

ПРОГРЕС

ИНСТИТУТ ЗА СОЦИЈАЛНА ДЕМОКРАТИЈА

Положба и функции на
националните парламенти
во Европската Унија -

ПРЕПОРАКИ ЗА ЕВРОИНТЕГРАЦИЈАТА НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Д-р Каролина Ристова - Астеруд



**ПОЛОЖБА И ФУНКЦИИ НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ
ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА – ПРЕПОРАКИ ЗА
ЕВРОИНТЕГРАЦИЈАТА НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА
МАКЕДОНИЈА**

Д-р Каролина Ристова-Астеруд *

Скопје, септември 2011

Д-р Каролина Ристова-Астеруд, доцентка на Правниот факултет „Јустинијан Први“ во Скопје; пратеничка во Собранието на РМ (2002-2006, СДСМ) и прва претседателка на Собраниската комисија за европски прашања (2003-2006); една од основачите на Институтот за социјална демократија „Прогрес“.

Издавањето на публикацијата е поддржано од
Фондацијата Фридрих Еберт, канцеларија Скопје



Искажанитеставови на експертите не мора да соодветствуваат на ставовите на Фондацијата
Фридрих Еберт.

Лектура: Инда Савиќ Костова
Техничка подготовка и дизајн: Промо ДСГН
Тираж: 300

РЕЗИМЕ

Трудот претставува анализа на положбата и функциите на националните парламенти во политичкиот систем на ЕУ, особено во контекст на новитетите на Лисабонскиот договор од 2009 година, и нивните импликации за евроинтеграциските реформи на Собранието на Република Македонија. Се истакнува дека за разлика од почетниот процес на депарламентаризација на ЕУ кој траел до 1980-тите год., од средината на 1990-тите год., особено со Договорот за ЕУ од 1993 год., е започнат процес на репарламентаризација на ЕУ. Тој процес се изразува не само преку јакнење на влијанието на Европскиот парламент, туку и на националните парламенти на државите-членки на ЕУ. Изложени се сите клучни новитети на тој процес преку конститутивните договори на ЕУ и преку највлијателните уставно-правни, законски и внатрешнопарламентарни реформи во државите-членки. Последователно, преку анализа на случај, се идентификува степенот на усогласеност со ваквите трендови во ЕУ во рамки на парламентарните евроинтеграциски реформи во РМ, се констатираат слабостите и се даваат конкретни препораки за идни реформи. Целта е обезбедување целосна подготвеност на Собранието на РМ за преземање на улогата на национален парламент во ЕУ, но, исто толку важно, идно засметување на ваквата растечка моќ и влијание на националните парламенти во ЕУ во рамките на севкупната евроинтеграциска политика и стратегија на Република Македонија.

SUMMARY

The policy paper analyses the position and the functions of the national parliaments in the political system of the EU, especially in the aftermath of the Lisbon Treaty of 2009, and their implications for the eurointegration reforms of the Assembly of the Republic of Macedonia. It is stressed that the initial process of deparliamentarization of the EU which lasted until the 1980-ies has been transformed in an on-going process of reparationarization, especially in the aftermath of the TEU of 1993. This reparationarization is expressed not only through the rising influence of the European Parliament, but also through the rising influence of the national parliaments in the European Affairs. This is elaborated by analyzing the key novelties in the EU treaties, as well as the most influential reforms in the constitutions, rules of procedures and other internal political and organizational reforms regarding the national parliaments in the EU member states. This is followed by an analysis of the case of the eurointegration reforms of the Assembly of the Republic of Macedonia, aimed at identifying the extent to which this new trend in the EU reparationarization has been followed, as well as the weaknesses in the process. Finally, the paper includes concrete recommendations for increasing the readiness of the Macedonian Assembly to assume the role of national parliament in the EU and for changes in the overall Macedonian eurointegration strategy in order to calculate this new and rising power of national parliaments in the EU, including in area of EU enlargement policy.

1. ЕВРОПСКАТА УНИЈА ОД ДЕПАРЛАМЕНТАРИЗАЦИЈА КОН РЕПАРЛАМЕНТАРИЗАЦИЈА

Од основањето на ЕЗ/ЕУ во 1950-тите, до средината на 1990-тите години, националните парламенти (НП) се оценуваа како „губитници на евроинтеграцијата“ заради постепено пренесување на нивните законодавни надлежности врз ЕУ-институциите. Доминанцијата на националните влади во политичкото и легислативното одлучување во ЕУ (преку Советот на министри на ЕУ), придружена со отсуство на ефективна парламентарна контрола во т.н. европски прашања, стануваше сè поочигледна. Проблемот беше влошен со паралелната слабост на Европскиот парламент (ЕП) кој, и покрај сите реформи, ја нема(ше) положбата и функциите на парламент во системот на супранационални институции на ЕУ. Сепак, од 1990-тите години наваму во рамки на дебатата за т.н. проблем на демократски дефицит на ЕУ, стануваше сè погласна констатацијата дека тој дефицит во голема мера претставува „парламентарен дефицит“, а моделот и традициите на парламентарна демократија во европските држави стана очекување и мерило за демократијата и демократичноста на ЕУ. Ваквите гледишта резултираа со серија реформи во конститутивните договори на ЕУ кои почетната депарламентаризација на ЕУ ја преобликуваа во нов тренд на репарламентаризација изразен низ постепено зајакнување на положбата и надлежностите на ЕП и НП, кулминирајќи со Лисабонскиот договор од 2009 год., попознат уште и како „Договор за парламентите“. Сето ова има огромно значење и за процесот на зачленување на Република Македонија во ЕУ, пред сè во делот на евроинтеграциските реформи на Собранието на РМ кој перспективно ќе треба да ја преземе улогата и функциите на НП во политичкиот систем на ЕУ. Исто толку е важно ваквата нова и растечка моќ на парламентите во ЕУ да биде соодветно изразена и во севкупната македонска евроинтеграциска политика – актуелната нагласена насоченост кон супранационалните ЕУ-институции во Брисел и кон националните влади да се коригира и врамнотежи и со

соодветно политичко делување и влијание и наспрема НП на државите-членки на ЕУ.

2. ШТО СЕ ПОДРАЗБИРА ПОД „НАЦИОНАЛЕН ПАРЛАМЕНТ ВО ЕУ“?

Хронолошки гледано, НП не беа споменати во основачките договори на ЕЗ/ЕУ од 1950-тите год., а нивната положба и функции беа апсорбирани со термините „соодветни уставни одредби“ и „национални власти“. Терминот „национален парламент“ за првпат влегува во правната терминологија на ЕУ со декларацијата бр. 13 (*За улогата на националните парламенти во ЕУ*) и бр. 14 (*За Конференцијата на парламентите*) на Договорот за ЕУ од 1993 год. (ДЕУ/Мастрихтски договор) за конечно да мигрира во главниот текст со Лисабонскиот договор од 2009 год. Збирно, терминот (а со тоа и институцијата!) се втемелува во правната архитектура на ЕУ дури цели 60 години од нејзиното воспоставување. Но, и покрај тоа, кои институции ќе се сметаат за „НП во ЕУ“ и натаму е оставено на регулирање на уставите на државите-членки. Како последица, во ЕУ е прифатен еден прагаматичен пристап „што функционира“ и т.н. КОСАК-критериум. Поконкретно, *Конференцијата на комитетите за европски прашања на националните парламенти на Европската унија* (КОСАК) има оформено една таксативна листа на НП, чии комисии за европски прашања се членки во КОСАК која, воедно, е и најреферентна за конкретизирање кои парламенти од државите-членки се сметаат за НП во ЕУ. Актуелно, од 27 држави-членки во КОСАК влегуваат 14 еднодомни и 13 дводомни НП, вкупно 40 парламентарни дома, а како набљудувачи влегуваат и (еднодомните) НП на државите-кандидати: Исланд, Македонија, Турција и Хрватска. Овие НП не се целосно униформни институции насекаде низ ЕУ, вклучително и во однос парламентарните функции на законодавство и народно претставништво. На пример, има случаи кога одредени легислативни функции вршат и владите (Франција, Холандија), а во државите-членки кои имаат федерално др-

жавно уредување, потипично е да не постои единствено законодавно тело за целата држава, туку и регионални законодавни тела. Уште посложена разноликост постои во однос на горните парламентарни домови од аспект на: причините за нивно постоење, состав, конституирање, надлежности и односи со националните влади. За илустрација, германската федерална влада не е политички одговорна пред Бундесратот, ниту, пак, е составен од пратеници избрани на непосредни избори, туку од 16 претставници на владите на федералните покраини. Постојат примери на горни домови за кои тешко може да се каже дека имаат демократско-претставнички квалитет кој се стекнува на непосредни избори. (Домот на лордовите во Британскиот парламент – лордовската функција може да се наследува; Холандскиот сенат – се избира индиректно од претставници на провинциските совети; Ирскиот сенат – дел од сенаторите се именуваат од страна на премиерот; Белгискиот сенат – статус на доживотни сенатори имаат децата на монархот.) Конечно, треба да се укаже и на случајот на Белгија, која во поимот на НП ги вбројува и собранијата на своите региони и јазични заедници, за што во рамки на *Завршниот акт* на Лисабонскиот договор од 2009 год., заради појаснување, има приклучено и посебна декларација (бр. 51).

3. РАЗВОЈ НА НАЦИОНАЛНО-ПАРЛАМЕНТАРНАТА ДИМЕНЗИЈА НА ЕУ

Во однос на т.н. европеизација на НП, вообичаено се издвојуваат три фази. До средината на 1980-тите год. државите-основачи на ЕУ, вклучително и нивните парламенти, ја третираше ЕУ како „уште еден проект“ на нивната надворешна политика. Следствено, како и во другите меѓународни организации и односи, ги проектираше ЕЗ (подоцна и ЕУ) токму со националните влади како оска околу која ќе се врти целокупната нивна политичка и легислативна активност (Советот на министри). Во внатрешнопарламентарната организација и делување на НП, т.н. европски прашања

биле третирани како и секое друго надворешно-политичко прашање и без формирање на специјализирани парламентарни тела за таа намена. Исклучок претставуваат германскиот Бундесрат, кој во 1957 год. прв воведува парламентарен комитет за европски прашања и Долниот дом на Белгискиот федерален парламент, кој ваков специјализиран комитет воведува во 1962 год. Втората фаза на засилена институционална европеизација на НП е предизвикана од три движечки фактори. Првото проширување на ЕЗ во 1973 год. внесе држави-членки со политичка историја на „славен“ парламентарен суверенитет (В. Британија, Данска). Британските и данските национални пратеници одбиваа да прифатат пасивна улога во европскиот легислативен процес, што најпрво се манифестира преку формирање комитети за европски прашања и разработени процедури за парламентарно учество и контрола во процесите во ЕЗ/ЕУ. Второ, воведувањето непосредни и општи избори за ЕП во 1976 год. и одржувањето на првите Европарламентарни избори во 1979 год. значеше прекин со дотогашната пракса на т.н. двоен мандат на (дел од) националните пратеници, со што воедно се пресече дотогашната персонална „папочна врска“ и зависност на ЕП од НП. Конечно, Единствениот европски акт од 1987 год. значително ги прошири областите на легислативна надлежност на ЕУ-институциите, најмногу на сметка на законодавните надлежности на НП, и тоа во области кои не беа „надворешна политика“ или „висока политика“, туку области кои гласачите на националните пратеници непосредно ги чувствуваат и разбираат (животна средина, економска и социјална кохезија, здравје). Свкупно, овие три фактори до 1990 год. резултираа во оформување специјализирани парламентарни комитети за европски прашања во сите НП во ЕУ како императивен стандард, со истовремено паралелно развивање посебни надлежности и процедури за парламентарна информираност и влијание во легислативното одлучување во ЕУ и контрола врз владините активности во европските прашања. Конечно, заради „еманципацијата“ на ЕП во 1979 год., НП мораа да изнајдат нови форми на меѓусебен контакт и координација на ниво на ЕЗ/ЕУ, што резултираше со воспоставување на

Конференцијата на спикери на националните парламенти (во 1975 год.) и на Конференцијата на комитетите за европски прашања – КОСАК (во 1989 год.). Последната и актуелна трета фаза која започнува со Мастрихшкиот договор од 1993 год. опфаќа два испреплетени процеси на регулирање на положбата и функциите на НП, како во конститутивните договори на ЕУ, така и во уставите на државите-членки на ЕУ. По цели четири децении, НП за првпат беа воведени во конститутивно-правната рамка на ЕУ со Мастрихшкиот договор од 1993 год., со двете претходно споменати придружни декларации, бр. 13 и бр. 14, кои инсистираа на навремено доставување на предлозите на Европската комисија (ЕК) од страна на владите до НП, заради информираност или заради вршење на легислативни и контролни парламентарни активности (*Декларацијата бр. 13*), како и на зајакнување на колективната улога на НП во ЕУ преку посебен форум заради нивно консултирање за сите важни развојни чекори на ЕУ и пред кој претседателите на Европскиот совет и ЕК ќе поднесуваат извештај за состојбата во ЕУ (*Декларацијата бр. 14*). Подоцна, како политичка рефлексија на првичното референдумско „не“ на Мастрихшкиот договор во Данска и Франција во 1992 год., декларативната содржина на Мастрихшките декларации доби правно-обврзувачко дејство со *Протоколот за улогата на националните парламенти во ЕУ* на Амстердамскиот договор од 1999 год. Последователно, со *Декларацијата бр. 23 за иднината на ЕУ* придружена на Договорот од Ница од 2001 год., се најави подлабока и поширока дебата за идните (институционални) реформи во ЕУ, вклучително и во однос на „улогата на НП во европската архитектура“. Тоа беше конкретизирано со *Декларацијата од Лаекен за иднината на ЕУ* на Европскиот совет од 15.12.2001 год. со која се најави свикување на „Конвенцијата за иднината на Европа“. Оваа Конвенција работеше во периодот меѓу февруари 2002 - јули 2003 год. и преку неа за првпат НП најнепосредно беа вклучени во подготовките на конститутивен договор на ЕУ, дури и со доминација на националните пратеници во нејзиниот состав (30 национални пратеници од државите-членки и 25 од

државите-кандидати, 16 европатеници, 15 министри од државите-членки и 13 министри од државите-кандидати, 2 претставника на Европската комисија и неколку „мудри европски глави“). Резултатот беше *Договорот за Уставот на Европа* од 2004 год. кој, меѓутоа, не го преживеа ратификационо-референдумскиот процес во државите-членки, заради, како што беше општата политичка констатација, преамблицозните „уставни и државотворни обележја“. Сепак, неговите решенија за НП во ЕУ, речиси во неизменета форма преминаа во Лисабонскиот договор кој стапи на сила во 2009 год. Истовремено, Мастрихшкиот договор отвори процес на ново позиционирање на НП во ЕУ и во самите уставни на државите-членки на ЕУ. Во тој правец се предводници Германија и Франција кои ги започнаа уставните реформи уште во 1992 год., а е заокружен пост-Лисабонскиот договор во 2008 и 2009 год. (види Прилог 1.1 и 1.2). Германија претставува особено илустративен и влијателен пример за овие нови тенденции: дотогашното регулирање на улогата на федералниот парламент во европските прашања само во придружните ратификациони акти на европските договори во 1992 год. за првпат беше зајакнато и со домашна уставна основа преку нов член на Уставот - член 23 („член за ЕУ“) со последователен закон за негова подетална примена, а во 2006 год. за првпат е потпишана и посебна *Спогодба за соработка меѓу Бундестагот и Федералната влада во ЕУ-прашањата*. Германија е и првата држава-членка која со посебен член во Уставот (член 45) му дава уставен статус на Комитетот за европски прашања на Бундестагот (Прилог бр. 1.2). Воедно, таа е и првата држава-членка која во 2009 год. прави нови уставни реформи во фазата на ратификација на Лисабонскиот договор по одлука (и притисок!) на германскиот Уставен суд, а токму заради заштита на уставната позиција на националниот парламент во европските прашања.¹ Овој тренд се следи и во уставите

¹ Нагласување на улогата на Германскиот федерален парламент започнува со одлуката на Судот во познатиот случај *Brunner* од 1992 год., инициран по уставна иницијатива на истоимениот пратеник за оспорување на уставноста на Мастрихшкиот договор. Во неа, меѓу другото, се нагласува дека демократскиот уставен принцип врз кој се заснова германската држава

на другите држави-членки, а особено во рамки на поновите ЕУ-проширувања (Австрија, Бугарија, Латвија, Литванија, Полска, Романија, Словачка, Словенија, Унгарија, Финска, Чешката Република, Шведска), од кои како највлијателни уставни одредби за НП во европските прашања се оние на Австрија и Финска (види Прилог бр. 1.3 и 1.4). Збирно, актуелната положба и функции на НП во политичкиот систем на ЕУ е регулирана со конститутивните договори на ЕУ (пост-Лисабон од 2009 год.), уставите и законите на државите-членки, како и со внатрешпарламентарни правила и обичаи.

