СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

ПАРЛАМЕНТАРЕН ИНСТИТУТ

ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНИ ВО СКРАТЕНА ИЛИ ВО ИТНА ПОСТАПКА

- студија -

Изработил: Дејан Димитриевски

Скопје, декември 2017 година

РЕЗИМЕ

Предмет на оваа студија претставува **примената на скратената или итната постапка при донесувањето на законите** во Република Македонија и во 25 држави од Европа. Во рамките на истражувачката работа предметот на студијата се разгледува од неколку аспекти: 1) дали во дадената држава има предвидено итна или скратена законодавна постапка покрај редовната; 2) кои се разликите помеѓу итната/скратената постапка и редовната; 3) дали постојат одредени услови кои би требало да бидат исполнети за одреден закон да може да се разгледува во итна/скратена постапка; 4) дали е предвидено одредени закони да не можат да бидат разгледувани во итна/скратена постапка; и 5) колкав е процентот од вкупните закони во претходната година или во претходниот пратенички мандат кои биле разгледувани во итна или скратена постапка.

Во дел од државите опфатени со истражувањето слично е на македонскиот случај, односно покрај редовната постапка за донесување на закони, предвидени се **и итната и скратената постапка.** Во дел од случаите предвидена е **само итната постапка,** додека во други има **само скратена постапка.** Во пет држави воопшто **не е предвидено скратена или итна постапка**, односно сите закони се носат во редовна постапка. Грција претставува најспецифичен случај, имајќи во предвид дека постојат три различни типови на итна постапка плус две дополнителни скратени постапки.

Од аспект на начинот на којшто се одвиваат скратената или итната постапка, односно разликувањето во однос на редовната постапка, постојат различни примери:

- се намалува времето за дебата или се утврдуваат пократки рокови за завршување на дискусиите;
- се прескокнува одреден чекор од редовната постапка;
- законот се разгледува на помалку сесии, односно се намалува бројот на читања;
- законот се разгледува во само едно читање или се гласа без дискусија;
- одвивањето на постапките се разликува во однос на тоа за кој тип на закон се работи или се одлучува за секој случај посебно.

Во државите во коишто е предвидена итната или скратената постапка, постојат **одредени услови кои треба да бидат исполнети за одреден закон да може да биде разгледуван по итна или скратена постапка**. Тука се разликуваат: 1) однапред утврдени услови или специфичност на самата ситуација; 2) поддршка која треба да ја добие подносителот за да побара примена на итна/скратена постапка; и 3) согласност за отпочнување на постапка за разгледување на закон по итна/скратена постапка.

Во поголемиот дел од разгледаните случаи, нема исклучоци во однос на законите коишто можат да се разгледуваат во итна/скратена постапка. Ова подразбира дека доколку се исполнети условите за отпочнување на итна/скратена постапка, тогаш теоретски секој закон може да се разгледува во овој вид на постапка. Таков е случајот и во Република Македонија. Единствено во случаите на Албанија, Унгарија, Литванија и Чешката

Република, конкретно е утврдено кои закони не можат да бидат предмет на итната/скратената постапка.

Во **Република Македонија, 65,3% од вкупно донесените закони во претходниот пратенички мандат биле разгледувани во итна или скратена постапка**. Во споредба со другите земји за кои имаше достапно информации, единствено Хрватска со 79,2% има поголем процент на закони кои биле разгледувани во скратена/итна постапка од нашата држава. Во случаите на Хрватска, Македонија и Словенија, процентот на закони кои се разгледувани во итна/скратена постапка надминува 50%, што подразбира дека повеќе закони биле разгледувани во итна/скратена постапка отколку во редовна постапка. Од друга страна, најмал процент на закони во итна/скратена постапка имало во Исланд (6,4%), Белгија (7%), Франција (7,1%) и Црна Гора (8,3%).

