските организации во креирањето на јавните политики и законите, во текот на ноември 2007 година остварена е минианкета со претставници од граѓанскиот сектор. И покрај фактот што примерокот беше навистина мал<sup>89</sup>, импресивен е обемот на податоците кои беа собрани, што индицира дека активноста токму на оваа малубројна група на организации всушност досега преку својата работа внела значителни промени во македонското општество.<sup>90</sup> Бездруго, преку овие организации постои значителна вмреженост и на други граѓански организации, што исто така дава за право да се заклучи дека темите кои се подолу наведени на некаков начин вклучиле и поширок круг на организации од оние кои се наведени како учесници во анкетата.

<sup>89</sup> Беа опфатени дваесетина организации кои доброволно зедаа учество и ја имаа доблеста да го пополнат прашалникот

<sup>90</sup> За подетални информации, ве молиме погледнете го Збирниот извештај за анкетните резултати

50

**A)** Во однос на тоа кои се **досега донесените закони** во Република Македонија за кои овие организации **активно** учествувале во **иницијативата** за нивното донесување, листата е навистина долга. Наведени се триесетина закони од најразлични области и за илустрација ќе се наведат некои од нив:

- Закон за волонтерство (2006-2007);
- Закон за донации и спонзорства во јавните дејности (2005-2006);
- Низа закони кои произлегуваат од Стратегијата за реформи на правосудството (2005 и 2006);
- Закон за академија и за обука на судии и обвинители (2004-2006);
- Кривичен законик (2004 и 2006) и Закон за кривична постапка (2003);
- Закон за слободен пристап до информации од јавен карактер 2002-2005, Закон за музеите и Закон за библиотеките (2004);
- Закон за радиодифузија (2003-2005);
- Закон за локалните избори (2005) и Изборниот законик (2006);
- Закон за социјална заштита (2004-2005), Закон за заштита на децата (2004-2005) и Закон за семејството (2004-2005);
- Закон за работните односи (2005);
- Правилник за процена на влијанија врз животната средина;
- Амандман за бесплатни гинеколошки прегледи, мамографија и ПАП-тестови, како и Закон за здравство (2005);
- Закон за еднакви можности меѓу жените и мажите (2007);
- Закон за правната положба на верските заедници (2004-2005);
- Закон за цивилни партнерства (2006);
- Закон за здруженија на граѓани и фондации (2002 до денес).

На барањето да ја дадат својата оценка од 1 до 5<sup>91</sup> за **донесените закони од нивната област (било да учествувале или не во процесот на дискутирање и донесување)**, граѓанските организации покажаа „разумна“ критичност. Збирно гледано, просечната оценка дадена за овие закони е 3.

<sup>91</sup> Каде 1 е најслаба, а 5 е најдобра оценка

**Б)** Ако се погледнат темите за кои граѓанските организации биле ангажирани во однос на **закони кои досега се донесени** (освен горенаведените) или пак учествувале во **јавни дебати, конференции, семинари, јавно искажани мислења и ставови** во врска со нивното донесување, или пак за кои **лобирале**, вклучително и за оние кои се во **фаза на донесување**, пријатно изненадува богатството на теми:

- Закон против сите видови дискриминација;
- Закон за водите;
- Закон за енергетиката (2006);
- Закон за разоружување (2003);
- Амандманите на Уставот на Република Македонија (2005);
- Закон за безбедност во сообраќајот и на патиштата, како и над 110 подзаконски акти кои произлегуваат од Законот за полиција;
- Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа (2005);
- Закон за територијалната организација на Република Македонија (2004);
- Закон за институции од јавен интерес (2003);
- Закон за животната средина – Оценка на влијанието за животната средина (ОЖВС) и Интегрирано спречување и контрола на загадувањето (ИСКЗ) (2007);
- Закон за бучава во животната средина (2007);
- Предлог-иницијатива за донесување закон за игри на среќа и забавни игри (2007);
- Измена и дополнување на Законот за средно образование (2007);
- Закон за малолетничка правда (2007);
- Закон за следење на комуникациите (2006);
- Закон за јавно обвинителство;
- Закон за полиција;
- Закон за прекршување на јавниот ред и мир;
- Закон за заштита на пациентите;
- Закон за јавни собири;
- Закон за малограничен промет;
- Закон за рамномерен регионален развој;
- Закон за финансирање на граѓанските организации;

- Закон за животна средина;
- Закон за квалитет на амбиентален воздух;
- Закон за управување со отпад;
- Закон за лицата со посебни потреби;
- Закон за лустрација (алијас: Закон за определување дополнителен услов за вршење јавна функција) (2007);
- Закон за здруженија на граѓани и фондации (или сосема нов закон или значителни амандмани на постојниот) сè до 2007 г.;
- Соодветно спроведување на Законот за пристап до информации од јавен карактер или/ и негово евентуално допрецизирање;
- Иницијатива за измена на даночните закони што се однесуваат на непрофитните организации, популарно наречена „1 %“;
- Предлог за донесување закон за измени и дополнувања на Законот за данокот на добивка;
- Предлог за донесување закон за измени и дополнувања на Законот за персоналниот данок на доход;
- Закон за градежно земјиште со кој се уредува располагањето на градежното земјиште во државна сопственост;
- Закон за легализација на дивоградбите;
- Предлог-закон за управување со заштитеното подрачје – Куклица.

За многу од овие теми граѓанските организации интензивно лобирале во Собранието, ресорните министерства или Владата на Република Македонија.