4. ЕВРОПСКИТЕ ФУНКЦИИ НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ ВО ЕУ

Ратификација на европските (конститутивни) договори. Оваа функција влегува во кругот на т.н. оригинални европски функции кои НП ги вршат од самото основање на ЕУ, како што, впрочем, ја вршат во однос на другите меѓународни договори. Таа ги опфаќа ратификациите и на други европски акти кои имаат уставно-правни последици во државите-членки и на договори за пристапување на нови држави-членки. Ратификационите процедури се одвиваат согласно вообичаените уставно-правни процедури за меѓународните договори, но со тренд за развивање на посебни (повисоки) мнозинства за ЕУ-конститутивните договори или предвидување дополнителни

озможува таа да биде дел од ЕУ, но дека процесот на евроинтеграција мора да биде легитимизиран од граѓаните преку нивните НП, вклучително и во однос на преносот на надлежностите врз ЕУ (за што е заклучено дека не е загрозувано со овој ЕУ-договор, и следствено, истиот е уставен). Во сличен случај на оспорување на Лисабонскиот договор од 2009 год., т.н. случај *Gauweiler*, судот заклучува дека Договорот е уставен, но дека тоа не е случај со придружниот *Акт за јакнење на правата на Бундестагот и Бундесратот во ЕУ-прашањата* и дека е нужна негова разработка заради прецизно изразување токму на уставната улога на Германскиот федерален парламент пост-Лисабон. Ваквата одлука на Уставниот суд ја забави германската ратификација на Договорот, но по направените интервенции во Актот од страна на Парламентот во септември 2009 год. следувахе и депонирање на ратификацијата.

телно референдумско изјаснување, како што се примерите за обигаторен референдум за сите ЕУ-конститутивни акти во Ирска и за проширување со нови држави-членки во Франција. Во целина земено, ратификационата функција се зема за „традиционално слаба“ бидејќи за разлика од ситуацијата на „земи или остави“ кај другите меѓународни договори, во рамки на ЕУ, заради притисокот на европската солидарност, НП се соочуваат со ситуација само на „земи“. Оттука, само со два дамнешни исклучока во целата историја на ЕУ (нератификацијата на Договорот за европска одбранбена заедница во Францускиот парламент во 1954 год. и нератификацијата на Единствениот европски акт од Данскиот парламент во 1986 год.), не постојат други примери на неуспешни национално-парламентарни ратификации на ЕУ-договори. Суштинско подобрување и зајакнување на оваа функција се добива со Лисабонскиот договор, со кој се воведува т.н. конвенциски метод (член 48, Договорот за ЕУ) со кој НП во иднина наместо да бидат вклучени само во крајната ратификациона фаза, ќе бидат информирани и активно вклучени уште во почетните фази на подготвување на ЕУ-конститутивните договори и реформи (редовна ревизиона постапка). Вклученост се предвидува и во скратените ревизиони постапки (т.н. *passerelle*-клаузули) за истата цел, како и во целокупната процедура и фази на (договори за) прием на нови држави-членки во ЕУ (член 49 од Договорот за ЕУ).

Учество во европскиот легислативен процес. Оваа европска функција најдиректно произлегува од улогата на НП како законодавец во рамки на уставно-правните поредоци на државите-членки и истата се изразува на два начина. Првата е *легислативно-спроведувачка функција (транспонирачка функција)* преку која директивите како секундарно право на ЕУ се внесуваат во домашното право на државите-членки на ЕУ секогаш кога за тоа е потребно донесување на закони (иако, во најголем дел транспонирањето на директивите се врши со подзаконски акти). Законодавната креативност на НП е ограничена само на определување на „формите и методите“ на целите утврдени со правнообврзувачките директиви на ЕУ. Со Лисабонскиот договор

(член 5 од Договорот за ЕУ), НП ја добија и функцијата на заштита на принципот на субсидијарност. Овој принцип, заедно со принципот на пренос на надлежности, претставуваат носечки организациони принципи на ЕУ со кои се исцртува границата на легислативно делување меѓу државите-членки и ЕУ-институциите. Остварувањето на оваа нова функција се врши согласно т.н. „систем за рано предупредување“, регулиран со *Протоколот за примена на принципите на субсидијарност и пропорционалност* (види Прилог бр. 2.3). Ефективно, тој им овозможува на НП да бидат информирани и вклучени во европскиот легислативен процес уште од најраните фази на подготвување на европската легислатива од страна на ЕУ-институциите, преку реагирање со свои образложени мислења доколку сметаат дека има повреда на легислативната граница (т.н. процедури за давање „жолти“ и „портокалови“ картони) до предлагачите на европската легислатива (најчесто, ЕК) и до европскиот законодавец (Советот на ЕУ и ЕП). Мислењата на НП не се правнозадолжителни за овие ЕУ-институции, но во пракса тие имаат сериозно влијание врз европската легислатива, што со Лисабонскиот договор е дополнително зајакнато и со правото на НП да иницираат, преку своите влади, судска заштита врз принципот на субсидијарност пред Судот на правдата на ЕУ (види член 8 од *Протоколот*).

Контролна функција врз владините активности во европските прашања. Оваа функција на НП најдиректно произлегува од демократскиот карактер на државите-членки на ЕУ во кои, независно од варијациите, владите (извршната власт) подлежат на политички избор, контрола и одговорност пред НП. Со оглед на тоа дека министрите на ЕУ-ниво ја имаат улогата на законодавец, најголем притисок постои токму за јакнење на оваа функција на НП, преку зајакната и ефективна контрола врз владините активности во европските прашања да се обезбеди посредно јакнење на учеството на НП во политичкото и легислативното одлучување во ЕУ. Според времето на вршењето на парламентарната контрола, во рамки на анализите на КОСАК е воведено разликување на *ex ante*

контрола (парламентарни препораки, мислења, резолуции и мандати за легислативни и политички одлуки пред истите да бидат донесени од страна на Советот на ЕУ) и *ex post* контрола (отчет на владата за веќе изразени позиции и гласања во Советот на ЕУ). Првиот облик сè повеќе доминира и има своја конститутивно-правна основа во ЕУ во *Протоколот за улогата на националните парламенти* (види Прилог 2.2). Согласно овој Протокол, парламентарната контрола опфаќа значителен обем од надлежностите на ЕУ, иако сè уште постојат владини отпори во однос на одредени области во правдата и внатрешните работи, надворешната политика и безбедносните прашања. Во некои држави-членки (Австрија, на пример, види Прилог бр. 1.3) парламентарната контрола се изразува и преку учество на парламентот и во номинацијата или именувањето на одредени функционери што државата-членка ги дава во ЕУ-институциите (Европската комисија, Судот на правдата во ЕУ, Судот на ревизори, Одборот на гувернери во Европската инвестициона банка, и др.). Иако сè уште во голем број на држави-членки како правна основа за оваа парламентарна контрола се земаат вообичаените уставно-правни решенија за владината политичка одговорност пред парламентот, постои тренд за донесување на посебни уставни „ЕУ-поглавја и членови“ во кои, меѓу другото, посебно се регулираат односите парламент-влада во европските прашања, за што пионерски се уставите на Австрија и Германија (види Прилог 1.2 и 1.3), а нивниот пример го следеа и: Белгија, Португалија, Романија, Словенија, Финска и Унгарија, многу често и со последователни закони за оваа проблематика (Германија, Словенија, Унгарија). Во однос на моделите на контрола во рамки на анализите на КОСАК се идентификуваат три модела: 1. *Модел на документациона контрола* – контролата е сконцентрирана на текстот на легислативните и други документи од ЕУ-институциите или произлезени од владините активности на ЕУ-ниво, и тоа уште во најраните фази на нивно изготвување. Вообичаено, комитетите за европски прашања самостојно, или по претходно добиено мислење од другите секторски парламентарни комитети го вршат „скринингот“ на документот, најчесто придружен и со

објаснувачки меморандум од владата или ЕУ-институцијата, и за тоа подготвуваат извештаи до пленумот придружени со нивни мислења, препораки или т.н. контролни резолуции. Ваквиот парламентарен став ја обврзува владата политички (Франција, Германија – види Прилог бр. 1.1 и 1.2) или правно (Австрија, види Прилог 1.3). Пионер на овој модел е В. Британија, но е присутен и во многу други држави-членки (Австрија, Белгија, Бугарија, Германија, Ирска, Италија, Кипар, Луксембург, Португалија, Франција, Холандија – Горен дом, Чешката Република и Шпанија); 2. *Процедурален (мандатен) модел* – Овде фокусот повеќе е ставен на контрола на процесот на политичко и легислативно одлучување во ЕУ и градење на владините позиции во рамки на Советот на ЕУ, отколку на содржинска контрола на текстот на индивидуални (легислативни) документи. Министрите се обврзани, усно или писмено, да ги изложат своите преговарачки позиции пред Комитетот за европски прашања за секоја точка од дневниот ред на Советот на ЕУ во рамки на разработени процедури за селектирање на поважните прашања² и со прецизни временски распореди за заседавање (најчесто петоците пред неделата, на состанок на Советот на ЕУ, а во Финска е регулирана дури и саатнината на заседавање, 13.30-15.30 часот), по што следува давање парламентарен мандат да делува во гласањето и одлучувањето на состаноците на Советот на ЕУ. Најчесто, мандатите се само политички, а не и правнообврзувачки за владата, иако со висок степен на испочитуваност во праксата, како и со тренд на флексибилно формулирање заради обезбедување маневарски прос-

² Во Литванскиот парламент, европските прашања се делат на црвени („многу важни“), жолти („важни“) и зелени („умерено важни“). Во однос на првите две категории, Владата е должна во рок од 15 дена од приемот на предлогот да ја достави својата преговарачка позиција во Сејмот заради добивање мандат, додека за „зелените“ прашања, за кои Парламентот има мал интерес, Владата може да делува и без добиен парламентарен мандат. Во Финска постои уставно-заснована и парламентарно-процедурално разработена категоризација на т.н. „У-прашања“ (прашања кои во домашниот уставно-правен поредок влегуваат во директна надлежност на Парламентот, најчесто закони) и „Е-прашања“ (сите други прашања и документи од ЕУ за кои Парламентот нема директна надлежност, но треба да биде информиран).

тор за евентуални владини отстапки во текот на преговорите на состаноците на Советот на ЕУ.³ Моделот е пионерски воведен од Данска, каде Комитетот за европски прашања во однос на сè што доаѓа од ЕУ делува како „мини парламент“ и каде ретко се случува владата да не добие мандат или да се гласа за мандатот заради претходни интензивни и неформални преговарања за содржината на мандатот на линија парламент-влада и парламентарно мнозинство-опозиција. Сепак, „нај-извезуван“ е моделот на финската Едускунта кој има и уставна основа (види Прилог 1.4); 3. *Мешан (хибриден) модел* – Постојат НП (на пример, најтипично, холандскиот) во кои парламентарната контрола во европските прашања претставува комбинација на контрола заснована врз документи со последователно давање на мандати.

Функција на националните парламенти во проширувањето на ЕУ со нови држави-членки. Со Лисабонскиот договор за првпат изречно се формализира улогата на НП во процесот на проширување преку воведување обврска за нивно информирање за поднесени барања за членство во ЕУ, согласно член 49 од ДЕУ (види член 12 од истиот Договор, Прилог бр. 2.1). Навидум, во процесот на проширување, НП во ЕУ „влегуваат во игра“ дури во ратификационата фаза на договорите за пристапување на нова држава-членка, но ова ново лисабонско решение, всушност претставува само правно афирмирање на

³ Вообичаено, формулацијата на мандатот ја предлага министерот, а мандатите најчесто содржат формулации од типот „ќе настојува да“, „ќе делува во правец на остварување на“ и „ќе вложи напор за“. Ваквиот тренд е настанат искусствено, за што сведочи искуството на Австрија каде министрите се уставно-правно врзани за мандатот од Парламентот, дури подлежат и на импичмент пред Уставниот суд за негова повреда: имено, познат е случајот од 1995 год. кога австриски министер (за земјоделство) заради ваквата ригидност на мандатот во текот на преговорите во Советот на министри, го контактирал Парламентот за да добие нов мандат, но „ги добил само чуварските служби“, што крајно резултирало со ЕУ-решение неповолно за австриските интереси. Оттогаш, во парламентарниот Деловник е внесена можноста за формирање на т.н. „пожарничарски комитет“, составен од претседателот на комитетот за европски прашања и претставници на сите парламентарни групи со функција на консултативно тело кое ќе овозможува австриските министри полесно да договараат компромиси во Советот на ЕУ.

една веќе солидно развиена парламентарна пракса во повеќето држави-членки, особено за фазата на преговори за членство. НП во ЕУ го следат процесот на проширување најчесто преку: комитетите за европски прашања, неретко во комбинација со комитетите за надворешна политика, преку информирање и сослушување на надлежните министри вклучени во преговорите со државата/кандидат, амбасадорите на државата апликант/кандидат за членство, надлежни комесари од ЕК, билатерални средби и истражувачки посети во државата апликант/кандидат (типично за германскиот, италијанскиот, финскиот и францускиот парламент), па дури и со определување посебни известители за државата апликант/кандидат (на пример, во рамки на Комитетот за европски прашања на Долниот дом на Францускиот парламент). За чувствителни фази од преговорите или за завршната фаза на потпишување на договорот не е невообичаено да има дури и дебати на парламентарниот пленум (типично за грчкиот, францускиот и португалскиот парламент). Ваквиот активитет и вклученост на НП има големо, иако често недоволно видливо влијание врз формирање на позициите на нивните влади во Советот на ЕУ во однос на барањата за членство во ЕУ и врз процесот на проширување во целина.

Информативна функција во европските прашања. Како дериват на функцијата на политичко претставништво на граѓаните, НП, пред сè, преку нивните комитети за европски прашања, сè повеќе посветуваат внимание на обезбедување поголема вклученост на граѓаните и интересовните групи во активностите на ЕУ, особено во периодот по неуспешните ратификациони процеси и референдуми за Матрихшкиот договор. Всушност, сè позастапено е гледиштето дека токму тие се онаа точка на врзување која треба да им ја приближи и легитимира ЕУ на граѓаните и да влијае врз формирање на нивната „европска свест“. За таа намена, постои тренд на објавување посебни парламентарни извештаи и анализи во однос на европскиот легислативен процес, интернет линкови до документите на ЕУ, отворање на „парламентарни европски библиотеки“ и „европски информативни центри“, организирање на

дебати со експерти и заинтересирани интересовни групи, особено во однос на клучни ЕУ-документи, јавно сослушување на министрите и премиерите по европските прашања (за што во Финска постои и уставна обврска за премиерот, види Прилог 1.4), претставници на ЕУ-институциите и актуелното ЕУ-претседателство, претставници на ЕК во врска со нејзината годишна работна и легислативна програма, како и на нејзините зелени и бели книги. Посебен тренд претставува воведувањето на годишни пленарни седници посветени на „европските прашања“ и „состојбите во ЕУ“ (на пример, во Австрија и Холандија). Специфичен исклучок претставуваат само седниците на комитетот за европски прашања, како и на другите вклучени секторски комитети, кои се однесуваат на давање парламентарен мандат/резолуција/резервација за владините позиции во Советот на ЕУ и кои, по правило, се затворени за јавноста – дури и кога се отворени за специјализирана јавност и новинарите, информациите за заземените позиции и одлуки можат да се објават *само откако* за истите веќе се одлучило во Брисел. Ова од причини да не бидат загрозувани државните преговарачки позиции во рамки на ЕУ-институциите (пред сè, Советот на ЕУ и Европскиот совет) и е израз на потребата од обезбедување рамнотежа меѓу јавноста во европските прашања, од една страна, и незагрозувањето на слободата на прегови на владата на ниво на ЕУ, од друга страна.

