

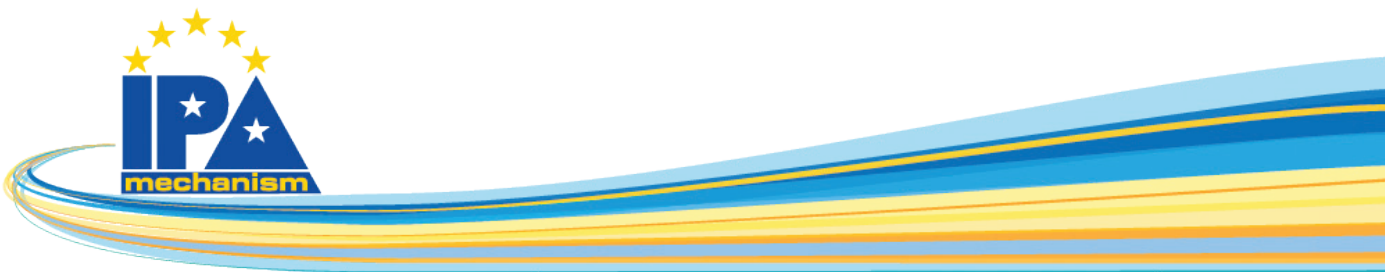
“ЕФЕКТИВЕН СОБРАНИСКИ НАДЗОР? ОТСЛИКУВАЊЕ НА РЕАЛНОСТА ВО ПРОЦЕСОТ НА ПРАВНА ХАРМОНИЗАЦИЈА СО ЕУ”

Проектот “Улогата на Собранието во процесот на пристапување кон ЕУ”, е имплементиран во рамки на проектот „ИПА2 Механизам на граѓанските организации“ спроведен од Евротинк, Еко-свест, Реактор и Зенит.

Овој документ е продуциран со финансиска поддршка од Европската Унија ИПА Програма за граѓанско општество и медиуми 2014, грант број IPA / 2015 / 370-964. За содржината на овој документ целосно е одговорен Институтот за Демократија “Социетас Цивилис” – Скопје и во никој случај не ги рефлектира ставовите на Европската Унија.



Проектот ИПА 2 Механизам за граѓанските организации е спроведуван од ЕВРО-ТИНК, Еко-свест, Реактор и Зенит. Овој проект е финансиран од Европската Унија, ИПА Програма за граѓанско општество и медиуми 2014, грант број IPA / 2015 / 370-964, ИПА 2 Механизам за граѓанските организации (IPA2CSO).





Вовед

Тековната политичка и институционална криза негативно се одразува на напредокот на Македонија во процесот на европска интеграција. Покрај ова, кризата дополнително ја истакна потребата од унапредување на контролната и надзорната функција на Собранието на Република Македонија врз извршната власт. Во оваа насока се и коментарите изнесени во извештајот на Европската комисија од 2016 година.

Надзорната и контролната функција во хармонизација на законодавството е константно нарушена со прекумерната примена на итната/скратена постапка за донесување или изменување на закон, недоволно развиениот и ефективен систем на организација на собраниските работни тела, како и другите тела кои се дел од процесот, како и недоволното спроведување на консултативен процес со засегнатите страни, како што се истражувачки центри, граѓански организации и академски институции¹.

Како посебен сегмент поврзан со работата на Собранието, кој ќе се разгледува во овој документ за јавни политики, е улогата која Комисијата за европски прашања ја има во делот на хармонизација со правото на ЕУ, процес кој претставува усогласување на националното со зако-

нодавство на ЕУ. Комисијата за европски прашања ќе има централно место во оваа анализа имајќи ја предвид нејзината институционална поставеност и функција на надзор и коректив во процесот на правна хармонизација. Посебен акцент во анализата, кога станува збор за усогласување, е ставен на работата на Комисијата и почитувањето на пропишаните процедури согласно Деловникот. Покрај ова, анализата ќе се осврне на вклучувањето на засегнатите страни во работата на Комисијата во делот на следење на процесот на хармонизација на законодавството.

