

ПРИРАЧНИК ЗА УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА ВО ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ ЗАКОНИ

Скопје, ноември 2010 година

ПРИРАЧНИК ЗА УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА ВО ПРОЦЕСОТ НА ДОНЕСУВАЊЕ ЗАКОНИ

Автори:

Емина Нурединоска
Катерина Хаџи-Мицева Еванс

Лектура:

Елена Георгиевска

Печати: Полиестердеј, Скопје, 2010

Тираж: 200 примероци

CIP – Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

340.13:342.51 (035)

НУРЕДИНОСКА, Емина

Прирачник за учество на јавноста во процесот на донесување закони/
[Емина Нурединоска, Катерина Хаџи-Мицева Еванс]. - Скопје : ОБСЕ, 2010.
- 55 стр. ; табели ; 20 см

Библиографија: стр. 52-54

ISBN 978-608-4630-02-9

1. Хаџи-Мицева Еванс, Катерина [автор]

а) Закони – Донесување – Граѓанска партиципација - Прирачници

COBISS.MK-ID 86122506

Поддржано од:



Organization for Security and
Co-operation in Europe
Spillover Monitor Mission to Skopje

Содржината на ова издание не секогаш ги одразува погледите или ставовите на
Набљудувачката Мисија на ОБСЕ во Скопје.

содржина

I. ВОВЕД	7
II. КОНЦЕПТИ КОИ СЕ ОДНЕСУВААТ НА УЧЕСТВОТО ВО ОДЛУЧУВАЊЕТО	13
III. ПРАВНА РАМКА ЗА УЧЕСТВО ВО ДОНЕСУВАЊЕ ЗАКОНИ	19
1. Регулатива на ниво на Европската унија и Советот на Европа	19
2. Сумарен преглед на правната рамка за учество на јавноста во процесот на донесување одлуки во Македонија	24
3. Предизвици во вклучувањето на засегнатите страни	26
IV. ФАЗИ И ПРАШАЊА ВО ПРОЦЕСОТ НА ПОДГОТОВКА НА ЗАКОНИТЕ	31
1. Кои се основните можности за вклучување на јавноста во процесите на подготовка на законите?	31
2. Кои се фазите на подготовка на политиките и законите? ..	32
3. Кои се придобивките од процената на влијанието на регулативата при подготовка на законите?	34
V. УЧЕСТВО НА НИВО НА СОБРАНИЕТО.....	51
1. Кој може да предложи закон?	51
2. До кого се поднесуваат предлозите?	51
3. Како тече (редовната) законодавната постапка?	51
4. Кога и како се применува итна и скратена постапка?	55
5. Кои се можностите за вклучување на граѓаните и граѓанските организации во процесот на донесување на законите во Собранието?	55

VI. МОДЕЛИ ЗА УЧЕСТВО ВО ДОНЕСУВАЊЕ НА РЕГУЛАТИВАТА	59
Објавување на веб-страници	61
1. Зошто се користи овој модел?	61
2. Кога се користи овој модел?	61
3. Како се користи?	62
4. Какви рокови се најсоодветни?	65
5. Одговорности на организациите на државната управа и на граѓанските организации	65
6. Потребни ресурси	66
Централизираните веб-страници за информирање и консултирање	67
1. Зошто се користи овој модел?	67
2. Кога се користи овој модел?	67
3. Кои информации се објавуваат на овие страници?	67
4. Какви рокови се најсоодветни?	68
5. Одговорности на организациите на државната управа и на граѓанските организации	68
6. Потребни ресурси	69
Јавни дискусии	70
1. Зошто се користи овој модел?	70
2. Кога и како се користи овој модел?	70
3. Какви рокови се најсоодветни?	72
4. Одговорности на организациите на државната управа и на граѓанските организации	72
5. Потребни ресурси	73
Работни групи	74
1. Зошто се користи овој модел?	74
2. Кога и како се користи овој модел?	74
3. Какви рокови се најсоодветни?	76
4. Одговорности на организациите на државната управа и на граѓанските организации	76
5. Потребни ресурси	77
РЕФЕРЕНЦИ И КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА	79





I ВОВЕД

Овој прирачник дава преглед на постапката и условите за да се обезбеди транспарентно и активно вклучување на јавноста и граѓанските организации во процесот на донесување закони.

Прирачникот е подготвен врз основа на анализа на тема: *Транспарентност и учество на јавноста во процесот на подготвување закони: Споредбен преглед и процена на состојбата во Македонија*. Главната цел на анализата беше да се прикаже моменталното ниво на транспарентност и учество на јавноста во процесот на подготвување закони во Македонија, како и да се направи споредба со практиките во другите земји во Европа.

Споредбениот преглед покажа дека документите усвоени на ниво на Европа и во различни земји се однесуваат на низа прашања за учество на јавноста во процесот на донесување одлуки. Тие создаваат рамка за вклученост на јавноста и со нив се воведуваат правила кои помагаат за зголемување на транспарентноста во процесот на донесување закони. Во најголем број од нив е посочено значењето на вклученоста на јавноста во процесот на донесување закони од самиот почеток – од моментот на планирање до подготвување на работните верзии на законите и во самиот процес на спроведување. Овие документи во себе содржат гаранции и точно одредени правци како транспарентно да се спроведе учеството на јавноста.

Процената на состојбите покажа дека во Република Македонија постојат неколку документи кои ја даваат основата за вклученост на јавноста во процесот на донесување закони, започнувајќи со Уставот на Република Македонија, преку неколку закони, како што е Законот за референдум, Деловникот за работа на Владата, Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор. Главните одредби дефинирани во овие акти дополнително се разработени во два документа на Владата: Методологија за анализа на политиките и координација и Методологија за процена на

влијанието на регулативата (ПВР). Но, постојат одредени недостатоци во спроведување на одредбите на овие документи. Во практиката, министерствата ја согледуваат важноста од вклученост на граѓанските организации и на други засегнати страни во подготовката на законите и тие настојуваат да обезбедат учество на јавноста. Но, не се бројни примерите кога законите, подзаконските акти или прописите за спроведување се донесуваат со учество на јавноста. Во своите обиди да ги вклучат јавноста и граѓанските организации, министерствата се соочуваат со проблеми поради временски ограничувања и недоволно финансиски средства. Од друга страна, пак, граѓанските организации сметаат дека процесите на подготовка на законите не се доволно транспарентни. Според нив, органите на државната управа не го применуваат целосно ПВР инструментот. Учеството во мрежи или коалиции на граѓански организации го олеснува информирањето и вклученоста во процесот на подготовка на законите. Но и самите граѓански организации уочуваат дека секогаш немаат соодветен капацитет и експертиза за да бидат активно вклучени во процесите.

Прирачникот ги отсликува заклучоците и препораките што беа изведени во споредбениот преглед и процена на домашната регулатива и практики. Тој ги интегрира најдобрите примери и практики од земјите од Европа и од Република Македонија во вклучување на јавноста во процесот на донесување закони.

Целта на прирачникот е накратко да ги презентира најдобрите европски практики и да даде поконкретни информации, упатства и препораки како да се спроведе еден процес на информирање, консултирање и активно вклучување на јавноста во процесот на донесување закони.

Во согласност со ова, прирачникот првенствено е наменет за граѓанските организации и другите засегнати страни, а истиот може да им користи и на органите на државната управа.

Поими

Регулатива: се подразбираат, пред сè, законите и другите прописи (како подзаконските акти, внатрешните правни акти и сл.).

Засегната страна: под овој поим се подразбира секое физичко лице кое е заинтересирано да дознае повеќе за една законодавна иницијатива, или, пак, активно да се вклучи во неа, лице кое особено е засегнато од самиот процес и содржината на таа регулатива, граѓански организации (здруженија и фондации), стопански комори, синдикати, бизниси, институции и други видови на правни лица.

Органи на државна управа: се подразбираат министерства и други органи на државната управа кои во својот делокруг на работа можат да подготвуваат и предлагаат, односно да донесуваат регулативи. За цели на прирачникот, под овој поим најчесто ќе се подразбираат министерствата.

Ојсеџ

Прирачникот се однесува на процесот на подготовка на законите на ниво на Владата и органите на државна управа во Република Македонија. Во прирачникот накратко се прави осврт и на процесите на ниво на Собранието на Република Македонија, но препораките не се однесуваат на тој процес. Даден е и краток преглед на стандарди и практики од земјите на Европа и од Европската унија. Препораките содржани во овој прирачник можат соодветно да се применат и на другата правна регулатива (подзаконските акти и други прописи).

Методологија

Прирачникот е подготвен врз основа на наодите, заклучоците и препораките од споредбениот преглед и процената на регулативата и практиките во Македонија. При подготовката на прирачникот се користеа материјали кои беа основа за разработување на тој преглед и процена (стенограми од интервјуа со претставници на министерствата, одговорени прашалници од страна на граѓанските организации, споредбена и домашна регулатива, истражувања). Прирачникот беше разгледан од страна на фокус-група која даде свое мислење и придонес кон тоа како да се подобри и кои решенија и препораки се најсоодветни за состојбата во Македонија.

Ова издание е дел од проектот „Транспарентност и учество на јавноста во процесите на донесување закони“ кој го спроведува Набљудувачката мисија на Организацијата за безбедност и соработка (ОБСЕ) во Скопје и Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС). Прирачникот е подготвен од страна на Емина Нурединоска од МЦМС и Катерина Хаџи-Мицева Еванс од Европскиот центар за непрофитно право (ЕЦНП) од Будимпешта.





II КОНЦЕПТИ КОИ СЕ ОДНЕСУВААТ НА УЧЕСТВОТО ВО ОДЛУЧУВАЊЕТО

*„Tell me and I will forget,
show me and I will remember,
involve me and I will understand“.
An old Chinese proverb*

Најшироко распространето разбирање и примена на учеството на граѓаните во остварувањето на власта е претставничката демократија којашто претставува владеење врз основа на избрани поединци коишто ги претставуваат и застапуваат интересите на граѓаните. Меѓутоа, традиционалната претставничка демократија има тенденција на ограничување на граѓанското учество само на избори, на коишто се верификуваат мандатите на политичарите, кои владеат во однапред предвидени мандати, односно ја креираат политиката. Последните три децении во светот сè почесто се потенцира кризата на претставничката демократија и се бараат нејзини алтернативи, како: антиципативна демократија; консензус демократија; консултативна демократија, договорна (делиберативна) демократија, партиципативна демократија и сл.

При подготовка на овој прирачник беа земени предвид сите облици на демократија, односно на остварување на власта од страна на граѓаните, но, сепак, одлучено е да се стави фокус на партиципативната демократија којашто на најдобар начин овозможува вклученост на пошироката јавност во креирање на политиките. Имено, со овој прирачник се опфатени иницијативите коишто граѓаните, односно граѓанските организации може да ги користат преку нивно вклучување во постојните форми и модели на креирање на политиките на ниво на влада и органите на државната управа. Имено, во

прирачникот не се анализираат посредните облици како: референдум или директни граѓански иницијативи, туку создавањето можности за учество во власта преку широка партиципација на конституенти во формулацијата и операционализацијата на политичкиот систем, на различни нивоа: информирање за процесите, консултации за процесите со засегнатите страни и дијалог (активна вклученост) на засегнатите страни.

Придобивки од отворени и партиципативни процеси

Учеството во процесите на донесување одлуки значи можност за засегнатите страни да влијаат во развојот на политиките и законите кои ги засегаат. Институциите на Европската унија, Советот на Европа и националните влади сè повеќе ја согледуваат важноста на ангажирање на јавноста во тие процеси. Поради тоа, сè почесто принципите и начините како да се обезбеди поактивно учество на јавноста во донесување на одлуки се пропишуваат во закони, правилници, кодекси и други документи.

ПРИДОБИВКИ ОД ОТВОРЕНИ И ПАРТИЦИПАТИВНИ ПРОЦЕСИ:

- создавање правична регулатва што ги рефлектира реалните потреби и е збогатена со дополнително искуство и експертиза;
- олеснување на меѓусекторскиот дијалог и постигнување усогласеност на ставовите;
- усвојување понапредни и пореални решенија;
- усвојување закони кои се издржливи и не треба често да се менуваат;
- обезбедување законитост на предложените прописи и усогласеност;
- зајакнување на партнерството, сопственоста и одговорноста при спроведувањето;
- намалување на трошоци, бидејќи страните може да учествуваат со сопствени средства;
- зајакнување на демократијата – спречување на конфликт помеѓу различни групи и помеѓу јавноста и владата и зголемување на довербата во органите на државната управа.

Вредносии и йринции на учесйво

При регулирање на постапката за консултации, институциите и организациите во Европа посочија неколку принципи кои го водат процесот. Некои од нив вклучуваат:

- посветеност;
- признавање на права и одговорности;
- пристап и јасност на информации;
- континуитет (тековно);
- соодветна структура (координација);
- јавност;
- транспарентност;
- отвореност и разгледување;
- објективност и еднаков третман;
- ресурси;
- доволно време;
- одговорност за процесот и резултатите;
- потврда и повратни информации;
- оцена, итн.

ПРИМЕР

Меѓународната асоцијација за учество на јавноста како клучни вредности за учество на јавноста ги посочува:

1. Учеството на јавноста се заснова на верувањето дека оние кои се засегнати од одлуката имаат право да бидат вклучени во процесот на донесување одлуки.
2. Учеството на јавноста го вклучува ветувањето дека придонесот на јавноста ќе влијае врз одлуката.
3. Учеството на јавноста ги унапредува одржливите одлуки, согледувајќи ги потребите и интересите на сите учесници, вклучувајќи ги и оние кои ги донесуваат одлуките и известувајќи за нив.
4. Со учеството на јавноста се настојува оние кои потенцијално се засегнати од одлуката или се заинтересирани за одлуката да бидат вклучени и ја олеснува таквата вклученост.
5. Со учеството на јавноста се бара инпут од учесниците за тоа како тие да учествуваат.
6. Учеството на јавноста на учесниците им обезбедува информации кои им се потребни за да дадат значителен придонес при учеството.
7. Учеството на јавноста ги известува учесниците за тоа како нивните инпути влијаеле врз одлуката.

