

Проф. д-р Мирјана Најчевска
najce2000@isppi.ukim.edu.mk

Вонр. проф. д-р Јелена Ристик
jelena.ristic@isppi.ukim.edu.mk

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје,
Институт за социолошки и политичко-правни истражувања

THE NEW PARLIAMENTARY RULES OF PROCEDURE VERSUS CONSTRUCTIVE AND INCLUSIVE DIALOGUE

Abstract

The work of the Parliament of North Macedonia is continuously monitored by the European Commission, in the context of the progress of North Macedonia in the EU accession process, and is an integral part of the content of all reports of the Commission. Part of the Commission's focus related to the work of the Parliament is placed on the Rules of Procedure of the Parliament and the need for its appropriate change, in the direction of strengthening the role of the Parliament by creating a space for constructive and inclusive debate. Remarks and criticisms in this sense are most pronounced in the last report of the Commission from 2023. However, the new Rules of Procedure of the Parliament, adopted immediately after the publication of the Commission's last report from 2023, do not contain changes that are in line with the EU recommendations. Taking into account the previous, this paper in the first part analyzes the content of the reports of the European Commission and the new Rules of Procedure of the Parliament in the context of the EU recommendations, while in the second part it refers to the need for quality debate, in the context of the proportionality of the given measure, as one of the conditions to produce quality laws, taking into account the case-law of the European Court of Human Rights. At the end of the paper, the conclusions derived from the mentioned analyzes are presented, in the direction of improving the functioning of the Parliament as a real forum for democratic debate.

Keywords: Rules of Procedure of the Parliament, democracy, debate, quality law, European Court of Human Rights

НОВИОТ СОБРАНИСКИ ДЕЛОВНИК НАСПРОТИ КОНСТРУКТИВЕН И ИНКЛУЗИВЕН ДИЈАЛОГ

ВОВЕД

Нивото на развој на демократијата и демократските процедури во Република Северна Македонија е континуирано предмет на интерес и на оцена од страна на Европската комисија. Имено, Собранието и неговата работа се постојано составен дел од содржината на извештаите на Европската комисија за напредокот на државата во пристапниот процес кон ЕУ. Во контекст на работата на Собранието, предмет на интерес на Европската комисија е и Деловникот за работа на Собранието, при што главните забелешки и препораки се фокусирани на потребата од измена на Деловникот во насока на подобро функционирање на Собранието, како главен форум за политичка дебата и клучна институција за развој на демократијата. Притоа, најексплицитни забелешки и препораки во оваа смисла се изразени во последниот извештај на Европската комисија за напредокот на државата во пристапниот процес кон ЕУ од 2023 година.

Сепак, се чини дека новиот деловник за работа на Собранието од 2023 година, усвоен непосредно по објавувањето на последниот извештај на Европската комисија од 2023 година, е во спротивност со претходно споменатите забелешки и препораки на ЕУ, како и препораките дадени во рамките на Дијалогот „Жан Моне“. Имено, се чини дека определени одредби, како и недостигот од одредени одредби во рамките на новиот деловник, влијаат да се намали просторот за конструктивна и инклузивна дебата во рамките на Собранието, како своевидна гаранција за квалитетот на законите, донесени преку транспарентен и демократски процес. Претходно наведените тези беа анализирани во рамките на научна трибина¹, одржана во предвечерието на усвојувањето на новиот деловник за работа на Собранието од 2023 година, при што дел од анализите се презентирани во овој стручен труд. Во оваа смисла, во трудот се анализираат извештаите на Европската комисија и новиот деловник за работа на Собранието, во контекст на препораките од ЕУ за зајакнување на улогата на Собранието како форум за конструктивна и инклузивна дебата, како и судската практика на Европскиот суд за човекови права од аспект на потребата од квалитетна дебата во рамките на Собранието, во контекст на пропорционалноста на дадената мерка, како еден од условите за донесување на квалитетни закони.

¹ Научна трибина „Против недемократски Деловник“, одржана на 17 ноември 2023 г., УКИМ – Институт за социолошки и политичко-правни истражувања (говорници: проф. д-р Мирјана Најчевска, проф. д-р Бојана Наумовска, доц. д-р Јован Близнаковски, вонр. проф. д-р Јелена Ристиќ).

1. ПРОМЕНИТЕ НА ДЕЛОВНИКОТ – МЕРКА ЗА НАПРЕДОКОТ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ЕВРОИНТЕГРАЦИСКИТЕ ПРОЦЕСИ

Според последниот извештај за напредокот на државата во пристапниот процес кон ЕУ на Европската комисија²:

Во однос на политичките критериуми, Северна Македонија продолжи со напорите за зајакнување на демократијата, а истовремено се соочи со значителни предизвици во областа на владеењето на правото.

Собранието и неговата работа се предмет на интерес на Комисијата на ЕУ што го следи напредокот на Република Северна Македонија и се присутни во сите извештаи на Комисијата. Деловникот за работа на Собранието е дел од овој интерес како специфично и непосредно, така и во поширокиот контекст на процената на развојот на демократијата и демократските процедури.

