

**ТРАНСПАРЕНТНОСТ И УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА ВО ПРОЦЕСОТ НА
ПОДГОТВУВАЊЕ ЗАКОНИ**

*Компаративен преглед и проценка на состојбата во
Македонија*

**Конечен нацрт
Скопје, октомври 2010 година**

БЛАГОДАРНОСТ

Ова издание го подготви Набљудувачката мисија на Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) во Скопје. Тоа беше детално разработено од Емина Нурединоска (Македонски центар за меѓународна соработка – МЦМС, Македонија) и Катерина Хаџи-Мицева Еванс (Европски центар за непрофитно право – ЕЦНП, Унгарија).

Би сакале да ја изразиме нашата благодарност до меѓународните експерти и граѓанските организации во Македонија за нивната поддршка и вреден придонес во развојот на изданието.

Би сакале особено да им се заблагодариме на Вероника Кристкова (Словачка), Вања Скорич (ГОНГ Хрватска), Адриа Шифан (Сорос фондација Романија) и Естер Хартај (ЕЦНП Унгарија) за материјалите кои ги разменија и за прегледот кој го извршија во конкретни области во земјата во компаративниот дел. Исто така, би сакале да им се заблагодариме и Валентина Чичева, Марија Саздевски и на Емил Махмутовиќ од МЦМС за нивната поддршка во собирање податоци. Би сакале да ја изразиме нашата благодарност до сите граѓански организации во Македонија кои одговорија на прашалникот, вклучувајќи ги и учесниците во фокус-групите за нивните дискусии и за обезбедувањето коментари, што ни помогна да го подобриме документот.

На крај, би сакале да им се заблагодариме на министерство за образование, министерство за правда, министерство за внатрешни работи, министерство за труд и социјална политика и министерство за здравство на Македонија за нивната отвореност за соработка и придонес кон ова издание.

СОДРЖИНА

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	5
А. Вовед.....	11
Б. Компаративен преглед на Европските стандарди и практики во регулирање на учеството на јавноста	13
В. Проценка на законите и практиките за учество на јавноста во процесот на подготвување закони во Македонија	47
I. Вовед.....	47
II. Законска рамка.....	47
1. Устав.....	47
2. Закон за референдум	48
3. Други закони и политики.....	49
4. Деловник на Собранието на Република Македонија.....	57
5. Можности за вклученост на граѓаните во процесот на донесување закони во Собранието	59
6. Информации за консултации за засегнатите страни во предлог-законите поднесени до Владата.....	60
III. Практика на вклученост и учество на граѓанските здруженија во процесот на донесување закони.....	61
IV. Заклучоци	75
V. Препораки.....	77
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА	79
АНЕКС 1:	83
СПИСОК НА ГО КОИ ОДГОВОРИЛЕ НА ПРАШАЛНИКОТ.....	83
АНЕКС 2:	84
ПРАШАЛНИК ЗА ГО	84
АНЕКС 3:	87
ВОДИЧ ЗА ПРАШАЊА ЗА СТРУКТУРИРАНИ ИНТЕРВЈУА СО СОГОВОРНИЦИ ВО РЕЛЕВАНТНИТЕ МИНИСТЕРСТВА	87

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Во ова издание се претставени резултатите од компаративниот преглед на *Европските стандарди и практики во регулирање на учеството на јавноста и Проценката на законите и практиките на учество на јавноста во процесот на подготвување закони во Македонија*. Ова издание го подготви Набљудувачката мисија на Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) во Скопје.

Главната цел на истражувањето беше да се прикаже моменталното ниво на транспарентност и учество на јавноста во процесот на подготвување закони во Македонија и да се обезбедат препораки за нивно подобрување врз основа на најдобрите регулаторни практики во земјите во Европа и најдобрите практики во Македонија.

Ова издание се состои од два дела. Првиот дел дава краток преглед на Европските стандарди и модели за учество на јавноста и на граѓанските организации (ГО) во процесот на подготвување закони на ниво на влада. Тој има за цел да обезбеди помош во проценка на усогласеноста на македонските закони и практики со тие стандарди и помош за македонските власти во разгледување модели кои се применливи и релевантни за нив. Прегледот се потпира на стандарди усвоени од Европската унија и од Советот на Европа. Тој, исто така, ги опишува прописите и моделите од 9 земји од Европа – Австрија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Естонија, Унгарија, Република Српска, Романија, Словачка и Обединетото Кралство.

