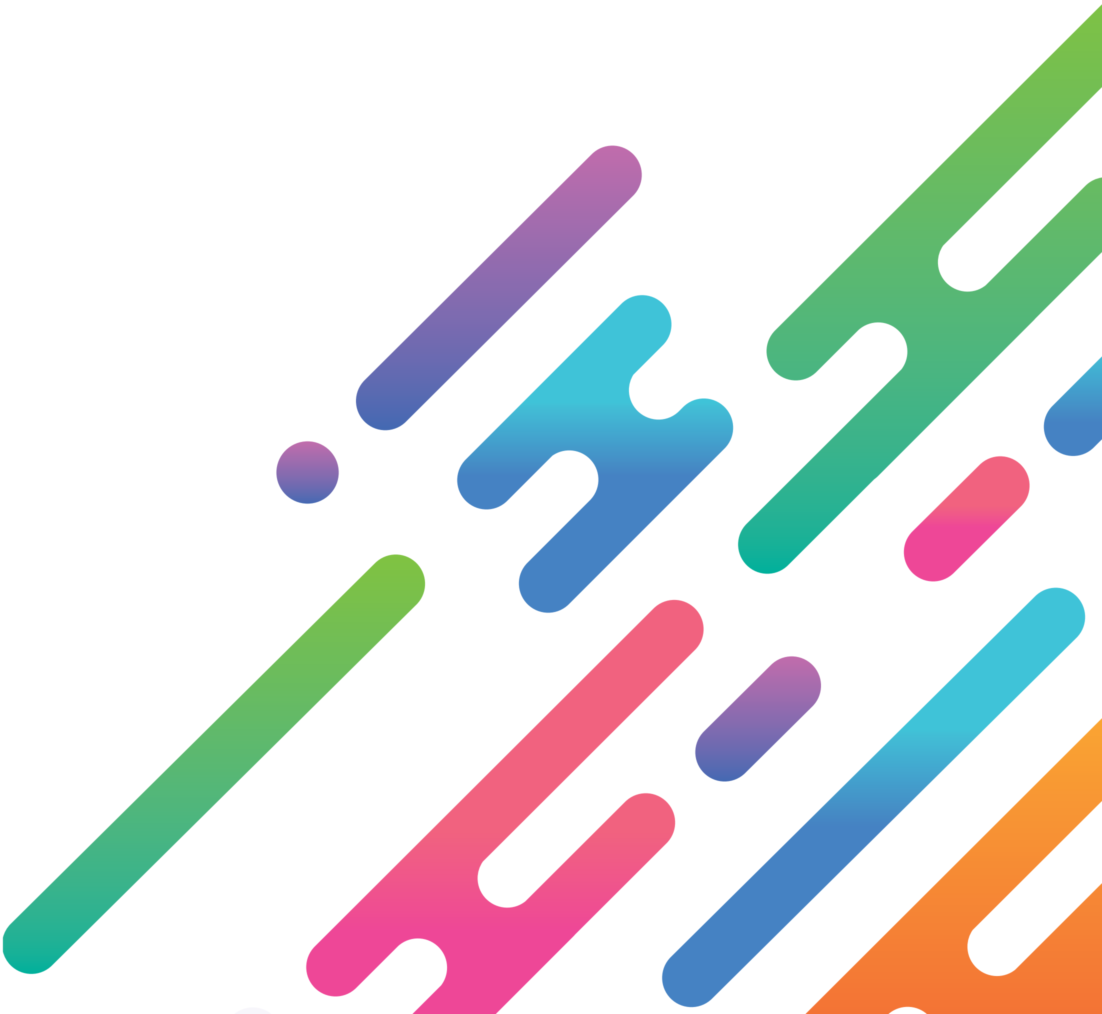
ГЛАСОТ НА ГРАЃАНИТЕ ВО СОБРАНИЕТО: НАЦИОНАЛНА ДЕБАТА ЗА УЛОГАТА НА СОБРАНИЕТО ВО ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ ВО ЕУ

Дебатна анкета за улогата и моделите на вклучување на Собранието во ЕУ интеграцијата

European Policy Institute. Skopje
NATIONAL DEMOCRATIC DEBATE
NED NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY
SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD



Содржина:

Вовед 4

Цел на документот 5

1. Моделот на вклучување на Собранието на Република Северна Македонија во процесот на пристапување кон ЕУ 6

1.1 Функциите на Собранието на Република Северна Македонија 6

1.1.1 Законодавната функција на собранието и квалитетот на законите 7

1.1.2 Надзорната функција на собранието 8

1.1.3 Претставничка и дебатна функција 9

1.2 Транспарентност и доверба 10

1.3 Аргументи 11

2. Работните тела на Собранието на Република Северна Македонија и процесот на пристапување кон ЕУ 13

2.1 Функционирањето на Собранието во процесот на ЕУ 13

2.2 Клучните работни тела на Собранието во процесот на пристапување кон ЕУ 14

2.3 Компаративна перспектива (Хрватска-Словенија-Албанија) 15

2.3.1 Хрватска: итна постапка како јасно видлива парламентарна одлука 16

2.3.2 Словенија: забрзување преку скратување на фазите на расправа 16

2.3.3 Албанија: забрзување со „минимален временски праг“ како заштитна рамка 17

2.4 Аргументи 18

Вовед

Парламентот е централна институција на секој демократски систем. Во Република Северна Македонија таа улога ја има Собранието, преку кое граѓаните ја изразуваат и ја институционализираат својата политичка волја. Со изборот на пратеници, тие го делегираат правото на одлучување за клучни општествени прашања, што е основа на претставничката демократија.

