



ПРЕДИЗВИЦИ И ПРЕПОРАКИ ЗА ПОДОБРУВАЊЕ НА ЗАКОНОДАВНИОТ ПРОЦЕС

Скопје, јуни 2018 година



Оваа публикација е подготвена од страна на НДИ со поддршка на американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) и Фонд за фундаментални слободи на САД. Мислењата изразени во публикацијата *Предизвици и препораки за подобрување на законодавниот процес* им припаѓаат на авторите и не ги изразуваат ставовите на Агенцијата на САД за меѓународен развој или на Владата на Соединетите Американски Држави.

јуни 2018 година

СОДРЖИНА

ВОВЕД	3
1. ПЛАНИРАЊЕ И КООРДИНИРАЊЕ НА ПОЛИТИКИТЕ И НА ЗАКОНОДАВНИОТ ПРОЦЕС	6
1.1. Предизвици	6
1.1.1. Планирање и координирање на политиките	6
1.1.2. Квалитет на законодавен процес	6
1.2. Препораки	9
1.2.1. Планирање и координирање на политиките	9
1.2.2. Квалитет на законодавен процес	11
ПРИЛОГ 1: Табеларен приказ и дијаграм на креирање на политиките и на законодавниот процес	14
Табеларен приказ: Креирање на политиките и на законодавниот процес - клучни фази	15
Дијаграм: Креирање на политиките и на законодавниот процес - клучни фази	16
Донесување закон во редовна постапка во Собранието на Република Македонија	17
ПРИЛОГ 2: Листа на потенцијални проекти за поддршка на планирањето и за координирање на политиките, законодавниот процес и на квалитетот на законодавството	18

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

АХВ – Агенција за храна и ветеринарство
ВРМ – Влада на Република Македонија
ГК - Генерален колегиум
ГО - Граѓански организации
ГПРВ – Годишна програма за работа на Владата
ГС – Генерален секретаријат
ЕНЕР – Единствен национален електронски регистар
ЕУ – Европска унија
ЗПК – Законодавно-правна комисија
ЗПВРМ - Заменик-претседател на Влада на Република Македонија
ИТ - Информатичка технологија
КЕП – Комисија за европски прашања
МИОА – Министерство за информатичко општество и администрација
МФ – Министерство за финансии
НВО – Невладинa организација
НПАА – Национална програма за усвојување на правото на ЕУ
НСЕИ – Национален совет за европска интеграција
ОПД – Отворена платформа за дијалог
ПВР - Проценка на влијание на регулатива
ПВРМ – Претседател на Влада на Република Македонија
ПРКЕИ - Поткомитет на Работниот комитет за европска интеграција
РКЕИ - Работен комитет за европска интеграција
РМ - Република Македонија
СЕП – Секретаријат за европски прашања
СЗ – Секретаријат за законодавство
СИГМА – (Support for improvement in governance and management in Central and Eastern European Countries - Поддршка за унапредување на администрацијата и управувањето на земјите од Централна и Источна Европа)
СРЈА – Стратегија за реформа на јавната администрација
СРМ (ПИ) – Собрание на Република Македонија (Парламентарен институт)
ССА – Спогодба за стабилизација и асоцијација
УСАИД – Агенција за меѓународен развој на САД

ВОВЕД

На барање на Владата на Република Македонија преку Управувачкиот комитет ВРМ-УСАИД, а тргнувајќи од барањата и заложбите на Владата за подобрување на координацијата со Собранието на Република Македонија во однос на подготвување и донесување на законодавството, управување со законодавниот календар и зајакнување на отчетот на Владата и на Собранието кон граѓаните на РМ, Националниот демократски институт со финансиска поддршка од Агенцијата за меѓународен развој на САД (УСАИД) и од Американскиот фонд за фундаментални слободи пристапи кон опсежна анализа и темелни консултации со сите релевантни институции во врска со законодавниот процес, чекорите што треба да ги помине еден закон и улогите на сите чинители.

Овој документ е производ на неколкумесечен процес, којшто покрива анализа на постојните прописи и практики, состаноци и интервјуа со претставници на владини тела, и е заокружен со тридневна работилница *Симулација на законодавен процес*, одржана од 12 до 14 април 2018 година во Охрид, организирана од Националниот демократски институт, а со поддршка на експертот за законодавство, Цветанка Кузмановска. Целта на овој напор е да се презентираат клучните предизвици и препораки за натамошно унапредување на законодавниот процес и законодавните политики, кои се директен продукт на прибрани сознанија преку овој процес и препораки од СИГМА оценски извештаи и твининг-проекти, а потврдени и појаснети од страна на повеќе од 100 учесници на работилницата.

На работилницата е презентираан преглед на циклусот на креирање и анализирање на политиките, симулиран е текот на законодавниот процес, низ сите фази, од иницијација до усвојување закон: планирање и анализа на политиките, опциите и препорачаната опција; подготовка на концепт нацрт-закон; консултации со засегнати страни и меѓуресорско усогласување; постапка во Влада преку отворена седница на Влада; постапка во Собрание преку јавна расправа. Табеларен приказ и блок-дијаграм на законодавниот процес низ сите клучни чекори е даден во *прилог 1*.

На работилницата присуствуваа претставници на сите заинтересирани страни: стручни претставници на релевантните министерства, претставници на стручните служби надлежни за проверка на квалитетот на законодавните предлози од различни аспекти, претставници на граѓанските организации, претставници на стопанските комори, претставници на стручните служби на Собранието, министри, директорот на Агенцијата за храна и ветеринарство, државен секретар и пратеници.¹ Низ призмата на законодавната и на извршната власт на сите нивоа, засегнатите страни, експертското и индивидуалното ниво, симулацијата ги обедини различните искуства на учесниците, на инклузивен начин обезбеди заедничко разбирање и усогласување на ставовите.

