ВЛИЈАНИЕТО НА ГРАЃАНИТЕ ВО ПОСТАПКАТА НА ДОНЕСУВАЊЕТО НА ЗАКОНИТЕ

1. Законодавна постапка

При утврдувањето на постапката според која треба да се донесуваат законите и другите прописи мораат да бидат задоволени два критериуми: законодавната постапка да биде демократска и да овозможи законите и другите прописи да бидат изработени на највисоко стручно нометхничко ниво.

Во македонската практика сеуште не е доволно земен во предвид фактот дека донесувањето на закон или на друг пропис истовремено е и процес на одлучување за уредување на односите меѓу луѓето и граѓаните во една земја. Токму затоа македонската законодавна практика го одразува и релативно нискиот степен на демократизација на односите во Република Македонија.

Постапката според која се донесуваат законите е посебно значајно прашање кое Собранието на Република Македонија како законодавен орган ја уреди со Деловникот на Собранието на Република Македонија ("Службен весник на Република Македонија", бр.60/2003). Преку законодавната постапка, утврдена со Деловикот, се остварува основната функција на Собранието како законодавно тело и суштината на неговата законодавна власт. Нормативно законодавната постапка овозможува и обезбедува да се вградат во македонскиот правен систем основните цели и определби на легалните владеачки структури. Законодавната постапка, исто така, обезбедува доминантна улога на Собранието во сите фази и процеси на создавање и донесување на законите. Нормативно со Деловникот на Собранието на Република Македонија (Деловникот) е обезбедено и учество на разни општествени субјекти, органи и организации во процесот на создавање и донесување на законот, но само како учесници во одделните фази на создавањето на проектот на законот.

Но и покрај тоа што Собранието, како законодавен орган, според Уставот е носител на законодавната власт тоа ја врши пред се улогата на орган што ги изгласува законите. Во досегашната практика законите се подготвуваат надвор од Собранието - во Владата и министерствата.

Секој пратеник, односно 10.000 граѓани можат да предложат донесување на закон. Но тоа е многу ретка појава. По правило предлагач на законите е Владата на Република Македонија. Самостојната улога на Собранието во остварувањето на законодавната функција претпоставува силна и стручно компетентна служба за подготвување на нормативни акти која ќе биде оспособена да ги обликува идеите, целите и програмите како определби на политички плуралното Собрание, односно на пратениците, со што соодветно ќе се помести законодавната иницијатива која досега е скоро 100% ситуирана кај Владата.

Во Република Македонија основите на законодавната постапка се уредени во Уставот, а во поединости се доуредуваат во Деловникот на Собранието на Република Македонија. Оделни аспекти на постапката за некои видови нормативни акти се уредени и во некои закони. На пример, постапката според која се склучуваат меѓународните договори е уредена во Законот за склучување на меѓународни договори, постапката за донесувањето на општи акти во Законот за трговските друштва итн.

Уставот на Република Македонија содржи одредби со кои се уредуваат следните фази или други релевантни прашања од значење за законодавната постапка:

-употребата на службениот јазик и писмо и употребата на јазиците и писмата на припадниците на нациналностите (член 7);

-основните темелни вредности на уставниот поредок на Републиката врз основа на кои се создава правото и правниот систем, како што се владеењето на правото, поделбата на државната власт на законодавна, извршна и судска, почитувањето на општоприфатените норми на меѓународното право, обемот на слободата, односно дека е слободно се што со Уставот и закон не е забрането (член 8);

-принципот на уставност и законитост (член 51);

-обврска за објавување на законите и другите прописи пред да влезат во сила (член 52);

-времето на влегувањето во сила (vacatio legis) и забраната на ретроактивното дејство, освен во случаите кога новата норма е поповолна за граѓаните (член 52);

-областите во кои Собранието е надлежно, односно овластено да донесува закони - границите на законодавната власт (член 61 и 68);

-неопходниот кворум за работа и за мериторно одлучување и начинот на одлучувањето на Собранието при донесувањето на законите и на другите прописи (член 69);