Сепак, неговата формална уставна позиција не се совпаѓа секогаш со перцепцијата на јавноста. Во изминатите години, во македонскиот политички дискурс сѐ почесто се наметнува дилемата дали Собранието навистина претставува централно место на одлучување или клучните политички договори и одлуки се креираат надвор од пленарната сала, во партиските централи, во рамките на извршната власт или во неформалните политички кругови.

Собранието има три класични функции: законодавна, надзорна и претставничка. Тоа носи закони, ја контролира работата на Владата и ги артикулира интересите на различните општествени групи. Но, квалитетот на демократијата не се мери само преку бројот на донесени закони туку и преку начинот на нивното усвојување. Клучни се суштинската дебата, сериозното разгледување на амандманите, просторот за влијание на опозицијата, квалитетот на расправата во комисиите и транспарентноста на процесот. Во контекст на европската интеграција, реформската агенда и комплексните законски пакети поврзани со усогласувањето со законодавството на Европската унија, улогата на Собранието станува уште поважна. Забрзаните процедури, носењето закони по скратена постапка или со „европско знаменце", што во реалноста значи пократки рокови, ограничена расправа и побрзо преминување низ законодавната постапка, често отвораат прашања за балансот помеѓу ефикасноста и демократската расправа.

Истовремено, јавната доверба во Собранието е чувствителен индикатор за здравјето на демократијата. Кога граѓаните го перципираат Собранието како арена на партиски конфликти без реален ефект врз политиките, се намалува чувството дека нивниот глас има тежина. Од друга страна, кога Собранието се доживува како место за аргументирана дебата, тоа ја зајакнува легитимноста на политичкиот систем.

Ситуацијата ја наметнува дилемата дали Собранието носи одлуки независно од Владата и дали пратениците ги претставуваат граѓаните или дејствуваат првенствено како продолжена рака на партиите и на партиските раководства. Се појавува и дилемата за ефикасноста на механизмите за собраниски надзор и тоа дали процедурите служат за вистинска дебата или се само формалност.

Цел на документот

Овој документ има цел да понуди јасна и структурирана основа за размислување и дискусија за улогата и функционирањето на Собранието, со акцент на процесот на пристапување на државата во ЕУ.

Поконкретно, документот:

- **ги објаснува основните функции на Собранието во уставниот и во политичкиот систем;**
- **ги идентификува структурните предизвици во неговото функционирање;**
- **ги разгледува аргументите „за“ и „против“ различни толкувања на неговата улога;**
- **отвора простор за критичко преиспитување на односот меѓу законодавната и извршната власт;**
- **поттикнува информирана, аргументирана и инклузивна јавна дебата.**

Дали информациите содржани во овој документ се избалансирани и непристрасни?

Во рамки на процесот на подготовка, документот беше подготвен од страна на Д-р. Гордан Георгиев, а рецензијата беше извршена од страна на М-р. Александра Јовевска Ѓорѓевиќ.

При подготовката на овој документ беше многу важно информациите што се даваат да бидат објективни, избалансирани и непристрасни. Во тој правец, сите шест пратенички групи во Собранието беа поканети да бидат дел од Советодавната група проектот „Поттикнување јавно учество за конструктивен политички дијалог“ од кои следните потврдија: „Движење ЗНАМ – За наша Македонија“; коалицијата Европски фронт; коалицијата „Твоја Македонија“, коалицијата „За европска иднина“ и коалицијата ВЛЕН. Во оваа насока, за информативните материјали беа консултирани координаторите на потврдените пратенички групи во својство на членови на Советодавната група како и водечките експерти кои имаат различни гледишта на темите.

1. Моделот на вклучување на Собранието на Република Северна Македонија во процесот на пристапување кон ЕУ

> Во парламентарните демократии, парламентот е клучна институција преку која граѓаните ја остваруваат својата политичка волја. Во Република Северна Македонија, таа улога ја има Собранието, утврдено со Уставот од 1991 година, со кој е воспоставен парламентарен систем во кој Владата произлегува од парламентарното мнозинство и е одговорна пред него.

1.1 Функциите на Собранието на Република Северна Македонија

Собранието формално има клучни надлежности како избор и контрола на Владата, донесување буџет, ратификација на договори и усвојување закони. Оваа улога е особено значајна во периоди на големи политички и институционални промени, како уставните измени по 2001 година и евроинтегративните реформи. Во јавноста постојат различни перцепции за улогата на Собранието, особено поради историски периоди на доминација на извршната власт и политички кризи. Се поставува прашањето дали собранието е вистински центар на одлучување или клучните одлуки се носат во извршната власт и партиските структури.

Еден аргумент е дека Собранието има реална и суштинска моќ, бидејќи без негово гласање ниту еден закон не може да стапи во сила и ниту една влада не може да функционира. Пратениците имаат право да предлагаат закони и амандмани, го донесуваат Буџетот на државата, иницираат расправи и бараат отчет од Владата. Во таа смисла, Собранието е институционалниот центар на демократскиот систем.

