Inter-Parliamentary Union

جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

مساهمة (ورقة عمل)

من

السيدة سفيتانكا إيفانوفا

الأمين العام للجمعية الوطنية في جمهورية مقدونيا الشمالية

في المناقشة العامة

حول

كيف نجعل التشريع أفضل؟

دورة الدوحة

نيسان/أبريل 2019

ترجمة الأمانة العامة للاتحاد البرلماني العربي

إن التشريعات هي أساس حسن سير المجتمع والاقتصاد، وهي ضرورية لحمايتهما. إن التشريع هو أداة معقدة لتنفيذ السياسات – فهو لا يؤثر فقط على الحياة اليومية وأنشطة المواطنين وكيانات الأعمال في المجالات التي تخضع للتنظيم، ولكن على النظام القانوني والاقتصادي الشامل للبلد أيضًا.

إن التشريع ذات الجودة الجيدة هو الذي[1]:

- يعتمد على تحليل شامل لتحديد الطرق الممكنة لحل مشكلة ما وتحقيق الأهداف المحددة، وكذلك مقارنة الآثار والتكاليف والفوائد الإيجابية والسلبية لكل حل من الحلول الممكنة؛
- يتم إعداده بطريقة شفافة من خلال إشراك الأطراف المعنية في جميع مراحل العملية؛
- يتسق ويتماشى مع الإطار القانوني في المجال والمجالات ذات الصلة؛
- يكون واضح للجميع ويتألف من إجراءات بسيطة؛
- لا يخلق أعباء غير ضرورية (إدارية ، مالية ، إلخ) للكيانات التجارية، وخاصة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، والمواطنين؛
- يعزز القدرة التنافسية للكيانات التجارية في السوق المحلية والأجنبية؛
- يضمن تحقيق الأهداف التي تم اعتماده بسببها

ووفقاً لدستور جمهورية مقدونيا الشمالية، يُمنح حق اقتراح اعتماد قانون لكل عضو في الجمعية وحكومة جمهورية مقدونيا الشمالية وما لا يقل عن 10،000 ناخب.[2] ومع ذلك ، في الممارسة العملية ، تنشأ الحاجة إلى اعتماد غالبية اللوائح والقوانين في الغالب من برنامج الحكومة الذي يمتد لأربع سنوات، لا سيما من عملية مواءمة تشريعات جمهورية مقدونيا الشمالية مع تشريعات الاتحاد الأوروبي. وينبغي أن يؤخذ في الاعتبار مفهوم أن حقيقة أن أهم سبب لاعتماد لائحة أو قانون معين هو حل مشكلة موجودة في المجتمع.

[1] كتاب قواعد تقييم الأثر التنظيمي، وزارة مجتمع المعلومات وإدارتها في جمهورية مقدونيا الشمالية، سكوبي، 2013.

[2] دستور جمهورية مقدونيا الشمالية، (الجريدة الرسمية رقم 1991/52) المادة 71

وتظهر إحصاءات التقارير الواردة عن أعمال الجمعية أنه خلال الأعوام الخمسة الماضية، أي من 2013 إلى 2017، تعد المقترحات القانونية المقدمة من الحكومة هي الأكثر عدداً، تليها مقترحات من النواب، في حين أن المواطنين المؤيدين للقوانين احتلوا المركز الأخير (انظر الجدول 1).

الجدول الأول: مؤيدو القوانين

السنة	مجموع القوانين المقترحة	القوانين المعتمدة	مقترحات القانون المعتمد التي قدمها البرلمانيون	مقترحات القانون التي قدمتها الحكومة	مقترحات القانون التي قدمها 10000 مواطن
2013	597	349	11	304	1 (غير مقبول)
2014	873	357	5	336	/
2015	848	606	33	541	1 (غير مقبول)
2016	505	366	25	315	/
2017	77	42	15	18	/

ونفذت **الحكومة**، باعتبارها أكبر مؤيد للقوانين، تقييم الأثر التنظيمي منذ العام 2009، والذي يسمح باتخاذ القرارات والقوانين والسياسات القائمة على البحوث والتحليلات والأدلة والحقائق من خلال إشراك جميع الأطراف المعنية بما في ذلك عامة الشعب. وإن تقييم الأثر التنظيمي هي عملية تحقق وتقييم منهجي للأثر المتوقع لمشروع القانون من خلال استخدام أساليب تحليلية متسقة. ويمثل تقييم الأثر التنظيمي عملية مقارنة تستند إلى تحديد الأهداف المراد تحقيقها من خلال اللوائح وإيجاد الطرق الممكنة لتحقيقها، بحيث يمكن اختيار الطريقة الأكثر فعالية وكفاءة لإنجاز الهدف المحدد في اللائحة المقترحة.[3] وهذه العملية لها دور كبير في زيادة جودة التشريعات.

ولكن، **إن التشريع الموافق عليه ليس مسؤولية الحكومة، ولكن مهمة مشتركة لدى كل الأطراف المعنية، بما في ذلك الجمعية العامة**. بالإضافة إلى ذلك، إن مسألة تحسين التشريعات ليست فقط محور اهتمام في

[3] كتاب قواعد تقييم الأثر التنظيمي، وزارة مجتمع المعلومات وإدارتها في جمهورية مقدونيا الشمالية، سكوبي، 2013

مرحلة التحضير للتشريع المقترح بل أيضاً في أي مرحلة من مراحل عملية تنظيم بعض القضايا، مثلاً نشر تقرير قواعد تقييم الأثر التنظيمي، مع اقتراح قانون حول سجلات وطنية إلكترونية عن اللوائح(ENER)[4] ، والتصويت وإمكانية إجراء مناقشات عامة وتقديم تعديلات للجمعية، وتنفيذ الحل الموصى به، مراقبة وتقييم تنفيذ الحل، بالإضافة إلى تقييم آثار تنفيذ اللوائح.

