



СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
ПАРЛАМЕНТАРЕН ИНСТИТУТ

УЛОГАТА НА ПАРЛАМЕНТИТЕ ВО ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА ДРЖАВИТЕ ВО ЕУ - студија -

Ивана Арсовска-Трајановиќ
Ева Јованова

септември 2020 година

СОДРЖИНА

РЕЗИМЕ	2
ВОВЕД.....	4
I. УЛОГАТА НА ПОЛСКИОТ ПАРЛАМЕНТ ВО ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА ПОЛСКА ВО ЕУ.....	5
II. УЛОГАТА НА УНГАРСКИОТ ПАРЛАМЕНТ ВО ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА УНГАРИЈА ВО ЕУ.....	6
III. УЛОГАТА НА СЛОВЕНЕЧКИОТ ПАРЛАМЕНТ ВО ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА СЛОВЕНИЈА ВО ЕУ	7
IV. УЛОГАТА НА БУГАРСКИОТ ПАРЛАМЕНТ ВО ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА РЕПУБЛИКА БУГАРИЈА ВО ЕУ.....	8
V. УЛОГАТА НА ХРВАТСКИОТ ПАРЛАМЕНТ ВО ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА ВО ЕУ	10
VI. УЛОГАТА НА ЦРНОГОРСКИОТ ПАРЛАМЕНТ ВО ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА ЦРНА ГОРА ВО ЕУ.....	12
ЛИСТА НА ИЗВОРИ	15

РЕЗИМЕ

Националните парламенти имаат на располагање механизми за учество во активностите што ги преземаат владите во различните фази од процесот на пристапување на државите во Европската Унија.

Во рамките на **законодавната функција**, парламентите можат да влијаат на квалитетот на содржината на законите кои се усогласуваат со правото на ЕУ, пред нивното доставување во парламентарна постапка, преку учество во работните групи кои ги формира владата. Воедно, користењето на правото за поднесување амандмани на предлог законите во парламентарната постапка може да влијае врз подобрувањето на квалитетот на законите кои се усогласуваат со правото на ЕУ. На овој начин ќе се одбегне практиката карактеристична за некои држави, улогата на парламентот во интеграциските процеси да се сведе на „машина за создавање закони“.

Од клучно значење за постоењето ефективен **парламентарен надзор** на претпристапниот процес е користењето на алатките за надзор, како што се: поднесување извештаи од страна на Владата за текот на процесот; поставување пратенички прашања; давање мислења и измени и дополнувања на нацрт-преговарачките позиции итн.

Во однос на **претставничката функција**, парламентите обезбедуваат целокупен општествен консензус во процесот на пристапување кон ЕУ преку учество на сите политички партии претставени во парламентот и преку поголема информираност на јавноста за процесот.

Парламентот на Словенија претставува добар пример за активна вклученост во преговорите, како и за вршење силна надзорна улога на целиот процес. Надлежното парламентарно тело во процесот на преговори имаше задача официјално да ги потврди сите владини преговарачки позиции. Силната надзорна улога на **Парламент на Хрватска** се огледува во обврската државната делегација за преговори за пристапување во ЕУ да доставува редовни извештаи за напредокот на преговорите до надлежното парламентарно тело, најмалку на секои три месеци. Исто така, Владата и државната делегација доставуваа извештаи за напредокот на преговорите до хрватскиот Парламент најмалку двапати годишно. **Парламентот на Црна Гора** е активно вклучен во разгледување и давање предлози за промена на нацрт-преговарачките позиции. Владата досега ги има прифатено сите предложени измени и дополнувања на нацрт-преговарачките позиции, од страна на Парламентот.

Од друга страна парламентите на **Унгарија и Бугарија** повеќе имаа улога на неми набљудувачи на пристапниот процес, каде надлежните парламентарни тела добиваа ex post информации за процесот, односно вклученоста беше сведена на информативни практики и ад хок иницијативи. Парламентот на **Полска** беше „машина за создавање закони“ и не навлегуваше суштински во содржината што влијаеше на квалитетот на некои од законите.

ВОВЕД

Предмет на оваа истражувачка работа е улогата на парламентите во претпристапниот процес на државите во Европската Унија. **Методолошки**, опфатени се по неколку држави од последните два круга на проширување, како и Црна Гора која е во фаза на преговори за влез во ЕУ. **Целта** е да се пренесат добрите практики на парламентите и нивната улога во овој процес.

Процесот на пристапување на државите во ЕУ е составен од неколку фази.