Вториот дел дава преглед на законската рамка за учество на јавноста во Македонија и како тоа учество го применуваат Владата и ГО. Прегледот се заснова на анализа на постојните релевантни закони и политики со кои се утврдуваат основните правила за вклученост на јавноста и процесите и постапките за донесување закони на ниво на влада и на ниво на Собрание. Во исто време, извршени се мали истражувања преку анкети и интервјуа со претставници на ГО и органи на државна управа. Исто, така, се анализираа соодветни Интернет страни. Анализата ги опфаќа прописите и практики кои постојат во периодот од јануари 2007 година до август 2010 година. Таа, исто така, ги посочува главните недостатоци и дава препораки за подобрување на рамката и практиката во Македонија.

Главни наоди и заклучоци

Компаративниот 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 ние е посочено значењето на вклученоста на јавноста во процесот на донесување закони од самиот почеток – од моментот на планирање до подготвување нацрт-документи и на крај, процесот на спроведување.

Бидејќи постојат различни фази во процесите на донесување закони, интензитетот и обликот на учество се разликуваат во зависност од фазата и процесот. Посочени се три главни нивоа на учество: (1) пристап до информации, (2) консултации и (3) активно ангажирање преку дијалог и партнерство. Во сите нивоа 'дијалогот' е

посочен како активен облик на учество и предуслов за партнерство за соработка. Инструментите и моделите кои ги применуваат различни земји за поттикнување на учеството може да се разликуваат во зависност од степенот на ангажираност.

На ниво на Европската унија, најважниот документ кој се однесува на прашањето на учество се Лисабонскиот договор, Соопштението на Европската комисија 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 изгледите на *развивање граѓански дијалог според Лисабонскиот договор*. Овие документи главно го регулираат учеството на јавноста во одлуките донесени од институциите во Европската унија, и не наметнуваат обврзувачки правила за земјите-членки. Сепак, некои од нив ги нагласуваат очекувањата за земјите-членки да го следат тие правила и да усвојат слични стандарди во нивните правни системи. Исто така, препораките на Советот на Европа, вклучувајќи го неодамна усвоениот *Кодекс на добра практика за граѓанско учество во процесот на донесување одлуки*, го зајакнуваат значењето на учеството и ги посочува главните стандарди и инструменти кои може да се користат за да го унапредат таквиот процес на национално ниво.

Правилата и принципите кои се однесуваат на учеството на јавноста во процесите на подготвување политики и донесување одлуки на ниво на владите во Европа се детално објаснети во различни видови документи. Некои од нив се правно обврзувачки, додека други не се. Понекогаш прашањата кои се однесуваат на учеството може да се регулираат во неколку документи (на пример, закон за пристап до информации, правила за подготвување нацрт-закопи), наместо само со еден пропис. Едно од стекнатите искуства е дека за да се обезбеди успешно и ефективно спроведување важно е да се испланираат чекорите по донесување на документот (на пример, промовирање, подигнување на свеста, градење капацитети).

Прегледот на документите од европските земји анализирани во овој документ покажува дека постои општа рамка за учеството која е заедничка за најголем број од нив. Во оваа рамка се прикажани важни стандарди кои може да служат како препорака за други земји. Тие стандарди го вклучуваат следното:

1. Секој треба да се извести и да биде консултиран во процесот на подготвување нацрт-закопи.
2. Учеството на јавност може да биде ограничено во случај на посебни работни групи. Изборот на членовите во таквите групи треба да се изврши транспарентно и врз основа на претходно дефинирани критериуми за да се обезбеди веродостојност и законитост на процесот.
3. Учеството треба да биде достапно на различни групи (малцинства, лица со посебни потреби, жени). Треба да се изберат соодветни методи за да се помогне во олеснување и поттикнување на вклученоста на такви групи.
4. ГО може да имаат важна улога во процесот; тие може да го потпомогнат учеството на јавноста, да ги застапуваат интересите на членовите и засенагатите страни и да информираат за процесот и за резултатите.
5. Иако сите закони и прописи за спроведување треба да се подготват со учество на јавноста, во одредени услови може да се потребни ограничувања во процесот (на пример, природни катастрофи, конфликт). Тие случаи треба јасно да се пропишат за да се знае кога точно учеството може да се ограничи. Понатаму, одредени земји воведуваат минимални стандарди кои треба да се