-правото за предлагање за донесување на закон и правото на иницијатива за донесување на закон (член 71);

-промулгацијата на законите и на другите прописи, односно нивно прогласување (член 75);

-начинот на работата и улогата на работните тела во законодавната постапка (член 76);

-надлеженоста на Претседателот на Републиката во законодавната постапка (член 75);

-надлежноста на Владата во законодавната постапка и нејзините овластувања во неа (член 91 и 126);

-единственоста на примената на законите од страна на судовите (член 101);

-уставното судство и правните последици на одлуките на Уставниот суд над законите и другите прописи (членовите од 108 до 115 и членот 118);

-законодавната функција, овластувањата на одделни органи и правното дејство на нормативните акти што се донесуваат за време на воена состојба (член 126); и

-надлежноста на Собранието на Република Македонија со свој деловник да ја уреди организацијата и функционирањето на Собранието, а во тие рамки и законодавната постапка (член 61).

2. Фазите на законодавната постапка

Редовната постапка се состои од најмногу фази. **Скратената постапка** се состои само од две фази: поведување на иницијатива за донесување на закон со предлог на закон и усвојување и објавување на законот. И итната постапка, исто така, се состои од две фази како и скратената, но за разлика од неа се одвива во скратени рокови или не се применуваат пропишаните рокови што важат за секоја од фазите во редовната или во скратената постапка.

2.1. Законодавна иницијатива

Постапката за донесување на закон започнува со поднесувањето предлог за донесување на закон, односно со т.н. законодавна иницијатива од страна на т.н. **областен предлагач на закон**. Иницијативата за донесување на закон се состои во поднесување предлог за донесување на закон или на друг пропис пред надлежното законодавно претставничко тело. **Овластен предлагач на закон**, односно право да предлага донесување на закон има секој пратеник во Собранието, Владата и најмалку 10.000 избирачи (член 134).

Законодавната иницијатива може да биде покрената од т.н. овластен предлагач и како иницијална иницијатива од други покренувачи. Овластениот предлагач има уставно овластување директно да се обрати до парламентот и својата иницијатива да ја активира непосредно. Имено, овластениот предлагач проектот на предлогот на закон непосредно го предлага на парламентот, кој, пак, директно го става во законодавна процедура.

Од друга страна, носителот на законодавната иницијатива, иницијативата ја поднесува до парламентот, по која се води претрес. По претресот се одлучува дали таа ќе биде прифатена и дали ќе може да продолжи како предлог за донесување на закон.

Согласно член 71 од Уставот на Република Македонија, Деловникот предвидува можност и на вклучување на пошироката јавност во **иницијативата за донесување на закони**. Според член 134 од Деловникот, иницијатива за донесување на закон може да даде секој граѓанин, група граѓани, институции и здруженија. Иницијативата се доставува до овластените предлагачи. Ако иницијативата е упатена до Собранието се доставува до пратениците и до Владата и за тоа се известува подносителот на иницијативата. Ако овластениот предлагач ја прифати иницијативата за донесување на закон, на Собранието му доставува предлог за донесување на закон.

Предлогот за донесување на закон што не го поднела Владата, претседателот на Собранието го доставува до Владата, заради давање на мислење. Владата, мислењето по предлогот за донесување на закон, по правило, го доставува до Собранието најдоцна три дена пред денот определен за одржување на седницата на работното тело (член 140).

2.2. Содржина на предлогот за донесување на закон

Предлогот за донесување на закон содржи уставен основ, причини заради кои треба да се донесе законот, основни начела врз кои треба да се засновува законот и содржина на законот. Содржината на законот ги опфаќа основните односи што се уредуваат со законот и начинот на кој се предлага нивното уредување (член 135).

Деловникот на Собранието содржи одредби со кои во постапката на расправата по проектите за законите се имаат во предвид и бројните инетереси, што ги застапуваат и бранат нивните носители. Тоа во текот на законодавната постапка е овозможено преку консултации со претставниците на разни интереси и мислења како и со можноста да се организира јавна дискусија.