Нивоа на учество

Важно е да се разберат различните фази и нивоа на учество во намерата за регулирање на учеството или за дизајнирање модели. Природата на различните нивоа и односот кој настапува од нив бара разгледување на соодветни модели карактеристични за тоа ниво и односи за да се обезбеди ефективно учество.

Учеството значи континуитет на заемното дејствување помеѓу органите на државната управа и јавноста, кое се протега од информирање и слушање, од една страна, до спроведување заеднички договорени решенија од друга страна; а помеѓу нив постои дијалог, дебата и анализа.

Јавноста треба да учествува во сите фази од процесот (подготовка, предлог-закон, донесување, спроведување, процена) за да се обезбедат подобри закони.

Постојат различни фази во процесите на подготвување закони, а интензитетот и обликот на учество се разликуваат во зависност од фазата и процесот. Во меѓународните документи и посебните прописи на земјите се признаваат следниве нивоа на учество: (1) пристап до информации, (2) консултации и (3) активно ангажирање преку дијалог и партнерство.

(1) Пристапот до информации:

- Основен принцип кој е во подлогата на целиот процес и е изедначен со правото на јавноста да биде информирана. Органите на државната управа ја известуваат јавноста за своите планови и за регулативата на почетокот од процесот и

не треба да применуваат мерки кои би ја спречиле јавноста да добива информации кои се од клучно значење за процесот. Нема потреба за интензивно заемно дејство помеѓу органот на државната управа и јавноста.

(2) Консултации:

- Органот на државната управа ги поканува сегнатите лица да дадат свое мислење, коментари, ставови и повратни информации за конкретен документ. Иако органот може да ги дефинира

прашањата за кои ќе се консултира, треба да ѝ овозможи на јавноста да го изрази своето мислење и за други прашања. Консултациите се организираат со поширока група на учесници. Таквото учество се заснова на реакција – јавноста е вклучена бидејќи органот го бара тоа. Но, засегнатите лица може да побараат да бидат консултирани. Тие треба да ги потсетуваат органите за потребата да бидат прашани за коментари за регулативата која влијае врз нив.

(3) Активна вклученост (учество):

- Ова ниво подразбира **соработка и заедничко преземање одговорности во сите фази од процесот на донесување одлуки**. Ова е највисокиот облик на учество; тој може да се опише како ситуација кога претставниците на јавноста седат заедно на маса со органите на државна управа. Двете страни може да покренат иницијатива. Треба да постои согласност за заедничките цели на процесот. На страните кои се вклучени треба да им се овозможи да ја задржат независноста и да ја поддржуваат и да се залагаат за решенијата кои тие сакаат да се донесат.

Сите овие нивоа се поддржани од начелото на отворен **дијалог** како предуслов за партнерство и за соработка. Дијалогот е основен облик на соработка, кој се води за конкретно прашање од интерес, и треба да доведе до заеднички прифатливи резултати.

III ПРАВНА РАМКА ЗА УЧЕСТВО ВО ДОНЕСУВАЊЕ ЗАКОНИ

За да се осигура дека суштинскиот придонес на граѓанските организации е вклучен во процесот на политичко одлучување без дискриминација, потребна е поддржувачка околина. Условиите за поддржувачка околина вклучуваат владеење на право, придржување до основните демократски принципи, политичка волја, поволно законодавство, јасни процедури, долготрајна поддршка и ресурси за одржливо граѓанско општество и заеднички простор за дијалог и соработка. Овие услови овозможуваат конструктивен однос меѓу граѓанските организации и јавните власти изградени на реципрочна доверба и заедничко разбирање за партиципаторна демократија.

(Совет на Европа, Кодекс на добри практики)

1. Регулацива на ниво на Европската унија и Советот на Европа

Значењето на учеството на јавноста во подготвувањето политики и закони е согледано на глобално ниво и на ниво на Европската унија. Меѓувладини организации донесоа неколку документи, со цел, да го зајакнат учеството на засегнатите страни.

Кои документи се важни на ниво на Европската унија?

- Лисабонскиот договор;
- Бела книга за европско владеење од 2001 година на Европската комисија (ЕК);

- Соопштението на ЕК од 2002 година: Кон зајакната култура на консултации и дијалог - Општи принципи и минимум стандарди за консултација на заинтересираните страни од Комисијата;
- Резолуцијата на Европскиот парламент од 2009 година за перспективите на развивање граѓански дијалог според Лисабонскиот договор.

Кои документи се важни на ниво на Советот на Европска?

- Препорака CM/Rec (2007) 14 на Комитетот на министри на земјите-членки за правниот статус на невладини организации во Европа;
- Придружно образложение на Препорака CM/Rec (2007) 14 на Комитетот на министри на земјите-членки за правниот статус на невладини организации во Европа;
- Препорака CM/Rec (2010) 5 на Комитетот на министри на земјите-членки за мерки за борба против дискриминација врз основа на сексуална ориентација или полов идентитет;
- Кодекс на добри практики за граѓанско учество во процесот на донесување одлуки, 2009 година;
- Декларација на Советот на министри за Кодексот на добра практика за граѓанско учество во процесот на донесување одлуки, 2009 година.

Што регулираат овие документи?

Овие документи, главно, го регулираат учеството на јавноста во донесувањето на одлуките од институциите во Европската унија и не наметнуваат обврзувачки правила за земјите-членки. Сепак, некои од нив ги нагласуваат очекувањата за земјите-членки да ги следат тие правила и да усвојат слични стандарди во нивните правни системи. Препораките на Советот на Европа го истакнуваат значењето на учеството и ги посочува главните стандарди и инструменти кои може да се користат за да го унапредат таквиот процес на национално ниво.

Како се регулира ова прашање во земјите во Европска?

Со цел да се зајакне и гарантира можноста на засегнатите страни активно да се вклучат во процесот на донесување регулативи, постои тенденција во европските земји ова прашање да се регулира во закони, кодекси, упатства посебно посветени на оваа област. Но,

прашањата поврзани со учеството не се регулираат нужно на едно место, туку може да се најдат во различни документи. Сепак, тие треба да бидат доследни, а документите усвоени на национално ниво треба да ги истакнат практиките кои веќе постојат или кои поставуваат повисоки стандарди. Без разлика од видот на документот, многу е важно да се усвојат мерки (механизми за следење) за да се обезбеди негово спроведување и усогласена примена во практика.

Кои се основниите стандарди и добри практики?

Стандардите кои се применуваат се различни во различни земји и истите зависат од политичкиот и социокултурниот контекст во дадената земја. Затоа, сите документи, стандарди, принципи и најдобри практики треба да се земат предвид во иницијативите на национално ниво. Посебните методи зависат од тоа во кој момент на подготовка на регулативата се вклучуваат засегнатите страни, во согласност со трите нивоа – информирање, консултирање или активно учество (*види погоре во Дел II*).

Прашање	Минимум стандарди/добра практика
Кога јавноста се информира и вклучува?	Од самиот почеток – од моментот на планирање до подготвување нацрт-документи и во процесот на спроведување.
Дали секогаш треба да се вклучи јавноста?	Да, треба да се вклучи во донесувањето на сите документи (закони, подзаконски акти, планови, стратегии, меѓународни договори итн.)
Дали може да има отстапки?	Да, но тие треба изречно да бидат пропишани. Најчесто тоа се ситуации на вонредна состојба; вонредни околности (загрозување на човекови права, основни слободи, безбедност, економска штета, обврски поврзани со ЕУ или меѓународни договори кои се или не се предвидени); прашања од особена важност, (одбрана, национална безбедност, финансиски, надворешни работи, зачувување на природата или заштита на културното наследство); кога постои особен интерес од итно донесување на законот.

Кои се страните коишто треба да се вклучат?	Сите заинтересирани: граѓани, граѓански иницијативи, здруженија, фондации, стопански комори, бизниси, институции, домашни и странски експерти, религиозни заедници (понекогаш) и други.
Кои фактори треба да се земат предвид при одлучување кој да се вклучи?	Содржината на регулативата и кого го засега, потребата за одредено знаење и експертиза, претходни консултации, потребата за вклучување на неформализирани интереси, потреба да се вклучат различни групи (големи или мали организации, пошироката јавност, религиозни институции и заедници/групи, лица со посебни потреби, постари лица, малцинства, невработени) и слично.
Која е работната верзија на регулативата што треба да биде достапна?	Онаа работна верзија изработена во почетните фази на процесот, односно во онаа фаза кога сè уште има можност за измени, а пред усогласувањето на истата со другите засегнати страни од страна на државата (другите органи на државната управа). Доколку не може таа да се објави тогаш се препорачува да се обезбеди краток преглед на прашањата кои планираат да се разработат во регулативата.
Кое е оптималното време одредено за консултации?	15-30 дена за консултации во писмена форма. 10 работни дена известување за одржување на работни средби. Се препорачува роковите да бидат подолги доколку тоа го дозволува процесот. Ако истите треба да се скратат тогаш мора да се даде минимум време за консултација.
Кои се факторите што одредуваат колку време е потребно?	За различни инструменти може да се потребни различни временски рамки, а временската рамка ќе треба да соодветствува на видот на документот, неговата големина, покренатите прашања и достапната експертиза за прашањата, претходно одржани консултации на таа

	тема, обем на луѓе и организации што ќе засегне, дали воведува нова материја што претходно не била уредена и слично.
Како се обезбедуваат повратни информации?	Органот на државната управа треба да подготви краток преглед за сите одговори и преземени активности по тие одговори во извештај, по секоја консултација. Извештајот треба да биде јавно достапен. Збирниот извештај од сите консултации со преглед на одредбите кои не биле прифатени и образложение зошто не биле прифатени треба да бидат составен дел на предлог-законот што се поднесува до Владата и Собранието.
Дали треба да се направи процена на процесот?	Треба да се направи процена за тоа како е вклучена јавноста по завршувањето на процесот, со цел, да се помогне во: подобрување на таквите процеси во иднина, пренесување искуства, отстранување на одредени пречки кои се појавиле и евидентирање на креативни модели и инструменти кои се користеле. Процената треба да се спроведе во соработка со оние кои учествувале во процесот. По можност, пожелно е да се спроведе и процена во самиот тек на процесот, со цел, да се увиди дали може да се подобри. Резултатите треба да се сумираат во извештај кој треба да биде јавно достапен.
Ако не се почитуваат мерките и процесот?	Потребно е да се воведат механизми или мерки во случај органот на државна управа да не ги почитува пропишаните правила за спроведување на процесот: на пример, во БиХ Советот на министри може да го врати предлог-законот до одговорната институција за негова подготовка за да постапи во согласност со правилата за консултации или, пак, во Романија може да се поведе управна постапка за одговорниот службеник во случај да ги спречи заинтересираните страни да се вклучат во процесот на консултации.

2. Сумарен преглед на правната рамка за учество на јавноста во процесот на донесување одлуки во Македонија

Уставни гаранции

Важноста граѓаните да учествуваат во процесите на донесување на одлуките е препознаена и утврдена со највисокиот акт – Уставот на Република Македонија, според кој граѓаните власта ја остваруваат преку демократски избрани претставници, по пат на референдум и со други облици на непосредно изјаснување.

За граѓанскиот сектор од значење е членот 20 во кој се гарантира слободата на здружување, која може да се остварува преку граѓански организации или политички партии. Исто така, во функција на слободно изразување на ставовите и мислењата на граѓаните е и правото на мирно собирање и јавно изразување протест, без претходно пријавување и посебна дозвола.

Кој може да даде иницијатива за донесување на закон и како?

Иницијатива за донесување на закон до овластените предлагачи може да даде секој граѓанин, група граѓани, институции или здруженија и фондации, додека право да предложат донесување на закон има секој пратеник во Собранието, Владата на Република Македонија и најмалку 10.000 избирачи.

Иницирањето на донесување закони, граѓанскиот сектор може да го прави преку три различни форми коишто се определени со Уставот: преку пратеник во Собранието, преку Владата, или преку иницијатива подготвена најмалку од 10.000 избирачи.

Покрај овие посредни начини на изразување на граѓаните, со Уставот е предвидена и можноста за референдум. Референдумот како можност за изразување во врска со определен закон се користи кога предлог ќе поднесат најмалку 150.000 избирачи. Одлуката донесена на референдум е задолжителна.

Во практика потребата за донесување на повеќето од политиките и законите произлегува од Програмата на Владата, а особено од процесот на европската интеграција.

Законска рамка

Правната рамка преку која се регулира системот за планирање и креирање политики, а со тоа и начините на вклучување на граѓаните во иницирањето и подготовката на тие политики вклучително и законите ја сочинуваат:

- Законот за Владата на Република Македонија;
- Законот за буџетите;
- Законот за организација и работа на органите на државната управа;
- Деловникот за работа на Владата на Република Македонија;
- Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата на РМ;
- Методологијата за анализа на политиките и координацијата;
- Методологијата за процена на влијанието на регулативата.

Каков е процесот на утврдување на стратешки приоритети?