- почитуваат во такви ситуации (на пример, јавноста мора да биде информирана и да има пристап до нацрт-документот; треба да се утврди минималното време за консултации).
6. Некои земји бараат да се обезбедат јасни, концизни и сеопфатни информации за да се обезбеди дека заинтересираните страни го разбираат подобро прашањето и дека можат да дадат позначаен придонес. Поради истите причини, јавноста треба да има пристап до нацрт-документите во најраната фаза од нивното развивање.
 7. Временската рамка за коментари или учество на состаноци отворени за јавноста треба да биде утврдена врз основа на неколку фактори, вклучувајќи го видот на документот, прашањата кои се покренати, неговата големина, достапната експертиза, големината на целната група врз која тој влијае. Најчесто земјите одобруваат од 10 до 30 дена за коментари. Временската рамка може да се скрати; но препорачливо е јасно да се пропишат и образложат ситуациите кога тоа е можно.
 8. Обезбедувањето повратни информации до страните кои се консултирани ја зголемува довербата и ја зајакнува соработката. Исто така, ја поттикнува јавноста да биде повеќе посветена и да учествува во процесите во иднина. Повратните информации не треба да бидат индивидуализирани. Наместо тоа, може да се даде заеднички одговор (главно во облик на извештај), но во него треба да се разгледаат сите прашања. Некои земји обезбедуваат дополнителни гаранции дека ќе се разгледаат мислењата; на пример, надлежниот државен орган може да треба јавно да ги објави заедничките повратни информации и да ги испрати до Владата и/или Собранието како придружни документи на нацрт-законот.
 9. Некои земји предвидуваат проценка на процесот на учество – ова може да помогне во подобрување на процесите во иднина и разменување искуства за употребените креативни модели.
 10. Може да се користат различни инструменти и методи за поддршка на учеството во сите фази од процесот на подготвување нацрт-документи и спроведување. Одлуката за тоа кој метод да се избере може да се заснова на неколку фактори, но таквата одлука треба да се донесе на почетокот на процесот за да се обезбеди дека ќе се избере најсоодветниот метод и дека тој ќе доведе до саканите резултати.
 11. Може да се преземат неколку мерки за да се помогне при подготовка на процесот на учество на јавноста и да се обезбеди дека тој ефективно ќе се спроведе. На пример, некои државни органи назначуваат координатори кои ќе помогнат во процесот и се контакт лица за јавноста и другите службеници од министерствата. Друг пример е подготвување на листа на заинтересирани страни кои ќе се ангажираат во процесот; ова им помага на државните органи да одлучат кого да контактираат кога се планира процесот. На крај, некои влади предлагаат развој на планови за процесот, во кој се посочуваат фазите и крајните рокови.
 12. Треба да се користат различни инструменти за да се обезбеди дека информациите за започнатиот процес се дистрибуирани колку што е можно пошироко (на пример, веб-страни, весници, ТВ, портали на ГО).
 13. Државните тела ги користат своите веб-страни за да го олеснат процесот на консултации. Генерално, тие веб-страни содржат информации за процесот на подготвување нацрт-документи, имаат простор за коментари, контакт лица и други поврзани материјали.

14. Некои земји имаат воспоставено централни он-лајн регистри кои помагаат во координацијата на размена на информации и консултации, но, исто така, обезбедуваат инструмент за јавноста да се состане на едно место и да коментира за различните потфати на владата.
15. Други модели кои ги користат владите го вклучуваат следното:
 - a. Модел на заеднички коментари на Словачка, во кој коментар кој е поддржан од 500 потписници мора да биде разгледан од субјектот кој го подготвува законот;
 - b. Организирање состаноци отворени за јавноста;
 - c. Организирање конференции за усогласување ставови.

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 граѓанското општество. Главните одредби дефинирани во овие акти се дополнително разработени во два документи: Методологија за анализа на политики и координација и Методологија за проценка на влијанието на регулативата (ПВР).

Посветеноста на Владата да постапува во согласност со правилата за проценка на влијанието на регулативата е од основно значење, бидејќи ќе придонесе за транспарентност во процесот на подготвување закони. Бидејќи овој систем е новина, и беше воведен во 2008 година, сè уште не се спроведени сите предвидени чекори. Не се применуваат особено два основни аспекти: редовна и доследна употреба на „надворешни“ консултации со вклучените страни и навремено објавување на информациите за нацрт-законите на веб-страниците на министерствата и во Единствениот национален електронски регистар на прописи. Овој недостаток, исто така, е воочен за време на анализата на обрасците за приближување на прописите со законодавството на Европската унија (овој образец го пополнува институцијата која го предлага законот). Во анализата на доставените обрасци за нацрт-законите и нацрт измените на законите се покажа дека тие обрасци не содржат информации за страните кои се консултирани и за процесот, ниту пак за поддршката примена од експерти или други страни.