- Земјата потенцијален кандидат ја доставува својата апликација до Советот на ЕУ, односно до земјата што претседава со Советот на ЕУ.
- Европската комисија прави проценка на земјата потенцијален кандидат и го доставува своето мислење до Советот на ЕУ.
- Земјите членки на ЕУ одлучуваат едногласно за доделување статус на кандидат на земјата. Советот може да постави одредени услови што треба да бидат исполнети пред да започнат преговорите за пристапување.
- По исполнувањето на условите, се носи одлука за отворање на преговорите за пристап со согласност на сите земји членки. По што, Европската комисија предлага рамка за преговори.
- Преговорите се засноваат на процесот скрининг, при што Европската комисија подетално ја испитува состојбата во земјата кандидат во однос на поглавјата од правото на ЕУ. Наодите по поглавјата, Комисијата ги презентира на земјите членки во форма на извештај за скрининг. Заклучокот на овој извештај е препорака на Комисијата директно да се отворат преговори или да се бара претходно да се исполнат одредени услови – одредници.
- Процесот на преговори има за цел да им помогне на земјите кандидати да се подготват да ги исполнат обврските од членството во ЕУ.
- Откако ќе се финализираат преговорите за сите области (поглавја), Европската комисија дава мислење за подготвеноста на земјата да стане членка на ЕУ.
- Врз основа на ова мислење, земјите членки на ЕУ едногласно одлучуваат да го затворат процесот на преговори. Европскиот парламент исто така мора да даде согласност.
- Сите земји членки на ЕУ и земјата што пристапува го потпишуваат и ратификуваат Договорот за пристап според нивните уставни правила т.е. парламентарно гласање, референдум. Потоа, земјата станува членка на ЕУ на датумот наведен во Договорот за пристап.

Оваа истражувачка работа е изработена по сопствена иницијатива на Парламентарниот институт.

I. УЛОГАТА НА ПОЛСКИОТ ПАРЛАМЕНТ ВО ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА ПОЛСКА ВО ЕУ

Постапката за интеграција на Полска во Европската Унија започнува со апликацијата за членство поднесена на 5 април 1994 година, а Советот на министри на 18 април истата година одлучи да ја спроведе постапката понатака и да ја достави апликацијата на консултации до Европската комисија¹. Скоро 10 години подоцна, на 1 мај 2004 година Полска стана земја членка на ЕУ².

Полскиот парламент уште од раните 90-ти години работи на прашања кои се поврзани со ЕУ, но степенот и интензитетот на вклученоста варира согласно развојот на односите помеѓу ЕУ и Полска. Со зголемување на интензитетот на односите со ЕУ и очекувањата Полска набрзо да стане нејзина земја членка, Парламентот (Сејмот) е вклучен **во усогласувањето на полското право со правото на ЕУ**. Значајноста на Сејмот се гледа во фактот што усогласеноста на правото е услов кој секоја држава која сака да стане дел од ЕУ мора да го исполни (еден од Копенхашките критериуми). Во претпристапниот процес **Комисијата за европски прашања** беше задолжена за имплементирање на европското законодавство и сите закони најпрво беа доставувани за разгледување до неа³. Заради притисокот и многу тесниот распоред на усогласување на законодавството, како и фактот што преговорите веќе беа во тек, Парламентот на моменти беше „машина за создавање закони“ и не навлегуваше суштински во содржината, а тоа влијаеше на квалитетот на некои од законите⁴.

Меѓутоа, парламентарните активности поврзани со претпристапниот процес на Полска, не се сведуваат само на оваа законодавна улога. Сејмот продолжува да ја користи и својата **надзорна улога врз Владата за контрола на големиот обем на активности што ги презема таа, а кои се однесуваат на преговорите за пристапување**. Сејмот ја охрабри Владата да се спротивстави на обидите и да заземе цврст став за ревизија на системот на гласање договорен во Ница и за правилото „еден комесар на една земја членка“, па дури ако треба да го искористи правото на вето⁵. Улогата и влијанието на полскиот Парламент може да се види и во фактот дека во 2002 година непосредно пред завршување на преговорите за пристапување, Сејмот настапуваше од позиција на цврсти преговори за финансискиот пакет од ЕУ, особено за пакетот кој беше наменет за заедничка земјоделска политика, бидејќи сметаше дека предложеното од страна на ЕУ не е доволно, гледано од перспектива на државата и нејзините интереси.

Иако директно Сејмот не беше вклучен во преговорите, сепак ги следеше сите одлуки на Владата. Исто така, дебатите кои се однесуваат на напредокот кон

¹ POLAND'S ACCESSION INTO THE EUROPEAN UNION: PARTIES, POLICIES AND PARADOXES, https://www.jstor.org/stable/25779367?read-now=1&seq=10#page_scan_tab_contents (пристапено на 18.9.2020)

² Poland Overview; преземено од официјалната интернетска страница на Европската Унија; https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/poland_en (пристапено на 18.9.2020)

³ Во денешно време, односно по зачленувањето на Полска во ЕУ, законите ги разгледуваат другите секторски комисии, а Комисијата за европски прашања има нови надлежности по измената на Деловникот во 2004 година,

John O'Brennan and Tapio Raunio "National parliaments within the enlarged European Union – From 'victims' of integration to competitive actors?", стр. 211

⁴ Ibid стр. 205

⁵ Ibid стр. 206

пристапувањето беа дел од агендата на Парламентот. По склучувањето на Договорот за пристап на 16 април 2003 година, Парламентот на Полска ја имаше најзначајната улога во ратификувањето на истиот, а потоа и во процесот на назначување на набљудувачи, како и на првите полски членови во Европскиот парламент.