Утврдувањето на стратешките приоритети на Владата најчесто се сметаат за почеток на процесот на подготовка на политиките, а со тоа и на законите. Во согласност со **Методологијата за стратешко планирање** и подготвување на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија, циклусот на стратешко планирање е следен:

АКТИВНОСТ	ВРЕМЕНСКА РАМКА											
	јан	фев	мар	апр	мај	јун	јул	авг	сеп	окт	ное	дек
Дефинирање стратешки приоритети на Владата												
Утврдување фискална стратегија												
Подготвување на стратешки планови												
Доставување буџетски циркулар и подготовка на буџетски пресметки од органите на државната управа												
Доставување на нацрт-стратешки планови до МФ и ГС												
Подготвување Годишна програма за работа на Владата												
Утврдување на Предлог-буџетот на РМ од Владата												
Донесување на Буџетот на РМ и усогласување на стратешки планови на органите												

АКТИВНОСТ	ВРЕМЕНСКА РАМКА											
	јан	фев	мар	апр	мај	јун	јул	авг	сеп	окт	ное	дек
Следење на Годишната програма за работа на Владата												
Следење на остварувањето на стратешките приоритети												

Иако процесот на стратешко планирање е примарна обврска на Владата и органите на државната управа, неопходна е соработка со социјалните партнери, другите општествени групи и граѓанските организации кои во одредени ситуации може да бидат многу релевантни за подготовката на овие процеси. Граѓанските организации кои сакаат да бидат проактивни и вклучени во овие процеси мора да го познаваат циклусот и временските рокови за стратешкото планирање.

3. Предизвици во вклучувањето на засегнатите страни

Честопати информирањето и вклучувањето на засегнатите страни во процесот на донесување на закони носат и свои предизвици. Во овие процеси се наидува на пречки коишто го отежнуваат процесот или го прават помалку транспарентен.

Стандардите утврдени во документите усвоени на ниво на ЕУ и во различни земји се насочени кон намалување на ефектот на тие пречки и континуирано развивање на поефективни процеси на подготвување закони со учество на јавноста.

При подготвока на правила и принципи за учество на засегнатите страни во процесот на донесување закони, важно е да се земат предвид не само придобивките и можностите, туку и да се увидат предизвиците, за да се усвојат соодветни механизми за нивно решавање и избегнување.

Како најчести предизвици се јавуваат следниве:

Нејосносноста на рамката и јасни стандарди

Поради овој недостаток органите на државната управа секогаш немаат доволно познавање на начините како да се спроведе транспарентен процес и кои се стандардите. Вклучувањето на граѓанските организации зависи од самиот орган или лицата вработени во него, поради што не постои систематизирано вклучување на засегнатите страни.

Поради тоа се препорачува:

- Воведување на јасни принципи, правила и стандарди кои ќе им дадат правци на органите на државната управа, но и гаранции на засегнатите лица дека истите ќе бидат вклучени во процесот;
- Донесување на документи коишто ќе бидат со обврзувачка природа, со цел да се обезбеди посигурно спроведување.

Недоследно сїроведување на сїандардиїе

Таму каде што веќе се усвоени стандарди и рамка за вклучување, предизвик е како да се спроведе. Најчести предизвици се непостоење на доволно финансиски средства (процесот изискува средства), непознавање на самите стандарди, немање вештини како да се спроведе и слично.

Поради тоа се препорачува:

- Планирање на човечки и финансиски ресурси потребни за спроведување на еден партиципативен процес во фазата во која се планира донесување на закон. На тој начин органот на државна управа ќе може да ги предвиди во неговиот буџет или да побара финансиска поддршка од донатори или од организации кои би учествувале во процесот;
- Да се изврши усогласеност и последователност на годишното планирање на Владата (подготовка на стратешките планови) со буџетското планирање;
- Организирање промотивни и едукативни сесии за вработени во органите на државната управа, со цел подобро да се објасни процесот и да помогне да се спроведе;
- Публикување на прирачници, упатства, обрасци и други материјали кои би го помогнале спроведувањето на стандардите.

Недоволно информирана и заинїересирана јавносї и граѓански орѓанизации

Јавноста и граѓанските организации често не се информирани за можностите што ги имаат да се вклучат во процесот, за моделите кои постојат и за тоа како да се вклучат. Исто така, кај граѓанските организации секогаш нема експертиза или доволно капацитети за тие да дадат придонес кој ќе биде ефективен и корисен. Меѓутоа, треба да биде јасно дека не се очекува сите организации да имаат одлично номотехничко знаење, туку е потребно организациите да знаат на јасен

начин да ги пренесат проблемите, а министерствата да го искористат познавањето на проблемот од страна на организациите како и нивната експертиза во однос на суштината/содржината на предлог-законите.

Поради тоа се препорачува:

- Можностите и методите за вклучување да се објавуваат преку медиумите;
- Организирање на едукативни и промотивни сесии за да се истакнат можностите и моделите и да се изгради капацитетот на граѓанските организации за тоа, како да се вклучат или придонесат во процесот;
- Креирање на механизми кај самите граѓански организации за подобро информирање, соработка и поддршка на одредени засегнати страни во процесот на донесување закони.

Недоволна политичка поддршка

Понекогаш и кога постојат јасно воспоставени стандарди може да не постои поддршка и интерес од самите органи на државната управа или Владата да ја информира јавноста и да ги вклучи засегнатите страни во процесот. Тоа може да биде поради различни причини. На пример, Владата може да биде под притисок од крајни рокови за донесување одреден закон или обврски од пристапувањето кон Европската унија.

Поради тоа се препорачува:

- Навремено објавување на Годишната програма за работа на Владата на веб-страницата за подобро да се информира јавноста, а засегнатите страни да ги контактираат одговорните органи, да ги следат нивните активности, да ги информираат доколку имаат можност да придонесат во донесување на тие закони (преку експертиза или финансиски средства) и навреме да се ангажираат за да се вклучат во процесот;
- Преземање активности преку кои континуирано ќе се истакнува важноста за вклучување на јавноста во процесите, потенцирање на користа од таков пристап и укажување на позитивните ефекти на законите кои биле донесени преку еден транспарентен процес.





IV ФАЗИ И ПРАШАЊА ВО ПРОЦЕСОТ НА ПОДГОТОВКА НА ЗАКОНИТЕ

Со оглед на поставеноста на политичкиот систем и поделбата на власта во Република Македонија (кој се вбројува во таканаречената Вестминистерска поделба на власта која преовладува во поголемиот број европски држави) Владата има примарна и одлучувачка улога во процесот на предлагање и подготовка на закони, како и усвојување на други инструменти на јавните политики. Повеќе од 95% од донесените закони во Собранието за периодот од 2002 до 2006 година и од 2006 до 2008 година биле на предлог на Владата. Затоа исклучително важно е да се знае процесот на подготовка на законите во рамките на Владата, односно на органите на државната управа.

1. Кои се основните можности за вклучување на јавноста во процесите на подготовка на законите?

Владата преку министерствата ја утврдува политиката на спроведување на законите донесени од страна на Собранието и врши нивно следење.

Генералниот секретаријат при Владата, е орган преку кој граѓанските организации можат да комуницираат со Владата и да даваат свој придонес во креирањето политики.

Според **Законот за организација и работа на органите на државната управа**, органите на државната управа при подготвувањето закони и други прописи од своја надлежност имаат обврска да обезбедат консултации со граѓаните преку:

„По покана на претседателот на Владата, заради учество во расправата и давање мислења и предлози по прашања за кои се повикани на седниците на Владата, без право на одлучување, можат да присуствуваат јавни претпријатија, здруженија, фондации, установи и други правни лица“
(член 22, Закон за Владата на Република Македонија)

- јавно објавување на видот, содржината и роковите за донесување на законите и другите прописи;
- организирање јавни трибини; и
- прибавување мислења од заинтересираните здруженијата и други правни лица и слично.

Измениите на Деловникот за работа на Владата на Република Македонија од 2008 година го воведоа механизмот на процена на влијанието на регулативата и транспарентноста при подготовката на предлог-законите преку нивно објавување на интернет-страницата на надлежното министерство и во Единствениот електронски регистар на прописи.

ЧЛЕН 68-А ОД ДЕЛОВНИКОТ ЗА РАБОТА НА ВЛАДАТА

Предлозите на закони, надлежното министерство ги објавува:

- на интернет-страницата на соодветното министерство;
- во Единствениот електронски регистар на прописи.

Секоја заинтересирана страна може во Единствениот електронски регистар на прописи да достави:

- мислења;
- забелешки;
- предлози во врска со објавените предлози на закони.

Рокот за доставување на мислењата, забелешките и предлозите е 10 дена од денот на објавувањето.

Според Деловникот надлежните министерства се обврзани:

- да подготват извештаи за добиените мислења во кои ги наведуваат причините поради кои коментарите и предлозите не се прифатени, и
- да ги објавуваат тие извештаи на интернет-страницата на соодветното министерство и во Единствениот електронски регистар на прописи.

2. Кои се фазите на подготовката на политиките и законите?

Фазите за подготовка на политиките и законите подетално се пропишани во две методологии усвоени од Владата на Република Македонија, **Методологијата за анализа на политиките и координацијата** и **Методологијата за процена на влијанието на регулативата**.

Следнава табела дава приказ на фазите во овие две методологии:

<i>Циклус на јавните политики (во согласност со Методологијата за анализа на политиките и координацијата)</i>	<i>Фази на процена на влијанието на регулативата (во согласност со Методологијата за процена на влијанието на регулативата)</i>
Подготвување на предлози за политиките и предлози за инструментите на политиката	Планирање
Консултации меѓу министерствата и другите органи на државната управа пред поднесување на материјалите до Генералниот секретаријат	Реализација
Разгледување на материјалите и актите од страна на Генералниот колегиум	Следење
Разгледување на материјалите и актите од страна на работните тела на Владата	
Разгледување на материјалите и актите на седница на Владата	
Следење на спроведување на политиките	Следење и Подобрување

[Можносите за вклучување на граѓанските организации според Методологијата за анализа на политиките и координација](#)

Според Методологијата за анализа на политиките и координацијата, постојат бројни можности за конструктивна вклученост на здруженијата во процесот на подготвување закони и креирање политики.

Во оваа методологија особено е согледана потребата за консултации и координација, првенствено на државните органи, но потребата за собирање релевантни информации, мислења и идеи од државните органи индиректно ги вклучува и граѓанските организации .

Во оваа методологија можноста за вклученост на граѓанските организации особено е нагласена во фазата на подготовка на предлози за

политики и предлози за инструменти на политики од органите на државната управа како и во фазата на следење на спроведувањето на политиките.

3. Кои се придобивките од процена на влијанието на регулативата при подготвока на законите?

Бидејќи целта на Методологијата за процена на влијанието на регулативата е да го дефинира процесот на процена на влијанието на регулативата во постапката за донесување на закони во Република Македонија, како придобивки од овој процес се:

- Комплетност и длабочина на анализата за реалните влијанија на регулативата;
- Транспарентност и консултации како „интерно“ (помеѓу министерствата), така и „екстерно“ со останатите засегнати страни.

Токму втората придобивка е значајна за овој прирачник и затоа учеството на јавноста и, пред сè, на граѓанскиот сектор во процесот на донесување на законите ќе биде презентираан низ фазите за процена на влијанието на регулативата.

Имено, методологијата дефинира обврска за вклучување на засегнатите страни од самиот почеток на процесот на изготвување на законите, односно од донесување на Годишната програма за работа на Владата на РМ.

ТЕХНИКИ НА УЧЕСТВО НА ЗАСЕГНАТИТЕ СТРАНИ ВО СОГЛАСНОСТ СО МЕТОДОЛОГИЈАТА ЗА ПРОЦЕНА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА:

- електронски консултации: информирање, прибирање мислења и сугестии;
- фокусирани трибини;
- јавни расправи;
- работилници.

Сите информации за процесот на донесување на законите, како и предлог-законите ќе бидат достапни преку Единствениот електронски регистар на прописи.

Начело на транспарентности при утврдување на акциите и политиките: министерствата и другите органи на државната управа вршат транспарентни консултации со надлежните и заинтересираниите министерства и другите органи на државната управа, единиците на локалната самоуправа, заинтересираниите здруженија, другите заинтересирани субјекти, како и со експерти.

ФАЗА ПЛАН

Улога на Владата

Во оваа фаза најголем дел од активностите се остваруваат во рамките на Владата и органите на државната управа. Всушност, одговорни институции за изготвување на Планот за спроведување на процена на влијанието на регулативата се министерствата.

За сите закони предвидени со Годишната програма за работа на Владата, со исклучок на законите што се носат по итна постапка, се изготвува план за процена на влијанието на регулативата.

Во согласност со правната рамка, министерствата ги идентификуваат законите за кои е потребно да се изврши процена на влијанието на регулативата и видот на процената (иницијална или комплетна). Ова планирање се прави паралелно со донесувањето на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија.

Во оваа фаза соодветното министерство треба да даде одговор на две прашања:

- Кои се проблемите коишто треба да се решат со регулативата? Кои се целите што се сака да се постигнат? Кои се засегнатите страни што треба да бидат вклучени во консултациите?
- Кои се расположливите податоци и информации? Кои дополнителни податоци и информации се потребни? Дали има потреба и кој ќе е составот на меѓуресорската работна група?

Одговорот на сите претходни прашања треба да се најдат во **Делот 1 од Планот за спроведување на процена на влијанието на регулативата** и да се објават на страната на Единствениот електронски регистар на прописи (ЕНЕР), со што **стануваат јавни за граѓаните и граѓанските организации.**

Вториот дел од фазата на планирање ги опфаќа деталите како:

- Определување на почетокот на процената на влијанието на регулативата;
- Времето на ангажирање на надворешни консултанти (ако се предвидени);
- Временска рамка за поднесување на предлог-законот до Генералниот секретаријат на Владата.

Овие **информации се за интерна употреба на Владата** на Република Македонија и не се објавуваат во Единствениот електронски регистар на прописи.

Улога на граѓанскиот сектор

Во согласност со методологијата се смета дека преку објавувањето на Дел 1 од Планот за спроведување на процена на влијанието на регулативата во Единствениот електронски регистар на прописи се овозможува информираност на сите засегнати страни и нивно вклучување во процесот.

