

Работата на Комисијата за европски прашања при хармонизација на законодавството во 2018-та година

Никола Г. Петровски, petrovskinikolag@gmail.com

Содржина

I. Вовед.....	1
II. Работата на Комисијата за европски прашања во 2018-та година	2
III. Наоди од квалитетот на дебатата во Комисијата за европски прашања во 2018-та година	6
IV. Листа со закони.....	9

Оваа публикација е изготвена со помош на Швајцарската агенција за поддршка и развој.

Содржината на публикацијата е одговорност единствено на Институт за демократија „Социетас Цивилис“ – Скопје (ИДСЦС) и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Швајцарската агенција за поддршка и развој

I. Вовед

Процесот на хармонизација на правото на ЕУ со законодавството на државата кандидат која претендира на членство во Унијата, е еден од основните услови за одредена држава да стане членка на Европската Унија. Без хармонизирано законодавство, што по себе подразбира усогласување на правните норми на Унијата со националното законодавство, државата не би можела да го следи политичкиот и економскиот развој на останатите членки. Многубројните стандарди кои ги има поставено Унијата се правила кои се директно поврзани со непреченото функционирање на заедничкиот пазар, демократското владеење, безбедноста, правдата, но и стандардот на живеење.

Хармонизација и унификација со правото на ЕУ се термини кои со години се присутни во јавниот дискурс во Македонија. Обврската за хармонизација кај нас е поставена во членот 68 од Спогодбата за стабилизација и асоцијација.¹ Со донесувањето на новиот Деловник на Собранието на Република Македонија во јули 2008-ма година, во членот 135 е предвидено дека содржината на секој предлог - закон со кој се врши усогласување треба да содржи и податоци за изворните акти на Европската унија со полн назив, број и датум, како и Изјава за усогласеност. Исто така овие предлог - закони во моментот кога ќе влезат во собраниска процедура се означуваат со знамето на Европската унија, како знак што ги прави да се разликуваат од останатите.²

Скоро во сите земји кои претендираат на членство во Европската Унија, хармонизацијата и унификацијата имаат иста улога и државите користат слични методи на усогласување на националното со европското право. Сепак, процесот не се однесува само на правото и правните прописи, туку под ова се подразбира усогласување на целото *acquis communautaire* кое опфаќа области како социјална политика, индустриска и транспортна политика, наука и истражување, енергетика, информатичко општество и медиуми, како и надворешни односи и безбедносна политика.

Клучни институции кои се вклучени во процесот се: Собранието со Комисијата за европски прашања (КЕП) и Националниот совет за евроинтеграции (НСЕИ), и Владата со Секретаријатот за европски прашања и Министерството за надворешни работи. Од корпусот на институции кои се вклучени во процесот на хармонизација, во овој документ ќе се осврнеме на работата на Комисијата за европски прашања, како матична комисија за законите со европско знаменце.³ Овој документ претставува анализа на работата на КЕП во 2018-та година преку индексот на квалитет на дебата и деск истражување.

¹ Спогодбата за стабилизација и асоцијација [[http://www.sep.gov.mk/data/file/SSA/SSA\(1\).pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/SSA/SSA(1).pdf)]

² Усогласување на законодавството [<https://www.sobranie.mk/usoglasuvanje-na-zakonodavstvoto.nspix>]

³ Со знаменце на ЕУ, се означуваат законските решенија кои произлегуваат од Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА) и претставува усогласување со правото на ЕУ [<https://www.sobranie.mk/usoglasuvanje-na-zakonodavstvoto.nspix>]

II. Работата на Комисијата за европски прашања во 2018-та година

Во рамки на Собранието постојат две тела кои имаат директна улога во процесот на хармонизација на законодавството и интервенирање во самиот процес - Комисијата за европски прашања и Националниот совет за евроинтеграции. НСЕИ, како тело беше формирано во 2007-ма година со цел истото да биде контратежа на КЕП, со тоа што претседател на Советот е секогаш пратеник од опозицијата. Неколку од поважните задачи на Националниот совет за евроинтеграции⁴ се да го следи и оценува текот на активностите за добивање членство на Република Северна Македонија во Европската унија, активно вклучување во процесот на преговори со давање мислења и насоки во врска со подготовките за започнување на преговорите, мислења и насоки за преговарачките позиции, разгледување и оценување на активностите на одделни членови вклучени во преговарачките тимови, одржување постојани консултации со шефот на преговарачкиот тим и министерот за надворешни работи и по потреба давање мислења за усогласување на законодавството на Република Македонија со правото на Европската унија.