ВОВЕД

Предмет на оваа студија претставува примената на скратената или итната постапка при донесувањето на законите во Република Македонија и во 25 држави од Европа. Во рамките на истражувачката работа предметот на студијата се разгледува од неколку аспекти: 1) дали во дадената држава има предвидено итна или скратена законодавна постапка покрај редовната; 2) кои се разликите помеѓу итната/скратената постапка и редовната; 3) дали постојат одредени услови кои би требало да бидат исполнети за одреден закон да може да се разгледува во итна/скратена постапка; 4) дали е предвидено одредени закони да не можат да бидат разгледувани во итна/скратена постапка; и 5) колкав е процентот од вкупните закони во претходната година или во претходниот пратенички мандат кои биле разгледувани во итна или скратена постапка. За потребите на оваа истражувачка работа беше испратен прашалник директно до парламентите, преку мрежата на **Европскиот центар за парламентарно истражување и документација (ЕЦПРД)**[1], со цел прибирање на што е можно повеќе информации поврзани со предметот на студијата. Прашалникот беше доставен до парламентите на 40 држави од Европа, а одговор е добиен од вкупно 25 парламенти. Дополнително, беа разгледани и уставите и деловниците за работа на парламентите на државите.

Треба да се наспомене и дека, со оглед на тоа дека во дел од државите парламентите се дводомни, составени од горен и долен дом, а знаејќи дека Собранието на Република Македонија е еднодомно, за полесна споредливост со нашиот случај, во предвид се земени законодавните постапки само во долниот дом на секоја од земјите.

Оваа студија е изработена **по сопствена иницијатива**, согласно *Правилникот за вршење на надлежностите на Парламентарниот институт*.

I. ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОНИ ВО СКРАТЕНА ИЛИ ИТНА ПОСТАПКА

Во Деловникот на Собранието на Република Македонија[2], покрај редовната постапка за донесување на закони, предвидени се и итната и скратената постапка. По **итна постапка** може да се донесе закон кога тоа е неопходно заради спречување и отстранување на поголеми нарушувања во стопанството или кога тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната на Републиката или во случаи на поголеми природни непогоди, епидемии или други вонредни и неодложни потреби.

Предлагачот на предлогот на законот може да му предложи на Собранието да расправа по предлогот на законот по **скратена постапка** во случај кога: 1) не е во прашање сложен и обемен закон; 2) престанок на важноста на некој закон или одделни одредби од некој закон; или 3) не се во прашање сложени или обемни усогласувања на законот со правото на Европската Унија.

---

[1] ЕЦПРД е мрежа за професионална соработка меѓу службите на парламентите во врска со сите прашања од парламентарното работење, основана во 1977 година во Виена, Република Австрија. ЕЦПРД-мрежата нуди можност секоја од своите членки (меѓу кои и Собранието на Република Македонија) да постави прашалник во врска со одредена тема на интерес на кој одговараат другите членки на мрежата.
[2] Деловник на Собранието на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 138/2010, 23/2013 и 54/2013)

Од 25 држави кои беа предмет на истражување, четири од нив се слични на македонскиот случај, односно покрај редовната постапка за донесување на закони, предвидени се **и итната и скратената постапка**. Тоа се Босна и Херцеговина, Словенија, Чешка Република и Шпанија. Дополнително, и во Литванија и во Унгарија има два други типа на постапки покрај редовната, само што се употребуваат други називи за постапките (во Литванија разликуваат итна постапка и специјална итна постапка, додека во Унгарија постојат итна постапка и специјална процедура).

Во седум од разгледаните држави предвидена е **само итната постапка** (Белгија, Данска, Летонија, Португалија, Романија, Финска и Хрватска), додека пак во шест држави предвидена е **само скратената постапка** (Албанија, Германија, Естонија, Исланд, Франција и Црна Гора)[3].

Грција претставува најспецифичен случај, имајќи предвид дека постојат три различни типови на итна постапка (многу итна постапка, итна постапка и гласање без дебата или со лимитирана дискусија), плус две дополнителни скратени постапки (едногласно одобрени закони во комисија кои се гласаат без дебата и носење на закони од голема итност во едно читање).