Со Деловникот за работа на Владата е предвидена можност за организирано учество на заинтересираните органи, организации и поединци во претходното разгледување на одделни прашања, а во тие рамки пред се во нормативните проекти. Владата, покрај економскиот совет, образува и правен совет како постојано стручно - консултативно тело.

Правниот совет, по барање на Владата, органите на управата или по сопствена иницијатива, разгледува определени правни, економски и други прашања од нивна надлженост, а особено во врска со остварувањето на начелото на владеењето на правото, како темелна вредност на уставниот поредок; разгледува прашања од изградувањето на правниот систем и на републичкото законодавство, правната заштита на сопственоста и слично.

За разгледување на определени прашања од својата надлежност како и заради подготвување на определен нормативен акт (закон и сл.) Владата, односно одделни министерства можат со одлука да образуваат **и повремени работни тела (експертски групи, тимови и сл.)**. Во итни случаи работни тела или работни групи може да образува и председателот на Владата, за што ја известува Владата на првата наредна седница.

Предлог за донесување на закон, нацрт на закон и предлог на закон или други материјали може да подготви и **посебна комисија, научна или стручна институција или одделни стручни и научни работници**. Во тој случај Владата подготвениот материјал го упатува на мислење на надлежното министерство и на Секретаријатот на законодавство.

2.3. Поднесување и упатување на предлогот за донесување на закон

Ако предлогот за донесување на закон е подготвен во согласност со одредбите на Деловникот, претседателот на Собранието, веднаш, а најдоцна во рок од пет дена од денот на поднесувањето, го доставува до пратениците и надлежните работни тела (член 137).

Во Деловникот е предвидена можност на еден вид претходна постапка кога прашањата што се предлага да се уредат со предлогот за донесување на закон се од значење за единиците на локалната самоуправа. Во тој случај претседателот на Собранието предлогот за донесување на закон го доставува и до единиците на локалната самоуправа (општините) заради давање мислење (член 138).

Предлогот за донесување на закон, претседателот на Собранието го става на дневен ред на седница на Собранието, најдоцна во рок од 30 дена од денот на поднесувањето на предлогот. Ако не е во прашање сложен или обемен закон, рокот може да биде и пократок, но не пократок од 15 дена (член 139). Бидејќи не се утврдени стандарди што е тоа сложен и обемен закон, по правило, во досегашната практика најголемиот број од предлозите за донесување на закон беа подведени под закони што не се сложени или обемни. (член 139).

2.4. Поднесување и упатување на предлог на закон

Најдоцна во рок од 60 дена од денот на усвојувањето на предлогот за донесување на закон, предлагачот е должен да поднесе предлог на закон. По барање на предлагачот, Собранието може да определи и подолг рок. Ако предлагачот на законот не поднесе предлог на закон во овој рок, должен е да го извести Собранието за причините (член 141).

Во принцип работата на работните тела на законодавниот орган не е јавна, и покрај тоа што сите предвидуваат случаи во кои може да се отстапи од ова правило. Се поаѓа од принципот за целосна јавност на законодавното тело, со можност да се исклучи или ограничи јавноста, и од принципот на нејавна работа на неговите работни тела. Потполна јавност во работата на работните тела не е предвидена во работата на законодавното тело на ниту една земја.

Со Деловникот и со одлука на Собранието на Република Македонија се основаат постојани и повремени работни тела, заради разгледување на предлози на закони, други прописи и општи акти, за следење на извршувањето на прописите на Собранието како и за проучување и претресување на други прашања од својата надлженост. Во овие работни тела избрани се и лица кои не се правници, а кои можат со својата стручност да придонесат во работата на работното тело. Во Собранието на Република Македонија секој пратеник е член на едно работно тело. Пратеникот може да присуствува и да учествува во работата, без право на одлучување и во работно тело во кое не е член. По правило, членовите на работните тела рамноправно учествуваат во нивната работа и одлучувањето.

Работните тела на Собранието на Република Македонија можат да одржуваат седници и да претресуваат прашања од својот делокруг ако на седницата присуствува мнозинството членови на телото, а можат да завземаат ставови со мнозинство од присутните членови.