Истражувањето беше спроведено преку анализа на примарни податоци добиени по спроведување на 11 полу-структурирани интервјуа со експерти, истражувачи од граѓанскиот сектор како и поранешни и актуелни пратеници. Покрај тоа, беа анализирани и секундарни податоци - како што се извештаи од седници на Собрание и Комисијата за европски прашања, Деловникот за работа на Собранието, Законот за Собрание, други соодветни законски и подзаконски акти, како и претходно спроведени сродни истражувања. Временската рамка која е опфатена со ова истражување е 2014-2016 година, односно мандатот на последниот пратенички состав.

Легитимитет и ефикасност во надзорот на првната хармонизација

Согласно делокругот на работа, Комисијата за европски прашања треба да обезбеди

1 Стратегија за проширување на Европската Унија од 2015 година. За подетални информации, види https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_strategy_paper_en.pdf





Проектот ИПА 2 Механизам за граѓанските организации е спроведуван од ЕВРО-ТИНК, Еко-свест, Реактор и Зенит. Овој проект е финансиран од Европската Унија, ИПА Програма за граѓанско општество и медиуми 2014, грант број IPA / 2015 / 370-964, ИПА 2 Механизам за граѓанските организации (IPA2CSO).

надзор и да предлага мерки за унапредување на процесот на правна хармонизација, како и да дава мислења и предлози поврзани со истиот. При доставувањето на закон во Собранието, со кој се врши хармонизација на законодавството, се поднесува изјава за усогласеност која содржи полн назив на европскиот акт со кој се врши усогласувањето, основни податоци за усогласувањето и коресподентна табела. Во коресподентната табела детално се наведени сите членови од Предлог законот во процедура и од европскиот акт, со кои се врши усогласувањето.

Од спроведениот мониторинг на потребната документација, која се испраќа во прилог на законскиот акт во Комисијата за европски прашања, може да се заклучи дека ова правило во целост се почитува. Притоа, битно е да се напомене дека тука станува збор за техничка проверка на доставена документација, без притоа да се навлегува во квалитетот на истата. Согласно Деловникот, доколку Комисијата за европски прашања оцени дека Предлог законот не е усогласен со правото на ЕУ, постапката за негово донесување би можела да запре и Собранието не би можело да продолжи да го разгледува и да го донесе законот се додека не се постигне усогласеноста на истиот. Одлуката на Комисија е задолжителна.

Националниот совет за евроинтеграции се вклучува во овој процес со тоа што организира јавни расправи за одредени Предлог закони со кои се врши хармонизацијата. Единствената разлика во однос на Комисијата е таа што заклучоците на Националниот совет од овие јавни расправи не се задолжителни за Собранието, туку советодавни. Ова надополнување,

често преминува и во преклопување на надлежностите на двете тела. Имајќи предвид дека Националниот совет е квази-парламентарно тело формирано во функцијата на преговорите со ЕУ, во периодот до започнување на истото, капацитетите креирани да служат на ова тело може да се искористат за зајакнување на работата на Комисијата за европски прашања во делот на надзор и унапредување на процесот на правна хармонизација. На овој начин, во целост би се искористиле постојните капацитети на собраниските служби во делот на европската интеграција и Собранието би можело повторно да ја обезбеди потребната контрола и рамнотежа на извршната власт во делот на правната хармонизација. Во прилог на ова оди и фактот дека процесот на правна хармонизација опфаќа широк спектар на јавни политики за кои постојниот кадар од тројца државни службеници, со кои моментално оперира Комисијата за европски прашања, е недоволен за ефикасно извршување на оваа функција.