Понатаму, Методологијата за ПВР содржи одредба со која подготвувачите на нацрт-законот се обврзуваат да ги вклучат засегнатите страни од самиот почеток на подготвување на нацрт-законот и да обезбедат достапност преку Единствениот национален електронски регистар на прописи. Меѓутоа, овој регистар содржи нецелосни информации, не ги објавува навремено информациите, содржи нејаснотии за фазата на подготовка на законот и, во многу случаи, донесувањето на законот или измена на одреден закон не е воопшто спомената во регистарот.

Јавноста и заинтересираните страни, вклучувајќи ги и ГО, имаат можност да бидат вклучени во процесот на донесување нацрт-закони во Собранието на Република Македонија. Деловникот на Собранието им дава неколку можности за дејствување на јавноста и на ГО во процесот додека се дискутираат нацрт-документите во собраниска постапка.

Во пракса, министерствата ја согледуваат важноста на вклученост на ГО и на други засегнати страни во подготовката на законите, и тие настојуваат да имаат процес на

учество на јавноста. Вклученоста на ГО во процесот е многу важна за министерствата, бидејќи тие обезбедуваат експертиза во релевантните области, и многу често се партнери во организирање јавни дебати. Како и да е, постојат само неколку примери кога законите, подзаконските акти или прописите за спроведување се донесуваат со учество на јавноста.

Во своите обиди да ги вклучат јавноста и ГО, министерствата се соочуваат со проблеми во однос на временски ограничувања и недоволно финансиски средства.

Во анкетата, ГО се изјаснија дека процесите на подготовка на законите не се доволно транспарентни. Според нив, Владата (и министерствата) не го применуваат целосно ПРВ инструментот. Учесството во мрежи или коалиции на граѓански организации го олеснува информирањето и вклученоста во процесот на подготовка на законите.

Од друга страна, најголем број ГО немаат соодветен капацитет за да бидат активно вклучени во процесите на донесување закони. Особено недостасува добра експертска подготовка и експертиза за одредени прашања. Исто така, покрај често споменуваното значење на вклученоста на организациите во подготовката на законите, не постојат конкретни чекори на лобирање за подобрување и воспоставување јасен, применлив, општ и целосно развиен механизам кој ќе ги поддржува таквите процеси.

Препораки

Имајќи го предвид искуството и најдобрите практики од анализираните земји во компаративниот преглед и постојната законска рамка во Македонија, како и практиките и искуството на македонските ГО и државни институции, може да се дадат следниве препораки:

1. Потребно е да се донесе еден, правно обврзувачки документ, на пример правилник за вклученост на јавноста во процесот на донесување закони, или алтернативно кодекс на добри практики за вклученост на јавноста во процесот на донесување закони. Во Република Македонија постои општа рамка која обезбедува главни гаранции за вклученост на јавност и ГО во процесот на подготвување закони (предвидени во неколку закони, Деловникот за работа на Владата, Методологијата за проценка на влијанието на регулативата). Меѓутоа, има потреба за понатамошно разработување и зајакнување на тие гаранции со цел да се обезбеди усогласеност и ефективно спроведување. Исто така, има потреба тие правила да се претстават на појасен, поедноставен и поконцизен начин за да може кон нив да се придржуваат надлежните органи, општата јавност и ГО.
2. Истите правила за учество во подготвувањето закони треба да се применуваат во подготовката на подзаконските акти или други документи за спроведување.
3. Временската рамка за бараните коментари и мислења на јавноста во процесот на консултации треба да се продолжи.

4. Се препорачува секое министерство да предвиди, со годишниот план за подготовка и измена на закони, минимални финансиски средства потребни за спроведување цврст и поопсежен процес на консултации.
5. Потребен е стандарден механизам за начинот на избор на претставници на ГО во телата кои ќе ги подготвуваат нацрт-законите. Некои примери од Европа (јавен оглас за избор; јасни критериуми засновани на искуство и експертиза; избор извршен со гласање од заинтересираните организации; транспарентен регистар, кој го водат министерствата, за засегнатите страни, итн.) може да се разгледаат и да се приспособат на македонскиот правен систем и општата состојба.
6. Потребно е да се зајакнат капацитетите на ГО за вклученост во креирањето политики, особено во процесите на донесување закони, преку обуки и директни консултации со заинтересираните организации.
7. Потребно е да се изградат капацитетите на поголемите национални сојузи/мрежи, кои служат како платформи за навремена размена на информации и организиран придонес во текот на подготовката на законите. Зајакнувањето на капацитетите и знаењето треба да биде насочено кон процесите на донесување на законите кои се одвиваат во Владата (министерствата), но, исто така, и на ниво на Собранието.
8. Потребно е да се подигне свеста на државните службеници за користите од консултациите и учеството и придонесот кој ГО и другите заинтересирани страни може да го дадат во процесот.