Предлогот за донесување на закон, без разлика дали е директно поднесен од овластен предлагач или произлегол од прифатена иницијатива за донесување на закон поднесена од друг предлагач, најпрвин се разгледува во работните тела, а дури потоа се води претрес на седница на Собранието.

Предлогот за донесување на закон го разгледува работното тело во чијшто делокруг, во целина или во негов поголем дел, спаѓаат прашањата што се уредуваат со предлогот за донесување на законот. Според Деловникот на Собранието на Република

Македонија предлог за донесување на закон пред да се претресе на седница на Собранието задолжително го разгледува надлежното работно тело (соодветната комисија) и Законодавно - правната комисија.

Надлежното работно тело го разгледува предлогот за донесување на закон пред се од гледна точка на ratio legis, односно на потребата од донесување на законот, причините зошто се предлага донесување на законот, начелата врз кои треба да се засновува зконот, основните односи што треба да се уредуваат, односно менуваат со законот, начинот на нивното уредување и целта што треба да се постигне и во која насока се сака да се влијае на човековото однесување. Прецизното утврдување на ratio legis е од особено значење за почитувањето на нормите содржани во законот и законот како целина како и за евентуалната аналогна примена на законот.

Ако предлогот за донесување на закон содржи одредби со кои се ангажираат финансиски средства, предлогот ќе го разгледа и работното тело во чиј делокруг спаѓаат прашањата на буџетот и финансиите во поглед на влијанието на овие одредби врз средствата со кои располага и на можните извори за финансирање на предложените решенија.

Ако за предлог за донесување на закон бидат определи како надлежени две или повеќе работни тела тие меѓусебно соработуват, а ако е потребно одржуваат и заеднички седници заради разгледување на прашањата што се од заеднички интерес или за да ги усогласат ставовите. Заедничка седница можат договорно да свикаат претседателите на работните тела. На заедничката седница работните тела се изјаснуваат, односно гласаат одделно.

Предлогот за донесување на закон може да го разгледа и ненадлежно работно тело т.н. заинтересирано работно тело ако во предлогот се опфатени одделни прашања што се и во неговиот делокруг.

Секој предлогот за донесување на закон од правно - системски и номотехнички аспект го разгледува Законодавно - правната комисија како работно, но пред се како посебно стручно тело на Собранието. Законодавно - правната комисија предлогот за донесување на закон го разгледува од гледна точка на потребата од донесување на таков закон за изградба на правниот систем и неговата усогласеност со уставот. Законодавно - правната комисија во својот извештај дава мислење и за предлозите што на Собранието му ги поднесло надлежно и друго работно тело.

Работното тело има право да бара на неговата седница да присуствува претставник, односно повереник на Владата, кога на седницата се разгледува предлог за донесување на закон даден од Владата. Преттставникот е член на Владата или негов заменик. Повереник е лицето кое го овластува Владата да ја претставува при разгледувањето на предлогот за донесување на законот. По правило, поверенци се државните секретари и советниците во Владата или во надлежните министерства. **За повереник може да биде определен и признат стручњак кој работел на изготвувањето на законот**. За разлика од повереникот кој учествува во расправата, претставникот може да има овластување во текот на расправата на работните тела во името на Владата да прифаќа или да отфрла одредени предлози и амандмани.

За да се обезбеди стручност и компетентност во расправата работното тело може во својата работа да вклучува и научни, стручни и други јавни работници. Покрај нив, за да обезбеди акцептирање на актуелните процеси од практиката, може да вклучува и претставници на локалните заедници (општините), на претпријатијата, синдикатот и на други организации, институции и здруженија. Овие претставници немаат право да учествуваат во одлучувањето, туку ги изнесуваат мислењата по предлогот за донесување на законот.

Вклучувањето може да биде остварено на неколку начини, од кои најчесто се применуваат три:

-со покана на седница заради рамноправно учество во расправата на соодветното тело;

-со формирање на работни групи за проучување на одредени законски проекти; и

-со постојано учество во работата на работното тело како член на работното тело.