Интересно е да се напомене дека постои дискрепанца меѓу овластувањата кои ги има Комисијата за европски прашања согласно Деловникот на Собранието и досегашната воспоставена пракса. Имено, Комисија ги разгледува Предлог законите со кои се врши усогласување само во прво читање откако легислативниот акт ќе биде доставен од страна на овластениот предлагач, кој во најголем број на случаи е Владата. Сите измени кои се случуваат во понатамошната законодавна постапка не се разгледуваат и нивната усогласеност понатаму не се оценува. Од ова може да се заклучи дека законските предлози кои влегуваат во Собранието под ознаката европски, нужно не подразбира дека на





крајот од законодавната постапка, стануваат закон во согласност со усогласената ЕУ регулатива. Ова е од едноствана причина, што Комисијата за европски прашања не ја верификува усогласеноста на законот во финална фаза, туку само во прво читање. Битно е да се напомене дека ова не е регулирано во Деловникот како задолжително, туку напротив, Деловникот дава слобода на Комисијата да ги разгледува законските акти кои произлегуваат од Национална програма за усвојување на правото на Европската Унија со кои се врши усогласување и во натамошните фази од нивното донесување. Во овој момент зависи од проценката на Претседателот на Комисијата како и од останатите членови на оваа Комисија, дали ќе има разгледувањето на овие законски решенија и во останатите законодавни фази. Меѓутоа и покрај немањето на пречка истото воопшто не се практикувало во анализираниот период.

Вознемирувачка парламентарна пракса

Во анализираниот период, Комисијата за европски прашања има закажано вкупно 32 седници, од кои 5 неуспева да ги заврши. На овие седници биле закажани вкупно 39 точки на дневен ред од кои 17 точки се однесуваат на закони за усогласување со правото на ЕУ, 9 јавни расправи и 13 друг тип на точки кои опфаќаат усвојување и преглед на спроведувањето на Национална програма за усвојување на правото на Европската Унија, презентација на програма и приоритети од страна на земјата претседавач со Советот

на Европската Унија, и усвојување на извештај на Европската комисија.

Активноста на овој парламентарен состав во однос на усвојувањето на законите со кои се усогласува македонското со правото на Европската Унија е незначителна. Од 58 законски акти кои биле предвидени да бидат донесени во 2016 година согласно Национална програма за усвојување на правото на Европската Унија, изготвена од страна на Секретаријатот за европски прашања, низ Комисијата на европски прашања е поминат само 1, и тоа е Законот за изменување и дополнување на Законот за органско земјоделско производство. Од ова можеме да заклучиме дека за 2016 година се обезбедува само 1.7% реализација на испланираното. Оваа статистика е согласно законските акти кои пристигнуваат во Собранието како европски, се доставуваат со изјава за усогласеност и кореспондентна табела, а се означуваат со европско знаменце, што претставува ознака дека тоа законско решение произлегува од НПАА и претставува усогласување со правото на ЕУ. Доколку длабински се разгледаат податоците од Собранието претставени во годишните извештаи за работата на Собранието може да се воочи една сосема различна слика. Имено, извештајот од 2016 покажува дека Собранието донело вкупно 14 закони кои произлегуваат од НПАА и претставуваат усогласување со правото на ЕУ. Притоа, покрај горенаведениот закон, симптоматично е што ниеден од преостанатите 13 закони не е разгледуван на седница на Комисија за европски прашања, за истите нема европско знаменце, нема изјава за усогласеност ниту кореспондентна табела, иако се прикажани како „европски“ закони во Извештајот. Пред



Проектот ИПА 2 Механизам за граѓанските организации е спроведуван од ЕВРО-ТИНК, Еко-свест, Реактор и Зенит. Овој проект е финансиран од Европската Унија, ИПА Програма за граѓанско општество и медиуми 2014, грант број IPA / 2015 / 370-964, ИПА 2 Механизам за граѓанските организации (IPA2CSO).

да влезе во собраниска процедура, така нареченото означување на законите како европски, односно поставувањето на европското знаменце се врши од страна на Генералниот секретаријат на Владата по најава од страна на Секретаријатот за европски прашања. Ова разлика е воочлива и за 2015 и за 2014 година. На седница на Комисијата во 2015 година се разгледувани вкупно 9 законски акти, додека во 2014 година 6. За споредба, годишните из-

вештаи на Собранието покажуваат дека во 2015 се усогласувале вкупно 29 односно 11 закони во 2014 година. Ова претставува загрижувачка пракса, особено бидејќи во членот 79 од Деловникот за работа на Собранието експлицитно е наведено дека Собранието не може да расправа по предлог на закон со кој се врши усогласување доколку претходно не го разгледала Комисијата за европски прашања.