### ЕДНО ИСКУСТВО НА ЗДРУЖЕНИЕТО ЗА ЕМАНЦИПАЦИЈА, СОЛИДАРНОСТ И ЕДНАКВОСТ НА ЖЕНИТЕ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА (ЕСЕ): МАКОТРПНО ЗАЛАГАЊЕ ЗА ПОЗИТИВЕН ИСХОД

ЕСЕ веќе подолго време работи на полето на семејното насилство, идентификувајќи и елаборирајќи ги проблемите, како и формулирајќи излезни решенија за истите, преку изготвување предлози за унапредување на соодветната законска регулатива. За таа цел, организацијата лобирала активно за донесување измени и дополнувања на предлогот за донесување закон за изменување и дополнување на Законот за семејството, со предлог за донесување

закон во 2003 година. Со оглед на тоа дека на оваа организација се гледа како на сериозен партнер, соработката со МТСП се смета за задоволителна и континуирана. Од таа причина, во 2004 година предлог-измените на ЕСЕ биле вклучени во предлог-законот. Сепак, организацијата сметала дека тие измени, односно избраните решенија, биле вградени во предлог-нормите на несоодветен начин. Поконкретно, во прашање биле една одредба која се однесувала на привремените мерки за заштита на жртвите на семејното насилство. ЕСЕ сметала дека законот би требало да остави можност и самата жртва на семејното насилство да биде во состојба сама пред судот да го поднесе предлогот за изрекување такви мерки, односно да не мора да се обраќа до Центарот. Наспроти тоа, од МТСП се инсистирало таа работа да се одвива преку Центарот за социјална работа. Значи, наместо судот мериторно да одлучува според докази кои самата странка би ги доставила, тој задолжително треба да бара мислење од Центарот за социјална работа<sup>92</sup>. Тоа значи дека странката би морала претходно случајот да го пријави во Центарот, за да се соберат од неа податоци, да биде оценувано дали е меродавно она што го бара таа.

Бидејќи ЕСЕ стравувала дека вака формулираните измени ќе се донесат во итна постапка, без да се даде можност за поширока расправа на можните решенија, заедно со АСДС „Меѓаши“ барале предлог-измените да одат по редовна постапка. Ваквото барање било пропратено со соодветна информација и проследено до МТСП, до Собранието на РМ, до координаторите на пратеничките групи, до претседателот и до потпретседателите на Собранието на РМ, до членовите и до замениците на членовите на Комисијата за труд и социјална политика при Собранието. Дополнително, одржани биле и бројни средби на кои е изложен истиот став и барањето, со цел граѓаните и сите оние кои го спроведуваат Законот за семејството подобро да се запознаат со предложеното и да се изготват поквалитетни решенија. Но, и покрај сè, во јуни 2004 година се усвоил предлог-законот во неизменета форма. ЕСЕ, незадоволна од усвоеното, поднела иницијатива до Уставниот суд за оценување на уставноста на одредбите, при што било констатирано дека односните

<sup>92</sup> Иако во пракса имало и такви ретки случаи кои и самостојно бараат од судот да се изречат такви мерки, сепак судот задолжително барал мислење од Центарот за социјална работа.

одредби сепак се во согласност со Уставот. Но, исто така, Уставниот суд сметал дека и покрај тоа што не е изрично ставено во законот дека странката сама може да поттикне ваква постапка, согласно Уставот, таа секако може самата да го стори тоа.

Она што е убаво е што потоа, низ соработка заедно со МТСП, се утврдило дека ова решение е всушност погрешна пракса и дека сепак нема потреба на овој начин да се вовлекува Центарот за социјална работа, кој по редот на работите може да води евиденција, меѓутоа нема потреба тој да е поднесувач на предлогот, бидејќи на тој начин се создава една втора врата која треба да го оценува предлогот, па да покрене постапка ако смета дека барањето од странката е валидно (практично се оценува она што треба да го преиспита судијата). Ова решение сега е на пат да се измени, со оглед на тоа дека нови амандмани се приготвени и чекаат на усвојување во Собранието. Практично, во соработка со МТСП е одредено каков тип докази се потребни за приложување, за да биде изречена одредена мерка, со што вклученоста на центрите за социјална работа веќе не е толку важна.

**В)** Но, граѓанските организации често се и **учесници (спроведувачи)** во остварувањето на практичните политики, а со тоа и **непосредни соработници на власта** во областите од нивни интерес, како што индицираат самите тие во нивните одговори:

- Подготовка на нацрт-текст на Политиката за обука на државни службеници од централната администрација;
- Подготовка и публикување на Прирачникот за полагање стручен и приправнички испит за државни службеници;
- Организирање медиумска кампања фокусирана на поддршката на развојот на нови антикорупциски политики во (2005);
- Остварена анализа на стратегиите и политиките за донесување закони во земјата (2005-2007);
- Поддршка во процесот на акредитација и спроведување на Стратегијата за акредитација на лекари во РМ (2003);
- Остварена постапка за прогласување на локалитетот Куклица за заштитено подрачје во категоријата споменик на природата (2007);

- Учество во Националниот план за акција за правата на децата во РМ (2006-2015);
- Промоција на Конвенцијата 182 и Препораката 190 за итно елиминирање на најлошите форми на детски труд;
- Донесување на Националната стратегија за млади (2003-2004);
- Донесување на акциските планови за Декадата на Ромите (2005-2015);
- Градење институционални механизми на родова еднаквост.