Само како пример, во Извештајот за напредокот на Република Северна Македонија:

Немаше значителен напредок во спроведување на обврските преземени за време на третиот круг на „Дијалогот Жан Моне“ на почетокот на 2020 година. Тие ги опфаќаат измените на деловникот за работа, вклучително за конститутивната седница, зајакнат надзор врз Владата, јавните расправи, собранискиот календар и постапките за законите со европското знаменце. Додека работната група за „Дијалогот Жан Моне“ се состана двапати во 2021 година и уште еднаш во 2022 година за да разговара за спроведувањето на преземените обврски, постигнат е ограничен напредок и деловникот за работа останува непроменет. Процесот треба да се заврши без дополнително одлагање за да се обезбеди подобро функционирање на Собранието.

Кога зборуваме за промените на Деловникот на работата на Собранието на Република Северна Македонија, мора да се има предвид поширокиот контекст на овие промени, кој е содржан во улогата на Собранието, која постојано се повторува и се потенцира на различни нивоа од пристапниот процес како потсетување³

дека Собранието треба да остане главен форум на политичка дебата.

И позитивниот тон даден во препораките од 22. Интерпарламентарна средба⁴ треба да се стави во контекст на пошироките забелешки дадени во Извештајот на ЕК од 2023 година:

² Собрание на Република Северна Македонија – Извештаи (достапно на: <https://www.sep.gov.mk/post/?id=5657>).

³ Мешовит парламентарен комитет ЕУ-Северна Македонија (препорак), 20-ти состанок, 5-6 октомври 2022 година, Стразбур (достапно на: <https://www.sobranie.mk/ns-newsarticle-preporaki-od-20-sostanok-na-mpk-republika-severna-makedonija-i-eu.nspх>).

⁴ Мешовит парламентарен комитет ЕУ-Северна Македонија, 22. состанок, 22-23 ноември 2023 година, Стразбур (достапно на: <https://sobranie.mk/ns-newsarticle-vtor-den-rabota-na-mesovitiot-parlamentaren-komitet-i-usvojuvane-na-zaednickite-preporaki.nspх>).

Ги поздравува неодамнешните активности на Собранието на Република Северна Македонија и конструктивниот ангажман на парламентарните фракции низ политичкиот спектар во спроведувањето на договорот постигнат за време на третиот круг од Дијалогот „Жан Моне“, т.е. донесувањето нов Деловник за работа на Собранието; ја поздравува посветеноста на парламентарните фракции за постигнување на оваа цел во духот на демократскиот консензус; повторува дека ова не е „вежба за бележење полиња“, туку витално достигнување насочено кон зајакнување на Собранието за да може да им испорача на своите граѓани.

Во препораките, директно се посочува Извештајот од 2023 година, односно се повикува на посветување внимание на Извештајот на Европската комисија за напредокот на земјата за 2023 година како патоказ за следните чекори во однос на реформските процеси.

Интересно е дека во извештаите за завршениот процес на усогласување на различните партии (парламентарни фракции, како што се наречени во извештаите) во процесот „Жан Моне“ и во препораките што произлегуваат од овие извештаи, во врска со изработката на Деловникот на Собранието, пред сè, се зборува за процедурата на усогласување на ставовите на политичките партии, а не за содржината на конечно изработениот документ:

Ги поздравува неодамнешните активности на Собранието на Република Северна Македонија и конструктивниот ангажман на парламентарните фракции низ политичкиот спектар во спроведувањето на договорот постигнат за време на третиот круг од Дијалогот „Жан Моне“, т.е. донесувањето нов Деловник за работа на Собранието; ја поздравува посветеноста на парламентарните фракции за постигнување на оваа цел во духот на демократскиот консензус; повторува дека ова не е „вежба за бележење полиња“, туку витално достигнување насочено кон зајакнување на Собранието за да може да им испорача на своите граѓани; го поздравува претстојниот четврти круг од Дијалогот „Жан Моне“ планиран за декември, и неговиот фокус на улогата на Собранието во процесот на проширување.⁵

Промената на Деловникот на Собранието мора да се гледа во поширокиот контекст на забелешки и препораки дадени во процесот на пристапување кон ЕУ, кој го дава правецот на развојот на демократијата во Република Северна Македонија, како и местото на Собранието како клучна институција во овој развој.

Токму во последниот извештај за напредокот на Република Северна Македонија од 2023 година⁶ е издвоен многу поголем простор и дадени се недвосмислени забелешки

⁵ Мешовит парламентарен комитет ЕУ-Северна Македонија, 22. состанок, 22-23 ноември 2023 година, Стразбур (достапно на: <https://sobranie.mk/ns-newsarticle-vtor-den-rabota-na-mesovitiot-parlamentaren-komitet-i-usvojuvane-na-zaednickite-preporaki.nspj>).

⁶ European Commission, Commission Staff Working Document, North Macedonia 2023 Report, Brussels, 8.11.2023 (достапно на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/28a9322a-3f18-434e-89d2-0890c90b2f96_en?filename=SWD_2023_693%20North%20Macedonia%20report.pdf).

и критики (кои дури излегуваат надвор од вообичаениот речник на извештаите) за овој процес.

Уште на почетокот, во резимето на Извештајот, се истакнува дека во извештајниот период имало нарушување на работата на Собранието:

Работата на Собранието беше нарушена поради политичката поларизација, која дополнително се продлабочи, поради што се одложи донесувањето на многу реформски закони и важни именувања. Процесот на пристапни преговори за влез во ЕУ бара широк консензус меѓу главните политички партии. Сите партии треба да се вклучат во конструктивен и инклузивен политички дијалог за да се зајакне улогата на Собранието.