¹ Претставници од Кабинет на ПВРМ, Генерален секретаријат на ВРМ, Секретаријат за европски прашања, Секретаријат за законодавство, Министерство за информатичко општество и администрација, Министерство за труд и социјална политика, Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство, Агенција за храна и ветеринарство, Министерство за животна средина и просторно планирање, Министерство за финансии, Министерство за образование и наука, Министерство за правда, Собрание на РМ; претставници на НВО - Ајде Македонија, Црвен крст, Дневен центар за деца на улица, Паблик, Љубезност; претставници на бизнис заедницата - Атлантис груп, Сојуз на стопански комори на РМ, Стопанска комора на Северо-западна Македонија; Министри - ЗПРМ задолжен за европски прашања, министер за земјоделство, шумарство и водостопанство, министер за труд и социјална политика, министер за финансии, министер за информатичко општество и администрација; директор на АХВ; 16 пратеници од 7 парламентарни партии.

Низ дискусијата беа посочени различни недостатоци и невоедначено дејствување на учесниците во законодавниот процес, на сите нивоа. Исто така, укажано е на многубројни претпоставки за спроведување квалитетен законодавен процес, подготвување квалитетно законодавство, реалните околности при подготвувањето, управувачките, организациски и материјални претпоставки, како и кадровските и стручните капацитети за реализација.

Се укажа на потребата од воспоставување ефикасен систем на планирање и координирање на политиките и законодавството, со цел приближување кон меѓународните стандарди на квалитет. Потребни се подобрувања на законодавниот процес и следење на текот низ сите фази, преку додефинирање и имплементирање на контролните механизми и одговорности, воспоставување платформа за контрола на квалитетот на законодавството, како и систематско јакнење на правните, стручните и аналитичките капацитети за подготовка на законски акти.

Во овој документ се дадени клучните предизвици и препораки за подобрување на процесот на креирање на политиките и на законодавниот процес.

Препораките се во согласност со СИГМА оценските извештаи од 2015 година и 2017 година,² како и Извештајот на Европската комисија за 2018 година³. Дел од препораките се вградени во Акцискиот план на Стратегијата за реформа на јавната администрација СРЈА (2018-2022)⁴.

Исто така, во *прилог 2* е дадена листа на потенцијални проекти за поддршка на унапредувањето на планирањето и координирањето на политиките и на законодавниот процес, во повеќе сегменти.

² СИГМА оценски извештај 2015 (baseline measurement), СИГМА оценски извештај 2017 (principles of PAR);

³ Извештај на Европската комисија, април 2018;

⁴ Стратегија за реформа на јавната администрација и Акциски план (2018-2022);

1. ПЛАНИРАЊЕ И КООРДИНИРАЊЕ НА ПОЛИТИКИТЕ И НА ЗАКОНОДАВНИОТ ПРОЦЕС

Од прегледот на циклусот на креирање политики презентирани на работилницата и од работните документи на законодавниот процес, како и од дискусијата на учесниците на отворената платформа за дијалог (ОПД), утврдени се многубројни предизвици и дадени се препораки во клучните сегменти: планирање и координирање на политиките и квалитет на законодавниот процес и на законодавството.

1.1. Предизвици

1.1.1. Планирање и координирање на политиките

- Постои неконзистентност меѓу клучните плански документи - Четиригодишната програма за работа на Владата, Годишната програма за работа на Владата (ГПРВ), Националната програма за усвојување на европското законодавство (НПАА), секторските стратегии итн. Во текот на годината многу често се поднесуваат ад-хок (непланирани) иницијативи до Владата, што укажува на слабите капацитети за реално планирање и приоритетност. Поради тоа, нема предвидливост во работата на Собранието на Република Македонија. Недоволно се почитуваат роковите дадени во Програмата и потребно е да се воведат систем на рано предупредување. Доцното објавување на ГПРВ го отежнува годишното планирање на проценката на влијание на регулативата.
- Големиот број точки на дневен ред на телата на Владата и заклучоците, без соодветна приоритетност, се предизвик за раководните и за управувачките капацитети на сите нивоа, во обезбедувањето квалитетна и ефикасна работа на Владата. Дел од материјалите се генерички документи на ресорните институции кои не би требало да се разгледуваат во Влада, туку на ниво на институции. Бројот на законодавните предлози во текот на годината се критични фактори што имаат влијание и врз ефикасноста на работата на Владата и на Собранието.
- Не постојат соодветни капацитети за управување, планирање и подготвување квалитетни иницијативи и закони во министерствата. Потребно е подобрување на ефикасноста на процесот на анализа, претходни консултации, координација на политиките, подготовка на квалитетни иницијативи за ГПРВ и нивно поврзување со стратешките приоритети и цели. Не се обезбедува соодветна приоритетност на законодавните планови, распределба на работните задачи, меѓусекторска соработка, доволно ресурси, и често се наметнуваат кратки рокови за подготовка на законодавни предлози, што доведува до прескокнување клучни фази (изработка на проценка на влијание на регулативата, пополнување кореспондентни табели, па дури и прескокнување ЕНЕР, итн.). Постои сериозен дефицит на ИТ поддршка (хардвер, софтвер и човечки ресурси) во сите институции. Можноста за мобилност на администрацијата не се користи како концепт на работа, а потребно е да се поттикне и принципот на менторство.