Улогата на граѓанските организации во оваа фаза е нивната проактивност и барање од страна на министерствата за навремено и целосно доставување на информациите од Делот 1 во ЕНЕР.

Независно од објавувањето во Единствениот електронски регистар на прописи, граѓанските организации треба да знаат дека предлог-програмата за работа на Владата, во која се содржани сите приоритети, се подготвува во октомври-ноември за наредната година. Програмата најчесто се усвојува во јануари за тековната година и истата е достапна на веб-страницата на Владата на РМ.

Организациите коишто имаат за цел да влијаат на политиките и да учествуваат во процесите на донесување на законите, несомнено треба да ги изнаоѓаат сите начини за навремена информираност.

На пример, во Програмата за работа на Владата за 2010 година, во стратешката цел – интеграција во НАТО и Европската унија, како висок приоритет за месец јануари, меѓу другото беше планирано и следново:

2. Предлог на закон за здруженија и фондации

Образложение на иницијативата:

Усогласување на поодделни решенија во овој Закон со решенијата и стандардите на земјите од Европската Унија во делот на граѓанскиот сектор и фондациите; Хармонизација на Македонското законодавство со законодавството на Европската Унија.

Очекувани влијанија:

Подобрени решенија во врска со граѓанските здруженија и фондациите.

Фискални импликации: нема

Предлагач:
Министерство
за правда

Меѓутоа, треба да се има предвид дека роковите дефинирани во Програмата не се запазуваат секогаш.

[Минимум стандарди за да се обезбеди ефективно учество \(во согласност со најдобрите европски практики\)](#)

Бидејќи ова е почетна фаза во којашто Република Македонија се одлучила за моделот на информирање на пошироката јавност преку користење на Интернетот и достапност на информациите во еден централен електронски регистар на прописи слично како во Финска, Естонија, Велика Британија и др., се смета дека минимумот стандарди се задоволени.

[Прејорачки за зголемени стандарди и практики и предлог-алајки и методи за вклучување](#)

Со оглед на фактот дека Интернетот во Република Македонија сè, уште не е главниот медиум преку кој се информираат граѓаните, веројатно, е добро и во оваа прва фаза на планирањето на процената на влијанието на регулативата, односно подготовката на законите да се применат и други модели коишто се користат во другите земји. На пример, може да се примени пристапот на назначување на координатори/олеснувачи за учество.

Имено, некои земји предлагаат назначување одредени државни службеници во секое владино тело за координација и следење на процесот на консултации, обезбедување усогласеност и усогласена примена на пропишаниот закон или кодекс (на пример, Австрија, БиХ, Хрватска, Естонија, Република Српска, Обединетото Кралство).

Во согласност со Методологијата за проценка на влијанието на регулативата секое министерство во Република Македонија за спроведување на методологијата треба да формира **тим за координација на процесот на проценка на влијанието на регулативата** составено од двајца службеници. Исто така, во рамките на остварување на меѓуинституционалната соработка, во согласност со Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор, секое министерство има номинирано државен службеник за соработка со граѓанските организации, како дел од мрежата за соработка со Одделението за соработка со невладини организации во Генералниот секретаријат на Владата. Токму овие државни службеници може да бидат примарно одговорни и за процесот на консултации и пошироко информирање на јавноста за предлог-законите коишто се во подготовка.

ПРИМЕР

Во Естонија секое министерство назначува службеници, чии директни надлежности опфаќаат вклучување на јавноста во процесите на донесување одлуки. Овие лица го надгледуваат спроведувањето на Кодексот на добра практика за вклученост во нивните министерства и им помагаат и на државните службеници и на непрофитните организации во прашањата поврзани со вклученоста. Имињата на лицата за контакт се достапни на заедничката веб-страница за консултации. Координаторот за вклученост треба да ги советува страните, да го анализира процесот и да даде краток преглед на резултатите.

ФАЗА РЕАЛИЗАЦИЈА

Улога на Владата

Оваа фаза ги опфаќа најкомплексните активности во процесот на процена на влијанието на регулативата на секое министерство при изготвување предлог-закони. Во оваа фаза се одвиваат консултации меѓу министерствата и другите органи на државната управа, но, исто така, и консултациите со јавноста, односно засегнатите страни.

Во зависност од значењето на економските и социјалните влијанија или влијанијата на предлог на законот врз животната средина, како и потребните финансиски средства за спроведување на законот, се спроведува **иницијална** или **комплетна процена на влијанието на регулативата**. И во двата случаја последователните чекори се исти, меѓутоа, постои разлика во потребното време за истражување и прибирање податоци на деталноста на анализата и ресурсите коишто треба да ги ангажира министерството.

Иницијалната или комплетната процена на влијанието на регулативата се врши за секој предлог-закон, со исклучок на законите чие донесување се предлага по итна постапка.

Иницијалната процена на влијанието на регулативата вклучува постапки што се во согласност со критериумите на Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД) за креирање подобри регулативи, а тоа се:

- *Опис на проблемиџе, целиџе шџо џреба да се осџварат и опџцииџе за решавање на џроблемиџе.* Токму при дефинирање на проблемите министерствата треба да ги консултираат засегнатите страни и да приберат информации и податоци за да се дефинира јасно проблемот;
- *Идентификација на џрошоџииџе, џридобивкиџе и влијанијаџа;*
- *Консулџации.* Консултациите се задолжителни во изработката на иницијалната процена. Потребно е подготвачите на

Во оваа фаза се вклучуваат:
министерствата,
Генералниот секретаријат,
засегнатите страни и
надворешни експерти.
Активноста во оваа фаза џреба да докажаџ дека џри изготвување на џредлог-закониџе, земени се џредвид сџџе влијанија и на џрансџарен џен начин се сџроведени консулџации со засегнатите страни.

предлог-законите на транспарентен начин да ги вклучат засегнатите страни (интерни и екстерни) и во подготовката на иницијалната процена на влијанието на регулативата и во изработка на предлог-законите.

ЦЕЛТА НА КОМПЛЕТНАТА ПРОЦЕНА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА Е:

- да се добие детална анализа на потенцијалните влијанија на новата регулатива;
- да се оствари максимална транспарентност и консултации со засегнатите страни;
- преку консултации да се обезбеди поширок поглед врз политичките и етичките аспекти од воведувањето и примената на новата регулатива.

При подготовка на комплетната процена на влијанието на регулативата министерствата меѓу другото може да бараат од Генералниот секретаријат и детали за опсегот на потребните консултации.

Информациите содржани во иницијалната и комплетната процена на влијанието на регулативата задолжително се објавуваат во ЕНЕР.

Улога на граѓанскиот сектор

Најчесто, органите на државната управа ја имаат улогата да ги информираат засегнатите страни за процесите на подготовка на законите и за нивно вклучување. Граѓанските организации и нивните мрежи треба да се проактивни и поактивни во оваа фаза – особено преку учествување во работни групи на различни министерства, но, исто така, и на ниво на консултации, кога може да испраќаат коментари во име на групите кои ги застапуваат.

Граѓанските организации треба да имаат поактивна и проактивна улога во оваа фаза и да помогнат да се вклучат поголем број на засегнати лица.

Одговорноста на граѓанските организации кон групите кои ги застапуваат е важна бидејќи јавноста треба да биде запознаена со прашањата за кои се разговара. Исто така, некои организации

застапуваат одредени интереси кои влијаат врз поширока група на луѓе (на пример, малцинства, жени) и според тоа, тие може да помогнат во информирање на тие групи за законските предлози и понекогаш дури и да го потпомогнат нивното учество во процесот (на пример, преку обезбедување помош да ги подготват своите коментари).

УЛОГА НА ЗАИНТЕРЕСИРАНИТЕ СТРАНИ

Во принципите и минимум стандардите на ЕК е наведено дека „заинтересираните страни мора сами да функционираат во окружување кое е транспарентно, за да биде свесна јавноста за страните вклучени во процесите на консултации и како тие се однесуваат. Според тоа, отвореноста и одговорноста се важни принципи за однесувањето на организациите кога тие настојуваат да придонесат во развојот на политиките на ЕУ. Мора да е јасно: кои интереси тие ги застапуваат и колку е инклузивно нивното застапување.“

Во согласбата за односи помеѓу Владата и граѓанските организации во Англија се наведени конкретните обврски кои граѓанските организации мора да ги исполнат. Граѓанските организации треба особено да ги вклучат засегнатите страни (корисници, членови, волонтери) во подготвувањето одговори на консултациите и треба да дадат повратни информации за тоа што било доставено до Владата и кој е резултатот. Граѓанските организации треба јасно да посочат чии ставови ги застапуваат и кои се основите за подготвување на нивните коментари. Тие треба да ги унапредат консултациите помеѓу другите организации и да ги почитуваат условите за доверливост.

Минимум стандарди за да се обезбеди ефективно учество (во согласност со најдобрите европски практики)

Консултативниот процес како еден од најважните сегменти во оваа фаза од подготовката на законите е утврден со Деловникот за работа на Владата, со Методологијата за анализа на политиките и координацијата (принцип на транспарентност) и со Методологијата за процена на влијанието на регулативата.

Како што е кажано погоре, министерствата мора:

- предлог-законот да го објават на својата веб-страница и во Единствениот електронски регистар на прописи;

- доколку се менува најмалку една петтина од одредбите на законот, да објават текст на законот во кој се интегрирани предложените измени;
- да остават рок од 10 дена за прибирање коментари и мислења од јавноста;
- да изготват извештај за добиените мислења во кои ги наведуваат причините поради кои коментарите и предлозите не се прифатени и истите да ги објават на интернет-страницата на соодветното министерство и во Единствениот електронски регистар на прописи.

Во согласност со Методологијата за проценка на влијанието на регулативата, министерствата имаат на располагање и други техники за консултирање со засегнатите страни, како: **фокусирани трибини, јавни расправи, работилници.**

[Прејораки за зголемени стандарди и практики и предлог-алајки и мейоди за вклучување](#)

Со вака пропишаните правила (наведени во претходниот дел) минимумот стандарди за вклученост на јавноста се задоволени. Меѓутоа, потребно е да се направат одредени измени во смисла на временски рокови и доследно почитување на предвидените правила.

Како пример (модел) може да се искористат правилата коишто се предвидени во Кодексот на добри практики за оцена и развој на политиките кој е составен дел од *Спогодбата за односиите меѓу власта и секторот на граѓанските организации и заедниците (Contract on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector)*.

КОДЕКС НА ДОБРИ ПРАКТИКИ ЗА ОЦЕНА И РАЗВОЈ НА ПОЛИТИКИТЕ (АНГЛИЈА): КРИТЕРИУМИ ЗА КОНСУЛТАЦИИ

- Да се организираат широки консултации за време на процесот, користејќи најразлични механизми на консултации, а задолжително е да има барем една пишана консултација во процесот, со минимален период за изразување на мислења, коментари од **12 недели**. Не биде корисно консултациите да започнат во најраната фаза за да се осигури максимален ефект.

- Да се биде јасен околу целта на консултациите, кој може да биде погоден од предложената политика, кои прашања се поставени и околу временската рамка за одговори.
- Текстот во документите за дискусија да биде јасен, да има резиме на целиот текст не подолго од 2 страници кое ќе ги содржи главните прашања и ќе овозможи поголем круг на луѓе да учествуваат во процесот на консултации.
- Давање повратна информација на крајот на процесот на консултации и тоа кои предлози биле поднесени, како тие имале влијание врз политиката и кои се следните чекори. Се препорачува повратната информација да се даде во период до 3 месеци по завршувањето на консултацијата.
- Набљудување на ефективностa на консултативниот процес преку назначување координатор за процесот кој меѓу другото ќе подготви и процена.
- Да се осигураат засегнатите страни дека консултациите ги следат принципите на подобра регулација, вклучувајќи и процена на влијанието за секое прашање, доколку е возможно, односно дека ќе бидат усвоени најдобрите предлози.

Секако, треба да се имаат предвид и правилата коишто се применуваат за поактивна соработка и учество од страна на организациите во процесот на подготовка на законите, како: работни групи, конференции за усогласување на ставови и сл.

ПРИМЕР

Организирањето конференција за усогласување ставови е разгледано во австриските стандарди и може да се примени во случаи на (политички или социјални) спорни прашања. Избрана група од 10 до 20 заинтересирани страни (лаици) го подготвуваат одговорот на прашањето во соработка со експерти, кои го поддржуваат нивното мислење. Оние кои се избрани се запознаваат со прашањето. Се организира тридневна конференција на која експертите ги разгледуваат сите прашања поврзани со предметот, додека учесниците им поставуваат прашања на експертите и детално го разгледуваат прашањето. На крај, се подготвува извештај во кој е објаснета постигнатата усогласеност (ставови, препораки). Потоа, овој извештај им се презентира на оние кои ги донесуваат одлуките (политичарите). Исто така, може да присуствуваат средствата за јавно информирање и јавноста.

Во Република Македонија за одредени закони забележана е практика на вклученост на претставници на граѓанските организации и експерти на ниво на активна вклученост, односно учество во работни групи при изработка на повеќе закони: Закон за волонтерство; Закон за заштита и спречување од дискриминација; Закон за здруженија и фондации и др. Потребно е оваа практика да се применува за сите закони каде што е возможно и каде што има несомнено интерес за учество на засегнатите страни.

Исто така, потребно е да се најдат алтернативи за недоволниот пристап до Интернет на помалите и локални граѓански организации. Имено, единиците на локалната самоуправа може да ја преземаат улогата на „пренесувачи“ на информациите поврзани со одредени иницијативи за подготовка на закони коишто се од интерес за организациите и за локалната заедница.

ФАЗА СЛЕДЕЊЕ И РЕВИЗИЈА

Улога на Владата

Бидејќи во претходната фаза веќе е подготвен предлог-законот и за истиот се направени консултации и усогласувања со другите органи на државната управа и засегнатите страни, предлог-законите се доставуваат во Генералниот секретаријат за нивно разгледување на Генералниот колегиум, комисиите на Владата и на седница на Владата.