Она што во Извештајот се посочува како нарушување на работата на Собранието е отсуството на конструктивен и инклузивен дијалог во рамките на Собранието. Конструктивниот и инклузивен дијалог, како и зајакнувањето на улогата на Собранието, се повторува во неколку наврати во Извештајот.

По првпат во Извештајот на ЕК се појавува ставот дека

прекумерно, а понекогаш и несоодветно беа употребени скратени постапки и „европското знаменце“, во некои случаи поради недостаток на консултации и лошо планирање на законодавниот календар.

Една од основните карактеристики на скратената постапка е токму отсуството на време за конструктивен и инклузивен дијалог внатре во Собранието, недостиг на расправа, дебата, можност за презентирање на различни ставови и можност за усогласување на ставовите меѓу парламентарните групи и различните партии.

Освен што се адресира скратената постапка (која во принцип значи помалку дискусии, отсуство на дебата, минимизирање на учеството на граѓаните во процесите на одлучување и избрзани решенија), во Извештајот повторно се споменува недостигот од консултации (што значи отсуство на комуникација внатре во Собранието со сите пратенички групи и претставници на опозицијата).

За да не дојде до недоразбирање, во Извештајот многу директно се вели:

„Европското знаменце“ треба да се користи кога е директно поврзано со донесувањето закони чија главна цел е усогласување со правото на ЕУ, а не за скратување на јавната дебата за важни прашања.

Со други зборови, во Собранието треба да се расправа и да се дебатира за да се дојде до соодветни одлуки, а не само да се гласа и да се надгласува.

И повторно, главен недостаток на којшто посочува Извештајот е скратувањето на јавната дебата:

Отсуството на соработка меѓу партиите на власт и опозицијата се идентификува како суштински елемент на носењето на законите во Собранието.

Постојано треба да се одржуваат сеопфатни консултации, вклучително и со Европската комисија. Бројот на закони донесени по скратена постапка, се зголемил од 38 % на 59 % на сметка на важни дебати и инклузивен законодавен

процес. Употребата на скратени процедури треба да се ограничи. Тие не треба да се користат за да се скратат консултациите со јавноста или да се разрешат процедурални тешкотии во законодавството или да компензираат за лошото планирање на владино ниво.

Од ова може да се изведе заклучок дека суштински проблем во работењето на Собранието на Република Северна Македонија е недостигот од јавна расправа, дебата, комуникација, соодветно време за градење на заеднички ставови или за консензус, усогласување на ставовите, презентирање на различни ставови и широко учество на граѓаните во процесите на одлучување.

Во Извештајот е потенциран процесот „Жан Моне“ посветен, меѓу другото, и на донесувањето на новиот деловник на Собранието:

Спроведувањето на обврските преземени во третиот круг од „Дијалогот Жан Моне“ на почетокот на 2020 година не е завршено. Тие ги опфаќаат измените на Деловникот за работа, на пример за конститутивната седница, зајакнат надзор врз Владата, јавните расправи, собранискиот календар и постапките за законите со „европско знаменце“. Работната група за „Дијалогот Жан Моне“ свика средби во ноември и во декември 2022 година и во јуни и во септември 2023 година и се согласи за неколку аспекти од ревидирањето на законодавните постапки. Деловникот за работа треба да се донесе без натамошно одложување за да се подобри работењето на Собранието.

Текстот на новиот деловник е усогласен во рамките на процесот „Жан Моне“ и усвоен во ноември 2023 година.

Во заклучоците усвоени од страна на сите учесници од Република Северна Македонија [на четвртата средба од процесот „Жан Моне“](#) се вели⁷:

Новиот Деловник, кој ќе се спроведува од наредниот парламентарен состав, ќе осигура Собранието да биде централниот форум за здрава демократска дебата, работејќи во духот на дијалогот и волјата за слушање и правење компромис за доброто на нашите граѓани. Новиот Деловник ќе ни овозможи да се фокусираме на суштинските прашања и да не бидеме забавени поради процедуралните пречки кои ја предизвикуваа работата на Собранието во минатото.

Ова значи дека претставниците на најголем дел од партиите претставени во Собранието ги усогласиле ставовите околу новиот Деловник и дури заклучиле дека тој е основа на демократската расправа и на зајакнувањето на Собранието и на неговата улога.

Според видувањето на ЕУ, измените во Деловникот треба, пред сè, да овозможат зајакнување на улогата на Собранието преку создавање простор за конструктивна и инклузивна политичка дебата.

⁷ Достапно на: <https://www.sobranie.mk/ns-newsarticle-uspesno-zaokruzen-4-zan-mone-dijalog-vo-bazos-francija.nspх>.

Меѓутоа, секој од членовите на Деловникот со којшто се регулира дебатата во Собранието е насочен токму кон ограничување на просторот за конструктивна и инклузивна политичка дебата.

Само како пример, според член 86 од Деловникот⁸:

(2) Претресот трае додека не се исцрпи листата на пратеници кои се пријавиле за збор. Пратениците се пријавуваат за збор во рок од една минута по отворањето на претресот. Листата на пратеници не може да се менува и дополнува во текот на претресот.