Г) Исто така, граѓанските организации покажале и забележлива активност при процесот на донесување **разновидни документи и стратегии** кои се однесуваат на практичната политика на државата. Како такви се наведени (меѓу другите):

- Националната стратегија за млади во Република Македонија;
- Стратегијата за реформи во правосудството;
- Стратегија за развој на ИКТ во правосудството;
- Стратегија за соработка меѓу владата на РМ и граѓанските организации (2004);
- Политика, стратегија и акциски план за развој на информатичкото општество во Македонија (2004-2005);
- Национална програма за развој на образованието (2003-2006);
- Поддршка за подготовка на Националната стратегија за алтернативни казни (2002);
- Одлука од Владата на РМ за прогласување на локалитетот Куклица за заштитено подрачје во категоријата Споменик на природата<sup>93</sup>;
- Промовирање на Хашката конвенција за граѓанско-правните аспекти на меѓународни грабнувања на деца;
- Промовирање на Конвенцијата 182 и Препораката 190 за итно елиминирање на најлошите форми на детски труд;
- Донесен Националниот план за акција за правата на децата во РМ (2006-2015);
- Донесен Националниот план за акција (НАП) за родова рамноправност 2007-2015;

<sup>93</sup> Врз основа на чл. 85 став 1 од Законот за заштита на природата (Сл. Весник на РМ бр.67/04 и 14/06)



- Подготовка за системско постапување во случаи на семејно насилство за МВР, МТСП, МЗ и НВО;
- Подготовка на Националната програма за семејно насилство;
- Подготовка на Националниот план за акција за борба против трговијата со луѓе;
- Стратегија за Ромите во РМ и Декадата на Ромите 2005-2015;
- Стратегија за образованието во РМ;
- Национален акциски план за правата на детето;
- Предлог за донесување национална стратегија за развој и заштита на децата во РМ 2005-2015;
- Подготовка на Националниот план за управување со отпад;
- Донесување на Националниот еколошки акциски план.

**Д)** Но, граѓанските организации биле активни и на локален план, каде исто така имале иницијативи и учествувале во донесувањето на **практичните политики или одлуки на локално ниво во локалната самоуправа**, како што се, на пример:

- Спроведување на принципот на слободен пристап до информации во статутите на општините;
- Спроведување на Законот за локалната самоуправа: модел-статут и модел-деловник (2005-2006);
- Политика за развој на Охрид;
- Јавни дебати за општински статuti, програми и буџети (2004-2006), како и акциски планови;
- Подобрување на процесите на фискална децентрализација (2002);
- Креирање на Стратегијата на градот Скопје за соработка со граѓанските организации;
- Учество во изработката на Стратегијата на Локалниот економски развој за градот Скопје и општината Ѓорче Петров;
- ЛЕАП на општината Пробиштип;
- Донесување на акциските планови за социјална заштита на општините;
- Иницијатива за изградба на болница за болните од малигни заболувања во Штип;
- Промовирање на родовата еднаквост на локално ниво, преку воспоставување комисији за еднакви можности;

- Остварување на партиципативниот процес за изработка на Локалниот акциски план за Декадата на Ромите за градот Куманово;
- Креирање локални образовни политики во 10 општини.

Ѓ) Референдумот, како една од можностите за остварување на непосредната демократија од страна на граѓаните, не е често споменуван во анкетните одговори. Единствен исклучок е референдумот за браната на реката Отиња во Штип и за прашањето на територијалната организација на општината Кичево.

Е) Според добиените одговори, застапувањето на сопствените интереси граѓанските организации го остварувале често, и тоа било преку организирање **кампањи**, форми на **изразување протест** или друг сличен метод за анимирање на јавноста:

- Акција **„Да го симнеме насилството од сидовите“**;
- Реакции против политичката злоупотреба на децата, злоупотреба на детскиот труд и против регистрирањето на Партијата на педофилите во Холандија;
- Протест против предлог-законот за контрола на опојни дроги и психотропни супстанции - **„Центри за лекување, а не затвори!“**;
- Кампања **„Пружи отпор, кажи не“**;
- Реакции за **нарушување на правата на новинарите**;
- Дефиле за анимирање на населението за начинот на **борбата против малигните заболувања**;
- Кампања за **„Стоп на насилството врз жената“**;
- Протест против **војната во Ирак**;
- Одбележување **значајни датуми на ООН** поврзани со човековите права;
- Во рамките на **„Борба против организираниот криминал во РМ“**, обраќање до Собранието преку **отворено писмо**, укажувајќи на потребата од итност за донесување на Законот за специјални истражни мерки и Законот за следење на комуникациите;
- **Отворено писмо** до Владата на РМ за неоправданото одложување на постапката за усвојување на Законот за полиција;
- Еколошка реакција на НВО за продажбата на најголемиот загадувач во градот, Велешката топилница, иницијатива

за привремено одлагање на отпадот на ЕСМ во Велес и урбанизирање на централната област околу реката Отиња во Штип (промена на ГУП на Штип);

- Кампања **„Набљудување на слободниот пристап до информациите од јавен карактер“**;
- Кампања **„Европа сега или никогаш..“**;
- Кампања **„Кажи Македонија“**;
- Кампања **„Моќта е во народот“**;
- Апел за мир во 2001 година **„Граѓански одговор на кризата во Македонија“**, како и кампањата **„Гласот на граѓаните“** и серија јавни дискусии на темата **„Мир наспроти војна: зависи од нас“**;
- Одбележување на **Денот на Ромите, 8 Април**;
- **Протест против загадувањето на воздухот** од страна на А.Д. - Неметали Огражден – Струмица.

**Ж)** Граѓанските организации, запрашани да ја дадат сопствената процена за тоа **дали државата и нејзините органи даваат доволно системски можности за учество и искажување на нивното мислење во врска со донесувањето закони и практични политики**, дадоа различни оценки за актуелната состојба.