5. ВНАТРЕПАРЛАМЕНТАРНА ОРГАНИЗИРАНOST И ДЕЛУВАЊЕ ВО ЕВРОПСКИТЕ ПРАШАЊА

Комитетски систем за ЕУ. Погореизложените европски функции на НП во ЕУ се остваруваат преку воспоставување комитети за европски прашања (понатаму: КЕП). КЕП овие функции ги остваруваат или како изречна надлежност, или во координативен капацитет. Поконкретно, во зависност од односот на КЕП со другите секторски парламентарни комитети во европските прашања, особено во однос на легислативната и контролната функција, во

рамките на анализите на КОСАК се разликуваат модели на централизирана, децентрализирана или координативна позиционираност на КЕП. Во централизираниот модел речиси сите европски функции се вршат преку КЕП (Австрија, Данска, Латвија, Словачка, Унгарија и Шведска) со следствено развиена солидна институционална меморија и експертиза во европските прашања. Другата крајност е децентрализираниот модел по логиката „Европа е секаде“ со расцепкување на европските функции и сериозно учество и активитет на секторските комитети (В. Британија, Ирска, Полска и Чешка). Конечно, во координативниот модел, кој воедно е и најзастапен, КЕП ги координира останатите секторски комитети преку почетна иницијативност или сумирање на позицијата, односно одлуката во одредено прашање (Германија, Финска, Франција, Холандија). Централизираната или координативна улога на КЕП најчесто се огледа и во неговиот персонален состав, имено, преку застапеност во КЕП на претседателите или задолжените известители на секторските комитети во КЕП, а во некои парламенти и преку претседателствување со КЕП од страна на претседателот на парламентот (Белгија - Долен дом) или преку членување на истакнати и влијателни политички фигури-пратеници (поранешни министри за европски прашања, лидери на партии, координатори на пратенички групи). Дополнително, постои јасен тренд на развивање на т.н. комитетски систем во однос на европските прашања кој подразбира и депленумизација на европските прашања – растоварување на парламентарниот пленум од „цунамито“ ЕУ-документи и прашања, што во одредени држави-членки оди до степен на давање уставно засновани мандати на КЕП да одлучуваат во името на пленумот (Германија – Бундестагот, види член 45 од Уставот во Прилог бр. 1.2, Словачка, Унгарија и Чешка Република - Долен дом). Во најголем број држави-членки, парламентарните пленуми разгледуваат само годишни прегледни извештаи за европските прашања подготвени од владата и своите КЕП, по што следат годишни пленарни седници за „состојбите во ЕУ-прашањата“ (најтипично за Австрија, Полска - Сенат и Холандија). Дополнително, во повеќето држави-членки, премиерите/претседате-

лите на владите го информираат парламентарниот пленум пред и по одржувањето на Европскиот совет за дневниот ред, владините позиции и донесените одлуки, обврска која во некои држави-членки е и уставно или законски формализирана. (Финска - види Прилог бр. 1.4, Ирска, Унгарија). Но, во периодот пост-Лисабон се очекува зголемена улога и активитет на пленумите во усвојување на образложените мислења за повреда на принципот на субсидијарност во рамки на системот за рано предупредување. Конечно, заради централноста на КЕП во европските функции и т.н. комитетски систем за европските прашања, сè повеќе се оди на законско засновање на овие комитети, а се зголемува бројот на државите-членки во кои тие добиваат уставно-правен статус (Австрија, Германија и Финска, види Прилог бр. 1).

Парламентарната опозиција и европските прашања. Специфичен аспект на позиционирање на НП во функционирање на политичкиот систем на ЕУ е фактот дека тие претставуваат речиси единствен политичко-институционален форум за изразување и делување на националната парламентарно-политичка опозиција во европските прашања во рамки на државите-членки. Ако се земе предвид и тоа дека државите-членки на ЕУ доминантно се парламентарни демократии во кои владите зависат од поддршката на парламентарното мнозинство, со истовремено постоење на развиена партиска дисциплина и отсуство на остра поларизација парламент-влада, следува дека оптималното и ефикасно вршење на европските функции, особено контролната, зависи во голема мера од парламентарната опозиција. Во најголем дел НП, КЕП се контролирани од страна на парламентарното мнозинство преку принципот на пропорционална застапеност во нивниот состав, но постои тренд на создавање парламентарен стандард (најчесто откако државата ќе стане членка во ЕУ!) овој комитет да влегува во кругот на т.н. „опозициони комитети“, односно претседателствувањето да се додели на пратеници од најголемите опозициони парламентарни групи (Германија, Ирска, Словачка, Словенија, Финска, Унгарија, Чешката Република, Шпани-

ја). Иако политиколошките истражувања во рамки на европските студии⁴ укажуваат дека влијанието на опозицијата во европските прашања е најголемо во државите-членки со типично малцински влади (а пропорционално помало во оние со коалициони или мнозински влади), друг значаен тренд е т.н. „деполитизација на европските прашања“, односно развивање на сè поголема координираност, „градење консензус“ и „пермисивна согласност“ во триаголникот парламентарно мнозинство – парламентарна опозиција – влада, налик на традиционалната политичка култура во надворешната политика на градење консензус „заради заштита на националните интереси“ мобилизирано наспрема другите држави-членки во ЕУ.

Постојани претставници (официери) на националните парламенти во ЕУ/Брисел. Следејќи го примерот на данскиот *Фолкетинг* (1991 г.), финската *Едускунта* (1995 г.), италијанската *Камера деи Депутати* (1998 г.), францускиот *Сенат* и британскиот *Дом на претставниците* (1999 г.), а особено од последните ЕУ-проширувања во 2004 и 2007 год. наваму, најголемиот дел НП, со одредени варијации во називите, функциите и бројот, имаат свои „претставници во ЕУ“, а чиј „домаќин“ е ЕП. Нивна главна задача е да бидат нивните „очи и уши“ во ЕУ, односно, сумарно според анализите на КОСАК: а) непосредно да го следат политичкото одлучување во ЕУ уште од најраните фази и за тоа навремено да го информираат својот парламент заради политичко влијание и контрола; б) обезбедување актуелни и детални информации за потребите на европската легислативна и контролна функција на НП; в) да ги информираат релевантните ЕУ-институции за работата на НП во европските прашања; г) да ги помагаат подготовките на претседателството со ЕУ од страна на нивната држава; д) да го помагаат

⁴ Особено во: R. Holzhaecker, *National Parliamentary Scrutiny over EU Issues: Comparing the Goals and Methods of Governing and Opposition Parties*, European Union Politics, 3(4), 2002, стр. 459-479, и, *The power of opposition parliamentary party groups in European scrutiny*, Journal of Legislative Studies, Volume 11, issue 3 and 4 (October 2005), стр. 428-445.

развивањето на официјалните врски и директна соработка со другите НП и ЕУ-институциите, особено ЕП; ф) да ги организираат и помагаат посетите на националните пратеници во ЕУ-институциите и на меѓупарламентарните форуми за соработка во ЕУ; е) развивање работна соработка и размена на информации меѓу НП во однос на нивната колективна функција во заштита на принципот на субсидијарност во европскиот легислативен процес.

6. СОРАБОТКА МЕЃУ НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ ВО ЕУ

Конференција на спикери/претседатели на парламентите во ЕУ (www.eu-speakers-org). Ова претставува најстариот облик на меѓупарламентарна соработка во ЕУ, кој своите зачетоци ги има уште во 1963 год., иако дури од 1975 год. се институционализира како редовен полугодишен настан со свое *Упатство за конференцијата на претседавачите*. Заради уставно-правните специфичности во државите-членки кои ги оневозможуваат спикерите/претседателите да говорат или одлучуваат во името на својот парламент на меѓународни (европски) форуми, состаноците на Конференцијата делуваат консензуално и без формални заклучоци, туку со „Сумарен осврт на претседавачот“, а кој секогаш е спикерот/претседателот на парламентот на државата-членка која го има ротирачкото ЕУ-претседателство. Целта на Конференцијата е да ја заштити и промовира улогата на парламентите и да претставува форум за размена на мислења, информации и искуства, место за промоција на истражувачки активности и заедничко делување на теми сврзани за улогата на парламентите и организацијата на парламентарните функции во меѓупарламентарната соработка во ЕУ.

Конференција на комитетите за европски прашања на парламентите во ЕУ – КОСАК (www.cosac.eu). Од своето формирање во 1989 год. станува централниот двигател на

меѓупарламентарната соработка во ЕУ чие место и улога, почнувајќи од Амстердамскиот договор од 1999 год., се регулирани и со конститутивните договори на ЕУ, вклучително и со Лисабонскиот договор од 2009 год. (види Прилог бр. 2.1). Согласно член 10 од *Протоколот за улогата на националните парламенти во ЕУ* на Лисабонскиот договор претставува главниот форум на НП за формирање и доставување на ставови и мислења до ЕУ-институциите, како и за собирање и размена на информации за најдобрите практики во однос на нивно организирање и делување во ЕУ (види Прилог 2.2). Ефективно, КОСАК добива сè позајакната улога во обезбедувањето влијание на НП врз политичката агенда на ЕУ-институциите, решенијата во конститутивно-правните реформи на ЕУ и особено во унифицирање на внатрешпарламентарната организација и функционирање во европските прашања. За илустрација, КОСАК, со своите пилот-проекти со одредени НП, имаше клучна улога во оформувањето, промовирањето и подготовките за примена на системот за рано предупредување за заштита на принципот на субсидијарност предвиден најпрво со Европскиот устав, а потоа и во Лисабонскиот договор. Од организационен аспект, работата на КОСАК е регулирана со *Правилата на процедура* и истиот е составен од 6-члени парламентарни делегации од сите НП (членови на комитетите за европски прашања, со пропорционална застапеност на мнозинството и опозицијата) на државите-членки на ЕУ, како и 6-члена делегација на ЕП во чиј состав влегуваат и двајцата потпретседатели задолжени за односи со НП. На КОСАК-состаноците можат да присуствуваат и трочлени посматрачки делегации на КЕП на државите-кандидати за ЕУ-членство. КОСАК се состанува двапати годишно во мандатот на секое ЕУ-претседателство во државата-членка која го има претседателството. Свое редовно обраќање имаат високи функционери на ЕУ-институциите (претседатели и потпретседатели на ЕП, претседатели на владите на државите-членки кои го имаат ЕУ-претседателството, претседателот и комесари од ЕК, итн.). Сите состаноци завршуваат со „заклучоци“ и/или „придонеси“ во врска со европските функции на НП во ЕУ, актуелни прашања од

надлежностите на ЕУ-институциите (ЕП, Советот на ЕУ или ЕК). Иако долго време се инсистирало на консензус, од 2003 год. КОСАК одлучува со мнозинство (3/4), но заклучоците и придонесите, сепак, не се правнообврзувачки за НП.

„Специјализиран КОСАК“. Во поново време, по моделот на КОСАК, иако со далеку послаби ефекти и прифатеност, сè повеќе се развива пракса на одржување средби и на другите секторски парламентарни комитети на НП, особено оние надлежни за надворешна политика, одбрана, финансирање и буџет, помош и развој и за заштита на животната средина заради координација меѓу НП во однос на европските политики и легислатива по овие прашања.

Меѓупарламентарни конвенции („конвенциски метод“). „Конвенциски метод“ е новела која „експериментално“ во два наврата е применета во подготвување на примарното право, односно конститутивните договори на ЕУ. Тој особено доби на профил и тежина во подготвувањето на Европскиот устав во периодот 2002-2003 год. (Конвенција за иднината на Европа), иако за првпат беше искористен за подготовка на текстот на Повелбата за основните права во ЕУ во периодот декември 1999 - октомври 2000 год. Во двата случаја, покрај претставниците на владите на државите-членки на ЕУ и ЕУ-институциите (ЕП, ЕК), конвенциите во својот состав беа доминирани од националните пратеници како први обиди за вклучување на НП во почетните фази на подготовка на конститутивните договори на ЕУ, а не само во крајната ратификациона фаза. Со Лисабонскиот договор овој „конвенциски метод“, во кој се вклучени и НП, добива правна основа со членот 48(3) од ДЕУ, како дел од редовната процедура за измена на конститутивните договори на ЕУ.

Меѓупарламентарни електронски бази на податоци во ЕУ (КОСАК и АПЕКС/ИРЕХ - www.ipex.eu). Електронската база на податоци на КОСАК, споредбено се користи за размена на најдобрите искуства и практики во европските прашања, пред сè преку изработка на полугодишни извештаи за „ЕУ

практики и процедури“ врз основа на одговарање на претходни прашалници од секретаријатот на КОСАК. Во вршење на европски легислативи и контролни функции, клучна станува електронската база, позната како Меѓупарламентарна размена на податоци, попозната како АЈПЕКС (Interparliamentary EU Information Exchange - IPEX), која е оперирана заеднички од страна на НП и ЕП. Покрај календарот на национално-парламентарни и меѓупарламентарни настани сврзани со ЕУ-прашањата, оваа база ги содржи и: а) сите усвоени документи на ЕК од 2006 год. наваму, како и тековни предлози на нелегислативни и легислативни акти и документи од другите европски институции, со тековна и посебна издвоеност на документите од последните 7 дена; б) таканаречените „контролни документи“ во кои се содржани парламентарни мислења доставени од страна на НП во вршење на контролната функција врз предложените легислативни и други акти од страна на ЕК, особено во однос на субсидијарноста и пропорционалноста, како и во однос на другите документи произлезени од институциите на ЕУ (комуникации, предлози, одлуки, извештаи, итн.); в) одговори и коментари на ЕК доставени до секој НП кој доставил мислење за нејзин предлог на нелегислативен или легислативен акт (особено во однос на (не)почитување на принципите на субсидијарност и пропорционалност); г) таканаречените „досиеја“ – линкови до веб-страниците на НП каде се наоѓаат информации за фазите до каде е стигната легислативно-контролната функција во однос на одреден европски легислативен акт; д) „усвоена легислатива“ – линкови до усвоени европски легислативни акти вкврстено поврзани со нивните национално-парламентарни досиеја. Во периодот по Лисабонскиот договор се очекува АЈПЕКС да прерасне во главна електронска база на податоци за вршењето на функцијата на НП согласно со *Протоколот за примена на принципите на субсидијарност и пропорционалност.*

7. НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ И ЕВРОПСКИОТ ПАРЛАМЕНТ

Односите меѓу НП и ЕП се одвиваат како на ниво на државите-членки на ЕУ, така и на „супранационалното“ ЕУ-ниво.

Учество на европатениците во работата на националните парламенти на ниво на држави-членки на ЕУ. НП имаат развиено различни деловнички правила и пракса кон „своите“ европатеници. Според последните споредбени податоци на КОСАК (3. извештај, 2005 год.), во 19 национално-парламентарни дома европатениците редовно добиваат покана за седница на комитетите за европски прашања (на пр.: Австрија - двата дома, Белгија, Германија - Бундестаг, Грција, Словенија - двата дома), во 5 парламентарни дома само по специјална покана (на пр.: Латвија, Португалија, Франција - Долен дом), а дури во 11, прашањето не е регулирано, иако, од друга страна, повеќето НП имаат деловнички правила за општата вклученост на европатениците во нивната работа. Во неколку НП во составот на самите комитети за европски прашања влегуваат и европатениците (Белгија, Германија - Бундестаг, Грција), со право на глас (Белгија, Грција) или без право на глас (Германија - Бундестаг), а во некои се одржуваат формализирани или неформализирани периодични средби меѓу комитетите за европски прашања со европатениците (на пр.: В. Британија, Данска, Ирска, Италија, Финска) или постои нивно учество во работата на секторските парламентарни комитети било врз редовна основа, или по специјална покана. Во однос на пленарните седници, општоземено, на европатениците не им е дозволено учество, иако во неколку НП постојат можности за нивно обраќање до пленумот (на пр.: Литванија, Словенија - Горен дом, Холандија - Долен дом и Унгарија). Конечно, во повеќето НП постојат модели на координација на пратеничките групи со „своите“ европатеници, но повеќе како прашање на внатрешна (политичка) организација на политичките партии.