1.1.2. Квалитет на законодавен процес

- Само делумно се пропишани и воведени стандардите на квалитет во креирањето на политиките, законодавниот процес и подготовката на законодавниот предлог. Генерално, не постои рамка за конзистентна проверка и верификација на квалитетот на политиките и на законодавните предлози.
- Постојат низа пропусти и непочитување (или различно толкување) на одредбите од Деловникот за работа на Владата, во сите фази и на сите нивоа. Честите измени на законите, наметнатите кратки рокови за подготовка и честата примена на итни процедури, како и доставувањето некомплетирани законодавни досиеја до Владата, за кои се бара мислење под временски притисок, се главните предизвици во спроведувањето на законодавниот процес. Последица на ваквата практика, покрај значителното оптоварување на и така ограничените ресурси на администрацијата, е и правна неконзистентност и несигурност.
- Спроведувањето на проценката на влијанието многу често се подготвува откако законодавниот предлог е подготвен и не е резултат на темелна анализа. Законскиот предлог не се изработува во насока на преферирана опција од спроведена проценка на влијание. Фискалните обрасци се пополнуваат формално, без објективен приказ на финансиските влијанија. Анализата на социјалните, економските и еколошките влијанија врз политиката е формална.
- Консултациите со засегнати страни, иако се спроведуваат и има подобрување, повеќе се формални, односно се вршат откако решенијата се подготвени и можноста за интервенции е мала. Често нема повратен одговор што е прифатено од страна на институцијата. Институциите не ја користат можноста за интервенирање преку ЕНЕР, а потоа има многубројни реакции.
- Законските акти се доставуваат на мислење до Секретаријатот за законодавство во исто време кога се доставуваат и до другите институции. Тоа претставува оптоварување на работата на СЗ бидејќи се случува тие да се произнесуваат по истите акти повеќе пати во согласност со измените што настануваат во процесот на консултации со другите институции.
- Нема соодветни капацитети за правна анализа и пишување законодавни предлози според номотехнички правила и познавање на техниките на транспозиција на европското законодавство, додека, пак, правните сектори не се користат ефикасно. Често, законодавните предлози се подготвуваат од лица кои се експерти во својата област, но не се обучени за номотехника на пишување закони и не постои внатрешна консултација (консултација со други надлежни сектори, правните сектори, секторите за ЕУ итн.), ниту со оние што го имплементираат законодавството.
- Образложенијата на законодавните предлози често се само формални, без суштинско објаснување на појдовните основи, правниот концепт, целите, причините и избраното решение, и тие претставуваат само парафразирање на поединечните одредби на законите. Нејасните образложенија на предлог-законите се предизвик и за Собранието и за Уставниот суд кога разгледуваат иницијативи за уставност на законите.

- При подготовка на законодавните предлози често не се прави проверка на конзистентноста со законските прописи, што предизвикува низа конфликтни и нејасни одредби.
- Во Собранието постои наплив од барања за автентично толкување нејасни преодни и завршни одредби. Автентичното толкување на одредбите важи од моментот на донесување на законот чијашто одредба се толкува, така што во практиката тоа може да предизвика правна несигурност бидејќи, од една страна, автентичното толкување има ретроактивна примена, а, од друга страна, ретроактивното важење на законите е возможно само доколку тие се поповолни за граѓаните. Во практиката постојат случаи кога Собранието и Владата имаат различно мислење во однос на одредбата чиешто толкување се бара, што, исто така, предизвикува проблем во однос на појаснувањето за примената на одредбата.
- При подготовката на предлог-закони, тезите на подзаконските акти не се образложени доволно, со што се оневозможува согледување на имплементацијата на законодавството. Ова особено негативно влијае врз хармонизацијата и имплементацијата на законодавството, кое во голем дел се врши со подзаконски акти. Подзаконските акти не се достапни за пошироката јавност (не сите институции ги објавуваат на своите веб-страници).
- Намалената динамика на хармонизација во процесот на европска интеграција укажува на несоодветната приоритизација и критичен недостиг на стручни капацитети во низа области. Не се внимава на усогласеност со одредбите од Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) и не секогаш се следи новото законодавство кое се донесува на ниво на ЕУ. Постои проблем при подготовка на акти во случаи кога постои поделена надлежност, а особено во случаите кога се одбива надлежноста.
- Пополнувањето на правните инструменти (Изјава за усогласеност и Табела на коресподентност), при хармонизација на законодавството, не се врши коректно и често се избегнува. Постојната НПАА база треба да се осовремени, ажурира и да се овозможат механизми за редовно ажурирање на законодавните досиеја, кои би дале приказ на степенот на усогласеност со европското законодавство. Во случаи кога се транспонира мерка од ЕУ што задира во повеќе области и национални прописи, не се прави преглед на тоа каде сè е транспонирана оваа мерка. При секоја нова измена, односно усогласување, институциите не се надополнуваат на претходната верзија и не обележуваат верзија 1, 2, 3 итн., туку се почнува од почеток. Ваквата практика оневозможува конзистентно следење на законодавните записи во НПАА и, генерално, предизвикува намалување на степенот на усогласеност. Мислењата на СЕП по однос на актите со кои се врши усогласување не секогаш се земаат предвид, а не ретко оваа институција не се ни консултира.
- Квалитетот на преводот на европското законодавство и терминологијата се незадоволителни.
- Не постои контролен механизам за проверка на степенот на усогласеност со европското законодавство во случај на амандмани од пратеници, со што потенцијално може да се намали степенот на транспозиција.
- Сè уште премногу често се користи скратена постапка, што резултира со недостиг на темелни расправи и консултации по законските предлози.