وبغض النظر عن مؤيد التشريع، تساهم العوامل التالية في جودة التشريعات في **الجمعية العامة**:

- فرصة النواب لاستخدام خدمات دائرة البحوث والمعلومات – **المعهد البرلماني**؛
- فرصة **المشاركة العامة** – المواطنون وممثلو المنظمات المدنية والغرف الاقتصادية والكيانات القانونية والأطراف المعنية الأخرى في أعمال الجمعية؛
- فرصة تقديم **التعديلات** مثل أي مقترحات لتعديل اقتراح القانون.

وعند اقتراح القوانين واعتماد القوانين المقترحة من قبل مؤيدين آخرين وإجراء الرقابة على تنفيذ هذه القوانين، وطرح أسئلة برلمانية ونشاطات أخرى تتعلق بمهامهم، تتوفر لدى البرلمانيين معلومات وثيقة وذات صلة ومحايدة وموضوعية وغير حزبية يؤمنها **المعهد البرلماني** بطلب منهم أو بمبادرة خاصة منه. وإن المعهد البرلماني هي وحدة تنظيمية منفصلة مع الجمعية العامة في جمهورية مقدونيا الشمالية، تم إنشاؤها مع قانون الجمعية العامة في العام 2009[5]. **وفي عملية اقتراح القوانين**، يساعد المعهد البرلماني في بلورة فكرة النائب لتقديم مقترح قانون، من خلال تقديم أمثلة مقارنة بشأن محتوى التشريعات ذات الصلة في البلدان الأخرى. وفي عملية تبني القانون، تسمح المعلومات للنواب بالتعرف على محتوى مقترح القانون بالمقارنة مع القوانين المماثلة أو قوانين مماثلة في بلدان أخرى. وتعتبر هذه المعلومات مفيدة للنواب عند تقديم التعديلات على مقترحات القانون. **وفي عملية الرقابة على تنفيذ التشريع**، يساعد **المعهد البرلماني** النواب على جمع حجج كافية مقابل حجج البيروقراطية الحكومية.

---

4 إن السجلات الوطنية الإلكترونية عن اللوائح(ENER) ، هي نظام إلكتروني يحتوي على اللوائح التنظيمية القائمة، ومقترحات قوانين للوزارات في مرحلة التحضير، وتقرير حول تقييم الأثر التنظيمي. إن السجلات الوطنية الإلكترونية عن اللوائح هي وسيلة مخصصة أساساً للمعلومات الإلكترونية للمواطنين وغيرها من الأطراف المعنية، التي يمكن أن تنخرط في وضع لوائح في الوقت المناسب عبر تقديم اقتراحات، آراء وملاحظات. وعليه، يتم تحقيق قدرة أكبر على التنبؤ بالمذكور أعلاه، بالإضافة إلى الشفافية في العملية ككل.

5 قانون حول الجمعية العامة في جمهورية مقدونيا الشمالية (الجريدة الرسمية لجمهورية مقدونيا الشمالية رقم 2009/194)

على الرغم من أن خدمات المعهد البرلماني ليست إلزامية في العملية التشريعية، ولكنها ذات طابع استشاري وإعلامي وتعمل كحلول بديلة للموضوع محل الاهتمام، فهي تساعد السلطة التشريعية في فرض دورها في عملية وضع تشريعات جيدة.

تساهم **المشاركة العامة في أعمال الجمعية العامة** بزيادة المساءلة والشفافية ومسؤولية المعهد أمام المواطنين. وإن إطلاع المواطنين على العمل والإجراءات التشريعية وأنشطة الجمعية العامة وإتاحة الفرصة لهم للمشاركة المباشرة في الإجراءات من خلال تبادل آرائهم يؤدي إلى جودة أعلى وفعالية أكبر للقوانين التي تعتمدها الجمعية العامة.[6]

إن الخطوة الأولى لإشراك الجمهور في أعمال الجمعية العامة هي **إطلاعه** على أعمال الجمعية. ويمكن إعلام الجمهور من خلال **ممثلي وسائل الإعلام المعتمدين** الذين يمكنهم حضور جلسات الجمعية واجتماعات هيئات العمل، وأن تتوفر لديهم الإجراءات التي نظرت فيها الجمعية العامة واعتمدتها والمعلومات والوثائق المتعلقة بالمسائل التي نوقشت في جلسات الجمعية. الهيئات العاملة، تقارير عن أنشطة الهيئات العاملة ومحاضر الجلسات، ما لم تقرر الجمعية العامة على سبيل المثال بصفتها هيئة عاملة دراسة مسألة معينة من دون حضور ممثلي وسائل الإعلام[7]. وعلاوة على ذلك، يمكن إعلام الجمهور من **خلال مؤتمر صحافي بشأن عمل الجمعية العامة**، والذي ينعقد بناءً على قرار من رئيس الجمعية أو المجموعة البرلمانية أو الهيئة العاملة أو رئيس الوفد الذي يقوم بزيارة إلى الخارج.[8] ويمكن نشر مقترح قانون أو أي قانون عام آخر ذي أهمية خاصة للجمهور في الصحافة أو في منشور خاص، بقرار من الجمعية أو هيئة العمل المختصة.[9] إن إحدى الطرق التي تعلم بها الجمعية العامة المواطنين بعملها هو **موقع الجمعية العامة،**[10] الذي يقدم عدة محتويات وفرص مثل: طرح أسئلة على الرئيس والنواب والمعلومات المتعلقة بمكاتب الدوائر الانتخابية

---

[6] المشاركة العامة:" حكومة الشعب، من الشعب إلى الشعب"، مركز البحوث وصنع السياسات، سكوبجي 2015
http://www.crpm.org.mk/wp-content/uploads/2015/12/Analiza-36-mk.pdf

[7] النظام الداخلي في جمهورية مقدونيا الشمالية، المادة 228،
https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf

[8] النظام الداخلي في جمهورية مقدونيا الشمالية، المادة 232،
https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf

[9] المادة 230 من النظام الداخلي في جمهورية مقدونيا الشمالية.