A. Вовед

Ова издание дава преглед на Европските стандарди и практики во регулирање на учеството на јавноста и проценката на законите и практиките на учество на јавноста во процесот на подготвување закони 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).

Главната цел на истражувањето и проценката извршени според овој проект беше да се прикаже моменталното ниво на транспарентност и учество на јавноста во процесот на подготвување закони во Македонија. Посебните цели вклучуваат:

1. давање општ опис на регулаторните практики во Европа;
2. давање краток преглед на законската рамка со која се регулира учеството во Македонија;
3. давање проценка за постојните практики за вклученоста на јавноста во процесите на подготвување закони, ефективноста и ефикасноста на процесот и онаму каде што е можно, влијанието на процесот врз прописите;
4. прикажување на најчестите методи и примери за учество на јавноста.

Делот за учеството на општата јавност во процесот на подготвување закони во Македонија беше анализиран врз основа на прегледи на постојните прописи и доставените инпути од министерствата и ГО. Практичните искуства за учеството во процесите на подготвување закони беше анализирано од гледна точка на ГО, а не од гледна точка на поединците поради ограничувањата (финансиски и временска рамка) во разгледување на искуствата на граѓаните како такви во процесот на подготвување закони. За целите на овој документ, ГО се сфаќаат во поширока смисла на концептот на граѓанско општество како „јавност“, вклучувајќи ги синдикатите, професионалните здруженија, експертите, верските субјекти, стручната јавност).

Во проценката се земени предвид претходно спроведените студии и анализи на процесот на учество во Македонија и се користени постојните препораки со цел да прикажат најодржливите решенија за подобрување на процесот на учество.

Проценката резултира во општи согледувања и препораки за подобрување на постојната законска рамка и практики на вклученост на јавноста во процесот на подготвување закони.

Методологија

Главната методолошка рамка на изданието е преносот на знаење за модели и механизми за обезбедување ефективно учество на јавноста во процесите на подготвување закони од компаративна и од национална гледна точка. Компаративниот преглед и проценката на состојбата во земјата беа насочени кон идентификување на практиките кои се покажале како најефективни во земјите во Европа и во Македонија со цел да се олесни размената на различни иновативни

пристапи. Тие, исто така, ги посочуваат предизвиците кои го ограничуваат учеството на јавноста во Македонија со цел да се развијат чекори со кои би се помогнало да се отстранат регулаторните пречки и би придонеле за подобрување на окружувањето за учество на јавноста.

Проценката на избраните иницијативи (регулаторна рамка и практики) беше спроведена преку следниве чекори:

- Идентификување на модели и регулаторни пристапи во Европа и на иницијативите во Македонија;
- Анализа и опис на идентификуваните модели, со посебен акцент на потенцијално применливи примери;
- Проценка дали иницијативата може да се пренесе и дали е соодветна во земјата.

Проценката на состојбата во земјата резултира во општи согледувања и препораки за подобрување на постојната законска рамка и практики на вклученост на јавноста во процесот на подготвување закони.

Методологијата за проценка на состојбата во земјата се состоеше од:

- истражување на европските стандарди и модели од европските земји;
- истражување на релевантните прописи во Македонија;
- преглед на обрасците кои ги придружуваат нацрт-законите доставени од Владата до Собранието (за да се идентификува како Владата известува за процесот на учество на јавноста и, онаму каде што е можно, степенот на учество на јавноста во правните иницијативи);
- прашалници одговорени од 15 ГО и попатни интервјуа, онаму каде што е потребно;
- полу-структурирани интервјуа со службеници од министерствата.

Во процесот беше консултирана фокусната група на претставници од најактивните мрежи на ГО (на пример, Граѓанска платформа на Македонија, Македонија без дискриминација, Сите за правично судење). Од учесниците беше побарано да обезбедат свое мислење за наодите, заклучоците и препораките од проценката и да обезбедат препораки за понатамошни подобрувања на текстот.

Беа разгледани следниве критериуми за избор на иницијативите (односно, домашни прописи и практики):

- датумот на донесување на прописите – само оние во сила од 2007 година;
- видови акти: закони и подзаконски акти (прописи за спроведување);
- област која се регулира со прописите – само оние во областа на човекови права и владеење на правото;
- иницијативи од кои се стекнати значајни искуства за спроведувањето;
- иницијативи кои биле најиновативни или единствени;
- иницијативи кои имаат потенцијал да послужат како модели;
- иницијативи на национално ниво.