Во процесот на донесување на законите со европско знаменце најважна улога има Комисијата за европски прашања, како работно тело на Собранието. Но, многу често се занемарува комисиската работа, која е неизоставен дел во процесот на одлучување на Собранието. Во случајот на КЕП, такво занемарување доведе до злоупотреба на собраниската процедура. На седници на Комисијата во 2015-та година разгледувани беа вкупно 9 законски акти, додека во 2014-та година 6. За споредба, годишните извештаи на Собранието покажуваат дека во 2015-та се усогласувале вкупно 29, односно 11 закони во 2014-та година. Оваа воспоставена пракса претставува кршење на Деловник, 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.⁵ Следењето на процедурата е особено важно поради тоа што со европското знаменце се приоритизираат и закони за кои е потребно одлучување со поголемо мнозинство од пратениците, отколку со просто мнозинство. Еден од таквите закони е Законот за јазиците на кој опозицијата се спротивстави и поднесе 35.563 амандмани на законот. Слична ситуација се случи со донесувањето на измените на Изборниот законик, предлог што беше изнесен од опозицијата, а едногласно беше изгласано од пратениците дека измените треба да се донесат по скратена постапка.

Комисијата за европски прашања е составена од претседател, четиринаесет члена и нивни заменици. КЕП ги разгледува прашањата што се однесуваат на следење на спроведувањето на Националната стратегија за интеграција на Република Северна Македонија во Европската унија; следење и поттикнување на процесот на усогласување на законодавството, како и предлага мерки за унапредување на постапките за усогласување, дава мислења и предлози за активностите на другите работни тела на Собранието и го насочува нивното внимание на прашања поврзани со

⁴ Одлука за основање на Националниот совет за евроинтеграции, ноември 2007,
<https://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/OdlukazaosnovanienaNSEI.docx>

⁵ Ефективен собраниски надзор? Отсликување на реалноста во процесот на правна хармонизација со ЕУ,
<https://bit.ly/2ZkYzA3>

приемот на Република Северна Македонија, следење на активностите на Владата и органите на државната управа; анализирање на последиците од пристапување на Република Северна Македонија во Европската унија и подготвува извештаи во врска со истите; предлагање и остварување на активности насочени кон информирање на јавноста за процесите на европската интеграција; соработката со соодветните комисији на другите земји и разгледува други прашања во врска со европската интеграција и приемот на Република Северна Македонија во Европската Унија.⁶

Во периодот од јануари до декември 2018-та година, во Собранието на Република Македонија на дневниот ред на 14 пленарни седници се нашле 22 предлог - закони со европско знаменце. За да расправа по точките од овие седници, Собранието се состанало 31 пат во текот на 2018-та година. Овие предлог - закони во моментот кога ќе влезат во собраниска процедура се означуваат со знамето на Европската унија, со цел да се разликуваат од останатите закони.

Од предложените закони, 19 се по редовна, а 3 по скратена постапка. Две од пленарните седници претставуваа продолженија на незавршени седници кои биле закажани во 2017-та година. Затоа, 20 предлог - закони од вкупно 22 закони со европско знаменце, **биле разгледани на седници на Комисијата за европски прашања во 2018-та година**. Останатите два закони кои биле ставени на дневен ред на пленарните седници на Собранието во 2018-та година, а биле закажани во 2017-та година, веќе се нашле на седниците на Комисијата за европски прашања кон крајот на 2017-та година. Станува збор за Предлог - законот за употреба на јазиците и Предлог – законот за рестриктивни мерки.

Од анализата на седниците на Комисијата за европски прашања, можеме да го издвоиме *Предлог - законот за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги*. Овој закон нема европско знаменце, но за истиот била организирана јавна расправа во КЕП, како закон со значење за евро-интеграцискиот процес на Северна Македонија. Организирањето на јавни расправи за законски промени кои не се означуваат како европски закони, но се поткрепа на интеграцискиот процес во ЕУ, е позитивна пракса која треба да биде почеста.

Процедура: Во членот 135 од Деловникот на Собранието на РМ се опишани насоки за содржината на предлогот законот т.е. вовед, текст на одредбите на законот и образложение на законот.

Во ставовите 3, 4 и 5 на членот 135 од Деловникот на Собранието на РМ е наведено дека воведот на предлог - законот може да содржи преглед на регулативи од други правни системи и усогласеност на предлогот со Европската Унија, преглед на законите што треба да се изменат со донесувањето на законот и прописите што треба да се донесат за спроведување на законот, како и други последици кои ќе произлезат од предложените решенија.