[10] الموقع الإلكتروني للجمعية العامة في جمهورية مقدونيا الشمالية. https://www.sobranie.mk/pocetna.nspx

والجريدة الإلكترونية والحصول على صندوق تمويل مكتبة البرلمان، فرص لحضور الجمعية العامة وأرشفة تسجيلات الفيديو لدورات الجمعية العامة منذ العام 2002 حتى الآن والمنشورات ونشرة الجمعية والقوانين الجمعية العامة والبيانات العامة المتعلقة بالجمعية العامة وهيئات العمل ورئيس الجمعية والنواب والمجموعات البرلمانية والوفود البرلمانية المواد التي تم تلقيها (مقترحات القانون)، القوانين المعتمدة، الدورات وغيرها من أنشطة الجمعية العامة وبيانات أخرى تتعلق بالمنظمة وبعمل الجمعية العام. إن المعلومات المقدمة على موقع الجمعية العامة هي متوفرة باللغة الألبانية والإنجليزية والفرنسية. ويمكن للمواطنين متابعة الجلسات العامة للجمعية عبر البث المباشر على الموقع الإلكتروني. ولدى الجمعية العامة حساباتها **الخاصة على فيسبوك وتويتر ويوتيوب**، من أجل زيادة الشفافية والمساءلة وفرصة المشاركة العامة في عمل الجمعية العامة. ويؤمن الراديو الوطني والتلفزيون خدمة البرنامج للقنوات التلفزيونية البرلمانية، والتي تنقل البث المباشر لجلسات الجمعية العامة، وبث مباشر أو مسجل للجان الجمعية العامة، المناقشات والرقابات العامة بالإضافة إلى أنشطة أخرى والتي هي جزء من سير عمل الجمعية العامة.

وتتمثل إحدى طرق إشراك الجمهور في أعمال الجمعية العامة بإجراء مناقشات عامة. وعملاً بالنظام الداخلي للجمعية العامة،[11] المتعلق باقتراح قانون ذي فائدة واسعة، وعقب المناقشة العامة في الجلسة العامة، قد تقرر الجمعية إجراء مناقشة علنية وتحديد هيئة عمل مختصة لتنظيمها. وتعقد المناقشة العلنية في أعقاب المناقشة العامة للجمعية، التي قررت أن الاقتراح مقبول والإجراء التشريعي قد يستمر – قبل وضع القانون للقراءة الثانية. ويمكن للمواطنين والمنظمات المدنية حضور المناقشات العلنية والمشاركة فيها، مع إتاحة الفرصة لهم للتعبير عن آرائهم ووجهات نظرهم بشأن قانون جديد أو تعديلاته أو بشأن موضوع راهن. وينبغي أن تضمن الهيئة العاملة التي تنظم المناقشة العلنية نشر مقترح القانون وبالتالي إتاحته للمواطنين والمنظمات العامة والمؤسسات والجمعيات المدنية والأحزاب السياسية والنقابات العمالية وغيرها من الجهات المعنية. ويجب نشر مقترح القانون الذي هو موضوع المناقشة العامة في صحيفة يومية تحددها الهيئة العاملة المختصة جنبًا إلى جنب مع نداء لتقديم الآراء والاقتراحات والإطار الزمني لتقديمها.[12] وبعد إجراء المناقشة

[11] النظام الداخلي في جمهورية مقدونيا الشمالية، المادتين 144 و145
https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf

[12] النظام الداخلي في جمهورية مقدونيا الشمالية، المادة 147
http://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf

العامة، يجب على هيئة العمل المختصة ضمان جمع الآراء والاقتراحات المقدمة وترتيبها خلال المناقشة العلنية[13] وتقديمها مع اقتراح القانون للقراءة الثانية.

ووفقاً للإحصاءات الواردة في التقارير السنوية عن أعمال الجمعية، تم تنظيم 43 مناقشة علنية في الفترة ما بين 2013 و2017. وهناك طريقة أخرى لإشراك الجمهور وهي مطالبة **هيئة العمل في الجمعية العامة بدعوة** العلماء والمهنيين والشخصيات العامة وممثلي البلديات وممثلي مدينة سكوبي والشركات العامة ونقابات العمال وغيرها من المنظمات والمؤسسات والجمعيات من أجل تقديم الآراء حول القضايا التي تمت مناقشتها في جلسة الهيئة.[14] بالإضافة إلى ذلك، **يمكن أن تطرح الهيئات العاملة الأخرى التابعة للجمعية والهيئات الإدارية الحكومية والبلديات ومدينة سكوبي والمؤسسات والجمعيات المدنية مبادرات لمناقشة بعض القضايا في اجتماع للهيئة العاملة.** إن تواصل النواب مع المواطنين من دوائرهم الانتخابية وكذلك التشاور مع المنظمات المدنية[15]؛ والنقابات والجمعيات الخاصة بالمواطنين، والتعاون مع المنظمات الدولية[16] يساهم في الحصول على معلومات مهمة حول تحسين جودة مقترحات القانون.