Во пет држави воопшто **не е предвидено скратена или итна постапка**, односно сите закони се носат во редовна постапка. Тоа се Австрија, Луксембург, Норвешка, Обединетото Кралство и Шведска. Сепак, треба да се напомене дека иако тоа не е предвидено во нивните правила, во практиката дел од овие парламенти успеваат да пронајдат начин да ја забрзаат самата постапка на донесување на одреден закон, односно да го намалат времето на разгледување, доколку за тоа постои потреба. Така, на пример, во Австрија во исклучителни случаи се забрзува постапката на донесување на одреден закон со закажување на дополнителни седници и поставување на строги рокови за завршување на дискусиите, доколку за тоа постои договор помеѓу двата дома на Парламентот, Владата и Претседателот на државата. Во Норвешка, деловникот остава можност да се прескокне разгледувањето на законот во рамките на матичната комисија доколку за тоа одлучат најмалку 2/3 од пратениците. Во Шведска, во исклучителни околности може да се одлучи да се скрати времето на разгледување на законот во рамките на матичната комисија. Во Обединетото Кралство, иако правилата не предвидуваат скратена или итна постапка, практиката покажува дека може да се намали времето на разгледување на одредени закони преку давање на приоритет на истите при подготвување на агендата и преку забрзување на самата постапка („fast-tracked“ legislation), така што одредени закони може да се донесат и за само еден ден.

II. РАЗЛИКУВАЊЕ НА ИТНАТА И СКРАТЕНАТА ОД РЕДОВНАТА ЗАКОНОДАВНА ПОСТАПКА

Согласно Деловникот на Собранието на Република Македонија, кога предлог на закон се разгледува по итна постапка, не се одржува општ претрес. Второто и

[3] Важно е да се напомене дека во дел од случаите разликата е во голема мера само терминолошка, односно постојат голем број на сличности помеѓу скратената постапка во еден случај и итната постапка во друг.

третото читање се одржуваат на иста седница. Кога по предлог на закон се расправа по итна постапка не важат временските ограничувања од Деловникот. Кога предлогот на законот се разгледува по скратена постапка, Собранието одржува општ претрес. Второто и третото читање се одржуваат на иста седница.

Од аспект на начинот на којшто се одвиваат скратената или итната постапка, односно разликувањето во однос на редовната постапка, постојат различни примери:

- се намалува времето за дебата или се утврдуваат пократки рокови за завршување на дискусиите;
- се прескокнува одреден чекор од редовната постапка;
- законот се разгледува на помалку сесии, односно се намалува бројот на читања;
- законот се разгледува во само едно читање или се гласа без дискусија;
- одвивањето на постапките се разликува во однос на тоа за кој тип на закон се работи или се одлучува за секој случај посебно.

Во најголем дел од државите кои беа предмет на истражувањето се намалува времето предвидено за дебата или пак се утврдуваат пократки рокови за завршувањето на дискусиите. Во случаите на Шпанија и на Босна и Херцеговина, со самиот деловник е утврдено сите временски рокови да се скратат за половина. Во дел од државите, постапките се слични на македонскиот случај, односно предвидено е во случај на итна или скратена постапка да има помалку читања, односно дел од читањата да се одржат заедно.

Во Естонија итната постапка не се поведува на барање, туку однапред е утврдено во Деловникот за кои закони задолжително ќе се применува итна постапка и начинот на кој ќе се одвива истата (дали ќе има само едно читање или две читања). Во Германија и во Португалија, при самото носење на одлуката да се оди со скратена, односно итна постапка, се одлучува и дали ќе се скратат временските рокови за дискусија или пак целосно ќе се прескокне одредена фаза од редовната постапка.

Во Грција, со оглед на специфичноста на случајот (три различни типови на итна и два различни типа на скратена постапка), има и специфичности во начините на кои се одвиваат постапките. Па така, во случајот на многу итна постапка, времето за дебата е ограничено на максимум 10 часа, додека во случајот на гласање на закони без дебата или со лимитирана дискусија во рамките на дебатата може да учествуваат само министерот, подносителот и претседателите на пратеничките групи (координаторите). Кога одреден закон се разгледува по една од двете скратени постапки, тогаш или се гласа законот без дебата или пак се носи само во едно читање.

III. УСЛОВИ КОИ ТРЕБА ДА БИДАТ ИСПОЛНЕТИ ЗА ОДРЕДЕН ЗАКОН ДА МОЖЕ ДА БИДЕ РАЗГЛЕДУВАН ПО ИТНА ИЛИ СКРАТЕНА ПОСТАПКА

Во државите во коишто е предвидена итната или скратената постапка, постојат **одредени услови кои треба да бидат исполнети за одреден закон да може да биде разгледуван во итна или скратена постапка**. Тука се разликуваат: 1)

однапред утврдени услови или специфичност на самата ситуација; 2) поддршка која треба да ја добие подносителот за да побара примена на итна/скратена постапка; и 3) согласност за отпочнување на постапка за разгледување на закон по итна/скратена постапка.