Дел од интервјуираните сметаат дека немаат доволно системски можности за учество и како причини за тоа, ги наведуваат:

- недостатокот од системски (законски) решенија за нивна вклученост<sup>94</sup>;
- министерствата не даваат доволно системски можности за искажување мислења, па граѓанските организации се принудени да реагираат со протестни писма;
- нема транспарентност во процесот на донесување на законите (државните органи не ги земаат предвид сугестиите од граѓанските организации);
- на граѓанските организации не им се достапни годишните законодавни планови на соодветните министерства, ниту пак се јасни начините на утврдување на приоритетите за донесување закони на годишно ниво;
- законите се донесуваат во мошне краток рок, најчесто во скратена постапка, и покрај тоа што се работи за комплексни

<sup>94</sup> Особено за проблематиката на семејството, образованието, социјалната и детската заштита

закони и во тие рамки не се одржуваат доволно јавни расправи со поширок стручен форум или јавна дебата во која би се вклучиле граѓаните;

- во министерствата не постојат соодветни специјализирани одделенија за изготвување закони, па законите се изготвуваат од едно лице во министерството;
- кога се вклучуваат луѓето, нема повратен одговор што се случило со забелешката, дали се прифаќа или се одбива;
- постои потреба од образование за промена на навиките на пасивност и држење настрана од страна на активистите и пошироко, граѓаните.

**За голем плус** се смета учеството во работата на *Постојаната анкетна комисија при Собранието*, директни контакти со министри и соодветни служби, директен контакт со парламентарци; единствената системска можност за учество и искажување на мислењето во врска со донесувањето закони која е овозможена и се користи се *јавните сослушувања кои се организираат ад-хок во рамките на собраниските комисиии*; сепак, треба да се истакне дека истата соработка **не е целосно институционализирана и често зависи од волјата и иницијативноста на претседателите на собраниските комисиии**. Истата можност ја споменуваат неколку граѓански организации, за што велат дека се остварува преку Канцеларијата за соработка со Собранието, раководена од „Мост“ и која овозможува стандардна процедура за учество на граѓанските организации на седниците на комисиите на Собранието.

Други граѓански организации биле *поканувани* од страна на државните институции да земат учество и да дадат свое мислење за законите кои се носат, но се смета дека тоа се должи најмногу на иницијативноста од страна на организацијата. Нешто позадоволни се еколошките организации кои велат дека се дадени законски можности за искажување на мислењето и доволно долги рокови за јавни расправи и сл., а особено тоа е сега изразено во постапката на добивањето на интегрираните еколошки дозволи за инсталации кои влијаат врз животната средина; *тие сметаат дека проблемот не е во законите, туку во начинот на повикување на сите заинтересирани страни. Ако законот вели дека јавноста е вклучена, тогаш таа треба масовно да биде известена преку средствата за јавно информирање,*

да се спроведуваат кампањи за да биде јавноста поттикната да учествува.

**Прирачникот за креирање политики** издаден од Генералниот секретаријат на Владата се смета дека е единствен пример на публикација во чии рамки се објаснуваат *начините за креирање политики кај граѓанскиот сектор*. Затоа се верува дека законските одредби треба да предвидуваат процес кој не само што ќе обезбеди дискусија и демократски дијалог во општеството, туку и строго ќе го дефинира процесот на промени во политиките и измена на законските решенија (практично фазите во донесувањето закони, претходни предуслови - анализи, оценка на состојбите, опции во политиките, ефектите кои би произлегле од секоја опција, потребни ресурси, внесувајќи и финансиски импликации), како и **поголема и построга улога на Собранието: што треба да се донесе во првата фаза, рокови** кои мора да се испочитуваат, а доколку не се испочитуваат, се смета дека иницијативата е откажана и задолжително процедурата треба да почне од почетокот и сл. Консултацијата со јавното мислење е долг процес, а граѓанските организации веруваат дека системските можности се дадени за да се манипулира со нив. Тие веруваат дека доколку законските решенија се применуваат во пракса, процесот на донесување практични политики ќе биде многу потранспарентен и ќе гарантира учество на граѓанските организации и на општеството во целина.

3) На прашањето дали државата ги поканува граѓанските организации или им дава практична можност за учество и искажување на нивното мислење во врска со донесувањето закони и практични политики од области кои се во нивни интерес, дел од интервјуираните одговориле негативно.

Тешкотијата се лоцира во неможноста да се добие нацрт-верзија на закон, во нетранспарентноста на процесот на формирање на работните групи за изработка на законот, во неможноста да се добие информација за нивниот состав и работа, во неможноста да се следи текот на процесот, бидејќи нема доволно информации за динамиката, кога се усвојува во Владата и какви се забелешките добиени таму, или кога еден пропис влегува во собраниска процедура итн.

Сепак, се вели дека некои министерства ги објавуваат нацрт-законите на својата веб-страница, што е позитивно. Други граѓански

организации навеле дека во последно време има сè повеќе вакви иницијативи<sup>95</sup>, но дека тие сè уште се инцидентни и тоа не се случува во сите прилики. Ваквиот пристап се смета дека сè уште е *повеќе декларативен, отколку што е навистина функционален и дека искуството варира помеѓу институциите во рамките на државната управа и локалната самоуправа*. Други, пак, велат дека учествуваат во донесувањето на законите, но обично ги повикуваат во последен момент<sup>96</sup>.

Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор и Законот за волонтерство се примери каде Владата и МТСП воделе транспарентен процес на консултации со граѓанските организации и забелешките во поголема мера биле прифатени. Други граѓански организации имаат одлична соработка со МТСП, посебно во полето на борбата против семејното насилство и постои отворен процес за тоа. Од друга страна, измените на Законот за здруженија на граѓани и фондации од 2006 година (потребата од усогласување со Законот за едношалтерски систем) е пример каде граѓанските организации не биле воопшто вклучени во консултациите за предлог-измените.