По расправата работното тело може на Собранието да му предложи предлогот за донесување на закон да го одложи од претресување, да не го прифати, или да го прифати со или без свое мислење и забелешки. Заинтересираното работно тело своето мислење и предлозите ги доставува до надлежното работно тело, и тоа, по правило, пред одржувањето на неговата седница.

Својот став работното тело на Собранието го соопштува со извештај во писмена форма.

Извештајот, покрај ставот на работното тело, ги содржи сите изнесени и издвоени мислења и предлози по предлогот за донесување на закон и образложението за завземениот став од страна на работното тело. При разгледувањето на предлогот за донесување на закон, работното тело ги има во предвид ставовите и мислењата на органите, организациите и институциите доставени до Собранието. Со извештајот, работното тело определува и свој известител од редот на пратениците.

Известителот на седницата на Собранието, во согласност со ставовите што ги зазело телото, се изјаснува од името на телото по прашањата во врска со извештајот, односно предлогот на телото, но не може да го измени предлогот на телото или да се откаже од него ако за тоа не го овластило телото.

2.5. Претрес по предлогот за донесување на закон

Во Република Македонија за поднесениот предлог за донесување на закон одлучува Собранието. Пред да се пристапи кон одлучување, Собранието врз основа на извештајот по предлогот за донесување на закон од работните тела, мислењето на Владата по тие извештаи, ако таа не е предлагач на законот, и извештајот на Законодавно - правната комисија води претрес. Претресот по предлогот за донесување на закон, што се води на седница на Собранието, е единствен; тоа значи не се води најпрвин во начело, а потоа во поединости. Претресот по предлогот се врши на тој начин што се изнесуваат мислења за потребата од донесување на законот, основните начела врз кои законот треба да се засновува, основните односи што се уредуваат и за начинот на кој се предлага нивното уредување.

На почетокот на претресот, по правило, предлагачот на предлогот за донесување на закон дава образложение по предлогот. Предлагачот има активна позиција во текот на расправата во работните тела. Тој има право да учествува во текот на целиот претрес заради давање на појаснувања и изнесување на мислења. Владата има активна позиција во текот на расправата во работните тела и кога не е предлагач на предлогот за донесување на закон. Преставникот на Владата може да учествува во текот на целиот претрес.

Од аспект на учеството на пошироката јавност во постапката на донесување на законите од значење е содржината на заклучокот на Собранието, а имено, дали со заклучокот за усвојување на предлогот за донесување на закон, Собранието ќе го задолжи овластениот предлагач да **изработи нацрт на закон** или **предлог на закон.** Собранието може да утврди дека со законот чие донесување се предлага **се уредуваат системски прашања** или **сложена и обемна материја** или од други причини да оцени дека е потребно овластениот предлагач да **изработи нацрт на закон. Притоа со заклучокот за усвојување на предлогот за донесување на закон, Собранието може да укаже на потребата да се извршат консултации при изработката на предлогот, односно на нацртот на закон, да се организираат посебни советувања како и други форми на соработка со соодветни органи и организации**.

По правило, во заклучокот се одредува обликот на консултациите, субјектите кои треба да учествуваат во консултациите, начинот на спроведувањето на консултациите, рокот во којшто треба да се спроведат консулатациите, начинот на прибирањето и на средувањето на мислењата и на предлозите од консулатациите и работното тело, односно субјектот кој ќе ги спроведе консулатациите и што ќе ги сумира резултатите.

Посебен облик на учество на поширокатa јавност е прибирањето на мислења од учесници на посебни советувања како и други форми на соработка со соодветни органи и организации.

Кога се во прашање закони од поширок интерес, односно од посебно значење за натамошното остварување на општествено - економските односи и основите на општествено - политичкиот систем, а тие се од поширок интерес, односно од посебно значење за граѓаните, **Собранието може по нацртот на закон да организира јавна дискусија**. Јавната дискусија е демократски институт што извира од демократските односи и е последица на положбата на граѓаните во државата во која суверенитетот произлегува или им припаѓа на граѓаните. Според Уставот на Република Македонија граѓаните власта ја остваруваат преку демократски избраните преставници, по пат на референдум, но и преку други облици на непосредно изјаснување. Секако дека во поширока смисла јавната дискусија е еден вид непосредно изјаснување на граѓаните.