Ова повеќе личи на игра „брзи прсти“ отколку на отворање на сериозна расправа и во суштината оневозможува вклучување на пратениците во расправата по одделни точки на дневниот ред, зависно од развојот на оваа расправа и дилемите што ќе произлезат во рамките на расправата.

Интересен е примерот и со репликите. Според член 95 од Деловникот:

На пратеникот кој побарал збор да исправи неточно пренесен навод или навод што предизвикал недоразбирање, претседателот ќе му даде збор (во натамошниот текст: реплика) кога говорот ќе го заврши оној кој ја предизвикал потребата од исправката.

На говорот на пратеникот е дозволена само една реплика.

Ова значи дека пратеникот може да дава сто невистинити наводи во својот говор, меѓутоа може да се адресира само еден од нив.

Одредбата од член 99, според којашто пратеникот може да биде отстранет од седницата доколку

употребува изрази со кои се нарушува достоинството на Собранието,

е спротивна како со уставната гаранција на имунитетот на пратениците, така и со барањето за широка дебата, изнесување на различни ставови и мислења и одбрана на интересите на граѓаните. Само многу рестриктивна и јасно прецизирана одредба може да биде брана на злоупотребата на имунитетот на пратениците, а никако олку широко поставена одредба што може да ја ограничи и да ја канализира расправата во Собранието.

Роковите за расправа во работните тела на Собранието дадени во Деловникот, можноста за инволвирање на повеќе работни тела и можноста за јавна расправа (член 139-) не оставаат простор за поширока дебата и за постигнување консензус, согласно забелешките дадени во извештаите на ЕУ за Република Северна Македонија.

Како ограничувачка одредба во оваа смисла, може да се смета и Одредбата од член 163 од Деловникот, според којашто:

⁸ Достапно на: <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspx?param=40e8b735-65ad-49c3-a9b9-422fe10efef4>.

На второто читање на седница на Собрание се води претрес само по оние членови од предлог на закон што се изменети со амандмани на работните тела и само на тие членови може да се поднесат амандмани.

Роковите дадени за поднесување амандмани во истиот член, исто така не соодветствуваат на барањето за пошироки консултации и за создавање простор за усогласување на ставовите. Ова е понатаму ограничено со ставот (во истиот член) според којшто:

Само подносителот на амандманот може да даде образложение и да говори по амандманот во времетраење од вкупно три минути.

Имено, на ваков начин се губи целината на законот што се донесува и се избегнува расправа за евентуалните контрадикторности што можат да се појават како резултат на предложените амандмани (како рефлексивност на содржината на целиот закон).

Вака формулирани, одредбите за расправа при донесувањето на законите, всушност, оневозможуваат работа на Собранието во неговиот полн капацитет, ја намалуваат можноста за изнесување на различни видувања и застапување интереси на различни групи граѓани и, пред сè, ја оневозможуваат вистинската и суштинска дискусија за содржината на предложените закони.

Ова е потенцирано со широката и целосно непрецизна одредба со којашто во Деловникот е регулирано донесувањето на законите по скратена постапка.

Имено, во отсуство на јасни параметри што се подразбира под поимите дадени во член 175 од Деловникот:

сложен и обемен закон, односно, сложени или обемни усогласувања на законот со правото на Европската Унија,

не се одговара на барањето на ЕУ за намалување на процентот на закони донесени по скратена постапка и, посебно, несоодветноста на скратената постапка во процесот на усогласување на законите со правото на ЕУ.

2. КВАЛИТЕТНИ ЗАКОНИ КАКО РЕЗУЛТАТ НА КВАЛИТЕТНА ДЕБАТА: СУДСКАТА ПРАКТИКА НА ЕВРОПСКИОТ СУД ЗА ЧОВЕКОВИ ПРАВА

Принципот на законитост, како еден од основните принципи што произлегуваат од принципот на владеење на правото, подразбира транспарентен, одговорен, демократски и плуралистички процес на донесување закони, како гаранција за квалитет на законот (Pech 2022: 123). Притоа, квалитетот и обемот на расправата и дебатата во рамките на парламентот можат да бидат во директна корелација со содржината, односно со квалитетот на законот, како што повеќепати истакнал и Европскиот суд за човекови права („ЕСЧП“ или „Судот“) во рамките на својата судска практика. Во оваа смисла, ЕСЧП, меѓу другото, применува пристап базиран на процесот на донесување на законот, каде што се разгледува квалитетот на

парламентарните расправи и дебати, во контекст на пропорционалноста на дадената мерка, во однос на донесување на законот.

Имено, Европскиот суд за човекови права, повеќепати во рамките на својата судска практика, односно во рамките на своите пресуди и одлуки, истакнал дека кога законот не бил производ на една квалитетна парламентарна дебата во рамките на којашто внимателно се ценеле засегнатите конкурентски права и интереси, во тој случај законот не е со соодветен квалитет и не ги исполнува критериумите на едно демократско општество. Таков е, на пример, случајот *Hirst v. the United Kingdom (No. 2)* [GC]⁹, каде што ЕСЧП оценил дека немало квалитетна парламентарна дебата, во рамките на којашто се ценела пропорционалноста на мерката, при донесување на законот.

