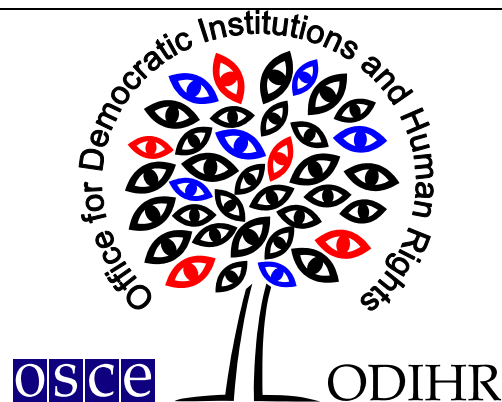


Варшава, 23 Ноември 2007 год.

Документ за законодавство
Број: 099/2007 (MASz/DP)

www.legislationline.org



**ИЗРАБОТКА НА ЗАКОНИ И
РЕГУЛАТОРЕН МЕНАЏМЕНТ ВО
поранешната југословенска
Република Македонија:**

ПРОЦЕНА

Ноември 2007

*Овој извештај за проценка го изготви Г-дин Алан Пејџ, Професор по јавно право на Универзитетот во Данди и почесен член на Здружението за напредни правни студии, со помош од Единицата за законодавна поддршка на Одделот за демократизација на ОДИХР и во соработка со Одделот за владеење на правото во рамки на Мониторинг мисијата на ОБСЕ во Скопје.
Aleje Ujazdowskie 19 PL-00-557 Варшава Тел.: +48 22 520 06 00 Факс: +48 22 520 0605*

Благодарност. ОБСЕ и ОДИХР би сакале да ја изразат својата благодарност до следниве поединци, за нивниот придонес во изготвувањето на овој Извештај:

Доналд Бисон, Раководител на Одделот за владеење на правото, Мониторинг мисија на ОБСЕ во Скопје

Јасмина Димитриева – Најданова, Национален правен советник, Оддел за владеење на правото, Мониторинг мисија на ОБСЕ во Скопје

Дејвид Фалкон, Советник за политики, Канцеларија за надворешни работи и прашања на Комонвелтот, Влада на Обединетото Кралство, Фонд за глобални можности

Дарко Павловски, Правен помошник, Оддел за владеење на правото, Мониторинг мисија на ОБСЕ во Скопје

Др. Ханс–Аким Рол, поранешен Директор на Министерскиот оддел, член на Австриската адвокатска комора

Тања Трендафилова, Магистер (Европска политика и политики), Раководител на Одделот за јавни политики и јавна администрација во Институтот Евро Балкан

Тања Васиќ Бозациева, Дипломиран правник, Експерт/Консултант на ОБСЕ и ОДИХР

Забелешка: овој текст е превод на оригиналниот текст, напишан на англиски јазик.

Содржина

1. ВОВЕД

1.1 Историјат

1.2 Методологија на процената

2. КРАТКО РЕЗИМЕ

3. УСТАВЕН И ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ

4. ПРИСТАПУВАЊЕ КОН ЕВРОПСКАТА УНИЈА

5. ЗАКОНОДАВЕН ПРОЦЕС

5.1 Нормативна рамка

5.2 Право на давање предлог за усвојување на закон

5.3 Законодавно планирање

5.4 Изготвување на поединечни предлог закони

5.5 Изготвување на предлог закони од страна на пратеници во Собранието

5.6 Собраниски фази во законодавниот процес

5.6.1 Редовна постапка

5.6.2 Прво читање

5.6.3 Второ читање

5.6.4 Услови за донесување

5.6.5 "Трето" читање

5.6.6 Закони кои не се "сложени или обемни"

5.6.7 Итна постапка

5.6.8 Усвојување на закони поврзани со законодавството на

Европската Унија

5.7 Предлози за измени на постапката

5.8 Донесување, објавување и влегување во сила

5.9 Изготвување подзаконски акти

6. АНАЛИЗА НА МОМЕНТАЛНАТА СОСТОЈБА

7. ПРЕПОРАКИ

Прилог 1. Список на соговорници со кои се сретна Тимот за процена

Прилог 2. Прашалници за законодавниот процес

Прилог 3. Меѓународна помош за зајакнување на законодавниот процес и регулаторната реформа

Прилог 4. Основа за активностите на ОБСЕ и ОДИХР, за помош во реформата на процесот на изготвување и усвојување закони

Прилог 5. Превод (неслужбен) на придружната документација кон предлог или нацрт законите и Образецот за проценка на фискалните импликации

Прилог 6. Статистички информации

1. ВОВЕД

1.1 Историјат

Во септември 2006 година, Мониторинг мисијата на ОБСЕ во Скопје (понатаму во текстот насловена како "ОБСЕ ММС") и Канцеларијата за демократски институции и човекови права на ОБСЕ (понатаму во текстот насловена како "ОДИХР"), дискутираа за потребата и можноста за спроведување на процена на законодавниот процес, во поранешната југословенска Република Македонија. Дискусијата заврши со согласност, да им се пристапи на властите, со предлог за извршување на процена. Откако ги доби соодветните податоци и информации, во однос на целта и намената на ваквата процена, ОБСЕ ММС го презентираше ваквиот предлог пред соодветните надлежни власти.

Во своето писмо од 28 декември 2006 година, македонското Министерство за правда, се обрати до ОБСЕ ММС, подржувајќи го предлогот за изработка на "првична анализа на законодавниот процес во Македонија". На 16 јануари 2007 година, Генералниот секретаријат на Владата, ја потврди својата поддршка за предложената процена на процесот на изготвување на законодавството во Република Македонија. Според мислењето на Генералниот секретаријат, една таква процена, би ѝ помогнала на македонската Влада, во нејзините напори за подобрување на квалитетот на законодавството и зајакнување на владеењето на правото.

Оваа процена се заснова врз информациите кои беа собрани преку разговори со високи владини и собраниски претставници, како и со други релевантни соговорници, за време на двете посети од страна на ОДИХР Тимот за процена на поранешната југословенска Република Македонија, (понатаму во текстот насловен како "Тим за процена"), како и врз анализата на постоечката законодавна рамка. Тимот за процена се состоеше од вработени лица во ОДИХР, претставници од Одделот за

владеење на правото при ОБСЕ ММС, меѓународен експерт¹ и локален правен експерт². Посетите од страна на Тимот за процена, беа реализирани во текот на периодите 19–23 мај и 25–29 јуни 2007 година.

1.2 Методологија на процената

Целта на една ваква процената е да се соберат податоците и да се изврши нивна синтеза и анализа, со доволна објективност и прецизност, за да можат да се поддржат валидни препораки за реформи, во сферата која е предмет на анализа. Како што веќе беше спомнато, информациите потребни за процената беа собрани преку делумно структурирани разговори на терен, со однапред идентификувани соговорници³, како и по пат на собирање на потребната релевантна домашна легислатива и прописи. На самите разговори на терен, им претходеше испраќање на прашалници⁴ на предвидените соговорници, со цел, да им се обезбеди подобро разбирање за целта и опфатот на посетата и доволно време за подготовка. Разговорите беа насочени кон собирање информации за постоечките постапки и пракса, како и за напорите за обезбедување меѓународна помош, во соодветните области⁵.

Информациите собрани во текот на разговорите на терен и обезбедената збирка на домашни закони и прописи потоа беа анализирани од аспект на општо прифатените меѓународни стандарди, во однос на законодавството. Постојат два вида стандарди кои се особено релевантни за оваа процена: "системски стандарди", односно стандардите, кои треба да ги задоволи законодавниот систем и "стандардите за регулаторни инструменти", односно стандардите, кои треба да бидат задоволени од самите поединечни законодавни инструменти. Првите го вклучуваат следново:

¹ Алан Пејџ, Професор по јавно право на Универзитетот во Данди и почесен член на Здружението за високи правни студии.

² Тања Васик–Бозациева, Дипломиран правник, експерт/консултант на ОБСЕ/ОДИХР.

³ Целокупниот список на соговорници, може да се погледне во Прилогот 1 кон овој извештај.

⁴ Прашалниците се вклучени во Прилогот 2 кон овој Извештај.

⁵ Прегледот на меѓународната помош, е дел од Прилогот 3 кон овој Извештај.

- Кохерентност, конзистентност и рамнотежа помеѓу конкурентните политики;
- Стабилност и предвидливост на регулаторните барања и услови;
- Едноставност во раководењето и надзорот, како и чувствителност во однос на политичките движења;
- Транспарентност и отвореност, кон политичкото ниво и кон јавноста;
- Конзистентност, праведност и исполнителност во имплементацијата;
- Прилагодување кон променливите околности.

Вторите вклучуваат:

- Стандарди за корисниците, како на пример, јасност, едноставност и пристапност за обичните граѓани;
- Стандарди на изработка, на пример, флексибилност и конзистентност со останатите правила и меѓународни стандарди;
- Правни стандарди, на пример, структура, подреденост, јасен израз и терминологија и постоење на јасни и прецизни овластувања за постапување;
- Стандарди за ефективност, на пример, релевантност и поврзаност со јасно дефинирани проблеми и реално постоечки услови;
- Економски и аналитички стандарди, на пример, анализа на користа наспроти трошоците и економска исплатливост, мерење на ефектите во стопанството, конкурентноста и трговијата;
- Стандарди на имплементација, на пример, изводливост, остварливост, применливост, прифаќање од јавноста и расположивост на неопходните ресурси.

2. КРАТКО РЕЗИМЕ

Оваа процена претставува сеопфатна студија, како на формалните постапки, така и на постоечката пракса, во однос на планирањето, изготвувањето, усвојувањето, објавувањето, соопштувањето и евалуацијата на законодавството во поранешната југословенска Република Македонија. Во извештајот се идентификувани одреден број пречки, кои оневозможуваат

постоење на законодавство, кое ќе ги задоволи општо прифатените меѓународни стандарди, како и одреден број стратегии, кои би можеле да се усвојат, за да се надминат овие пречки и да се подобри квалитетот на законодавството.

Како резултат на извршената процена, беа идентификувани следниве пречки:

- Најголемиот дел од легислативата не се заснова на соодветен процес на развој на политики. Постои тенденција на развој на легислатива, без претходно задоволително ниво на развој на политиката, која би требало да се одрази и реализира со конкретниот закон. Премногу често, изготвувањето закони е само замена за креирањето на политики.
- "Регулаторната рамка" е непотполна. Се чини дека недостасуваат стандардизирани постапки, особено за изготвување на предлози на закони.
- Процесот на консултации со сите заинтересирани страни не е задоволителен, како во моментот на дефинирање на политиките, така и подоцна. Консултациите со сите оние, врз чии интереси се влијае, како и со пошироката јавност, имаат клучна улога во подобрувањето на квалитетот на законодавството, но ваквите консултации не се практикуваат на редовна и рутинска основа.
- Постои недостаток на специјализирани ресурси во законодавниот процес, за изготвување нови закони, надолнето со недоволната запознаеност со современите законодавни техники и техники на изготвување закони.
- Постои недостаток на раководење и насочување во законодавниот процес, од аспект на терминологијата и стилот кои треба да се применуваат при изготвувањето на законите. Проблемите кои произлегуваат од недостатокот на специјализирани ресурси за

изработка на нови закони, дополнително се влошуваат поради отсуството на единствени правила, кои би се применувале во однос на изготвувањето на нацрт и предлог законите.

- Подготовката на голем дел од легислативата не е на задоволително ниво. Недостатокот на специјализирани ресурси за таа цел и недостатокот на правилно насочување, без сомнеж, делумно барем придонесоа за голем дел од критиките за процесот на изготвување на законските акти, кои беа изнесени во текот на посетите за потребите на процената.
- Опфатот на подзаконските акти е недоволен. Моменталните ограничувања значат дека законите многу често навлегуваат во премногу детали и се бават со прашања, кои многу посоодветно би можеле да бидат уредени со подзаконски акти.
- Постои недостаток на ефективни постапки за верификација, односно проверка, како на прашањата на политиката која стои зад предлогот, така и на самиот предложен законски акт. Проверките треба да имаат клучна улога во изработката на квалитетна легислатива, како во фазата во која се работи и дефинира самата политика, така и подоцна, кога политиката се преобразува во некој закон, но постапките за изготвување и одобрување на предлозите во рамки на Владата, се тесно ограничени и секогаш не се почитуваат или пак премногу лесно се заобиколуваат.
- Собраниските процедури се на незадоволително ниво и постои можност на нивна злоупотреба, на штета на транспарентноста и учеството на пошироката јавност.
- Понекогаш законите се менуваат во последен момент, но, таквите измени не се интегрираат соодветно, во самиот законски текст.

- Реално, постојат само ограничени можности, за самите граѓани да иницираат усвојување на одреден закон. Тоа е последица, како на високо поставениот праг (10.000 граѓани), кој во пракса многу тешко може да се достигне, така и на фактот, дека иницијаторите ги немаат потребните ресурси за изготвување на нацрт верзии на закони.
- Многу закони не се спроведуваат, или пак нивното спроведување се одлага. Веќе е станато вообичаено, примената и спроведувањето на законите да се одлага, на пример затоа што неопходната административна структура не е сеуште воспоставена, или пак поради тоа што сеуште не се донесени потребните подзаконски акти.
- Постои недостаток на службени, консолидирани, односно пречистени верзии на законите, кои во меѓувреме биле изменувани и дополнувани во голема мерка.
- Не постои систематска процена за тоа, до кој степен соодветниот законски акт, успеал да ги исполни и задоволи предвидените цели.

Со оваа процена беа идентификувани неколку стратегии, кои би можеле да се применат, со цел да се надминат овие пречки и да се подобри квалитетот на законодавството:

- Подготовката на предлог законите, мора да се заснова на ефективен процес на креирање и утврдување на политики. Мора да се разбере, дека формулирањето политики и изготвувањето на законски акти, претставуваат два различни процеси и дека процесот на изготвување закони, треба да произлегува и следи од дефинираните политики, а не да служи како негова замена.
- Мора да се обезбеди доволно време за изготвување на законските предлози. Од исклучителна важност е да се избегне притисокот (којшто можеби е разбирлив) за брзо постигнување резултати, негативно да влијае врз времето кое е на располагање за изработка

на предлог закони, како и врз консултациите со сите заинтересирани страни чии интереси се засегнати со процесот.

- “Регулаторната рамка” мора да биде комплетирана.
- Мора да се подигне нивото на транспарентност и инклузивност во законодавниот процес. Особено мора драстично да се подобри консултативниот процес со заинтересираните страни, чии интереси се засегнати.
- Мора да се подобрат специјализираните ресурси, во рамки на законодавниот процес. Изготвувањето закони согласно пропишаните стандарди бара не само усвојување и почитување на стандардните барања и услови за изработка на закони, туку исто така и постоење на доволна експертиза за тие цели, за која пак ќе бидат потребни инвестиции, за соодветен избор и обука на правници кои ја имаат потребната способност и интерес да ја превземат таквата задача.
- Законите усвоени од страна на Собранието, треба да претставуваат интегрирана целина, а не серија на суштински неповрзани законски одредби, при што, исто така, треба да се обрне внимание и да се стави поголем акцент на обезбедувањето конзистентност и избегнувањето на меѓусебно спротивставени и конфликтни законски одредби.
- Треба да се преиспита и делокругот и опфатот на подзаконската регулатива, со цел да се постигне едно усогласено разбирање за опфатот и ограничувањата на подзаконската регулатива.
- Треба да се воспостави ефективен систем за верификација на законодавството. Постоечките проверки треба да се зајакнат и прошират, така да ги опфатат и оперативните карактеристики на легислативата, како и прашањата на придржување кон правните

норми и правната форма, јасноста и сеопфатноста на предложените закони.