II. УЛОГАТА НА УНГАРСКИОТ ПАРЛАМЕНТ ВО ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА УНГАРИЈА ВО ЕУ

Унгарија ја поднесе апликацијата за членство во ЕУ во април 1994 година. Преговорите ги започна во март 1998 година и ги заврши во 2002 година. Унгарија стана членка на ЕУ на 1 мај 2004 година.

Националното собрание ја имаше обврската за **приближување на унгарските правни норми кон ЕУ стандардите**. Следствено на ова, Парламентот имаше релативно силна улога во европските прашања. Националното собрание во 1992 година ја основаше **Комисијата за европски интеграции (денеска Комисија за европски прашања)**, што значи дека како институција се занимава со европски прашања повеќе од една деценија пред влезот на државата во ЕУ. Од тогаш, Владата е задолжена годишно пред Комисијата да доставува извештај за нејзината политика на пристапување кон ЕУ и обврските што ги презема. Во 1994 година Владата ја презентираше и ја достави апликацијата за пристапување кон ЕУ, откако истата беше одобрена од страна на Националното собрание. Иако во 90-тите години Комисијата го имаше монополот на информации поврзани со ЕУ, по 1997 година ситуацијата се смени со тоа што сите парламентарни комисии беа поканети од страна на претседателот на Националното собрание да **основаат поткомитети за европска интеграција**, иако многу од нив постоеја само на хартија.

Во текот на 1998 година некои од политичките партии го спречија Парламентот да усвои резолуција за пристапните преговори и за неговата улога во тој процес, со што пристапните преговори почнаа и продолжија без некакво позначајно учество на Парламентот во истите. Следствено на ова, Комисијата за европски интеграции не беше активна во тој период и добиваше редовни, но ex post информации од страна на министерот за надворешни работи.

Дополнително, во 2002 година беше воспоставено уште едно **парламентарно тело за европски прашања, таканаречената Голема комисија**, со која претседаваше спикерот на Националното собрание. Со ова, влијанието на Комисијата за европски интеграции дополнително се намали. Членови на Големата комисија беа: лидерите на политичките групи и претседателите на комисиите за надворешни, ЕУ и уставни прашања. Министерот за надворешни работи и премиерот беа постојани учесници во ова тело кое се состануваше месечно како форум за консултации за прашања поврзани со пристапувањето на Унгарија кон ЕУ. Беше усвоена политичка декларација за потребата политичките партии да соработуваат за изработка на потребните уставни амандмани што се бараат од Унгарија за нејзино членство во ЕУ, а беше донесена и одлуката за одржување на референдум на кој народот ќе одлучи за пристапувањето во ЕУ⁶. Уште една декларација беше усвоена од страна на Големата комисија во 2003 година, за тоа дека сите парламентарни партии ќе го

⁶ John O'Brennan and Tapio Raunio "National parliaments within the enlarged European Union – From 'victims' of integration to competitive actors?", стр. 223

поддржат членството на Унгарија во ЕУ во текот на кампањата за референдумот. Истата година, политичките партии се согласија дека Владата треба да биде овластена со резолуција од страна на Народното собрание да го потпише Договорот за пристапување, по резултатот кој ќе произлезе од референдумот. По потпишувањето на Договорот, Големата комисија го изгуби своето влијание и видливост, а нејзиниот мандат истече со влегувањето на Унгарија во ЕУ. Во периодот до декември 2005 година, Парламентот имаше одржано седум политички дебати кои се однесуваа на европските прашања кои општо земено имаа мало политичко влијание⁷.

Врз основа на Европскиот договор, со кој се воспостави врска помеѓу Унгарија и ЕУ во 1994 година, беа воспоставени институции за политички дијалог. На парламентарно ниво тоа беше **Мешовитиот парламентарен комитет ЕУ – Унгарија**, основан за да обезбеди форум за дискусија помеѓу унгарскиот Парламент и Европскиот парламент. Во периодот од 1994 до 2004 година Комитетот се состануваше два пати годишно. Ова беше можност за унгарските пратеници да имаат контакт, да научат за работата и методите, како и да го запознаат размислувањето на политичарите на ЕУ. Исто така, од 1997 година Комисијата за европски интеграции редовно присуствуваше на состаноците на КОСАК (Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union) кои, исто така, се добра можност за запознавање на своите сродни комисии за европски прашања од земјите членки на ЕУ.

III. УЛОГАТА НА СЛОВЕНЕЧКИОТ ПАРЛАМЕНТ ВО ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА СЛОВЕНИЈА ВО ЕУ

Словенија формално ја поднесе апликацијата за членство во ЕУ на 10 јуни 1996 година, последна од останатите централно и источно европски држави. Доцната апликација беше резултат на тоа што некои делови од Европскиот договор не беа во согласност со Уставот и мораше да се направат уставни измени. Со ова Словенија затвори едно мошне значајно прашање (слободно движење на капитал, можност странци да стекнуваат право на сопственост под одредени услови) уште пред да започнат самите преговори со што јасно ја изрази својата волја да стане дел од ЕУ. Европскиот договор беше ратификуван од Националното собрание во јули 1997 година, а преговорите започнаа во март 1998 година. Договорот за пристапување кон ЕУ беше потпишан во април 2003 година. Словенија стана земја членка на ЕУ на 1 мај 2004 година.