Волјата на Претседателот на Комисијата клучна за учеството на засегнати страни

На секоја од седниците на Комисијата за европски прашања на кои се разгледува Предлог закон со кој се врши усогласување со правото на ЕУ се покануваат овластени претставници од страна на предлагачот кој во најголем број случаи е Владата, потоа претставници од Секретаријатот за европски прашања,

Министерството за надворешни работи, како и претставници од Делегација на европската комисија. Одлуката дали ќе присуствуваат на седницата и воедно ќе одговорат позитивно на поканата за Законодавниот дом останува нивна од причина што собранискиот Деловник не предвидува задолжително присуство на сите овие претставници. Според податоците кои ги обработивме за потребите на оваа анализа, учеството на претставници на Владата во работата на Комисијата за европски прашања на највисоко ниво (министер или потпретседател на Влада) е значителна односно тие учествувале во работата на Комисијата при разгледување





на 20 точки на дневен ред, од кои 7 јавни расправи и 13 други точки, заменици министри учествувале во работата на Комисијата на 13 точки на дневниот ред, од кои 12 се однесуваат на усогласување на законодавство и на една јавна расправа. Додека пак, директори или државни советници се јавуваат како претставници на Владата на 8 точки на дневен ред во Комисијата, од кои 6 се однесуваат на законски решенија, а 2 на јавни расправи. Ова сугерира дека на седниците на кои се врши усогласување на националното законодавство на ЕУ не е пракса Владата да е претставена од највисокото политичко ниво, туку најчесто е претставена на пониско ниво преку соодветниот директор на јавна институција, државен советник или заменик министер. Кога пак станува збор за јавни расправи и други седници кои опфаќаат теми како презентација на програма и приоритети од страна на земјата претседавач со Советот на Европската Унија, преглед на спроведувањето на Национална програма за усвојување на правото на Европската Унија, Владата скоро секогаш е претставена на највисоко политичко ниво т.е. од страна на министер или потпретседател на Влада.

Постојната законска рамка предвидува повеќе механизми за вклучување на засегнати страни. Основниот механизам со кој се овозможува нивно учество е покана од страна на претседателот на Комисијата за присуство на седницата на работното тело. Меѓутоа, ова арбитрано право на Претседателот да одлучува, дали ќе покани засегнати страни или не, довело до ситуација во која во текот на целиот изминат мандат на Комисијата за европски прашања ниту еден надворешен учесник не бил вклучен во работата преку овој

механизам. Во насока на поефикасно и поквалитетно извршување на својата работа и подигнување на нивото на дебата поврзана со процесот на европска интеграција на Македонија, мора да се воспостави пракса/механизам по која засегнатите страни можат да учествуваат во работата на Комисија и тоа да не зависи единствено од волјата на еден член, во овој случај, претседателот на Комисијата. Во оваа насока е и искористувањето на останатите механизми за вклучување на засегнатите страни. Имено, Комисијата за европски прашања кога станува збор за разгледување на Предлог закони за усогласување со правото на ЕУ, нема организирано ниту една надзорна расправа или јавна дискусија. Оваа темна слика за транспарентноста во работата на Комисијата и отвореноста на истата за вклучување засегнати страни се подобрува само во случаите на организирање јавни расправи. Во анализираниот период, Комисијата, самостојно или во соработка со Националниот совет за евроинтеграции, има организирано 9 јавни расправи, од кои една е организирана во 2014 година, 5 се организирани во 2015 година и 3 во 2016 година. На јавните расправи учество земаат голем број засегнати страни. Меѓутоа, лошиот впечаток останува имајќи го предвид податокот дека само една од јавните расправи е посветена на законско решение со кое се врши усогласување на националното законодавство на Европската Унија.