Б. Компаративен преглед на Европските стандарди и практики во регулирање на учеството на јавноста¹

I. Вовед

Следниов дел дава краток преглед на европските стандарди и модели за учество на јавноста во процесите на донесување одлуки, особено подготвувањето нацрт-закони и прописи само на ниво на влада. Тој има за цел да ѝ помогне на Македонија во поставување стандарди за законската рамка и практиките имајќи ги предвид европските модели, и идентификување кои елементи од тие модели може да бидат релевантни за нив.

Овој дел се потпира главно на стандардите усвоени од Европската унија (ЕУ) и Советот на Европа (СЕ). Во него, исто така, се опишани прописите и моделите на учество од 9 земји во Европа. Прегледот не врши анализа на спроведувањето на донесените документи, туку само што тие пропишуваат. Земјите беа избрани врз основа на географски критериуми и оние со систем сличен на оној во Македонија. Земјите со добро развиени практики на учество на јавноста (на пример, Обединетото Кралство) беа, исто така, земени предвид со цел да се претстават различни пристапи преземени за унапредување на учеството. Во прегледот се посочени оние модели кои се потенцијално применливи, соодветни и преносливи земајќи ја предвид состојбата во земјата.

„Пред многу години, голема американска компанија за производство на чевли испрати двајца агенти за продажба во различни делови од внатрешноста на Австралија за да види дали тие може да привлечат клиенти меѓу Аборицините. По извесно време, компанијата прими телеграми од двата агенти.

Првиот рекол, 'Нема бизнис тука. . . домородците не носат чевли.'

Вториот рекол, 'Тука има одлична можност. . . домородците не носат чевли!'²

Можноста јавноста да влијае врз подготвувањето нацрт-закон кој ќе влијае врз нејзиниот живот е составен дел од многу демократски општества. Меѓутоа, во напорите за унапредување на учеството на јавноста во процесите на подготвување закони се наидува на пречки. Ако во одредени земји не постои такво учество, или ако е занемарено или не се почитува, не значи дека тоа не може соодветно да се воведо. Со искрени обиди многу земји успеаа да создадат практика на ефективна вклученост на јавноста и на тој начин го зајакнаа потенцијалот за успешно спроведување на законите и прописите.

II. Придобивки и предизвици од подготвување закони со учество на јавноста

Учество во процесите на донесување одлуки значи можност за граѓаните, граѓанските организации (ГО) и други заинтересирани страни да влијаат во развојот на политиките и законите кои ги засегаат. Институциите на ЕУ, СЕ и националните

¹ Овој дел е развиен од Катерина Хаџи-Мицева Еванс, постар правен советник, Европски центар за непрофитно право (ЕЦНП), www.ecnl.org

² Од John M. Carozzi

влади сè повеќе ја согледуваат важноста на ангажирање на јавноста во тие процеси. Тие идентификуваа неколку придобивки од процесот на учество на јавноста. Учеството особено може да помогне при:

- создавање правични политики/закони кои ги рефлектираат реалните потреби збогатени со дополнително искуство и експертиза;
- олеснување на меѓусекторскиот дијалог и постигнување усогласеност на ставовите;
- усвојување понапредни и пореални решенија;
- обезбедување законитост на предложените прописи и усогласеност;
- намалување на трошоци, бидејќи страните може да учествуваат со сопствени средства;
- зајакнување на партнерството, сопственоста и одговорноста при спроведувањето;
- зајакнување на демократијата – спречување на конфликт помеѓу различни групи и помеѓу јавноста и Владата и зголемување на довербата во јавните институции.

III. Вредности и принципи на учество

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.

Вредностите кои овие принципи настојуваат да ги унапредат се резимирани од Меѓународната асоцијација за учество на јавноста како *Клучни вредности за учество на јавноста*.³

1. Учеството на јавноста се заснова на верувањето дека оние кои се засегнати од одлука 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.

³ МАУЈ2, *Клучни вредности за учество на јавноста*, 2007 www.iap2.org/associations/4748/files/CoreValues.pdf, последно пребарување во септември 2007

4. Со учеството на јавноста се настојува оние кои се потенцијално засегнати од или заинтересирани за одлуката да бидат вклучени и ја олеснува таквата вклученост.
5. Со учеството на јавноста се бара инпут од учесниците за тоа како како тие да учествуваат.
6. Учеството на јавноста им ги обезбедува на учесниците 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.

Исто така, при посочување на придобивките, треба да се посочи дека обезбедувањето процеси на подготвување закони со учество на јавноста има и свои *предизвици*.

