СОБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
ПАРЛАМЕНТАРЕН ИНСТИТУТ

ПРАТЕНИЧКИТЕ ГРУПИ ВО ПАРЛАМЕНТИТЕ НА ДРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

- студија -

Дејан Димитриевски
Истражувач и аналитичар по демократија и владеење на правото

април 2018

СОДРЖИНА

ВОВЕД 2
I. ПРАТЕНИЧКИТЕ ГРУПИ ВО ПАРЛАМЕНТИТЕ НА ДРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА 2
а) Минимум пратеници потребни да се формира пратеничка група 3
б) Исклучок од минимумот потребен да се формира пратеничка група 5
в) Дополнителни услови потребни за формирање на пратеничка група 5
г) Број на пратенички групи од иста политичка партија/коалиција 7
ЛИСТА НА ИЗВОРИ 9

ВОВЕД

Предмет на оваа истражувачка работа претставува компаративна анализа на пратеничките групи во парламентите на државите членки на Европската Унија. Предметот на истражувачката работа ќе се разгледува од повеќе аспекти со цел да даде одговор на неколку клучни прашања, како што се: колкав број на пратеници, односно процент од вкупниот број на пратеници, е потребен за да може да се формира пратеничка група; дали покрај потребниот број на пратеници, постои и друг услов за формирање на пратеничка група; дали членовите на една пратеничка група мора да припаѓаат на истата партија/коалиција или не; дали од една политичка партија/коалиција која има свои пратеници може да се формираат повеќе пратенички групи или дозволено е само една пратеничка група за секоја партија/коалиција.

Оваа истражувачка работа ќе опфати 26 од 28 држави членки на Европската Унија, со исклучок на Обединетото Кралство и Малта. Во Обединетото Кралство, иако членовите на Парламентот традиционално припаѓаат на една од политичките партии, самите правила на Парламентот не познаваат пратенички или политички групи во рамките на Парламентот во онаа смисла како што е тоа случајот во останатите држави. И во Малта, иако пратеничките групи се спомнуваат во правилата, сепак нивниот статус не е дефиниран или формално регулиран. Во пракса, членовите на една политичка партија стануваат членови на пратеничката група на партијата на која ѝ припаѓаат. Со оглед на тоа дека статусот на пратеничките групи во двата случаи не е формално регулиран, овие две држави нема да бидат опфатени со истражувачката работа. Имајќи предвид дека парламентите во дел од опфатените држави се дводомни, за потребите на оваа истражувачка работа се опфатени само долните домови на парламентите.

За потребите на истражувачката работа беа разгледани уставите, деловниците и други акти со кои се регулира работата на парламентите во државите членки на ЕУ.

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

I. ПРАТЕНИЧКИТЕ ГРУПИ ВО ПАРЛАМЕНТИТЕ НА ДРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Пратеничките групи се составен дел на внатрешната организација на парламентите. Пратеничката група е облик на здружување на пратениците од една партија или на пратениците од повеќе партии кои **имаат слични погледи за голем број на прашања**.[1]

Во сите парламенти дозволен е некаков вид на групирање на пратениците во зависност од нивната партиска припадност, политички афинитети, идеологија или други заеднички интереси. Во најголемиот дел од парламентите формирањето на пратеничките групи е условено со исполнување на одреден услов, како што е минимален број на пратеници потребни да се формира една група или некој друг услов. Иако не е формално регулирано, во пракса, скоро во сите парламенти, членувањето во пратеничките групи соодветствува на партиската припадност на пратениците, односно пратениците од иста партија

[1] Шкариќ, Светомир. *Уставно право (осмо издание)*. Скопје, 2015, стр. 823-824

или предизборна коалиција по формирањето на пратеничкиот состав стануваат дел од пратеничката група на својата партија/коалиција во парламентот.