По анализата за соодветно спроведен процес на процена на влијанието на регулативата и соодветно подготвен предлог-закон, службите на Генералниот секретаријат го доставуваат предлог-законот за разгледување на седница на Генералниот колегиум (тело составено од државните секретари на министерствата, Секретаријатот за европски прашања и Секретаријатот за спроведување на Рамковниот договор, како и секретарот на Секретаријатот за законодавство, со коешто раководи генералниот секретар на Владата). По доставеното мислење од страна на Генералниот колегиум предлог-законот се доставува за разгледување на седница на работните тела на Владата (Комисијата за политички систем, Комисијата за економски систем и тековна економска политика

Предлозиите на законите треба да содржат:

- Назив на законот;
- Вовед (оцена на состојбата и причини за донесување на законот, целите и начелата, финансиските последици врз Буџетот и процена на финансиските средства потребни за спроведување на законот)
- Текст на одредбите на законот;
- Образложение.

МАТЕРИЈАЛИТЕ КОИ ГИ ПОДГОТВУВААТ МИНИСТЕРСТВАТА ПО ПРЕДЛОГ- ЗАКОНИТЕ ТРЕБА ДА СОДРЖАТ:

- Придружно писмо;
- Меморандум;
- Процена на влијанието на регулативата (Иницијална или Комплетна);
- Образец за процена на фискалните импликации;
- Изјава за усогласеност на прописот со законодавството на ЕУ и Кореспондентна табела (за закони во кои се транспонира законодавството на ЕУ);
- Текст на законот;
- Тези на подзаконските акти.

и Комисијата за човечки ресурси и одржлив развој). Врз основа на извештаите на работните тела, Владата расправа и го утврдува текстот на предлог-законот, по што истиот се доставува до Собранието на Република Македонија за донесување.

Во оваа фаза, исто така, се воспоставуваат и механизмите за периодична проверка на регулативата и оцена на степенот на остварување на целите по усвојувањето на регулативата. Проверката се прави и од страна на надлежното министерство и од страна на Генералниот секретаријат. Притоа, меѓу другото може да се анализира и процесот на консултации со засегнатите страни.

Процената за тоа како се спроведени процесите на учество на јавноста може да помогне во насока на подобрување на таквите процеси во иднина. Исто така, процената може да помогне дури и во пренесувањето искуства, отстранување на одредени пречки кои се појавиле и евидентирање на креативни модели и инструменти кои се користеле. Таквата процена, исто така, може да се изврши во соработка со оние кои учествувале во процесот.

Улога на граѓанските организации

Во однос на следењето на процесот на консултации, организациите можат самостојно да направат оцена и во однос на репрезентативноста и во однос на квалитетот на консултациите. Организациите може да ги оценуваат постапките на органите на државната управа и нивното придржување до минимумот определни стандарди за информирање и консултирање, а, исто така, може да ја оценуваат и улогата на самите граѓански организации и квалитетот на инпутот којшто е даден од нивна страна во текот на подготовката на законите.

Исто така, доколку сметаат дека е потребно (на пример, не биле доволно вклучени во процесот) граѓанските организации може да организираат и свои консултации со засегнатите страни и заклучоците од тие консултации да ги достават до Владата, Собранието и да бидат основа за поднесување амандмани.

Подготовка на подзаконските акции треба да се одвива на сличен начин како и подготовката на самиот закон, ја зајача навремената вклученост на граѓанските организации е многу важна и во оваа фаза.

Бидејќи следењето и ревизијата во согласност со Методологијата за процена на влијанието на регулативата опфаќа и следење на примена-та на законите и по нивното донесување од страна на Собранието, граѓанските организации може многу да придонесат и во овој дел. Имено, најчесто за да отпочне спроведување на законите потребно е да се донесат подзаконски акти.

Откако законот ќе почне да се спроведува, организациите, исто така, може да се фокусираат на следење на спроведување на законите преку: подготовка на извештаи за напредок на неговото спроведување. Може да се воспостават и договорот среднорочни индикатори и временска рамка за нивно исполнување. Врз основа на овие извештаи организациите може да иницираат измена на законот.

Организациите може да помогнат во информирање на јавноста за донесените закони и за прашањата што се уредени со нив, што, исто така, може да придонесе за подобра примена на законите.

ПРИМЕР

Австриските стандарди предвидуваат неколку прашања кои треба да се разгледаат кога ќе заврши процесот на учество. Аспектите кои се споменати таму го вклучуваат следното:

- Документирање на мерки на политиката, планот, програмата или правниот инструмент кои се веќе спроведени и оние кои треба да се спроведат.
- Документирање на искуствата со процесот на учество на јавноста за да може да се разгледаат или да се пренесат во постапки во иднина.
- Во случај на обемни процеси, процена од независна агенција.
- Достапност на документацијата за оние кои може да имаат корист во иднина.
- Проверка дали се исполнети целите на процесот на учество на јавноста.
- Вклучување на јавноста во следењето и процената, на пример, преку учеството во група за следење.

Минимум сѝандарди за да се обезбеди ефекѝивно учесѝво (во соѝласносѝ со најдобриѝе европски ѝрактѝики)

Методологијата за процена на влијанието на регулативата предвидува Генералниот секретаријата да може да биде консултиран за опсегот на консултациите, но не е прецизирано на кој начин се прави проверка на процесот на консултации и вклученоста на засегнатите страни. Од друга страна, во согласност со Методологијата за анализа на политиките и координацијата, со поднесување на Меморандумот во точката 3 треба да се наведат резултатите од извршените консултации со министерствата, другите органи на државната управа и организации (граѓански организации и други заинтересирани страни). Споредбената практика предвидува подетални процени на консултативниот процес.

Преѝораки за зѝолезени сѝандарди и ѝрактѝики и ѝредлоѝ-алаѝки и мейоду за вклучување

За да се подобри следењето и оцената на вклученоста на јавноста во процесот на подготовка на законите, би можело да се почне од соодветното документирање на самиот процес. Имено, не се ретки ситуациите кога и при извршени консултации истите не се соодветно забележани и презентирани од страна на органите на државната управа. Ако во процесот на подготовката на законот имало вклучени засегнати страни, граѓански организации или ако биле организирани јавни расправи, истото треба во повеќе детали да биде наведено и во Меморандумот (Дел 3), како и во Обрасците за процена на влијанието на регулативата (Иницијална и Комплетна) во делот за консултации. Секако, повеќе детали за процесот, кои во иднина ќе служат како извори за верификација на самиот процес, може да се и записниците од работните групи, информации на веб-страниците за одржаните јавни расправи, соопштенија до медиумите и сл. Исто така, во оваа фаза може да биде значајна и улогата на Собранието на Република Македонија, бидејќи во согласност со своите надлежности може да организира надзорни расправи за одредени прашања. Дискусиите коишто би се повеле од страна на пратениците и телата во Собранието, како и препораките од тие дискусии, надлежните министерства треба да ги имаат предвид при анализата на спроведувањето на одредени закони или при утврдувањето од подготовка на предлог-законот. На пример, во 2010 година Комисијата за култура на Собранието на Република Македонија организираше надзорна расправа за Законот за донации и спонзорства од јавните дејности. Дел од заклучоците од расправата се однесуваат на барања до Министерството за правда како надлежно министерство за спроведување на законот да преземе одредени чекори во насока на подобрување на истиот.

V УЧЕСТВО НА НИВО НА СОБРАНИЕТО

1. Кој може да предложи закон?

Во согласност со Уставот на Република Македонија иницијативата за донесување на закон до овластените предлагачи, може да ја даде секој граѓанин, група граѓани, институции и здруженија, меѓутоа, овластени предлагачи на законите се:

- Владата;
- секој пратеник во Собранието, и
- најмалку 10.000 избирачи.

2. До кога се поднесуваат предлозите?

Предлог на закон се поднесува до претседателот на Собранието. Претседателот на Собранието веднаш, а најдоцна во рок од три работни дена од денот на поднесувањето, го доставува до пратениците, во писмена или електронска форма, со што започнува законодавната постапка.

3. Како тече (редовната) законодавната постапка?

Законодавната постапка се одвива во три фази (читања):

Првото читање започнува кога најмалку 15 пратеници, во рок од седум дена од денот на добивањето на предлогот на закон, поднесуваат барање Собранието да одржи општ претрес. Ако вакво барање не се поднесе, тогаш веднаш се преминува на второ читање. Доколку првото читање се одржи, во тој случај пред да се претресе предлогот на закон на пленарна седница на Собранието, се разгледува во матичното работно тело и во Законодавно-правната комисија.

Во оваа фаза нема
дејален претрес на
членовите на предлогот
на закон и не се
поднесуваат амандмани.

И двете комисији поднесуваат извештај кој содржи мислење дали предлог-законот е прифатлив и дали треба да се даде на натамошно читање. По општата расправа Собранието одлучува дали предлогот на закон може да се даде на второ читање.

За предлогот на закон кој е од поширок интерес, Собранието може да одлучи да се спроведе јавна дискусија по тој закон и истиот да го објави во дневниот печат.

На второто читање на пленарна седница на Собрание се води претрес само по оние членови од предлогот на закон што се изменети со амандмани на работниот шела и само на тие членови може да се поднесат амандмани.

Второто читање започнува во матичното работно тело и во Законодавно-правната комисија, во рок од 7 работни дена по одржаната пленарна седница на Собранието. Матичното работно тело и Законодавно-правната комисија, ги претресуваат одредбите од предлогот на закон по единечно и поднесените амандмани и гласаат по нив. Амандман може да поднесе секој пратеник во Собранието, пратеничка група и работно тело. За секој амандман се води претрес и се гласа одделно. Матичното работно тело и Законодавно-правната комисија, најдоцна во рок од пет дена по завршувањето на претресот подготвуваат текст на предлогот на закон во кој се вградуваат усвоените амандмани (дополнет предлог) и образложение, и се доставува до претседателот на Собранието за да се стави на дневен ред на пленарна седница.

ПРИМЕР

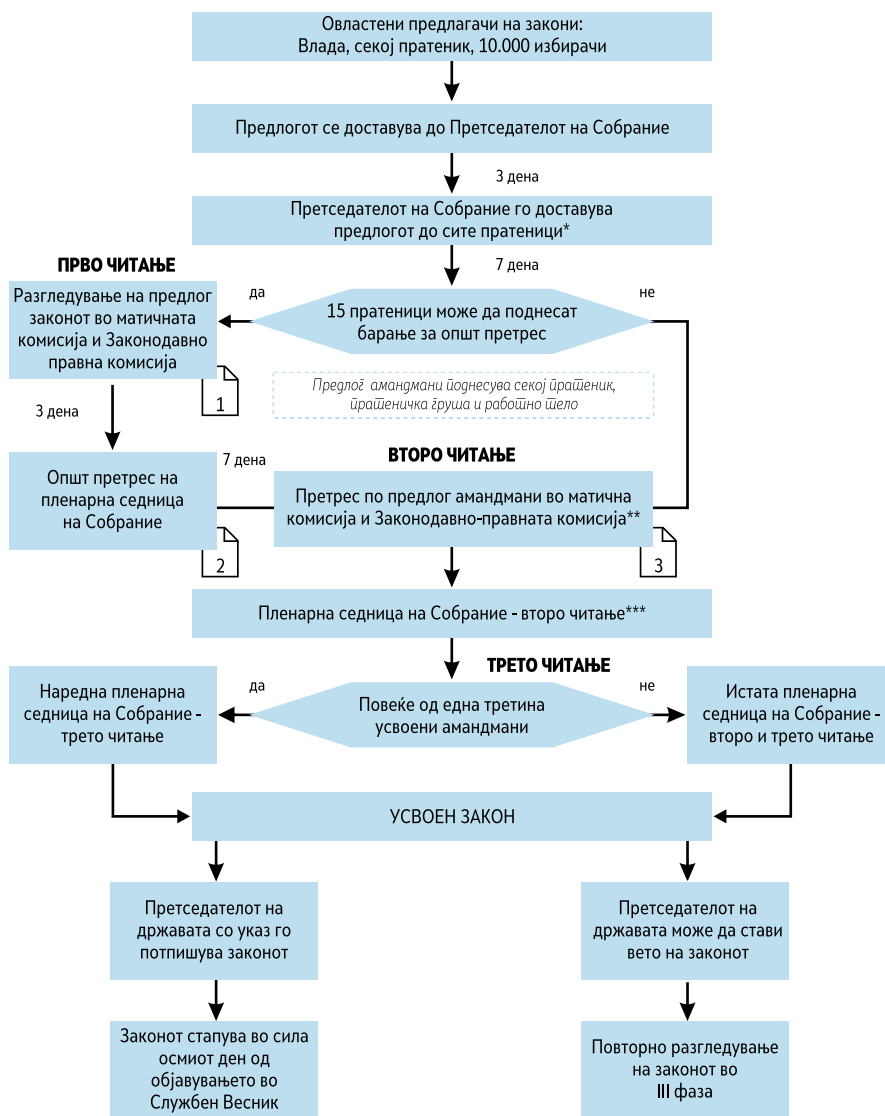
Во процесот на донесување на Законот за здруженија и фондации, граѓанските организации беа многу активни при второто читање на предлог-законот. Имено, иако во работната група за подготовка на законот која беше формирана од страна на Министерството за правда на многу партиципативен начин учествуваа две граѓански организации (од кои едната беше претставник на мрежа од триесетина организации), сепак, се јави потреба за амандмански интервенции во предлог-законот при неговата расправа во Собранието. Вклучените организации во работната група одвоено, но и во соработка со други организации поднесоа амандмани на повеќе од триесетина членови на предлог-законот (што беше околу 1/3 од вкупниот број членови). Амандманите беа доставени до сите пратенички групи и сите членови на Комисијата за политички систем

и односи меѓу заедниците (како матична комисија) и до Законодавно-правната комисија. Предложените амандмани во најголем дел беа разгледани од страна на пратениците и поднесени и од страна на позицијата и на опозицијата како нивни предлог-амандмани. При претресот во матичната комисија присуствуваше и претставник на една граѓанска организација кој придонесе кон појаснување на бараните измени. Законот беше усвоен со прифатени околу 30 амандмани, што претставуваше голем успех и за граѓанските организации, а воедно и мотив и поттик за продлабочување на соработката со Собранието и собраниските комисији во законодавната постапка.