Соработка меѓу Европскиот парламент и националните парламенти на ниво на ЕУ. Покрај Конференцијата на спикери/претседатели на парламентите на ЕУ, КОСАК и „конвенцискиот метод“, други форми на меѓусебна соработка на ЕУ-ниво се: а) *соработка меѓу секторските парламентарни комитети на ЕП и на НП* – средби на претседатели или известители на коресподентните комитети за значајни европски легислативни проекти од надлежности на комитетите. Целта е заемно информирање и градење ставови (и амандмани од страна на европатениците!) во однос на легислативните проекти на ЕУ, а со цел да се овозможи избегнување подоцнежни проблеми во транспонирање и спроведување на европската легислатива на национално ниво. За разлика од дебатите за европската легислатива во рамки на КОСАК, ваквиот облик на соработка се карактеризира со многу потехнички и попрагматичен легислативен пристап заради што станал привлечен за редовно присуство и на комесарите од ЕК; б) *директорат на Европскиот парламент за соработка со националните парламенти* (www.europarl.europa.eu/webnp) – ЕП има посебен Директорат за односи со НП како интегрален дел на Генералниот директорат на Претседателството на ЕП. Има два оддела: првиот оддел е надлежен за мултилатерални односи со НП (Конференцијата на спикери/претседатели на ЕУ, КОСАК и АЈПЕКС); вториот е фокусиран на билатералните контакти со поединечните НП; в) *Европски центар за парламентарно истражување и документација – ЕЦПИД/* www.ecprd.europarl.europa.eu) е формиран во 1977 год. и иако истиот ја покрива и парламентарната димензија на Советот на Европа и Западноевропската унија, голем дел од активностите се фокусирани токму на ЕУ. Неговата основна цел е зајакнување на размената на информации, идеи, парламентарни искуства и практики меѓу парламентарните служби во сите области на парламентарната администрација, легислативна дејност, истражување и документација.

8. ДИРЕКТНА КОМУНИКАЦИЈА МЕЃУ НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ И ЕВРОПСКАТА КОМИСИЈА

Како последица на севкупниот развој на улогата на НП во политичкиот систем на ЕУ, од 2004 год. наваму ЕК вложува напори за зајакнување на нивните меѓуинституционални врски и дијалог, што со Лисабонскиот договор доби и правнообврзувачки карактер во заштитата на принципот на субсидијарност во европскиот легислативен процес. Всушност, по сопствена иницијатива, ЕК (т.н. „Барозо комисија“) уште во мај 2006 год. ја подготви Комуникацијата до Европскиот совет („Агенда за граѓаните – остварување резултати за Европа“) во која јасно го формулира својот план за „директно“ доставување на сите нови предлози и консултативни документи до НП, со покана до нив да реагираат заради подобрување на процесот на формулирање на политиките, што беше поддржано и во заклучоците на Европскиот совет од јуни 2006 год. Оттука, директното доставување на документите на ЕК до НП започна од 01.09.2006 год. Втор значаен облик на комуникација и дијалог претставува редовното разгледување на *Годишната стратегија за политиките на Европската комисија* и доставување на мислења од НП за истата, а со цел тие директно да влијаат врз содржината на *Годишната работна и легислативна програма на Европската комисија*. За своите односи и комуникација со ЕК, дел од НП воведуваат и посебни парламентарно-деловнички процедури, посебни електронски адреси, како и посебни парламентарни служби (на пр.: Португалија, Холандија, Унгарија). Директната комуникација од ноември 2004 год. (со конституирање на т.н. Барозо комисијата) се остварува и преку именување посебен комесар/потпретседател на ЕК за комуникација со НП (во рамки на портфолиото за меѓуинституционални односи) кој е задолжен да ги координира редовните посети на комесарите на НП. Конечно, во некои НП, како дел од контролната функција, било како уставно-правно прашање (Австрија, Чешка Република), било како градење парламентарен обичај

(Литванија, Унгарија), се развива сè поголемо влијание врз процесот на номинирање и именување на „националниот“ комесар во составот на ЕК.

9. СОБРАНИЕТО НА РМ НА ПАТОТ КОН ЕУ (1991-2010 год.)

Краток осврт врз клучните моменти на собраниската евроинтеграција. Со стекнувањето на РМ со статус на држава-кандидат за членство во ЕУ во декември 2005 год., согласно *Правилата за процедура* на КОСАК (член 4.2), Собранието на РМ (СРМ) се стекна со формален статус на национален парламент во КОСАК, верифициран на подготвителниот состанок на 35. КОСАК, на 19-20.2.2006 год. (Виена). Ваквото вклучување на Македонскиот парламент во мрежата на НП на ЕУ создава обврски за подготовки за негово функционирање како НП во ЕУ по влезот на РМ во ЕУ. Од стекнување на државната независност во 1991 год. до 1998 год., Собранието на РМ, како и низа други НП во ЕУ претходно, ги третирало европските прашања како надворешна политика, без потемелни правни, парламентарно-деловнички или внатреорганизациски реформи во тој правец. Во македонскиот случај тоа, секако, имаше врска и со релативното доцнежнo воспоставување дипломатски односи со ЕУ во 1995 год., предизвикано од оптовареноста на односите со процесот на дисолуција на СФРЈ, меѓународното признавање на македонската државност, а најмногу заради т.н. спор за името со една држава-членка на ЕУ – Грција. Во овој период, во Собранието беше формирана само посебна Делегација за соработка со ЕП во 1996 год. Всушност, дури по склучување на *Привремената спогодба* со Грција во 1995 год. се откочија дипломатските односи со ЕУ, што резултираше со стапување во спогодбени односи (*Спогодбата за соработка со ЕЗ*) и вклучување во ФАРЕ-програмата во 1997 год., што во собраниски контекст создаде простор за почетна парламентарна европеизација. Оваа Спогодба и последователната собраниска *Декларација за развој на односите на РМ со ЕУ* од 1998 год. повикаа за поголема соработка со ЕУ на

парламентарно ниво, усогласување на законодавството со ЕУ-законодавството, поголема собраниска информираност во европските прашања и поголема соработка и контрола врз Владата во тој правец. На 22.4.1998 год. за првпат беше формирано и специјализирано парламентарно работно тело за европски прашања (но, заедно со надлежност и за НАТО-интеграционите процеси!) - *Комисијата за европски и евроатлантски интеграции*. Сепак, понапредната парламентарна евроинтеграција доаѓа дури по склучување на *Спогодбата за стабилизација и асоцијација* (ССА) во 2001 год. и нејзиното влегување во сила на 1.4.2004 год., претходно парламентарно поддржана и со *Декларација за подигнување на нивото на односите на РМ со ЕУ* од 23.11.2000 год., во која за првпат се спомнува потребата за соработка и со НП во ЕУ, како и потребата од поднесување барање за членство на РМ во ЕУ. ССА предизвика две суштински институционални и внатреорганизациски реформи во Собранието во правец на специјализиран третман на европските прашања: најпрво, на 18.4.2004 год. се воспоставува специјализирано постојано работно тело за европски прашања (*Комисија за европски прашања*) моделирано по искуствата на вакви работни тела во НП во ЕУ и кое се конституира на 24.11.2003 год.; второ, со оглед на тоа дека член 114 од ССА предвидуваше воспоставување билатерален *Мешовит парламентарен комитет ЕУ – РМ*, составен од европатеници и македонски пратеници, Собранието на РМ на 7.12.2004 год. основа *Делегација на СРМ во парламентарниот комитет за стабилизација и асоцијација*. Својот конститутивен состанок *Мешовитиот парламентарен комитет* го имаше на 30-31.3.2005 год. во Скопје. Во пресрет на т.н. Солунска агенда за евроинтеграција на Западниот Балкан на Европскиот совет на 21.6.2003 год., Собранието на 11.6.2003 год. донесе *Декларација за улогата на СРМ во парламентарната димензија на процесот на стабилизација и асоцијација*, со која за првпат се нагласи потребата за донесување на посебни парламентарно-деловнички процедури за европските прашања и се воведо контролниот механизам за годишна собраниска седница за состојбите на евроинтеграциите.

Конечно, во пресрет на поднесувањето на барањето за членство во ЕУ од страна на Владата на РМ, Собранието, на 13.2.2004 год. усвојува *Декларација за поднесување на барање за членство на РМ во ЕУ*, во која покрај поддршката за ваквото барање се предвидува уште еден контролен механизам – тримесечни извештаи за владината работа во евроинтеграциите. Внатрешобраниските организациони реформи во однос на европските прашања се заокружуваат со формирање на *Националниот совет за евроинтеграции* (НСЕ) на 19.11.2007 год., со донесување нов собраниски деловник на 18.7.2008 год. со кој за првпат се предвидуваат специфични процедури во однос на процесот на усогласување на македонското законодавство со ЕУ-законодавството, како и со реформски интервенции (2003 и 2008 год.) во актите за организационата поставеност и екипираност на парламентарните служби како дел од севкупниот процес на парламентарна европеизација.

Собранието на РМ и вршење на европските функции. *Ратификационата функција* се врши согласно Уставот на РМ, Законот за склучување, ратификација и извршување на меѓународни договори и Собранискиот деловник кои не предвидуваат издвоени или специфични решенија во однос на договорните односи со ЕУ. И покрај тоа што овие акти не предвидуваат вклученост на Собранието во преговарање и склучување на договори со ЕУ, а нивната ратификација се врши по итна или скратена собраниска процедура, во собраниската пракса, сепак, покажува интерес и за фазите пред ратификација. Тоа започнува со ССА во 2000 год. за чие преговарање тогашниот Комитет за европски и евроатлантски интеграции бил информиран од страна на Владата на РМ. Актуелно, такви информации се добиваат преку тримесечните владини извештаи за состојбите во евроинтеграциите. Од 2008 год. наваму, на законите за ратификација на договори со ЕУ се става и т.н. „европско знаменце“. Заклучно со 2010 год. не постои пример на неуспешна собраниска ратификација на договор со ЕУ. *Функцијата на усогласување на законодавството со правото на ЕУ.* Собраниски реформи во овој

правец се направени дури откако оваа функција стана и договорна обврска на РМ со ССА (Глава 6). Од 2003 год. наваму, усогласувањето на законодавството е изречна надлежност на КЕП (првично во корелација со Законодавно-правната комисија) која е задолжена, меѓу другото, да го следи овој процес и да подготвува посебни извештаи за конкретните законски предлози. Со новиот собраниски деловник од 2008 год. (член 135) воведен е и посебен формат на содржината на законските предлози кои значат усогласување со ЕУ-законодавството (т.н. изјава за усогласеност со ЕУ-законодавството со придружни коресподентни табели), со што се отстрани дотогашниот неусогласен пристап на владините министерства во однос на содржината и образложенијата на законодавните предлози во процесот на усогласување со ЕУ-законодавството. Дополнително, по претходни препораки на КЕП и на НСЕ, од 2008 год. наваму се користи и посебна сигнализација со „европско знаменце“ за ваквите законски предлози во собраниската процедура. Собраниските годишни и мандатни извештаи за работа од 2002 год. наваму вклучуваат и посебно изложување, статистика и класификација на донесените закони кои значат усогласување со ЕУ-законодавството, а по усвојување на владината *Национална програма за усвојување на правото на ЕУ* (НПАА) во 2007 год. целиот процес се остварува согласно оваа програма, која, воедно, е и мерило за успешно вршење на оваа собраниска функција. *Контролната функција врз активностите на Владата на РМ во европските прашања* се врши со вообичаените уставни механизми на индивидуална или колективна одоѓовност на Владата на РМ пред Собранието (интерпелација) и пратеничките прашања, но и со воведување нови, специфични механизми: 1) Тримесечни владини извештаи за состојбите со евроинтеграцијата; 2) Годишна пленарна седница за состојбите во евроинтеграцијата; 3) Тримесечни владини извештаи за реализација на НПАА (од 2009 год. наваму); 4) Мислења и препораки на КЕП до Владата на РМ. Искусствено гледано, од воведувањето посебно владино портфолио за евроинтеграции (потпретседател на Владата на РМ задолжен за евроинтеграциите) во 1995 год., постои

само еден собраниски случај на (неуспешна) интерпелација против владин министер за политичка одговорност за неуспех во евроинтеграциите, вклучително и за неинформирање и непочитување на улогата на Собранието (во 2010 год. од страна на пратеничките групи на ЛДП и Нова демократија). Не е јасна ефективност на пратеничките прашања како контролен механизам со оглед на тоа што за истите не се води никаква посебна собраниска статистика или аналитички извештаи за последователно постапување и ефективност во работата на Владата. Дополнително, и покрај воведувањето обврска за изјава за усогласеност на владините законодавни предлози со ЕУ-законодавството, која треба да биде потпишана од ресорен министер, што во други НП во ЕУ служи како основа за нивна политичка одговорност за самиот процес на усогласување со ЕУ-законодавството, тоа засега не функционира како контролен механизам во македонската парламентарна пракса – единствена изречна последица која е предвидена (член 136) е третирање на законскиот предлог за неподнесен доколку предлагачот (Владата, односно владиниот министер) не го стори тоа дури и по изминувањето на рокот од 15 дена од барањето на претседателот на Собранието да го усогласи законскиот предлог согласно деловничките одредби. За ефикасноста и ефективност на другите споменати специфични контролни механизми во европските прашања ќе стане збор подолу каде се анализира функционирањето на т.н. комитетски систем за европските прашања.

Информативната функција во европските прашања која произлегува од уставната позиција на Собранието, како највисок претставнички орган на граѓаните на РМ е постојано нагласувана во сите споменати собраниски декларации и резолуции во европските прашања, а воедно, претставува и изречна надлежност на КЕП и Мешовитиот парламентарен комитет ЕУ –РМ. За таа намена е зајакнат трендот на тематски седници на овие собраниски тела и на НСЕ, вклучително и со сослушување на министрите, најчесто министрите задолжени за евроинтеграциите и надворешна политика. Во прилог на развојот на оваа функција оди и директниот, или снимен пренос за сите

комисиски или пленарни седници на кои се расправа за европските прашања на Собранискиот канал. Од јануари 2010 год. е воведен и посебен собраниски електронски месечен билтен за парламентарната димензија на евроинтеграцијата на РМ на англиски јазик (*JPC Committee - News from the Assembly of the Republic of Macedonia*), иако тоа оди „под капата“ на Мешовитиот парламентарен комитет ЕУ – РМ и повеќе е наменет за специјализирана публика (политичари, медиуми) во ЕУ. Но, од друга страна, КЕП која информативната функција во европските прашања ја има како засебна надлежност, освен објавување на своите активности на веб страницата, сè уште нема развиено посеопфатен концепт и форми за информирање на домашната јавност. Конечно, во рамки на проектот на Е-парламент од 2008 год. наваму за првпат се направени и првите чекори за специфично третирање на парламентарната димензија на евроинтеграцијата на собраниската веб страница, но индикативно е отсуството на посебни „ударни“ линкови до собраниската КЕП како централно парламентарно тело за европски прашања, до КОСАК и до Конференцијата на спикери/претседатели на парламентите во ЕУ, односно токму до оние организациони облици кои се клучни за положбата и функционирањето на НП во ЕУ.

Функцијата на развивање меѓупарламентарна соработка со националните парламенти во ЕУ и со Европскиот парламент Собранието ја остварува низ повеќе форми. На ниво на НП, соработката се одвива како билатерална соработка (пред сè како средби на КЕП и на КНП со кореспондентните комисии од парламентите на државите-членки на ЕУ), преку учество на КЕП како набљудувач во работата на КОСАК (од 2006 год. наваму) и преку учество на состаноците на Конференцијата на претседатели/спикери на НП во ЕУ (од 2007 год. наваму). За разлика од почетната редовност на КЕП на состаноците на КОСАК (2004-2008 год.), комисиските извештаи покажуваат дека од 2008 год. наваму забележително е нередовно присуство, и тоа само како присуство на претседателот на КЕП на подготвителни состаноци на КОСАК, без претставеност со комисиска делегација на пленумите на КОСАК, и уште поважно, и без

активно учество и придонеси во правец на промовирање на кандидатурата на РМ за членство во ЕУ пред НП во ЕУ. Со ЕП, соработката клучно се остварува преку Мешовитиот парламентарен комитет ЕУ – РМ, кој функционира согласно ССА, и со посебен Деловник за работа, и во целина не отскокнува од сличните искуства на другите НП во ЕУ претходно. Комитетот е составен од членови од двата парламента кои наизменично претседаваат со истиот на полугодишни средби. Преку овој форум, Собранието на РМ има политичка можност да ги изложува пред европатениците и ЕП евроинтеграциските реформи на РМ, да влијае врз нивните ставови и позиции во тој правец, или за било кое друго прашање од интерес на РМ во односите со ЕУ. До 2010 год., особено во контекст на стекнување на кандидатскиот статус на РМ, двајца претседатели на ЕП имале обраќање пред Собранието на РМ, но ниту еден претседател на Македонскиот парламент се нема обратено пред Пленумот на ЕП. Собранието на РМ редовно учествува и на тематски конференции, семинари и работилници организирани од страна на ЕП.