لذلك، فإن التواصل المباشر مع النواب الذي يتم توفيره من خلال **"مكاتب علاقات الدوائر الانتخابية"**[17] له أهمية لا تقدر بثمن بالنسبة للمجتمع بأسره، فضلاً عن أداة فريدة للتعبير عن مصالح المواطنين في البرلمان.[18] وتتاح للمواطنين أيضاً الفرصة لزيارة ممثليهم في مبنى الجمعية، مع الإعلان السابق والاجتماع المقرر والوقت. وعلاوة على ذلك، يمكن للنواب الحصول على معلومات حول آراء وملاحظات واقتراحات

النظام الداخلي في جمهورية مقدونيا الشمالية، المادة 146
http://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf

[14] النظام الداخلي في جمهورية مقدونيا الشمالية، المادة 122
http://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf

[15] النظام الداخلي في جمهورية مقدونيا الشمالية، المادة 124
http://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf

[16] **قانون الجمعية العامة لجمهورية مقدونيا** (الجريدة الرسمية لجمهورية مقدونيا رقم 2009/194) المادة 8 **وقانون النواب** الجريدة الرسمية لجمهورية مقدونيا رقم. 2005/84. 2008/161. 2011/51. 2014/109. 2018/140 و2019/27). قرار المحكمة الدستورية لجمهورية مقدونيا أ. 2005/191 المؤرخ 12 نيسان/أبريل 2006، نُشر في الجريدة الرسمية لجمهورية مقدونيا رقم 2006/52. قانون الجمعية العامة لجمهورية مقدونيا (الجريدة الرسمية لجمهورية مقدونيا رقم 2009/104) المادة 23.

[17] الرابط لجميع مكاتب علاقات الدوائر الانتخابية
https://www.sobranie.mk/kancelarii-za-kontakt-so-graganite-map.nspx

[18] "الآليات المؤسسية للتعاون بين منظمات المجتمع المدني والبرلمان"؛ تقرير مؤتمر منظمة المواطنين "MOST" بالتعاون مع الجمعية

الجمهور فيما يتعلق باقتراح قانون محدد بشأن **السجلات الإلكترونية الوطنية عن اللوائح** (ENER)[19] المتاح للجمهور. إن السجلات الوطنية الإلكترونية عن اللوائح هي أداة حكومية تهدف أولاً إلى الإعلام الإلكتروني للمواطنين، وكذلك ممثلي المنظمات غير الحكومية، والغرف الاقتصادية، والكيانات القانونية، وممثلي الحكومة حول مقترحات القانون المقدمة من الحكومة. بالإضافة إلى ذلك، توفر فرصة لتقديم الاقتراحات والآراء والملاحظات إلى جميع الأطراف المعنية في وضع اللوائح، والتي تكون مرئية للجميع. ويمكن أن تساعد شفافية التعليقات والملاحظات العامة النواب في تقديم التعديلات في عملية التصويت على اقتراح القانون في الجمعية.

وتتيح الفرصتين المذكورتين أعلاه المجال لاستخدام خدمات المعهد البرلماني، بالإضافة إلى إشراك الجمهور في أعمال الجمعية، إطلاع النواب بشكل أفضل، أي فهم التشريعات المقترحة بشكل أفضل واكتشاف أوجه القصور المحتملة.

إن مشاركة الجمهور في أعمال الجمعية من خلال المناقشات العامة، وإشراك الجمهور في عمل الهيئات العاملة في الجمعية، وكذلك التواصل والتشاور مع النواب مع المواطنين والأطراف المعنية الأخرى تساهم في: الحصول على معلومات مهمة تسهم في تحسين جودة مقترحات القانون؛ قبول أسهل للسياسة أو القانون لأن مشاركة الأطراف المعنية تزيد من احتمال حدوث معارضة أقل في التنفيذ؛ فهم أكبر واحترام للأحكام القانونية، وبالتالي زيادة فعالية القانون.

[19] السجلات الوطنية الإلكترونية عن اللوائح(ENER)
https://ener.gov.mk/?typestatic=static&itemid=18455&rootthemeid=18455

وتتمتع هذه المعلومات بفائدة كبيرة عند النظر في اقتراح القانون في هيئات العمل ودورات الجمعية، عندما يمكن للنواب رفض اقتراح القانون أو تحسين نوعيته من خلال تقديم التعديلات. وعملاً بالنظام الداخلي للجمعية،[20] تجري هيئة العمل المختصة واللجنة التشريعية مراجعة عامة لمقترح القانون في القراءة الأولى. وتقوم هيئة العمل المختصة بمراجعة القانون من وجهة نظر الحاجة إلى اعتماده، والمبادئ التي ينبغي أن يستند إليها القانون، والعلاقات الأساسية التي ينظمها القانون والطريقة التي يقترح بها تنظيمها. وتستعرض اللجنة التشريعية اقتراح القانون من وجهة نظر الحاجة إلى اعتماده وامتثاله للدستور. ويمثل ذلك **عاملاً لاعتماد تشريعات ذات جودة والمصممة خصيصاً لتلبية احتياجات المعنيين.**

يعد تقديم التعديلات على مقترح التشريع باستخدام خدمات المعلومات والتحليل غير التابعة للمعهد البرلماني سابقاً والمشاورات مع المواطنين والأطراف المعنية الأخرى واحدة من أنسب الطرق لضمان تشريع واضح وشفاف وعالي الجودة