- Треба да се подобри координацијата помеѓу Владата и Собранието. Треба да се воведи законодавно програмирање и планирање, на ниво на Собранието.
- Постоечките законодавни постапки треба да се ревидираат, како што тоа е предложено, како дел на една сеопфатна ревизија на Деловникот за работа на Собранието. Крајната цел треба да биде еден потранспарентен и сеопфатен законодавен процес, каде Владата нема да го поседува единствениот монопол врз законодавството и каде и надворешните групи и поединци, ќе учествуваат во изготвувањето на законите, преку ефективен процес на консултации и каде сите предлози, ќе бидат предмет на ефективно и детално разгледување и анализа.
- Треба да се подобри пристапот до легислативата. Постои потреба од навремено објавување на сите поединечни предлози за усвојување, како и закони, обезбедување на корисни објаснувачки информации и редовна консолидација, односно изработка на пречистени текстови на усвоените законски акти.
- Конечно, треба да се изврши и евалуација, односно процена на постојното законодавство. Одговорноста на Владата и Собранието, не завршува со самиот акт на усвојување на легислативата.

3. УСТАВЕН И ПОЛИТИЧКИ СИСТЕМ

Македонскиот Устав (Службен Весник бр.52/91, со измените и дополнувањата објавени во Службен Весник бр. 1/92, 31/98, 91/01, 84/03 и 107/05; понатаму во текстот "Устав") беше усвоен, по референдумот за независност, од страна на Собранието на поранешната југословенска Република Македонија (понатаму во текстот насловено како "Собрание") во

ноември 1991 година. Оттогаш, Уставот беше менуван и дополнуван во неколку наврати, а најважните измени уследија во 2001 година, како резултат на спроведувањето на Охридскиот рамковен договор (види подолу).

Уставот се заснова на поделба на власта (Член 8), каде Собранието ги има законодавните овластувања, како "пратставничко тело на граѓаните" (Член 61), извршната власт ја претставуваат Претседателот и Владата, а судската власт е лоцирана во судовите.

Собранието, кое ја има законодавната власт, во моментот се состои од 120 пратеници (постојат предлози нивниот број да се зголеми на 133). Парламентарните избори се организираат на секои четири години. Последните избори се одржаа во 2006 година. Покрај усвојувањето на законите, Собранието е задолжено и за нивно "автентично толкување", како и за ратификација на меѓународни спогодби (Член 68). Законите кои ги усвојува Собранието, мораат да бидат во согласност со Уставот, а сите други прописи, во согласност со Уставот и законите, усвоени од страна на Собранието (Член 51).

Владата, која се состои од Претседател на Владата и министри, се избира од страна на Собранието и одговара пред него, а Собранието може и да ја распушти. Покрај предлагањето закони, Владата е одговорна и за нивното спроведување. Таа е овластена да усвојува подзаконски акти и други прописи за потребите на спроведувањето на законите, а истото можат да го прават и поединечните министерства.

Судовите, каде е лоцирана судската власт, постапуваат по предметите врз основа на Уставот, законите усвоени од Собранието и меѓународните спогодби, кои се ратификувани од Собранието во согласност со Уставот⁶.

⁶ Едно од прашањата кои очигледно предизвикуваа доста дискусија, беше и прашањето за тоа, дали поранешната југословенска Република Македонија ги почитува правилата на монистичката или дуалистичката теорија на меѓународното право, каде, последицата во вториот случај, е дека од законодавството се очекува да ги ефектуира превземените обврски. Членот 118 од Уставот, каде се наведува дека, по нивната ратификација во согласност со Уставот, меѓународните спогодби стануваат дел од внатрешниот правен

Уставниот суд е одговорен за заштита на "уставноста и законитоста" (Член 108). Судот, чии членови се избираат од Собранието со мандат од девет години, помеѓу другото, одлучува и за усогласеноста на законите, усвоени од Собранието со Уставот (но, не и за нивната усогласеност со меѓународните спогодби, кои се ратификувани од Собранието) и за усогласеноста на "колективните договори и другите прописи" со Уставот и законите, усвоени од страна на Собранието (Член 110)⁷.

По независноста, земјата ги постави основите на транзицијата кон пазарна економија и држава, која се раководи според владеењето на правото. Меѓуетничкиот конфликт беше избегнат, но 2001 година беше запаметена по многу сериозната политичка криза и краткиот вооружен конфликт, кој ја донесе земјата до работ на граѓанска војна. На крајот, основата за долготрајно политичко решение на кризата беше постигната со Охридскиот рамковен договор, спогодба за поделба на власта, потпишана од лидерите на четирите најголеми политички партии на 13 август 2001 година. Со Рамковниот договор, потписниците се обврзаа на усвојување одреден број уставни измени, модификации на законодавството и структурни реформи, чија цел беше да се стави крај на меѓуетничките тензии и повторно да се воспостави стабилно политичко опкружување. Уставните измени уследија во ноември 2001 година, вклучувајќи го и воведувањето на системот на гласање со двојно мнозинство за усвојување на Законот за локална самоуправа и законите, кои директно ги регулираат прашањата на културата, употребата на јазиците, образованието, личните исправи и документација и употребата на симболите⁸. Во процесот на спроведување

поредок и не можат да се менуваат со закон, би можел да се протолкува како придржување кон монистичката теорија.

⁷ Судот постапува по околу 300 предмети, односно барања на годишно ниво, а околу 10% од истите се поддржани, односно прифатени од Судот.

⁸ Начелото на гласање со двојно мнозинство, понекогаш се нарекува и "Бадинтерово правило", според францускиот уставен експерт и поранешен Министер за правда, Роберт Бадинтер, кој ја имаше улогата на консултант во текот на охридските преговори. Овој принцип, кој е дизајниран со цел да ги заштити етничките малцинства во процесот на одлучување во Собранието, значи дека законите, кои битно влијаат врз заедниците на етничките малцинства, не можат да се усвојуваат со просто мнозинство, туку за нив е потребно "двојно" мнозинство, вклучувајќи го и мнозинството од политичките претставници на малцинствата. Етничките Албанци имаат 27 од вкупно 120 парламентарни места во Собранието, и затоа лесно можат да бидат надгласани, доколку се применува правилото на просто мнозинство. Токму затоа, Охридскиот договор обезбеди механизам, преку кој, секој закон, кој влијае врз населението на етничките малцинства, мора да биде

на Договорот беа превземени и други важни чекори, за зајакнување на граѓанскиот карактер на државата и за проширување на правата на малцинствата. Сепак, скорешното усвојување на преостанатите закони и реализацијата на предвидените измени и дополнувања во легислативата, предвидени во Договорот, се сметаат од клучна важност за одржување на мирот и стабилноста.

Последните парламентарни избори се одржаа во јули 2006 година. По неуспешните преговори, помеѓу најголемата македонска политичка партија, Демократската партија за македонско национално единство (ВМРО-ДПМНЕ) и најголемата албанска партија, Демократската унија за интеграција (ДУИ), која претставуваше дел од претходната владина коалиција и која освои вкупно 60% од гласовите на албанското етничко население, беше основана нова Влада, во која не беше вклучена и ДУИ. Тоа предизвика протести, во деловите на земјата каде доминира етничкото албанско население, како и бојкот на првата седница на новоизбраното Собрание од страна на ДУИ. Ваквото продолжение на "кризата", сеуште ја очекува својата крајна разрешница. Во меѓувреме, новата влада го нема потребното "двојно мнозинство", односно, мнозинство на претставниците од малцинската заедница, како и севкупно парламентарно мнозинство, што може да влијае врз спроведувањето на Рамковниот договор, како и врз владината способност, за реализација на законодавната програма.

4. ПРИСТАПУВАЊЕ КОН ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Далеку најважниот поттик за усвојување на легислативата која ја иницира Владата во моментот, е потребата за хармонизација на домашното законодавство, со таканареченото "*acquis communautaire*", односно

изгласан и од мнозинството претставници од тоа етничко малцинство, како и од вкупното мнозинство. По ревидирањето на Уставот од 1991 година и Охридскиот договор од 2001 година, поранешната југословенска Република Македонија, стана единствената држава во Југоисточна Европа, во која начелото на двојно мнозинство – мнозинство од граѓаните на државно ниво и мнозинство на ниво на етнички заедници, без разлика на вкупниот број и географската локација – му овозможува на етничкото малцинство, да ги блокира и спречи оние мерки, со кои не се согласува. Со договорот се предвидува и основање на една нова институција, односно Комисија за односи помеѓу заедниците, чија основна задача, покрај другите овластувања и права, е разрешувањето на евентуалните спорови, околу гласањето со двојно мнозинство.

законодавството на ЕУ, како дел од процесот на пристапување кон Европската Унија. Поранешната југословенска Република Македонија поднесе барање за членство во Европската Унија, во март 2004 година и го доби статусот на земја кандидат за членство, во декември 2005 година. *Националната програма за усвојување на законодавството на ЕУ*, која беше усвоена од Владата, во март 2007 година, предвидува усвојување на околу 210 нови закони, до 2010 година. Владата се обидуваше да го забрза усвојувањето на законодавството на ЕУ, откако ДУИ се врати во Собранието, во мај 2007 година, во својот обид да ги исполни зацртаните цели за годината, кои вклучуваат и усвојување на заостанатата легислатива поврзана со ЕУ, која се акумулираше по изборите во 2006 година. Во рамки на Владата, Секретаријатот за европски прашања, е одговорен за севкупната координација на процесот на изготвување на македонската верзија на *acquis communautaire*, односно европско законодавство (Закон за Влада, Член 40–б).

5. ЗАКОНОДАВЕН ПРОЦЕС

5.1 Нормативна рамка

Нормативната рамка, која го регулира законодавниот процес, е дефинирана со Уставот (види погоре); Законот за Влада (Службен весник број 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07); и Деловникот за работа на Владата (Службен весник број 58/06 (пречистен текст) и број 5/07, 15/07, 26/07) и Деловник на Собранието (Службен весник број 60/02). Во моментов, постојат предлози за измени и дополнувања на Деловникот за работа на Собранието.

5.2 Право за давање предлог за донесување на закон

Согласно Уставот, правото за давање предлози за донесување закони, е споделено помеѓу Владата и пратениците во Собранието (Член 71). Постои и правото на народот за законодавна иницијатива, кое може да се реализира со поддршка од најмалку 10.000 граѓани, со право на глас (Член 71). Во пракса, најголемиот број закони, се усвојуваат по предлог на Владата. Од вкупно 594 закони, усвоени помеѓу 2002 и 2006 година, 567 предлози биле поднесени од

Владата, 26 од пратеници и само еден од избирачите, односно преку таканаречената граѓанска иницијатива⁹.

5.3 Законодавно планирање

Изготвувањето на индивидуалните мерки во рамки на Владата, се одвива, или барем на прв поглед така изгледа, преку еден софистициран процес на планирање. Деловникот за работа на Владата, предвидува усвојување на одлука, за сите стратешки приоритети и Годишната програма за работа (Членови 23–24)¹⁰. На тој начин, се идентификуваат сите законски акти, кои Владата планира да ги предложи за усвојување во текот на годината. Генералниот секретаријат при Владата, е одговорен за координација на процесот на изготвување на годишната работна програма. Од истата, се очекува да даде проценка за бројот на законодавни акти, кои би можеле да бидат усвоени од страна на Собранието, во текот на годината и да го оцени степенот, до кој реално можат да се задоволат законодавните барања, имајќи ги предвид капацитетите на Собранието. Во Методологијата за стратешко планирање и подготовка на годишната програма за работа на Владата (2003), се идентификувани два важни фактори, кои можат да имаат директно влијание врз капацитетот на Владата за спроведување на работната програма: способноста на Владата да ги одобри сите законски предлози во програмата за работа (прашање е дали таа има доволно време на располагање, да се бави со сите прашања) и капацитетот на Собранието, за усвојување на истите. "Доколку за усвојување се предлага преголем број законски предлози, ќе се предизвика заостанување во работата, па затоа Владата мора да се увери, дека први за разгледување ќе бидат токму приоритетните делови на законодавството". По усвојувањето, за следење на

⁹ Извештај за работата на македонското Собрание 2002–2006 година: www.sobranie.mk

¹⁰ Методологијата за стратешко планирање и подготовка на годишниот план за работа на Владата, кој беше усвоен во 2003 година, ги опишува процесите на идентификација на стратешките приоритети на Владата, како и изготвувањето на годишната работна програма. Со една од неодамнешните владини одлуки, беа идентификувани три стратешки приоритети за 2008 година (зголемување на вработеноста и подобрување на животниот стандард, остварување полноправно членство во НАТО и "продолжување на активностите за отпочнување преговори за членство во ЕУ"), со кои се поврзани три приоритетни цели (подобрување на инвестиционата клима, зајакнување на правната држава и владеењето на правото и зајакнување на административните капацитети на јавната администрација и локалната самоуправа) (Службен весник бр. 82/2007).

Годишната програма за работа и за известување во однос на напредокот во нејзината реализација е задолжен Генералниот секретаријат¹¹.

5.4 Изготвување на поединечни предлози

Изготвувањето на законски предлози, воглавно се одвива во рамки на министерствата¹². За изработката на предлозите, обично се задолжени работни групи основани за таа цел, чиј состав зависи од темата и областа на конкретниот законски предлог. Работните групи, обично се состојат од државни службеници од соодветното министерство, академски кадар, претставници од други надлежни тела и претставници од други заинтересирани субјекти. Исто така, во работата на истите, е вклучен и претставник од Секретаријатот за законодавство (види подолу).

Изготвувањето на предлозите, во смисла на преточување на предложените политики и ставови, во еден конкретен закон, се одвива во рамки на министерствата, како дел од севкупниот процес на подготовка на законските предлози. За таа цел, не постои никаква централизирана служба. Во моментот, Секретаријатот за законодавство, со помош од страна на ГТЗ, работи на подготовката на прирачник, за разните техники за изготвување на законодавни акти¹³. Откако истиот ќе биде подготвен и усвоен, планот е да се организира и обука за државните службеници, во сферата на изработка на нови законски предлози.

Во текот на подготовката на предлозите, постои процес на консултации, како во рамки на државната управа, така барем теоретски и со граѓанското општество. Деловникот за работа на Владата предвидува, законодавните предлози кои се доставуваат за разгледување до Владата, претходно да бидат предмет на меѓу-министерски консултации (Член 68), а во меморандумот, односно образложението, кое се доставува до Владата, во прилог на секој поединечен предлог, мора да се потврди степенот до кој

¹¹ Прирачник за развој на политики (2006), страна 8–9.

¹² Изготвувањето на предлогот, може да му се довери на некое надворешно тело, но во тој случај, мора да се обезбеди и мислење од соодветното министерство.

¹³ За подобро запознавање со активностите на ГТЗ, погледнете го Прилог 3, во рамки на овој извештај.