Во овој случај, кој се однесува на донесувањето закон што содржел забрана за осудените затвореници да гласаат во Обединетото Кралство, затвореникот жалител ја оспорил забраната како спротивна на неговото гарантирано право на глас според член 3 од Протоколот бр. 1 кон Европската конвенција за човекови права („ЕКЧП“ или „Конвенцијата“). Во пресудата што ја донел во овој случај, Судот констатирал дека: „...не постојат докази дека Парламентот некогаш се обидел да ги одмери спротивставените интереси или да ја процени пропорционалноста на целосната забрана за правото на осудениот затвореник да гласа (...) Можеби може да се каже дека, гласајќи на начинот на којшто тие гласале во смисла да ги изземат неосудените затвореници од ограничувањето на гласањето, Парламентот имплицитно ја потврдил потребата од континуирано ограничување на правата на глас на осудениот затвореник. Сепак, не може да се каже дека била спроведена каква било суштинска дебата од страна на членовите на законодавниот дом во однос на континуираното оправдување, во светлина на модерната казнена политика и актуелните стандарди за човекови права, за одржување на такво општо ограничување на правото на затворениците да гласаат“¹⁰. Дополнително, Судот утврдил дека домашниот суд, во покажувањето почит кон Парламентот, „не спровел никаква процена на пропорционалноста на самата мерка“¹¹. Според Судот, неуспехот правилно да се расправа за ова прашање во Парламентот значително ја намалил маргината на уважување на државата во овој контекст.¹² Следствено, Судот заклучил дека во конкретниот случај имало повреда на член 3 од Протоколот бр. 1 кон ЕКЧП.¹³

Спротивно, во случаи кога определен закон бил донесен по спроведена расправа од страна на домашниот парламент, во рамките на којашто внимателно биле оценети и одмерени конкурентските, односно спротивставените права и интереси, во тој случај оспорената мерка што произлегувала од конкретниот закон била пропорционална на засегнатиот јавен интерес во прашање и во согласност со конвенциските стандарди. Таков е, на пример, случајот *Animal Defenders International v. the United Kingdom*

⁹ *Hirst v. the United Kingdom (No. 2)* [GC], no. 74025/01, ECHR 2005-IX.

¹⁰ *Hirst v. the United Kingdom (No. 2)* [GC], no. 74025/01, ECHR 2005-IX, § 79.

¹¹ *Hirst v. the United Kingdom (No. 2)* [GC], no. 74025/01, ECHR 2005-IX, § 80.

¹² *Hirst v. the United Kingdom (No. 2)* [GC], no. 74025/01, ECHR 2005-IX, § 82.

¹³ *Hirst v. the United Kingdom (No. 2)* [GC], no. 74025/01, ECHR 2005-IX, § 85.

[GC]¹⁴, каде што ЕСЧП оценил дека имало квалитетна парламентарна дебата при донесување на законот, во рамките на којашто внимателно се ценеле засегнатите конкурентски права и интереси.

Пресудата донесена од страна на ЕСЧП во случајот *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC] се однесува на законската забрана за сите емитувани политички реклами во Обединетото Кралство. Оваа забрана била оправдана од страна на државата врз основа на потребата од зачувување на непристрасноста на радиодифузерите и спречување на нарушување на демократскиот процес од страна на богатите актери, кои купувале големи делови од емитувањето и го преплаувале со свои политички пораки. Сепак, забраната била многу широка во својот опсег, па не ги опфатила само паричните интереси туку и оние што не претставувале ризик за демократскиот процес, како што бил апликантот во конкретниот случај – невладина организација за правата на животните, која сакала да емитира реклама во којашто се објавува за лошиот третман на примати од страна на луѓето. Апликантот во својата апликација до ЕСЧП тврдел дека му е повредено правото на слободата на изразување, гарантирано со член 10 од ЕКЧП.

Во еден впечатлив пасус од пресудата донесена во претходно споменатиот случај, Судот, реферирајќи на целосната забрана како на „општа мерка“, го изнел својот процесно-базиран пристап за ревизија во такви случаи: „...за да се утврди пропорционалноста на општа мерка, Судот првенствено мора да ги оцени легислативните избори што се наоѓаат во нејзината основа. Квалитетот на парламентарната и судската ревизија за неопходноста од мерката [која се разгледува] е од особено значење во овој поглед, вклучително и за функционирањето на релевантната маргина на уважување“¹⁵. Клучно, Судот забележал дека Парламентот на Обединетото Кралство (и судовите) ја подложил забраната на „точни и релевантни“ ревизии. Покрај тоа, законот што ја содржел забраната бил донесен „со меѓупартиска поддршка и без ниту еден глас против“¹⁶, а донесувањето на забраната претставувало „кулминација на исклучително испитување од страна на парламентарните тела на културните, политичките и правните аспекти на забраната како дел од поширокиот регулаторен систем што го регулира емитуваното изразување на јавен интерес во Обединетото Кралство и сите тела утврдиле дека забраната била неопходно мешање во правата од член 10“¹⁷. Според тоа, Судот утврдил дека забраната не може да се смета за непропорционално мешање во правото на апликантот на слобода на изразување и дека во конкретниот случај немало повреда на член 10 од ЕКЧП.¹⁸

Овој пристап оттогаш стекнал основа во судската практика на ЕСЧП. Така, во неодамнешната пресуда донесена во случајот *L. B. v. Hungary* [GC]¹⁹, Судот ја применил доктрината за општи мерки развиена во случајот *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC] за да утврди дека унгарската законодавна политика за

¹⁴ *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], no. 48876/08, ECHR 2013.