وخلال المناقشة العامة في إحدى جلسات الجمعية العامة، يتم تحديد ما إذا كان يمكن تقديم اقتراح القانون للقراءة الثانية. وتتم القراءة الثانية في هيئة العمل المختصة واللجنة التشريعية، التي تستعرض أحكام مقترح القانون والتعديلات المقدمة بشكل منفصل وتصوت عليها. ويجوز تقديم تعديل في اجتماع الهيئة العاملة واللجنة التشريعية من قبل كل نائب، ومجموعة برلمانية وهيئة عمل. وبعد الانتهاء من المراجعة، تقوم هيئة العمل المختصة واللجنة التشريعية بصياغة نص لمقترح القانون، يتضمن فيه التعديلات المعتمدة (الاقتراح المعدل) والملاحظات التوضيحية. وتشير الملاحظات التوضيحية إلى الاختلافات في الحلول بين نص مقترح القانون ومقترح القانون المعدل، وكذلك أسباب تلك التغييرات. وفي القراءة الثانية في إحدى جلسات الجمعية، لا تتم مناقشة سوى مواد مقترح القانون التي تم تعديلها بالتعديلات في هيئات العمل ولا يجوز تقديم التعديلات إلا إلى تلك المواد. في القراءة الثانية في إحدى جلسات الجمعية، يجوز تقديم التعديلات من قبل مجموعة برلمانية وبرلماني ومؤيد للقانون. وأثناء القراءة الثالثة لاقتراح قانون، لا يجوز تقديم التعديلات إلا إلى المواد التي اعتمدت عليها التعديلات في القراءة الثانية في دورة الجمعية. ويجوز تقديم التعديلات في القراءة الثالثة لاقتراح القانون من قِبل مؤيد القانون ومن قبل نائب.

[20] النظام الداخلي في جمهورية مقدونيا الشمالية، المادة 166-139
https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf

المراجع:

1.كتاب قواعد تقييم الأثر التنظيمي، وزارة مجتمع المعلومات وإدارتها في جمهورية مقدونيا الشمالية، سكوبي، 2013.

2. دستور جمهورية مقدونيا الشمالية، (الجريدة الرسمية رقم 1991/52) المادة 71

3. قانون الجمعية العامة لجمهورية مقدونيا (الجريدة الرسمية لجمهورية مقدونيا رقم 2009/194)

4. المشاركة العامة:"حكومة الشعب، من الشعب إلى الشعب"، مركز البحوث وصنع السياسات، سكوبجي، 2015

http://www.crpm.org.mk/wp-content/uploads/2015/12/Analiza-36-mk.pdf

5.قانون حول الجمعية العامة في جمهورية مقدونيا الشمالية (الجريدة الرسمية لجمهورية مقدونيا الشمالية رقم 2009/194)

6. **قانون النواب** الجريدة الرسمية لجمهورية مقدونيا رقم. 2005/84. 2008/161. 2011/51. 2014/109. 2018/140 و2019/27). قرار المحكمة الدستورية لجمهورية مقدونيا أ. 2005/191 المؤرخ 12 نيسان/أبريل 2006، نُشر في الجريدة الرسمية لجمهورية مقدونيا رقم 2006/52. قانون الجمعية العامة لجمهورية مقدونيا (الجريدة الرسمية لجمهورية مقدونيا رقم 2009/104) المادة 23.

7. "الآليات المؤسسية للتعاون بين منظمات المجتمع المدني والبرلمان"؛ تقرير مؤتمر منظمة المواطنين "MOST" بالتعاون مع الجمعية

8. السجلات الوطنية الإلكترونية عن اللوائح(ENER)
https://ener.gov.mk/?typestatic=static&itemid=18455&rootthemeid=18455

9. دور الجمعية العامة في التشجيع على المشاركة المدنية في عملها، إيفانا، أرسوفا، المعهد البرلماني، للجمعية العامة في جمهورية مقدونيا الشمالية.، سكوبي 2018

10. الموقع الإلكتروني الرسمي للجمعية العامة في جمهورية مقدونيا الشمالية.
https://www.sobranie.mk/pocetna.nspx

11. تقرير حول عمل الجمعية العامة 31.12.2013-01.01.2013
http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/IZVESTAJ2013godina.pdf

12. تقرير حول عمل الجمعية العامة في جمهورية مقدونيا الشمالية من 20.12.2016-31.12.2017
http://www.sobranie.mk/content/izvestai/IZVESTAJ%20ZA%20RABOTATA%20NA%20SOBRANIETO%20NA%20RM%202017.pdf

13. تقرير حول عمل التشكيلة الثامنة جول الجمعية العامة في جمهورية مقدونيا الشمالية.
17.10.2016 – 10.05.2014
http://www.sobranie.mk/content/izvestai/MANDATEN%20IZVESTAJ%20ZA%20RABOTATA%20NA%20SOBRANIETO%20NA%20RM%202014-2016.pdf

14. خطة منظمات المجتمع المدني للإصلاحات الديمقراطية الطارئة
http://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2017/07/Blueprint_2017_MK-01.pdf

15. تحديث خطة منظمات المجتمع المدني للإصلاحات الديمقراطية الطارئة، يحضره مجموعة من منظمات المجتمع المدني والخبراء في أوائل شهر تموز/يوليو 2016
http://www.merc.org.mk/Files/Write/Documents/04682/mk/BP_MKD_FINAL_08-07-2016.pdf

16. الموقع الإلكتروني الرسمي لمؤسسة التحويل
http://metamorphosis.org.mk/

17. شبكة منظمات المجتمع المدني التي تعمل بشكل مشترك على تعزيز وتأمين المساءلة والشفافية للحكومة في منطقة جنوب شرق أوروبا
https://actionsee.org/about-actionsee/

Inter-Parliamentary Union

Association of Secretaries General of Parliaments

CONTRIBUTION

from

Ms Cvetanka IVANOVA

Secretary General of the National Assembly of North Macedonia

To the General Debate on

How to make better legislation?

Doha Session

April 2019

Legislation is the foundation of good functioning of society and economy, and is necessary for their protection. Legislation is a complex instrument for implementing policies – it affects not only daily life and activities of the citizens and business entities in the fields that are regulated, but the overall legal and economic system of the country as well.