- Не постои систематски пристап за утврдување на пречистените текстови на законите во Собранието и проверка на конзистеноста и усогласеноста на законите со Уставот и со другите закони. Имајќи предвид дека пречистените текстови на законите се утврдуваат од Законодавно-правната комисија, а не се донесуваат од страна на Собранието, тие немаат правно дејство и не претставуваат извор на правото. Ограничениот пристап до правните ресурси (Службен весник на РМ) негативно влијае врз правната сигурност, особено во процесот на хармонизација.
- Дел од законите не се спроведуваат ефикасно поради доцнење на донесувањето на подзаконските акти или поради слабите капацитети за спроведување.
- Не постои систематска евалуација на ефектите и на законодавните цели што се постигнати, ниту, пак постои систематско следење на спроведувањето. Ова особено негативно влијае врз имплементацијата на хармонизираното законодавство, за кое се бараат административни структури со капацитет и вештини за имплементација, и за спроведување.

1.2. Препораки

Заради подобрување на координацијата на политиките и квалитетот на законодавниот процес, предложени се следниве клучни препораки со цел придонес кон тековните реформи во оваа област, вклучувајќи го и процесот на пристапување кон ЕУ.

1.2.1. Планирање и координирање на политиката

Подобрување на планирањето, квалитетот и на транспарентноста на ГПРВ, како клучен плански документ на Владата, и нејзино доследно и транспарентно следење: (1) треба да се воспостави механизам на усогласување на ГПРВ со актуелната агенда на Владата и да се обезбеди редовно и транспарентно следење и известување (по примерот на некои земји, би можело да се подготвуваат 6-месечни планови кои би се споделувале со Собранието за да може тоа посоодветно да ја планира својата агенда); (2) за сите ад-хок (непланирани) иницијативи треба да се воведат корективен механизам, проверка на квалитетот и на приоритизација; (3) јакнење на капацитетите за анализа на политиките и подготовка на квалитетни иницијативи, како и нивно поврзување со стратегиските приоритети и цели; (4) јакнење на капацитетите за интегрирано стратегиско и секторско планирање, и поврзување со среднорочната буџетска рамка; (5) да се развие техничка платформа за подготовка и следење на ГПРВ и да се поврзе со системот на е-влада; (6) зајакнување на соработката со Собранието, со цел усогласување на законодавните планови, преку воведување собраниски календар кој ќе придонесе во организирање на работата на Собранието (одделни денови за комисијски седници, пленарни седници и денови за комуникација со граѓаните); (7) воведување механизам за намалување на бројот на закони или материјали што се усвојуваат по скратена или итна постапка и обезбедување контрола на правната конзистентност.

Оптимизација на работата на телата на Владата и делегирање надлежности. ГС, како стручна служба и „центар“ на Владата, треба да обезбеди услови за оптимална работа на телата на Владата во согласност со реалните капацитети и да воведи приоритет: (1) да направи анализа на планираната и реалната работа - по категорија, институции и приоритет - и да ја следи реализацијата; (2) да направи анализа и категоризација на материјалите што се разгледуваат на телата на Владата и на квалитетот и бројот на заклучоци на Владата, и да обезбеди корективни механизми (на пр., приоритет на материјали, враќање некомплетни материјали и материјали што не треба да се разгледуваат од страна на Владата, почитување на стандардите за подготовка на заклучоци и нивно следење); (3) со цел намалување на бројот на точки што ги разгледува Владата, за различни категории материјали (на пр., нотарски акти, информации за движни и недвижни ствари, концесии итн.), да ги доставува до работните тела на Владата периодично, на синтетизиран начин; (4) преку различни механизми треба да се обезбеди соодветно делегирање на надлежностите, и на работните тела и на министерствата.

Формирање стручна координативна група во ГС (стручен колегиум) која ќе врши проверка на квалитетот на предлозите за стратегии и закони што се доставуваат до Владата и ќе воведува приоритети. Групата треба да ги разгледува материјалите пред да се достават на дневен ред на ГК. Во составот на групата треба да членуваат стручните служби на ГС за поддршка на работата на телата на Владата, МИОА, СЕП, МФ, СЗ и стручните предлагачи од министерствата. Групата ќе може да ги врати на доработка предлозите што не се подготвени во согласност со минималните стандарди на квалитет. Како дел од координативниот систем за креирање политика, стручната координативна група треба постепено да ги дефинира стандардите на квалитет - за законодавниот процес и за квалитетот на законите - во согласност со интернационалните стандарди.

Минималните стандарди на квалитет се: (1) работна група за подготовка на законодавниот предлог, фазите, обврските и роковите во законодавниот процес; (2) усогласеност со Уставот и со правниот поредок, владеење на правото и заштита на човековите права; (3) правномотехничка и јазична уредност, и терминологија; (4) образложението на законодавниот предлог да е доволно јасно, со јасни појдовни основи, правен концепт, цели и причини, како и избраната опција; (4) усогласени мислења од СЗ, СЕП, МИОА, МФ; (5) спроведена ПВР според минималните стандарди на трите основни опции (не прави ништо, измени на постојно законодавство и ново законодавство), по што би се одбрале најповолната опција и препорачано решение; (6) изјава за усогласеност и табела на коресподентност на предлогот на законодавните предлози во усогласувањето со законодавството на ЕУ и со ССА.

