М-р Каролина Ристова Астеруд,
Претседател на Комисијата за европски прашања
На Собранието на Република Македонија

УЛОГАТА НА СОБРАНИЕТО НА РМ ВО УСОГЛАСУВАЊЕТО НА МАКЕДОНСКОТО СО ЕУ ЗАКОНОДАВСТВОТО: СОСТОЈБИ И ПРЕДИЗВИЦИ

(Излагање за Работилницата "Учество во процесот на изготвување на законодавството во областа на економијата", организирана од Министерството за економија и ЕУ-финансиран проект за техничка помош за изработка на трговски закони, Скопје, Клуб на пратеници, 26 март, 2004 година)

1. Кога станува збор за собраниското учество во приближувањето на нашето со ЕУ законодавството, независно дали станува збор за законите од обласата на економијата или друга област, искуството досега може да се окарактеризира како:

а.) - **<u>недефинирано, неанализирано, па дури и игнорирано</u>** (затоа е добро што ја добив оваа покана да зборувам на оваа тема и апсолутно сум задоволна што кога станува збор за евроинтеграциите полека започнува процесот да се свртува вниманието и на законодавната власт, наместо само фокусот да биде на тоа што треба да се прави на ниво на Влада, а парламентот само да се споменува споредно во смисла: да, да, носи закони и има важна улога, но ништо понатаму);

б.) **- <u>спонтано</u>** - Во досегашната пракса, Владата како главен иницијатор на закони кои значат усогласување со ЕУ (што е нормално и секаде е така) во своите образложенија досега или имала површен пристап со општи формулации дека станува збор за усогласување или има неуниформиран пристап, за што ќе стане збор подоцна, а парламентарното мнозинство (порано и сега, во голем број на случаи) да го аминува законскиот проект, а опозицијата да се спротиставува, иако ниту едните, ниту другите, реално немале и некој увид во европскиот аспект.

в.) **почетни, речиси пионерски чекори** во обмислувањето на неговата законодавна улога во ЕУ-интеграциониот процес (досега без јавен притисок, во сенка и ладовина за својата важна улога).

2. Ова излагање јас го поделив на три дела:

Прво, ќе зборувам за внатрешната организираност на улогите во законодавниот процес во врска со усогласувањето на нашето со законодавството на Европсакта Унија (понатаму ЕУ);
Второ, ќе се осврнам на содржинскиот дел на процесот на усогласување на законодавството; и
Трето, процедуралниот аспект на овој процес.

3. ЗА УЛОГИТЕ (НА ОДРЕДЕНИ РАБОТНИ ТЕЛА) ВО ПРОЦЕСОТ НА УСОГЛАСУВАЊЕ НА НАШЕТО СО ЗАКОНОДАВСТВОТО На ЕВРОПСКТА УНИЈА

Прво, постојат две работни тела во Собранието кои имаат улога во овој процес. Тоа се Законодавно-правната комисија и Комисијата за европски прашања иако одредена улога има и Комисијата за надворешна политика, во делот на ратификација на меѓународните договори кои стануваат дел од внатрешниот правен поредок, вклучително и договори со ЕУ а потоа може да добијат и внатрешно-правна доразработка, усогласување, но овој процес на ратификација речиси оди по автоматизам и апсолутна верба во Владата т.е извршната власт која ги потпишала. Но, самото следење на спроведувањето на договорите, на чело со Спогодбата за стабилизација и асцојација (ССА), е надлежност на Комисијата за европски прашања (понатаму КЕП).

Во април 2003 година, кога се формираше КЕП (по моделот на ваквите комисии/комитети во другите нац.парламенти), една од надлежноста што ја доби е разгледување прашања за усогласеноста на законите. Со истата одлука (за основање на работни тела на Собранието), и на Законодавно-правната комисија и се даде оваа надлежност. Се создаде една дилема дали е ова добро решение, бидејќи, практично речиси станува збор за иста надлежност (специфичност во сегашната организација на работните тела каде повеќе работни тела можат да гледаат ист