1. Владите може да бидат притиснати од крајните рокови за донесување одреден закон.
2. Може да не е јасно со кого да се извршат консултации или кој да се ангажира; или како да се направи тоа.
3. Процесите на учество на јавноста се скапи; за ние се потребни средства за организирање состаноци, пишување коментари, обезбедување повратни информации.
4. Политичкиот контекст може да не ја поддржува вклученоста на јавноста.
5. Оние кои учествуваат може да не ги разбираат доволно прашањата за кои станува збор.

Стандардите утврдени во документите усвоени на ниво на ЕУ и во различни земји се насочени кон намалување на ефектот на тие предизвици и непречено развивање на поефективни процеси на подготвување закони со учество на јавноста. Според тоа, кога се развиваат соодветните стандарди за учество на јавноста во една земја, важно е да се земат предвид не само можностите, туку и предизвиците, за да се усвојат соодветни механизми за нивно решавање и избегнување.

IV. Меѓународни документи

Значењето на учеството на јавноста во подготвувањето политики и закони е согледано на глобално ниво. Големите меѓувладини организации не само што подготвија документи насочени кон зајакнување на учеството на граѓаните, туку тие, исто така, создадоа модели за поддршка на таквото учество, и сè повеќе ги вклучуваат јавноста и ГО во нивните процеси на донесување одлуки. Иако некои од овие документи не се правно обврзувачки, тие поставуваат стандарди, принципи и најдобри практики кои треба да се земат предвид во иницијативите на национално ниво.

Меѓународно ниво

Можеби првиот и најзначаен документ е *Конвенцијата од Архус*⁴, со која се бара од страните на Конвенцијата да ги гарантираат *правата* на пристап до информации,

⁴ 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

учество на јавноста во донесувањето одлуки и пристап до правда во прашања поврзани со заштита на животната средина. Со конвенцијата се утврдуваат минималните услови за учество на јавноста во различни категории од процесот на донесување одлуки во областа на заштита на животната средина и, исто така, го предвидува развојот на механизми за усогласеност за да се обезбеди дека страните ги спроведуваат нејзините одредби.⁵

Обединетите Нации имаат неколку механизми за вклучување на ГО во својата работа и за консултирање со ГО за развојот на политиките. На пример, *Службата на ОН за врски со невладиниот сектор*⁶ ја олеснува размената на информации и вклученоста на ГО на заседанија за развојот на политиките на ОН. Исто така, Светска Банка⁷ и ОЕСР (OECD)⁸ преземаа иницијативи и подготвија насоки за зголемување на учеството во процесите на донесување одлуки.

Европска унија

Пристапот за учество на јавноста во подготвувањето политики и закони на ниво на ЕУ и нејзините земји-членки е утврден во *Лисабонскиот договор*.⁹ Поконкретно, член 10 пропишува дека: „Секој граѓанин има право да учествува во демократскиот живот на Унијата. Одлуките се донесуваат колку што е можно поотворено и колку што е можно поблиску до граѓаните.“ Понатаму, член 11 предвидува дека:

1. *„Институциите, со соодветни средства, им даваат на граѓаните и на репрезентативните организации можност да ги претстават и јавно да ги разменат своите ставови во сите области на активност на Унијата.*
2. *Институциите водат отворен, транспарентен и редовен дијалог со репрезентативните организации и со граѓанското општество.*
3. *Европската комисија врши опсежни консултации со засегнатите страни за да обезбеди дека активностите на Унијата се доследни и транспарентни.*
4. *Не помалку од еден милион граѓани кои се државјани на значителен број земји-членки може да преземат иницијатива да ја поканат Европската комисија, во рамките на нејзините овластувања, да достави каков било соодветен предлог за прашање кога граѓаните сметаат дека е потребен законски акт за целите на спроведување на Договорите.“¹⁰*

⁵ За повеќе информации види: <http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>, пребаран на 14 септември 2010

⁶ <http://www.un-ngls.org>, пребаран на 14 септември 2010

⁷ Светска банка, Повик за процес на донесување одлуки со учество на јавноста: Документ за соработка на Светска банка со граѓанското општество, 2005

⁸ Види на пример, ОЕЦД, *Граѓаните како партнери: Information, Consultation and Active Participation in Policy-Making*, 2001

⁹ Консолидирана верзија на Договорот за Европската унија, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:EN:PDF>, пребаран на 14 септември 2010

¹⁰ Според член 11(5) од Лисабонскиот договор и член 24 од Договорот за функционирање на Европската унија, Европскиот парламент и Советот треба да усвојат постапки и услови потребни за граѓанските иницијативи и минималниот број на земјите-членки од кои таквите граѓани мора да потекнуваат.