Од друга страна, Владата вообичаено иницира најголем дел од законите и ја контролира динамиката на нивното донесување. Изборниот модел и партиската дисциплина ја засилуваат улогата на партиите, додека клучни одлуки често се усогласуваат надвор од собраниската дебата. Како резултат, просторот за самостојно дејствување на пратениците е ограничен, а нивната улога често се сведува на формална потврда на веќе договорени позиции. Начинот на кој граѓаните го перципираат овој сооднос е важен за легитимитетот на целиот демократски систем. Доколку Собранието се доживува како активен форум на дебата и одлучување, довербата може да биде повисока. Доколку, пак, се перципира како институција што претежно ги потврдува одлуките донесени на друго место, тоа може да влијае врз степенот на политичка ангажираност и доверба.

1.1.1 Законодавната функција на собранието и квалитетот на законите

Една од клучните функции на Собранието е донесувањето закони, кои го уредуваат функционирањето на институциите и секојдневниот живот. Квалитетот на законите директно влијае врз правната сигурност и довербата во институциите и зависи не само од нивната содржина туку и од постапката на донесување. Деловникот на Собранието ја регулира оваа постапка, при што важни фактори се времето за дебата, можноста за амандмани, вклученоста на експертите и јавноста, како и транспарентноста.[1]

Според Деловникот, законите можат да се носат по редовна, скратена или итна постапка. Редовната постапка предвидува повеќекратно читање, комисиска расправа и подолг рок за поднесување амандмани. Овој пристап овозможува подетална анализа и поширока дебата. Во периоди кога Собранието функционирало со стабилно мнозинство и релативно низок степен на политичка поларизација, редовната постапка овозможувала подлабинска расправа и вклученост на различни актери.

Сепак, македонската собраниска практика бележи и значителна употреба на скратената постапка за донесување закони, особено во периоди на интензивни реформи или политички кризи. Скратената постапка овозможува побрзо донесување закони, што може да биде оправдано во услови на итност или усогласување со меѓународни обврски, особено во рамките на европската интеграција.

Од една страна, усогласувањето со правото на ЕУ бара брзина и ефикасност, па скратената постапка често се оправдува како начин да се избегне одолжување и блокирање на реформите. Сепак, се нагласува дека секој закон има политички и општествени последици и, без оглед на неговото потекло, треба да биде предмет на суштинска дебата.

Честата употреба на скратени постапки во Република Северна Македонија отвори дебата за квалитетот на законодавството и инклузивноста на процесот, особено во однос на улогата на опозицијата и стручната јавност. Кратките рокови можат да создадат перцепција за ограничено влијание на Собранието врз законите. Ова ја отвора поширока дилема меѓу ефикасноста и демократичноста, при што балансот зависи од контекстот, транспарентноста и довербата на граѓаните.

1 Собрание на Република Северна Македонија, Деловник на Собранието на Република Северна Македонија, 24.11.2023. Линк: https://bit.ly/481xmaD.

Законодавната функција на Собранието, особено во услови на реформска агенда и европска интеграција, не е само технички процес туку и клучен дел од демократската легитимност на институциите. Начинот на кој се носат законите во Република Северна Македонија влијае врз довербата во Собранието и врз чувството на граѓаните дека одлуките се донесуваат со нивно знаење, учество и во нивен интерес.

1.1.2 Надзорната функција на собранието

Покрај законодавната функција, Собранието има клучна надзорна улога над извршната власт, при што Владата, иако избрана од парламентарното мнозинство, останува одговорна пред него. Оваа рамнотежа меѓу соработка и контрола е основен елемент на демократскиот систем утврден со Уставот од 1991 година. Надзорната функција се остварува преку различни механизми: пратенички прашања, надзорни расправи, интерпелации, анкетни комисии, прашање за доверба на Владата, разгледување извештаи на Владата и на независните институции, како и преку јавни расправи за конкретни политики. Овие механизми се дополнително уредени со Деловникот на Собранието, кој ја регулира постапката за надзор и парламентарна контрола.[2]

Во теорија, овие механизми обезбедуваат контрола врз извршната власт, ја зголемуваат транспарентноста и овозможуваат јавна одговорност. Преку пратенички прашања, Владата треба да даде одговори за своите политики и постапки. Преку анкетни комисии можат да се истражуваат одредени случаи или настани од јавен интерес. Интерпелацијата овозможува отворање расправа за одговорноста на конкретен носител на функција. Прашањето за доверба на Владата е најсилен инструмент за парламентарна контрола, бидејќи може да доведе до распуштање на Владата. Надзорните расправи, пак, служат за прибирање информации и стручни мислења за конкретна област од работата на извршната власт.

Историски гледано, македонското собрание поминало низ различни фази во однос на практикувањето на надзорната функција. Во првите години по независноста (1991-2001), Собранието често функционира во услови на силна доминација на извршната власт и ограничена институционална зрелост. По 2001 година и уставните измени поврзани со Охридскиот рамковен договор, се зајакна улогата на собраниските комисии и се прошириja можностите за расправа по чувствителни прашања од јавен интерес. Во поновиот период, особено по политичката криза од 2015 до 2017 година, прашањето за собранискиот надзор доби дополнителна тежина во јавната дебата, како дел од пошироките дискусии за владеење на правото и институционална одговорност. Сепак, во практиката, перцепцијата за ефективноста на надзорот во македонскиот контекст може да варира. Од една страна, надзорната улога на Собранието може да се смета за суштинска. Пратениците имаат на располагање солидна надзорна рамка што доколку доследно се практикува сериозно може да ги обликува составот и начинот на работа и отчетност на Владата. Успешен пример во последните неколку години е надзорната расправа во однос на примената на законските одредби на Законот за неевидентирани лица во матичната книга на родените, која резултираше со законски измени што овозможија лицата без документи да добијат правен идентитет. Поставувањето прашања од страна на пратениците создава притисок за отчетност, а постоењето на парламентарен надзор може да дејствува превентивно, поттикнувајќи повисок степен на отчетност кај носителите на извршни функции.