законски проект но од од различен проблемски аспект, а не од ист). Споредбените искуства зборуваат дека во одредени национални парламенти само КЕП ја има оваа надлежност, а во други оваа надлежност е расчленета на два дела (што е и случај и кај нас): имено, Законодавно-правната комисија како комисија со долгогодишна парламентарна традиција на чувар на хиерархијата на правото и правната номотехника во Собранието (се разбира остварувана низ една политичка призма и од страна на политичари, значи, не ставува збор за професионално-стручно, туку политичко раб.тело на собранието), ќе може повеќе да одговори на ваквиот предизвик и во контекст на усогласување на законодавството со она на ЕУ (и на политичко, но и на ниво на стручни служби), додека КЕП треба повеќе да се занимава со генерално следење на процесот, иако и преку конкретни законски проекти. Значи, не толку со овие споменати детали на законите, туку со информирање и образложување на ЕУ-правните извори со кои се врши усогласувањето од страна на предлагачот, разгледување на начелните правни прашања и процедурални проблеми кои произлегуваат во овој процес, давања предлози и препораки за негово унапредување итн. (со други зборови, политиката содржана во ЕУ-законодавството кое е инкорпорирано во еден закон, дупките во процесот усогласување на законодавството, информирање на јавноста за усогласувањето, кое е потешко да се прави преку сувопарниот номотехнички процес на Законодавно-правната комисија). Оттука, во извештаите кои во овој процес ги дава Законодавно-правната комисија се донесува заклучок дали конкретниот закон е усогласен или не, додека КЕП подготвува извештај во кој, во една НАРАТИВНА форма е содржано објаснувањето на европскиот аспект од страна на предлагачот, прашањата и дискусијата која се водела и сето тоа во функција на давање на еден работен, помошен и информативен материјал на собраниските пленум. **Овде се јавува и ПРВИОТ од низата проблеми кои сакам да ги спомнам: иако не е издигнато на некакво формално ниво (не заборавајќи дека сме на почеток), но во Собранието и кај некои од пратениците, но и кај стручните служби се јавува проблем/забуна во разбирањето на оваа (суптилна, можеби) разлика во имањето или подвоеноста на една иста надлежност кај две раб. тела на Собранието.**

За законодавниот процес, како и за другите аспекти на парламентарнта димензија на евроинтеграцијата, КЕП има право да дава мислења, препораки и предлози до другите работни тела, но мој личен впечаток е дека тоа ќе биде проблем, бидејќи сеуште се нема доволно разбирање колку централна и важна е и треба да биде улогата на оваа комисија во процесот на евроинтеграција во парламентот, не се познаваат компаративните искуства, се јавуваат отпори на сите страни (сега сме во ситуација кога КЕП постои, но сите си продолжуваат со старата пракса, и не се сваќа дека оваа комисија е "комисија над комисиите" кога станува збор за евроинтеграцијата, со специфични надлежности, со координативна и интрузивна улога во практично сите аспекти на парламентарниот процес и е главниот парламентарен мотор кој во некои земји дури има и уставен статус (Германија, на пример). Едноставно, не се разбира дека комисијата не е само една од редицата комисии во собранието. Но на почеток сме, и верувам дека со запознавање на споредбените искуства, со семинари, обука и кадровско зајакнување и на КЕП но и на парламентот во иднина, пополека сето ова ќе се надминува....

На ниво на стручни служби, формално постои Одделение за усогласување на законодавството со ЕУ законодавството но истото не е кадровски екипирано, што е голем вакум во остварување на собраниската улога во усогласување на законодавството а, особено влијае Законодавно-правната Комисија да си ја остварува својата улога во овој процес.

4. СОДРЖИНСКИОТ АСПЕКТ НА УСОГЛАСУВАЊЕТО НА ЗАКОНОДАВСТВОТО (МЕТОДОЛОШКИ И ДРУГИ ПРЕДИЗИЦИ)

А.) Овој аспект, како и процедуралниот се апсолутно слаба точка на законодавниот процес како што е сега поставен. Имено,

- предлагачите на законите иако имаат обврска да го образложат својот предлог за донесување на закон или предлог-закон, сепак во однос на делот на усогласување на тој закон со законодавството со ЕУ апсолутно не е

регулирано како треба да изгледа и што треба да содржи тоа образложение.