Народното собрание на Словенија имаше **силна надзорна улога во пристапниот процес, која ја извршуваше преку парламентарните комисии за европски прашања и за надворешни работи**. Комисијата за надворешни работи имаше задача официјално да ги потврди сите владини преговарачки позиции, а Комисијата за европски прашања редовно на својата агенда имаше ставено прашања кои се однесуваа на пристапувањето кон ЕУ⁸. Иако беше основан тим за преговори (независни експерти, претставници на трговските и индустриските комори) од страна на Владата, сепак сите преговарачки позиции беа однапред презентирани пред Комисијата за надворешни работи, која ги

⁷ Ибид. стр. 224

⁸ John O'Brennan and Tapio Raunio "National parliaments within the enlarged European Union – From 'victims' of integration to competitive actors?" стр. 244

потврдуваше по одржување на дебати зад затворена врата. Вклученоста на Собранието, за Владата значеше предност заради тоа што беа вклучени сите политички партии, но и целиот процес се одвиваше транспарентно пред очите на граѓаните на Словенија.

Комисијата за европски прашања беше основана во 1996 година, меѓутоа нејзините надлежности беа поделени со другите работни тела и не беше во можност да функционира на задоволително ниво и да ги исполнува своите задачи на парламентарна контрола врз европските прашања пред пристапувањето на државата во ЕУ. Сепак, Комисијата беше доста успешна во некои специфични области, како што е ангажманот во работата на Европската конвенција и во работата на КОСАК. Недостатоците на Комисијата беа следни: мал број членови, немаше конкретна улога во однос на прашањата поврзани со пристапувањето кон ЕУ, фактот што не беше постојана комисија и немаше јасна поделба на надлежности помеѓу неа и Комисијата за надворешни работи.

Словенија во текот на овој процес се соочи со уставен проблем, кој секако не беше уникатен само за неа како држава. Пристапувањето кон супранационална организација како што е ЕУ не беше во согласност со Уставот на државата до 2003 година кога **Словенија го измени Уставот**, заради тоа што преносот (поделбата) на суверените права кој требаше да се случи со пристапувањето во ЕУ не беше предвиден, ниту дозволен со Уставот. Исто така, заради директната апликација на правото на ЕУ, националните судови и другите институции мораа да му дадат приоритет на правото на ЕУ пред самиот Устав и останатите акти на државата.

Народното собрание со промена на Уставот доби многу значајна и зајакнувачка улога во домашната постапка за усвојување на правото на ЕУ и со ова го следеше примерот на Германија, Франција, Шведска, Австрија, Финска и Унгарија⁹. Имено, во согласност со новиот уставен член, се вметнати поригорозни услови за ратификување од претходно, односно потребно е двотретинско мнозинство (од сите пратеници) за ратификување на договор со кој се пренесува извршување на дел од своите суверени права на меѓународна организација.

IV. УЛОГАТА НА БУГАРСКИОТ ПАРЛАМЕНТ ВО ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА РЕПУБЛИКА БУГАРИЈА ВО ЕУ

Бугарија ја поднесе својата апликација за членство во ЕУ во 1995 година, но како и Романија не беше вклучена во „првиот бран“ на источното проширување во 2004 година заради постојаните и значителни недостатоци во административните и правосудните структури, како и заради ризикот дека нема да е способна да го имплементира законодавството на ЕУ. Сепак, во април 2005 година Бугарија го потпиша Договорот за пристапување кон ЕУ и стана земја членка на 1 јануари 2007 година¹⁰.

⁹ Член 3а од Уставот на Словенија, преземено од официјалната интернетската страница на Советот на Европа; [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/constitutions/eng/eur/slo?fn=document-frameset.htm&f=templates\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/constitutions/eng/eur/slo?fn=document-frameset.htm&f=templates$3.0) (пристапено на 24.9.2020)

¹⁰ Partnership for the accession of Bulgaria, преземено од официјалната интернетска страница на законодавството на ЕУ, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:e40101&from=DA> (пристапено на 22.9.2020)

Уставните одредби на Бугарија не го дефинираат начинот на кој прашањата за надворешната политика (вклучително и прашањата поврзани со ЕУ) би требало да се решаваат, ниту пак точната институционална поделба на надлежности. Сепак, Парламентот има значителна улога кога се работи за надворешната политика на државата, заради тоа што барем теоретски располага со надлежности да донесува и да спроведува одлуки во оваа област. Имено, во 1990 година Бугарскиот парламент усвои одлука со која официјално беше изразена волјата на Бугарија да стане членка на Европската заедница, а чекор напред направи и со потпишување на Европскиот договор. Оттука, парламентот им даде насока на владините напори и ја продлабочи политичката соработка со ЕЗ.