Собранието може да одлучи да се спроведе јавна дискусија по нацрт на закон што е од поширок интерес.

Кога Собранието ќе одлучи нацртот на закон да се стави на јавна дискусија, ќе определи едно или повеќе работни тела што ќе:

- се грижат нацртот да се објави за да им биде достапен на граѓаните, претпријатијата, јавните установи, институциите, здруженијата на граѓаните, политичките партии, синдикатите и други заинтересирани субјекти;
- обезбедат собирање и средување на мислењата и на предлозите што биле изнесени во текот на јавната дискусија;
- подготват извештај за резултатите од јавната дискусија.

За извршувањето на овие задачи Собранието може да основа посебна работна група. Ако нацртот на закон што треба да се стави на јавна дискусија го поднела Владата, Собранието може да одлучи овие задачи да ги изврши Владата.

Нацртот на закон што се става на јавна дискусија се објавува во гласило на законодавното тело, во дневни весници или како посебен сепарат, односно како посебно издание. Според Деловникот на Собранието на Република Македонија нацртот на законот што е ставен на јавна дискусија се објавува во весниците што ги определува Собранието. Кон нацртот на закон се објавува и повик за доставување мислења и предлози и рокот во којшто тие можат да се доставуваат.

Мислењата и предлозите изнесени во јавната дискусија ги собира и средува работното тело кое е задолжено за нејзиното организирање и следење. По правило, врз основа на мислењата и на предлозите треба да се подготви извештај од јавната дискусија. Извештаојот се поднесува до законодавното тело кое го разгледува, зазема ставови и за нив го известува предлагачот на законот.

Врз основа на мислењата и предлозите изнесени во јавната дискусија, предлагачот на законот поднесува предлог на закон. Кон предлогот на закон предлагачот го приложува и извештајот за резултатите од јавната дискусија со образложен преглед на ставовите на предлагачот на законот по мислењата и предлозите искажани во јавната дискусија.

2.6. Предлог на закон

Предлогот на закон се поднесува во форма во која се донесува законот, во рок од 60 дена од денот на усвојувањето на предлогот за донесување на законот, односно нацртот на законот.

И при поднесување на предлог на закон, Собранието може како и во други случаи кога Собранието ќе оцени дека е тоа потребно, а претходно не бил претресуван нацрт на тој закон, предлогот на закон да го претресува како нацрт на закон.

Во постапката по предлог на закон можат да се поднесуваат амандмани. Амандман на предлог на закон може да поднесе секој пратеник, Влада и 10.000 избирачи. Амандман се поднесува во писмена форма и мора да биде потпишан од предлагачот. Ако амандманот го поднесуваат 10.000 граѓани, треба да биде своерачно потпишан најмалку од 10.000 граѓани. Амандамнот се поднесува најдоцна седум дена пред денот определен за одржување на седницата на Собранието на која ќе се претресува предлогот на закон. По исклучок, амандман може да се поднесе и на седница на Собранието се до заклучувањето на претресот по предлогот на законот. Амандманот мора да биде поднесен во писмена форма и да биде образложен. Секој амандман што не е поднесен најдоцна седум дена пред денот определен за одржување на седницата на која ќе се претресува предлогот на закон се смета дека е поднесен на седница на Собранието.

Амандманот мора да биде образложен. Кон образложението предлагачот треба да укаже на две нешта:

- Ако амандманот содржи одредби со кои се ангажираат финансиски средства, предлагачот на аманадманот е должен истовремено да укаже и на можните извори за обезбедување на тие средства;

- Предлагачот на амандманот е должен да укаже дали со амандманот се предизвикуваат последици по материјалната и друга положба на граѓаните, претпријатијата, јавните установи и институциите.