- Дури и Владата кога се јавува како предлагач ова е случај и тоа е многу интересно од следниве причини. Иако на ниво на Влада сите министерства се задолжени да пополнуваат изјава за усогласување (плус табли на усогласување, итн.) , кога тие (формално Владата) го пракаат законот во парламент имаме апсолутно неусогласен пристап меѓу министерствата кога станува збор за образложувањето на усогласувањето на законот со ЕУ-законодавството. Кога на КЕП гледавме на серија на закони од различни области го приметивме следното:

а.) некои министерства само одат со општи формулации *овие промени се заради усогласување со европското законодавство/директиви/регулативи, Спогодбата за стаб.и асоцијација, итн.* без воопшто да се спомнат кои се тие правни извори

б.) некои министерства одат малку подетално, па ги споменуваат некои или сите ЕУ правни извори но детално не ги образложуваат ниту изворите , ниту во кој дел од законот (кои одредби се усогласуваат со нив), или пак прават комбинација во оваа смисла

в.) некои министерства ова какво-такво образложение го сместуваат во генералниот текст на образложението, некои пак во посебен поднаслов (тоа го имаше во некои законски проекти, на пример, на Министерството за култура);

г.) најинтересното, имавме и случај кога гледавме неколку законски проекти од исто министерство (Министерството за внатрешни работи) кога секој законски проект имаше различен стил/пристап во секој од законите во смисла на претходно кажаното (заклучок: внатре во Министерството, како изготвувач на законот не се има матрица како треба да биде пристапот на образложување на усогласување на законодавството со ЕУ законодавството.)

д.) различно се читаат/цитираат правните извори на ЕУ односно нивните кратенки, ниту пак, на пратениците (и стручните служби) им се познати кои кратенки за што се, односно ова

прашање сеуште не е разгледувано, ниту има некаков усвоен, да така кажам, правилник за како да се цитираат...

ѓ). На седница на КЕП доаѓаат единствено преставниците или повереницитe, без лицата од Секторите за евроинтеграција во рамки на министерствата кои директно работат на усогласувањето, па не добиваме подетално информирање, одговори на прашањата за да го подготвиме извештајот во смисла за која претходно зборував (исклучок беше Министерството за економија).

За овој проблем беше договорено КЕП да упати и препорака до Владата (една од специфичните надлежности на КЕП: да дава директни препораки до Владата, кои, за разлика од други земји, се само препораки, а не и задолжителни упатства за Владата, но сметам, дека Владата во огромен дел нема да ги одбива или игнорира во пракса)

Б.) Овој проблем е уште поголем кога станува збор за другите предлагачи: пратениците и 10 000 граѓани како предлагачи на закони. (Секако, граѓаните како носител на законодавната иницијатива е навистина реткост, но морам да ја спомнам). Проблемот се јавува и ќе се јавува кога пратениците се носители на законодавна иницијатива. Спомнав, дека во собранието имаме одделение за усогласување на законодавството со законодавството на ЕУ, но тоа не е кадровски екипирано воопшто и ургентно ќе треба да се прави стратегија како да се екипира со правници кои го познаваат и домашното право и правото на ЕУ т.е ЕУ правните извори, па кога пратеник или група пратеници ќе сакаат да бидат иницијатори на закон, да има кој во ова одделение му одговори на пратеникот дали областа што сака да ја регулира бара усогласување со ЕУ законодавство и како изгледа тоа законодавство. (потребни се обуки на пратениците за правните извори на ЕУ, исто на надлежните служби) Тука секако проблем и непостоењето на ПРАВНО РЕСУРСЕН ЦЕНТАР со ЕУ законодавството (немаме библиотечен или електронски пристап до Официјалниот журнал на ЕЗ, Билтените на ЕУ, ЕУРОЛЕКС, итн., (како што е случајот со други нациноналн Парламенти) освен она што е достапно на официјалната страна на ЕУ, но и за

оперирање со правните извори на ЕУ потребно е обучен кадар кој ќе го сочинува овој сектор). Ист е проблемот и кога пратеник би сакал да провери или оспори за тоа како Владата како предлагач рефлектирала некоја директива во домашен зак.проект, итн.