Внатресообраниски тела за европски прашања (Комисија за европски прашања и Национален совет за евроинтеграции). 1) **КЕП** претставува клучно постојано работно тело на Собранието во вршење на т.н. европски, односно евроинтеграциски функции. Неговото воспоставување и надлежности се регулираат со посебни одлуки за основање на работните тела на Собранието за секој собраниски мандат и состав засебно. Со мали варијации, неговите надлежности може да се групираат во пет групи: а) усогласување на националното со ЕУ-законодавството; б) контролна функција во однос на Владата во европските прашања (следење на владиното спроведување на *Националната стратегија за интеграција на РМ во ЕУ од 2004 год.* – НПИРМ; следење на исполнување на обврските од договорните односи со ЕУ како и на другите програми и акти на ЕУ-институциите, вклучително и програмите за финансиска помош; следење на активностите на Владата и органите на државната управа во врска со приемот на РМ во ЕУ). КЕП е единственото работно тело кое може да

Владата на РМ да дава мислења и препораки во евроинтеграцискиот процес, а контролната функција ја врши согласно споменатите контролни механизми, особено преку тримесечните извештаи за состојбите со евроинтеграциите и со присуство на министерот во Владата задолжен за европски прашања, многу поретко со повикување и обраќање на други министри во Владата и без ниту еден случај на обраќање на претседателот на Владата. Механизмот на препораки и мислења до 2010 год. е искористен само еднаш, со давање на мислење во однос на НПИРМ; в) информативна функција во однос на европските прашања (покрај поднесувањето извештаи до пленумот во однос на претходните функции, КЕП има надлежност да го информира Собранието и за други прашања во врска со евроинтеграцијата, вклучително и преку собирање информации, литература и други документи поврзани со ЕУ, анализа на последиците од членство во ЕУ, но тоа се прави исклучително ретко; покрај јавноста во работата, најчест облик на остварување на оваа функција е организирањето на тематски седници и јавни дебати во врска со евроинтеграцијата, вклучително и преку покана на невладиниот сектор); г) соработка со КЕП од другите земји, за што веќе стана збор; д) разгледување други прашања во врска со евроинтеграцијата и приемот на РМ во ЕУ (најчесто остварувана како улога на домаќин или координатор на ЕУ-твининг или други проекти за (внатре)сообраниска европеизација, одговарање на периодични прашалници на КОСАК и на ад-хок комитети на ЕП, и сл. Индикативно е што КЕП разгледува информации за административни реформи или случувања во владината администрација, но не и во однос на европеизирачките реформи на собраниските служби); 2) **НСЕ**. За разлика од КЕП кој е составен само од пратеници (13 члена), НСЕ е специфичен во својот состав, односно не претставува чисто парламентарно работно тело, туку во вкупниот состав од 17 члена опфаќа две категории: првата категорија, со право на глас, се пратениците, пропорционално по 4 од парламентарното мнозинство и опозицијата, дополнети со членство по функција на претседателите на КЕП, КНП и МПК РМ - ЕУ); втората категорија на

именувани членови без право на глас ги вклучува претставниците на извршната власт (потпретседателот на Владата на РМ за европски прашања и претставник од кабинетот на Претседателот на РМ), претставник на МАНУ, ЗЕЛС и Здружението на новинари на РМ. Иако исклучително ретко во пракса, на НСЕ свое учество можат да имаат и: претседателот на Владата на РМ, претседателот и потпретседателите на Собранието на РМ, шефот на преговарачкиот тим за преговори со ЕУ, раководители на преговарачките групи за одделни поглавја од преговорите со ЕУ, координаторите на пратеничките групи, претставници на стопанските комори, синдикатите, верските задници, граѓанската платформа и научни и стручни работници по одделни области битни за преговорите за членство во ЕУ. Основната цел на воспоставувањето и надлежностите на НСЕ е јасно фокусирана на перспективните преговори за членство на РМ во ЕУ: а) следење и оценување на текот на активностите за добивање членство на РМ во ЕУ; б) давање мислења и насоки во врска со подготовките за започнување преговори за членство; в) давање мислења и насоки за преговарачките позиции на РМ; г) разгледување информации за процесот на преговарањето; д) давање мислења за прашањата кои ќе се отвораат во текот на преговарањето; е) разгледување и оценување на активностите на одделни членови вклучени во преговарачките тимови; е) одржување на, преку претседателот на НСЕ, постојани консултации и размена на информации со претседателот на РМ, претседателот на Владата на РМ и претседателот на Собранието на РМ; ж) одржување постојани консултации со шефот на преговарачкиот тим и министерот за надворешни работи; з) по потреба, давање мислења за усогласување на законодавството на РМ со правото на ЕУ; с) најмалку двапати годишно известување на Собранието за своите активности.

Функционирање на „комитетскиот систем“ во европските прашања (КЕП – НСЕ – другите парламентарни тела – собраниски пленум). Собранието на РМ, и покрај споменатите парламентарни евроинтеграциски реформи и воведување нови специјализирани работни

облици и процедурални решенија, нема прифатено ниту еден од претходно изложените вообичаени концепти на НП во ЕУ во однос на т.н. комитетски систем во европските прашања, ниту, пак, има развиено свој алтернативен, оригинален и сеопфатен концепт во тој правец. Иако за секој собраниски состав, од одлуките за основање и надлежностите на работните тела на Собранието може да се „извлече“ координативна улога на КЕП во вршење на евроинтеграциските функции, во собраниската пракса таквата улога, речиси, е непостојна и оптоварена со серија слабости и недоследности во овој правец. Ќе посочиме неколку клучни проблематични точки. *Прво*, донесување на новите деловнички одредби во 2008 год. за задолжителниот формат на законите со „европско знаменце“, КЕП започнува да делува како надлежно тело кое исклучително ја контролира исполнетоста на овие елементи во секој од конкретните владини законски предлози, за што поднесува и извештаи до собранискиот пленум. Меѓутоа, од ваквите извештаи јасно се гледа тенденцијата КЕП многу помалку да се задржи и занимава со овој аспект, а многу повеќе навлегува во политичка содржинска расправа за самиот законски текст која воопшто не се разликува од расправата на другите собраниски секторски работни тела; *Второ*, во деловничката законодавна процедура, во првата фаза на читање на законодавните предлози, КЕП се третира како „заинтересирано работно тело“, а не како „матично работно тело“ во однос на процесот на усогласување на законодавството со ЕУ-законодавството; КЕП доставува свој извештај, со горенаведените недостатоци, до „матичното работно тело“ и до Законодавно-правната комисија која и натаму го задржува приматот на координативно работно тело во законодавниот процес, вклучително и во случаите на „европско знаменце“ и наспрема собранискиот пленум; *Трето*, со исклучок на одредени случаи на практикување на деловничката можност за заеднички седници или средби со КЕП со друго секторско работно тело (пред сè со КНП), координативната улога на КЕП наспрема другите работни тела не се реализира ниту во однос на другите нејзини надлежности, а во разгледување на

„европското прашање“ секторските работни тела најчесто делуваат независно, некоординирано, дури и идентично со КЕП. Уште повеќе, не постои случај на давање мислења и насоки од КЕП до другите собраниски тела, а внатрешпарламентарната координациска улога што е проектирана КЕП да ја има во однос на Мешовитиот парламентарен комитет РМ – ЕУ, особено во подготовките на средбите на Комитетот и последователното информирање на КЕП по негови одржани состаноци, по 2008 год. е изгубена; *Четврто*, во овој правец, сепак, најголем и најакутен е проблемот на односите на КЕП со НСЕ. Споредбено гледано, процесот на преговори за членство во ЕУ (а подоцна, договорните односи со ЕУ) во другите НП во ЕУ биле, и се надлежност на КЕП, но во Собранието на РМ истите се ставени во надлежност на посебно квазипарламентарно тело. Дополнителен сериозен проблем е тоа што од неговото формирање, во отсуство на преговори, НСЕ во своите конкретни активности повеќе делува како „паралелна КЕП“, со дуплирање, дури и „киднапирање“ на надлежностите на КЕП, особено во делот на следење и контролирање на процесот на усогласување на законодавството со ЕУ-законодавството, контрола врз владините активности во европските прашања, информативната функција, а донекаде и функцијата на (парламентарната) меѓународна соработка во европските прашања. Не е ретка праксата НСЕ да има водечка иницијатива во однос на давање предлози, мислења и насоки за собраниската процедура и механизми на усогласување на законодавството. Иако НСЕ не гледа конкретни законски предлози, организира јавни расправи за законски предлози што значат усогласување со ЕУ-законодавството, а што се „од значење за пошироката јавност“. Тримесечните владини извештаи за НПАА, или за состојбите во евроинтеграцијата, редовно се гледаат и во КЕП и во НСЕ. Редовна појава е двојството на седници на КЕП и НСЕ за ЕУ-претседателството, за годишните извештаи на ЕК за напредокот на РМ, за буџетските средства за евроинтеграциите и за користење на ИПА-фондовите и другите облици на финансиска помош и соработка со ЕУ, како и закажувањето на тематски седници за актуелни прашања од евроинтеграциите (а не во

врска со преговорите!) од страна на НСЕ, иако тоа е надлежност на КЕП. Конечно, најповршното следење на медиумското информирање на работата на Собранието по европските прашања покажува далеку посупериорен третман и публицитет на работата на НСЕ, кое се прикажува пред јавноста како главно парламентарно тело за европски прашања (?!), на штета на КЕП, и севкупно индицира сериозно непознавање за вистинската позиционираност и надлежности на НП во ЕУ, особено на нивните КЕП, и внатре во Собранието и во јавноста; *Петто*, последиците од отсуството на т.н. комитетски систем најилустративно се изразени во реализација на годишната пленарна седница за состојбите во евроинтеграциите, како контролен механизам во однос на кој од неговото воведување во 2003 год. не е оформена редовна и воедначена собраниска пракса. Имено, за периодот 2003-2010 год. одржани се само 4 вакви пленарни седници, најчесто без повикување на собраниската декларација во која е предвиден овој механизам и која претставува нејзина правна основа (?!); и покрај проектираната иницијативност и редовна препорака на КЕП за одржување на ваква седница по разгледување на годишниот извештај на ЕК за напредокот на РМ (а по 2008 год. и на НСЕ), постои различен пристап во однос на иницијаторите на седницата (еднаш се координаторите на пратеничките групи, другпат „група пратеници“, третпат група пратеници само од опозицијата, итн.); иако на овие седници присуствува Владата на РМ, со редовно обраќање на потпретседателот задолжен за евроинтеграциите, на седниците се разгледува само годишниот извештај на ЕК, без дополнителни владини извештаи за „состојбите во евроинтеграциите“; некогаш овие седници не се закажуваат како засебни седници, туку само како прва точка на дневен ред на редовна седница, а постои и невоедначеност и во однос на нивната завршница (некогаш со резолуција, некогаш со заклучоци, а има и случај, во 2006 год., кога завршила без никакви заклучоци).

Собраниската опозиција и европските прашања. И во работните тела на Собранието на РМ за европски прашања е изразена и се

почитува воспоставената европска парламентарна пракса за пропорционална застапеност на пратеничките групи, односно парламентарното мнозинство-парламентарна опозиција. КЕП е претседавана од парламентарното мнозинство, додека НСЕ е претседаван од страна на парламентарната опозиција. Мешовитиот парламентарен комитет ЕУ – РМ е претседаван од мнозинството, но еден од потпретседателите припаѓа на опозицијата. Во случајот на НСЕ и Мешовитиот комитет прашањето не е само израз на претходно воспоставена пракса за работните тела (како што е случај со КЕП), туку е и правно регулирано со собраниските акти за нивно формирање. Како и во другите НП во ЕУ, присутен е трендот на „деполитизација на европските прашања“, односно и покрај редовните опозициски критики во однос на собраниските и владините политики по прашањата на евроинтеграцијата, во принцип, со ретки исклучоци, постои стабилен континуитет на високо мнозинство или едногласност во гласањата за законодавните акти кои значат усогласување со ЕУ-законодавството, како и во однос на другите собраниски акти кои се однесуваат на евроинтеграцијата на РМ (декларации, резолуции, итн.)

Парламентарните служби и европските прашања. Клучните реформи во правец на европеизација на собраниските служби се направени во два наврата, 2003 и 2008 год., со донесување нови акти за внатрешна организација и делокруг на службите и за систематизација на работните места. Во 2003 год. за првпат се воведува „одделение за усогласување на законите со законодавството на ЕУ“, а во негови рамки за првпат се воведуваат три нови работни позиции за извршување задачи поврзани со евроинтеграциските функции на Собранието. Овие реформи се надградуваат во 2008 год. со воведување на посебен „сектор за поддршка на Националниот совет за евроинтеграции“, како и дополнителни нови работни позиции заради поспецијализирана поддршка на работата на собраниските комисии за европски прашања и за надворешна политика. Индикативно е тоа што, концепциски гледано, организирањето и кадровското

екипирање на службите се остварува со јасно приоритизирање на НСЕ како квазипарламентарно тело со примарна надлежност (само) за перспективните преговори за ЕУ-членство, а не на КЕП како клучно парламентарно тело за европски прашања и во Собранието во актуелниот процес на евроинтеграција, но и *по стекнувањето членство во ЕУ*, согласно претходно изложените правила и пракса во рамки на самата ЕУ. Уште повеќе, на службите на НСЕ кои се парламентарни служби за квазипарламентарно тело им се дава своевидна координативна улога во однос на другите собраниски служби и работни позиции во европските прашања, вклучително и со повисок приоритет во кадровското екипирање, односно обезбедување административно-техничка и експертска помош наспрема оние за КЕП (?!!!). Од друга страна, годишните и мандатните извештаи на Собранието од 2003 год., како и извештаите на ЕК за напредокот на РМ наваму, укажуваат дека Собранието има севкупен проблем со бавното темпо и инвестирање во службите за европски прашања (на пример, мандатниот извештај за 2006-2008 год. укажува на дури 42% непополнетост на систематизираните работни места, а собранискиот извештај за 2008 год. јасно индицира дека приоритет во вработувањата имале службите на НСЕ, што се реализирало во 2009 год. со 11% зголемување на собраниските буџетски средства за таа цел). Сепак, од 2003 год. наваму постепено се зголемуваат активностите на усовршување на службите во европските прашања преку билатерална соработка и твининзи со службите на други НП во ЕУ, како и преку учество во соодветни програми и активности на ЕУ, пред сè на ЕП и ЕК (ЕЦПД, ТАЕКС, ТЕМПУС и АЈПЕКС). Соработката со ЕЦПД во контекст на евроинтеграцијата се остварува од 2003 год. наваму и е примарно фокусирана на обезбедување експертска помош (тематски колоквиуми, програми за информирање и образование, обуки и користење на ЕЦПД-базата на податоци) во европеизацијата на Собранието, пред сè, во однос на законодавната и контролната функција. Од 2006 год. започнува вклученоста на Собранието и собраниските служби и во АЈПЕКС каде собраниските служби, по покана,

учествуваат на состаноците на т.н. АЈПЕКС-коресподенти, иако целосната вклученост во користење на АЈПЕКС-мрежната база на податоци ќе биде возможно само по влегување на РМ во членство во ЕУ. Конечно, од 2007 год. Генералниот секретар на Собранието зема учество во соработката на ниво на парламентарни генерални секретари во рамките на Конференцијата на претседатели/спикери на парламенти на ЕУ.