таквите барања се задоволени и да се укаже на резултатот од таквите консултации. Што се однесува до консултациите вон државната управа, Законот за организација и работа на органите на државна управа (Службен Весник број 58/00 и 44/02) предвидува, во текот на процесот на изготвување закони и други прописи, органите на државната управа да обезбедат консултации со граѓаните преку објавување на детали во врска со предложената легислатива, организација на јавни дебати, како и преку обезбедување мислења од соодветни граѓански здруженија и други субјекти (Член 10). Тука е вредно да се спомне и Методологијата за анализа на политиките и координација (од април 2006 година), која, меѓу клучните начела за креирање на политиките, го вклучува и начелото дека политиките и законодавството треба да се развиваат преку "транспарентни и консултативни постапки". Во *Националната програма за усвојување на законодавството на Европската Унија*, Владата ја потврдува својата заложба за унапредување на транспарентноста во работата и учество на сите заинтересирани страни, во процесот на одлучување¹⁴.

Откако ќе се подготви законскиот предлог, тој мора да биде одобрен од страна на Владата. Секој предлог закон мора да биде придружен со соодветно образложение, кое содржи резиме на самиот предлог и меѓу другото, информации за разгледуваните опции, резултатите од извршените консултации, решение кое се препорачува и објаснување за неговата оправданост, финансиските импликации на предложениот закон и очекуваните ефекти од истиот. Дополнително, образложението мора да содржи и информации, во однос на усогласеноста на предлогот со законодавството на ЕУ (Деловник за работа на Владата, Член 73). Генералниот секретаријат, преку својот Сектор за анализа на политики и координација е задолжен да потврди и да се увери дека министерствата се придржуваат кон сите формални аспекти и барања, во однос на подготовката и презентацијата на предлозите¹⁵.

¹⁴ Страна 7–8.

¹⁵ Прирачник за креирање политики, страна 26.

Пред разгледување на било кој предлог, доставен до Владата, истиот, заедно со податоците за финансиските импликации, а тоа се информации, кои би требало да се обезбедат во прилог на самиот предлог, се доставува за разгледување во Министерството за финансии. Предлогот е предмет на разгледување и од страна на Секретаријатот за законодавство, кој е задолжен за "обезбедување конзистентност на правниот систем" и за давање стручни мислења, во однос на усогласеноста на предложениот закон и останатите прописи со Уставот, законодавството на Европската Унија и со меѓународните спогодби, ратификувани во согласност со Уставот (Закон за Влада, Член 40). Иако, прецизно говорејќи, ниту мислењето од Министерството за финансии, ниту пак она на Секретаријатот, не се обврзувачки за Владата, сепак, се чини дека истите добиваат мошне сериозен третман.

Пред разгледување на доставениот предлог од страна на Владата, истиот се разгледува од страна на Генералниот колегиум, кој го сочинуваат Генералниот секретар на Генералниот секретаријат и државните секретари од ресорните министерства, кој врши проверка, дали сите материјали се на располагање и соодветно подготвени, за разгледување на владина седница. Ако предлогот е некомплетен или пак има други недостатоци, Генералниот колегиум е должен, за тоа да го извести соодветното министерство. Откако предлогот ќе ја мине проверката од страна на Генералниот колегиум, тогаш, истиот се доставува до една од трите постојани комисији: за Политички систем, за Економски систем и тековна економска политика и Комисијата за човечки ресурси и одржлив развој (Деловник за работа на Владата, Членови 30–33). Соодветната комисија, изготвува извештај со препораки до Владата. Предлогот го разгледува и Правниот совет, кој дава свое стручно мислење на барање на Владата и по сопствена иницијатива, помеѓу другото, и во врска со прашањата на владеење на правото и правниот систем и заштитата на човековите права и имот (Деловник за работа на Владата, Член 39). Потоа, предлогот се разгледува на следната седница на Владата и доколку се прифати, се доставува за усвојување до Собранието.

5.5 Подготовка и поднесување предлози од страна на пратениците

Во однос на изготвувањето предлог закони, пратениците добиваат поддршка од Секторот за законодавство во Собранието, но, многу мал број предлог закони, всушност се предлагаат од страна на пратениците (види погоре во текстот).

5.6 Собраниски фази на законодавниот процес

Во основа, постојната законодавна постапка, се состои од две фази: фазата на прво читање на "предлогот", во која Собранието одлучува за тоа, дали навистина има потреба за донесување на законот и фаза на второ читање на "нацрт законот", во која, откако Собранието утврдило, дека законот е потребен, одлучува за тоа, дали да го усвои или отфрли самиот законски текст. Може да дојде и до трето читање, или таканаречена фаза на првичен нацрт на законот (види точка 5.6.5).

5.6.1 Редовна постапка

Постапката започнува со формалниот предлог за донесување на закон, чија содржина е регулирана со Деловникот за работа на Собранието (Членови 133 и 135). Предлогот мора да ја содржи уставната основа, причините заради кои треба да се донесе законот, основните начела врз кои се заснова законот, како и кратка содржина на законот, која може да биде дадена и во форма на предлог закон.

Предлогот за донесување на закон, мора да биде образложен (Член 136). Образложението мора да содржи оценка на состојбите, во областа што треба да се уреди со законот, оценка за извршувањето на постојните прописи во таа област, целта што се сака да се постигне со уредувањето на односите на предложениот начин, како и проценка на предвидените финансиски средства потребни за спроведувањето на законот и придржување кон истиот.

Предлогот за донесување закон, се поднесува до Претседателот на Собранието, кој веднаш, а најдоцна во рок од 5 дена од денот на поднесувањето, го доставува до пратениците и надлежните работни тела (Член 138) и го става на дневен ред на седница на Собранието најдоцна во рок од 30 дена од денот кога на поднесувањето, односно периодот за известување за ставање на предлогот на дневен ред треба да изнесува најмалку 30 дена, кој рок може и да се скрати, но не смее да биде пократок од 15 дена и тоа во случај на предлози на закони, кои не се "сложени или обемни" (Член 139). Предлозите за донесување на закон, кои не ги поднела Владата, мора да се достават до истата, заради давање на мислење (Член 140).

5.6.2 Прво читање

Првото читање се состои, од разгледување на предлогот во рамки на соодветните "работни тела", односно комисији и претрес по предлогот, на седница на Собранието.

Пред претресот на предлогот за донесување закон на пленарна седница на Собранието, предлогот се разгледува од страна на соодветната комисија(ии) и Законодавно–правната комисија (Член 142). Комисиите го разгледуваат предлогот за донесување на закон од гледна точка на потребата за донесување на законот, начелата врз кои се заснова законот, основните односи што се уредуваат со законот и начинот на кој се предлага нивното уредување. Законодавно–правната комисија, предлогот за донесување на закон го разгледува од гледна точка на неговата усогласеност со Уставот и правниот систем (Член 145)¹⁶.

Кога подносител на предлогот за донесување на закон е Владата, тогаш на седницата на работното тело, присуствува и претставник на подносителот, односно претставник на Владата. Можат да бидат поканети да

¹⁶ Комисијата за европски прашања, врши контрола на усогласеноста на предлозите со законодавството на ЕУ.

присуствуваат и научни и други експерти, како и претставници од локалната самоуправа, синдикалните организации, невладини и други организации, институции и здруженија на граѓани. Одлуките се носат со мнозинство гласови на присутните членови, а таквото мнозинство, мора да претставува најмалку една третина од вкупниот број на членови на работното тело, односно комисијата.

По претресот на пленарната седница Собранието одлучува дали има потреба за донесување на законот. Ако Собранието оцени дека има потреба законот да се донесе, донесува заклучок за усвојување на предлогот за донесување на закон. Предлогот за донесување закон, се усвојува со мнозинство гласови од присутните пратеници, а најмалку со една третина од вкупниот број пратеници во Собранието (Член 149).

5.6.3 Второ читање

По усвојувањето на предлогот, Деловникот за работа предвидува изработка на предлог закон, како што е опишано погоре. Ако Собранието оцени, дека има потреба законот да се донесе, односно ако предлогот се усвои, предлогот на закон мора да се достави во рок од 60 дена (Член 141). Сепак, вообичаената пракса, е да овие два чекори се спојат (види подолу).

Втората фаза, исто така, се состои од разгледување на предлогот на закон, во рамки на соодветните работни тела и претрес по истиот, на седница на Собранието. Во оваа фаза можат да се поднесуваат амандмани, а тоа може да го стори Владата, пратениците и самите работни тела. Такво право имаат и избирачите, претставени преку група од најмалку 10.000 граѓани.

5.6.4 Начин на гласање

Законите вообичаено се усвојуваат со мнозинство гласови од присутните пратеници, а најмалку со една третина од вкупниот број на пратеници (Уставен амандман 10, Деловник за работа на Собранието, Член 164). Дополнително, во случај на одредени закони, потребно е "специјално

мнозинство". За закони, кои директно ги засегаат културата, употребата на јазиците, образованието, личните документи и употребата на симболите, потребно е таканареченото "двојно мнозинство", односно, мнозинство гласови од присутните пратеници и мнозинство гласови од присутните пратеници, кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство, како што е тоа случај со законите за локално финансирање, локални избори, територијална поделба на општините и градот Скопје. Постојат одредени отстапувања во однос на начелото за двојно мнозинство. На пример, за усвојување на уставните амандмани и Законот за локална самоуправа е потребно мнозинство од две третини од вкупниот број пратеници во Собранието, во рамки на кое мора да се обезбеди и мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство. Опфатот и обемот на примената на начелото на двојно мнозинство, во моментот, се прашања на дискусија. Деловникот за работа на Собранието предвидува, споровите во врска со примената на ова начело, да ги решава Комисијата за односи меѓу заедниците (Член 164; Уставен амандман 12).

Специјалното мнозинство може да ја добие формата на апсолутно мнозинство, или двотретинско мнозинство. Апсолутното мнозинство е потребно, за изгласување на законите со кои се регулираат парламентарните избори и Деловникот за работа на Собранието (Устав на Република Македонија, Членови 62 и 66). Од друга страна, за усвојување на "системски" закони, потребно е мнозинство од две третини од вкупниот број на пратеници. Со Уставот, се предвидува донесување на закони со двотретинско мнозинство од вкупниот број на пратеници во случајот на следниве системски закони: за државниот грб, знаме и националната химна (Член 5), организацијата и работата на органите на државна управа (Член 95), судскиот систем (Амандман 25), јавното обвинителство (Амандман 30), локалната самоуправа (Амандман 16) и одбрана на Републиката (Член 122).

5.6.5 "Трето" читање

Кога се работи за "сложен и обемен закон", Собранието може да побара изработка на "првичен нацрт на закон" (Член 150). Нацртот на закон минува низ истиот процес на разгледување и дебата, како и предлогот на закон. Јавна дискусија и дебата може да се спроведат и во однос на нацртот на закон (Член 156). Предноста на оваа процедура, која ретко се користи, е што овозможува пошироки консултации и дебата, во споредба со вообичаената постапка во две фази.

5.6.6 Закони кои не се "сложени или обемни"

Деловникот за работа нуди и некои алтернативи на редовната постапка, кои можат да се применат, кога се работи за закони, кои не се "сложени или обемни". Најважната од нив е таканаречената "скратена постапка". Согласно оваа постапка, двете фази на законодавниот процес ефективно се спојуваат, така што предлогот за донесување на закон и предлогот на закон, истовремено се доставуваат до Собранието и се разгледуваат на иста седница. Доколку Собранието го прифати предлогот, тогаш на истата седница се врши и претрес по предлогот на закон (Член 152). Од вкупно 594 закони, усвоени за време на периодот помеѓу 2002 и 2006 година, најмалку 442 биле донесени користејќи ја оваа постапка, додека 112 биле усвоени по редовна постапка, а 40 закони по итна постапка (види подолу)¹⁷. Постои и можност за скратување на роковите, односно за скратена постапка, согласно која, предлогот минува низ вообичаената постапка во две фази, но, тоа се прави со скратени временски рокови (Член 172).

5.6.7 Итна постапка

Постои и таканаречена итна постапка за донесување на закон, која може да се користи, кога тоа е неопходно да се стори, заради спречување и отстранување на поголеми нарушувања во стопанството, во интерес на безбедноста и одбраната на земјата, или во случаи на поголеми природни непогоди, епидемии или други вонредни и неодложни потреби (Член 175).

¹⁷ Извештај за работата на Собранието на Република Македонија, за периодот 2002–2006 година: www.sobranie.mk

5.6.8 Донесување закони во врска со законодавството на ЕУ

Постоечките законодавни постапки, не се сметаат за пречка за усвојување на законите во врска со законодавството на ЕУ. Во зависност од сложеноста и обемот на прашањата, кои се уредуваат со нив, ваквите закони можат да се носат, согласно редовната постапка во две фази, или пак, преку скратената постапка со една фаза.

5.7 Предлог за измени на постапката

Се разгледува можноста за усвојување нов Деловник за работа на Собранието, покрај другите причини и заради подобрување на "ефикасноста" на законодавниот процес. Според предложените измени, претресот по предлогот во фазата на првото читање, би се случил само доколку тоа го побараат најмалку 15 пратеници. (Во извештајот од твининг проектот со Словенија, сегашната фаза на прво читање, е опишана како "неплодна".¹⁸) По првото читање, би можела да следи јавна дебата, во однос на конкретниот предлог. Втората фаза би се состоела од разгледување и измени и дополнувања на предлогот на закон, во рамки на работните тела, по што би следел претресот по предлогот на закон, на пленарна седница на Собранието. Амандманите, кои би можеле да се предлагаат во текот на пленарната фаза во Собранието, би биле ограничени. За законите, кои претрпеле големи измени и дополнувања, би се одело и на трето читање. Во моментот на изготвување на овој извештај, сеуште не може со сигурност да се каже, дали новиот Деловник за работа, ќе биде усвоен или не.

5.8 Прогласување, објавување и влегување во сила

Откако Собранието ќе усвои некој предлог на закон, тој се доставува до Претседателот на Републиката и Претседателот на Собранието, за потпис и прогласување (Устав на РМ, Член 75). Доколку законот во Собранието бил донесен со двотретинско мнозинство гласови, од вкупниот број пратеници (види погоре), Претседателот е должен да го потпише указот. Доколку законот во Собранието, не бил донесен со двотретинско мнозинство гласови

¹⁸ ЕУ КАРДС, *Твининг помош за Собранието* (Септември 2005 година), точка 3.4.

од вкупниот број пратеници, тогаш Претседателот на Републиката може да одлучи да не го потпише указот за прогласување на законот, но, доколку Собранието подоцна, повторно го усвои законот со мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, Претседателот на Републиката е должен да го потпише указот (Устав на РМ, Член 75). Не постои временски рок, со кој се ограничува периодот, во кој Претседателот може да го искористи своето право на вето, што има предизвикано одредени проблеми, во неколку ситуации досега.

Законите и другите прописи, се објавуваат пред да влезат во сила. Вообичаено тие се објавуваат во "Службен весник на Република Македонија" најдоцна во рок од седум дена од нивното донесување, а влегуваат во сила најрано осмиот ден од денот на објавувањето, а по исклучок, можат да влезат во сила и на денот на објавувањето (Устав на РМ, Член 52). Законите не можат да имаат повратно, односно ретроактивно дејство, освен по исклучок, во случаи кога тоа е поповолно за граѓаните (Устав на РМ, Член 52).

5.9 Изготвување на подзаконски акти

Законите вообичаено ги ополномоштуваат Владата и министерствата, да усвојуваат дополнителни прописи, за потребата на нивно спроведување. Сепак, постојат големи ограничувања, во однос на она, што може да се регулира и постигне со ваквите прописи. Покрај другото, подзаконските прописи не можат да се користат за утврдување на правата и обврските на правни или физички лица, или пак за дефинирање на надлежностите на други органи (Закон за Влада, Член 35; Закон за организација и работа на органите на државната управа, Членови 55 и 61). Тоа предизвикува директни последици во однос на деталноста на самите закони. Пред усвојувањето на подзаконските акти од страна на Владата или министерствата, мора да се обезбеди мислење од Министерството за финансии – во врска со нивните финансиски импликации, како и мислење од Секретаријатот за законодавство – во врска со нивната усогласеност со Уставот, законите донесени од страна на Собранието, меѓународните спогодби ратификувани

во согласност со Уставот и законодавството на Европската Унија во ситуации каде со таквите прописи се задоволуваат одредени барања и услови од ЕУ.