Quality legislation is one which[1]:

- is based on comprehensive analysis in order to determine the possible ways of resolving a problem and accomplishing the set goals, as well as comparing positive and negative impacts, costs and benefits of each of the determined possible solutions;
- is prepared in a transparent manner by involving concerned parties in all stages of the process;
- is consistent and in line with the legal framework in the field and related fields;
- is clear and intelligible for all and consists of simple procedures;
- does not create unnecessary burdens (administrative, financial etc.) for business entities, particularly small and medium-sized enterprises, and citizens;
- promotes competitiveness of business entities on the domestic and foreign market;
- ensures accomplishment of the goals because of which it was adopted.

In accordance with the Constitution of the Republic of North Macedonia, the right to propose the adoption of a law is given to every MP at the Assembly, the Government of the Republic of North Macedonia and at least 10,000 voters[2]. However, in practice, the need for adoption of majority of regulations and laws mostly arises from the Government's four-year programme, particularly from the process of harmonisation of the legislation of the Republic of North Macedonia with the legislation of the EU. Understandably, the fact that the most important reason for adopting a certain regulation or law is to solve a problem that exists in society should be taken into consideration.

Statistics from the reports on the work of the Assembly show that in the last 5 years, that is, from 2013 to 2017, law proposals submitted by the Government are the most numerous, followed by proposals from MPs, while citizens as proponents of laws are in the last place (see Table 1).

Table 1: Proponents of laws

Year	Total number of proposed laws	Adopted laws	Adopted law proposals submitted by an MP	Adopted law proposals submitted by the Government	Law proposals submitted by 10,000 citizens
2013	597	349	11	304	1(unacceptable)
2014	873	357	5	336	/
2015	848	606	33	541	1(unacceptable)
2016	505	366	25	315	/
2017	77	42	15	18	/

[1] Rulebook on Regulatory Impact Assessment, Ministry of Information Society and Administration of the Republic of North Macedonia, Skopje, 2013.
[2] Constitution of the Republic of North Macedonia, (Official Gazette no. 52/1991) Article 71.

The Government, as the biggest proponent of laws, has implemented the **Regulatory Impact Assessment** (RIA) since 2009, which allows adoption of decisions, laws and policies based on research, analyses, evidence and facts by involving all concerned parties including the general public. RIA is a process of systematic ascertaining and assessment of the expected impact of draft regulation through the use of consistent analytic methods. RIA represents a comparative process based on defining the goals to be accomplished by the regulations and finding possible ways for their accomplishment, so that the most effective and efficient way for accomplishing the goal set by the proposed regulation could be selected[3]. This process has a great role in increasing the quality of the legislation.

However, **improved legislation is not only a responsibility of the Government, but a common task for all involved parties, including the Assembly**. Moreover, the issue of better legislation is not in the focus of interest only in the stage of preparation of the proposed legislation, but in any stage of the process of regulation of a certain issue, i.e. the publishing of the RIA report along with the law proposal on the Single National Electronic Register of Regulations (ENER)[4], voting and the possibility for holding public debates and submitting amendments to the Assembly, implementation of the recommended solution, monitoring and evaluation of the implementation of the solution, as well as evaluation of the effects from the implementation of the regulation.

Regardless of the proponent of the legislation, the following factors contribute to the quality of legislation in the **Assembly**:

- the opportunity for MPs to use the services of the Research and Information Service – **Parliamentary Institute**;
- the opportunity for **public participation** – citizens, representatives of civil organisations, economic chambers, legal entities and other interested parties in the work of the Assembly;
- the opportunity for submitting **amendments**, i.e. proposals to amend the law proposal.

When proposing laws, adopting laws proposed by other proponents, performing oversight over the implementation of those laws, putting forward parliamentary questions and other activities related to their function, MPs have at their disposal reliable, relevant, impartial, objective, non-party information provided by the **Parliamentary Institute** (PI) at their request or on its own initiative. The Parliamentary Institute is a separate organisational unit with the Assembly of the Republic of North Macedonia, established with the Law on the Assembly of 2009[5]. In the **process of proposing laws**, the PI helps in crystallising the idea of the MP for submitting a law proposal, by providing comparative examples regarding the content of the relevant legislation in other countries. In the **process of adopting the law,** information allows MPs to familiarise themselves with the content of the law proposal in comparison with the same or similar laws in other countries. This information is useful for MPs when submitting amendments to law proposals. In the **process of oversight over the implementation of the legislation**, the PI helps MPs to collect enough arguments as opposed to arguments of the Government bureaucracy.

[3] Rulebook on Regulatory Impact Assessment, Ministry of Information Society and Administration of the Republic of North Macedonia, Skopje, 2013.
[4] The Single National Electronic Register of Regulations (ENER) is an electronic system that contains existing regulations, law proposals of the Ministries in the stage of preparation, and a report on the completed Regulative Impact Assessment (RIA). ENER is a tool primarily intended for electronic information of citizens and other concerned parties, who can engage in creating regulations in a timely manner by submitting proposals, opinions and remarks. Therewith a greater predictability of the aforementioned is achieved, as well as transparency of the overall process.
[5] Law on the Assembly of the Republic of Macedonia (Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 194/2009).

Although the services of the **Parliamentary Institute** are not obligatory in the legislative process, but are of an advisory, informative nature and serve as alternative solutions for the topic of interest, they assist the legislative power in imposing its role in the process of creating quality legislation.

Public participation in the work of the Assembly contributes to greater accountability, transparency and responsibility of the institution before the citizens. Informing citizens about the work, the legislative procedures and the activities of the Assembly and providing them with the opportunity for direct participation in the procedures by sharing their opinions leads to higher quality and greater effectiveness of the laws adopted by the Assembly[6].