Во оваа смисла споменат е проектот **Граѓански дневник** кој има за цел да се информираат граѓаните за видот на услуги кои може да се обезбедат од сите институции, вклучувајќи го потребниот рок за обезбедување на истите, како и одговорните лица. Исто така, подготвен е формулар (веб-форма и печатена форма во сите институции) преку кој граѓаните може да го искажат своето (не)задоволство од работењето на определена институција. **Собранието** се смета дека досега дава доволна можност за учество и искажување на мислењето за донесувањето одредени закони и практични политики, но тоа се остварува по иницијатива на граѓанските организации, па **само** во случаите на Законот за донации и спонзорства и Стратегијата за младински политики е **добiena покана за учество во дискусии** во собраниските **комисии**<sup>97</sup>.

<sup>95</sup> Како, на пример, донесувањето на Стратегијата за соработка на Владата со НВО

<sup>96</sup> Како, на пример, ова лето кога биле повикани за измените за Законот за заштита на децата и Кривичниот закон

<sup>97</sup> ФИОМ можела да учествува во работата на собраниските комисии по доставено барање и предлог-амандмани, односно коментари на нацрт-политиките (Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер, Законот за измена на ЗЗГФ, Законот за високото образование, Законот за утврдување дополнителен ус-

S) Дискутирајќи за прашањето на учество, се забележува зголемено ниво на загриженост на граѓанските организации, бидејќи граѓанскиот сектор е ставен во извесна **помошна** функција, *без реално длабоко учество во процесот на донесувањето закони и практични политики*. Граѓанските организации изјавуваат дека државата сè почесто дава можност за учество во процесот на донесување закони и практични политики, меѓутоа *немаат чувство дека остваруваат влијание врз конечниот резултат*. Тие велат дека можноста да учествуваат *не е резултат на еден природен или искрен процес* кај што државните институции го препознаваат секторот како релевантен партнер, туку тоа е резултат на притисокот врз Владата од страна на ЕУ за вклучување на секторот во легислативните процеси. Се верува дека Владата потклекнува на притисокот токму и единствено бидејќи таа има определба за интегрирање во ЕУ, па затоа сака да го подобри својот имиџ. Дополнително, организациите од внатрешноста на државата сметаат дека се помалку застапени во ваквите активности, и покрај тоа што се работи за корисен процес во кој сите заинтересирани страни можат да дадат сопствено мислење или сопствен став или да учествуваат во креирањето на определена законска регулатива.

Исто така, интервјуираните велат дека имаат впечаток дека *отвореноста на државата за вклучување на секторот зависи од личниот став и отвореноста на одговорни поединци во рамките на институциите*<sup>98</sup>, а не на систематски поставени правила, принципи и процедури за вклучување на граѓанскиот сектор и пошироката јавност во процесот на изготвување на законите и јавните политики. Се смета дека отсуствува и меѓуминистерска координација, која ќе ги сподели информациите и искуствата. Затоа, граѓанските организации сметаат дека е особено потребно **да се воспостави конкретен институционален механизам** за ефикасна соработка, особено меѓу граѓанското општество и Собранието на Република Македонија како највисок законодавен дом, а други организации, пак, сугерираат на можноста за остварување на ваков процес преку Одделението за соработка со невладините организации при Генералниот секретаријат.

Граѓанските организации сметаат дека иако постојат некои законски можности, *сè уште не се доволно искористени и од*

---

лов за вршење функција-лустрација итн.)

<sup>98</sup> Сепак, одредени сектори можат да се издвојат како поактивни: родовата рамноправност, лицата со посебни потреби, Ромите и сл.

*организациите и од државата.* Забелешка е дека сè уште постојат кратки рокови за поднесување на мислењата, недостаток на повратни информации за поднесените мислења, недостаток на темелни анализи за предложените одредби итн. Препорака е тие да бидат вклучени како во првичните фази на изработка на законите, така и во конечното регулирање на нацрт-текстовите. Тоа значи органите на државната управа треба да ги вклучат релевантните организации (оние кои имаат интерес за проблематиката) со самото формирање на работните тела за подготовка на истите, а дополнително би следувале и други фази, особено учеството во јавните консултации. Преку ваквото поактивно учество во комисиите кои ги разледуваат можните решенија, се верува дека ќе се унапреди процесот на изготвување и донесување закони и ќе се овозможи повратна информација за тоа која е судбината на предлозите кои биле промовирани од граѓанскиот сектор<sup>99</sup>.

**Системски промени** коишто ги *предлагаат* граѓанските организации се:

- задолжително вклучување на граѓанските организации во јавните расправи за законски решенија заради претставување и застапување на своите ставови;
- да постои обврска информациите да бидат комплетни, објективни, релевантни и да можат лесно да се пронајдат и разберат (веб-страници и сл.);
- државните органи да поседуваат листа за контакт на граѓанските организации кои се заинтересирани за односната област;
- присуство на комисиски расправи во Собранието ;
- учество во мешани комисии на Владата и министерствата на претставници на релевантни граѓански организации;
- граѓанските организации да имаат можност да го датат својот придонес од почетната, до крајната фаза на донесување на актот или документот;
- граѓанските организации да имаат можност да учествуваат во процесот на одлучување на локалната самоуправа, особено за прашања каде е фокусиран интересот на граѓанските организации.

<sup>99</sup> На пример, кај Законот за социјални дејности и Законот за дроги сè уште остануваат отворени механизмите за учество



Особено во доменот на работата на локалната самоуправа, се верува дека има голем простор за подобрување на учеството, бидејќи граѓанските организации директно на терен го следат спроведувањето на законите или нивните недостатоци, па можат многу да помогнат во овој спроведувачки дел.