6. АНАЛИЗА НА МОМЕНТАЛНАТА СОСТОЈБА

Еден од коментарите што ги слушна тимот за процена, во текот на реализираните разговори, беше дека процесот на изготвување закони во поранешната југословенска Република Македонија, се одвива "речиси на ист начин, како што тоа се правело во минатото". Навистина, општото чувство на тимот за процена е дека се работи за законодавен систем кој допрва ќе треба да се адаптира кон новите и непознати барања, кои се поставуваат пред него. Во анализите и дискусиите содржани во овој извештај, се идентификуваат одредени пречки, кои, особено го спречуваат постоењето на законодавство, кое ќе ги задоволи општо прифатените меѓународни стандарди:

"Регулаторната рамка" е непотполна. Под "регулаторна рамка" се подразбира стандардната поставеност и функционирањето на системот за изготвување на закони, како и барањата во однос на постапките, кои треба да се следат и формата и стилот на изготвувањето на легислативата. Особено се чини дека недостасува една стандардизирана постапка за изготвување на законски акти (види подолу).

Најголемиот дел од легислативата не се заснова на соодветен процес на развој на политики. Постои една тенденција на развој на легислативата, без претходен задоволителен развој на политиката, која треба да биде одразена во конкретниот закон. Премногу често, изготвувањето закони претставува замена за креирањето политики. Прирачникот за развој на политики, кој беше издаден во ноември 2006 година, многу јасно и прецизно ги дефинира чекорите во процесот на креирање политики, но ваквите чекори не се следат секогаш, делумно затоа што се нови и непознати, но, делумно и поради тоа, што недостасуваат потребните ресурси за превземање на истите. Меѓу другите индикатори, за недостатокот на ефективен процес на креирање политики, може да се спомене и преголемиот степен на потпирање врз легислативата, како средство за постигнување на целите на политиката,

притоа недоволно разгледувајќи ги другите можни решенија и алтернативи. Преголем акцент се става на законодавството, како основно или единствено средство, кое стои на располагање, за постигнување на целите, дефинирани со генералните политики. Дополнително, изработката и донесувањето на законите, често се прави без постоење на доволна материјална поткрепа за основаноста на предложените решенија. Методологијата за стратешко планирање и развој на годишната програма за работа на Владата, заедно со Методологијата за анализа на политиките и координација, ја обезбедува потребната рамка, за ефективен процес на креирање политики, но, таквата рамка, сеуште не е целосно спроведена во пракса.

Консултативниот процес со сите заинтересирани страни не задоволува, како во моментот на креирање на политиките, така и во понатамошниот процес. Консултациите со заинтересираните страни и општата јавност, има клучна улога за подобрување на квалитетот на законодавството, но, таквите консултации не се практикуваат на редовна основа. Ни беше кажано, дека воспоставувањето на работни групи, ретко се смета како можност за “отворање на вратата, за нови луѓе со нови идеи”. Во оние случаи, кога заинтересираните се консултирани, не постои гаранција, дека нивните ставови и мислења ќе бидат соодветно земени предвид, при изработката на конечните предлози. Претставниците од водечките невладини организации, ни посочија дека нивото на транспарентност и пристапност до законодавниот процес опаѓа.

Постои недостаток на специјализирани ресурси за изготвување нови закони, надолнето со недоволната запознаеност со современите законодавни техники и техники за изготвување закони. Изготвувањето закони е специјализирана задача, која бара поголема експертиза, отколку што тоа понекогаш се признава. Не може да се претпоставува, дека луѓето автоматски знаат, како да го работат тоа. Одредена обука, за модерните техники на изготвување закони беше обезбедена со меѓународна помош¹⁹, но сеуште не постојат доволно стручни и искусни луѓе, кои би работеле на целокупното законодавство, кое треба да се усвои, особено во време кога

¹⁹ Преглед на меѓународната помош е даден во Прилогот 3 кон овој извештај.

законодавниот систем се адаптира на новите и сеуште недоволно познати барања и услови.

Постои недостаток на раководење и насочување во законодавниот процес, од аспект на терминологијата и стилот, кои треба да се применуваат при изготвувањето на законите. Проблемите кои произлегуваат од недостатокот на специјализирани ресурси уште повеќе се зголемуваат, поради отсуството на општо прифатени правила за изготвување на легислативата. Се вели дека постојат значителни разлики, во стилот на изработка на законските предлози во различните министерства, кои имаат различни пристапи. Свкупно, има потреба од специјалистичка експертиза, напатствија во однос на терминологијата и стилот во кој се изготвуваат законите, како и обука на сите лица, вклучени во изготвувањето на предлозите на закони. Како што веќе наведовме, Секретаријатот за законодавство, со помош од ГТЗ, во моментов работи на изготвување на прирачник за изготвување закони.

Подготовката на голем дел од легислативата не е на задоволително ниво. Недостатокот на специјализирани ресурси за таа цел и недостатокот на правилно насочување, без сомнеж, барем делумно, придонесува за голем дел од критиките за процесот на изготвување на законските акти, кои ние можевме да ги слушнеме. Без сомнеж, се прават значителни напори за да се обезбеди законите да се изразени на јасен и концизен начин, да се избегнат сите нејаснотии и одредбите да бидат меѓусебно конзистентни и хармонизирани. Сепак, подеднакво јасно е дека ваквите напори не завршуваат секогаш успешно. Една од главните слабости на сегашниот систем е непостоењето на проверка за усогласеноста на предложените закони со останатата легислатива. Иако таква проверка се врши од страна на Законодавно-правната комисија, во рамки на Собранието, која самата по себе не е доволна за да се спречат евентуалните конфликти. Ни беше посочен примерот на работната група, која работи на подготовката на измените на Изборниот законик. Иако сите членови на работната група, вклучувајќи ги и пратениците, беа на мислење дека одредбите во однос на финансирањето на изборната кампања треба да бидат споредени и разгледани од аспект на останатите постоечки одредби во другите поврзани

закони за да се види дали има потреба за нивна измена, донесениот заклучок беше дека тоа паѓа вон задолженијата на работната група и дека треба да се основа друга работна група за таа цел. Таквиот пристап, неизбежно резултира во непотполни и спротивставени закони²⁰. Праксата на правење измени во последен момент, кои подоцна не се интегрираат соодветно во текстот на законот, исто така, влијае негативно врз разбирливоста на законодавството.

Опфатот на подзаконските акти е на незадоволително ниво. Можниот опфат во изготвувањето на подзаконските акти е тесно ограничен. Постојат добри причини за наметнување ограничувања, во однос на можноста за изработка на подзаконски акти, пред сè, за да се спречи злоупотреба на власта, но сегашните ограничувања значат дека законите често се прекумерно детални и се бават со прашања кои посоодветно би можеле да се регулираат со подзаконски акти. Прекумерно детализираната легислатива наметнува дополнителни оптоварувања за законодавниот систем затоа што на тој начин се создава потреба од чести измени и дополнувања во зависност од промените во околностите.

Постои недостаток на ефективни постапки за верификација, односно проверка, како на прашањата на политиката, која стои зад предлогот, така и на самиот предложен законски акт. Проверките имаат клучна улога во изработката на квалитетна легислатива, како во фазата, во која се работи и дефинира самата политика, така и подоцна, кога политиката се преобразува во некој закон, но постапките за изготвување и усвојување на предлозите во рамки на Владата, се тесно ограничени и секогаш не се почитуваат, или пак премногу лесно се заобиколуваат. Недостасува заложба за "квалитетен процес", така што е можно да се избегнат предвидените проверки, на пример, во однос на финансиските импликации на предложените мерки. Ни беше кажано, дека не е невообичаено, министрите да тврдат дека законодавните предлози немаат никакви финансиски импликации, а потоа да излезе дека не само што одлуките биле донесени врз

²⁰ Таквата состојба не може да биде кореглирана подоцна, затоа што Уставниот суд не ја разгледува усогласеноста на законот со останатите закони, туку само со Уставот.

основа на некомплетни информации, туку и дека потребните ресурси за нивно спроведување не се воопшто на располагање.

Собраниските процедури се на незадоволително ниво и постои можност за нивна злоупотреба, на штета на транспарентноста и учеството на пошироката јавност. Моментално се дискутира за можноста за усвојување на нови постапки. Што се однесува до постојните постапки, скратената постапка со една фаза, предвидена е да се користи само во случај на предлог закони кои не се "сложени и обемни", но постои тенденција на тврдење дека законите не се сложени, ниту обемни, со цел да се скрати дебатата и забрза нивното донесување. Од друга страна, постои неподготвеност за употреба на проширената постапка, која овозможува широко учество на јавноста во целокупниот процес. Како што потенцираа двајца од нашите соговорници, постојат сосема доволно можности, согласно постојниот Деловник за работа, да им се овозможи активно учество во законодавниот процес и на граѓаните и на останатите заинтересирани субјекти, но таквата можност многу ретко се користи²¹. Теоретски, постои можност граѓаните да учествуваат во работата на собраниските комисии, но во пракса, тоа се случува многу ретко. И покрај можноста што ја нуди Деловникот за работа на Собранието, граѓаните ретко добиваат покана да учествуваат во работата на собраниските комисии, при разгледувањето на некој предлог закон. Дали граѓаните ќе бидат поканети или не, зависи од Претседателот на комисијата. Краткорочно гледано, ваквите мерки можат да бидат успешни од аспект на брзо усвојување на предлозите, но тоа се случува само на сметка на создавање нови проблеми, од аспект на нивното спроведување. Големата брзина на донесување, може да биде на штета на општата прифатливост и одобрување од страна на јавноста.

Понекогаш законите се менуваат во последен момент, но, таквите измени не се интегрираат соодветно во самиот законски текст. Законот за слободен пристап до јавни информации, на пример, бил изменет во последен момент, поради критиките, меѓу другите и од Институтот отворено

²¹ Беличанец и Градишки–Лазаревска, "Влијанието на граѓаните врз процедурата за донесување на закони".

општество – Фондација Сорос, но законот не бил повторно разгледуван и измените не биле соодветно интегрирани. Ни беше кажано, дека ова воопшто не е невообичаена пракса.

Постојат само ограничени ефективни можности, самите граѓани да иницираат усвојување на одреден закон. Ова е последица, како на многу високо поставениот праг (10.000 избирачи), кој многу тешко се постигнува во пракса, така и на фактот, што иницијаторите во таквите случаи, ги немаат потребните ресурси за изготвување на легислативата. Ни беше посочен примерот, на предлогот за донесување на Закон за лица со посебни потреби, кој бил усвоен од Собранието, но нацртот на истиот не бил изготвен во рамки на предвидениот временски рок, главно поради тоа што иницијаторите ги немале неопходните ресурси за таа цел. Едно од можните решенија за овој проблем, би било, Владата да го превземе на себе изготвувањето на предлог законот, кој веќе го добил неопходното одобрение, или пак Собранието да основа сопствено одделение за изработка на закони.

Многу закони не се спроведуваат, или пак нивното спроведување се одлага. Веќе е станато вообичаено, примената и спроведувањето на законите да се одлага, на пример, затоа што неопходната административна структура, не е сеуште воспоставена или пак поради тоа, што сеуште не се донесени потребните подзаконски акти. Ова може да доведе до "правен вакуум", кога во пракса не се применува ниту претходно важечкиот закон, ниту пак новиот закон. Драматичен пример за тоа, е Законот за судови и Законот за управни спорови, со кои, надлежноста на Врховниот суд за разгледување на одлуките во управните спорови, се префрли на новиот Управен суд, кој сеуште не е основан, така што сегашната ситуација не дава никаква можност за судско разгледување на конечните одлуки донесени во управните постапки.

Постои недостаток на консолидација. Ни беше кажано, дека пристапот до поединечните закони не претставува проблем, но, постои недостаток на службени, консолидирани, односно пречистени верзии на законите, кои во

меѓувреме, во голема мерка биле изменувани и дополнувани, што ги присилува правниците и сите останати, да се потпираат на нешто, што ни беше опишано како “неофицијални пречистени верзии”. Кога се изготвуваат пречистени текстови на законите, понекогаш нивните членови и одредби го менуваат бројот, што евентуално може да предизвика забуна.

Не постои систематска процена за тоа, до кој степен, соодветниот законски акт, успеал да ги исполни и задоволи предвидените цели. Во Прирачникот за креирање на политики се препорачува, по стапувањето на сила на одреден закон, соодветното министерство да врши следење на неговото спроведување, како подготовка и увод за подоцнежната оценка за ефективноста на политиката која се реализира преку законот. Сепак, ваквото следење и оценка ретко се случуваат на било каква систематска основа. Недостатокот на ресурси, е најчесто наведуваната причина, за недостатокот на систематско следење и оценка.

7. ПРЕПОРАКИ

Можат да се усвојат и применат неколку стратегии, со цел, да се подобри квалитетот на законодавството, во зависност од околностите во соодветната земја. Во продолжение се прикажани неколку од нив, за кои сметаме, дека се најсоодветни во случајот на поранешната југословенска Република Македонија:

Подготовката на предлог законите мора да се заснова на ефективен процес на креирање на политики. “Веројатно, најкорисниот чекор, за подобрување на квалитетот на законодавството, би се состоел во препознавање на фактот, дека креирањето на политиките претставува клучен вовед во изготвувањето на законите”²². Мора да се сфати, дека формулирањето политики и изготвувањето на законски акти, претставуваат два различни процеси и дека процесот на изготвување закони, треба да произлегува и следи од дефинираните политики, а не да служи како негова замена. Ефективното креирање политики подразбира воведување на

²² *Ibid.*, точка 3.2.

модерни техники за креирање политики, вклучувајќи анализа на политиките и соодветна анализа на ефектите од усвоените закони; прифаќање на поумерен и поекономичен пристап, кон употребата на законодавството, како средство за остварување на целите на политиките и воведување на систем на верификација на политиките, кој, доколку се примени еден посистематски пристап, "на површина ќе ја истурка потребата, изборот на политиката и развојот на истата, да се третираат како два посебни процеси"²³.

"Регулаторната рамка" треба да биде комплетирана. Рамка постои, но таа е непотполна. Има посебна потреба од утврдување на насоки за прашања, како што се постапките кои треба да се следат во различни фази од процесот на изготвување на законите, единствени правила во однос на примената и функционирањето на посебните видови законски одредби, како и стандардни барања и услови, во однос на формата, терминологијата и стилот, во кој се изготвуваат законските акти и вршење на различни видови проверки (преку листи за проверка- checklists), како почетна точка за еден систематски пристап, кон поединечните фази на процесот и како помош на процесот на разгледување и контрола на завршената работа, во секоја поединечна фаза. Ваквите насоки треба да бидат дефинирани од Владата и одобрени од Собранието, не оставајќи нималку простор за сомневања, во однос на стандардите, кои се очекуваат од македонското законодавство.