5. ПОТЕНЦИЈАЛНИ ПРОЦЕДУРАЛНИ ПРОБЛЕМИ ВО ПРОЦЕСОТ НА УСОГЛАСУВАЊЕ НА ЗАКОНОДАВСТВОТО СО ЗАКОНОДАВСТВОТО НА ЕУ

Во интерес на просторот, јас нема да зборувам детали за деволничките одредби, но тие, особено процедуралниот аспект, се и ќе бидат голем проблем. Тој проблем може да се подели на два сегмента:

Првиот сегмент е она што јас го нарекувам ЕВРОПСКА ДИМЕНЗИЈА (НА ДЕЛОВНИКОТ):

- <u>нема посебно означување на законските проекти кои влегуваат во процедура, а кои значат усогласување</u> (ниту пак има процедура преку кои, на пример, ќе се сигнализира до ЗКП и КЕП дека во парламент се влезени вакви закони, туку претседателите и советниците на комисиите, кои не добиваат пакет на законите /не сите, на пример, нив не го добива советникот на КЕП ниту пак шефот на одделението за законодавство на ЕУ има таква обврска/, па така во ефект се остава на мене и на мојата професионалност како претседател на КЕП за сите закони што ги добивам сама да барам во образложението дали некој предлагач се повикува на усогласување). Означувањето, следствено, доколку постои ќе се рефлектира и на објавувањето на законите во Службен Весник и ќе се добие поголема предгледност и наоѓање на закони кои значат усогласување со законодавството на ЕУ
- <u>нема деловничка обврска за секој предлагач на закон како треба да изгледа и што треба да содржи образложението на законот кога се повикува на усогласување со ЕУ законодавство (парламентарна верзија на т.н изјава за усогласување)</u>
- <u>нема упатство за унифицирано цитирање на правните извори на ЕУ за предлагачите на закони;</u>

- нема обврска за годишен извештај за сите закони што значат усогласување
- иако се има општи деловнички одредби за достапност на собраниските материјали на јавноста, се уште се нема дух и иницијатива, но можеби, во одреден дел, и како прашање на материјални ресурси, да се обезбеди поцелосно и подобро таа јавност како на законодавните материјали , така и другите материјали врзани со парламентарнта димензија (на пример, дури ниту изјавите и извештаите на Делегацијата за соработка со Европскио Парламент не се ставени ниту на веб страницата на парламентот. КЕП тоа го прави во однос на некои од клучните документи во својата работа)
- развивање на деловнички одредби во утврдување на дневниот ред и во процедурата на донесување на законите со кои на усогласувањето на законодавството со ЕУ-законодавството ќе се обезбеди предност во разгледувањето, а во одредени случај и забрзана процедура.

Вториот сегмент е во времетраењето на процедурата на донесување на законите. Основниот модел на донесување на законите не е различно од другите парламентарни демократии со уникамерален/еднодомен парламент (повекефазно донесување т.е предлог за донесување на закон/нацрт-закон/предлог закон) и облици на забрзани процедури (скратена и итна). Сепак, она што е различно и специфично во однос на сите други европски парламенти (речиси и да нема деловник на друга европска земја, а сум ги прочитала повеќето) е што како правило, не постои некаков модел на временско ограничување на дискусиите/говорите на пратениците (во било која фаза од донесување на законите), освен во ретки исклучоци (говорите може парламентарното мнозинство да го ограничи на 10 минути односно 15 на координаторите по некоја точка, но само со ад хок гласање пред претрес на точката на дневен ред), а деловнички само во рестриктивен број на ситуации (реплики, исправки). Исто така, не постои ограничување колку пати еден пратеник може да сејави во материјалната расправа по некоја точка/закон и ред други ситуации на неизбалансираност на принципите на парламентарен говор- рационалност и ефикасност во работата-економичност на законодавниот процес. Ефектот е долги

расправи, некој закон да се гледа и по неколку дена (пример, законот за преобразбра на електростопанството кој е во функција на спроведување на ССА и евроинтеграцијата траеше речиси три дена), многу често со повторени дискусии, со јавување на еден ист пратеник да ги каже истите работи (претседателот не може да го ограничи ова ниту да ја затвори расправата се додека има пријавени). Резултат и можен иден проблем: **да се ЗАБАВИ процесот и динамиката на усогласување на нашето законодавство со она на ЕУ (особено што во иднина со се поголемото екипирање на владата со кадар и ЕУ експертиза ќе притиска врз парламентот со се поголем број на законски проекти поврзани со усогалсувањето со законодавството ЕУ) и секако, не помалку значајно: со ова се поскапува односно повеќе ќе не чини процесот на евроинтеграција.**