2 Парламентарен институт, Политичка контрола и надзор на собранието над владата и над други носители на јавни функции, 03.2014. Линк: https://bit.ly/4cpSDvY.

Од друга страна, се истакнува дека надзорот често останува формален или ограничен од партиската динамика. Силната политичка поларизација и немањето консензус околу клучни прашања помеѓу пратениците, како и партиската дисциплина и координацијата во рамките на пратеничките групи влијаат врз исходот на интерпелациите, надзорните расправи и анкетните комисии. Како пример за неуспешен обид за надзор во последните неколку години е работата на анкетна комисија за скандалот во ЈЗУ Универзитетска клиника за радиотерапија и онкологија. Оваа анкетна комисија заврши со два сета заклучоци, поради немањето соработка и консензус помеѓу пратениците на мнозинството и на опозицијата.

Дополнително, видливоста на надзорната функција во Република Северна Македонија зависи и од медиумското покривање и од интересот на јавноста. Доколку седниците и комисиските расправи не добијат пошироко внимание, нивното влијание врз перцепцијата на граѓаните може да биде намалено. Истовремено, ниската доверба во институциите, регистрирана во различни истражувања на јавното мислење во изминатата деценија, укажува дека дел од граѓаните не ја перципираат надзорната функција како доволно ефективна.[3]

Надзорната функција претставува важен индикатор за балансот на власта во македонскиот политички систем. Затоа, прашањето не е само дали постои надзор туку и каков е неговиот карактер, интензитет и реален ефект во конкретниот институционален контекст.

1.1.3 Претставничка и дебатна функција

Современите демократии настојуваат да ја прошират можноста за учество и помеѓу изборните циклуси. Така, граѓаните се вклучуваат преку:

- **јавни расправи за предлог-закони,**
- **граѓански иницијативи,**
- **петиции,**
- **комуникација со пратениците,**
- **средби со пратениците во локалните канцеларии за контакт со граѓани,**
- **учество преку граѓански организации и експертски тела.**

Во услови на европска интеграција, овие механизми добиваат дополнително значење. Дел од реформските процеси поврзани со усогласувањето со европското законодавство бараат консултации со засегнатите страни, стручната јавност и граѓанското општество. На тој начин, инклузивноста на законодавниот процес станува дел од пошироките стандарди на демократско управување што се поврзуваат со европската интеграција.[4] Прашањето е колку овие механизми имаат реално влијание врз конечните одлуки. Еден аргумент е дека постоењето на овие механизми само по себе е доказ за отвореност на системот. Законот предвидува јавни расправи, комисиите можат да повикаат експерти, а секој граѓанин формално може да се обрати до својот избран претставник. Во таа смисла, постои институционалната рамка за учество.

3 Јовевска Ѓорѓевиќ, А., Тренеска, Ј., Поглед на Собрание: перцепциите на граѓаните за работата на Собранието на Република Северна Македонија, Институт за демократија “Societas Civilis” Скопје (ИДСЦС), 2024. Линк: https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2024/10/MKD-TERENSKA_ANKETA_2024.pdf.

4 Kocevski, G. (2025). The Parliament of North Macedonia in the Advent of Accession Negotiations with the European Union: Bystander or Actor?. Central European Academy Law Review, 2(1), https://doi.org/10.62733/2024.1.125-146.

Друг аргумент е дека влијанието на граѓанското учество често е ограничено од политичкиот контекст, особено кога клучните одлуки се веќе договорени. Дополнително, ниската информираност и вклученост на граѓаните го доведуваат во прашање степенот на инклузивност на процесот.[5]

Се отвора дилема дали одговорноста за учество е кај граѓаните или кај институциите. Додека едни нагласуваат активна улога на граѓаните, други истакнуваат дека институциите проактивно треба да го поттикнуваат информираното учество, особено кај сложени реформски процеси. Јазот меѓу граѓаните и институциите произлегува од недоволна информираност, сложени процедури и недоверба. Во контекст на реформите на ЕУ, се поставува прашањето дали тие се доживуваат како заеднички демократски процес и дали постојат механизми што овозможуваат реално и значајно учество на граѓаните.[6]

1.2 Транспарентност и доверба

Транспарентноста е основа за доверба во институциите и подразбира не само објавување туку и достапни и разбирливи информации. Само така граѓаните можат да бидат информирани за законите, да ги следат процесите и да ги разберат последиците од одлуките. Формално, парламентите денес располагаат со повеќе механизми на отвореност отколку во минатото. Седниците се пренесуваат во живо, документите се објавуваат на интернет, дневниот ред е јавно достапен, а постојат и законски гаранции за пристап до информации од јавен карактер.[7]

Од една страна, ова може да се смета за доволно ниво на транспарентност. Од друга, се поставува прашањето дали формалната достапност значи и суштинска транспарентност. Суштинската транспарентност подразбира и објаснување на последиците од законите, односно како тие влијаат врз секојдневниот живот и зошто се неопходни реформите. Затоа се отвора дилема дали транспарентноста се мери според формалното исполнување или според реалното разбирање, искористување и учество на граѓаните.