Во најголемиот дел од државите, пратениците имаат право да ја напуштат пратеничката група и да станат членови на друга група, да формираат нова група или да станат независни пратеници. Исто така, две или повеќе пратеничките групи може да се здружат и да формираат нова пратеничка група, една пратеничка група да се подели на две или повеќе нови групи, или пак одредена пратеничка група може да престане да постои доколку бројот на членови падне под предвидениот минимум. Во дел од случаите, за ваквото прегрупирање на пратеничките групи потребна е дозвола од парламентот или од лидерството, во зависност од тоа како е предвидено во правилата. Во Бугарија, по формирањето на пратеничките групи не е дозволена нивна делба или спојување на групите, односно формирање на нови групи. Доколку одреден пратеник се оддели од својата група, не е дозволено да стане член на нова група и ќе продолжи да функционира како независен пратеник во Парламентот.

Во одредени држави, пратеничките групи ги следат линиите на политичките партии/коалиции. Формирањето на нови пратенички групи преку спојување или поделба на групите е условено со поделба или здружување на самите политички партии или предизборни коалиции. Па така, во Словенија единствен начин да се формира нова пратеничка група е доколку една партија се подели на две или повеќе нови партии, доколку дел од пратениците кои припаѓаат на една партија се одделат од партијата и формираат нова партија, или пак, доколку се подели предизборната коалиција која на изборите настапила со заедничка листа на кандидати. Дополнително, во Словачката Република единствен начин одредени пратенички групи да се поделат или да се спојат, е или да се растури предизборната коалиција, или пак одредени политички партии да влезат во нова коалиција меѓу себе.

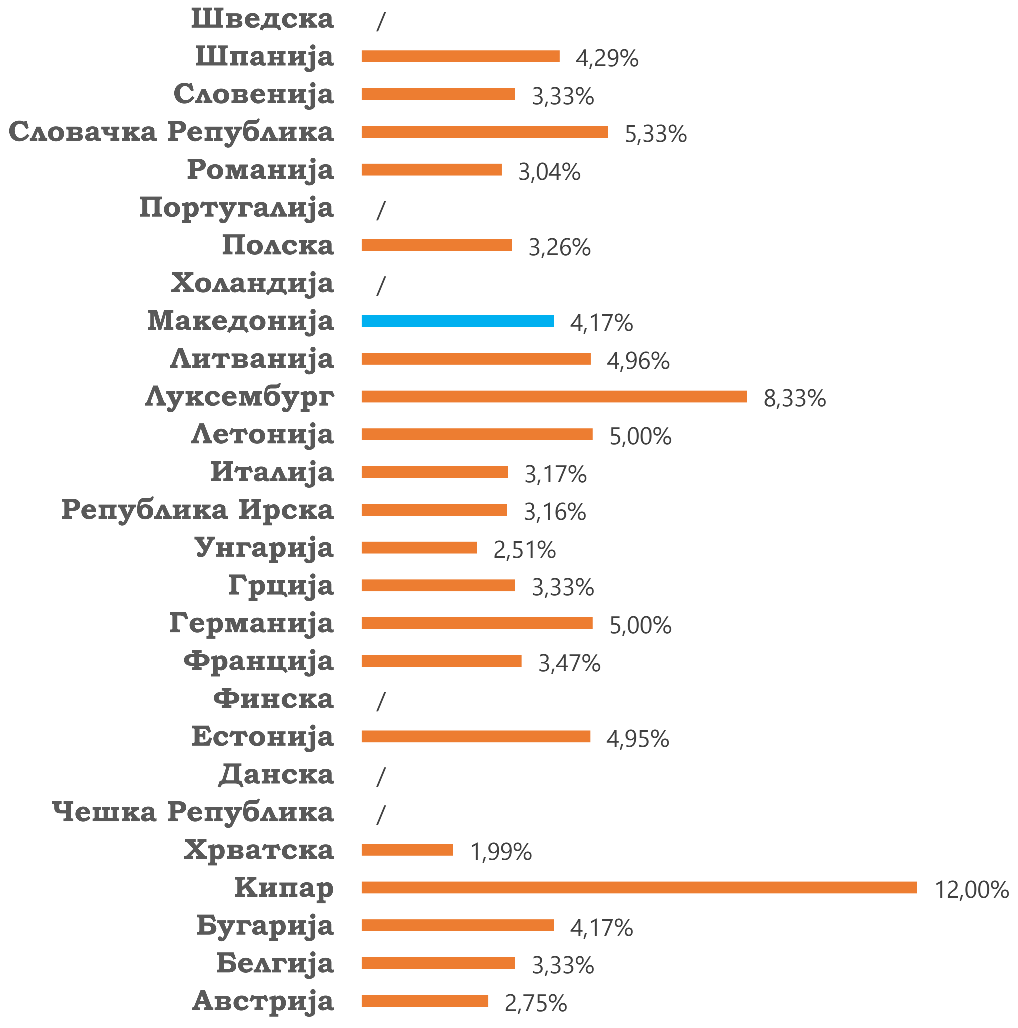
а) Минимум пратеници потребни да се формира пратеничка група