Консолидација на координативните структури за процесот на европска интеграција. СЕП треба да ја подготви администрацијата за почнување и за водење на преговорите, вклучувајќи: реактивирање на координативните системи на Работниот комитет за европска интеграција (РКЕИ), Поткомитет на Работниот комитет за европска интеграција (ПРКЕИ), НПАА работните групи и секторите за ЕУ во министерствата; јакнење на капацитетите за превод на правото на ЕУ и квалитетна терминологија; воведување механизам за ажурирање со новите пакети на законодавството на ЕУ и утврдување надлежности; консолидација на досегашните законодавни записи во НПАА базите и нивно осовременување; и систематско јакнење на капацитетите за хамонизација.

Јакнење на капацитетите на СЗ. Потребно е значително јакнење на капацитетите на СЗ и неговата улога во обезбедувањето квалитетен законодавен процес и правна конзистентност: (1) значително јакнење со стручни човечки капацитети; (2) обезбедување технички платформи и софтвер за евиденција на законодавните предлози; (3) систематски и напредни обуки на вработените во СЗ, во низа области; (4) зајакнување на соработката на СЗ и СЕП и воспоставување редовен комуникациски канал за размена на информации и на податоци; (5) подготовка на унифицирани методолошки и номотехнички правила за подготовка на прописи во форма на методологија, подзаконски или друг правен акт.

1.2.2. Квалитет на законодавниот процес

Јакнење на капацитетите за ефективен процес на креирање на политиките. Ефективни политики претпоставуваат воведување модерни техники, претходни анализи базирани на докази, примена на нерегулаторни инструменти на политиките, проценка на влијанието на регулативата и опции, експост (ex-post) и ексанте (ex-ante), анализа на трошоците и придобивките (кост-бенефит анализи) итн. Се предлага: (1) јакнење на капацитетите за претходната анализа на политиките и консултации при подготовка на иницијативите за ГПРВ, посебно ако се планира усогласување со европското законодавство; (2) постепено воведување целосна проценка на влијанието на регулативата, во избрани области; (3) постепено воведување стандарден ценовник (кост-модел) за проценка на фискалните влијанија, во одредени области; (4) воведување алатки за следење на спроведувањето на законодавството и на ефектите; (5) воведување обуки за работни групи задолжени за подготовка на иницијативите и за подготовка на законодавните предлози.

Јакнење на управувачките, организациските, техничките и на стручните капацитети за подготовка на законодавните предлози. Потребно е да се обезбедат доволно време и ресурси за подготовка на законодавните предлози. Практиката на наметнување кратки рокови за подготовка на законодавните предлози треба да престане. Управувачките структури во министерствата треба да обезбедат услови за реално планирање, да обезбедат доволно ресурси и да воведат приоритети за подготовка на законодавните предлози, како и внатрешна меѓусекторска координација и меѓуресорска соработка за спроведување коректен законодавен процес, почитување на обврските и меѓусебното известување. Техничките капацитети на министерствата значително треба да се подобрат (целосна ИТ поддршка). Се предлага: (1) подготовка на упатство/а кое би ги регулирало формирањето на работна група за подготовка на законодавни предлози (состав, услови, мандат, начин на работа и известување, рокови и ресурси); начинот на подготовка на законодавно досие, координација и обврски; стандардизирана подготовка на законодавни предлози, во сите фази на законодавниот процес (просечно време); стандардизирани трошоци за подготовка на законодавни предлози; (2) СЕП да определи рокови за транспозиција на европското во националното законодавство, да ја следи динамиката на хармонизација и редовно да ја известува Владата; (3) да се обезбедат ресурси за навремен и квалитетен превод на европското законодавство (acquis).

Вклучувањето на засегнатите страни треба да е на почетокот на процесот, уште при подготовката на иницијативите за ГПРВ. Се предлага: (1) вклучување на граѓанските организации (ГО) во претходна консултација од страна на министерствата при подготовката на иницијативите за

ГПРВ; (2) вклучување на ГО во подготовката на законодавните предлози од почетокот; (3) транспарентноста и инклузивноста на законодавниот процес треба да се зголемат; (4) подобрување на функционалноста на ЕНЕР и зголемување на ефикасноста на користење; (5) подобрување на соработката со Одделението за соработка со ГО во Генералниот секретаријат и консултации при поднесувањето иницијативи за ГПРВ; (6) подобрување на соработката меѓу ресорните министерства и Одделението за соработка со ГО во Генералниот секретаријат во процесите на консултации со граѓанскиот сектор; (7) соработката со ГО, исто така, значително треба да се подобри во делот на надзор на состојбите во одредени области, како основа за систематска евалуација на спроведувањето на законодавството, проценка на ефектите и на потребата од корекции.

Приспособување на Деловникот за работа на Владата. Во Деловникот за работа на Владата, и во другите релевантни документи и алатки, треба да се дефинираат и јасно да се разграничат сите учесници, низ сите фази, и да се одредат одговорности и корективни механизми за да се обезбеди целосно почитување на законодавниот процес, на сите нивоа: (1) институционално да се доуреди целокупниот законодавен процес, јасно да се дефинираат фазите, нивниот редослед, рокови и обврски, да се воведат обврска за меѓусебно известување; (2) јасно да се дефинираат итни ситуации (дефиниција на термин итно), значително да се ограничи примената на итна постапка и да се воведат корективни механизми и одговорности⁵ со цел спречување на прескокнувањето на чекорите и доследно почитување на законодавниот процес, на сите нивоа; (3) да се ограничат честите измени на законите (на пример, еднаш годишно) и да се воведат корективни механизми за проверка на причините, квалитетот и на конзистентноста со поврзаното законодавство; (4) институциите задолжени за проверката на квалитетот на законодавните предлози треба да се издвојат во посебен член; да се обезбеди доволен временски период за давање стручно мислење; да се ревидираат материјалите за кои даваат мислење овие институции, како и да се обезбеди мислењето за закони на овие институции да биде задолжително (МФ, МИОА, СЕП, СЗ - како последен во редоследот).