Во шекот на третото читање амандмани може да се поднесат само на членовите на кои биле усвоени амандмани во шекот на второто читање на седница на Собранието, а амандман може да поднесе предлагачот и пратеник најдоцна во рок од два работни дена пред денот определен за одржување на седницата на Собранието.

Ако на второто читање на седница на Собранието се усвоени амандмани на помалку од една третина од членовите на изменетиот предлог на закон, Собранието може да одлучи **третото читање** на предлогот на закон да се одржи на истата седница. Ако се усвоени амандмани на повеќе од една третина од членовите на дополнетиот предлог на закон, третото читање по правило се одржува на првата наредна седница по второто читање на седница на Собранието. Во оваа фаза работните тела не расправаат.

Следува шематски приказ на законодавната постапка во Собранието:



ОБЈАСНУВАЊА:

* Ако предлагач не е Владата, предлог законот се доставува до Владата заради давање мислење

** Се води претрес по сите доставени амандмани

*** Се води претрес само за оние членови што се изменети со амандмани од комисиите

ДОКУМЕНТИ:

1. Извештај од двете комисији за мислење за прифатливост на предлогот;
2. Одлука дали предлог законот треба да се даде на второ читање;
3. Текст на предлог законот со вградени усвоени амандмани

4. Кога и како се применува итна и скрајена йосйайка?

Итна йосйайка

По итна постапка може да се донесе закон кога тоа е неопходно заради спречување и отстранување на поголеми нарушувања во стопанството или кога тоа го бараат интересите на безбедноста и одбраната на земјата или во случаи на поголеми природни непогоди, епидемии или други вонредни и неодложни потреби. При донесување закон по итна постапка не важат временските ограничувања определени со Деловникот за работа на Собранието. Собранието може да побара од матичното работно тело и Законодавно-правната комисија да се изјаснат по амандманите поднесени по завршувањето на нивните седници.

Кога се донесува закон йо скрајена или итна йосйайка не се одржува ойтти йрејрес, додека вйоройо и йрејойо чийање се одржуваат на исйа седница.

Скрајена йосйайка

Закон се донесува по скратена постапка во ситуации кога: не е во прашање сложен и обемен закон; престан на важноста на некој закон или одделни одредби од некој закон; или кога не се во прашање сложени или обемни усогласувања на законот со правото на Европската унија.

5. Кои се можностийе за вклучување на граѓание и граѓанскије организаци во йроцесой на донесување на законийе во Собраниејо?

Според членот 2 од Деловникот на Собранието: „Седниците на Собранието и на работните тела се јавни...“, а според членот 226 од Деловникот на Собранието: „заинтересираните граѓани можат да присуствуваат на седниците на Собранието, во согласност со прописите за внатрешниот ред на Собранието“.

Во процесот на донесување на законите, граѓаните можат да се вклучат со:

- Давање иницијатива за донесување на одреден закон;
- Според членот 122 од Деловникот за работа на Собранието „Работното тело на седницата може да покани научни, стручни и јавни работници и претставници на општините, на градои Скопје, на јавните претпријатија, синдикалите и на други организации, инстициии и здруженија заради изнесување на мислења и прашањата што се разгледуваат на седницата на телото“;
- Според членот 124 од Деловникот „Иницијативи за расправа по одделни прашања на работното тело можат да дадат и други работни тела на Собранието, органи на државната управа, општините, градои Скопје, инстициии, здруженијата на граѓаните“.
- Учеството во јавните дискусии што ги организира Собранието по предлогот на одреден закон.

Засегајните граѓански организации може да ги искажат своите ставови и мислења особено во второто читање кога се врши разгледување на предлогот на законите во работните тела, и што преку подготвка на предло-амандмани коишто може да ги достават до пратениците во Собранието, кои се официјални предлагачи на амандмани, како и да бараат учество на седници на матичното работно тело и на Законодавното правна комисија.

Граѓанските организации и граѓаните не треба да се ограничуваат само на начините за вклучување во процесот на донесување на одлуките пропишани според Деловникот. Своите ставови и прашања во врска со одделни проблеми, граѓаните можат да ги адресираат и до Постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓаните, во чијшто делокруг на работа спаѓа и разгледувањето на дописите на граѓаните и заземањето ставови по истите.

ПРИМЕР

На барање на граѓански организации, а и по иницијатива на пратеници постои практика на отвореност на седниците на дел од комисиите, како и одржување отворени расправи на кои се покануваат и претставници од граѓанскиот сектор. Во согласност со делокругот на својата работа, во отвореноста кон јавноста предначи Постојаната анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓаните. Имено, во текот на 2009 и 2010 година одржани се неколку јавни расправи, а воедно претставници на граѓанскиот сектор се поканувани да учествуваат на редовните седници на комисијата. Меѓу другото, расправи со граѓанскиот сектор се одржани и за следниве закони: Предлог на закон за застапување на Република Македонија пред Европскиот суд за човекови права; Предлог на закон за извршување на одлуките на Европскиот суд за човекови права; Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за заштита на децата; Предлог на закон за внатрешни работи; Предлог на закон за спречување и заштита од дискриминација и др.



VI МОДЕЛИ ЗА УЧЕСТВО ВО ДОНЕСУВАЊЕ НА РЕГУЛАТИВАТА

Во практиката постојат повеќе модели кои ги користат органите на државната управа и граѓанските организации, со цел да го овозможат и поттикнат учеството на засегнатите страни во процесите на донесување на регулативата (закони, подзаконски акти итн).

Моделиите преку кои се вклучува јавноста и граѓанските организации во процесот на донесување закони треба да се користаат паралелно. Користењето на еден модел не треба да ја исклучи можноста да се користаат и други модели во самиот процес.

Улогата на овие модели во процесот е различна. Поради тоа користењето на еден модел не значи дека ги исклучува другите. На пример, министерствата ги објавуваат работните верзии на предлозите на закони на нивните веб-страници, со цел да го слушнат мислењето на засегнатите страни за неговата содржина. Јавните дискусии, од друга страна, се организираат не само да се слушнат мислењата, туку и да се дискутираат одредени одредби и да се најдат подобри решенија преку дијалог и активно учество на засегнатите страни.

Понатаму, не секој ќе може да се вклучи во секоја фаза во процесот и да го искористи секој модел. На пример, малите (локални) организации кои работат на волонтерска основа или граѓаните немаат секогаш едноставен и брз пристап до Интернет. Доколку органот на државната управа не организира паралелно и јавни дискусии или не ги објави информациите во медиумите, тие нема да бидат известени ниту ќе можат да учествуваат во процесот.

Применувањето на овие модели треба да се практикува во процесот на подготовка на законите, но, секако, пред да се поднесат на утврдување од страна на Владата. Понекогаш, министерствата продолжуваат со консултации и примена на овие модели и откако предлог-законот ќе биде доставен до Владата. Иако ова е добра

Моделите треба да се користат онолку пати колку е корисно и потребно во процесот зависно од видот на законот кој се подготвува. Овие модели треба да се користат пред да се поднесе предлогот на закон до Владата.

практика, сепак, треба да се запомни дека основната цел е на јавноста да и се овозможи да даде придонес во самото подготвување на текстот сè, додека може да се менува неговата содржина.

Овој дел од прирачникот се осврнува само на четири модели: објавување на веб-страници на министерствата, објавување на централизиран веб-страници, јавни дискусии и работни

групи. (За повеќе информации околу овие модели или, пак, други модели видете ги изворите цитирани во Делот 7.)

ОБЈАВУВАЊЕ НА ВЕБ-СТРАНИЦИ

1. Зошто се користи овој модел?

Преку овој модел министерствата можат да го слушнат мислењето на **поголема група на засегнати страни** за работната верзија на законот. Бидејќи Интернетот е отворен за сите оние што ќе имаат пристап до него, целната група, на пример, е многу поголема од онаа што може да земе учество во јавни дискусии или работни групи.

Доколку се подготви еден формат преку кој ќе се поднесат мислењата тогаш министерствата можат полесно да ги следат коментарите и да направат оценка за тоа дали ги опфатиле сите потреби преку таа регулатива, и дали ги предложиле решенијата што се најкорисни и соодветни на проблематиката. Истовремено, можат да ги увидат проблемите кои би се појавиле во процесот на спроведување на регулативата.

Целта на овој модел е:

- да се информираат што повеќе засегнатите страни за текстовите на законите што се подготвува, и
- да се овозможи на поголем број заинтересирани лица да коментираат на самите текстови.

2. Кога се користи овој модел?

Овој модел се користи уште на самиот почеток на процесот и сè, додека е возможно да се измени текстот на предлог-законот.

Овој модел овозможува побрзо информирање и прибирање коментари на повеќе теми и можност да се исцрпат сите мислења што би се дале во процесот.

Моделот се користи:

- за да се информираат и консултираат засегнатите страни за одреден предлог-закон (формално консултирање).
- за да се увидат мислењата на јавноста за одредена тема или прашања за која министерството има за цел да донесе одредена политика или регулатива, или кои се дел од неговото делокруже на работа (неформално консултирање).

Најчесто министерствата имаат посебен дел (или страница) на нивната веб-страница посветени на процесот на информирање и консултирање за предог-законите.

Недостаток на моделот е што понекогаш оние кои немаат пристап до Интернет или, пак, не знаат како да го користат нема да можат да ја искористат оваа можност и да дадат свој придонес преку овој модел.

3. Како се користи?

Пред да започне процесот

Во однос на законодавниот процес се препорачува органите на државната управа да направат кратко објавување на нивните веб-страници за тоа дека е започнат процесот на подготовка на одреден закон или измени на постоен закон, во оној момент кога ќе започне подготовката.

ОБЈАВУВАЊЕТО НА ВЕБ-СТРАНИЦАТА ДЕКА ПРОЦЕСОТ НА ПОДГОТОВКА НА ЕДЕН ЗАКОН Е ЗАПОЧНАТ МОЖЕ ДА ГИ СОДРЖИ СЛЕДНИВЕ ИНФОРМАЦИИ:

- кој закон се подготвува или менува;
- зошто се планира да се донесе или измени;
- кои прашања ќе уредува;
- рокот за поднесување до Владата;
- опис на планирани активности (процесот) на донесување;
- информации за работната група која го подготвува;
- информации за одговорно лице кое може да служи за контакт;
- други релевантни материјали или линкови до веб-страници.

Ваквото објавување ќе им овозможи на засегнатите страни во процесот подобро да се информираат и подготват за консултациите или активните учества во работните групи. Исто така, доколку некои организации или, пак, донатори можат и финансиски да го поддржат процесот на консултации, тогаш навременото информирање ќе им овозможи подобро да се испланираат финансиските и човечките ресурси потребни за да се има ефективен процес.

Ойќако ќе зајочне процесот

Штом ќе започне процесот на пишување на законот, веб-страниците се користат да се објават работните верзии на законот и да се приберат мислења. Најчесто министерствата ги објавуваат оние работни верзии кои се разговарани од работните групи, но кои секогаш не мора да бидат конечни предлози на законот. Се препорачува да се објават оние верзии на текстот кои се во првите фази, со цел, навремено да се прибере мислење и да се утврди дали навистина ги содржат сите релевантни прашања и одредби.

Доколку е потребно и текстот веќе поминал низ неколку обемни консултации, тогаш може да се организираат и дополнителни консултации само за одредени делови од предлог-текстот за кои се уште е потребно мислење.

ВО ПРОЦЕСОТ НА КОНСУЛТИРАЊЕ ВЕБ-СТРАНИЦАТА МОЖЕ ДА ГИ СОДРЖИ СЛЕДНИВЕ ИНФОРМАЦИИ:

- кратка информација за тоа: кој закон се подготвува или менува, зошто се планира да се донесе или измени, кои прашања ги уредува; информации за работната група која го подготвува, рокот за поднесување до Владата;
- самиот текст на работната верзија на законот;
- доколку се менуваат одредби на постоен закон, тогаш и самиот текст што се менува;
- на кого се однесуваат консултацијата (кои групи особено се поттикнуваат да дадат мислења и коментари);
- напомена за тоа дали се преферира да се добијат коментари на целиот текст на законот, или на одредени прашања и одредби и листа на тие прашања и одредби;
- рок за поднесување на мислење и коментари;
- начинот на поднесување мислења или коментари;
- информации за одговорно лице кое може да служи за контакт;
- други релевантни материјали, истражувања, претходни консултации,
- мислења за работната верзија од експерти, или линкови до релевантни веб-страници;
- линк до поднесени мислења и коментари од јавноста;
- начин на кој министерствата ќе дадат одговор на поднесените мислења.

Начин на поднесување на коментари и мислења

Прибирањето на писмени мислења и коментари за предлози на закони објавени на веб-страницата може да се направи на неколку начини:

- преку електронска пошта;
- преку редовна пошта;
- преку факс;
- преку директно поднесување на мислења на самата веб-страница.

За што се бара мислење?

Консултациите преку веб-страница може да се направат за целиот текст на законот или, пак, за точно утврдени одредби.