The first step of involving the public in the work of the Assembly is to **inform** it about the work of the Assembly. Informing the public can be achieved **through accredited media representatives**, who can attend Assembly sessions and working bodies meetings and have at their disposal the acts considered and adopted by the Assembly, the information and documents regarding the issues debated at the sessions of the Assembly and the working bodies, reports on the activities of the working bodies and minutes from the sessions, unless the Assembly i.e. a working body decides to examine particular issue without the presence of media representatives[7]. Furthermore, the public can be informed through a **press conference regarding the work of the Assembly**, which is held upon the decision of the President of the Assembly, the parliamentarian group, working body or the head of a delegation paying a visit abroad[8]. A law proposal or other general act which is of particular interest for the public may be published in the press or a special publication, upon the decision of the Assembly or the competent working body[9]. One of the ways in which the Assembly informs the citizens about its work is the **Assembly website[10]**, which offers many contents and opportunities such as: putting forward questions to the President and MPs, information regarding constituency relations offices, electronic newspapers, access to the library fund of the parliamentary library, opportunities for visits to the Assembly, archive of video-records of Assembly sessions from 2002 until the present, publications, the Assembly bulletin, general data on the Assembly, its working bodies, the President of the Assembly, MPs, parliamentarian groups, Assembly delegations, received materials (law proposals), adopted laws, sessions and other activities of the Assembly, data on the Assembly Staff and other data related to the organisation and work of the Assembly. Information presented on the Assembly website is available in Albanian, English and French language. Citizens can follow the plenary sessions of the Assembly live on the website. The Assembly has its own **Facebook, Twitter and YouTube** profile, in order to increase the transparency, accountability and the opportunity for public participation in the work of the Assembly. The National Radio and Television provides the programme service for the Parliamentary TV Channel, which shows live broadcast of plenary sessions of the Assembly, and live or recorded broadcast of Assembly committees, public and oversight debates, as well as other activities that are a part of the functioning of the Assembly.

[6] Public participation: "Government of the people, by the people, for the people", Centre for Research and Policy Making, Skopje, 2015
http://www.crpm.org.mk/wp-content/uploads/2015/12/Analiza-36-mk.pdf
[7] Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Macedonia, Article 228, https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf
[8] Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Macedonia, Article 232, https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf
[9] Article 230 of the Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Macedonia.
[10] Official website of the Assembly of the Republic of North Macedonia, https://www.sobranie.mk/pocetna.nspx

One **way of involving the public** in the work of the Assembly is by holding **public debates**. Pursuant to the Rules of Procedure of the Assembly[11], regarding a law proposal of broad interest, following the general debate at a plenary session, the Assembly may decide to carry out a public debate and determine a competent working body to organise the public debate. The public debate is held following the general debate of the Assembly, which has decided that the proposal is acceptable and the legislative procedure may continue – before the law is put for second reading. Citizens and civil organisations may attend public discussions and participate in them, having the opportunity to express their views and opinions regarding a new law or its amendments or regarding a current topic. The working body organising the public debate should ensure that the law proposal is published and thus made available to the citizens, public organisations, institutions, civil associations, political parties, trade unions and other interested subjects. The law proposal that is the subject of the public debate should be published in a daily newspaper determined by the competent working body along with an appeal for submitting opinions and suggestions and the timeframe for their submission[12]. After conducting the public discussion, the competent working body should ensure the collection and arranging the opinions and suggestions presented during the public debate[13] and submit them together with the law proposal for second reading. According to the statistics presented in the Annual reports on the work of the Assembly, in the period between 2013 and 2017, 43 public debates were organised. Another way to involve the public is the opportunity for the **Assembly working body to invite** scientists, professionals and public figures and representatives of the municipalities, the City of Skopje, public companies, trade unions and other organisations, institutions and associations in order to present their opinions on issues discussed at the session of the body[14]. Furthermore, **initiatives to discuss certain issues at a meeting of the working body** may also be raised by other working bodies of the Assembly, state administration bodies, municipalities, the City of Skopje, institutions and civil associations[15]. **Communication of MPs with citizens from their constituencies** as well as **consultations with civil organisations; with trade unions and citizens' associations, and cooperation with international organisations**[16] also contributes to obtaining important information on improving the quality of law proposals. Therefore, direct contact with MPs which is provided through "**constituency relations offices**"[17] is of inestimable importance for the whole society, as well as unique tool for articulating citizens' interests in Parliament[18]. Citizens also have the opportunity to visit their representatives in the Assembly building, with previous announcement, scheduled meeting and time. Furthermore, MPs can obtain information on opinions, remarks and suggestions of the public regarding a specific law proposal on the **Single National Electronic Register of Regulations (ENER)**[19] which is publicly available. ENER is a government tool primarily intended for electronic informing of citizens, as well as

[11] Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Macedonia, Article 144 and 145, https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf
[12] Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Macedonia, Article 147 http://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf
[13] Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Macedonia, Article 146 http://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf
[14] Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Macedonia, Article 122 http://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf
[15] Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Macedonia, Article 124 http://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf
[16] **Law on the Assembly of the Republic of Macedonia** (Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 194/2009) Article 8 and **Law on Members of Parliament** Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 84/2005; 161/2008; 51/2011; 109/2014; 140/2018 and 27/2019). Decision of the Constitutional Court of the Republic of Macedonia A. no. 191/2005 of 12.04.2006, published in the Official Gazette of the Republic of Macedonia no 52/2006. Law on the Assembly of the Republic of Macedonia (Official Gazette of the Republic of Macedonia no 104/2009) Article 23.
[17] Link to all constituency relations offices, https://www.sobranie.mk/kancelarii-za-kontakt-so-graganite-map.nspx
[18] "Institutional Mechanisms for Cooperation between CSOs and Parliament"; Report of the Conference of the Citizens' Organisation "MOST" in cooperation with the Assembly
[19] Single National Electronic Registry of Regulations (ENER), https://ener.gov.mk/?typestatic=static&itemid=18455&rootthemeid=18455

representatives of nongovernmental organisations, economic chambers, legal entities, government representatives about law proposals submitted by the Government. Additionally, ENER provides an opportunity for submitting suggestions, opinions and remarks to all concerned parties in creating regulations, which are visible to all. Transparency of public remarks and comments can help MPs in submitting amendments in the voting process for the law proposal in the Assembly.