1) Во однос на **однапред утврдените услови или специфичноста на ситуацијата**, како најчести може да се набројат постоењето на вонредна или воена состојба, голема природна непогода, опасност од големи економски штети, непредвидени ситуации, кога се работи за мали измени на законите, престанок на важноста на одреден закон, хармонизација на закон со легислативата на Европската Унија и друго. Во Република Македонија условот да се донесе закон по итна постапка е кога тоа е неопходно заради спречување и отстранување на поголеми нарушувања во стопанството или кога тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната на Републиката или во случаи на поголеми природни непогоди, епидемии или други вонредни и неодложни потреби, додека по скратена постапка во случај кога не е во прашање сложен и обемен закон, при престанок на важноста на некој закон или одделни одредби од некој закон, или кога не се во прашање сложени или обемни усогласувања на законот со правото на Европската Унија.

2) Во дел од разгледаните држави, уште при самиот предлог одреден закон да биде разгледуван во итна/скратена постапка, постои **специфичен услов којшто треба да биде исполнет за барањето да може да биде поднесено**. Така, во Албанија барањето за скратена постапка мора да дојде од Владата или од минимум 1/5 од пратениците. Во Хрватска подносителот мора да обезбеди поддршка од минимум 15 пратеници. Во Данска барањето го доставува претседателот на Парламентот или минимум 17 пратеници. Во Унгарија, барањето за итна постапка го доставуваат минимум 25 пратеници, додека за специјална процедура потребна е поддршка од минимум 1/5 од пратениците. Во Летонија предлогот доаѓа од матичното работно тело или од најмалку 10 пратеници. Во Шпанија отпочнување на итна постапка може да предложат Владата, најмалку две парламентарни групи или минимум 1/5 од пратениците. Во Франција, предлогот за скратена постапка може да дојде само од премиерот. Во Република Македонија не е предвиден формален услов за отпочнување на скратената или итната постапка.

3) Во однос на тоа **кој одлучува за отпочнување на итната/скратената постапка**, од разгледаните случаи може да се издвојат неколку механизми.

- Не е предвидено одлучување, туку итната/скратената постапка се применува секогаш за однапред утврдени закони (Естонија) или кога се исполнети одредени услови, како што се воена или вонредна состојба, голема природна непогода, осигурување на финансиската стабилност на земјата и слично (Финска и во Чешката Република за итната постапка).
- Одлучува Парламентот со мнозинство гласови (Албанија, Хрватска, Белгија, Летонија, Португалија, Црна Гора, во Грција и во Босна и Херцеговина за итната постапка, во Шпанија и во Чешката Република за скратената постапка); ваков е случајот и во Република Македонија, каде за оправданоста на предлогот законот да се донесе по итна постапка, одлучува Собранието без претрес.

- Одлучува Парламентот со специјално мнозинство (во Данска потребно е мнозинство од 3/4 од пратениците, во Унгарија 2/3 од присутните пратеници за итна постапка, додека мнозинство од вкупниот број на пратеници за специјална процедура, во Литванија за итна постапка мнозинство кое не е помалку од 1/5 од вкупниот број на пратеници, додека за специјална итна постапка мнозинство кое не е помалку од 1/4 од вкупниот број пратеници, во Исланд потребно е 2/3 мнозинство).
- Одлучува главното координативно тело на Парламентот[4] (Романија, Словенија, Босна и Херцеговина за скратената постапка, Франција и во Шпанија за итната постапка, во Грција за постапките без дебата или со лимитирана дискусија).
- Одлучува матичното работно тело (во случајот на Грција за многу итната постапка).

Во случајот на Германија, формално не се одлучува за отпочнување на скратената постапка, но за тоа мора да бидат согласни сите парламентарни групи. Во дел од државите, во случаите кога се прави усогласување на законите со легислативата на ЕУ, по автоматизам се применува итната/скратената постапка (Хрватска, Босна и Херцеговина и Романија). Во Летонија е специфично тоа што во текот на самата постапка на донесување на законот, Парламентот може да одлучи за поништување на одлуката законот да се носи по итна и истиот да се врати во редовна постапка. Во Чешката Република, одреден закон не може да се разгледува по скратена постапка доколку на тоа се противат најмалку две пратенички групи или најмалку 50 пратеници.