Каталог на процедури, правила и упатства во законодавниот процес. Потребно е да се анализираат сите релевантни прописи и да се стандардизираат упатствата и алатките што се користат низ сите фази на законодавниот процес: (1) да се подготви каталог со мапирање на сите релевантни прописи, упатства, алатки и индикативни рокови за да се обезбеди унифицирана примена на процедурите, правилата, роковите, обврските во законодавниот процес; (2) во однос на структурата, содржината и форматот на законите, покрај методолошките упатства, потребно е воведување стандарди на квалитет; (3) систематско јакнење на капацитетите за законодавниот процес и квалитет, и тоа: кабинети на министерствата и Владата, државни секретари, раководители на сектори, сектори за ЕУ, правни сектори, сектори одговорни за координација на политиките и стратегиско планирање, стручните предлагачи што подготвуваат закони, стручните служби на ГС и на Собранието итн.; (4) каталогот треба да биде јавно достапен и редовно ажуриран.

Подобрување на соработката со Собранието. Потребна е заедничка работа на Владата и на Собранието во утврдување на заедничките елементи што би требало да обезбедат квалитетен

⁵ Можност за враќање на материјалот поради давање детално образложение за итноста, зошто материјалот не е предвиден во ГПРВ, поради исполнување минимални критериуми на квалитет итно. Доколку не се достави темелно образложение, материјалот да може да се повлече од дневен ред итно.

законодавен процес и квалитетни закони, вклучувајќи: (1) анализа на деловниците за работа на Владата и на Собранието, и нивно усогласување во однос на содржината и форматот на законодавното досие, како, на пример, вклучување на ПВР извештаи и други материјали; (2) се предлага уредување на стандардите за квалитетни законодавни политики, кое би требало да обезбеди политичка поддршка, усогласени стандарди на квалитет, функционалност и одржливост на законодавниот процес низ сите фази⁶; (3) подобрување на соработката на стручните служби на ГС и Собранието во планирањето и објавувањето на законодавните програми, воведување собраниски календар, доставување комплетни законодавни досиеја на предлог-законите, како и интензивирање на утврдувањето на пречистените текстови на законите и нивно евентуално донесување од страна на Собранието за да можат да бидат извор на право; (4) подобрување на соработката на СЕП и СЗ со надлежните комисији за европски прашања (КЕП), Националниот совет за европска интеграција (НСЕИ), Законодавно-правната комисија (ЗПК), матичните тела, Парламентарниот институт, во врска со законодавните предлози што се усогласуваат со правото на ЕУ; (5) доуредување на институтот за автентично толкување во Деловникот за работа на Собрание; (6) воспоставување механизам за проверка на степенот на усогласеност, во случај законот да има амандмани, и дополнителна контрола од страна на предлагачот откако законот е усвоен⁷; (7) да се воведат проценка на влијание врз регулативата за амандмани кои се поднесуваат од страна на пратениците.

Систематско јакнење на капацитетите за подготовка на квалитетно законодавство (програма за континуирани обуки - академија). Потребно е систематско јакнење на капацитетите и подобрување на квалитетот на знаењето на нормативните активности за користење модерни законодавни техники и усогласување со правото на ЕУ, како и за спроведување квалитетен законодавен процес на сите нивоа. Оттука, се предлага подготовка на задолжителна програма за континуирана обука и едукација (стручно усовршување) на подготвачите на законодавните предлози. Програмата треба да биде подготвена и спроведена од СЗ, СЕП, МИОА, МФ, ГС, СРМ (ПИ) универзитети и експерти од министерствата. Во програмата треба да бидат вклучени: Уставот и правниот поредок; методолошки и номотехнички правила, нормирање и стандарди; подготовка на нацрт-закон, правен јазик и разбирливост, терминологија; правото на ЕУ и техниките на транспозиција; алатки на ПВР; фискални импликации; судска практика; законодавен процес, правила, обврски; практична обука и вклучување во изработката на законодавните предлози (менторство). Се предлага: (1) преглед на постојните правни, економски, стручни и аналитички капацитети во администрацијата, и потреби за стручно усовршување; (2) дефинирање правна и институционална рамка за подготовка и спроведување на програмата и воспоставување механизам за стручно усовршување; (3) треба да се предвидат критериуми за избор на лица кои ќе се обучуваат, по работно место, компетенции, обврски и должности, учество во работни групи за подготовка на законодавни предлози или во координативни структури итн.; (4) треба да се предвидат правила и обврски за лицата што ќе ја посетуваат програмата, задолжителна проверка на стекнатото знаење и воведување систем на лиценци/сертификати; (5) воведување предмети на универзитетите за квалитетно подготвување закони.

⁶ Во Словенија ова е уредено со Резолуција за нормативна дејност

⁷ За законските предлози што се донесуваат во редовна постапка би можело предложените амандмани да се доставуваат до надлежното министерство за потврда за усогласеност, додека за закони што се донесуваат во скратена постапка за предложената измена од аспект на усогласеност со ЕУ да се произнесе надлежниот министер/заменик-министер за време на второто читање на законот.

Следење на спроведувањето на законодавството и законодавни политики базирани на докази.