Најчест услов за да може да се формира една пратеничка група претставува **минималниот број на пратениците кои се потребни за да се оформи една група**. Ваквиот услов е присутен во **19 од 26 држави**. Во однос на бројот на пратеници потребен за да се формира една пратеничка група, постои одредена разлика помеѓу државите. Па така, овој услов се движи од пет пратеника во неколку држави, па сè до 20 пратеника во Франција. Во две од државите, Германија и Кипар, наместо условот да биде минималниот број на пратеници, предвиден е минимален процент од вкупниот број на пратеници кој е потребен за да се формира пратеничка група (во Германија изнесува 5%, додека во Кипар 12%).

Со оглед на тоа дека вкупниот број на пратеници се разликува од парламент до парламент, позначајно е да се види колкав процент од вкупниот број на пратеници е потребен да се формира пратеничка група. Па така, овој процент е најнизок во Хрватска и изнесува 1,99% од вкупните пратеници; потоа следи

Унгарија со 2,51% и Австрија со 2,73%. Најмногу пратеници за да се формира една пратеничка група е потребен во Кипар, со 12% од вкупниот број пратеници; потоа следуваат Луксембург со 8,33%, Словачката Република со 5,33% и Германија и Летонија со 5%. Во Македонија условот за формирање на пратеничка група изнесува минимум пет пратеника, односно 4,17% од вкупниот број на пратеници[2].

Графикон 1: Процент од вкупниот број на пратеници во парламентите потребен да се формира пратеничка група



Во **шест од државите не е предвиден услов од минимален број на пратеници** кои се потребни за да се формира пратеничка група. Па така, во Португалија секоја партија или предизборна коалиција која освоила пратенички места има можност да формира своја пратеничка група. Таков е случајот и со

[2] Ова е под претпоставка дека во Собранието има 120 пратеника. Доколку се 121 би изнесувало 4,13%, за 122 би било 4,1%, додека за 123 би изнесувало 4,07%.

Холандија, каде по одржаните избори, сите пратеници кои доаѓаат од истата избирачка листа по автоматизам стануваат дел од истата пратеничка група. Исто така и во Данска, Шведска и Финска, правилата предвидуваат дека сите пратеници кои пред изборите биле членови на истата партија или коалиција, во парламентот ќе функционираат како една пратеничка група.

Чешката Република претставува посебен случај, со оглед на тоа дека не е предвиден минимален број на пратеници за формирање на група, односно по завршувањето на изборите пратениците кои биле на истата кандидатска листа формираат група во Парламентот, без разлика на нивната бројност. Но, доколку одредени пратеници сакаат да формираат нова група, тогаш е потребно минимум од десет пратеници.

б) Исклучок од минимумот потребен да се формира пратеничка група

Во пет од разгледаните држави, можно е пратеници да се групираат и да формираат пратеничка група **и доколку не го исполнуваат условот за минимален број на членови**.

Така, во Шпанија, каде условот е 15 пратеници, можно е група да формираат и минимум пет пратеници, доколку на изборите освоиле најмалку 15% од гласовите во една изборна единица или најмалку 5% од гласовите во целата земја.