10. ПРЕПОРАКИ ЗА ЕВРОИНТЕГРАЦИЈАТА НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

За зајакнување на ратификационата функција во однос на ЕУ-договорите. Земајќи ги предвид најновите тенденции пост-Лисабон за зајакната парламентарна контрола пред донесување на одлуките и легислативните акти на ЕУ, воведувањето на т.н. конвенциски метод во однос на конститутивните ЕУ-договори и повлијателна улога на парламентите во процесот на проширување на ЕУ со нови држави-членки, Собранието на РМ, преку своите секторски работни тела (пред сè, КЕП и КНП) и низ веќе воведените механизми за владино информирање, ќе треба во иднина да покажува поголем интерес кон фазата на преговори на сите договори на РМ со ЕУ, а преку КЕП редовно да дава свои мислења и препораки во однос на истите. Но, за зајакнување во овој правец, потребно е ново уставно, законско и деловничко регулирање на ратификационата функција на Собранието во однос на ЕУ-договорите, особено аспектот на (координативната) улога на КЕП и правниот карактер на нејзините препораки и мислења во однос на истите. Појдовна основа, секако, треба да бидат веќе воведените новини за ратификационата функција во собраниската пракса или одлуки, но со надминување на нивната сегашна расцепканост, некоординираност и декларативност преку воведување посеопфатна, посистематизирана и поцврста правна рамка. Дополнително, сегашното уставно решение кое наметнува обврска за Собранието за

распишување облигаторен референдум за договорот за членство во ЕУ, потсетува и на потребата за претходно уставно-правно расчистување дали и кои ЕУ-договори (само конститутивните или и некои други) ќе одат на облигаторно референдумско изјаснување и/или за сите или дел од нив во иднина ќе биде доволна собраниска ратификација. Од причини на континуитет во уставно-правната логика, јакнење на позицијата на Собранието, како и од финансиски причини, сметаме дека по влегувањето на РМ во членство во ЕУ најдобро уставно решение е собраниска ратификација за сите ЕУ-договори, со можност за факултативен референдум, со исклучок на прашањето за истапување од членство во ЕУ, за кое и натаму треба да остане актуелното уставно решение за облигаторен референдум.

За натамошен развој на собраниската функција во усогласување на македонското законодавство со правото на ЕУ. Во однос на оваа функција направен е голем напредок за усогласување со национално-парламентарната пракса во ЕУ, преку формирање на посебно собраниско работно тело во 2003 год. кое изречно е задолжено да се грижи за процесот (Комисијата за европски прашања) и преку промени во Собранискиот деловник во 2008 год. со кои се воведуваат задолжителни „европски елементи“ во содржината на (владините) законски предлози кои значат усвојување на правото на ЕУ (изјава за усогласеност и коресподентни табели за усогласеноста). Но, сегашното решение на приоритетизирање на законите со „европско знаменце“, кое е прашање на политички договор и внатрешобраниска препорака и пракса, треба да добијат деловничка разработка, односно деловничка основа за приоритетизирање, придружено со натамошно развивање на методологијата за сигнализација на ваквите законски предлози според нивниот (итен) карактер и областа на европските (законодавни) политики земајќи го предвид *Протоколот за улогата на националните парламенти во ЕУ* на Лисабонскиот договор и користејќи ги искуствата на некои НП во ЕУ (на пример, изложените искуства на финскиот и литванскиот парламент). Дополнително, уште

пред пристапувањето на РМ во членство во ЕУ, деловнички треба да се воведат уште два новитета: *прво*, воведување на посебни собраниски пленумски седници за усвојување на правото на ЕУ (алтернативно – денови за нивно разгледување на работните тела и пленумот); *второ*, посебно деловничко регулирање на севкупната законодавна процедура за усвојување на правото на ЕУ која нужно и што поитно треба да биде усогласена и со (Деловникот) Владата на РМ. Конечно, непосредно пред, или по влегувањето во членство на РМ во ЕУ, ваквите реформи треба соодветно да се опфатат и решенијата за индивидуалната и колективната функција на НП во ЕУ во однос на заштитата на субсидијарноста и пропорционалноста во европскиот легислативен процес согласно *Протоколот за примена на принципите за субсидијарност и пропорционалност*, особено преку обмислувањето на собранискиот комитетски систем (види подолу).

За зајакнување на собраниската контролна функција врз владините активности во европските прашања. Со исклучок на т.н. министерски потпис кој има деловничка правна основа и кој во иднина, особено по влегување на РМ во членство во ЕУ, може да се очекува да добие поголема употреба и ефективност, заедничка карактеристика на другите контролни механизми во европските прашања (годишните пленарни седници за евроинтеграцијата, тримесечните контролни извештаи) е тоа што истите се воведени со декларации на собранискиот пленум. Ако се има предвид данското парламентарно искуство, ваквиот нивен правно-декларативен карактер не претставува слабост сама по себе, меѓутоа, во македонската собраниска пракса нивната примена покажува варијации во редовноста и ефективноста, во зависност, пред сè, од заинтересираноста и притисокот, било на парламентарното мнозинство, било на парламентарната опозиција. Тоа најмногу се однесува на годишните пленарни седници „за состојбите во евроинтеграциите“, во однос на кои до членството на РМ во ЕУ Собранието треба да обезбеди унифицирана собраниска пракса во однос на претходно констатираните слабости и нејаснотии во

нивното иницирање, предмет на расправа и заклучен собраниски акт. Оттука, во иднина овие седници треба да се моделираат како пленарни седници кои по барање на КЕП ќе ги закажува претседателот на Собранието, и кои треба да бидат годишен преглед и анализа на сработеното во европските прашања од страна на Собранието на РМ (своевиден механизам на самоконтрола) и Владата на РМ (во однос на која има и контролна димензија) пост-извештајот на Европската комисија. По зачленувањето на РМ во ЕУ може да се следи холандското парламентарно искуство и ваквите седници да се трансформираат во седници за оценување на политичките и финансиските импликации на членството во ЕУ врз РМ, со донесување на парламентарни резолуции во кои ќе бидат содржани насоки за следната календарска година. Дополнително, задржувањето на еден ваков пленумски механизам, покрај контролната функција врз владините активности, ќе има позитивни ефекти и врз вршење на собраниската информативна функција, како и демократско легитимирање на европските прашања пред македонските граѓани. Меѓутоа, главен иден предизвик на Собранието во вршењето на контролната функција е воспоставување на сеопфатен модел на парламентарна контрола врз владините активности во европските прашања со негова уставно-правна, законска и (собраниска и владина) деловничка разработка. Од аспект на споредбениот документационен, процедурален (мандатен) и мешан (хибриден) модел на национално-парламентарна контрола во ЕУ, а секако тргнувајќи од досегашната македонска собраниска пракса во европските прашања која најмногу наликува на мешаниот (хибриден) модел, како и догледните (недоволни!) капацитети на собраниските служби, сметаме дека најрелеванти за концепирање на македонскиот собраниски модел се моделите на финскиот и на холандскиот парламент. Особено во првите години од перспективното ЕУ-членство поразумно е прифаќање на решението за „меки“ парламентарни политичко-обврзувачки мандати, за Владата на РМ, во градење на нејзините позиции и гласања на (законодавните) политики во Советот на ЕУ, како и во однос на гореспоменатата

ратификациона функција, преку натамошно (деловничко) развивање и надградување на веќе постојното решение Собраниската КЕП да има исклучителна надлежност да дава мислења и препораки директно до Владата на РМ. Дополнително, во идното конципирање на овој модел правнообврзувачки треба да се изрази и веќе воведената добра пракса за објавување на „критички анекси“ со листата на закони кои треба да бидат подготвени и доставени до Собранието од страна на Владата во процесот на усогласување, односно усвојување на правото на ЕУ, како и почетните искуства за сослушување на членови на Владата пред и по одржување на седници на Европскиот совет, односно Советот на ЕУ. Притоа, согласно со споредбената пракса и решенијата во НП во ЕУ, ваквите активности треба да се одвиваат во рамки на работата на Собраниската КЕП, а не пред НСЕ како квазипарламентарно тело, како што е сега случајот, односно на евентуални заеднички седници на овие две тела, сè додека постои НСЕ.

За зајакнување на меѓупарламентарна соработка во ЕУ. Голем досегашен пропуст на (Собраниската) евроинтеграција претставува ниската профилираност, непознавањето, дури и игнорирањето на КОСАК како меѓу пратениците, така и во организираноста на Собраниските служби. Индикатор за тоа се и Собраниските годишни и мандатни извештаи во рамките на кои КОСАК не се води како посебен облик на меѓупарламентарна соработка со, и во ЕУ (истиот се третира само како соработка на Собраниската комисија за европски прашања!). Индикативно е и игнорирањето на КОСАК на официјалната веб-страница на Собранието, т.е. истиот го нема како посебен линк дури и кај тематиката на „односите на Собранието со ЕУ“, а АЈПЕКС се третира во делот „меѓународна соработка“ (!) а не во „Собранието и ЕУ“. Сето ова индицира сериозно концептуално и суштинско неразбирање на поставеноста на парламентарната димензија на ЕУ и „кој е кој“ и „што е што“ во рамки на истата. Во иднина целосно треба да се смени ваквиот игнорантски однос кон КОСАК, како во однос на користењето на неговата богата база на

податоци во евроинтеграциските реформи на Собранието, така и политички, во процесот на прием на РМ во членство во ЕУ. Никако не смее да се заборава новата зајакната улога на НП во ЕУ во приемот на нови држави-членки пост-Лисабон, па оттука Собранието на РМ, особено КЕП, како клучен приоритет, многу повеќе од досега, ќе треба да го користи КОСАК за интензивни контакти и за најдиректно информирање и легитимирање на македонскиот евроинтегративен процес пред НП во ЕУ. Дополнително, Собраниската КЕП, преку соодветните Собраниски служби, многу повеќе од порано, треба да обезбедува редовна достапност на клучните КОСАК-документи до македонските пратеници, со дополнителни анализи релевантни за македонската парламентарна димензија во европските прашања, пред и по членството на РМ во ЕУ.

За развивање Собраниски концепт на „комитетски систем“ за ЕУ. Актуелната конципираност на односите Собраниски пленум – Комисија за европски прашања – други работни тела во рамки на Собранието, во целина земено, се карактеризира со нагласена децентрализираност и со карактеристично и парадоксално делување на секторските работни тела како „комитети за европски прашања“ и, обратно, со делување на КЕП, особено во усвојување на правото на ЕУ, како „заинтересирано работно тело“. Состојбите се повеќе резултат на непланско, некоординирано, ад-хок и парцијално „насадување“ на КЕП и другите новитети на Собраниска евроинтеграција во затекнатата (деловничка) инерција и долгогодишна Собраниска пракса на меѓукомитетските односи, отколку на некаков претходно усвоен концепт и модел. Иако уште во основањето на (надлежностите на) КЕП се проектира централна и координативна улога во европските прашања, таквата улога последователно воопшто не е рефлектирана во Собранискиот деловник, вклучително и по донесување на новиот Деловник од 2008 год., и покрај декларираниот негова „европеизираност“. Координацијата меѓу КЕП и другите работни тела во европските прашања е реткост, а искажувањето на заеднички позиции од страна на КЕП „во име на работните тела“ или

„во име на Собранието“ наспрема собранискиот пленум или Владата на РМ е непостоечко. Тоа е индикативно особено во деловничките законодавни процедури, каде КЕП се јавува како „заинтересирано работно тело“ наспрема другите работни тела и со натамошна централна улога на Законодавно-правната комисија во севкупниот законодавен процес, вклучително и во усвојување на правото на ЕУ. Дополнително сериозно усложнување на развивање на собранискиот комитетски систем во европските прашања претставува основањето на НСЕ. Ова квазипарламентарно тело, иако првично замислено да биде фокусирано на преговорите на РМ за членство во ЕУ, во отсуство на такви преговори, се трансформира во институционална и политичка мимикрија на улогата на КЕП, со најголемо упаѓање во нејзината координативна улога во процесот на усвојување на правото на ЕУ и контролните активности врз Владата во европските прашања, но делумно и во информативната функција и функцијата на меѓупарламентарната соработка и другите меѓународни аспекти на собраниските активности со ЕУ. Свкупно, ваквите состојби јасно укажуваат на непостоење на концепт, на мала упатеност во поставеноста и функционирањето на национално-парламентарната димензија на ЕУ, вклучително и особено за значењето и улогата на комитетите за европски прашања. Секако, дополнителни отежнувачки фактори се и институционалната инерција и отпори кај другите собраниски работни тела, споменатата запоставеност на (политичката) соработка со КОСАК и користење на неговата база на споредбени искуства, следење на тенденциите во национално-парламентарната димензија во ЕУ и недостиг на административно-стручен капацитет на собраниските служби за подготовки и поддршка на ваквите европеизирачки реформи. Оттука, фазата пред отворање на преговорите и самите преговори за членство со ЕУ треба да се искористи за надминување на ваквите состојби и за изградување на концепт на комитетски систем за европски прашања, преку уставни, законски и деловнички измени, при што, со оглед на досегашните собраниски искуства, како најсоодветен и

најрелевантен го сметаме координативниот комитетски модел на финскиот парламент.

За поставеноста на собраниските административно-експертски служби во европските прашања. Најзагрижувачка тенденција во европеизирачките реформи на собраниските служби е нивната погрешна насоченост и концептуална поставеност. За разлика од другите НП во ЕУ каде акцентот се става/ставал, вклучително и пред членството во ЕУ, на зајакнување на административно-експертската помош за комитетите за европски прашања како клучни за вршењето на парламентарните евроинтеграциски, односно европски функции, во Собранието на Република Македонија се инвестира (вклучително и преку собранискиот буџет!) во градење на служби за НСЕ кој е само привремено квазипарламентарно тело во функција на идните преговори за членство во ЕУ и кој, за разлика од КЕП, која е постојано *собраниско* работно тело, нема никаква улога и место во поставеноста на национално-парламентарната димензија на политичкиот систем на ЕУ!!! Да биде апсурдот поголем, приоритизирањето на НСЕ оди дотаму што во организација на собраниските служби за него е предвиден посебен сектор за негова поддршка, додека КЕП е покриена со пониска „одделенска“ служба во рамки на поголеми сектори на собраниските служби (?!). Станува сè поочигледно дека ваквиот пристап предизвикува непосредни штетни последици за македонската парламентарна европеизација и води кон ефективна неподготвеност на Собранието да ги преземе европските функции како иден НП во ЕУ. Најилустративни показатели за штетноста се споменатата тенденција на „киднапирање“ на иницијативноста во евроинтеграциите и дуплирањето на значаен дел од надлежностите на КЕП од страна на НСЕ. Дополнително, ваквиот поголем активитет на НСЕ, кој, меѓу другото, е последица и на посланата административно-експертска подготвеност, создава загрижувачка тенденција на создавање политичка и јавна претстава во РМ дека токму НСЕ е клучното европско собраниско тело за европски прашања, а не КЕП, сосема во спротивност од правната и фактичката реалност на национално-парламентарната

димензија на ЕУ!!! Земајќи го сето ова предвид, неопходно е што поитно да се направат реформи во концептот на собраниските служби согласно искуствата на НП во кој централна цел ќе биде јакнење на административно-експертската поддршка на собраниските (а не квазисобраниските!) евроинтеграциски, односно европски функции, пред сè, како поддршка на работата и надлежностите на КЕП.