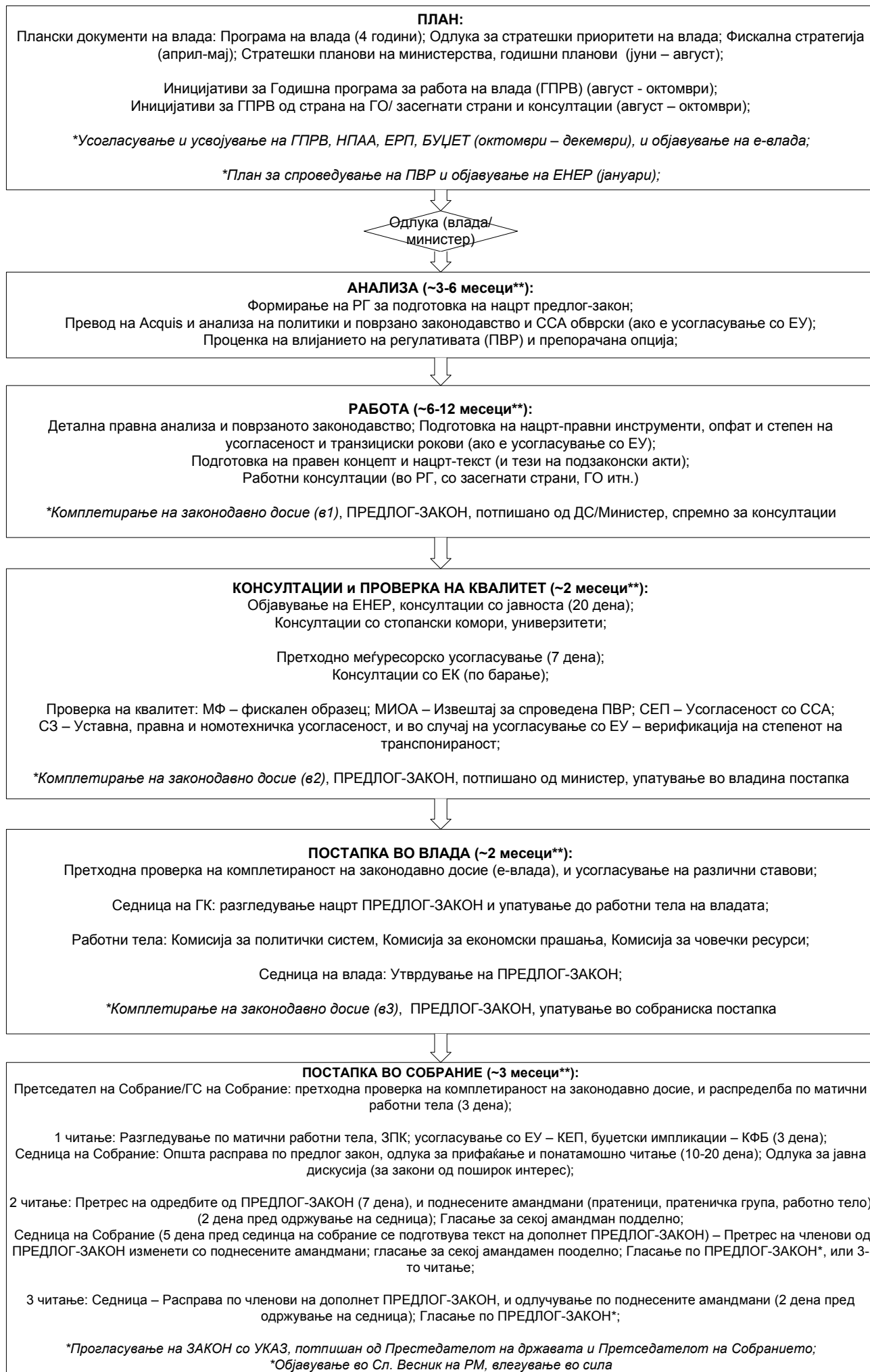
Се предлага воведување систематска евалуација на ефектите на законодавството, следење на спроведувањето и воспоставување евиденција (track record), како доказ за коректни законодавни политики и капацитет на администрацијата. Како приоритет се предлагаат дел од клучните реформски области во процесот на европска интеграција. Се предлага: (1) анализа и план за подготовка на правната рамка во избрана реформска област (закони и подзаконски акти); (2) анализа на институционална и административна инфраструктура, и подготовка на план за институционален развој (формирање нова институција или реорганизација, потребни човечки ресурси, знаења и вештини, техничка опременост и ИТ, просторни услови), потребни акти, процедури, упатства и обуки за ефикасно спроведување на законодавството; (3) подготовка на надзорна рамка за следење на законодавството (утврдување индикатори/квалитативни и квантитативни, одговорности, временска рамка и начин на следење, утврдување начин на собирање на административните и статистичките податоци, инспекциски надзори, издавање дозволи, подготовка на конзистентна евиденција (track record), вклучување на ГО, за различни аспекти на следењето, спроведување периодични анкети, известување на јавноста, итн; (4) анализа и евалуација на ефектите од спроведувањето и предлози за подобрување на законодавните политики во избраната област.

Правна конзистентност и правна сигурност. Генерално, потребна е целосна анализа на националното законодавство, отстранување на колизијата на норми, преклопувањата, преодните и завршните одредби, како и казнените одредби. Огромниот корпус на законодавство кое веќе е хармонизирано со европското законодавство, треба да се провери и да се утврди вистинскиот степен на транспонираност и меѓусебна поврзаност.