Политичкиот дијалог со ЕУ (ЕЗ) на почетокот се одвиваше во рамките на Европскиот договор, според чии одредби беше основан и **Мешовит парламентарен комитет Бугарија – ЕУ** во 1995 година. До почетокот на пристапните преговори Комитетот беше единствениот формален канал за комуникација и директен дијалог со институциите на ЕУ кој беше отворен за пратениците на Бугарија. Сепак, овој контакт и соработка беше ограничен само на ниво на Европскиот парламент, а улогата на пратениците во пристапниот процес беше индиректна¹¹.

Во Парламентот на Бугарија прашањата за ЕУ беа во надлежност на **Комисијата за надворешни работи и интеграција**. Како по правило состаноците на Комисијата се одржуваа зад затворени врати со што дебатите беа затворени за јавноста. Потврдениот приоритет на државата за членство во ЕУ не беше соодветно одразено во Парламентот и неговата институционална поставеност, така што уште од самиот почеток Парламентот беше зависен од информациите и институционалните ресурси на Владата.

По одлуката на Европскиот совет во Хелсинки да отпочне формални преговори со Бугарија во 2000 година, Парламентот основаше постојана **Комисија за европски интеграции**. Во надлежност на Комисијата беше разгледување на закони, драфт-резолюции, декларации; надгледување на работата на Советот за европски интеграции; спроведување на примарна и последователна контрола на активностите на Владата, сослушување министри и други претставници од извршната власт, поврзани со подготовките и резултатите од задачите дадени од страна на Европската комисија. Други активности на Парламентот поврзани со ЕУ беа: учество во парламентарната мрежа на ЕУ, формални презентации, протоколарни средби со претставници од земјите членки или од ЕУ институциите.

Координацијата помеѓу Владата и Народното собрание се потпираше на информативни практики и ад хок иницијативи. Ваквиот слаб и формален начин на соработка е помалку или повеќе специфичен и за останатите централно и источно европски држави. Во повеќето од нив Парламентот е претставен од страна на претседателот на Комисијата за европски прашања во министерските или меѓуминистерските комисии за европски интеграции, кои најчесто се одговорни координативни тела во извршната инфраструктура¹². Слабата

¹¹ John O'Brennan and Tapio Raunio "National parliaments within the enlarged European Union – From 'victims' of integration to competitive actors?", стр. 258

¹² John O'Brennan and Tapio Raunio "National parliaments within the enlarged European Union – From 'victims' of integration to competitive actors?", стр. 260

координативна структура немаше да претставува проблем доколку Парламентот имаше свои претставници во клучните институции кои учествуваа во преговарачкиот процес од страна на Бугарија. На пример, во Советот за европска интеграција кој ја дефинираше целата стратегија и кој менаџираше со развојот на политиките поврзани со европските интеграции на Бугарија во структурите на ЕУ, претставниците од Народното собрание можеа да присуствуваат на состаноците, но само како набљудувачи. Улогата на Народното собрание во целиот претпристапен и пристапен процес остана слаба и незначајна и заради фактот што Владата имаше воспоставено монопол на информации кои што ги примаше и доставуваше на институционалните структури на ЕУ.

V. УЛОГАТА НА ХРВАТСКИОТ ПАРЛАМЕНТ ВО ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА РЕПУБЛИКА ХРВАТСКА ВО ЕУ

Република Хрватска ги започна пристапните преговори на 3 октомври 2005 година, а ги заврши на 30 јуни 2011 година. Договорот за пристапување на Хрватска во ЕУ беше потпишан на 9 декември 2011 година во Брисел. Планираната постапка за ратификација на Договорот во земјите членки беше успешно завршена во предвидениот рок, така што Хрватска стана членка на ЕУ на 1 јули 2013 година.

Улогата на хрватскиот Парламент¹³ во процесот на пристапување на Хрватска во ЕУ е поврзана со **правната и политичката контрола врз процесот** на интеграција. Секоја година хрватскиот Сабор расправаше за годишната програма на Владата за пристапување во ЕУ т.е. програмата за транспонирање и спроведување на законодавството на ЕУ и го усвојуваше планот за усогласување на хрватското законодавство со законодавството на ЕУ. Парламентарната контрола на активностите на Владата е регулирана со Уставот на Хрватска и Деловникот за работа на хрватскиот Парламент.

Хрватскиот парламент учествуваше во процесот на пристапување на Хрватска во ЕУ преку своите работни тела: Комитетот (Комисијата) за европски интеграции, Мешовитиот парламентарен комитет Хрватска - ЕУ и Националниот комитет.

Комитетот за европски интеграции, формиран во 2000 година, го следеше усогласувањето на правниот систем на Хрватска со правниот систем на ЕУ, остварувањето на правата и обврските на Хрватска што произлегуваат од меѓународните договори, програмите за помош и соработка на ЕУ и соработуваше и разменувахе искуства со останатите парламентарни тела во процесите на европската интеграција.