¹⁵ *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], no. 48876/08, ECHR 2013, § 107.

¹⁶ *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], no. 48876/08, ECHR 2013, § 114.

¹⁷ *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], no. 48876/08, ECHR 2013.

¹⁸ *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], no. 48876/08, ECHR 2013, § 125.

¹⁹ *L. B. v. Hungary* [GC], no. 36345/16, 9 March 2023.

објавување на личните податоци на даночните обврзници, кои биле во долгови, го прекршува член 8 од ЕКЧП. Судот ги критикувал квалитетот на парламентарната ревизија спроведена на домашно ниво и рамнотежата што ја постигнале националните власти меѓу конкурентните индивидуални и јавни интереси.

Во овој случај, Судот најпрвин забележал дека изборот на шема за задолжително објавување, која не бара мерење на конкурентните индивидуални и јавни интереси или индивидуализирана процена на пропорционалност од страна на даночниот орган, сам по себе не е проблематичен. Како такво, не било ниту објавувањето на податоците за даночните обврзници. Сепак, Судот требало да ги процени законодавните избори што стоеле зад спорното мешање, како и да процени дали законодавецот ги одмерил засегнатите конкурентски интереси.²⁰ Како што било претходно утврдено во *Animal Defenders International v. the United Kingdom* [GC], кога станува збор за општи мерки, „квалитетот на парламентарната ревизија на неопходноста од мешањето е од централно значење при оценувањето на пропорционалноста на општата мерка“²¹. Притоа, централното прашање „не е дали требало да се донесат помалку рестриктивни правила, туку дали законодавецот постапил во рамките на маргината на уважување што му била дадена при усвојувањето на општата мерка и воспоставувањето рамнотежа“²².

Понатаму, Судот забележал дека во рамките на подготвителните работи во врска со Амандманот од 2006 година (кој налагал објавување список на големи даночни должници) не биле проценети претходните шеми и нивните веројатни ефекти врз однесувањето на даночните обврзници или не била испитана додадената вредност на Амандманот и тоа зошто претходните мерки биле недоволни.²³ Исто така, немало докази дека Парламентот ги разгледал влијанието на Амандманот врз правото на приватност на даночниот обврзник и потенцијалниот ризик од злоупотреба на домашната адреса на даночниот должник од други припадници на јавноста.²⁴ Дополнително, бил занемарен потенцијалниот дофат на медиумот што се користел за ширење на информациите²⁵, а и покрај чувствителната природа на информациите, заштитата на податоците мошне малку била земена предвид (ако воопшто била земена) при подготовката на Амандманот.²⁶

Така, иако Судот прифатил дека намерата на законодавецот била да ја подобри даночната усогласеност, сепак констатирал дека државата не покажала дека се обидела да постигне правична рамнотежа помеѓу релевантните конкурентни интереси, со цел да се обезбеди пропорционалност на мешањето.²⁷ Следствено, Судот утврдил повреда на член 8 од Конвенцијата.

²⁰ L. B. v. Hungary [GC], no. 36345/16, 9 March 2023, § 129.

²¹ L. B. v. Hungary [GC], no. 36345/16, 9 March 2023, § 130.

²² L. B. v. Hungary [GC], no. 36345/16, 9 March 2023, § 130.

²³ L. B. v. Hungary [GC], no. 36345/16, 9 March 2023, § 132.

²⁴ L. B. v. Hungary [GC], no. 36345/16, 9 March 2023, § 132.

²⁵ L. B. v. Hungary [GC], no. 36345/16, 9 March 2023, § 135.

²⁶ L. B. v. Hungary [GC], no. 36345/16, 9 March 2023, § 136.

²⁷ L. B. v. Hungary [GC], no. 36345/16, 9 March 2023, § 138.

Исто така, вредно е да се истакне дека ЕСЧП, во рамките на својата судска практика, го утврдил и значењето на терминот „закон“. Според ЕСЧП, барањето за законитост, односно барањето определена мерка да биде во согласност со закон или да биде пропишана со закон, не значи само дека таа мерка треба да има основа во некој закон туку и дека тој закон треба да задоволува определени критериуми за квалитет, со цел да претставува закон во смисла на вистинското значење на терминот „закон“. Имено, вистинскиот услов за законитост е „добриот“ квалитет на внатрешната одредба, во смисла на нејзината јасност, предвидливост, прецизност и пристапност (Lupo & Piccirilli 2012: 237).