Мора да се обезбеди доволно време за изготвување на соодветни законски предлози. Постои една софистицирана рамка на законодавно планирање, надополнета со свесност за некои од факторите, кои можат да влијаат врз способноста на Владата за реализација на законодавната програма (види погоре). Истовремено, Владината програма е доста амбициозна, посебно во однос на усвојувањето на законодавството на ЕУ. Од клучна важност, е разбирливиот притисок за постигнување резултати, да нема негативни последици врз времето, кое стои на располагање за изготвување на законски предлози, како и за консултации со сите заинтересирани субјекти. "Претераното брзање, предизвикано поради

²³ *Ibid.*, точка 3.2.1.

потребата за исполнување на краткорочните политички цели, е важен фактор, кој резултира во донесување непотполни и лоши закони”²⁴.

Мора да се подигне нивото на транспарентност и инклузивност во законодавниот процес. Треба да постојат консултации со власта и со сите надворешни, заинтересирани субјекти, како во текот на креирањето на политиките, така и подоцна, по изготвувањето на предлог законот, за што мора да се предвиди доволно време. Драстично мора да се подобри, особено, консултативниот процес со заинтересираните страни, чии интереси се засегнати.

Мора да се подобрат специјализираните ресурси во рамки на законодавниот процес. Изготвувањето закони, согласно пропишаните стандарди бара не само усвојување и почитување на стандардните барања и услови за изработка на закони, туку исто така и постоење на доволна експертиза за тие цели, за која пак ќе бидат потребни инвестиции за соодветен избор и обука на правници кои ја имаат потребната способност и интерес да ја превземат таквата задача. Ова може да се реализира преку една општа правна едукација или пак по пат на специјализирана обука.

Законите усвоени од страна на Собранието треба да претставуваат интегрирана целина, а не серија на суштински неповрзани законски одредби, при што исто така треба да се обрне внимание и да се стави поголем акцент на обезбедувањето конзистентност и избегнување на меѓусебно спротивставени и конфликтни законски одредби. Кога се изготвува закон, со кој се уредува некоја конкретна област, потребно е да се погледнат сите закони, кои се бават со истата област, со цел да се провери нивната усогласеност и да се направат соодветни измени и дополнувања за да се избегнат било какви можни судири во законодавството.

Треба да се преиспита и делокругот и опфатот на подзаконската регулатива, со цел да се постигне едно усогласено разбирање за

²⁴ ОЕЦД, *Изготвување закони и регулаторен менаџмент во централна и источна Европа*, Документи на Сигма: Број 18 OCDE/GD (97)176, точка 3.1.

опфатот и ограничувањата на подзаконската регулатива. Изготвувањето на подзаконските акти, треба да се третира со подеднаква важност, како и работата на примарното законодавство.

Треба да се воспостави ефективен систем за верификација на законодавството. Националната програма за усвојување на законодавството на Европската Унија, предвидува зајакнување на улогата на Секретаријатот за законодавство, со цел да се обезбеди поквалитетно законодавство, стандардизација на "номо-техниките" (односно техниките за изготвување на нови законски текстови) и усогласеност со правото на Европската Унија²⁵. Како еден дел од овие напори, постоечките проверки треба да се зајакнат и прошират, така да ги опфатат и оперативните карактеристики на легислативата, како и прашањата на придржување кон правните норми и правната форма, јасноста и сеопфатноста на предложените нацрт закони. Треба да се воспостави и систем за гаранција на јазичниот квалитет на законите, за да се избегнат терминолошки и граматички проблеми и да се одржи интегритетот и постојаноста на јазикот што се користи. Ова е особено важно во тековниот контекст на усогласувањето со законодавството на ЕУ и превземањето на многу нови термини во македонскиот правен систем. Дополнително, имајќи предвид дека сите закони се преведуваат на албански јазик, мора да се организира проверка во однос на квалитетот на овие преводи. Треба да се обезбеди и проверка на квалитетот на преводите на меѓународните спогодби, ратификувани од Собранието, со посебно предвидена процедура за корекција на грешките во преводот.

Треба да се подобри координацијата помеѓу Владата и Собранието. Треба да се воведат законодавно програмирање и планирање на ниво на Собранието. Треба да се воведат соодветни процедури во Собранието за да може да се гарантира остварливоста и соодветното спроведување на плановите и управување со законодавниот процес. Во најмала рака, Владата би требало да ја поднесува својата Годишна програма за работа до Собранието.

²⁵ страна 9.

Постоечките законодавни постапки треба да се ревидираат, како што тоа е предложено, како дел на една сеопфатна ревизија на Деловникот за работа на Собранието. Можноста за злоупотреба, која ја овозможуваат постојните процедури, треба да се прекине, на пример преку решавање на прашањето, за тоа што навистина се подразбира под помалку сложен или обемен предлог. Исто така, опфатот и степенот на примена на Бадинтеровото начело, треба да бидат договорени. Крајната цел треба да биде еден потранспарентен и сеопфатен законодавен процес, каде пратениците, парламентарните комисији, но и граѓаните, ќе имаат шанса да се вклучат во законодавниот процес, или со други зборови, каде Владата нема да го поседува единствениот монопол врз законодавството и каде и надворешните групи и поединци, ќе учествуваат во изготвувањето на законите, преку ефективен консултативен процес и каде сите предлози, ќе бидат предмет на ефективно и детално разгледување и анализа.

Треба да се подобри пристапот до легислативата. Постои потреба од навремено објавување на сите поединечни предлози за донесување, како и закони, од обезбедување на корисни објаснувачки информации и редовна консолидација, односно, изработка на пречистени текстови на усвоените законски акти. Со цел, да се избегнат евентуални забуни, треба да се задржи постојното нумеричко означување (или пак треба да се воведат референтни табели). Пристапот до предлог законите, треба да е едноставен, а постојната легислатива треба да се консолидира и повеќе да се ориентира кон корисниците и нивните потреби.

Конечно, треба да се изврши и евалуација, односно процена на постојното законодавство. Сметаме дека тоа би требало да го вклучува следново: "пост-законодавен надзор" на спроведувањето, функционирањето и ефективноста на одредени важни законски акти, подвлекувајќи дека одговорноста на Владата и Собранието не завршува со самиот акт на усвојување на легислативата; постапки за редовни измени и дополнувања, врз основа на соодветни евалуации; и систематска ревизија на постојните закони.

Прилог 1. Список на соговорници:

Собрание

Г–дин Жарко Денковски	Генерален секретар на Македонското Собрание
Г–ѓа Снежана Гушева	Државен советник во Македонското Собрание
Г–ѓа Анита Огњановска	Шеф на кабинет на Генералниот секретар на Македонското Собрание
Г–дин Марјан Маџовски	Шеф на кабинет на Претседателот на Македонското Собрание
Г–ѓа Лилјана Ивановска	Раководител на сектор во Македонското Собрание
Г–ѓа Благородна Дулиќ	Пратеник, Претседател на Законодавно-правната комисија во Македонското Собрание
г–ѓа Маја Ермилова Левкова	Раководител на сектор во Македонското Собрание

Влада

Г–дин Сали Сали	Државен советник, Генерален секретаријат на Владата
Г–ѓа Лилјана Костиќ	Државен советник, Генерален секретаријат на Владата
Г–ѓа Сузана Никодијевиќ Филиповска	Раководител на сектор, Генерален секретаријат на Владата
Г–дин Нуман Лимани	Државен секретар, Министерство за правда
Г–дин Никола Прокопенко	Раководител на одделение, Министерство за правда
Г–дин Димитар Тодевски	Државен советник, Министерство за финансии
Г–ѓа Тања Костовска	Соработник, Министерство за финансии
Г–ѓа Ана Ангеловска	Соработник, Секретаријат за европски прашања
Г–ѓа Маја Фузевска	Соработник, Секретаријат за европски прашања

Г-ѓа Лила Пејчиновска Миладиновска	Секретар, Секретаријат за законодавство
Г-ѓа Евица Димоска	Државен советник, Секретаријат за законодавство
Г-ѓа Лилјана Митевска	Државен советник, Секретаријат за законодавство
Г-дин Горан Цветковски	Раководител на правен сектор, Агенција за државни службеници

Уставен суд

Г-дин Махмут Јусуфи	Претседател на Уставен суд
---------------------	----------------------------

Меѓународни организации

Г-ѓа Афердита Хаџијаха Имери	Програмски службеник, УНДП
Г-ѓа Кети Стермер	Виш советник за демократија, УСАИД
Г-ѓа Нена Ивановска	Правен координатор, ДПК Консалтинг
Г-дин Џозеф Трафиканти	Главен раководител на Проектот за модернизација на судството во Република Македонија, ДПК Консалтинг
Г-дин Крис Хеншо	Национален директор, Национален демократски институт, Канцеларија во Скопје
Г-дин Скот Геслер	Програмски директор, Национален демократски институт, Канцеларија во Скопје
Г-дин Патрик Паке	Прв секретар, Делегација на Европската комисија во Скопје
Г-ѓа Марина Курте	Советник за европска интеграција и правни прашања, Делегација на Европската комисија во Скопје
Г-дин Дејвид Фалкон	Советник за политики, Фонд за глобални можности за повторно обединување на Европа
Г-ѓа Магдалена Шалдева	Национален консултант, Фонд за глобални можности за повторно обединување на Европа
Г-ѓа Магдалена Макревска	Раководител на проект, Европска агенција за реконструкција

Г-ѓа Мириам Фукс	Раководител на програма, Европска агенција за реконструкција
Г-ѓа Јасминка Варналиева	Специјалист за развој на приватниот сектор, Светска Банка – Македонија
Г-дин Томас Мејер	Раководител на Регионалниот фонд, ГТЗ
Г-ѓа Вероника Ефремова	Координатор на Правната програма, ГТЗ

НВО сектор и експерти

Г-ѓа Наташа Постоловска	Полио плус НВО
Г-дин Кире Миловски	Младински образовен форум НВО
Г-дин Александар Стојановски	Младински образовен форум НВО
Г-дин Бранко Аџи Гогов	Женско лоби НВО
Г-ѓа Даниела Димитриовска	Женско лоби НВО
Г-ѓа Марија Гелевска	ЕСЕ НВО
Г-ѓа Росана Поповска	МОСТ НВО
Г-дин Дарко Алексов	МОСТ НВО
Г-дин Владимир Мишев	Институт за демократија, солидарност и граѓанско општество НВО
Г-ѓа Татјана Трендафилова	Институт Евро Балкан НВО
Г-ѓа Рената Дескоска Треневска	Правен факултет Јустинијан Први, Скопје
Г-ѓа Ана Павловска Данева	Правен факултет Јустинијан Први, Скопје
Г-дин Јетон Шасивари	Универзитет на Југоисточна Европа, Тетово
Г-дин Темелко Ристевски	Катедра за социјални науки, Европски универзитет, Скопје
Г-дин Зоран Гавриловски	Ресурсен центар за граѓанско општество НВО
Г-ѓа Неда Корунска	Институт отворено општество Македонија (Сорос) НВО

Прилог 2. Прашалници во врска со законодавниот процес

Општи прашања за законодавниот процес – Извршна власт

1. Дали Вашето министерство има сопствен, специјализиран оддел, задолжен за изготвување на закони? Доколку таков оддел не постои, кој е задолжен за изготвување на законите? Доколку тоа се правниците вработени во Министерството, дали нивниот опис на работното место, ја содржи и оваа конкретна задача? Дали искуството во изработка на предлог законски текстови, претставува предност при аплицирањето на потенцијалните кандидати за овие работни места?
2. Дали досега имате ангажирано надворешни консултанти, за потребите на изготвување на одредени законски проекти? Ако одговорот е позитивен, од каде доаѓаа поголемиот број од нив? (на пример: меѓународни консултанти / донаторски агенции, научната јавност, невладини организации) На товар на чиј буџет паднаа трошоците за нивниот ангажман?
3. Дали е вообичаено, во изработката на еден законски акт, да учествува повеќе од едно лице? Дали лицата што работат на изготвување на примарната легислатива, работат како членови на тимот од Министерството, кој вклучува и лица, одговорни за креирање на генералните политики?
4. На кој начин се врши следење и контрола на квалитетот на законските текстови? (на пример, преку надзорни органи)
5. Кој е задолжен за изготвување на подзаконските акти? Дали се тоа истите лица, кои работеле и на изготвување на примарната легислатива?
6. На кој начин се изготвуваат годишните планови во сферата на законодавството? Кој е задолжен за координација на работата на министерствата во законодавната сфера, со активностите на Владата/Претседателот на владата?
7. На кој начин се носат одлуките, за отпочнување со работа на конкретен законски проект? Дали тоа се прави на министерско или владино ниво?
8. На кој начин државната управа, колективно, ги утврдува своите приоритети во однос на евентуалните нови, предложени законодавни проекти?
9. Дали се утврдуваат прецизни временски рокови, за изготвување на секој поединечен нацрт закон (исто така, познати како "предлог закони")? Кој и на кој начин, го следи и контролира придржувањето кон истите?

10. Дали секој предлог на закон, пред да биде испратен на разгледување во Собранието, мора да биде одобрен од страна на Владата?
11. Дали некој врши контрола и потврдување на усогласеноста на предложените решенија или насоки во однос на политиките, со одредбите на Уставот, во фазата на креирање на политиката и законодавниот процес? Ако одговорот е позитивен, на кој начин се врши тоа?
12. Дали некој врши контрола и потврдување на усогласеноста на предложените решенија или насоки во однос на политиките, со барањата предвидени во постоечкиот закон, во фазата на креирање на политиките и законодавниот процес? Ако одговорот е позитивен, на кој начин се врши тоа?
13. Дали се вршат проверки за тоа, дали новиот законски акт е воопшто потребен, затоа што конкретното прашање можеби е регулирано во некој друг важечки закон или преку некој друг алтернативен инструмент (на пример: административни мерки, подигање на свеста на општата јавност, итн.)? Во кои случаи може да биде донесена одлука, дека конкретното прашање може да се разреши, со помош на некој друг алтернативен инструмент? На кој начин се носи таквата одлука? Кои фактори се земаат предвид притоа?
14. Дали се користат надворешни советници, во процесот на креирање на политиките? Ако е така, во кои случаи?
15. Дали сметате дека консултациите со заинтересираните страни, можат да се користат во процесот на креирање на генералните политики?
16. Дали креирањето на политиките и изготвувањето законски акти, се два различни и независни процеси? Дали на истите акти, работат различни оддели или тоа го прави еден ист тим? Ако на тоа работат различни групи на поединци, во која фаза на процесот, се вклучуваат луѓето што конкретно работат на изготвувањето на законскиот акт? На кој начин овие лица се информираат за утврдените политики?
17. На кој начин се реализира и одвива процесот на изготвување закони? Кои се вообичаените фази, низ кои минува изготвувачот на законскиот акт? Според Вашето мислење, дали постојат можности за одредени подобрувања? Ако одговорот е позитивен, што е она што би требало да се стори?
18. На кој начин се врши проверка на усогласеноста на нацрт законскиот акт со одредбите на Уставот, во текот на различните фази на изготвување на законот? Според Вашето мислење, дали постојат можности за одредени подобрувања? Ако одговорот е позитивен, што е она што би требало да се стори?
19. На кој начин се врши проверка на усогласеноста на нацрт законскиот акт со предвидените услови во постојниот закон, во текот на различните фази на изготвување на законот? Според Вашето мислење, дали постојат

можности за одредени подобрувања? Ако одговорот е позитивен, што е она што би требало да се стори?