Учеството на засегнати страни во работата на Собранието може квалитативно да придонесе за подобрување на работата на Комисијата, во делот на правната хармонизација, а и на Собранието, генерално, со подготовка на стручни мислења и анализи



Проектот ИПА 2 Механизам за граѓанските организации е спроведуван од ЕВРО-ТИНК, Еко-свест, Реактор и Зенит. Овој проект е финансиран од Европската Унија, ИПА Програма за граѓанско општество и медиуми 2014, грант број IPA / 2015 / 370-964, ИПА 2 Механизам за граѓанските организации (IPA2CSO).

на јавните политики. Притоа, имајќи ги предвид претходно опишаните капацитети на Комисијата за европски прашања, во однос на прашањата поврзани со надзор и унапредување на процесот на правна хармонизација, учеството на засегнати страни може значително да придонесе кон унапредување на работата на Комисијата, пред се во насока на надополнување на анализите подготвени од страна на Парламентарниот институт, тело чии обврски опфаќаат изработка на анализи за потребите на пратениците. Како ефикасен начин за вклучување на засегнатите страни, како и за олеснување на работата на Комисијата за европски прашања во процесот на повикување на истите и креирање на мрежа на соработници, е организирање на засегнатите страни според поглавјата од преговарачкиот процес. Засегнатите страни може да бидат евидентирани на регистар, кон којшто би се приклучиле преку пројавување на интерес. Евидентирањето во регистарот може да биде условено со соодветни критериуми за капацитетите на оние кои пројавиле интерес. Во зависност од тоа кое законско решение е на дневен ред, засегнатите страни кои имаат експертиза/интерес за одреденото поглавје може да бидат повикани да се вклучат во работата на Комисијата и на тој начин да придонесат за зголемување на квалитетот на процесот.

Како да се врати вистинската улога на Комисијата?

Загрижувачки е податокот дека Комисијата за европски прашања се заобиколува и притоа се оневозможува да ја

извршува својата примарна надзорна и контролна функција, имено, следење на процесот на усогласување на националното со законодавството на ЕУ. Голем број на законски решенија кои произлегуваат од Национална програма за усвојување на правото на Европската Унија и со кои се врши усогласување со правото на ЕУ пристигнуваат во Собранието без европско знаменце и без потребната пропратна документација. Исто така, загрижувачки е фактот што ниедна од политичките партии присутни во Собранието, не ја забележала оваа пракса и соодветно не интервенирала со препорака истата да се напушти во интерес на процесот на интеграција во Унијата. Комисија за европски прашања е единствено надлежна за оценка на усогласеноста на одреден законски акт со правото на ЕУ и единствено таа може да донесе обврзувачка одлука да се продолжи или да се сопре со понатамошната постапка во Собранието.

Во насока на враќање на својата вистинска улога и ефикасно извршување на контролна и надзорна функција, а со цел унапредувањето на процесот на правна хармонизација, Собранието на Република Македонија треба да ги земе предвид следниве препораки:

Проверка на усогласеноста на предлог законскиот акт со правото на ЕУ од страна на Комисијата за европски прашања во финалната законодавна фаза. Постоечката праксата - разгледување на предлог законскиот акт со кои се врши усогласување само во прво читање, треба да се унапреди и истата да се надополни со учество на Комисијата за европски прашања, до конечното усвојување на законското решение кое произлегува од Национална





програма за усвојување на правото на Европската Унија и со кое се врши усогласување. Комисијата е таа која треба да е последниот арбитер за оценка на усогласеноста пред законскиот акт финално да се гласа на пленарна седница.

Структурно обезбедување на учество на засегнатите страни во работата на Комисијата за европски прашања. Граѓанските организации, истражувачките центри и академската јавност можат квалитативно да ја подобрат работата на Комисија преку давање на мислења и подготовка на стручни анализи. Нивното учество во работата на Комисијата за европски прашања треба да биде обврзувачко и може да се организира согласно принципот на поглавјата за преговори.

Рационализирање на постојните капацитети кои се врзани со процесот на европски интеграции. До моментот на започнување на преговорите со ЕУ, креираните капацитетите во служба на Националниот совет за евроинтеграции да се искористат за зајакнување на улогата на Комисијата за европски прашања во делот на надзор и унапредување на процесот на правна хармонизација.