За уставно-правното позиционирање на Собранието на Република Македонија во пресрет на статусот на национален парламент во ЕУ. Во рамки на подготовките на Република Македонија за членство во ЕУ, особено во завршната фаза на преговорите, ќе се актуелизира и прашањето за потребата и содржината на интервенции во Уставот на РМ со сериозни импликации и врз уставно-правната позиционираност на Собранието на РМ во европските прашања. Според нас, од номотехнички аспект, но и водејќи сметка за релативно кратките традиции на парламентарната демократија во Република Македонија, најдобар пристап за РМ е вклучување на посебно „ЕУ-поглавје“ во Македонскиот устав кое ќе вклучува и „собраниски одредби“ во европските прашања, како и одредби за регулирање на односите Собрание – Влада во европските прашања, последователно разработени со уставен закон и со нивните (усогласени) деловници. Почетна точка за тоа, секако, ќе претставува „ударно“ и соодветно менување на членот 1 од Уставот на РМ, кој предвидува дека суверенитетот на РМ е „неделив, неотуѓив и непренослив“ (став 2) и внесување на можност на „пренос на надлежности“ на ЕУ. Со оглед на тоа што, како што беше наведено, според член 2 на Уставот, суверенитетот на РМ произлегува од граѓаните кои, покрај преку форми на непосредно изјаснување, го остваруваат и преку свои „демократски избрани претставници“, ваквиот „пренос на надлежности“ на ЕУ во голема мера ќе се рефлектира врз надлежностите на Собранието на РМ како „претставнички орган на граѓаните и носител на законодавната власт на Републиката“ (член 61 од Уставот). Тоа, првенствено, се однесува на неколку клучни прашања и надлежности: *прво*, споменатото регулирање на ратифика-

ционата функција на Собранието во однос на ЕУ-договорите корелативно со уставните референдумски одредби; *второ*, давање уставно-правна основа на *ex ante* и *ex post* влијание на Собранието во европскиот легислативен процес, согласно неговата уставна позиција во домашниот процес на право-создавање, вклучително и прашањето на т.н. парламентарни мандати; *трето*, посебно регулирање на улогата на Собранието на РМ во заштитата на принципот на субсидијарност и воведување на уставна обврска за Владата на РМ за покренување на тужба пред Судот на правдата на ЕУ во случај на негова повреда (по моделот на францускиот устав, види Прилог бр. 1.1); *четврто*, давање уставна основа на *ex ante* и *ex post* контролата врз Владата на РМ, покрај во законодавниот процес, и во другите европски прашања; *петто*, давање уставен статус на собраниската КЕП, дотолку повеќе што таков статус веќе има едно собраниско тело (Постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот), како и по моделот на други национални уставни (австрискиот, германскиот и финскиот, види Прилог бр. 1) и последователно прецизно регулирање на нејзината улога и надлежности во Уставниот закон за односите Собрание – Влада во европските прашања; *шесто*, согласно со специфичностите на домашниот уставен и политички систем, уставно регулирање на прашањето за номинациите на РМ за функционери во ЕУ-институциите (по моделот на Австрискиот устав, види Прилог бр. 1.3). Во меѓувреме, од аспект на актуелниот Устав на РМ, сметаме дека ставањето на парламентарната димензија на преговорите во надлежност на НСЕ претставува „одење по работ на уставното сечило“, особено во однос на надлежноста за давање мислења и насоки за преговарачките позиции на РМ, ефективно во „името на Собранието“, со оглед на тоа дека во НСЕ право на глас имаат само членовите-пратеници. Уставно попоследователно е наместо преземање на ваквиот пример и (единственото!) искуство од хрватскиот Сабор и суштинско подредување на собраниската улога во преговорите пред едно квазипарламентарно тело, преговорите треба да бидат надлежност и координација на собраниската КЕП, а по претходно добиени

мислења од другите собраниски секторски работни тела, и со нивно одобрување од страна на собранискиот пленум. Но, со оглед на тоа дека НСЕ е веќе формиран и ќе биде политички тешко да се укине, поприватлива варијанта е ова квазипарламентарно тело, со идентични надлежности во однос на преговорите за ЕУ-членство, да се реформира како привремено и „чисто“ собраниско тело составено само од пратеници, дури и со идентична сегашна структура во (пратеничкиот) состав, со дополнително вклучување на претседателите на собраниските секторски комисији, кои ќе ротираат во зависност од поглавјата на преговорите. Подоцна, неговите искуства може да бидат добра основа и за евентуално негово трансформирање на постојано собраниско тело за заштита на принципот на субсидијарност, по примерот на холандскиот парламент. Впрочем, доминантните искуства од претходните кругови на проширување на ЕУ одат во прилог токму на ваквите национално-парламентарни пристапи кон преговорите за ЕУ-членство. Во овој контекст, дополнително треба да се укаже дека сегашното учество во составот на НСЕ на претставници од извршната власт, како и од други „центри на моќ“ (особено од извршната власт!) и „претставници на јавноста“ (МАНУ, Здружението на новинари, Заедницата на единиците на локалната самоуправа) ќе има непропорционално поголемо влијание врз преговорите, поголемо дури и од она на пратениците (?!), особено ако се земе предвид дека учество, влијание и пристап овие „структури“, можат, и треба да се очекува да имаат, и во работните тела и преговарачките тимови на Владата на РМ. Од друга страна, влијанието на „претставниците на јавноста“, што е еден од клучните аргументи за постоењето на сегашниот концепт на НСЕ, било во КЕП, било во реформираната верзија на НСЕ, во никој случај нема да биде оштетено бидејќи тоа и натаму ќе може да се прави преку обраќања до Собранието како „претставнички орган на граѓаните“ (а уставната дефиниција на парламентарното претставништво, секако дека го вклучува и нивниот пристап до Собранието и пратениците!), за што и сега постојат солидни собраниски деловнички можности.

ПРИЛОЗИ

ПРИЛОГ БР. 1

(ДЕЛОВИ ОД) ЧЛЕНОВИ ВО УСТАВИТЕ НА ДРЖАВИ-ЧЛЕНКИ РЕЛЕВАНТНИ ЗА УЛОГАТА НА НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ ВО ЕУ (ФРАНЦИЈА, ГЕРМАНИЈА, АВСТРИЈА, ФИНСКА)

1.1 Устав на Франција (Глава 15 за Европската унија – релевантни членови за положбата на Националното собрание во ЕУ-прашањата; текстот на Уставот по Уставниот закон од 2008 година)

Член 88-4

Владата ќе ги поднесува пред Националното собрание и Сенатот предлозите на европски легислативни акти, како и другите предлози за акти на Европската унија веднаш штом ќе бидат доставени до Советот на Европската унија.

Во однос на предлозите за акти од претходниот став, како и во однос на секој друг документ на институциите на Европската унија, секој од двата дома на Парламентот може да усвои европски резолуции, дури и кога Парламентот не заседава.

Двата дома на Парламентот ќе воспостават комитет за европски прашања.

Член 88-5

Секој предлог на закон на Владата за ратификација на договор за пристапување на нова држава во членство во Европската унија ќе биде ставен на референдум од страна на претседателот на Републиката.

Независно од тоа, ваквиот предлог на закон на Владата може да биде усвоен со 3/5 мнозинство во двата дома на Парламентот, согласно со процедурата предвидена во третиот став на член 89.

Член 88-6

Националното собрание, или Сенатот, може да усвои образложено мислење за усогласеноста на предлог на европски акт со принципот на субсидијарност. Таквото мислење од страна на претседателот на соодветниот дом ќе биде упатено до претседателите на Европскиот парламент, Советот на Европската унија и Европската комисија. Владата ќе биде информирана за таквото мислење.

Секој од домовите на Парламентот може да иницира покренување на тужба пред Судот на правдата на Европската унија против европски акт поради неусогласеност со принципот на субсидијарност. Таквата тужба ќе биде доставена до Судот на правдата на Европската унија од страна на Владата.

За иницирањето на тужбата, можат да се усвојат резолуции, дури и кога Парламентот не заседава, на начин како што е утврдено со правилата на процедурата на секој од двата дома.

Член 88-7

Парламентот може со усвојување на идентичен акт во Националното собрание и Сенатот да се спротивстави на секоја измена на правилата за донесување на акти на Европската унија согласно скратена ревизиона постапка за измена на договорите или во случаите на правосудна соработка во граѓанските прашања, како што е предвидено во Договорот за Европската унија и во Договорот за функционирање на Европската унија, усвоени со договор потпишан во Лисабон на 13 декември 2007 година.

1.2 Устав на Германија (текстот на Уставот по амандманите од 2009 година)

Член 23 (Европската унија)

(1) За да се воспостави обединета Европа, Сојузна Република Германија ќе учествува во развојот на Европската унија, која ќе биде посветена на демократскиот, социјалниот и федеративниот принцип, владеење на правото, на принципот на субсидијарност, и која ќе обезбедува заштита на основните права споредливи со оние кои се гарантирани во Основниот закон. За оваа цел, Федерацијата може правно да пренесува суверени надлежности со согласност на Бундесратот. Воспоставувањето на Европската унија, како и промените на нејзините конститутивни и други правни акти кои ја менуваат или дополнуваат содржината на овој Основен закон, или ги прават таквите промени и дополнувања можни, ќе бидат предмет на одредбите од ставот (2) и (3) на членот 79.

(1а) Бундестагот и Бундесратот имаат право да иницираат тужба пред Судот на правдата на Европската унија против легислативни акти на Европската унија заради повреда на принципот на субсидијарност. Бундестагот е обврзан да иницира таква тужба по барање на 1/4 од вкупниот број пратеници во својот состав. Доколку со закон се бара согласност на Бундесратот, можат да бидат направени исклучоци во однос на првата реченица од вториот став на член 42 и од првата реченица од вториот став на член 52, со цел да се остварат овластувањата на Бундестагот и Бундесратот, согласно договорите на Европската унија.

(2) Бундестагот и федералните покраини преку Бундесратот учествуваат во прашањата кои се однесуваат на Европската унија. Федералната влада ќе го информира Бундестагот и Бундесратот сеопфатно и во најкус можен рок.

(3) Федералната влада ќе му даде можност на Бундестагот да го изрази своето мислење пред да учествува во легислативниот процес на Европската унија. Федералната влада ќе ги земе предвид мислењата на Бундестагот во преговорите, што детално ќе биде уредено со закон.

(4) Бундесратот ќе биде вклучен во процесот на одлучување на Федерацијата во европските прашања во онаа мера во која се бара негово вклучување во споредливо прашање во национална надлежност, или доколку за таквото прашање на внатрешен план се одговорни федералните покраини.

(5) Во оние области во кои Федерацијата има ексклузивна законодавна надлежност, а интересите на федералните покраини се засегнати, или во други прашања за кои Федерацијата има право на законодавна дејност, федералната влада ќе го земе предвид мислењето на Бундесратот. Секогаш кога се засегнати законодавните надлежности на федералните покраини, структурата на нивните институции или административни процедури, мислењето на Бундесратот ќе добие најголемо можно уважување во одлучување на позицијата на федерацијата, истовремено усогласено со одговорностите на федерацијата кон земјата во целина; За прашања кои можат да доведат до зголемување на расходите или кратење на приходите за Федерацијата, ќе биде потребна и согласност од федералната Влада.

(6) Таму каде суштински е засегната ексклузивната законодавна надлежност на федералните покраини по прашањата на образованието, културата или радиодифузната дејност, остварувањето на правата на Сојузна Република Германија како држава-членка на Европската унија ќе биде префрлено од Федерацијата, на претставник на федералните покраини определен од Бундесратот. Тие права ќе бидат остварувани со учество и со согласност на федералната Влада. Со остварувањето на овие права, одговорноста на федерацијата за земјата во целина нема да биде доведена во прашање.

(7) Прашањата од ставовите (4) до (6), подетално ќе бидат регулирани со закон, за кој ќе биде потребна согласност од Бундесратот.

Член 45 (Комитет за Европската унија)

Бундестагот ќе формира Комитет за прашањата на Европската унија. Бундестагот може да го овласти Комитетот да ги остварува неговите овластувања во смисла на член 23 vis-à-vis федералната Влада. Исто така, Бундестагот може да го овласти Комитетот да ги остварува неговите овластувања засновани врз договорите на Европската унија.

1.3 Устав на Австрија (текстот на Уставот по уставните измени од 2009 година)

Поглавје 1: Б: Одредби за ЕУ

Член 23(ц)

(1) Австриското учество во номинирање на членови на: Комисијата, Судот на правдата, Судот од прв степен, Судот на ревизори, Управниот комитет на Европската инвестициона банка, Економско-социјалниот комитет и Комитетот на региони во рамките на Европската унија ќе се врши од страна на федералната Влада.

(2) Федералната Влада ќе постигне согласност со Главниот комитет на Националниот совет во однос на членовите на: Комисијата, Судот на правдата, Судот од прв степен, Судот на ревизори и Управниот комитет на Европската инвестициона банка. Федералната Влада истовремено ќе го информира Националниот совет и федералниот претседател за својата планирана одлука.

(5) Федералната Влада ќе го информира Националниот совет за номинациите за членови во однос на функциите од член 3 и 4. (За Економско-социјалниот совет и за Комитетот на региони, наше објаснување).

Член 23(е)

(1) Надлежен член на федералната Влада без одлагање ќе го информира Националниот совет и Федералниот совет за сите проекти во рамки на ЕУ и ќе им обезбеди можност да го изразат своето мислење.

(2) Надлежниот член на федералната Влада кој добил мислење од Националниот совет за проект во рамки на ЕУ, за кој ќе треба да се донесува федерален закон или за прашање на директна применливост на правен акт кое ќе треба да се уредува со федералното законодавство, е обврзан со таквото мислење во преговорите и гласањето во рамки на ЕУ. Отстапување од мислењето е дозволено само заради императивите на надворешната и интегративната политика.

(3) Доколку надлежен член на федералната Влада сака да отстапи од мислењето согласно со став 2 од овој член, ќе му се обрати повторно на Националниот совет. Доколку правниот акт кој се подготвува во рамки на ЕУ ќе значи промена на федералното уставно право, отстапувањето од мислењето е дозволено само во случаи на нереагирање на Националниот совет во определен рок.

(4) Доколку Националниот совет дал свое мислење согласно со став 2 од овој член, надлежниот член на федералната Влада е должен да го информира Националниот совет по гласањето во ЕУ. Во случаите кога има отстапување од мислењето на Националниот совет, надлежниот член на федералната Влада е должен без одложување да го информира Националниот совет за причините за таквото отстапување.

(5) Остварувањето на надлежностите на Националниот совет согласно со ставовите 1-4 од овој член ќе се врши примарно преку неговиот Главен комитет. Подеталното регулирање на ова прашање ќе биде направено преку федерален закон за деловнички правила на Националниот совет. Со истиот закон ќе се регулира и прашањето до кој степен за проекти во рамките на ЕУ ќе биде надлежен посебен постојан поткомитет на Главниот комитет, како и колку од надлежностите во смисла на став 1-4 ќе

бидат задржани за пленумот на Националниот совет. Со член 55, став 2 се регулираат постојаните поткомитети.

(б) Доколку надлежен член на федералната Влада има добиено мислење од страна на Федералниот совет за проект во рамки на ЕУ, кој императивно треба да биде спроведен преку промени во федералното уставно право, а за кои согласно со член 44, став 2 е потребна согласност на Федералниот совет, тогаш таквото мислење е обврзувачко за надлежниот член на федералната Влада во преговорите и гласањето во ЕУ. Отстапување од мислењето е дозволено само од причини на надворешната и интегративната политика. Остварувањето на надлежностите ќе биде регулирано со деловничките правила на Федералниот совет. Со овие правила особено ќе биде регулирано прашањето колку од надлежностите на Федералниот совет ќе бидат префрлени на посебен парламентарен комитет за проектите во рамки на ЕУ, како и прашањето во кој обем овие надлежности ќе бидат задржани за пленумот на Федералниот совет.

1.4 Устав на Финска од 2000 година

(Поглавје 4: Парламентарна активност)

Член 35 – Комитети на Парламентот

(став 1 и 2 од членот)

По секој изборен циклус, Парламентот за секој парламентарен состав ќе воспостави: Голем комитет (Комитет за европски прашања, заб. на прев.), Комитет за уставни прашања, Комитет за надворешна политика, Комитет за финансии, Комитет за ревизија и други постојани комитети предвидени со парламентарните правила за процедура.

Големиот комитет ќе брои 25 членови. Комитетот за уставни прашања, Комитетот за надворешна политика и Комитетот за финансии ќе бројат најмалку 17 членови.

(Поглавје 8: Меѓународни односи)

Член 93

Надлежности во областа на надворешната политика

(став 2 од членот)

Владата е одговорна за националните подготовки на одлуките кои се носат во рамките на ЕУ, и одлучува за формата на мерките, освен во случаите кога одлуката бара согласност од Парламентот. Парламентот учествува во националните подготовки за одлуки кои се носат во ЕУ, како што е утврдено со Уставот.

Член 96

Учество на Парламентот во националните подготовки за прашањата за Европската унија

Парламентот ги разгледува сите предлози за акти, спогодби и други мерки за кои се одлучува во ЕУ за кои редовно, согласно Уставот, би бил надлежен Парламентот.