20. На кој начин се врши проценка на трошоците? Дали проценката се врши само во однос на ефектот врз државниот буџет, или пак и во однос на буџетите на некои други субјекти (на пример: локалната самоуправа, автономни единици)? Дали овие субјекти учествуваат во процесот на консултации? Според Вашето мислење, дали постојат можности за одредени подобрувања? Ако одговорот е позитивен, што е она што би требало да се стори?
21. Дали се случува, тимови на службеници од повеќе од едно министерство, да работат заеднички на изготвувањето на некој законски акт? На кој начин се координира таквиот процес? Во таков случај, кој и на кој начин, го следи напредокот во процесот на изготвување на законот?
22. Дали сите заинтересирани страни, се консултираат во текот на процесот на изготвување на законите? Ако одговорот е позитивен, во кои случаи и како се прави тоа?
23. На кој начин е организиран процесот на консултации? Според Вашето мислење, дали постојат можности за одредени подобрувања? Ако одговорот е позитивен, што е она што би требало да се стори?
24. Кога завршуваат обврските на лицата што работеле на изготвувањето на законот, од аспект на самиот процес на изготвување на истиот? Дали лицата, кои се одговорни за подготовката на законот, вршат и проверка на сите нацрт верзии, од истиот законски текст?
25. Кои се формалните чекори во постапката на подготовка на подзаконските акти? Дали тие се разликуваат во зависност од видот на подзаконскиот акт, кој е предмет на разгледување или подготовка?
26. Кој одлучува за тоа, дали има потреба од изготвување на подзаконски акти, за потребите на спроведување на примарната легислатива? Дали за одредени прашања е потребна колективна согласност на Владата, пред да се пристапи кон истото?
27. Дали се случува, подзаконските акти да се изготвуваат паралелно и во рамки на истиот процес на изготвување на примарната легислатива, со која истите се поврзани?
28. Кој е одговорен за креирање на политиките, од аспект на изработката на подзаконските акти? Дали тоа би била истата група на поединци, кои работеле на креирањето на политиките, во однос на примарното законодавство?
29. Дали се вршат консултации со сите заинтересирани субјекти?
30. До кој степен, лицата кои работеле на изготвување на првичната верзија на законот, можат да се вклучат во работата на евентуалните измени и

дополнувања на истиот, кои дополнително се разгледуваат во Собранието?

31. Што содржи вообичаената презентација на предлог законот од страна на лицето известител, пред членовите на собраниската комисија? Кој вообичаено се предлага да изврши презентација на предлогот на закон? Дали е тоа едно од лицата, кои работеле и на неговата изработка?
32. Дали службени претставници од министерството, кое го изготвило предлогот, го следат напредокот на истиот низ собраниската постапка? На кој начин се прави тоа?
33. Доколку Владата донесе заклучок, дека одреден предлог, кој во моментот се наоѓа во собраниска процедура, треба да биде дополнет или изменет, дали самото министерство, кое го изготвило и првичниот предлог, може да ги изготви неопходните измени и дополнувања и истите да ги достави до Собранието? Ако е тоа можно, на кој начин се реализира?
34. Кое одделение во рамки на Министерството, е задолжено за водење на централен регистар на важечкото законодавство? Дали централниот регистар е компјутеризиран?
35. Дали постои база на податоци, која ги содржи сите закони? Кој има пристап до ваквата база на податоци? Дали истата содржи и предлози на закони, односно закони во фаза на изготвување или донесување?
36. Дали Вашето Министерство има моментален пристап до целокупната легислатива, која е поврзана со работата на истото? Дали вработените, кои работат на изготвување на нови законски предлози во Вашето Министерство, имаат целосен пристап до комплетната легислатива?
37. Дали постојат групи или поединци, кои имаат право да добиваат бесплатни примероци од законодавните акти (на пример: судии, адвокатски комори, различни здруженија итн.)?

Прашања во врска со законодавниот процес – Собрание

1. На кој начин се изготвува и дефинира законодавната агенда?
2. На кој начин се подготвуваат и дефинираат дневните редови за работата на собраниските комисии? Дали за истите се известуваат надворешни субјекти? Кој може да присуствува на нивните седници?
3. На кој начин се реализира процесот на изготвување на еден законски предлог? Кои се вообичаените чекори, низ кои минува изготвувачот на законскиот акт? Според Вашето мислење, дали постојат можности за одредени подобрувања? Ако одговорот е позитивен, што е она што би требало да се стори?

4. На кој начин се врши проверка на усогласеноста на предлогот на закон со Уставот, во текот на различните фази на изготвување на законот? Според Вашето мислење, дали постојат можности за одредени подобрувања? Ако одговорот е позитивен, што е она што би требало да се стори?
5. На кој начин се врши проверка на усогласеноста на предлогот на закон со предвидените услови во постојниот закон, во текот на различните фази на изготвување на законот? Според Вашето мислење, дали постојат можности за одредени подобрувања? Ако одговорот е позитивен, што е она што би требало да се стори?
6. На кој начин се врши проценка на трошоците? Дали проценката се врши само во однос на ефектот врз државниот буџет, или пак и во однос на буџетите на некои други субјекти (на пример: локалната самоуправа, автономни единици)? Дали овие субјекти учествуваат во процесот на консултации? Според Вашето мислење, дали постојат можности за одредени подобрувања? Ако одговорот е позитивен, што е она што би требало да се стори?
7. Дали сите заинтересирани субјекти се консултираат во текот на процесот на изготвување на законите? Ако одговорот е позитивен, во кои случаи и како се прави тоа? На кој начин е организиран консултативниот процес? Според Вашето мислење, дали постојат можности за одредени подобрувања? Ако одговорот е позитивен, што е она што би требало да се стори?
8. Кога завршуваат обврските на лицата, што работеле на изготвувањето на законот, од аспект на самиот процес на изготвување на истиот? Дали лицата, кои се одговорни за подготовката на законот, вршат и проверка на сите нацрт верзии од истиот законски текст?
9. Кој ги изготвува измените и дополнувањата, кои се доставуваат за усвојување до Собранието? До кој степен, во тој процес можат да се вклучат и лицата, што ја изготвиле првичната верзија на законскиот текст?
10. Што содржи вообичаената презентација на предлог законот од страна на лицето известител, пред членовите на собраниската комисија? Кој вообичаено се предлага да изврши презентација на нацртот? Дали тоа е едно од лицата, кои работеле и на неговото изготвување?
11. Дали службени претставници од министерството, кое го изготвило предлогот, го следат напредокот на истиот низ собраниската постапка? На кој начин се прави тоа?
12. Доколку Владата донесе заклучок, дека одреден предлог, кој во моментот се наоѓа во собраниска процедура, треба да биде дополнет или изменет, дали министерството, кое го изготвило и првичниот предлог, може да ги изготви неопходните измени и дополнувања и истите да ги достави до Собранието? Ако е тоа можно, на кој начин се реализира?

13. Во кои случаи Собранието бара мислење и се советува со други службени лица, експерти или претставници на општата јавност, во процесот на разгледување на одреден законски предлог? Колку често се случува тоа?

Прилог 3. Меѓународна помош за зајакнување на законодавниот процес и регулаторната реформа

Во овој прилог е даден опис на донаторите и програмските активности во релевантните области, кои се реализираат од страна на други меѓународни субјекти. Меѓународните субјекти се прикажани според редоследот согласно средбите одржани со нив.

Мониторинг мисија на ОБСЕ во Скопје

<http://www.osce.org/skopje/>

Мисијата на ОБСЕ во Скопје, беше обемно вклучена во поголем број активности, проекти и иницијативи, во поддршка на правниот и политички систем на Македонија. Постои еден долг список на проекти на Мисијата, кои во себе содржеле законодавни компоненти и техничка помош во процесот на изготвување закони. Исто така, Мисијата често пати имаше и свои претставници во работни групи, во јавни дебати и во одреден број случаи, даваше свои коментари, сугестии и анализи.

Мисијата учествуваше во изготвувањето на некои законски предлози во неколку различни области. Најистакнати примери се изготвувањето на новиот Закон за полиција (и некои од дополнителните прописи) и измените и дополнувањата на кривичното законодавство (како процесното, така и материјалното), како што се новите законски одредби за трговија со луѓе (вклучувајќи го и Законот за странци, стандардните оперативни постапки и други подзаконски акти), семејно насилство, укинување на затворската казна за клевета преку медиумите, заштита на сведоци, мерки за следење на комуникациите, борба против корупцијата и организираниот криминал (ратификација на Протоколот од Палермо), Закон за малолетничка правда, Закон за соработка со меѓународниот кривичен трибунал за поранешна Југославија итн. Дополнително, во 2004 година, Мисијата го подржа и процесот на изготвување на новите амандмани на Уставот, а подоцна и на законите, кои произлегоа од истите, како што е новиот Закон за судовите, Законот за Судскиот совет, Законот за Народниот правобранител и

неодамна, Законот за Јавното обвинителство, Законот за Советот на јавни обвинители и Законот за плати на судиите.

Мисијата беше вклучена во изработката на Изборниот законик во 2006 година и од неодамна, во еден тековен проект, насочен кон подобрување на изборната законодавна рамка. Другите скорешни активности на Мисијата вклучуваа и помош во изготвувањето на законски акти и прописи во сферата на локалната самоуправа, Законот за еднакви можности меѓу мажите и жените и Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Приодот на Мисијата, секогаш кога учествува во законодавни интервенции, отсекогаш бил насочен кон унапредување на инклузивноста, транспарентноста и консултациите со експертите и јавноста во процесот на подготовка на закони. Покрај тоа, соодветното креирање политики, како процес кој претходи на изготвувањето закони, отсекогаш било негувано во односот со државната власт. Придонесот на Мисијата во законодавната сфера секогаш ги следи програмските цели на Мисијата и во одредени случаи се координира со Венецијанската комисија на Советот на Европа и ОДИХР.

Програма за развој на Обединетите Нации (УНДП)

<http://www.undp.org.mk/>

Програмата за развој на Обединетите Нации (УНДП) е присутна во поранешната југословенска Република Македонија од 1997 година. Програмата е целосно вкоренета во планот и програмата за развој на земјата и усогласена со заложбата на Република Македонија за интеграција во Европската Унија и исполнување на Милениумските развојни цели. Основниот акцент УНДП го става на три клучни области: (1) децентрализација и добро управување, (2) социјална вклученост и (3) животна средина. За разлика од земјите на ОБСЕ, УНДП своите активности не ги фокусира на давање поддршка на Собранието во земјата. УНДП му

помага на Секретаријатот за европски прашања во координацијата на донаторските активности (ве молиме погледенете го извештајот на:

<http://www.undp.org.mk/default.asp?where=focusarea&group=10>). УНДП вршеше и

следење и евалуација на изборната легислатива (особено во однос на гласање за други лица), што тие го идентификуваа како нивно единствено искуство со законодавството и процесот на подготовка и изработка на закони.

Во времето на нашата средба со нив, УНДП размислуваше за евентуално учество во еден проект, предложен од Владата, за поддршка на развојот на институт за јавна администрација, кој би бил задолжен за професионалниот развој на државните службеници. Не е сосема јасно што би вклучувал таквиот професионален развој, но меѓу другите државни службеници, тука би можеле да се вклучат и оние, кои работат во сферата на законодавството.

Европска Унија

<http://www.delmkd.ec.europa.eu/>

Иако поранешната југословенска Република Македонија стана кандидат за членство во ЕУ во декември 2005 година, Мисијата на ЕУ во Скопје функционира уште од јануари 1998 година. Мисијата на ЕУ има важна мониторинг улога во земјата и тоа не само од аспект на изготвувањето на Извештаите на ЕУ за напредокот на земјата.

ЕУ обезбедуваше и ќе продолжи да обезбедува, голема поддршка во различни области. Помошта од ЕУ досега, воглавно се обезбедуваше преку програмите ФАРЕ, КАРДС и преку Европската агенција за реконструкција. Помошта од ЕУ сега ќе продолжи да се реализира преку таканаречениот инструмент пред пристапување (ИПА), затоа што помошта која се обезбедува на овој начин, претставува дел од новосозданиот Инструмент за помош во фазата пред пристапување (ИПА). На интернет страницата на Мисијата на ЕУ во Скопје, е наведено дека "целта на ИПА, е да обезбеди прецизно насочена помош за земјите со кандидатски статус или земји, кои

се потенцијални кандидати за членство во ЕУ. За да се остварат предвидените цели, во секоја поединечна земја на најефикасен начин, ИПА се содржи од пет различни компоненти: помош за транзиција и градење институции; прекугранична соработка; регионален развој; развој на човечки ресурси и развој на руралните подрачја. За државите кандидати, мерките кои се однесуваат на регионалниот, руралниот и развојот на човечките ресурси, ќе бидат на располагање во рамки на соодветните компоненти, кои се дизајнирани за да помогнат во подготовката на кохезионите и земјоделски политики на ЕУ, по пристапувањето на земјата. Тоа бара земјата да ги поседува административните капацитети и структури потребни за превземање на одговорноста за раководење со понудената помош. Во случајот на потенцијалните земји кандидати за членство, таквите мерки ќе бидат спроведени преку компонентата за помош за транзиција и институционална изградба“. ИПА планот за 2007–2009 година, може да се погледне на интернет страницата на Мисијата на ЕУ.

(<http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/bilateral-relations/eu-assistance/IPA.htm>).

Што се однесува до законодавниот процес, ЕУ им помага на државните органи, во планирањето и секвенцирањето на процесот на пристапување – преку Спогодбата за европско партнерство, која укажува кои се приоритетните области според мислењето на ЕУ. Помошта од ЕУ за земјата, во врска со законодавството, воглавно беше ориентирана кон процесот на усвојување на политиките и законодавството на ЕУ. Вреди да се спомне и проектот на ЕУ, кој се бавеше со прашањето на Собранието и кој вклучуваше и елемент на твининг со словенечкиот парламент. Еден од резултатите од тој проект е и подготовката на новиот нацрт Деловник за работа на Собранието, чие усвојување, сеуште се очекуваше во моментот на изготвување на овој прилог.

Европска агенција за реконструкција

<http://www.ea.europa.eu/macedonia/macedonia.htm>

Европската агенција за реконструкција (ЕАР) се фокусира на реформите во неколку области. Приоритетите, кои беа идентификувани за следните

неколку години, вклучуваат и зголемување на независноста на судството и градење на потребните административни капацитети на судско – обвинителските институции и органите за прогон и спроведување на законот. ЕАР раководи со проекти, кои вклучуваат и основање на Академија за обука на судии и обвинители, проекти за спречување на перењето пари и заштита на личните податоци.

ЕАР издвои значителни ресурси за програмата за добро управување и граѓанско општество. На пример, во 2007 година, беше поддржана твининг програмата со холандското министерство за финансии, со цел, да се подобри внатрешната финансиска контрола на јавните фондови. Покрај тоа, твининг проектот обезбеди и помош во изготвувањето закони, за јавна внатрешна финансиска контрола, кои би биле усогласени со законодавството на ЕУ, а обезбеди и експертиза, совети и обука, во сферата на финансискиот менаџмент, контролата и внатрешната ревизија.

Бевме информирани и дека ЕАР го реализирал твининг проектот, помеѓу Собранието во Република Македонија и словенечкиот парламент.

Колку што нам ни е познато, не се превземани никакви конкретни активности и мерки, директно насочени кон подобрување на самиот процес на изработка на законодавни акти.