Довербата во Собранието е клучен индикатор за демократскиот систем и зависи од начинот на кој функционира институцијата. Таа е поврзана со квалитетот на законите, транспарентноста, надзорот и јавната дебата.

5 Јовевска Ѓорѓевиќ, А., Тренеска, Ј., Поглед на Собрание: перцепциите на граѓаните за работата на Собранието на Република Северна Македонија, Институт за демократија “Societas Civilis” Скопје (ИДСЦС), 2024. Линк: https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2024/10/MKD-TERENSKA_ANKETA_2024.pdf.

6 Kocevski, G. (2025). The Parliament of North Macedonia in the Advent of Accession Negotiations with the European Union: Bystander or Actor?. Central European Academy Law Review, 2(1), https://doi.org/10.62733/2024.1.125-146.

7 Јовевска Ѓорѓевиќ, А., Тренеска, Ј., Извештај од фокус групи: јавната перцепција за работата на Собранието, довербата во јавните институции и политичките партии и квалитетот на животот во Северна Македонија, Институт за демократија “Societas Civilis” Скопје (ИДСЦС), 2025. Линк:https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2025/12/A4_MKD-FOKUS_GRUPI_2025.pdf.

Јовевска Ѓорѓевиќ, А., Тренеска, Ј., Поглед на Собрание: извештај од набљудувањето на квалитетот на дебатата во Собранието (јануари – јуни 2025), Институт за демократија “Societas Civilis” Скопје (ИДСЦС), 2025. Линк: https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2025/12/A4_Kvalitet_na_debata_jan_jun_2025MKD.pdf.

Еден аргумент е дека ниската доверба во Собранието се објаснува и со поширокиот политички контекст и поларизацијата, но и со конкретни перцепции за неговото функционирање, како партиското влијание и ограничената дебата. Информираноста може да влијае и на зголемена доверба и на поголема критичност. Довербата зависи од тоа дали граѓаните чувствуваат дека нивниот глас е реално претставен и како институцијата ги практикува своите овластувања.

Граѓанските организации често дејствуваат како посредници меѓу институциите и јавноста, обезбедувајќи експертиза и јавна дебата.

Се поставува прашањето дали граѓанските организации навистина ја претставуваат пошироката јавност, бидејќи често застапуваат специфични интереси и теми. Ограниченото учество на ист круг организации може да создаде впечаток на недоволна инклузивност и да ја задржи дебатата во тесен круг, наместо да ја прошири кон граѓаните.

1.3 Аргументи

Опција	Аргументи „за“/Можности	Аргументи „против“/Предизвици
Собранието како центар на политичко одлучување	Без одлука на Собранието не може да се донесе закон, буџет на државата, ниту да функционира Владата.	Во практиката, клучните одлуки често се обликуваат во извршната власт или во партиските структури.
Поголема автономија на пратениците	Автономните пратеници можат посуштински да дебатираат, предлагаат амандмани и да вршат контрола.	Преголемата автономија може да ја ослаби кохезијата на парламентарното мнозинство, да ја намали предвидливоста на политичкото одлучување и да ја отежне одговорноста на партиите за политиките што ги ветиле пред граѓаните.
Редовна законодавна постапка	Овозможува подетална анализа, поширока дебата и поголема вклученост на различни актери.	Подолгата постапка може да го забави донесувањето закони во периоди на итност или реформи.
Скратена и итна постапка	Овозможува побрзо усвојување закони кога постојат итни потреби или меѓународни обврски.	Може да создаде перцепција за недоволна инклузивност и ограничено влијание врз конечниот текст.
Брзина во усогласувањето со ЕУ	Ја зајакнува способноста на државата навремено да ги исполнува обврските од европската интеграција.	Може да го намали просторот за суштинска јавна и собраниска дебата, а со тоа и можноста за соодветно приспособување на европските решенија кон домашниот контекст.
Силна надзорна функција на Собранието	Преку прашања, интерпелации, надзорни расправи и анкетни комисии се зголемува отчетноста на извршната власт.	Доколку надзорот се користи за политичка конфронтација, може да доведе до блокади и партизација, а при стабилна поддршка на Владата од мнозинството – да остане формален и ограничен.