Доколку предлогот на закон содржи одредби со кои се врши усогласување со правото на Европската Унија, во воведот се наведуваат податоци за изворниот акт на Европската Унија со полн назив, број и датум, а со предлог законот се поднесува и изјава за усогласеност, потпис на

⁶ Комисија за европски прашања, <https://bit.ly/2VU6bHN>

надлежниот министер и јасно наведување на правниот акт на Европската Унија со кој е извршено усогласувањето.⁷

Табеларен приказ на предлог – закони со европско знаменце кои биле разгледувани на пленарни седници во 2018-та година и седници на Комисијата за европски прашања

Седница бр.	Назив на законот	КЕП	Постапка	ЕУ знаменце
15	Предлог на закон за употреба на јазиците - I читање	Да (2017)	Редовна	Да
26	Предлог – закон за рестриктивни мерки – II читање	Да (2017)	Редовна	Да
38	Предлог - закон за бесплатна правна помош (материјалот е повлечен)	Да	Редовна	Да
38	Предлог - закон за меѓународна и привремена заштита	Да	Редовна	Да
40	Предлог на закон за високото образование - I читање	Да	Редовна	Да
41	Предлог - закон за изменување и дополнување на Законот за оружјето	Да	Редовна	Да
45	Предлог - закон за странци - I читање	Да	Редовна	Да
45	Предлог на закон за енергетика - I читање	Да	Редовна	Да
50	Предлог на закон за спречување перење пари и финансирање на тероризам, по скратена постапка	Да	Редовна	Да
50	Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за превоз во патниот сообраќај - I читање	Да	Редовна	Да
50	Предлог на закон за работното време на мобилните работници во патниот сообраќај и уредите за запишување во патниот сообраќај - I читање	Да	Редовна	Да
51	Предлог на закон за ратификација на Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817 (1993) и 845 (1993) на Советот за безбедност на Обединетите нации, за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување на стратешко партнерство меѓу страните, по скратена постапка.	Да	Скратена	Да
53	Предлог на закон за изменување на Изборниот законик, по скратена постапка.	Да	Скратена	Да

⁷ Деловник на Собрание на РМ, член 135,

<https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf>

53	Предлог на закон за спречување и заштита од дискриминација - I читање	Да	Редовна	Да
57	Предлог-закон за изменување и дополнување на Царинскиот закон, по скратена постапка	Да	Скратена	Да
66	Предлог на закон за јавните набавки - I читање	Да	Редовна	Да
71	Предлог - закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на културното наследство	Да	Редовна	Да
71	Предлог- закон за фитофармација	Да	Редовна	Да
77	Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за судовите - I читање	Да	Редовна	Да
77	Предлог на закон за прекршоците - I читање	Да	Редовна	Да
77	Предлог на закон за Судскиот совет на Република Македонија - I читање	Да	Редовна	Да
77	Предлог на закон за управни спорови - I читање	Да	Редовна	Да
78	Предлог - закон за изменување и дополнување на Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги	Да	Редовна/ Јавна расправа	Не

Табела 1

Крарок преглед:

Во текот на 2018-та година во Собранието на Република Македонија, Комисијата за европски прашања одржала вкупно 18 седници на кои како точки на дневен ред преовладуваат закони кои претставуваат хармонизација со ЕУ законодавство, како и останати активности кои се во надлежност на комисијата.

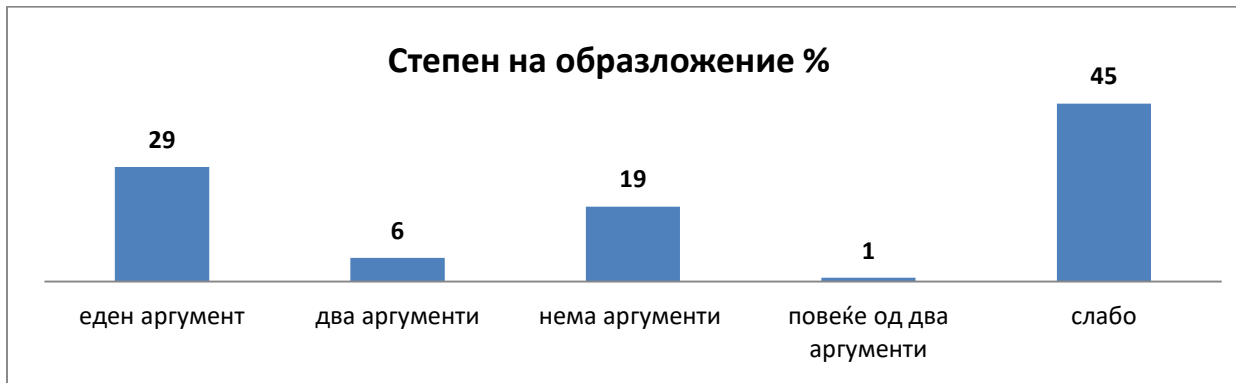
На одржаните 18 седници, од кои една е незавршена т.е. седницата за Извештајот на напредокот на Република Македонија од страна на Европската комисија за 2017-та година, предложени се вкупно 20 закони.