Така, во добро познатиот случај *The Sunday Times v. the United Kingdom (No. 1)*²⁸ (во однос на забрана дневниот весник да објави одреден напис поврзан со спогодба за којашто се разговарало вонсудски), апликантите тврделе, меѓу другото, дека законот бил толку нејасен и неизвесен, а принципите наведени во одлуката на национално ниво биле толку нови, што ограничувањето наметнато врз нив не можело да се смета за „пропишано со закон“²⁹. Судот нагласил дека зборот „закон“ во изразот „пропишано со закон“ не опфаќал само закон туку и непишано право, вклучувајќи ги и утврдените доктрини во рамките на обичајното право.³⁰ Тој ги препознал малку различните формулации што се користат во рамките на Конвенцијата, како што се „во согласност со закон“ (член 8 од ЕКЧП) и „предвидени со закон“ (член 9-11 од ЕКЧП), и нагласил дека следуваат две барања од последна формулација (но, не од формулацијата употребена во член 8 од ЕКЧП).³¹ „Прво, законот мора да биде адекватно достапен: граѓанинот мора да може да има индикација што е соодветна во околностите на правните правила што се применуваат за даден случај. Второ, нормата не може да се смета за 'закон' освен ако не е формулирана со доволна прецизност за да му овозможи на граѓанинот да го регулира своето однесување: тој мора да биде способен – доколку е потребно и со соодветен совет – да ги предвиди, до степен што е разумен во околностите, последиците што може да ги предизвика даденото дејство. Тие последици не треба да се предвидат со апсолутна сигурност: искуството покажува дека тоа е недостижно. Повторно, иако сигурноста е многу пожелна, таа може да донесе прекумерна ригидност и законот мора да биде способен да држи чекор со променливите околности.“³²

Иако Судот не утврдил повреда по оваа точка во случајот *Sunday Times*, тој ги поставил контурите на она што ќе стане нова доктрина. Во својата пресуда, ЕСЧП го пренасочил вниманието од прашањето дали извршната власт се придржувала до границите поставени од законодавната власт кон прашањето дали законите и правните доктрини како такви се доволно јасни за граѓаните. Граѓаните треба да

²⁸ *The Sunday Times v. the United Kingdom (No. 1)*, 26 April 1979, Series A no. 30.

²⁹ *The Sunday Times v. the United Kingdom (No. 1)*, 26 April 1979, Series A no. 30, § 46.

³⁰ *The Sunday Times v. the United Kingdom (No. 1)*, 26 April 1979, Series A no. 30, § 47.

³¹ Иако во случајот *Sunday Times (1979)*, Судот забележал дека принципите на пристапност и предвидливост произлегуваат од терминот „пропишано со закон“, употребен во член 9, 10 и 11 од ЕКЧП, а не од терминот „во согласност со закон“, користен во член 8 од ЕКЧП, само неколку години подоцна, во случајот *Silver and Others (1983)*, оваа разлика била анулирана.

³² *The Sunday Times v. the United Kingdom (No. 1)*, 26 April 1979, § 49, Series A no. 30.

можат во разумна мера да предвидат какви последици ќе имаат одредени дејства или непостапувања. Доколку граѓаните не знаат кои дејства се забранети или не, нема да можат да ги следат правилата. Во оваа смисла, станува збор за прашање на правна ефективност, односно граѓаните кои генерално сакаат да ги следат преовладувачките правни стандарди да можат да го сторат тоа.

Дополнително, со цел домашното право да ги исполни квалитативните барања, мора да предвидува и мерка на правна заштита од произволно мешање на јавните власти во правата загарантирани со Конвенцијата. Во врска со прашањата што ги засегаат основните права, би било спротивно на владеењето на правото, еден од основните принципи на демократското општество содржан во Конвенцијата, правната дискреција дадена на извршната власт да се изразува во смисла на неограничена моќ. Следствено, законот мора со доволна јасност да го означи опсегот на секое такво дискрециско право и начинот на негово користење.³³

Во контекст на Деловникот за работа на Собранието на Република Северна Македонија, имајќи го предвид сето претходно елаборирано, може да се тврди дека постои потреба од воведување одредби во Деловникот на Собранието што се однесуваат на јавна и стручна расправа за законите, предвидена како редовен елемент, за да се овозможат услови за соодветна дебата. Имено, предвидувањето на одредби за јавна и стручна расправа за законите како задолжителен елемент, односно обезбедувањето на квалитетна дебата, во контекст на пропорционалноста на дадената мерка, во рамките на Собранието на почетокот на законодавниот процес, особено во однос на законите што засегаат поширок јавен интерес, односно коишто имаат повисок степен на сложеност, ќе придонесе кон достигнување на повисоко ниво на квалитет на законот, во согласност со воспоставената судска практика на Европскиот суд за човекови права. Притоа, треба прецизно да се идентификува за кои закони треба задолжително да има јавна расправа. Ова значи дека точно треба да се лоцираат законите што засегаат поширок јавен интерес, односно коишто имаат повисок степен на сложеност и за коишто е потребна задолжителна јавна и стручна расправа на почетокот на законодавниот процес, со што би се ограничило ваквото определување да се остави само на диспозиција на комисиите, односно Собранието. На овој начин, ќе се придонесе кон подобрување на степенот на квалитетот на законите, кон зајакнување на гаранциите за спроведување на еден транспарентен, одговорен и демократски процес на донесување закони, како и кон превенција од евентуално носење закони што задираат во важни општествени прашања и важни јавни интереси, „преку ноќ“, без претходна јавна и стручна дебата во однос на законот.

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Според извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Северна Македонија во пристапниот процес кон ЕУ и препораките дадени во рамките на Дијалогот „Жан Моне“, потребни се измени на Деловникот за работа на Собранието

³³ *Navalnyy v. Russia* [GC], nos. 29580/12 and 4 others, § 115, 15 November 2018.