Законите понекогаш се доста обемни и сложени. Поради тоа се препорачува да се подготви сумиран преглед на основните одредби, цели и ефектите што ќе го има во практиката, со цел заинтересираните лица подобро да го разберат законот и да можат да го дадат своето мислење

Доколку се поттикнува коментирање на одделни одредби на предлог-законот, или, пак, на прашања што ги има работната група, тогаш министерството може да направи свој прашалник кој заинтересираните лица ќе го пополнат на самата веб-страница.

Повратни информации

Добрата практика покажува дека министерствата треба да ги сумираат резултатите од процесот на консултирање и да дадат повратна

информација за тоа кои мислења се прифатени, кои се одбиени и зошто, и како е изменет текстот на законот (види потедално погоре во Дел 4). Министерствата не мора да одговорат на секое мислење или коментар посебно, но би требало да се подготви сумиран извештај. Тој извештај треба да биде објавен на веб-страницата на органот.

4. Какви рокови се најсоодветни?

Кога се однесува до консултирање преку веб-страница, потребно е да се размисли околу неколку фактори кои ќе влијаат на рокот за поднесување на мислења и коментари.

Добрајќа практика покажува дека информациите дека се иланира или зайочнал процесот на подготвка на регулативата треба да се објават веднаш. Времето за поднесување на мислења во писмена форма треба да биде од еден до два месеца, но не помалку од 15 дена.

Тие фактори може да бидат:

- Обем на регулативата;
- Содржина на регулативата;
- Дали јавноста веќе била консултирана околу тој текст;
- Дали областа што се регулира внесува значителни новини и за првпат се регулира таа материја;
- Колкав број на лица би биле засегнати од таа регулатива;
- Дали јавноста била однапред информирана за постапката.

5. Одговорност на организациите на државната управа и на граѓанските организации

Министерството што ја подготвува работната верзија на законот е должно да обезбеди навремено информирање на јавноста за процесот, да даде точни и ажурни информации за истиот, да го објави на веб-страницата, да ги прегледа сите мислења и коментари и да го подготви извештајот.

ПРИМЕР

Принципите и минимум стандардите на ЕК пропишуваат дека приемот на сите добиени материјали ќе се потврди (или преку испраќање поединечен или преку испраќање заеднички одговор преку електронска пошта и веб-страница во зависност од бројот на материјалите). Во врска со повратните информации, законските предлози треба да бидат придружени со образложение кое ќе содржи информации за процесот на консултацији, резултатите и како тие резултати се земаат предвид во врска со законскиот предлог.

Граѓанските организации, исто така, можат да имаат придонес во процесот преку негово промовирање, промовирање на веб-страницата, собирање на мислења, или презентирање на заеднички мислења на различни групи. Граѓанските организации особено можат да помогнат во прибирање на мислења на оние маргинализирани групи, организации или лица кои поради недостаток на капацитет (пристап до Интернет или знаење) нема да можат да поднесат коментари преку веб-страницата.

6. Појребни ресурси

Овој модел не бара многу финансиски ресурси со оглед на тоа што организациите ги поднесуваат мислењата преку веб-страница или на друг начин (па не е потребно да се покријат, на пример, патни трошоци, сместување, организирање на настан). Но, од друга страна, потребно е да се одвојат трошоци поврзани со поставување на таква веб-страница (на пример, софтвери) и да се назначат одговорни лица за техничко одржување на страницата и за нејзината содржина.

ЦЕНТРАЛИЗИРАНИ ВЕБ-СТРАНИЦИ ЗА ИНФОРМИРАЊЕ И КОНСУЛТИРАЊЕ

1. Зошто се користи овој модел?

Централизираните веб-страници се алатка која, претежно, се користи за информирање на јавноста за актуелните прописи и активности на органите на државната управа. Овие веб-страници овозможуваат полесно информирање за активностите на различни органи на едно централизирано место. Тие може да бидат во форма на регистри на прописи, а во некои земји служат како механизми за консултирање, размена на информации и дебати.

2. Кога се користи овој модел?

Овој модел министерствата, јавноста и граѓанските организации може да го користат постојано доколку служи како алатка да се разменуваат мислења и информации. Органите на државната управа се поттикнуваат да ги објавуваат известувањата дека е започнат процес на подготовка на една регулатива или, пак, процес на консултации, паралелно со објавување на информациите на нивните веб-страниците.

3. Кои информации се објавуваат на овие страници?

Овие веб-страници се користат најчесто за споделување на информации за плановите на органите на државната управа или за започнати законодавни процеси и за фацилитување на процесот на консултации. Истовремено, во некои земји се користат за дискусии на одредени теми, блогови, дебати, контакти помеѓу лица од органите на државна управа или парламентот и засегнатите лица, или, пак, за петиции.

НАЈЧЕСТО НА ОВИЕ ЕЛЕКТРОНСКИ СТРАНИЦИ СЕ ОБЈАВУВААТ:

- информации за актуелни консултации за регулативите кај различни министерства или други органи на државната управа (која регулатива се подготвува, рокот за поднесување до Владата, линк до одговорното тело каде може да се најдат повеќе информации);

- информации за планирани активности на различни органи;
- информации за одговорни лица во органите на државната управа кои служат за контакт со јавноста и соработка со граѓанските организации;
- архива на минати консултации.

ПОКРАЈ ОВИЕ ИНФОРМАЦИИ СЕ ОБЈАВУВА И:

- успешни примери за учество во подготвување на регулативи;
- документи што го регулираат учеството;
- план на активности на Владата, министерствата и други органи;
- место за јавни дискусии или форуми на одредени теми од интерес за јавноста поврзани со процесите на креирање политики и подготвување регулативи;
- блогови водени од органите на државната управа, со цел да се развие свест за одредено прашање што органот сака да го регулира и за да го оцени мислењето на јавноста;
- петиции, јавни протести или кампањи за одредено прашање кое се уредува или треба да се уредува;
- известувања за медиумите.

4. Какви рокови се најсоодветни?

Страниците треба постојано да бидат ажурирани. Во оној момент кога органот ги објавува своите информации на својата веб-страница, истовремено треба да ги испрати и до централните веб-страници.

5. Одговорносии на органиите на државната управа и на граѓанските организации

Министерствата се задолжени да обезбедат хармонизирано и конзистентно објавување на податоците, следење на коментарите и мислењата и поднесување извештаи за резултатите од процесот.

Граѓанските организации можат да дадат придонес преку промовирање на информациите на своите членови и партнери, промовирање на веб-страницата, собирање на мислења, или презентирање на заеднички мислења на различни групи.

ПРИМЕР

Во Договорот за односи помеѓу Владата и третиот сектор во Англија се наведени конкретните обврски кои граѓанските организации мора да ги исполнат. Граѓанските организации, особено треба да ги вклучат засегнатите страни (корисници, членови, волонтери) во подготвувањето одговори на консултациите и треба да дадат повратни информации за тоа што било доставено до Владата и кој е резултатот. Граѓанските организации треба јасно да посочат чии ставови ги застапуваат и кои се основите за подготвување на нивните коментари. Тие треба да ги унапредат консултациите помеѓу другите организации и да ги почитуваат условите за доверливост.

Во Република Македонија постои Единствен национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР) кој претставува електронски систем кој покрај постојните прописи во Република Македонија ги содржи и предлог-законите на министерствата во фаза на подготовка. ЕНЕР претставува алатка првенствено наменета за електронско информирање на граѓаните, како и на претставниците од граѓанските организации, стопански комори, бизнис асоцијации и правни лица, претставниците на Владата, како и на одделните министерства (*Извадок од корисничкиот прирачник за Единствениот национален електронски регистар на прописи*).

6. Појребни ресурси

Овој модел бара вложување на финансиски ресурси во воспоставување и модернизирање на веб-страницата. Исто така, секој орган на државната управа треба да назначи одговорни лица кои ќе соработуваат со оние одговорни за оваа веб-страница.

ЈАВНИ ДИСКУСИИ

1. Зошто се користи овој модел?

Овој модел се користи со следниве цели:

- да се презентираат мислењата, плановите и подготвените работни верзии на регулативите од страна на органите на државната управа;
- да се дознаат мислењата на организациите и јавноста;
- да се соберат коментари и препораки по предлог-документот.

2. Кога и како се користи овој модел?

Овој модел се користи во фаза на:

- подготвување на политиката или анализите кои ќе бидат основа за донесување на регулатива;
- подготвување на работната верзија на регулативата.

Овој модел се користи, со цел да се приберат мислења за одреден предлог-документ или планирана активност. Но јавните дискусии помагаат и да се осознае мислењето на присутните, да се изгради компромис или да се дадат правци околу тоа како треба да се реши едно одредено прашање. Исто така, јавни дискусии може да се организираат со посебни целни групи и паралелно со повеќе заинтересирани организации и лица.

ПРИМЕР

Процесот на подготвување на Законот за здруженија и фондации во Република Македонија кој се усвои во 2010 година траеше неколку години. Во целиот овој период се одржаа над десетина јавни дискусии кои беа водени и од Министерството за правда и од граѓанските организации. На нив се разговараше за работните верзии на законот. Исто така, беа одржани неколку јавни расправи за конкретни прашања од областа која ја регулираше: на пример, како да се одреди статусот на организација од јавен интерес во Македонија, кој може да биде основач, што значат економските активности и сл. Преку овие дискусии се подобри текстот и министерството се обиде да најде најсоодветни решенија во согласност со контекстот и мислењето на организациите. Исто така, беа одржани и посебни дискусии со одредени целни групи: судии, организации на лица со хендикеп и сл.

Многу сличен е случајот и со подготовка на Законот за спречување и заштита од дискриминација, за чија што потреба од донесување се расправа од 2004 година. Во 2005 година од страна на граѓанските организации со поддршка на меѓународни организации независно беа подготвени два предлог-закон за заштита од дискриминација и истите беа дискутирани на јавни расправи. Истата година еден предлог-закон беше доставен до Собранието, но не наиде на поддршка од пратениците. Во текот на 2008 година од двата предлог-закон беше компилиран еден предлог-закон и истиот беше доставен до Министерството за труд и социјална политика. На почетокот на 2008 година во рамките на Министерството за труд и социјална политика беше формирана работна група за подготовка на предлог-закон, а есента истата година министерството организираше шест јавни расправи за предлог-законот во различни градови. Од своја страна и граѓанските организации во континуитет расправаа за предлог-законот, а воедно се организираа и во поформални здружувања (сојузи), со цел организирано да се придонесе кон усвојување на законот.

Зависно од целта на јавната дискусија, програмата на јавната дискусија може да се организира на неколку начини. Најчесто овие дискусии се во форма на:

- *Отворена дискусија за сите прашања во тексото.* Учесниците можат да дадат свое мислење за која било одредба на предлог-регулативата, и коментар за тоа што треба да се надолжни, што недостасува и што треба да се измени.
- *Дискусија по точно утврдени прашања.* Во овој случај фацилитаторот ги поставува однапред одредените прашања по кои учесниците се повикуваат да дадат свое мислење или коментар. На крај на дискусијата се остава простор за други прашања или коментари за кои учесниците сакаат да се изјаснат.

На овие настани се повикуваат и домашни и меѓународни експерти за да се види нивното мислење за тоа како регулативата би се применувала во согласност со домашните услови, и какви се искуствата на другите земји.

Учеството на настанот најчесто е отворено за сите заинтересирани лица. Но, доколку се организира дискусија со специфична целна група тогаш настанот може да е затворен само за членови на таа група.

На јавниите дискусии треба да се поканат сите оние кои искажале интерес или, пак, претходно поднеле мислења во итна форма (преку претходни консултации на веб-страница, електронска пошта, јавни дискусии итн.).

Независно од тоа кој може да учествува, извештаите треба да бидат достапни до сите.

Јавните дискусии се водени од фацилитатор и се препорачува да се одвои точно одредено време за секој коментар или реплика.

На крај, секогаш се сумираат заклучоците од страна на фацилитатор кој ќе биде одговорен да помогне на организаторот на настанот да го подготви извештајот.

За јавните дискусии корисно е да се испратат и материјали што ќе им помогнат на учесниците подобро да се подготват за дискусијата. Материјалите можат да бидат: истражувања и анализи, извештаи, сумирани одредби за самата регулатива и се разбира предлог-регулативата. Се препорачува јавни дискусии да се органираат во неколку градови, не само во главниот град.

3. Какви рокови се најсоодветни?

Добрата практика изискува јавните дискусии да се органираат пред да биде финализиран предлог-законот и пред да биде испратен до Владата. Кога се органираат јавни дискусии тогаш би требало да се даде доволно време учесниците да можат да се пријават за настанот и да се подготват за дискусијата.

Материјалите треба да бидат испратени однапред, најмалку седум работни денови пред почетокот на настанот, а доколку е возможно и повеќе. Извештаите од настанот би требало да се испратат и објават во текот на истиот месец кога е организиран настанот, но, секако, пред да биде подготвена нова верзија на предлог-законот.

4. Одговорности на организациите на државна управа и на граѓанските организации

Овој модел стимулира поголема соработка помеѓу министерствата и граѓанските организации. Соработката се остварува преку:

- заедничко организирање на јавна дискусија (подготовка на материјали, покани, извештаи, организирање на логистика и

конципирање на самиот настан);

- споделување на трошоците за организирање на настанот.

Се препорачува одговорниот орган навремено да го направи достапен документот и да ги означи оние прашања за кои е потребна дискусија. Граѓанските организации што активно соработуваат со тој орган во овој процес, од своја страна, треба да ги поттикнат другите организации и лица да земат учество на настанот, однапред да ја објаснат важноста на прашањата што ќе се дискутираат и да ги споделат резултатите од настанот. Исто така, тие треба да продолжат да ги информираат учесниците за последователните активности и резултати.