Во одредени парламенти предвиден е **лимит во однос на тоа колку пати за одреден временски период може да биде користена итната/скратената постапка**. Па така, во Албанија скратената постапка не може да се примени на повеќе од три закони за периодот од 12 седмици, односно еден закон за период од три седмици. Во Унгарија, итната постапка не смее да се примени повеќе од шест пати за периодот од половина година, додека специјалната процедура не повеќе од четири пати во половина година.

IV. ЗАКОНИ КОИ НЕ МОЖАТ ДА БИДАТ РАЗГЛЕДУВАНИ ВО ИТНА/СКРАТЕНА ПОСТАПКА

Во поголемиот дел од разгледаните случаи, **нема исклучоци во однос на законите коишто можат да се разгледуваат во итна/скратена постапка**. Ова подразбира дека доколку се исполнети условите за отпочнување на итна/скратена постапка, тогаш теоретски секој закон може да се разгледува во овој вид на постапка. Единствено во случаите на Албанија, Унгарија, Литванија и Чешката Република, **конкретно е утврдено кои закони не можат да бидат предмет на итната/скратената постапка**.

[4] Нешто слично на координацијата на работата на Собранието, предвидено со Законот за Собрание на Република Македонија. Во најголем дел од случаите овие тела се составени од претседателот, замениците на претседателот/потпретседателите, координаторите на пратеничките групи и други членови (независни пратеници, претседатели на работни тела, пратеници кои се припадници на националните малцинства, итн.).

Во Албанија, со скратена постапка може да се донесат сите закони за чие донесување е потребно просто или апсолутно мнозинство, односно исклучени се сите закони кои се носат со квалификувано мнозинство од 3/5 од вкупниот број на пратеници (за организација и функционирање на институциите предвидени со Уставот, за државјанство, за избори на државно и локално ниво, за референдум, за вонредна состојба, за статусот на јавните функционери, за Собранието и за административната поделба на Републиката). Во Унгарија, исклучок претставуваат уставните закони, меѓународните договори, Деловникот за работа на Парламентот, Законот за буџет и Законот за извршување на буџетот, додека во Литванија тоа е случајот со уставните закони. Во Чешка, од скратената постапка се исклучени уставните закони, Законот за државниот буџет и меѓународните договори.