Агенција за меѓународен развој на Соединетите американски држави (УСАИД) – Национален демократски институт за меѓународни прашања (НДИ)

<http://macedonia.usaid.gov/>

<http://www.ndi.org/worldwide/cee/macedonia/macedonia.asp>

Агенцијата за меѓународен развој на Соединетите американски држави (УСАИД), спроведува програма за парламентарен развој. Партнер во спроведувањето на оваа програма е Националниот демократски институт за меѓународни прашања (НДИ). Целта на програмата е пружање поддршка на Собранието, политичките партии и граѓанските здруженија за

зајакнување на законодавните тела, како на национално, така и на локално ниво.

Всушност, НДИ соработува со Собранието веќе шест (6) години. Во текот на програмата, тие придонесоа за "отворање" на Собранието за јавноста, преку организацијата на отворени денови, како и за давање помош на работните тела, во организацијата и одржувањето на јавни седници и редовна комуникација на пратениците во Собранието, со нивната изборна единица. НДИ ја понуди својата помош и во однос на измените и дополнувањата на Деловникот за работа на Собранието. Очигледно е, дека НДИ соработува исклучиво со Собранието.

УСАИД беше вклучена во програми, насочени кон зајакнување на вештините на изработка на законодавството. Тоа вклучуваше и обука на Секретарот и Заменик секретарот на Законоодно-правната комисија. Програмата за обука резултираше и со изработка на прирачник за изработка на нови закони и студиска посета во Бостон, во Соединетите американски држави. И покрај тоа, по последната смена на власта, некои од тие обучени лица, ги напуштија тие позиции и започнаа со работа на други работни места.

УСАИД работи и на зајакнување на граѓанското општество, преку обемни и сеопфатни проекти. Поседува програма за поддршка на реформите и зајакнување на капацитетите на судовите и за обука на судството. Дополнително, УСАИД обезбедува поддршка и за политичките партии.

ОЕЦД – СИГМА Проект

https://www.oecd.org/document/4/0,3343,en_33873108_33873854_35045060_1111,00.html

Проектот Сигма на ОЕЦД, е добро познат по неговата работа на процена на законодавството. Сигма спроведе неколку проценки во земјите кандидати во тоа време, од централна и источна Европа, пред истите да се приклучат на ЕУ, во 2004 година.

Во поранешната југословенска Република Македонија, Сигма нема спроведено целосен и сеопфатен преглед и процена на законодавството, но ги подржува напорите за реформи во приоритетните области, преку нејзините активности на следниве проекти: Реформа на државните служби и координација и помош за јавната администрација (март 2007 година – во тек); Совети за измени и дополнувања на Законот за државни службеници (октомври 2004 – во тек, заедно со Министерството за правда на поранешната југословенска Република Македонија); Креирање политики и координација; Техничка помош за Секретаријатот на Владата (април 2006 – во тек); Финансиска контрола и надворешна ревизија; Контрола и ревизија на предпристапните фондови (февруари 2007 – во тек); Семинар за внатрешна ревизија и финансиска контрола, во врска со предпристапните фондови на ЕУ (јули 2006 година – во тек); Легислатива за јавни набавки и институционална подршка (март 2007 година – во тек); Помош во развојот на систем за јавни набавки (септември 2004 година – во тек). Во минатото, Сигма има извршено и Анализа на легислативата во сферата на јавните набавки (јуни 2003 – април 2004 година).

ДФИД РЈА Проект (Министерство за меѓународен развој на Обединетото Кралство)

“Проектот за поддршка на реформите на јавната администрација во Република Македонија” на ДФИД, кој беше долгорочен проект, кој дојде до својата формална завршница (неговата втора фаза) во март 2006 година, се фокусираше на градењето капацитети, во рамки на македонските државни органи, за координација на политиките и стратешко планирање. Беше насочен и кон градење на капацитетите на министерствата, потребни за исполнување на обврските во однос на Европската Унија и другите меѓународни организации. Уште една важна компонента на ДФИД РЈА проектот, беше подготовката и спроведувањето на Законот за државни службеници и помошта во развојот на македонската Агенција за државни службеници и превземањето на различните одговорности.

Општо земено, како резултат на имплементацијата на ДФИД РЈА проектот, Генералниот секретаријат при Владата се промени, од тело кое обезбедува само административна и логистичка подршка за Владата, во организација, способна да обезбеди суштинско планирање и подршка во креирањето политики. Како резултат на РЈА проектот, се изврши реорганизација на Генералниот секретаријат и тој сега ги вклучува и Секторот за планирање и надзор, како и Секторот за координација на политики. Овие сектори беа кадровски пополнети и сега нивната улога, е да ѝ помагаат на Владата да усвојува стратешки планови, да воспоставува врски помеѓу приоритетите и буџетот и да обезбеди, прашањата за кои се дискутира на седниците на Владата, да бидат подобро координирани и усогласени со владините приоритети.

Во процесот на имплементација на сите поединечни компоненти на проектот – беше обезбедена и помош за подготовка и измени на легислативата, како на пример, Законот за Влада, Деловникот за работа на Владата и Правилниците на Генералниот секретаријат. Дополнително, Проектот за РЈА вклучуваше и компонента за обука на лица вработени во Владата и голем број работилници за обука на вработените од ресорните министерства.

Светска Банка

www.worldbank.org/mk

Светската Банка (СБ) е сконцентрирана на обезбедување помош за потребите на стопанството и новите пазари во развој.

Во поранешната југословенска Република Македонија, акцентот беше ставен на регулаторното опкружување кое се однесува на деловното работење и странските инвестиции. Во 2005 година, СБ изготви обемен извештај во врска со правниот систем. Во извештајот беше даден опис на нивото на реализација на договорите и извршување на судските пресуди од гледна точка на евентуалните странски инвестиции. Извештајот ги потенцираше и проблемите со судството и доведе до изготвувањето на еден

реформски пакет, со посебен акцент на судството. Реформите започнаа со измените на Уставот.

СБ обезбедува техничка помош за правниот систем и правосудството во сферата на управните спорови (Проект за правна и судска имплементација и институционална подршка – LJIS), со цел да се подобри ефективноста на судството и севкупното деловно опкружување. Исто така, со програмата се зајакнаа капацитетите на министерствата, за спроведување на клучните закони. И покрај тоа што акцентот беше ставен на подобрување на состојбите за деловно работење и странски инвестиции, активностите во сферата на управните спорови се корисни, не само за деловното работење, туку и за самите граѓани, кои се директно под влијание на одлуките на администрацијата.

Уште еден важен проект, реализиран од страна на СБ, е проектот БЕРИС, кој започна во 2005 година. Проектот беше предвиден да се бави со прашањата, кои произлегоа од истражувањето спроведено од ФИАС (Советодавната служба за странски инвестиции), во кое беше посочено, дека најголемиот број од анкетираниите, сметаат дека нејасноста на постојните закони и прописи (72%), непостојаноста на законите и прописите (60%) и корупцијата во јавниот сектор (87%), се главните и мошне сериозни проблеми, кои негативно влијаат врз деловното опкружување во Република Македонија²⁶. Проектот БЕРИС, вклучуваше два главни елементи. Првиот елемент, беше таканаречената "регулаторна гилотина", со која требаше да се елиминираат сите непотребни прописи, дозволи и лиценци. За оваа цел, беше основан специјален сектор во рамки на Секретаријатот на Владата. До денешен датум, поништени и укинати се околу 2000 законодавни акти (закони и подзаконски акти). Преостанатата (важечка) легислатива, ќе биде евидентирана во компјутерски онлајн регистар. Секое поединечно бришење на законите бараше и соодветна оправданост, а целокупниот процес многу ангажман. Од трговскиот сектор, исто така, беше побарано мислење за законите, кои се од негов интерес. Овој процес требаше да заврши до септември 2007 година. Вториот елемент е поврзан со

²⁶<http://www.worldbank.org.mk/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/MACEDONIAEXTN/0..contentMDK:20551034~menuPK:304492~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:304473,00.html>

проценката на регулаторните (вклучувајќи ги и финансиските) ефекти. За да се обезбеди дека таквата проценка се врши за сите нови закони, беше ангажиран консултант од страна на СБ и поставен да работи во рамки на Секретаријатот на Владата. Задачата на консултантот, беше да помага во воведувањето на самиот концепт во пракса и да спроведува обука за таа цел. Воведувањето на проценката на регулаторните ефекти во врска со законите и прописите, во сферата на деловното работење, може да предизвика позитивни ефекти и во однос на другите обични прописи.

Што се однесува до функционирањето на самиот законодавен процес, СБ досега тоа го нема избрано како тема, на која би се фокусирале нејзините активности.

ГТЗ

<http://www.gtz.com.mk/>

Германското здружение за техничка соработка (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH), спроведува поголем број проекти за законодавни реформи, во регионот на југоисточна Европа, вклучувајќи ја и поранешната југословенска Република Македонија. Од состанокот со нив и од промотивниот материјал, општо земено, може да се заклучи дека програмите се однесуваат на законодавните реформи во економскиот сектор и правните реформи, во однос на хармонизацијата на националното законодавство со законодавството на Европската Унија.

Двете главни програми, на кои работи ГТЗ во поранешната југословенска Република Македонија, се пружањето помош во сферата на животната средина и за социјалните служби и услуги. ГТЗ обезбедува и советодавни услуги во врска со законодавниот процес и процесот на усогласувањето на законодавството со она на ЕУ, во рамки на процесот на пристапување кон ЕУ, хармонизација на легислативата со стандардите на ЕУ (погледнете <http://www.gtz-la.com.mk/>) и советодавни услуги за легислативата, во одредени стопански области. Еден од тие проекти е Отворениот

регионален фонд (ОРФ), кој ја покрива југоисточна Европа, вклучувајќи ја и Република Македонија.

Во време на одржаните состаноци, беа одобрени и дополнителни компоненти на овие програми и тоа: воспоставување на постдипломски студии и програми за правото на ЕУ во регионот (со взаемно признавање на завршените студии), обука во врска со правилата на UNICTRAL (Комисијата на Обединетите нации за меѓународно трговско право) и процена на регулаторните ефекти (заедно со Светската Банка). Во тоа време, ГТЗ работеше и на изготвувањето на Прирачник за нормативни техники, во соработка со Секретаријатот за законодавство при Владата (<http://www.sz.gov.mk/>). Овој прирачник сеуште не е достапен.

Од самиот состанок и од промотивниот материјал, може да се извлече заклучок, дека ГТЗ е активен во одреден број избрани и клучни области на реформите на законодавството, исто така, разгледувајќи и некои од специфичните аспекти на законодавниот процес, поконкретно, отвореноста и транспарентноста на законодавниот процес, вештини и познавања за изготвување на законските акти, но и нивното спроведување и извршување во пракса (што е од особена важност во деловниот сектор). Во програмата за законодавни реформи и во рамки на проектот за поддршка на процесот на усогласување на законодавството, никаде не се спомнува евентуалната компонента за креирање и формулација на политики. ГТЗ ја потврди потребата од обезбедување на дополнителна помош, не само за да се обезбеди хармонизација на законодавството, туку и за да се зајакнат институциите и да се обезбеди стабилност и соодветно спроведување на законите.

Институт отворено општество (ИОО) Фондација Сорос

<http://www.soros.org.mk>

Институтот отворено општество (ИОО) води Правна програма, која се фокусира на давање поддршка на судските реформи и помош за подобрување на слободата на информирање, борбата против корупцијата,

заштитата на човековите права и хармонизацијата на законодавството, со правилата и стандардите на ЕУ. Правната програма ги реализира своите активности, во соработка со Иницијативата за правда на Отвореното општество – Будимпешта и со други национални и меѓународни партнерски организации.

Од аспект на помошта за подобрување на слободниот пристап до информации, ИОО соработуваше со власта, на изработката на Законот за слободен пристап до информации. Во следните три години, подпрограмата за слобода на информациите, ќе се фокусира на следењето и спроведувањето на Законот за слободен пристап до информации и неговото подобрување. Активностите за слободен пристап до информации, ќе вклучуваат и зајакнување на капацитетите на оние што ги поседуваат информациите.

ИОО има и пет правници, кои работат во Министерството за внатрешни работи, на усогласување на законите со законодавството на ЕУ. Задачата на правниците лоцирани во Министерството, е да ја поддржат работата на Секторот за правни и кадровски работи, во процесот на развој на нормативни и правни прописи, кои се во рамки на надлежноста на Министерството, а кои произлегуваат од Стратегијата за реформи во полицијата и новиот Закон за полиција.

ИОО работи и на прашања поврзани со човековите права и ја имплементира програмата во соработка со пет други партнерски организации: Коалицијата "Сите за правично судење" од Скопје, Центарот за граѓанска иницијатива од Битола, Центарот за демократски развој од Тетово, Форумот за заштита на правата на Ромите "АРКА" од Куманово и "Избор" од Струмица. НВО мрежата обезбедува бесплатна правна помош, за наводните жртви на злоупотреба од страна на полицијата. Проектот се фокусира на незаконската употреба на сила од страна на полицијата и нуди помош, во развојот на ефективни механизми за заштита на правата на жртвите.

Правната програма на ИОО, вклучува и проект за транспарентност, отчетност и иницијативи за борба против корупцијата. ИОО работи на зајакнување на транспарентноста и отчетноста во работењето на централната власт и локалната самоуправа во одредени сектори. Приоритетните области, на кои ќе биде ставен акцентот на оваа програма, се прашањата на буџетирање, образование и правда, слобода и безбедност.

Во рамки на својата Правна програма, ИОО има работено на неколку различни закони, но досега се нема фокусирано на целокупниот законодавен процес.

Прилог 4. Основа за активностите на помош во законодавните реформи од страна на ОДИХР при ОБСЕ

Во земјите во транзиција²⁷, напорите да се подобри квалитетот и ефективноста на законодавството се помагаат на спорадичен и фрагментиран начин, со најразлично разбирање на постоечките концепти и широка типологија на активности, поврзани со таквите концепти. Не е сторено многу од аспект на дефинирање на методи за поддршка на таквите напори, а значајни ресурси се одвоени за потребите на градење или зајакнување на институциите, вклучени во законодавниот процес. Најсеопфатниот обид да се евидентираат сите законодавни практики во определен број земји и да се идентификуваат најважните прашања, кои треба да бидат разгледани, кога се креираат или ревидираат правилата и прописите, кои се однесуваат на самото изготвување на законите, беше направен во рамки на СИГМА програмата²⁸, односно заедничката иницијатива на Европската Унија и Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД)²⁹. Креирана во 1992 година, со акцент на земјите кандидати за членство во ЕУ³⁰, оваа програма, обезбеди поддршка за сите оние што носат одлуки и за јавните администрации, во нивните напори да ги модернизираат "системите за јавно управување". Во рамки на овој процес, во 1996 година, беше инициран проект, со цел, да им се помогне на земјите, да ја подобрат својата методологија и техники на изработка на законодавни акти³¹. Напорите за подобрување на квалитетот и ефективноста на законодавството добија поддршка, исто така,

²⁷ Терминот "земја во транзиција", општо земено, тука се однесува на земјите, кои минуваат низ еден сеопфатен процес на политичка и/или економска трансформација.

²⁸ СИГМА – Поддршка за подобрување на управувањето и раководењето, во централна и источна Европа.

²⁹ За повеќе информации во врска со оваа програма погледнете:

https://www.oecd.org/pages/0,2966,en_33638100_33638151_1_1_1_1_1_1,00.html (последен пат проверка е извршена на 15 март 2006 година).

³⁰ Десет од земјите со кои СИГМА, од 1996 година наваму, работеше на прашањата во однос на изготвување на законодавните акти и регулаторниот менаџмент, сега се држави членки на ЕУ. Од 2001 година, Програмата пружа помош и за земјите од Западниот Балкан, во градењето на нивните јавни институции и системи, во рамки на Процесот за стабилизација и асоцијација (ПСА) дефиниран со ЕУ.