Од редоследот на седниците на Комисијата за европски прашања се одржала една јавна расправа, а предложени се 3 предлог - закони по скратена постапка, додека останатите 17 закони се во редовна постапка.

Видливо е дека вкупно 20 закони се предложени со европско знаменце пред Комисијата, а само еден закон е разгледуван на јавна расправа т.е. предлог - законот за изменување и дополнување на Законот за аудиовизуелни медиумски услуги. Се одржале 4 презентации и прикази на програми за европските процеси.

III. Наоди од квалитетот на дебатата во Комисијата за европски прашања во 2018-та година

Во изминатата година, во Комисијата не се дебатирале многу по предложените закони, освен за седници кои беа поврзани со договорот со Грција во однос на долгогодишниот спор со името на државата. Дебатирањето беше оставено за седниците на Собранието или во одредени случаи се потенцираше дека веќе е дискутирано по одреден предлог – закон во Собранието и не се наоѓаше потреба од дополнителна дискусија. Па така, во 45% од случаите на оние кои се јавиле за збор имале слабо образложение, а во 29% говорниците употребиле по еден аргумент во своите излагања. Додека пак во 19% говорниците не употребиле никаков аргумент. Далеку понизок е процентот на оние кои искористиле два аргументи - 6%, но сепак најмал е процентот кај оние кои искористиле повеќе од два аргументи и изнесува 1%.



Графикон 1: Степен на образложение

Користејќи го правото на реплика и контра-реплика, пратениците и останатите учесници на седниците треба соодветно да одговорат на упатените аргументи од другите говорници. Тоа се случило во 11% од случаите каде аргументите се адресирани соодветно. Најголем е процентот кога учесниците во дискусиите не упатувале аргументи прашања, односно 61%, а делумно игнорирани, односно извртувани, аргументите биле во 25% од дискусиите. Најмал е процентот каде се целосно игнорирани аргументите, односно во 3%.



Графикон 2: Одговорност

Во набљудувањето на седниците на КЕП беше измерен и опфатот на образложението кое го даваа пријавените за збор. Највисок е процентот кај оние чие образложение било неутрално, односно 60%, додека пак во 22% од говорите образложението се однесувало на општото добро на граѓаните. За сопствената група зборувале во 13% од случаите а осврнувањето кон другите групи било застапено со 3%. Најнизок е процентот кога образложението се однесувало на апстрактни принципи со 2%.



Графикон 3: Опфат на образложение

Она што кај нас е честа појава е всушност неприфаќањето на аргументите на другите и промена на сопствената позиција по одредено прашање врз основа на аргумент од другата страна. Па затоа во 87% од излагањата нема референца кон аргумент на другиот. Ист е процентот - 3%, кај оние кои не признаваат аргументи и не ја променуваат својата позиција, како и кај оние кои не ја промениле својата позицијата, но сепак го признале аргументот. Во 7 % од случаите, говорниците со иста позиција, ги признале аргументите на другиот.



Графикон 4: Сила на подобар аргумент

Од графиконите може да сумираме дека аргументираната дискусија се уште не е прифатена како метод на работа и презентирање на факти во собраниските дебати. Во дискусиите на Собранието преовладува напаѓањето на партиска основа, обвинувања и водење дискусии надвор од темата како и префрлување на одговорноста за разни политички одлуки сега и во минатото. За жал, таквиот начин на дискусија понатаму се пресликува и во комисииската работа. Во одредени случаи дискусиите во Комисијата по некои предлози се прескокнуваат или се сведуваат само на образложението од страна на претставникот на институцијата која го дала предлогот, а тоа е најчесто претставник од Владата, односно надлежните министерствата. Понекогаш се зема предвид тоа дека по предлогот веќе било дискутирано во Собранието и нема потреба од дополнително отворање на дискусија. Тоа може да се забележи од графиконите за степенот на дискусија и одговорноста.