**И)** Ценејќи дали процесот на донесување закони е доволно транспарентен (дали граѓанските организации ги добивале работните верзии на законите и сл.), искуствата се различни:

Некои организации велат дека вообичаено законите ги добиваат преку колегите од граѓанскиот сектор или преку Канцеларијата за соработка со Собранието, освен во случаите кога тие лично биле вклучени во процесот на законска подготовка, па тековно биле запознаени со тоа<sup>100</sup>. Но, забелешка е дека многу често процесот на подготовка на законите не е целосно транспарентен и организациите се жалат дека законите се носат без тие воопшто да бидат информирани за тоа дека се носи законско решение врзано за нивната работа. Затоа практично се носат неспроведливи закони.

Предлог е секогаш работната верзија да се достави до оние кои треба да го спроведуваат законот за да се добие повратен одговор од нив и да се вклучи искуството од теренот. Затоа, работната верзија на законот треба да ја добијат и граѓанските организации, а не само тесен круг на кабинетски луѓе кои не ја знаат теренската апликација на решенијата. Се верува дека времето на донесување на законите не треба да се скратува на штета на самиот закон. „Затоа кај нас се случува веднаш штом ќе се донесе законот да следуваат негови измени. И затоа е тешко потоа да се врши контрола или инспекција или да се применуваат менливите одредби“ - се вели од интервјуираните.

„Законот е транспарентен до фазата на конечно одлучување кога процесот наеднаш се затвора за јавноста. Не се дава образложение зошто некои од предлозите дадени на јавните расправи од граѓанските

<sup>100</sup> За одредени законски решенија граѓанските организации имаат добиено работни верзии, како што се Законот за слободен пристап до информации и Законот за волонтерство и целокупниот процес бил комплетно транспарентен, но сето тоа оди премногу бавно при што нема доволна вклученост во изработката на конечната верзија која се донесува во комисиите

организации или други чинители не се прифатени во завршната фаза, а во расправата биле прифатливи за повеќето или за сите учесници.”

Некои, пак, сметаат дека процесот **сепак е** доволно транспарентен и реферираат на: Законот за здруженија на граѓани и фондации изгласан во 1998 г.; нацрт-верзијата на Стратегијата за соработка на Владата со НВО; Стратегијата за справување со ХИВ-СИДА која била достапна на интернет и сл. Конкретно, за Министерството за животна средина и просторно планирање се вели дека секогаш се добиваат материјали за разгледување со можност за искажување на нивното мислење, не само за работни верзии од различни закони од областа на животната средина, туку и на одредени планови и стратегии кои ги приготвува самото министерство.

Други граѓански организации, пак, работните верзии ги добиваат било формално било неформално преку одделни пратеници или структури во рамките на институциите, најчесто врз основа на добро воспоставена лична комуникација. Добивањето на материјалите е директно поврзано со *статусот* на одделна граѓанска организација и во суштина го отвара прашањето на **дискрециското одлучување** кој може, а кој не може да има достапност до работната законска верзија.

J) Скоро сите анкетирани граѓански организации изјавиле дека имале обука за лобирање или за јавна промоција на прашања кои се од нивни интерес. Исто така, ¼ од организациите не добиле обука за остварување на ваков тип законски иницијативи, во смисла идејата да се осмисли и „спакува“ во некаков вид на предлог-норми.

#### НАПОРИ ДА СЕ ЗГОЛЕМИ УЧЕСТВОТО ВО ДОНЕСУВАЊЕТО НА ЗАКОНИТЕ: ГРАЃАНСКА АСОЦИЈАЦИЈА „МОСТ“

Генералните состојби индицираат дека што се однесува до можностите за учество на граѓанските организации, процесот на донесување закони сè уште не е доволно транспарентен. Сепак, со цел да бидеме пообјективни во оценката на актуелната состојба, би требало да се нагласи дека прогрес во позитивна насока има, и покрај актуелното отсуство на подетални одредби во оваа смисла, со оглед на тоа дека новиот собраниски деловник сè уште не е донесен.

До неодамна граѓанските организации забележуваа дека работните верзии на законите не се секогаш достапни за заинтересираните граѓани, и уште повеќе, најголем број од законите се донесуваат во скратена постапка и на тој начин се оневозможува поширока јавна дебата и учество на граѓаните во нивното донесување. Затоа особено е потребно да постои институционален механизам за ефикасна соработка меѓу граѓанското општество и Собранието на Република Македонија како највисок законодавен дом.

Сепак, во функција на поголема транспарентност и вклученост во процесот на донесување закони, Собранието разви отворен и достапен канал на комуникација преку сопствениот портал, преку кој ги информира заинтересираните страни и јавноста со нацрт-законите кои се наоѓаат во собраниска процедура. Дополнително, направен е напор да се овозможи учество и искажување на мислењето во врска со донесувањето закони од страна на граѓанските организации за законски текстови поднесени во Собранието преку организирање јавни сослушувања во рамките на собраниските комисии.

Исто така, за истакнување е постојната Канцеларија за соработка со Собранието, која е овозможена од иницијативноста на граѓанската асоцијација „МОСТ“. Се смета дека оваа канцеларија изигра главна улога во промовирањето на соработката меѓу различните граѓански организации и Собранието, со цел да се востановат добра пракса и консултативна култура меѓу вклучените страни. Таа канцеларија се користела и моментално се користи за организирање јавни сослушувања кои се организираат ад-хок во рамките на собраниските комисии, а досега организираше и бројни тркалезни маси, анализи, конференции, дискусии, јавни дебати и средби, поттикнала присуство на граѓански организации на различни собраниски комисии, посредува при овозможување средба со пратениците во различни комисии, информира за тековните активности на Собранието (служи како информативна врска) итн. И покрај тоа што вакви иницијативи се несомнено за поздравување, сепак останува впечатокот дека ваквата добра пракса за соработка треба конечно да постане целосно институционализирана (процедурално стандардизирана), а не како досега да зависи единствено од волјата и иницијативноста на претседателите на собраниските комисии и/или пратениците.