Постапката по поднесен амандман започнува со неговото поднесување до претседателот на Собранието, кој веднаш го доставува до пратениците, до предлагачот на законот и до Владата кога таа не е предлагач на законот. Претседателот на Собранието амандманот го доставува на мислење и до надлежното работно тело. Секој поднесен амандман задолжително го доставува и до Законодавно - правната комисија.

Натамошната постапка по амандманот зависи од ставот на предлагачот на предлог законот кон поднесениот амандман и од тоа кој субјект го поднесува амандманот, и тоа:

-ако амандман поднесол предлагачот на својот предлог на закон се смета дека поднесениот аманадман е составен дел на предлогот на закон, и не се расправа како по амандман туку како по другиот текст на предлог на законот;

-ако со амандман што е поднесен од пратеник, од Владата кога не е предлагач на законот или од 10.000 граѓани, се согласи предалагачот, по тој амандман, исто така, не се води посебен претрес, туку се смета дека е составен дел на предлогот на закон.

За сите други амандмани се води посебен претрес во рамките на претресот по текстот на предлогот на законот. За амандманот најпрво се изјаснува предлагачот на законот и известителот на работното тело што го пртресувало предлогот на законот. Владата може да се изјаснува за сите поднесени амандмани т.е. без разлика дали е предлагач на законот.

По амандман што е поднесен во текот на претресот, Собранието може да постапи на три начина:

-да одлучи да го одложи претресот и да продолжи на една од наредните седници;

-седницата да ја прекине се додека надлженото работно тело и Законодавно - правната комисија не го разгледаат амандаманот; или

-по барање на предлагачот на законот, Владата, надлежното работно тело или Законодавно - правната комисија да го одложи претресот по амандманот за да можат да го проучат и по него да се изјаснат.

Во трите случаи за одлагањето на претресот на една од наредните седници или за прекинување на седницата Собранието оценува дали се исполнети условите за тоа, односно дали за тоа постои согласност кај пратениците и за тоа се одлучува на седница. Но кога е во прашање амандман што содржи одредби со кои се менуваат утврдените

начела врз кои се засновува законот или ако усвојувањето на амандманот би предизвикало побитни изменувања на текстот на предлогот на законот, или ако со амандманот се ангажираат финансиски средства, за амандманот не може да се одлучува на седницата на Собранието ако не се постапи на начинот на кој претходно е укажано.

За амандаманот се одлучува пред да се гласа за одредбата од предлогот на законот на која се однесува амандманот. Изјаснувањето по амандамните се врши на различни начини и според редослед што е определел според тоа кога се поднесени амандманите и која е нивната содржина, односно што со нив се предлага.

Ако на иста одредба од предлогот на закон се поднесени два или повеќе различни амандмани, за амандманите се гласа според редот по кој се поднесени. Од ова правило се остапува кога со поднесен амандаман се предлага бришење на оделна одредба од предлогот на закон. Во тој случај прво се гласа за тој амандман и ако тој амандман биде усвоен, нема да се гласа за другите амандмани на тој член.

Усвојувањето на амадманите зависи од тоа со какво мнозинство се донесува законот. Ако законот се донесува со мнозинство гласови од присутните пратеници, а најмалку со една третина од вкупниот број пратеници, амандманот се усвојува со мнозинство гласови од присутните пратеници, а најмалку со една третина од вкупниот број на пратеници. Ако законот се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број на пратеници, амандманот се увојува со мнозинство гласови од вкупниот број на пратниците.

2.7. Донесување на закон

Собранието донесува закони со мнозинство гласови од присутните пратеници, а најмалку со една третина од вкупниот број пратеници, ако со Уставот не е предвидено посебно мнозинство.

За закони коишто дирекно ги засегаат културата, употребата на јазиците, образованието, личните документи и употребата на симболите, Собранието одлучува со мнозинство гласови од присутните пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од присутните пратеници кои припаѓаат на заедниците што не се мнозинство во Република Македонија. Спорот во врска со примената на оваа одредба го решава Комитетот за односи меѓу заедниците.