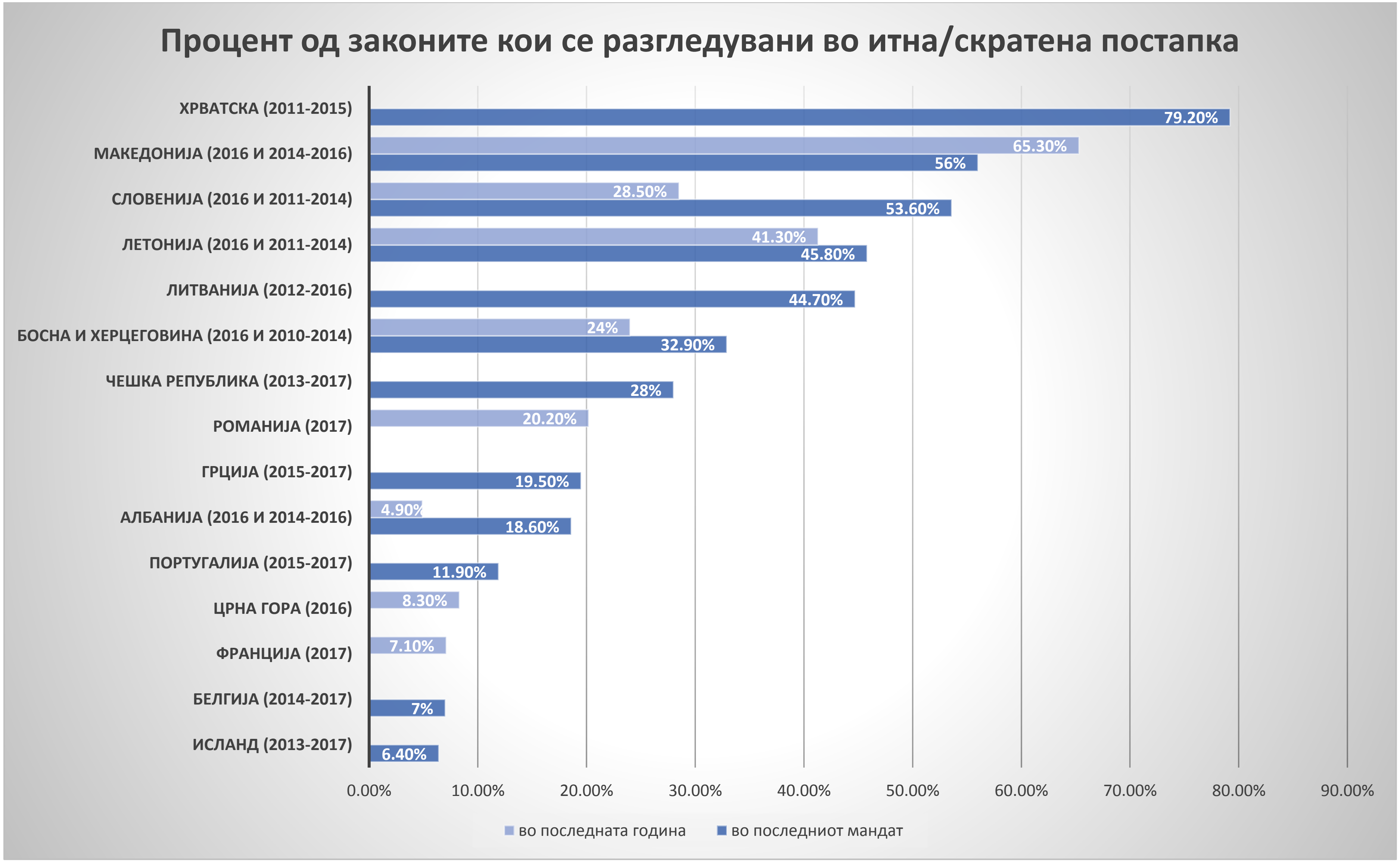
За разлика од другите случаи каде е утврдено кои закони не можат да бидат разгледувани во итна/скратена постапка, во Естонија конкретно е прецизирано кои закони можат да бидат предмет на скратената постапка, што подразбира дека сите други закони се исклучени од оваа можност.

V. ПРОЦЕНТ ОД ВКУПНИТЕ ЗАКОНИ КОИ СЕ РАЗГЛЕДУВАНИ ВО ИТНА ИЛИ СКРАТЕНА ПОСТАПКА

Во Република Македонија, 65,3% од вкупно донесените закони во претходниот пратенички мандат (10 мај 2014 – 17 октомври 2016 година) биле разгледувани во итна или скратена постапка, односно 637 закони во скратена и еден закон во итна постапка од вкупно 1.138 закони. Во 2016 година, 56% од законите биле разгледувани во итна или скратена постапка, односно 238 закони во скратена и еден закон во итна постапка од вкупно 366 закони.

Во споредба со другите земји за кои имаше достапно информации[5], единствено Хрватска со 79,2% има поголем процент на закони кои биле разгледувани во скратена/итна постапка од нашата држава. Во случаите на Хрватска, Македонија и Словенија, процентот на закони кои се разгледувани во итна/скратена постапка надминува 50%, што подразбира дека повеќе закони биле разгледувани во итна/скратена постапка отколку во редовна постапка. Од друга страна, најмал процент на закони во итна/скратена постапка имало во Исланд (6,4%), Белгија (7%), Франција (7,1%) и Црна Гора (8,3%).

[5] Податоци се добиени од вкупно 14 држави. Дел од државите доставија податоци за последната година (2016 или во некои случаи 2017 година), додека дел доставија за последниот пратенички мандат.



Графикон 1: Процент од вкупните закони кои се разгледувани во итна или скратена постапка

ЛИСТА НА ИЗВОРИ

1. Деловник на Собранието на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 91/2008, 119/2010, 130/2010, 138/2010, 23/2013 и 54/2013);
2. Истражување број 3561 на Европскиот центар за парламентарно истражување и документација (ЕЦПРД) од 26.10.2017, достапно на официјалната интернетска страница на Европскиот центар за парламентарно истражување и документација: https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/private/request-details/289640.