The two aforementioned opportunities for using the services of the Parliamentary Institute, as well as the involvement of the public in the work of the Assembly allow

The participation of the public in the work of the Assembly through public discussions, involving the public in the work of the Assembly working bodies, as well as communication and consultations of MPs with citizens and other interested parties contributes to: obtaining important information that contributes to improving the quality of law proposals; easier acceptance of the policy or the law because the participation of the concerned parties increases the probability of less opposition in the implementation; greater understanding and respect for legal provisions, and therewith greater effectiveness of the law.

MPs to be better informed, that is, to better understand the proposed legislation and to detect possible shortcomings. This information is of great use when considering the law proposal in the working bodies and the Assembly sessions, when MPs can reject the law proposal or improve its quality by submitting amendments. Pursuant to the Rules of Procedure of the Assembly[20], the competent working body and the Legislative Committee hold a general review of the law proposal in first reading. The competent working body reviews the law from the point of view of the need for its adoption, the principles on which the law should be based, the basic relations regulated with the law and the manner in which their regulation is proposed. The Legislative Committee reviews the law proposal from the point of view of the need for its adoption and its compliance with the Constitution. This represents **a filter for adopting quality legilastion tailored to the needs of those that it concerns**.

Submitting amendments to the legislation proposal by previously using non-party information and analytical services of the Parliamentary Institute and consultations with citizens and other concerned parties is one of the most appropriate ways to ensure clear, transparent, i.e. quality legislation.

At the general debate at an Assembly session it is determined whether the law proposal can be submitted for second reading. The second reading is performed in the competent working body and the Legislative Committee, which review the provisions of the law proposal and the submitted amendments separately and vote on them. An **amendment** at the working body and Legislative Committee meeting may be submitted by each MP, parliamentary group and working body. After the review is completed, the competent working body and the Legislative Committee draft a text of the law proposal, incorporating in it the adopted amendments (amended proposal) and explanatory notes. The explanatory notes indicate the differences in the solutions between the text of the law proposal and the amended law proposal, as well as the reasons for those changes. In the second reading at a session of the Assembly, only those articles of a law proposal are debated that have been altered with amendments at the working bodies and amendments may be submitted only to those articles. In the

[20] Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Macedonia, Article 139-166
https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf

second reading at a session of the Assembly, amendments may be submitted by a parliamentary group, an MP and the proponent of the law. During the third reading of a law proposal, amendments may be submitted only to those articles to which amendments have been adopted in the second reading at the session of the Assembly. Amendments in the third reading of the law proposal may be submitted by the proponent of the law and an MP.

References:

1. Rulebook on Regulatory Impact Assessment, Ministry of Information Society and Administration of the Republic of North Macedonia, Skopje, 2013
2. Constitution of the Republic of North Macedonia, (Official Gazette no. 52/1991)
3. Law on the Assembly of the Republic of Macedonia (Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 194/2009)
4. Public participation: "Government of the people, by the people for the people", Centre for Research and Policy Making, Skopje, 2015, http://www.crpm.org.mk/wp-content/uploads/2015/12/Analiza-36-mk.pdf
5. Rules of Procedure of the Assembly of the Republic of Macedonia, https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf
6. Law on Members of Parliament (Official Gazette of the Republic of Macedonia no. 84/2005; 161/2008; 51/2011; 109/2014; 140/2018 and 27/2019). Decision of the Constitutional Court of the Republic of Macedonia A. no. 191/2005 of 12.04.2006, published in the Official Gazette of the Republic of Macedonia no 52/2006. Law on the Assembly of the Republic of Macedonia (Official Gazette of the Republic of Macedonia no 104/2009) Article 23.

7. "Institutional Mechanisms for Cooperation between CSOs and Parliament"; Report of the Conference of the Citizens' Organisation "MOST" in cooperation with the Assembly
8. Single National Electronic Register of Regulations (ENER), https://ener.gov.mk/?typestatic=static&itemid=18455&rootthemeid=18455
9. The Role of the Assembly in encouraging civil participation in its work, Ivana Arsova, Parliamentary Institute, Assembly of the Republic of North Macedonia, Skopje 2018
10. Official website of the Assembly of the Republic of Macedonia, https://www.sobranie.mk/pocetna.nspx
11. Report on the Work of the Assembly 01.01.2013 – 31.12.2013, http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/IZVESTAJ2013godina.pdf
12. Report on the Work of the Assembly of the Republic of Macedonia in the period 20.12.2016 – 31.12.2017; http://www.sobranie.mk/content/izvestai/IZVESTAJ%20ZA%20RABOTATA%20NA%20SOBRANIETO%20NA%20RM%202017.pdf
13. Report on the Work of the eighth composition of the Assembly of the Republic of Macedonia, 10.05.2014 – 17.10.2016, http://www.sobranie.mk/content/izvestai/MANDATEN%20IZVESTAJ%20ZA%20RABOTATA%20NA%20SOBRANIETO%20NA%20RM%202014-2016.pdf
14. Blueprint of CSOs for urgent democratic reforms http://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2017/07/Blueprint_2017_MK-01.pdf
15. Upgrade of the “Blueprint for urgent democratic reforms”, prepared by a group of civil society organisations and experts in early July 2016; http://www.merc.org.mk/Files/Write/Documents/04682/mk/BP_MKD_FINAL_08-07-2016.pdf
16. Official website of the Metamorphosis foundation http://metamorphosis.org.mk/
17. Network of civil society organisations that jointly work on promoting and ensuring government accountability and transparency in the region of South-East Europe https://actionsee.org/about-actionsee/