Јавна расправа како простор за широка дискусија	Може да овозможи поширока вклученост на граѓаните, експертите и засегнатите страни, да го подобри квалитетот на законите и да придонесе за поголема доверба во процесот на донесување одлуки.	Затоа што заклучоците и препораките од јавната расправа не се задолжителни, постои ризик таа да се сведе на формално консултирање без реално влијание врз конечниот текст, а притоа да придонесе за одолжување на законодавниот процес.
Опозицијата како коректив во законодавниот процес	Може да придонесе за подобра контрола на мнозинството, поквалитетни амандмани и поотворена расправа за спорните законски решенија.	Ако улогата на опозицијата се сведува главно на блокирање или одолжување, тоа може да го забави процесот без суштинско подобрување на законите.
Вклучување на граѓаните во работата на Собранието	Поголемото вклучување на граѓаните може да придонесе за подобро разбирање на јавните потреби, поквалитетни законски решенија и поголема доверба во процесот на одлучување.	Нивното реално влијание често зависи од политичкиот контекст и од подготвеноста на институциите навистина да ги земат предвид изнесените ставови и предлози.
Проактивна улога на институциите во вклучувањето на граѓаните	Активното информирање и приближување на процесите може да ја зголеми вклученоста и довербата.	Ако институциите не вложуваат напор, учеството останува формално и ограничено на мал број активни граѓани.
Формална транспарентност	Објавувањето документи, дневен ред и преносите на седници обезбедуваат основно ниво на отвореност.	Формалната достапност не значи секогаш и реална разбирливост за пошироката јавност.
Суштинска транспарентност	Објаснувањето на последиците од законите им помага на граѓаните да разберат како реформите влијаат врз нивниот живот.	Постои ризик јавноста да добие селективна слика за законските решенија со цел насочување на јавната перцепција.
Поголема информираност на граѓаните	Подобрата информираност може да придонесе за поголема вклученост и поодговорна јавна дебата.	Зголемувањето на количеството информации не гарантира и суштинска информираност, особено ако граѓаните немаат доволно јасни, разбирливи и споредливи податоци.
Граѓански организации како посредници	Тие обезбедуваат експертиза, јавна дебата и артикулација на интересите на специфични групи.	Може да се појави перцепција дека тие претставуваат тесен круг од граѓанството, а не пошироката јавност.

2. Работните тела на Собранието на Република Северна Македонија и процесот на пристапување кон ЕУ

2.1 Функционирањето на Собранието во процесот на ЕУ

Европската интеграција бара брзо усогласување на законодавството, при што Собранието има двојна улога да обезбеди ефикасност и демократска легитимност преку транспарентност, јавна расправа и вклученост на засегнатите страни. Една од централните дилеми во овој процес е односот меѓу брзината и демократичноста. Аргументите во прилог на забрзано носење закони поврзани со европската агенда укажуваат дека усогласувањето често има технички карактер и дека динамиката на преговарачкиот процес бара одредено темпо. Доколку законите не се усвојуваат навремено, може да дојде до застој во интеграцијата.

Од друга страна, се нагласува дека секој закон, дури и кога е со „европско знаменце“, има конкретни општествени и политички последици. Начинот на кој се имплементираат европските стандарди може да варира и да отвори простор за различни решенија.[8] Директното и буквално транспонирање на европското законодавство во домашен контекст, без доволно приспособување кон локалните институционални, политички и општествени услови, може да создаде дополнителни тешкотии во примената. Оттука, јавната расправа и собраниската дебата не се само формалност туку и суштински дел на реформскиот процес.

Реформската агенда на ЕУ подразбира усогласување на законодавството со европското право, но и зајакнување на институционалните стандарди, вклучително и отчетноста, јавноста на работата и квалитетот на законодавниот процес. Собранието има централна улога во транспонирањето на европските директиви и во надзорот врз спроведувањето на реформските обврски, што ја прави транспарентноста не само внатрешно демократско прашање туку и дел од пошироките европски стандарди за добро владеење.

Забрзаните законски постапки го ограничуваат просторот за јавна дебата и можат да влијаат врз разбирањето и перцепцијата на реформите кај граѓаните. Недоволната информираност може да доведе реформите да се доживуваат како надворешен притисок, а се отвора и прашањето дали „усогласувањето со ЕУ“ се гледа како технички или како политички процес што бара поширока дискусија.

8 Cygan A. (2021) Participation by national parliaments in the EU legislative process. ERA Forum Journal of the Academy of European Law, 22 (3). Линк: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8330181/#Sec8.

Во овој контекст, собранието има важна улога како посредник меѓу меѓународните обврски и домашната јавност. Преку собранискаta дебата, реформите можат да добијат поширока политичка легитимност. Истовремено, премногу долгите и конфликтни расправи можат да ја забават динамиката на реформите.

Балансот меѓу брзината и инклузивноста не е едноставен, бидејќи поголемата ефикасност може да го ограничи просторот за дебата, додека подолгите постапки можат да ја намалат динамиката. Начинот на кој Собранието го постигнува овој баланс влијае врз перцепцијата на граѓаните и нивното чувство на вклученост, при што реформската агенда е тест за неговата способност да биде и ефикасен и демократски форум.

2.2 Клучните работни тела на Собранието во процесот на пристапување кон ЕУ

Во институционална смисла, процесот на евроинтеграција во рамките на Собранието е структуриран околу неколку клучни собраниски тела. Централно место зазема **Комисијата за европски прашања**, како матично работно тело задолжено за следење на целокупниот процес на усогласување на националното законодавство со правото на Европската унија (*acquis communautaire*).[9] Комисијата ги разгледува сите предлог-закони што имаат европска димензија, дава мислења во однос на степенот на усогласеност со европските стандарди и претставува филтер преку кој реформските законски пакети поминуваат пред нивното усвојување на пленарна седница.