Владата, по добивање на предлог на актот во смисла на став 1, без одложување, со владина комуникација, истиот ќе го достави до Парламентот заради заземање на ставови. Овој предлог се разгледува од страна на Големиот комитет, како и од страна на еден или повеќе други комитети кои му доставуваат свој став на Големиот комитет. Меѓутоа, Комитетот за надворешна политика ги разгледува предлозите од областа на надворешната и безбедносната политика. Кога тоа е потребно, Големиот комитет или Комитетот за надворешна политика можат да достават до Владата свој став за

предлогот. Дополнително, Советот на претседателот на Парламентот може да одлучи дека прашањето треба да се дебатира на пленарна сесија, за време на која, меѓутоа, не може да биде донесена одлука од страна на Парламентот.

Владата на надлежните парламентарни комитети им ги доставува потребните информации за разгледување на прашањето во ЕУ. Големiot комитет или Комитетот за надворешна политика, исто така, треба да бидат информирани за ставовите на Владата по истото прашање.

Член 97

Право на Парламентот да добива информации од областа на надворешната политика

Комитетот за надворешна политика на Парламентот ќе добива, по свое барање, или кога тоа е неопходно, извештаи за прашањата од областа на надворешната и безбедносната политика. Соодветно, Големiot комитет на Парламентот ќе добива извештаи за подготовките за другите прашања од ЕУ. Советот на претседателот на Парламентот може да одлучи одреден извештај да биде ставен на дебата на пленарна седница, за време на која, меѓутоа, не може да се донесе одлука на Парламентот.

Премиерот ќе му дава на Парламентот, или на негов комитет, информации за прашања за кои се одлучува во Европскиот совет, без одложување и пред одржување на негова седница. Истото се однесува и за амандмани на договорите врз кои се заснова ЕУ.

Надлежниот комитет на Парламентот може да достави до Владата свој став за прашањето врз основа на горенаведените извештаи или информации.

ПРИЛОГ БР. 2

ЧЛЕНОТ 8(ц) И ПРОТОКОЛИТЕ ЗА НАЦИОНАЛНИТЕ ПАРЛАМЕНТИ НА ЛИСАБОНСКИОТ ДОГОВОР ОД 2007 ГОДИНА

(текстот според консолидираната верзија на Договорите за ЕУ и Договорот за функционирање на ЕУ од 2010 година)

2.1: ЧЛЕН 8(ц) од Лисабонскиот договор (односно член 12 според консолидираната верзија на Договорот за ЕУ) (Глава 2 „Одредби за демократските принципи“)

Националните парламенти активно придонесуваат за доброто функционирање на Унијата:

- (а) преку нивна информираност од страна на институциите на Унијата и преку добивање на предлог-легислативните акти на Унијата согласно Протоколот за улогата на националните парламенти во Европската унија;
- (б) преку обезбедување на почитување на принципот на субсидијарност согласно со процедурите предвидени во Протоколот за примена на принципите на субсидијарност и пропорционалност;
- (в) преку учество, во рамки на областа на слободата, безбедноста и правдата, во механизмите за евалуација на примената на политиките на Унијата во овие области, согласно со членот 70 од Договорот за функционирање на Европската унија и преку вклученост во политичкиот мониторинг на Европол и евалуацијата на активностите на Евроцаст, во согласност со членовите 88 и 85 од истиот Договор;
- (г) преку учество во процедурите на ревизија на договорите, согласно со член 48 од овој Договор;
- (д) преку информираност за поднесени апликации за членство во Унијата, согласно со член 49 од овој Договор;
- (ф) преку учество во меѓупарламентарната соработка меѓу националните парламенти и со Европскиот парламент, согласно со Протоколот за улогата на националните парламенти во Европската унија.

2.2 : Протокол за улогата на националните парламенти во Европската унија (консолидирана верзија)

Високите договорни страни,

Земајќи предвид дека начините како националните парламенти ги контролираат владите во нивните активности во Унијата се прашање на уставната организација и практика во секоја држава-членка;

Посакувајќи да поттикне поголема вклученост на националните парламенти во активностите на Европската унија, како и да ја зајакне нивната способност да ги изразат своите погледи на предлог-легислативните акти, како и другите прашања кои се од нивен интерес;

Се согласија за следниве одредби кои ќе бидат додадени на Договорот за Европската унија, Договорот за функционирање на Европската унија и на Договорот за воспоставување на Европската заедница за атомска енергија;

Глава 1

Информирање на националните парламенти

Член 1

Консултативните документи на Комисијата (зелени и бели документи и комуникации) ќе им се доставуваат на националните парламенти директно од страна на Комисијата веднаш по нивното објавување. Комисијата, исто така, до националните парламенти ќе ја доставува и годишната легислативна програма, како и секој друг инструмент на легислативно планирање или политика, во исто време кога овие документи ги доставува до Европскиот парламент и Советот.

Член 2

Предлозите на легислативните акти кои се доставени до Европскиот парламент и Советот ќе бидат доставени и до националните парламенти.

За целите на овој протокол, поимот на „предлог на легислативни акти“ ги вклучува: предлозите од Комисијата, иницијативите од група на држави-членки, иницијативите од Европскиот парламент, барањата од Судот на правдата, препораките од Европската централна банка и барањата од Европската инвестициона банка за усвојување на легислативен акт.

Предлозите на легислативни акти кои произлегуваат од Комисијата ќе бидат доставувани до националните парламенти директно од страна на Комисијата во исто време кога се доставуваат и до Европскиот парламент и Советот.

Предлозите на легислативни акти кои произлегуваат од Европскиот парламент ќе им се доставуваат на националните парламенти директно од страна на Европскиот парламент.

Предлозите на легислативни акти кои произлегуваат од страна на група држави-членки, Судот на правдата, Европската централна банка или Европската инвестициона банка ќе им се доставуваат на националните парламенти од страна на Советот.

Член 3

Националните парламенти можат да им испратат на претседателите на Европскиот парламент, Советот или Комисијата образложено мислење дали предлогот на легислативен акт е во согласност со принципот на субсидијарност, врз основа на постапка утврдена со Протоколот за примена на принципите на субсидијарност и пропорционалност.

Доколку предлогот на легислативен акт произлегува од група на држави-членки, претседателот на Советот ќе го достави образложеното мислење, или мислења, до владите на тие држави-членки.

Доколку предлогот на легислативен акт произлегува од Судот на правдата, Европската централна банка или Европската инвестициона банка, претседателот на Советот ќе го достави образложеното мислење, или мислења, до институцијата, или телото, на кои се однесуваат.

Член 4

Меѓу датумот на доставување на предлогот на легислативен акт до националните парламенти на официјалните јазици на Унијата и датумот кога иститот е ставен на предлог-дневниот ред на Советот за усвојување на ставови, согласно со процедурата за донесување на легислативен акт, мора да помине период од осум недели. Исклучоци се дозволени во случај на итност, за што ќе се даде образложение во актот или ставовите на Советот. Освен во случај на итност, за што ќе се даде должна причина, никаква согласност не може да се формира за предлогот на легислативен акт во тој период од осум недели. Освен во случај на итност, за што ќе се даде должна причина, период од десет дена треба да помине меѓу моментот на ставање на предлогот на легислативен акт на предлог-дневниот ред на Советот и усвојувањето на ставовите.

Член 5

Дневните редови и заклучоците од состаноците на Советот, вклучително и заклучоците на состаноците на кои Советот расправа за предлозите на легислативните акти, ќе се доставува директно до националните парламенти во исто време кога се доставуваат и до владите на државите-членки.

Член 6

Кога Европскиот совет има намера да го примени членот, првиот или вториот потстав од членот 48(7) од Договорот за ЕУ, националните парламенти ќе бидат информирани за иницијативата на Европскиот совет најдоцна шест месеци пред усвојувањето на европската одлука.

Член 7

Судот на ревизори ќе ги доставува своите годишни извештаи до националните парламенти, заради информирање, во исто време кога ги доставува до Европскиот парламент и Советот.

Член 8

Кога националниот парламентарен систем не е еднодомен, членовите 1 до 7 ќе се применуваат на сите составни домови на парламентот.

Глава 2

Меѓупарламентарна соработка

Член 9

Европскиот парламент и националните парламенти заедно ќе ги определат организацијата и промоцијата на ефективна и редовна меѓупарламентарна соработка во рамки на Унијата.

Член 10

Конференција на парламентарните комитети за европски прашања може да поднесува свои прилози за кои смета дека се соодветни за вниманието на Европскиот парламент, Советот и Комисијата. Таа конференција дополнително ќе ја промовира размената на информации и најдобри практики меѓу националните парламенти и Европскиот парламент, вклучително и нивните специјализирани комитети. Конференцијата може да организира, исто така, меѓупарламентарни конференции на одредени посебни теми, особено заради расправа за прашања од областа на заедничката надворешна и безбедносна политика, вклучително и заедничката безбедносна и одбранбена политика. Прилозите од конференцијата нема да ги обврзуваат националните парламенти, ниту однапред ќе ги претпоставуваат нивните ставови.

2.3: Протокол за примена на принципите на субсидијарност и пропорционалност (консолидирана верзија)

Високите договорни страни,
Посакувајќи да обезбедат одлуките да се донесуваат што е можно повеќе во контакт со граѓаните на Унијата;

Решителни да обезбедат услови за примена на принципите на субсидијарност и пропорционалност, како што се утврдени во членот 5 од Договорот за ЕУ, како и да воспостават систем на следење на примената на овие принципи;

Се согласија на следниве одредби кои ќе бидат додадени на Договорот за ЕУ и Договорот за функционирање на Европската унија;

Член 1

Секоја институција ќе обезбеди постојано почитување на принципите на субсидијарност и пропорционалност, како што е утврдено во член 5 од Договорот за ЕУ.

Член 2

Пред предлагањето на легислативен акт, Комисијата ќе спроведе широки консултации. Таквите консултации ќе ги опфаќаат, таму каде што е соодветно, и регионалната и локалната димензија на предложената активност. Во случаи на исклучителна итност, Комисијата нема да спроведува такви консултации. Причините за таквата одлука ќе ги наведе во предлогот.

Член 3

За целите на овој Протокол, под „предлог на легислативен акт“ ќе се подразбираат: предлозите на Комисијата, иницијативите од група на држави-членки, иницијативите од Европскиот парламент, барањата од Судот на правдата, препораките од Европската централна банка и барањата од Европската инвестициона банка за усвојување на европски легислативен акт.

Член 4

Комисијата ќе ги доставува своите предлози на легислативни акти и нивните амандмански верзии до националните парламенти во исто време кога ги доставува до европскиот законодавец.

Европскиот парламент ќе ги доставува своите предлози на легислативни акти и нивните амандмански верзии до националните парламенти.

Советот ќе ги доставува до националните парламенти: легислативните акти кои произлегуваат од група држави-членки, од Судот на правдата, од Европската централна банка, или од Европската инвестициона банка, како и нивните амандмански верзии.

По нивното усвојување, легислативните резолуции на Европскиот парламент и ставовите на Советот ќе бидат доставени до националните парламенти од самите овие институции.

Член 5

Предлогот на легислативен акт мора да содржи образложение во однос на принципите на субсидијарност и пропорционалност. Секој предлог на легислативен акт треба да содржи детална изјава од која ќе може да се утврди почитувањето на принципите на субсидијарност и пропорционалност. Изјавата ќе содржи и проценка на финансиските ефекти на предлогот и, во случај на директивите, и импликациите на неговите правила во државите-членки, вклучително таму каде е потребно, и импликацијата за донесување на регионална легислатива. Причините за заклучокот дека некоја цел на Унијата подобро ќе биде остварена на ниво на самата Унија, ќе биде придружен со квалитативни и, каде е можно, квантитативни индикатори. Предлогот на легислативен акт секогаш ќе зема предвид дека потребите за оптоварувања, финансиски или административни, за Унијата, националните влади, регионалните или локалните власти, економските субјекти и граѓаните, треба да бидат минимизирани согласно со целите што треба да бидат остварени.

Член 6

Секој национален парламент или дом на национален парламент може во рок од осум недели од денот на добивањето на предлогот на легислативен акт да достави образложено мислење до претседателите на Европскиот парламент, Советот и Комисијата, во кое ќе биде наведено зошто смета дека предлогот не е во согласност со принципот на субсидијарност. Од секој национален парламент, односно секој дом на национален парламент, зависи советувањето, каде што е соодветно, со регионалните парламенти со легислативни надлежности.

Доколку предлогот на легислативен акт произлегува од група на држави-членки, претседателот на Советот ќе го достави мислењето до владите на тие држави-членки.

Доколку предлогот на легислативен акт произлегува од Судот на правдата, Европската централна банка или Европската инвестициона банка, претседателот на Советот ќе го достави мислењето до институцијата или телото на кое се однесува.

Член 7

1. Европскиот парламент, Советот и Комисијата и, каде што е соодветно, група на држави-членки, Судот на правдата, Европската централна банка или Европската инвестициона банка, доколку предлогот на легислативен акт произлегува од нив, ќе ги земат предвид образложените мислења на националните парламенти или од домовите на националните парламенти.

Секој национален парламент има два гласа, распределени врз основа на националниот парламентарен систем. Во случај на дводомен парламентарен систем, секој од двата дома имаат по еден глас.

2. Кога образложените мислења за непочитувањето на принципот на субсидијарност во предлогот на легислативен акт се поддржани од најмалку една третина од гласовите распределени меѓу националните парламенти согласно со вториот потстав од став 1, предлогот на легислативен акт мора повторно да биде разгледан. Овој праг ќе изнесува една четвртина во случај на предлог европски легислативен акт поднесен врз основа на членот 76 од Договорот за функционирање на Европската унија во областа на слободата, безбедноста и правдата.

По таквото разгледување, Комисијата или, таму каде што е соодветно, групата на држави-членки, Европскиот парламент, Судот на правдата, Европската централна банка или Европската инвестициона банка, доколку предлогот на легислативен акт произлегува од нив, можат да одлучат да го задржат, изменат или повлечат предлогот. Причините за таквата одлука мора да бидат дадени.

3. Дополнително, во обичната легислативна процедура, кога образложените мислења за непочитување на принципот на субсидијарност во предлог на легислативен акт е поддржано од најмалку обично мнозинство на гласови распределени меѓу националните парламенти, согласно со вториот потстав од став 1, предлогот на легислативниот акт мора повторно да биде разгледан. По таквото разгледување, Комисијата може да одлучи да го задржи, измени или повлече предлогот.

Доколку Комисијата одлучи да го задржи предлогот, истата мора, во образложено мислење, да ги наведе аргументите зошто смета дека предлогот е во согласност со принципот на субсидијарност. Ваквото образложено мислење, заедно со образложените мислења на националните парламенти, се доставуваат до европскиот законодавец на разгледување, согласно со процедурата:

(а) пред заклучувањето на првото читање, законодавецот (Европскиот парламент и Советот) ќе разгледаат дали легислативниот предлог е во согласност со принципот на субсидијарност, особено земајќи ги предвид аргументите изразени и поддржани од мнозинството национални парламенти, како и образложеното мислење на Комисијата;

(б) доколку со мнозинство од 55% од членовите на Советот, или со мнозинство гласови во Европскиот парламент, законодавецот смета дека легислативниот предлог не е во согласност со принципот на субсидијарност, таквиот легислативен предлог нема понатаму да се разгледува.

Член 8

Судот на правдата на Европската унија ќе има надлежност во тужби поднесени врз основа на повреда на принципот на субсидијарност со легислативен акт, поднесени согласно со правилата утврдени во член 263 од Договорот за функционирање на Европската унија од страна на државите-членки, или известен од нив согласно со нивните правни поредоци во име на националниот парламент или дом од националниот парламент.

Во согласност со правилата во споменатиот член, Комитетот на региони, исто така, може да поднесе тужба против легислативен акт за чие донесување Договорот за функционирање на Европската унија предвидува тој да биде консултиран.

Член 9

Комисијата секоја година ќе им доставува на: Европскиот совет, Европскиот парламент, Советот и националните парламенти извештај за примената на членот 5 од Договорот за ЕУ. Овој годишен извештај ќе му биде доставуван и на Комитетот на регионите и на Економско-социјалниот комитет.

ПРОГРЕС Институт за социјална демократија

ул. "Варшавска" бр.1
1000 Скопје, Македонија
тел. +389 2 3061 770
факс +389 2 3061 775
contact@progres.org.mk
www.progres.org.mk