3. Скратување на постапката и на роковите во постапката за донесување на закон

Во практиката на македонското Собрание чести се случаите кога предлагачот кон предлогот за донесување на закон поднесува и предлог на закон и предлага тој да се претресе на истата седница на Собранието на која се претресува предлогот за донесување на закон. Таков, на пример, беше случајот со донесувањето на новиот Закон за трговските друштва што, како што е познато, заради избрзаноста во донесувањето не се применува и во постапка е донесување на нов Закон за трговските друштва.

Ако не е во прашање сложен или обемен закон, овластениот предлагач на законот, со поднесувањето на предлогот за донесување на закон или предлог на закон, може да предложи роковите за извршување на одделни работи определени со Деловникот, да се скратат. Предлог за скратување на роковите можат да поднесат и претседателот на Собранието, работно тело и Владата кога не е предлагач на законот. Се разбира предлогот за скратување на роковите мора да биде образложен.

И не само во горенаведените случаи. Претседателот на Собранието може во т.н. итни случаи да свика седница и во покус рок од 10 дена (вообичаениот рок), а дневниот ред може да го предложи и на самата седница.Собранието на седницата претходно одлучува по предлогот за скратување на роковите, а ако го усвои тој предлог, пристапува кон претресување на предлогот за донесување на законот, односно на предлогот на законот.

4. Итна постапка за донесување на закон

По исклучок закон може да се донесе и по итна постапка. По итна постапка може да се донесе закон **само** кога тоа е неопходно заради спречување и отстранување на поголеми нарушувања во стопанството или кога тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната на Републиката или во случаи на поголеми природни непогоди, епидемии или други вонредни и неодложни потреби. Предлогот законот да се донесе по итна постапка предлагачот е должен да го образложи. Кон предлогот законот да се донесе по итна постапка се поднесува и предлогот на закон чие донесување се предлага.

За оправданоста на предлогот, законот да се донесе по итна постапка, одлучува Собранието, без претрес. Ако предлогот не го поднела Владата, пред одлучувањето по предлогот, Собранието ќе побара мислење од Владата. Ако Собранието го усвои предлогот законот да се донесе по итна постапка, предлогот на закон се внесува во дневниот ред за седницата. Собранието може пред или во текот на претресот да побара од надлежното работно тело и од Законодавно-правната комисија, секој од својот делокруг, итно да му поднесе извештај.

Не е спорно дека граѓаните треба да остваруваат влијание во постапката на донесувањето на законите. За остварување на ова и вакво влијание во Република Македонија формално-правно постојат големи можности. Гореизложените решенија од Деловникот на Собранието на Република Македонија се евидентна потврда за тоа. Но, досегашната практика е во расчекор со ваквата “формално-правна понуда”. Реално гледано, влијанието на граѓаните во постапката на донесувањето на законите е далеку од она што е прокламирано. Потврда за ова, меѓудругото, е и фактот дека при донесувањето на грото од законите се оди на скратување на постапката и на роковите во постапката за донесување на закон, односно законите се донесувани по итна постапка. Незначаен е бројот на донесените закони коишто ја поминале фазата на нацрт-закон, фаза во која се обезбедува учество на пошироката јавност преку употребата на институтот “јавна дискусија”. Како генератор на ваквата појава може да се лоцира вооопштеноста на одредбите на Деловникот на Собранието на Република Македонија. Деловникот, на пример, не утврдува стандарди и критериуми за тоа што е тоа сложен и обемен закон којшто треба да ги помине сите фази во постапката на донесување на закон, инклузивно и на фазата на нацрт-закон. Реперкусија од постоењето вакква “дупка” во Деловникот е тоа што во досегашната практика најголемиот број од донесените закони беа подведени под квалификативот “несложени” или “необемни” закони што овозможи нивно донесување по скратена постапка што, пак, од своја страна го оневозможи влијанието на граѓаните во нивното донесување.

Текстот го подготвија:

1) Д-р Тито Беличанец, редовен професор

____

2) Д-р Елена Градишки-Лазаревска, вонреден професор

____