Несомнено, променливите и често попречени врски меѓу позицијата и опозицијата се одразија и во процесот на донесувањето закони од различни области, вклучително и на оние за кои граѓанските организации имаат особен интерес. Во оваа смисла, заради постојната клима на односи, се нарушуваа ритамот и „нормалното“ канализирање на влезните резултати на мислења на граѓанските организации, кои обидувајќи се да остварат дослук до парламентарните групи кои се носители на одлуки, биле принудени да користат понеформални канали на комуникација, кои всушност ги нарушуваат вообичаените пристапи. Ваквите искуства се смета дека директно ги минираат напорите за конечно воспоставување на институционализирани канали кои реално ќе исчезнат во пресрет на потребите за подобра соработка.

За волја на вистината, граѓанските организации повеќе посакуваат да соработуваат со соодветните ресорни министерства, сметајќи дека таму се наоѓа местото на кое вистински се обликуваат нормативните акти. Како што велат некои граѓански активнисти: „Друго е кога работиш и соработуваш со нив, бидејќи се создава поле за дискусија. Има заеднички дух и пристап и тоа е битно кога се работи заедно“. Наспроти тоа, се смета дека во Собранието се влегува во политички игри и калкулации, каде организациите во обид да протуркаат некое законско решение, не сакајќи се втурнуваат во комбинаторики со разните пратенички групи – „кој може да ти заврши работа, а кој не“, и тука се влегува во игра од која не се излегува како добитник. Во принцип, впечаток на граѓанските организации е дека реално малку може ефективно да се постигне за интервенирање врз некој закон (со мали исклучоци за некои мали амандмани) откако текстот ќе излезе во определена форма од ресорното министерство. Можеби ваквото уверување ја отсликува и природата на македонскиот политички систем, каде одлучувачкото тежиште за креирање на политиките се наоѓа во извршната, а не во законодавната власт.





## V. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

- Во Република Македонија постои позитивна принципиелна системска поставеност за прашањето на учеството при процесот на донесување закони и политики;
- Преку присутноста на начелото на учество во бројни нормативни акти и документи се препознава начелната волја на власта за инкорпорирање на тоа правило во процесот на донесување одлуки;
- Факт е дека отсуствува попрецизен и нормативно поставен механизам кој ќе обезбеди етаблиран системски метод за остварување на учеството.

Генерален заклучок е дека граѓанските организации се земани предвид и се споменувани во бројни закони и документи со цел да се нагласи нивната улога во партиципативно-консултативниот процес на донесување закони и одлуки при практичното остварување на политиката. Сепак, механизмот преку кој се обезбедува таа вклученост е **ускратен од конкретни обврзни консултативни постапки и процедури кои државните органи би требале неизоставно да ги применуваат - практично одредбите се широки и „комотно” поставени.** Актуелниот

систем сепак дава „гаранција“, но не ги „обврзува“ државните органи да ги направат тие гаранции ефективни. Тоа значи дека не би требало процесот на учество да се сведе единствено на дозволена (одобрена) иницијатива која најчесто е покренувана од страна на граѓанскиот сектор, туку треба да се нормира и постапка преку која **релевантните државни органи од своја страна имаат обврска да остваруваат контакт со граѓанскиот сектор за истите цели.** Ова е така затоа што законите кои се припремаат во министерствата или се донесуваат во Собранието, како и другите договорени политики на ниво на Влада или на локална самоуправа би морале да бидат **основани врз анализа или конструктивна консултација со граѓанскиот сектор, со цел да се избегнат можните недоразбирања, да се добие во квалитет на расправата и при размената на мислења да се оствари поголема легитимност на донесените нешта, но и пошироко - да се овозможи вистинско демократско, партиципативно општество.**

- Граѓанските организации и досега успевале на различни начини да остварат учество, но процесот во пракса не е воедначен токму заради неговата неформалност, па затоа искуствата се различни;
- Крајно време е од генерално прокламираните принципи да се премине на нивно суштинско и конкретно спроведување на сите нивоа;
- Постојат низа позитивни искуства и практики кои се применуваат во меѓународни организации (ЕУ, ОН и сл.) или во некои држави кои би можеле успешно да се приспособат и применат и во домашни услови.

Меѓу граѓанските организации провејува незадоволството од принуденоста да дејствуваат *ад-хок* и во некои случаи да се трудат да го спречат или намалат негативното дејствување на некои одредби (закони или одлуки) кои би можеле да се усвојат. Затоа се смета дека постоењето **јасна рамка** за нивното учество ќе ја обезбеди можноста да се избегнат вакви проблеми и да се олесне донесувањето закони кои ќе бидат со висок квалитет токму заради многустраниот влезен резултат и кои ќе резултираат со консензус меѓу заинтересираните страни. Се очекува ваквите механизми за учество на јавноста да обезбедат пристап до информациите со кои располагаат државните органи и да се понуди можност да се обликуваат/ формулираат одлуки од страна на заинтересирани сегменти од популацијата.