во насока, пред сè, на зајакнување на улогата на Собранието преку создавање простор за конструктивна и инклузивна политичка дебата. Сепак, од погоре изнесената анализа на одредбите на Деловникот може да се заклучи дека дебатата е регулирана на начин што придонесува кон ограничување на просторот за конструктивна и инклузивна политичка дебата. Имено, согледувањата и препораките на ЕУ дадени во рамките на Дијалогот „Жан Моне“, скрининг-процесот и последниот извештај на Европската комисија се во спротивност со она што е содржано во новиот деловник, кој ефикасноста на работењето на Собранието ја гледа во скратување на времето и можностите за дискусии, ограничувањето на учеството на јавноста во процесите на одлучување и минимизирање на холистичкиот пристап во донесувањето на законите со нивно разгледување единствено во матичното тело и во законодавно-правната комисија.

Истовремено, постои потреба од воведување одредби во Деловникот за работа на Собранието што се однесуваат на јавна и стручна расправа за законите, предвидена како редовен, односно задолжителен елемент. Имено, на тој начин се обезбедува простор за квалитетна дебата во контекст на пропорционалноста на дадената мерка, во рамките на Собранието на почетокот на законодавниот процес, како своевидна гаранција за степенот на квалитет на законот, во согласност со судската практика на Европскиот суд за човекови права, кој, меѓу другото, применува пристап базиран на процесот на донесување на законот, каде што се разгледува квалитетот на парламентарните расправи и дебати во однос на донесување на законот, при што е важно да се одмерат спротивставените интереси, односно да се процени пропорционалноста на определена мерка. Притоа, треба да се идентификува за кои закони треба задолжително да има јавна расправа, особено закони што засегаат поширок јавен интерес, односно имаат повисок степен на сложеност.

Квалитетот и обемот на расправата и дебатата во рамките на Собранието, односно самата процедура на носење на законите, се исклучително важни, затоа што во голема мера придонесуваат кон тоа каков квалитет ќе има законот што се донесува. Освен тоа, демократското донесување закони гарантира дека процесот на донесување закони е отворен, инклузивен, консултативен, а законите што произлегуваат се усогласени со човековите права. Покрај тоа, инвестирањето во правилно спроведување на законодавните процеси го зголемува ангажманот на јавноста и ја зголемува граѓанската доверба во демократските институции, создавајќи определено чувство на сопственост дека тоа се нивни институции – институции на граѓаните. Исто така, донесувањето закони, кога се спроведува правилно, ги поддржува и антикорупциските активности и го зајакнува доброто владеење. Имено, интегритетот на демократските процеси е во директна корелација со степенот на почитување на владеењето на правото. Добрите закони, односно квалитетните закони, се едноставно резултат на правилна и квалитетна процедура за донесување закони.

Користена литература

Единици на кирилица

Мешовит парламентарен комитет ЕУ-Северна Македонија, 22. состанок, 22-23 ноември 2023 година, Стразбур. Достапно на: <https://sobranie.mk/ns-newsarticle-vtor-den-rabota-na-mesoviot-parlamentaren-komitet-i-usvojuvane-na-zaednickite-preporaki.nspх> (последен пат пристапено на 21.1.2024 г.)

Мешовит парламентарен комитет ЕУ-Северна Македонија (препораки), 20-ти состанок, 5-6 октомври 2022 година, Стразбур. Достапно на: <https://www.sobranie.mk/ns-newsarticle-preporaki-od-20-sostanok-na-mpk-republika-severna-makedonija-i-eu.nspх> (последен пат пристапено на 21.1.2024 г.)

Собрание на Република Северна Македонија. Извештаи. Достапно на: <https://www.sep.gov.mk/post/?id=5657> (последен пат пристапено на 17.1.2024 г.)

Собрание на Република Северна Македонија. Деловник. Достапно на: <https://www.sobranie.mk/detali-na-materijal.nspх?param=40e8b735-65ad-49c3-a9b9-422fe10efef4> (последен пат пристапено на 21.1.2024 г.)

Собрание на Република Северна Македонија. Дијалог „Жан Моне“. Достапно на: <https://www.sobranie.mk/ns-newsarticle-uspesno-zaokruzen-4-zan-mone-dijalog-vo-bazos-francija.nspх> (последен пат пристапено на 21.1.2024 г.)

Единици на латиница

Animal Defenders International v. the United Kingdom [GC], no. 48876/08, ECHR 2013.

European Commission. Commission Staff Working Document, North Macedonia 2023 Report, Brussels, 8.11.2023. Достапно на: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/28a9322a-3f18-434e-89d2-0890c90b2f96_en?filename=SWD_2023_693%20North%20Macedonia%20report.pdf

Hirst v. the United Kingdom (No. 2) [GC], no. 74025/01, ECHR 2005-IX.

L. B. v. Hungary [GC], no. 36345/16, 9 March 2023.

Lupo N and Piccirilli G (2012) “European Court of Human Rights and the Quality of Legislation: Shifting to a Substantial Concept of ‘Law’?”. *Legisprudence* 6(2): 229-242.

Navalnyy v. Russia [GC], nos. 29580/12 and 4 others, § 115, 15 November 2018.

Pech L (2022) “The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law”. *Hague Journal on the Rule of Law* 14: 107-138.

The Sunday Times v. the United Kingdom (No. 1), 26 April 1979, Series A no. 30.