³¹ СИГМА Документ број 18, *Изработка на закони и регулаторен менаџмент во централна и источна Европа* (1997) – ОЕЦД.

иако во помал обем, преку Проектот за подготовка на законодавство на Советот на Европа³².

Подолго време, основната цел на помошта од страна на ОДИХР при ОБСЕ, беше обезбедување *ad hoc* правна помош за поединечни законодавни акти, во самиот процес на нивно изготвување и разгледување. Правејќи го тоа, ОДИХР постојано забележуваше, дека причините за некои од слабостите идентификувани во текстовите, се поврзани со начинот на кој се раководи и уредува законодавниот процес. Затоа, на законодавците им беа понудени конкретни препораки во врска со процедуралните прашања, вклучувајќи ги и механизмите со кои се обезбедува транспарентност и сеопфатност на процесот и следење на имплементацијата на легислативата, со различен степен на успешност. Искуството покажува, дека најефективните закони се резултат на законодавен процес со кој се раководи како со една целина, кој функционира врз основа на сеопфатни, единствени и кохерентни правила и кој овозможува консултации со сите оние врз кои влијае самата легислативе или се одговорни за нејзиното соодветно спроведување во пракса. Постоеше очигледна потреба за една поширока анализа, вон поединечните делови од законодавството и дискусија со сите вклучени во процесот, со цел, да се добие една целосна слика за целокупниот законодавен процес во конкретната земја, вклучувајќи ја и структурата и интеракцијата помеѓу соодветните институции. Во овој потфат, посебно внимание беше посветено на концептот на "законодавна транспарентност", за кој поконкретно се говори во два клучни документи на ОБСЕ³³, земајќи ги предвид препораките или специјалните интереси, изразени во текот на дискусиите, кои се водеа за време на Состаноците на ОБСЕ за имплементација на хуманата димензија,

³² За повеќе информации во врска со овој проект погледнете: http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/Legal_co-operation/Law_making/ (последен пат проверка е извршена на 15 март 2006 година).

³³ *"Меѓу елементите на правдата, кои се од клучна важност за целосно изразување на вродениот дигнитет и еднаквите и неотуѓиви права на човечките суштества, се и (...) законодавството, усвоено на крајот од една јавна постапка, како и правилата и прописите кои се објавуваат, а кои всушност ги дефинираат условите за нивната применливост. Ваквите законски текстови мораат да бидат достапни за секого."* (точка 5.8 од Документот од состанокот во Копенхаген, на Конференцијата за хуманата димензија на Комисијата за безбедност и соработка во Европа, 1990 година). *"Законодавството треба да се формулира и усвои, како резултат на еден отворен процес, кој ја одразува волјата на народот, или директно, или преку неговите избрани претставници"* (точка 18.1 од Документот од состанокот во Москва, на Конференцијата за хуманата димензија на Комисијата за безбедност и соработка во Европа, 1991 година).

одржани во 2002, 2003 и 2004 година, како и за време на Семинарот за хуманата димензија на демократското управување, одржан во 2004 година. Покрај другите препораки, би било корисно да се потсетиме на следново³⁴:

- a. Мора да се обезбеди пристап до сите закони и законодавни документи, вклучувајќи ја и примарната легислатива и подзаконските акти, судските пресуди, предлог законите и законодавните планови и програми.
- б. Законодавните постапки треба да бидат отворени за јавноста.
- в. Транспарентноста во законодавниот процес, мора да се обезбеди на сите нивоа на управување, вклучувајќи го и нивото на локалната самоуправа.
- г. Консултациите со јавноста, мораат да бидат неизбежен елемент од законодавниот процес. Како законодавната, така и извршната власт, треба да ги охрабрат и поттикнат консултациите со јавноста.
- д. Постапките во рамки на Собранието, вклучувајќи ги и седниците на работните тела, треба да бидат отворени за јавноста.
- ѓ. Записниците и белешките од таквите состаноци, треба да ѝ бидат целосно достапни на јавноста. За оваа цел, можат да се користат читални за таа намена, или пак интернетот.
- е. Помошта, која ОДИХР ја пружа во сферата на законодавството, треба да обрне поголемо внимание врз ставовите и факторите, кои влијаат врз начинот, на кој се подготвуваат и изработуваат законите и да стави поголем акцент на унапредувањето на учеството на граѓаните во политичкиот процес, покрај нивното учество во изборите.
- ж. Соработката на ОБСЕ со законодавните тела, треба да се прошири. Треба да се изготви попис, односно евиденција на сите стандарди, поврзани со структурата, процедурите и праксата на демократските парламенти.
- з. Со цел, да се помогне зајакнувањето на демократската пракса и постапување, во парламентите на сите земји вклучени во програмата, ОБСЕ треба да помогне во развојот на нивните деловници за работа и правната рамка.
- с. ОДИХР треба да обезбеди помош за земјите учеснички во процесот, во

³⁴ Овие препораки се извадоци од оригиналните документи.

однос на воспоставување на законодавен процес, во рамки на децентрализирана државна структура, со акцент врз специфичностите на прашањата на применливост и остварливост, на локално ниво.

Прилог 5. Превод (неслужбен) на материјалите кои се доставуваат во прилог на предлогот на закон и на Образецот за проценка на фискалните импликации од Министерството за финансии

Република Македонија

Печат на Министерството предлагачи архивски број.

МИНИСТЕРСТВО ЗА _____

**ДО ГЕНЕРАЛНИОТ СЕКРЕТАР НА ВЛАДАТА НА РЕПУБЛИКА
МАКЕДОНИЈА**

НАЗИВ И ВИД НА МАТЕРИЈАЛОТ: _____

ВРСКА СО ВЛАДИНАТА ПРОГРАМА _____
Ве молиме посочете ја точната локација на овој материјал во Програмата. Ве молиме наведете доколку материјалот не може да се лоцира во Програмата

УСОГЛАСЕНОСТ СО ЧЛЕНОТ 68 ОД ДЕЛОВНИКОТ ЗА РАБОТА:
ДА _____ **ДЕЛУМНА** _____ **НЕ** _____

**ВЛАДИНА СЕДНИЦА НА КОЈА БИ ТРЕБАЛО ДА СЕ РАЗГЛЕДУВА
МАТЕРИЈАЛОТ:**

ДОВЕРЛИВОСТ НА МАТЕРИЈАЛОТ: _____

ИТНОСТ НА МАТЕРИЈАЛОТ: _____
Ве молиме образложете ја итноста

ПРИЛОЗИ:

ДАТУМ НА ПОДНЕСУВАЊЕ

ПОТПИС

Министер, државен секретар или овластено лице

УПАТСТВО ЗА ПОПОЛНУВАЊЕ

Печат и архивски број на Министерство предлагач

Република Македонија	Целосен назив на Министерството
Министерство за _____	Вид на материјал: закон, извештај, информација, одлука, резолуција итн. Ве молиме наведете го називот на материјалот и накратко опишете го предлогот.
ДО ГЕНЕРАЛНИОТ СЕКРЕТАР НА ВЛАДАТА	Ве молиме наведете, дали материјалот е во согласност со Програмата на Владата и повикајте се на неговата точна локација во рамки на Програмата. Доколку материјалот не се содржи во Програмата, Ве молиме наведете го тоа.
Вид на предлог _____	
Врска со програмата на Владата	
Усогласеност со Членот 68 од Деловникот	
Владина седница на која се предлага да се разгледува предлогот	
Доверливост на предлогот	
Итност на предлогот	
Прилози	
Датум	
Потпис	

Тука министерството предлагач треба да наведе дали материјалот е усогласен со другите ресорни министерства.

Република Македонија	Предлог од Министерството, во зависност од итноста, на која владина седница треба да се разгледува материјалот.
Министерство за _____	Дали материјалот треба да се разгледува на отворена или затворена седница на Владата.
Вид на предлог _____	Доколку материјалот е итен, Ве молиме образложете ја итноста.
Врска со програмата на Владата	Кои прилози се поднесуваат со материјалот.
Усогласеност со Членот 68 од Деловникот	Датум на поднесување на материјалот до Владата.
Владина седница на која се предлага да се разгледува предлогот	Задолжителен потпис на Министерот, Државен секретар или овластено лице.
Доверливост на предлогот	
Итност на предлогот	
Прилози	
Датум	
Потпис	

РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Министерство за _____

ОБРАЗЛОЖЕНИЕ

НАСЛОВ (како што е наведено во придружното писмо) _____

ПОТПИС: _____
(на Министерот, Државен секретар или друго овластено лице)

СКОПЈЕ, _____ 2003
(датум на поднесување на материјалот до Генералниот секретаријат)

1. **Краток преглед:** Кратки информации за Министерите, односно Владата, во врска со прашањето, кое Министерот предлагач бара од нив да го разгледаат и одлучат по истото.
2. **Други разгледувани решенија (аргументи за и против):** Кои други можни решенија биле разгледувани од страна на Министерот предлагач, давајќи ги клучните информации во врска со секое од нив, по можност со краток коментар од една до две реченици. Коментарот треба да ги содржи главните импликации, како за, така и против предлогот.
3. **Резултати од консултациите со ресорните министерства, други државни административни тела и организации:** Во овој дел, треба да се идентификуваат министерствата, невладините организации и другите целни групи, врз кои предлогот ќе има најголемо влијание и да се наведат оние, што биле консултирани и сеуште имаат нерасчистени прашања. Важно е ваквите мислења да се јасно и отворено презентирани во образложението. Забележете дека целта на овој дел, не е да се наведат сите министерства, кои го прифатиле предлогот, ниту пак да се даваат помалку битни коментари, кои не се од суштинска важност, туку од аспект на формата и изработката.
4. **Усогласеност со законодавството на ЕУ:** Имајќи го предвид фактот, дека министерствата и другите државни органи ја имаат основната одговорност во процесот на усогласување со законодавството на ЕУ, со ваквата изјава за усогласеност, тие го наведуваат начинот, на кој го извршиле усогласувањето, ЕУ мерките кои се транспонирани, степенот на хармонизација, податоци за преведување и користена техничка помош. Пополнувањето на овој формулар, треба да се направи во согласност со методолошките правила, кои се дадени во прилог на формуларот.
5. **Препорачано решение (со образложение):** Во овој дел, треба да се наведе предложеното решение и да се даде образложение, зошто е избрано предложеното решение, наспроти сите други можни опции. Секогаш кога тоа е можно, треба да се укаже на врската со стратешките приоритети и другите заложби на Владата и владини одлуки. Корисно е, доколку во овој дел се содржат и коментари во однос на економската исплатливост и ставот на јавноста, во однос на предлогот.
6. **Фискални импликации на предложените материјали:** Врз основа на ОПФИ, овој дел содржи информации за очекуваните трошоци, поврзани со предложеното решение и каде е тоа можно, содржи предлог за можниот извор на финансирање (на пример: сопствени средства на Министерството, буџетот за следната година, резерви итн.).
7. **Очекувани ефекти:** Кратко резиме на ефектите, што може да ги има ваквата одлука врз јавноста, целните групи, даночните обврзници, стопанството, вработеноста, животната средина итн. Ова резиме треба

да се заснова врз анализите и евентуалните квантитативни истражувања, кои се дел од пакетот материјали.

8. **Мислење на Секретаријатот за законодавство:** Тука треба да се наведе, дали материјалот бил разгледан и одобрен од страна на Секретаријатот за законодавство, во однос на неговата усогласеност со законодавството на ЕУ.
9. **Клучни елементи за информирање на јавноста:** Во овој дел, треба да се наведат неколку пораки, кои би можеле да се искористат при соопштувањето и/или објаснувањето на одлуката и причините зошто Владата се решила да ја донесе истата. Тоа е особено важно во случаите, кога се претпоставува дека одлуката нема да биде добро прифатена во јавноста.

ОБРАЗЕЦ ЗА ПРОЦЕНКА НА ФИСКАЛНИТЕ ИМПЛИКАЦИИ НА ПРЕДЛОГ ПРОПИСИТЕ И ОПШТИТЕ АКТИ ДОСТАВЕНИ ДО ВЛАДАТА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ЗА НИВНО УСВОЈУВАЊЕ

1. Назив на предлогот:	2. Министерство / орган на државна управа:				
3. Цел на предлогот:	4. Вид на предлог:				
5. Контакт лице и звање	6. контакт тел. / факс или е-пошта				
7. Активност:					
8. Вид на барање: <input type="checkbox"/> Регулатива во врска со ЕУ <input type="checkbox"/> Друга нова регулатива <input type="checkbox"/> Нова програма <input type="checkbox"/> Зголемување / намалување на постоечка програма <input type="checkbox"/> Прераспределба на средства помеѓу две програми <input type="checkbox"/> Спојување на две или повеќе програми					
9. Цел на барањето / предложената активност:					
10. Врска со владината програма:					
11. Фискални импликации:	(во илјади денари)				
		Тековна година	Втора година	Трета година	Четврта година
	А. Вкупни трошоци за предлогот Плати Стоки и услуги Капитал Трансфери Вкупно				
	Б. Одобрени средства за предлогот Плати Стоки и услуги Капитал Трансфери Вкупно				
	В. Промена (разлика) од одобрените средства (Б-А) Плати Стоки и услуги Капитал Трансфери Вкупно				
	Г. Распоживи средства од прелевање (од други активности или програми во органот) Плати Стоки и услуги Капитал Трансфери Вкупно				
	Д. Нето импликации на средствата на органот (В-Г) Плати Стоки и услуги Капитал Трансфери Вкупно				
	Ѓ. Зголемување / намалување на приходите				
	Е. Дополнителни извори на финансирање или споделување на трошоците Извор: _____				
	12. Нето зголемување / намалување на бројот на вработени во врска со предлогот				
	13. Какви гаранции, заеми или други вистински или можни обврски ќе произлезат за Владата (а кои не се наведени во точка 11 А до 11Е)				

ОБСЕ ОДИХР Документ за законодавството – Изработка на закони и регулаторен менаџмент во поранешната југословенска Република Македонија

14. Ако ова претставува барање за дополнителни средства во тековната фискална година или надвор од нормалниот циклус на подготвување на буџетот, дајте образложение	
15. Дата на завршување на проценката:	
16. Дата на поднесување на анализата до Министерството за финансии за добивање мислење:	
17. Дата на добивање одговор од Министерството за финансии:	
18. Измени побарани од Министерството за финансии:	
19. Одговор на министерството – предлагач:	
20. Одговор од Министерството за финансии:	
21. Дали мислењето на Министерството за финансии е дадено во прилог:	
Одобрено / Дата:	
_____	_____
Потпис на Државен секретар или Директор на орган	Ден / месец / год. Потпис на Министерот Ден / месец / година

Прилог 6. Статистички податоци

Извештајот за работата на Собранието на Република Македонија за периодот 2002–2006 година (www.sobranie.mk) ги содржи следниве информации, во однос на законодавната активност на Собранието, во текот на тој период:

- 809 закони биле ставени на дневен ред / поднесени до Собранието;
- 594 биле усвоени;
- 47 закони не биле усвоени, односно биле одбиени (45 од пратениците и 2 од страна на Владата);
- 24 предлог закони биле повлечени (14 од пратениците и 10 од страна на Владата);
- 116 закони не ја минале првата собраниска фаза;
- 8 закони не ја минале фазата на првичен нацрт предлог;
- 20 закони воопшто не биле разгледувани.