Мешовитиот парламентарен комитет Хрватска-ЕУ беше формиран согласно Договорот за стабилизација и асоцијација во 2004 година, а престана да постои пред влезот на Хрватска во ЕУ во 2013 година. Членовите на Комитетот се

¹³ Sabor in the EU Accession Process, Croatian Parliament, преземено од официјалната интернетска страница на Парламентот на Хрватска; <https://www.sabor.hr/en/european-affairs/sabor-eu-accession-process> (пристапено на 18.9.2020)

состануваа двапати годишно на редовни состаноци. На крајот на секој состанок, Комитетот усвојуваше заеднички декларации и препораки.

Националниот комитет¹⁴ беше формиран како посебно работно тело за следење на преговорите за пристапување на Хрватска во ЕУ (2005-2011 година). Во Изјавата на Парламентот и Владата за заеднички активности во процесот на преговори за членство во ЕУ (2005 година), се наведува дека Националниот комитет е формиран со цел зајакнување на заедничката одговорност и обезбедување широк јавен интерес и позитивни парламентарни политички услови за водење на преговорите. Во текот на целиот процес на преговори, Националниот комитет обезбедуваше целокупен општествен консензус во процесот на пристапување кон ЕУ.

Комитетот беше составен од еднаков број членови што ги претставуваат парламентарното мнозинство и опозицијата, претседателите на парламентарниот Комитет (Комисија) за надворешна политика, на Комитетот (Комисијата) за европски интеграции и на Комитетот (Комисијата) за меѓупарламентарна соработка. Воедно, во составот на Комитетот беа вклучени и по еден претставник од канцеларијата на Претседателот на Републиката, синдикатите, Хрватското здружение на работодавачи и академската заедница, кои немаа право на одлучување. Со Националниот комитет претседаваше претставник на опозицијата. По потреба, претставници на одделни надлежни (матични) комисии учествуваа на состаноците на Националниот комитет доколку се разгледуваа прашања од нивна надлежност. Одуките беа донесени со консензус. Комитетот претставуваше форум за консултации и дискусии меѓу парламентарните партии и Владата. Седниците на Националниот комитет, по правило, се одржуваа без присуство на јавноста, но претседателот на Националниот комитет ја информираше јавноста за предметот на дискусијата и донесените одлуки.

Националниот комитет беше надлежен за контрола на процесот на преговорите, односно за следење и оценување на пристапните преговори. Контролата се одвиваше преку дијалог со Владата за позициите за преговори за одделни поглавја од преговорите. Националниот комитет ги разгледуваше информациите за процесот на преговори; даваше мислења и упатства во име на хрватскиот Парламент за подготвените преговарачки позиции; даваше мислења и препораки за прашања поврзани со преговорите; ги разгледуваше и оценуваше преговарачките активности на одделни членови на преговарачкиот тим; доколку е потребно даваше мислење за усогласување на хрватското законодавство со регулативите на ЕУ и го информираше Парламентот на Хрватска, најмалку, двапати годишно за својата работа. Воедно, во надлежност на Комитетот беше зајакнувањето на јавната свест за европските прашања. Шефот на државната делегација за преговори за пристапување на Хрватска во ЕУ доставуваше редовни извештаи за напредокот на преговорите до Националниот комитет, најмалку, на секои три месеци. Владата и шефот на државната делегација

¹⁴ Odluku o osnivanju Nacionalnog Odbora, NN 12/2005, преземено од официјалната интернетска страница на Службениот весник на Хрватска; https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2005_01_12_191.html

доставуваа извештаи за напредокот на преговорите до хрватскиот Парламент најмалку двапати годишно, по истекот на секој шестмесечен мандат на претседателството на ЕУ.

VI. УЛОГАТА НА ЦРНОГОРСКИОТ ПАРЛАМЕНТ ВО ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА ЦРНА ГОРА ВО ЕУ

Црна Гора ги започна пристапните преговори на 29 јуни 2012 година. Претходно, во март 2012 година започна скринингот, односно аналитичкиот преглед и проценка на усогласувањето на националното законодавство со законодавството на ЕУ. Во досегашниот процес на преговори отворени се вкупно 33 поглавја, а привремено затворени се три. Последно отворено поглавје е на 30 јуни 2020 година.

Парламентот на Црна Гора има клучна улога во следењето на напредокот на пристапните преговори со ЕУ и во процесот на усогласување на законодавството со правото на ЕУ. Уставот на Црна Гора¹⁵ предвидува дека Парламентот одлучува за начинот на пристапување на Црна Гора во ЕУ. Со цел зајакнување на контролната улога на црногорскиот Парламент во процесот на пристапување на земјата во Унијата беа преземени институционални промени. Во мај 2012 година Парламентот донесе Одлука за измени и дополнувања на Деловникот за работа на Парламентот. Со овој акт, наместо Комисијата за меѓународни односи и европски интеграции, беа формирани две комисии - Комисија за меѓународни односи и иселеници и Комисија за европски интеграции. Воедно, со овој акт беше укинат и Националниот совет за европски интеграции, кој првично беше формиран во март 2008 година како стратешко советодавно тело, со цел да придонесе кон подобра координација и следење на Договорот за стабилизација и асоцијација и следење на идните преговори за пристапување на Црна Гора во ЕУ.