Покрај Комисијата, значајна координациска и консултативна функција има **Националниот совет за европска интеграција**. Овој совет претставува поширока платформа што ги вклучува не само пратениците туку и претставници на Владата, експертската јавност и граѓанскиот сектор. Неговата улога е да обезбеди поширок политички и општествен консензус околу европската перспектива на државата, да отвора стратешки дебати и да ги следи клучните реформски приоритети. Според воспоставената практика, со Националниот совет традиционално претседава пратеник од редовите на опозицијата, со цел да се поттикне поширок политички консензус и вклученост на различните политички чинители во процесот. Во услови на политичка поларизација, ваков формат е особено важен како механизам за градење на стабилна, натпартиска поддршка за реформската агенда.[10]

Меѓународната парламентарна димензија на евроинтегративниот процес се остварува преку **Заедничката парламентарна комисија меѓу Република Северна Македонија и Европската унија**, која функционира како рамка за редовен политички дијалог со Европскиот парламент. Овој механизам овозможува директна комуникација меѓу пратениците од двете страни, размена на ставови за напредокот во реформите и артикулација на очекувањата поврзани со пристапниот процес. На тој начин, Собранието не е само внатрешен законодавен актер туку и активен учесник во европската парламентарна дипломатија.

9 Влада на Република Македонија, Секретаријат за Евроски Прашања, Институционална платформа и принципи за водење на преговорите за пристапување на Република Македонија во Европската унија, 11.2007. Линк: https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/pregovori-i-nova-metodologija-file-GrBh.pdf.

10 Собрание на Република Македонија, Резолуција за приоритетите во 2009 година за пристапувањето на Република Македонија во Европската унија, 15.12.2008. Линк: https://portal.mdt.gov.mk/post-body-files/registar-na-dokumenti-i-file-pbtn.pdf.

Собранието е клучно за демократската верификација на реформската агенда на ЕУ, обезбедувајќи правен и политички легитимитет преку гласање и дебата. Активната собраниска улога спречува интеграцијата да се сведе на административен процес и преку својата институционална структура, односно преку Комисијата за европски прашања, Националниот совет за европска интеграција и интерпарламентарната соработка со Европскиот парламент ја потврдува неговата централна позиција во приближувањето кон ЕУ.

2.3 Компаративна перспектива (Хрватска-Словенија-Албанија)

Европската интеграција, во најпрактична смисла, се претвора во законодавна работа: усвојување нови закони, измени на постојните и приспособување на институционалните правила кон стандардите на ЕУ. Во таков процес, Собранието се соочува со двоен притисок: од една страна, потреба за брзина и исполнување рокови, а од друга страна, потреба за демократска расправа, јавност и легитимитет. Речиси сите парламентарни системи имаат алатки што овозможуваат забрзано носење закони; разликите се во тоа како се дефинираат условите, кој одлучува и што се скратува (време, фази, јавна расправа).[11]

Во Република Северна Македонија, Деловникот на Собранието изречно предвидува можност предлог-закон да се разгледува по скратена постапка кога не станува збор за сложено или обемно усогласување со правото на Европската унија. Во скратената постапка се скратуваат речиси сите временски рокови и се поедноставува текот на разгледување на законот во споредба со редовната постапка. Наместо постапката да се одвива низ повеќе последователни фази со рокови од неколку дена или недели, скратената постапка предвидува матичното работно тело и Законодавно-правната комисија да расправаат веднаш (во рок од 6 до 24 часа), нивната седница да заврши во рок од три дена, а второто и третото читање да се одржат на иста седница, при што амандмани можат да се поднесуваат до почетокот на третото читање. Во редовната постапка, пак, првото читање се одвива во подолги рокови, седница на Собранието за прво читање се одржува во рок од 10 до 20 работни дена, постои можност за јавна дискусија за закони од поширок интерес, амандманите се поднесуваат во однапред утврдени рокови, а второто и третото читање по правило се одвиваат во одвоени фази, со дополнителни извештаи и усогласувања.

Деловникот предвидува посебен и временски ограничен режим за законите поврзани со усогласување со ЕУ, со кратки рокови за расправа и ограничено време за говор. Ова овозможува побрзо донесување, но и поограничена дебата. Избраните компаративни примери не се случајни: Словенија како регионален лидер, Хрватска со сличен пристапен модел и Албанија како најнапредна во тековните преговори. Целта не е рангирање, туку да се прикажат различните пристапи кон забрзување и да се осветлат дилемите во македонското собрание.

11 А. Купс, Ј., Костеа, С., Пелоси, Г., Ришко, В., Стрелков, А., Тентлер, М., Парламентите во процесот на проширување на ЕУ: Зајакнување на капацитетите на парламентите на земјите-пристапнички во рамките на методологијата за проширување што еволуира (Parliaments in the EU enlargement process: Strengthening capacities of accession country parliaments under the evolving enlargement methodology), Европски Парламент, 01.2025. Линк: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/754467/EXPO_STU(2025)754467_EN.pdf.

2.3.1 Хрватска: итна постапка како јасно видлива парламентарна одлука

Хрватскиот Сабор има јасно опишана итна (или *urgentna*) постапка. Барањето за усвојување закон по итна постапка се поднесува до претседателот на Саборот најдоцна 24 часа пред потврдување на дневниот ред, а за него се одлучува со гласање при утврдување/дополнување на дневниот ред. Ова е важен компаративен момент затоа што „брзината“ станува видлива како конкретна парламентарна одлука: итноста не е само административно-техничко прашање туку и нешто за кое собранието експлицитно решава во рамките на управувањето со дневниот ред. Главниот предизвик за граѓаните останува да разберат зошто мнозинството инсистира на итноста на законот и што всушност се менува со таа брзина. Во однос на македонскиот контекст, овој пример може да помогне во разбирање на прашањето „каде е точката на одговорност“ кога процесот се забрзува и дали граѓаните ја гледаат одлуката за забрзување како јасен политички чекор што може да се објасни и јавноста да го следи или забрзувањето се перципира како „рутина“ што се случува без доволно разјаснување.