Во Романија, оние пратеници кои доаѓаат од партиите кои не го исполнуваат условот од најмалку десет пратеници, може да се групираат меѓу себе и да формираат заедничка пратеничка група (дозволена е само една заедничка група од партиите кои не го исполнуваат условот).

Во Италија, право да формираат пратеничка група имаат и помалку од 20 пратеника (што е формалниот услов), доколку припаѓаат на иста партија на национално ниво која на изборите предложила кандидати во најмалку 20 изборни единици и освоила минимум 300.000 гласови.

Во Унгарија, наместо пет пратеника, пратеничка група може да формираат и три, доколку биле предложени на истата партиска листа на национално ниво.

Во Грција пратеничка група може да формираат и најмалку пет пратеника, наместо предвидените десет, доколку партијата на која ѝ припаѓаат освоила минимум 3% од вкупните гласови на национално ниво.

в) Дополнителни услови потребни за формирање на пратеничка група

Во одредени парламенти, покрај условот за минимален број/процент на пратеници, постојат и **дополнителни услови** коишто треба да бидат исполнети за одредени пратеници да може да формираат пратеничка група. Најчест ваков дополнителен услов е пратениците **да припаѓаат на истата политичка партија**, односно предизборна коалиција. **Во половина од државите (13 од 26)**, правилото е дека членовите на пратеничките групи **мора да доаѓаат од истата**

партија/коалиција. Таков е случајот на Германија, Романија, Португалија, Данска, Шведска, Летонија, Естонија, Словачката Република, Унгарија, Австрија, Република Ирска, Словенија и Кипар.

Во Германија условот е да се од иста партија или од партии кои на последните избори не се натпреварувале меѓу себе во ниту една изборна единица (не предложиле различни кандидати во ниту една изборна единица).

Во Данска условот е пратениците да бидат членови на истата партија или доколку не се, задолжително да застапуваат заеднички политики.

Во Словачката Република и во Австрија, за да може членови од различни партии/коалиции да формираат заедничка пратеничка група, мора да добијат дозвола од парламентот.

Во Словенија, пратениците имаат право да бидат членови само на пратеничката група на партијата на која ѝ припаѓаат. Пратениците кои биле дел од истата листа на изборите имаат право да формираат само една пратеничка група.

Во дел од случаите, иако не е строго утврдено дека само членови на иста партија/коалиција може да формираат пратеничка група, здружувањето на пратениците **се поврзува со нивната политичка афилијација**.

Во Франција не е предвидено дека членовите на пратеничката група мора да ѝ припаѓаат на истата партија/коалиција, но членувањето во групите би требало да биде во согласност со политичките афинитети на пратениците.

Во Бугарија, членувањето во една пратеничка група треба да е поврзано со партиската или политичката припадност на пратениците.

Во Полска правилата предвидуваат два типа на здружувања помеѓу пратениците во согласност со нивните политички принципи: политички клубови, составени од минимум 15 пратеници, и политички групи составени од минимум три пратеници.

Интересен е случајот со Грција, каде пратениците по правило ѝ припаѓаат на пратеничката група на партијата од која доаѓаат, освен ако на почетокот на мандатот не се изјаснат дека не сакаат да бидат дел од групата.

За разлика од случаите каде е задолжително членовите на пратеничката група да доаѓаат од иста партија, во некои од државите правилата **дозволуваат здружување на пратеници од различни политички партии**. Тука влегува и Македонија, каде пратеничката група ја сочинуваат пратеници кои припаѓаат на една или на повеќе политички партии.

Во Холандија, иако по одржаните избори, сите пратеници кои доаѓаат од истата избирачка листа по автоматизам стануваат дел од истата пратеничка група, подоцна овие пратенички групи може да се поделат или да се спојуваат, што подразбира дека членови на иста пратеничка група може да бидат и пратеници кои доаѓаат од различни партии/коалиции.