Комисијата за европски интеграции е клучно парламентарно тело за следење на преговорите со ЕУ. Во надлежност на Комисијата е да: ги следи преговорите за пристапување на Црна Гора во ЕУ; да го следи и оценува текот на преговорите и да дава мислења и упатства во име на Парламентот за подготвените преговарачки позиции; разгледува информации за преговарачкиот процес и разгледува и дава мислења за прашања што се јавуваат во текот на преговорите, како и да ги разгледа и процени перформансите на преговарачкиот тим¹⁶. Друго парламентарно тело кое се занимава со разгледување на сите аспекти на односите меѓу ЕУ и Црна Гора, особено спроведувањето на Договорот за стабилизација и асоцијација е **Парламентарниот комитет за стабилизација и асоцијација**. Комитетот е формиран во јуни 2010 година, по

¹⁵ Ustav Crne Gore („Sl. list Crne Gore“, br. 1/07, 38/13), член 15, преземено од официјалната интернетска страница на Парламентот на Црна Гора; <http://skupstina.me/index.php/me/ustav-crne-gore> (пристапено на 24.9.2020)

¹⁶ Poslovnik Skupštine Crne Gore („Sl. list RCG“, br. 051/06, 066/06, „Sl. list Crne Gore“ br. 088/09, 080/10, 039/11, 025/12, 049/13, 032/14, 042/15, 052/17, 017/18), преземено од официјалната интернетска страница на Парламентот на Црна Гора; <http://skupstina.me/index.php/me/poslovnik-skupstine> (пристапено на 24.9.2020)

стапувањето на сила на Договорот за стабилизација и асоцијација. Се состои од четиринаесет членови на Парламентот на Црна Гора и на Европскиот парламент и претставува форум за размена на мислења. На состаноците на Парламентарниот комитет се разгледуваат и усвојуваат декларации со препораки, кои се испраќаат до Советот за стабилизација и асоцијација, како и до институциите на Црна Гора и ЕУ. Комитетот се состанува двапати годишно.

Во декември 2013 година, Собранието донесе **Резолуција за начинот, квалитетот и динамиката на процесот на интеграција на Црна Гора во ЕУ**¹⁷, со што, меѓу другото, се регулира надлежноста на Комисијата за европски интеграции да ги разгледува нацрт-преговарачките позиции за различни поглавја од законодавството. Комисијата дава мислење за преговарачките позиции со мнозинство од вкупниот број членови. Владата е должна да одговори на негативното мислење за нацрт-преговарачката позиција на Комисијата во рок од осум дена. Најдоцна во рок од пет работни дена по одговорот на Владата, Комисијата дава конечно мислење за предлог-преговарачката позиција за која станува збор. До април 2018 година, Комисијата ги разгледуваше нацрт-преговарачките позиции за вкупно 30 поглавја, од кои едногласно донесе предлог за промена на седум од нив. Важно е да се нагласи дека предложените измени и дополнувања на нацрт-преговарачките позиции беа прифатени од претставниците на Владата на самите седници на Комисијата.

Кога станува збор за улогата на другите парламентарни комисии во парламентарниот надзор на процесот на пристапување, со измените и дополнувањата на Деловникот за работа на Парламентот во 2012 година беа проширени овластувањата на голем број комисии. Имено, седум комисии (Комисијата за политички систем, судство и администрација; Комисијата за економија, финансии и буџет; Комисијата за човекови права и слободи; Комисијата за родова еднаквост; Комисијата за туризам, земјоделство, екологија и просторно планирање; Комисијата за образование, наука, култура и спорт и Комисијата за здравство, труд и социјална заштита) добија овластување да ја следат и оценуваат усогласеноста на црногорските закони со законодавството на ЕУ и на основа на извештаите на Владата да ја следат и проценуваат примената на законите. За секој предлог-закон разгледан на состаноците на овие комисии се подготвува информативен преглед (брифинг), кој содржи проценка на усогласеноста на нацрт-законот со законот на ЕУ, врз основа на табелата за усогласеност подготвена од Владата, како и споредба со други релевантни информации и документи кои произлегле од процесот на пристапните преговори.