2.3.2 Словенија: забрзување преку скратување на фазите на расправа

Словенија нуди поинаков тип на процедурална јасност. Официјалниот опис на законодавната постапка наведува дека во скратена и итна постапка *не се одржува општа расправа*, а второто и третото читање се одржуваат на истата седница. Ова значи дека забрзувањето не подразбира само „пократки рокови“ туку и скратување или спојување на фазите на собраниската расправа. Од граѓанска перспектива, ова е клучен момент: со намалување на фазите, се ограничува времето во кое јавноста може да ја следи дебатата, да ги разбере аргументите и навремено да реагира помеѓу читањата. Словенечкиот модел, во компаративна смисла, покажува дека системот отворено може да каже што точно значи „итно/скратено“, односно помалку фази и помалку општа расправа. Така, јавноста може да согледа дали конкретниот закон е таков што може да го оправда тоа скратување или сепак бара подолга расправа.

Во македонски услови, ова го разјаснува прашањето што најчесто стои зад јавните критики: дали забрзаните постапки (воопшто и особено во рамките на усогласувањето со ЕУ) реално го стеснуваат просторот за дебата и амандмани и дали тоа е „прифатлива цена“ за динамика и ефикасност.

2.3.3 Албанија: забрзување со „минимален временски праг“ како заштитна рамка

Албанија е интересна поради уставното решение што овозможува таканаречена забрзана процедура, но со поставен минимум: разгледување/одобрување по забрзана постапка може да побара Владата (Совет на министри) или петтина од пратениците, но „не порано од една недела од почетокот на разгледувањето“.[12] Овој „минимален прозорец“ може да се чита како обид забрзувањето да не значи и целосно „изненадување“. Дури и кога постои итност, постои најмалку една недела за јавноста, медиумите и засегнатите страни да дознаат што се предлага и да формираат став. Секако, една недела може да биде недоволна за сложени и чувствителни реформи, но компаративната вредност на примерот е токму во дилемата околу брзината на процесот наспроти неговата предвидливост и јасност.

Сите овие аспекти се особено важни за усогласувањето со ЕУ, затоа што тоа често се доживува како процес што мора да биде брз. Компарацијата покажува дека прашањето не е дали брзина е дозволена (таа е дозволена речиси насекаде), туку како се обезбедува јасност, предвидливост и јавна расправа во услови на забрзување.

12 Тренеска, Ј., Хармонизација на националното законодавство со правото на ЕУ: Компаративен преглед на Северна Македонија со Албанија и Србија (Harmonization of national legislation with EU Law: Comparative overview of North Macedonia with Albania and Serbia)), Институт за демократија Societas Civilis” Скопје (ИДСЦС), 12.2023. Линк: https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2024/01/ENGHarmonizacija-na-nacionalnoto-zakonodavstvo-so-zakonodavstvoto-na-EU-7.pdf.

2.4 Аргументи

Опција	Аргументи „за“/Можности	Аргументи „против“/Предизвици
Забрзано усвојување закони на ЕУ	Овозможува навремено исполнување на обврските од процесот на ЕУ и избегнување застои.	Може да го ограничи просторот за собраниска дебата и јавна расправа.
Формална транспарентност (објавени информации)	Обезбедува институционален пристап до информации и формално ја исполнува обврската за отвореност.	Не гарантира дека граѓаните реално ги разбираат законите и нивните последици.
Суштинска транспарентност (објаснување и разбирање)	Ја зголемува информираноста и овозможува поголема јавна вклученост во процесот.	Тешко е да се повлече јасна граница меѓу објаснување и интерпретација, па постои ризик јавноста да добие насочена слика за законските решенија.
Собраниска дебата и подолга постапка	Обезбедува поголем легитимитет и можност за вклучување на различни засегнати страни.	Може да ја забави динамиката на реформите и да влијае врз темпото на интеграција.
Јасно видлива одлука за итност (Хрватска)	Ја зголемува политичката одговорност и транспарентноста на одлуката за забрзување.	Може да се користи од мнозинството без суштинско образложение.
Скратување на фазите на расправа (Словенија)	Ја зголемува ефикасноста преку побрзо носење закони.	Го намалува времето за јавноста да ја следи и да ја разбере дебатата.
Минимален временски праг (Албанија)	Обезбедува минимум време за информирање и реакција на јавноста.	Може да биде недоволен за сложени и чувствителни законски решенија.
Собранието како посредник меѓу обврските на ЕУ и домашната јавност	Преку собраниска дебата и јавна расправа, реформите можат да бидат подобро објаснети и прифатени во домашниот контекст.	Ако просторот за дебата е премногу ограничен или ако позициите се однапред утврдени, собранието може да изгледа институција што формално ги потврдува обврските, отколку како место за нивно суштинско преиспитување.
Приспособување на решенијата на ЕУ кон домашниот контекст	Собраниската расправа може да помогне европските стандарди да се преведат во решенија што подобро одговараат на домашните институционални, политички и општествени услови.	Премногу широки интерпретации и дополнителни адаптации можат да го забават процесот и да создадат ризик од несоодветно усогласување.
Баланс меѓу ефикасност и демократичност	Овозможува истовремено напредок во реформите и зачувување на демократските стандарди.	Тешко се постигнува во услови на политичка поларизација и временски притисок.