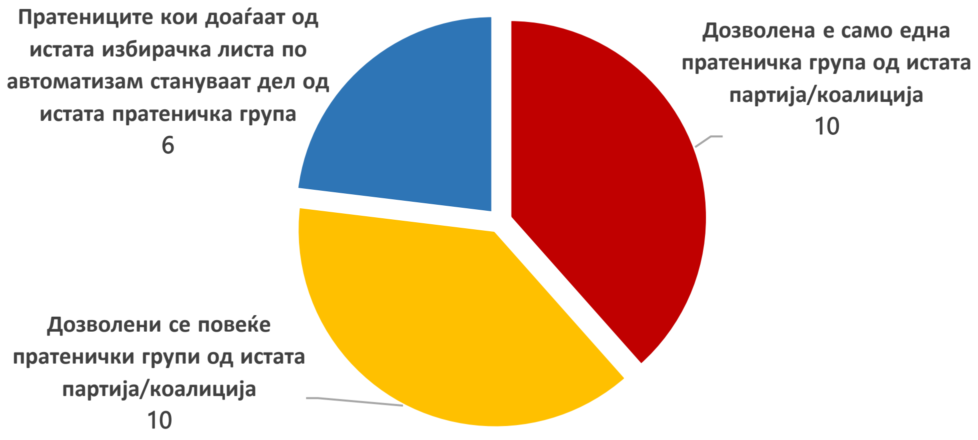
Во Хрватска правото да формираат пратенички групи им припаѓа на политичките партии, а не на пратениците (освен оние пратеници кои се декларираат како независни). Па така, припадници на една група може да бидат членови на повеќе партии, но за тоа здружување одлучуваат партиите, а не поединечните пратеници.

Во однос на дополнителни услови за формирање на пратеничка група, **уникатен е случајот на Република Ирска**, каде право да формираат пратеничка група имаат **само пратениците кои се во опозиција**, односно кои доаѓаат од политичка партија која нема министер во Владата. Дополнителен услов е сите пратеници кои доаѓаат од истата партија да бидат членови на пратеничката група.

г) Број на пратенички групи од иста политичка партија/коалиција

Уште едно интересно прашање по кое се разликуваат државите е тоа дали пратениците кои припаѓаат на **иста политичка партија/коалиција може да формираат повеќе пратенички групи** или дозволено е само по една пратеничка група од пратениците кои припаѓаат на иста партија/коалиција. Во десет од државите во правилата е конкретно напишано дека пратениците кои доаѓаат од иста партија/коалиција **може да формираат само една пратеничка група**. Такви се случаите на Шпанија, Романија, Естонија, Летонија, Чешката Република, Унгарија, Австрија, Република Ирска, Словенија и Хрватска. Дополнително, во оние држави во кои пратеничките групи ги следат линиите на политичките партии/коалиции, иако не е конкретно дефинирано, се подразбира дека една партија/коалиција може да формира само една пратеничка група во парламентот. Такви се случаите на Португалија, Данска, Шведска, Финска, Грција и Кипар.

Графикон 2: Можност за формирање на пратенички групи од иста политичка партија/коалиција



Во останатите десет случаи, со оглед на тоа дека не е забрането во правилата, теоретски **е возможно да се формираат повеќе пратенички групи од страна на една партија/коалиција**. Такви се случаите на Германија, Франција, Белгија, Италија, Луксембург, Литванија, Словачката Република, Полска, Бугарија и Холандија. Во Холандија, иако по одржаните избори, сите пратеници кои доаѓаат од истата избирачка листа по автоматизам стануваат дел од истата пратеничка група, подоцна овие пратенички групи може да се поделат, што подразбира дека пратениците од иста партија може да формираат повеќе групи. Во случајот на Македонија, во правилата не е забрането пратениците кои доаѓаат од иста партија или коалиција да формираат повеќе пратенички групи.

Изработил: Дејан Димитриевски

Контролирала: Фани Коровешовска

Раководител на Парламентарниот институт,

____

м-р Златко Атанасов

ЛИСТА НА ИЗВОРИ

1. Шкариќ, Светомир. *„Уставно право (осмо издание)“*. Скопје, 2015;

2. Акти со кои се регулира работата на парламентите во државите членки на Европската Унија (устави, деловници и други акти).