Претставници на парламентарната служба учествуваа како членови во сите работни групи за подготовка на преговарачките позиции за поглавјата, формирани од Владата на Црна Гора. Со ова, **за прв пат парламент на земја кандидат активно учествуваше во фазата на скрининг**. На овој начин, претставниците од парламентарната служба добија детален увид во

¹⁷ Rezolucija o načinu, kvalitetu i dinamici procesa integracija Crne Gore u Evropsku uniju („Sl. list Crne Gore“, br. 1/2014), преземено од официјалната интернетска страница на Парламентот на Црна Гора; http://www.skupstina.me/images/dokumenti/pristupanje-eu/Rezoluciju_o_na%C4%8Dinu_kvalitetu_i_dinamici_procesa_integracija_Crne_Gore_u_Evropsku_uniju.pdf (пристапено на 24.9.2020)

целокупното законодавство на ЕУ со кое треба да се усогласи националното законодавство, вклучувајќи информации за нови и планирани регулативи на ЕУ, како и целосен преглед на нивото на усогласеност на црногорското законодавство со примарното и секундарното право на ЕУ. Стекнатото знаење и информации се од голема корист во обезбедувањето професионална поддршка на пратениците во извршувањето на нивната законодавна и надзорна улога.

Изработиле: Ивана Арсовска
Трајановиќ
Ева Јованова

Согласна: Фани Коровешовска

Раководител на Парламентарниот институт,

м-р Златко Атанасов

ЛИСТА НА ИЗВОРИ

1. POLAND'S ACCESSION INTO THE EUROPEAN UNION: PARTIES, POLICIES AND PARADOXES, https://www.jstor.org/stable/25779367?read-now=1&seq=10#page_scan_tab_contents
2. Poland Overview; преземено од официјалната интернетска страница на Европската Унија; https://europa.eu/european-union/about-eu/countries/member-countries/poland_en
3. John O'Brennan and Tapio Raunio "National parliaments within the enlarged European Union – From 'victims' of integration to competitive actors?", Член 3а од Уставот на Словенија, преземено од официјалната интернетската страница на Советот на Европа; [http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/constitutions/eng/eur/slo?fn=document-frameset.htm\\$f=templates\\$3.0](http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll/CODICES/constitutions/eng/eur/slo?fn=document-frameset.htm$f=templates$3.0)
4. Partnership for the accession of Bulgaria, преземено од официјалната интернетска страница на законодавството на ЕУ, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:e40101&from=DA>
5. Sabor in the EU Accession Process, Croatian Parliament, преземено од официјалната интернетска страница на Парламентот на Хрватска; <https://www.sabor.hr/en/european-affairs/sabor-eu-accession-process>
6. Odluku o osnivanju Nacionalnog Odbora, NN 12/2005, преземено од официјалната интернетска страница на Службениот весник на Хрватска; https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2005_01_12_191.html
7. Ustav Crne Gore („Sl. list Crne Gore“, br. 1/07, 38/13), член 15, преземено од официјалната интернетска страница на Парламентот на Црна Гора; <http://skupstina.me/index.php/me/ustav-crne-gore>
8. Poslovnik Skupštine Crne Gore („Sl. list RCG“, br. 051/06, 066/06, „Sl. list Crne Gore“ br. 088/09, 080/10, 039/11, 025/12, 049/13, 032/14, 042/15, 052/17, 017/18), преземено од официјалната интернетска страница на Парламентот на Црна Гора; <http://skupstina.me/index.php/me/poslovnik-skupstine>
9. Rezolucija o načinu, kvalitetu i dinamici procesa integracija Crne Gore u Evropsku uniju („Sl. list Crne Gore“, br. 1/2014), преземено од официјалната интернетска страница на Парламентот на Црна Гора; http://www.skupstina.me/images/dokumenti/pristupanje-eu/Rezoluciju_o_na%C4%8Dinu_kvalitetu_i_dinamici_procesa_integracija_Crne_Gore_u_Evropsku_uniju.pdf



Насоки за користење на истражувачките услуги на Парламентарен институт

Кој
ги користи
услугите?



Зошто?

за обезбедување објективни и непристрасни информации заради:

- подобро аргументирање на ставовите;
- подобро запознавање со предлог-законите и другите акти;
- кристализирање на идејата за поднесување предлог-закон;
- учество на јавни настапи, комуникација со граѓани и дипломатски посети

- пратениците
- работните тела
- советите
- пратеничките групи
- генералниот секретар



Како?



со поднесување барање за истражувачки работи:

- во писмена форма (на пропишаниот образец, потпишан лично од корисникот)
- во електронска форма (преку системот на е-парламент)



Кому
му се поднесува
барањето?



на раководителот на Парламентарен институт
(за дополнителни појаснувања во однос на темата и рокот,
истражувачот и раководителите се консултираат со корисникот
при добивањето на барањето и во текот на изработката на
истражувачката работа)

минимум работни дена:

- кратка информација	3
- хронолошки преглед	5
- тематски преглед	5
- компаративен преглед	7
- опширна информација	10

Какви услуги
и препорачан
минимален рок?



Што содржат
истражувачките
работи?

истражувачките работи се од информативна
природа, политички неутрални и објективни, се
фокусираат на факти и не содржат препораки, ниту
сугерираат решенија

Што
не може да
биде
побарано?



- правни совети и помош за индивидуални случаи;
- изработка на нацрт-закони или амандмани;
- информации од надлежност на други сектори во Собранието



parl.inst@sobranie.mk

070/409-544
070/352-474
070/320-349
070/320-348
071/305-384