Комисијата за европски прашања треба да посвети поголемо внимание при донесување на одлуките иако истите веќе биле дискутирани во Собранието. Таквиот начин на донесување одлуки често пати знае да предизвика сомнеж кај јавноста за транспарентноста и одговорноста на институциите во процесот на европската интеграција. Комисијата треба почесто да го користи своето право и обврска да дава препораки и мислења на предлозите до Владата доколку од дискусијата по одреден предлог се појавиле различни мислења и ставови, и истите треба да бидат предмет на повторно разгледување. КЕП исто така треба да биде еден вид на коректор доколку забележи дека Владата предлага закон со европско знаменце кој не ги исполнува условите за истото. На крај, потребно е генерално засилувањето на функцијата на Собранието како носител на закони, но особено е потребно засилување на капацитетите на работните тела за надзор и контрола.

IV. Листа со закони

1. Презентација на Програмата и приоритетите за работа на Бугарското претседателство со Советот на Европската унија за периодот јануари - јуни 2018-та година, претставени од страна на Амбасадорот на Република Бугарија во Република Македонија, Н.Е. Иван Великов Петков 15.01.2018
2. 1. Предлог - закон за бесплатна правна помош – прво читање (материјалот е повлечен) – еу знаме
3. Предлог - закон за меѓународна и привремена заштита – прво читање – еу знаме 19.03.2018
4. Јавна расправа на тема: Предлог - закон за изменување и дополнување на Законот за аудиовизуелни медиумски услуги 27.03.2018
5. Предлог - закон за високото образование – прво читање 04.04.2018 – еу знаме
6. Предлог - закон за изменување и дополнување на законот за оружјето – прво читање 10.04.2018 – еу знаме
7. Извештај за напредокот на Република Македонија од страна на Европската комисија за 2018-та година – 24.04.2018
8. Предлог - закон за енергетика прво читање – еу знаме 27.04.2018
Предлог – закон за странци прво читање- еу знаме 27.04.2018
9. Француска перспектива врз иднината на ЕУ – 15.05.2018
10. Програмата и приоритетите за работата на Австриското претседателство со Советот на ЕУ во периодот јули-декември 2018-та година претставени од страна на Амбасадорот на Република Австрија во Република Македонија Н.Е. Ренате Коблер – 02.07.2018
11. Предлог - закон за работното време на мобилните работници во патниот сообраќај и уредите за запишување на патниот сообраќај - прво читање –ЕУ ЗНАМЕ
Предлог - закон за изменување и дополнување на Законот за превоз во патниот сообраќај – прво читање – ЕУ ЗНАМЕ 18.06.2018
12. Предлог - закон за ратификација на Конечната спогодба за решавање на разликите опишани во резолуциите 817(1993) и 845(1993) на Советот за безбедност на ОН за престанување на важноста на Привремената спогодба од 1995 година и за воспоставување настратешко партнерство меѓу страните по скратена постапка – второ читање – ЕУ ЗНАМЕ – 19.06.2018
13. Предлог - закон за спречување перење пари и финансирање тероризам – по скратена постапка – второ читање – ЕУ ЗНАМЕ 26.06.2018
14. Предлог - закон за изменување на Изборниот законик – по скратена постапка – второ читање – ЕУ ЗНАМЕ – 19.07.2018
15. Предлог - закон за изменување и дополнување на Царинскиот закон по скратена постапка – второ читање – ЕУ ЗНАМЕ – 30.07.2018
16. Предлог - Закон за јавните набавки – прво читање – ЕУ ЗНАМЕ – 21.11.2018
17. Предлог - закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на културното наследство – читање – ЕУ ЗНАМЕ
Предлог - закон за спречување и заштита од дискриминација – прво читање ЕУ ЗНАМЕ
Предлог - закон за фитофармација – прво читање –ЕУ ЗНАМЕ 12.12.2018

18. Предлог - закон за изменување и дополнување на Законот за судовите – прво читање – ЕУ
ЗНАМЕ
Предлог - закон за судскиот совет на Република Македонија – прво читање – ЕУ ЗНАМЕ
Предлог – закон за управни спорови – прво читање – ЕУ ЗНАМЕ
Предлог - закон за прекршоците – прво читање – ЕУ ЗНАМЕ

1. Незавршена седница од 24.04.2018 – Извештајот за напредокот на Република Македонија
од страна на Европската комисија за 2017-та година