ПРИМЕР

Во процесот на подготвување на Законот за волонтерство во РМ кој се донесе во 2007 година беа организирани повеќе јавни дискусии. Тие беа организирани во неколку градови во Македонија. Одредени организации преземаа одговорност да ги контактираат организациите и финансиски и логистички да го помогнат организирањето на настанот. Одговорното лице од Министерството за труд и социјална политика беше присутно на сите настани, со цел да ја презентира работната верзија на законот, да ги слушне мислењата на учесниците, да појасни прашања и одредби и заедно со учесниците да поразговара за можни решенија. По секој настан беше подготвен извештај кој претставуваше основа за понатамошни измени на текстот на законот. Организаторите формираа и е-група (електронска листа) на заинтересирани лица, волонтери и организации кои постојано беа информирани за активностите во врска со законот, кои добиваа информации и извештаи од сите настани, беа консултирани доколку имаше потреба или разменуваа мислења.

5. Потребни ресурси

Зависно од видот на настанот за овој модел потребни се ресурси за покривање на трошоци:

- за испраќање покани (доколку се испраќаат по редовна пошта);
- за обезбедување место за настанот (доколку не се организира во простории на министерство или граѓански организации);
- за пат, сместување и други трошоци поврзани со присуство на лица од други градови;
- за надоместок за говорници и фацилитатор;
- за други трошоци поврзани со логистичка организација на настанот (опрема, преведувач, итн.).

РАБОТНИ ГРУПИ

1. Зошто се користи овој модел?

Работните групи се модел кој овозможува поактивно учество на организациите или други засегнати лица во процесот на подготвување на една регулатива. Тој се користи, со цел да се даде можност лицата кои се најзасегнати во процесот, преку свои претставници, директно да учествуваат и влијаат во содржината на предлог- регулативата.

2. Кога и како се користи овој модел?

Овој модел би требало да се користи во подготовка на сите закони и подзаконски акти.

Меѓусекторската ра-
ботна група стимулира
размена на различни иску-
ства, зайознавање на по-
требните и проблемите од
сите аспекти, градење
консензус за најдобро и
најсоодветно решение.

Добрата практика препорачува формирање на меѓусекторски работни групи, во кои ќе членуваат претставници на одговорното министерство, претставници на други министерства и органи на државната управа во чија област таа регулатива ќе воведо измени, членови на граѓански организации или други организации (синдикати, стопански комори, компании), домашни и меѓународни експерти, и други заинтересирани лица.

Членовите на работните групи или делегирани претставници, треба да бидат поканети на сите настани кои се организирани во врска со регулативата и да бидат информирани за резултатите од сите консултации.

Членовите на работната група може да се договорат да создадат помал тим кој ќе биде одговорен да ги подготвува и ревидира работните верзии, да земе учество на настани каде што не можат да присуствуваат сите членови, да помогнат при подготовка на консултации и извештаи од консултации организирани преку веб- страници и јавни дискусии.

Членовите на организациите кои би учествувале во работната група може да се избераат на два начина:

- да бидат избрани од органот на државната управа;
- да бидат избрани од самите организации.

Органот на државната управа може да покани некое лице или организација да земе учество во работната група (на пример, врз основа на позитивното искуство од претходната соработка) или, пак, да ги повика организациите да номинираат членови на работната група.

Претставници од засеганатите страни може да бидат избрани во работната група со различни цели.

Тие може да бидат повикани да учествуваат:

- како претставници на групата која е засегната;
- бидејќи поседуваат посебна експертиза која е потребна во процесот на подготовка на регулативата.

Критериумите за избор на членови во работната група од страна на засегнатите страни или граѓанските организации ќе бидат одредени од неколку фактори, на пример: која е содржината на регулативата, каков придонес и експертиза е потребно да се даде во процесот и какви други методи на учество и консултации ќе се применуваат.

Зависно од тоа за која цел се избираат претставниците на засегнатите страни, процесот и критериумите за нивен избор ќе бидат различни. Но, изборот на овие членови треба да биде најравен и јасно одредени и однапред објавени критериуми.

КРИТЕРИУМИ КОИ МОЖЕ ДА СЕ ЗЕМАТ ПРЕДВИД:

- поле на дејствување на организацијата;
- вид на експертиза што е потребно да ја поседува едно лице или, пак, организација (познавање на одредена област);
- посебни квалификации;
- тип на организација од која треба да биде избран (граѓански организации, бизнис, синдикат, итн.);
- учество во платформи, сојузи или друг вид на здружување на организации;
- број на организации што треба да го предложат лицето;
- претходна соработка со органот на државна управа;
- претходно искуство и работа во слични работни тела.

Резултатите од активностите на работната група треба да бидат јавно објавени и достапни до сите заинтересирани лица.

ПРИМЕР

Во процесот на подготвување на Законот за здруженија и фондации во Република Македонија кој се донесе во 2010 година, учествуваа повеќе работни групи (со оглед на тоа што процесот траеше подолго). Последната работна група што беше формирана во 2007 година, содржеше претставници од Министерството за правда, Министерството за култура, Министерството за труд и социјална политика, Министерството за финансии, Одделението за соработка со НВО во Генералниот секретаријат на Владата, домашни и странски експерти и два претставника од граѓанските организации.

Претставниците од граѓанските организации беа избрани на следниов начин: до едната организација Министерството за правда упати директна покана за учество водејќи се од претходното искуство и експертизата на организацијата во процесите на креирање на правната рамка за здруженија и фондации. Вториот претставник беше избран од страна на мрежа на граѓански организации до која министерството претходно упати покана самата мрежа врз основа на интерно воспоставени критериуми да си избере свој претставник во работната група.

3. Какви рокови се најсоодветни?

Работните групи треба да се основаат на почетокот на самиот процес, тогаш кога се планира подготовка на една регулатива. Доколку се сподели некој материјал, треба да се даде доволно време за да можат да го прочитаат сите членови. Членовите треба навремено да бидат известени за сите активности поврзани со подготвувањето на регулативата.

4. Одговорносии на организиие на државнаија уйрава и на граѓанскииие организациии

Некои од обврските на органите на државната управа вклучуваат:

- навремено да ги поканат заинтересираните лица и организации да се пријават за учество во работните групи;

- да изготват јасни критериуми и насоки за избор;
- да изготват план за работа и за потребни ресурси;
- да обезбедат континуирано работење на групата и постојано информирање за сите развојни настани во врска со процесот и регулативата;
- навремено да ги објавуваат резултатите од работата.

Граѓанските организации треба да бидат мостот помеѓу работната група и своето членство. Тие треба:

- постојано да ги информираат своите членови, односно оние кои ги претставуваат и засегнатите лица за активностите на групата;
- да ги консултираат за одредени прашања;
- да го пренесат мислењето на членството во работата на групата.

За да го остварат ова, граѓанските организации може да изградат координативен механизам за размена на информации со другите граѓански организации од соодветните области или, пак, членови на сојуз на организации што ги претставуваат и да ги координираат предлозите и мислењата со нив.

5. Појребни ресурси

Зависно од видот на регулативата што се менува и неговиот обем, за овој модел потребни се ресурси за покривање на трошоци за:

- состаноци на работни групи;
- надоместок за учество на одредени учесници (експерти);
- надоместок за домашни и споредбени анализи потребни за процесот;
- надоместок за мислења побарани во писмена форма од експерти.



РЕФЕРЕНЦИ И КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Документи на меѓународни организации:

- Европски парламент, „Извештај за перспективите за развивање граѓански дијалог според Лисабонскиот договор“, (2008/2067(INI)), 4 декември 2008 година.
- Резолуција на Европскиот парламент за Перспективите за развивање граѓански дијалог според Лисабонскиот договор, P6_TA(2009)0007, 13 јануари 2009 година.
- Европска комисија: Бела книга за европско владеење, COM(2001) 428, 24 јули 2001 година.
- Европска унија: Лисабонскиот договор, потпишан во 2007 година, стапил на сила од 2009 година.
- Европска унија: Договор за функционирање на Европската унија, 2008 година.
- ОЕЦД, Граѓаните како партнери: информации, консултации и активно учество во подготвувањето политики, 2001 година.
- Меѓународната асоцијација за учество на јавноста, Клучни вредности за учество на јавноста, 2007 година.
www.iap2.org/associations/4748/files/CoreValues.pdf, последно пребарување во септември 2010 година.
- Резолуција на Европскиот парламент за Перспективите за развивање граѓански дијалог според Лисабонскиот договор, P6_TA(2009)0007, 13 јануари 2009 година.
- Соопштение на Европската комисија: Кон зајакната култура на консултации и дијалог - Општи принципи и минимум стандарди за консултација на заинтересираните страни од Комисијата, COM(2002) 704, 11 декември 2002 година.
- Соопштение на Европската комисија: Поедноставување и подорување на регулаторното окружување, COM(2002) 278, 5 јуни 2002 година.
- Соопштение на Европската комисија: Кон зајакната култура на консултации и дијалог - Општи принципи и минимум стандарди за консултација на заинтересираните страни од Комисијата, COM(2002) 704, 11 декември 2002 година.

- Совет на Европа, Кодекс на добра практика за граѓанско учество во процесот на донесување одлуки, донесен на Конференцијата на МНВО, 2009 година.
- Совет на Европа, Декларација на Комитетот на министри за Кодексот на добра практика за граѓанско учество во процесот на донесување одлуки, 2009 година.
- Совет на Европа, Придружно образложение на Препорака CM/Rec (2007) 14 на Комитетот на министри на земјите-членки за правниот статус на невладини организации во Европа
- Совет на Европа, Препорака CM/Rec (2007) 14 на Комитетот на министри на земјите-членки за правниот статус на невладини организации во Европа, 10 октомври 2007 година.
- Совет на Европа, Препорака CM/Rec (2010) 5 на Комитетот на министри на земјите-членки за мерки за борба против дискриминација врз основа на сексуална ориентација или полов идентитет, 31 март 2010 година.
- Совет на Европа, Препорака Rec (2001) 19 на Комитетот на министри на земјите-членки за учеството на жителите во локалниот јавен живот, 6 декември 2001 година.
- UNECE (ЕКОНЕ): Конвенција за пристап до информации, учество на јавноста во донесувањето одлуки и пристап до правда за прашања поврзани со заштита на животната средина, 25 јуни 1998 година.

Документи од други земји:

- Австрија: Стандарди за учество на јавноста – препораки за добра практика, 2008 година.
- Англија: Договор за односи помеѓу Владата и третиот сектор во Англија, 2009 година.
- Босна и Херцеговина, Министерство за правда, Правилник за спроведување на правилата за консултации при развивање правни акти во министерството за правда, 2008 година.
- Естонија: Добри практики на вклученост, 2005 година.
- Обединето Кралство: Кодекс на практики за консултации, ревидиран 2008 година.
- Република Српска, Насоки за јавната администрација за учество на јавноста и консултации за подготвување нацрт-закопи, 2008 година.
- Романија: Закон 52/2003 за транспарентност при донесување одлуки во јавната администрација

- Словачка: Закон за слободен пристап до информации и амандмани на одреден закон (Закон за слобода на информации), (како што е изменет во 2006 и 2009 година).
- Словачка: Правила за разработка на законодавството на Владата на Република Словачка, 1997 година (последен пат изменети во 2010 година).
- Унгарија: Акт ХС од 2005 за слобода на електронски информации
- Хрватска: Кодекс на практики за консултации со заинтересираните страни во постапките на донесување закони, други прописи и акти, 2009 година.

Домашни документи:

- Деловник за работа на Владата на Република Македонија, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 36/08 (пречистен текст)
- Методологија за процена на влијанието на регулативата, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 66/09
- Методологија за анализа на политики и консултации, „Службен весник на Република Македонија“, бр. 52/06
- Влада на Република Македонија, „Прирачник за процена на влијанието на регулативата“, Влада на Република Македонија, 2009
- Генерален секретаријат при Владата на Република Македонија, „Прирачник за креирање политики“, Влада на Република Македонија, 2007 година.

Други релевантни анализи

- Габер-Дамјановска Наташа., „Учество на граѓанскиот сектор во процесот на подготвување закони и одлуки во Република Македонија“, Европски центар за непрофитно право, 2008 година.
- Golubovic, Dragan., „Citizen Participation in Legislative Processes: A Short Excursion through European Best Practices“, in Cooperation between the Government and Civil Society in Legislative Processes, објавено од Канцеларијата за соработка со здруженија при Владата на Хрватска, 2008 година.
- Меѓународен центар за непрофитно право, „Research on Citizens' Participation“, 2003 година.
- Нурединоска Емина, Хаџи-Мицева Еванс Катерина, Транспарентност и учество на јавноста во процесот на подготвување закони, компаративен преглед и процена на состојбата во Македонија, ОБСЕ, 2010 година.

- Хаџи-Мицева Катерина., „Правни и институционални механизми за соработка меѓу Владата и невладините организации во Унгарија, Естонија и Хрватска“, во “Organizacje pozarządowe. Dialog obywatelski. Polityka państwa,” ревидирано од Marek Rymśza, уредена од Institute for Public Affairs, Полска, 2007 година.

Инџернеј-сџраници од инџерес:

- Босна и Херцеговина: Министерство за правда, <http://www.mpr.gov.ba/en/str.asp?id=224>
- Влада на Република Македонија, www.vlada.mk
- Европска унија: Вашиот глас во Европа, http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm
- Единствениот национален електронски регистар на прописи, www.ener.gov.mk
- Естонија: веб-страница за учество, www.osale.ee
- Собрание на Република Македонија, www.sobranie.mk
- Служба на ОН за врски со невладиниот сектор (NGLS), <http://www.un-ngls.org>
- Совет на Европа, Conference of INGOs, http://www.coe.int/T/NGO/default_en.asp
- Обединето Кралство: Central Consultation web site, http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UK-government/PublicConsultations/DG_170463
- Унгарија: Централен електронски регистар за јавни информации, <http://www.kozadat.hu>
- Финска: <http://www.hare.vn.fi/>