Познато е дека принципот на учество и консултација е нашироко промовиран на ниво на Европската Унија и постојано се преземаат напори за да се обезбеди чувството дека усвоените политики се обликувани на партиципативна основа. Чувството дека е постигнат **општествен консензус** за прашањата кои се преточени во законски норми дава гаранција дека усвоеното ќе се почитува од целото општество, доброволно и со акламација. И покрај тоа што е јасно дека овој вид консултации и учество не го заменува политичкото одлучување кое се одвива во Европскиот парламент и во другите тела, сепак нагласеното значење кое се дава на учеството индицира на потребата од остварување широк легитимитет и поддршка на усвоените норми од јавноста и од самите граѓани. Впрочем, затоа и во Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор македонската влада се обврза да прифати механизми кои ќе обезбедат учество во креирањето на политиката и за време на процесот на донесувањето одлуки.

- Се предлага вградување на нови одредби за консултација и учество во новиот деловник на Собранието на Република Македонија (во припрема) и во деловникот на Владата на Република Македонија (во припрема се одредени дополнувања) за работењето, особено на Генералниот секретаријат на Владата, како и збогатување на веќе постојната Методологија за анализа на политиките и координација на Владата на РМ;
- Се предлага поинтензивно заживување во пракса на членот бр. 10 од Законот за организација и работа на органите на државната управа, како и вградување попрецизни нови одредби за консултација и учество, кои можат да се преземат од позитивното искуство на ЕУ<sup>101</sup>;
- Се предлага вградување на нови одредби за консултација и учество во статутите на единиците на локалната самоуправа (повисоко ниво на партиципативна култура);
- Се предлага понатамошно јакнење на Одделението за соработка со невладините организации при Генералниот секретаријат на Владата на РМ, во смисла на понагласена улога во процесот на консултации и учество на релација граѓански организации – Влада – ресорни министерства;

<sup>101</sup> За повеќе детали, види погоре во делот „Странски искуства“



- Да се подигне свеста меѓу носителите на одлуки и администрацијата за потребата од вклучување на граѓаните во развојот и прифаќањето на политиките и законите (повисоко ниво на партиципативна култура);
- Да се подигне свеста меѓу граѓанските организации и јавноста за веќе постојните системски можности за нивно учество во процесот на донесување закони и други одлуки (повисоко ниво на партиципативна култура);
- Предложените промени исто така да бидат предмет на консултација и учество, од една страна на власта, а од друга на граѓанскиот сектор и на пошироката јавност.

## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Методологија за анализа на политиките и координација, Влада на Република Македонија, Скопје, април 2006 година
2. „Правото на слободно здружување според Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи“, м-р Звонимир Матага, судски советник при Европскиот суд за човековите права, Стразбур, октомври 2006 година, Европски центар за непрофитно право
3. Eleka Rugam-Rebane “Estonia, - Good Engagement Practices”, Government Communication Office, State Chancellery of the Republic of Estonia
4. Civil Society Participation in EC AID, “BOND”, Participation in EC AID, September 2003
5. United Kingdom Code of Practice on Consultation, Cabinet Office, Better Regulation Executive, January 2004
6. Vlijanieto na graĵanite vo donesuvaweto na zakonite, d-r Tito Beli-anec, d-r Elena Gradiĳki-Lazarevska
7. Communication from the Commission, “Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General Principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission”, Commission of the European Communities, Brussels 2002
8. Rosemary McGee and associates, “Legal Frameworks for Citizen Participation: Synthesis Report”, Research Report Series, Logolink, April 2003
9. “Citizens as Partners”, Information, Consultation and Public Participation in Policy Making, OECD 2001
10. Прирачник за креирање политики, Влада на Република Македонија, Скопје, ноември 2006
11. Ambassadors Johan Lovald and Rezlan Ishar Genie, “UN : The relationship between member states and civil society, including non-governmental organizations”, Report to the President of the 60<sup>th</sup> General Assembly, 5 July 2005
12. White Paper on European Governance, Commission of the European Communities, Brussels 2001

13. Закон за локалната самоуправа, Службен весник бр. 5, 2002 година
14. Закон за владата на Република Македонија, Службен весник бр. 59 2000 година, со измените од Службен весник бр. 55, 2005 година
15. Деловник за работа на Владата на Република Македонија, 2001 година, со измените од 2003 г., Службен весник бр. 3 и 4 и 2006 година, Службен весник бр. 51
16. Стратегија за соработка со граѓанскиот сектор (2007-2011), Влада на Република Македонија, Скопје, јануари 2007 година

## СПИСОК НА ОРГАНИЗАЦИИ КОИ УЧЕСТВУВАА ВО АНКЕТАТА

Организации кои учествуваа во анкетата:

1. Хуманитарно здружение на граѓаните за помош и поддршка на лицата со посебни потреби „Бравура кооператива”
2. Фондација институт отворено општество Македонија - ФИООМ
3. Здружение на граѓаните „Регионален центар за одржлив развој” - Кратово
4. Здружение за заштита на животната средина, културно-историските знаменитости и човековото здравје „Извор” - Кратово
5. Прва детска амбасада во светот „Меѓаши”
6. Граѓанска асоцијација МОСТ
7. Центар за институционален развој – ЦИРа
8. Здружение за еманципација, солидарност и еднаквост на жените на Република Македонија – ЕСЕ
9. Здружение на граѓаните „Граѓански комитет – Пробиштип”
10. ХДЗР – „КХАМ” Делчево
11. Македонски институт за медиуми - МИМ
12. Здружение за борба против малигните заболувања „Нов живот” – Штип
13. Сојуз на организациите на жените на Македонија – СОЖМ
14. Хелсиншки комитет за човековите права во Република Македонија
15. Македонски центар за меѓународна соработка – МЦМС
16. Младински културен центар – Битола
17. Еколошко друштво „Планетум” – Струмица
18. Македонски центар за граѓанско образование – МЦГО