Како приоритет се предлага: (1) анализа на законодавството во однос на преодни и завршни одредби, за кои се бара толкување; (2) воведување процес на систематска евалуација на конзистентноста на усвоените закони; (3) постепена анализа на клучните секторски закони и на степенот на транспонираност на европското во националното законодавство; (4) да се уреди конкретно во кои случаи ќе се подготвуваат пречистени верзии на законите; колку измени на ист закон може да се направат пред да се иницира донесување нов текст на закон; евентуално пречистените текстови да станат извор на правото; (5) исто така, како приоритет, треба да се обезбеди бесплатен пристап до правните ресурси (Службен весник на РМ) за сите институции, без никакви временски ограничувања и број на лиценци. Ограничувањето на пристапот особено негативно влијае врз следењето на усвојувањето на законодавството поврзано со усогласувањето со европското, што е важно за консолидација на веќе усвоените прописи како и во подготовките за скрининг-процесот и преговорите.

ПРИЛОГ 1: Табеларен приказ и дијаграм на креирање политики и законодавен процес

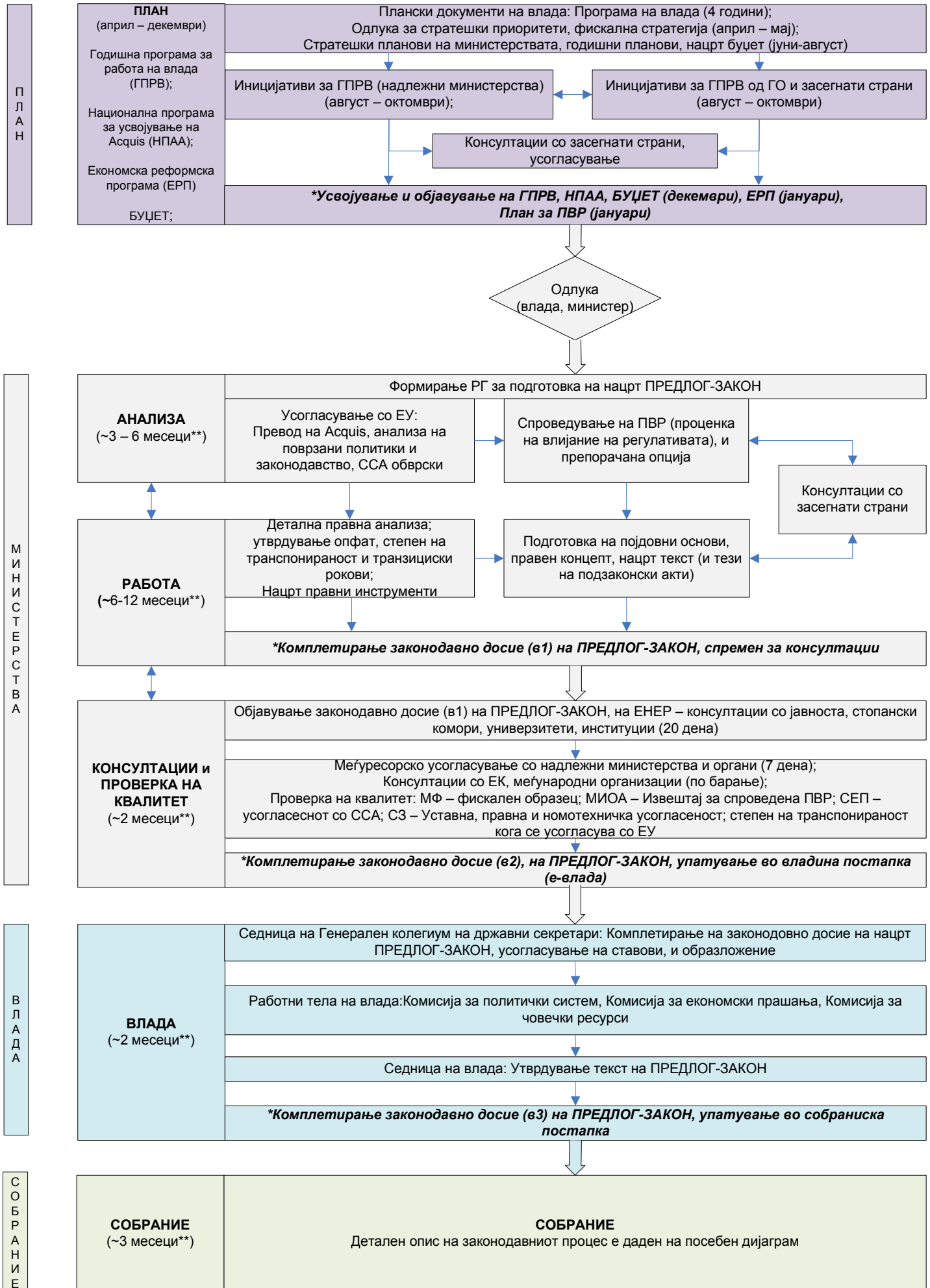
ТАБЕЛАРЕН ПРИКАЗ: КРЕИРАЊЕ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАВЕН ПРОЦЕС – клучни фази



*Резултат на фазата

**Просечно време на фазите, врз основа на емпириски податоци добиени од следење на законодавните записи во НПАА за период од 15 години.

ДИЈАГРАМ: КРЕИРАЊЕ НА ПОЛИТИКИ И ЗАКОНОДАВЕН ПРОЦЕС (клучни фази)



*Резултат на фазата

**Просечно време на фазите, врз основа на емпириски податоци добиени од следење на законодавните записи во НПАА за период од 15 години.

ДОНЕСУВАЊЕ НА ЗАКОН ВО РЕДОВНА ПОСТАПКА ВО СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