Дури и пред да се усвои овој договор, Европската комисија (ЕК) започна активност за подобрување на учеството во процесот на подготвување политики и закони на ниво на ЕУ. Во 2001 година, ЕК ја разви *Белата книга за европско владеење*¹¹, која, меѓу другото, беше насочена кон зајакнување на културата на консултации и дијалог на ниво на ЕУ, на тој начин зголемувајќи за законитоста на одлуките. Книгата посочува пет принципи на 'добро управување': Отвореност, учество, одговорност, ефективност и кохерентност, кои не само што ја „поддржуваат демократијата и владеењето на правото во земјите-членки, туку се применуваат на сите ниво на управување – глобално, европско, национално, регионално и локално.“ Принципот на учество го посочува значењето на вклученоста на јавност во сите фази од процесот на подготвување нацрт-документи и објаснува дека учеството создава доверба. Тој, исто така, ја нагласува улогата на земјите-членки во зајакнување на пристапот на учество на јавноста во врска со развојот на политиките на ЕУ:

„Квалитетот, важноста и ефективноста на политиките на ЕУ зависат од обезбедувањето широко учество во текот на процесот на креирање политики – од создавање до спроведување. Подобреното учество е веројатно да создаде поголема доверба во крајниот резултати и во институциите кои ги спроведуваат политиките. Учеството во голема мера зависи од тоа централните влади да следат пристап на вклученост на јавноста при развивање и спроведување на политиките на ЕУ.“

Белата книга препорача промени во неколку насоки, и ја обврза ЕК да преземе активности за нивно спроведување. Еден од резултатите беше усвојување на соопштение од страна на ЕК во 2002 година: *Кон зајакната култура на консултации и дијалог - Општи принципи и минимум стандарди за консултација на заинтересираните страни од Комисијата*¹² [во понатамошниот текст: Принципи и минимум стандарди на ЕК]. Во нив е нагласено значењето на обезбедување јасни документи за консултации, консултирајќи ги сите релевантни целни групи, оставајќи доволно време за учество, објавувајќи ги резултатите и обезбедувајќи повратни информации.

Во напорите за унапредување на дијалогот со граѓанското општество преземени со Лисабонскиот договор и почитувајќи ги Принципите и минимум стандардите на ЕК, во 2009 година, Европскиот парламент усвои резолуција за перспективите за *развивање граѓански дијалог според Лисабонскиот договор*.¹³ Резолуцијата е важна во тоа што го зајакнува значењето на консултациите и ги повикува институциите на ЕУ да усвојат обврзувачки насоки за назначување на претставници на граѓанското општество, методи за организирање консултации и нивни наоди, и ги повикува да

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_en.htm, пребаран на 14 септември 2010

¹¹ COM(2001) 428

¹² COM(2002) 704. Овие стандарди не се правно обврзувачки, но имаат за цел да обезбедат насоки за службениците во ЕК кога тие прават консултации. Како и да е, нивното спроведување и усогласеност во *Акцискиот план на Европската комисија за „поедноставување и подобрување на регулаторното окружување“*, COM(2002) 278 и извештајот за „Подобро подготвување закони“. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/reports_en.htm, пребаран на 14 септември 2010

¹³ P6_TA(2009)0007, 13 јануари 2009

водат регистри за активни ГО. Понатаму, резолуцијата ги повикува институциите на ЕУ и земјите-членки целосно да ги применат законските одредби и најдобрите практики за „зајакнување на дијалогот со граѓаните и со ГО“, особено во оние региони и сектори каде тој не е целосно развиен. Со резолуцијата, исто така, се согледува дека за дијалогот со граѓаните на сите нивоа (ЕУ и земји-членки) се потребни одредени финансиски средства, и според тоа, таа ги повикува засенагнатите страни и надлежните тела да обезбедат дека таквиот дијалог е соодветно финансиран.¹⁴

Совет на Европа

Прашањето на учество, исто така, го разгледува и СЕ во неколку препораки.

- *„Владините и квази-владините механизми на сите нивоа треба да обезбедат ефективно учество на НВО без дискриминација во дијалогот и консултациите за целите и одлуките за јавните политики. Таквото учество треба да обезбеди слободно изразување на различните мислења на луѓето во врска со функционирањето на општеството. Ова учество и соработка треба да бидат потпомогнати преку обезбедување соодветно обелоденување или пристап до службени информации. НВО треба да бидат консултирани во текот на подготвување на црти на основните закони и на подзаконските акти кои влијаат врз нивниот статус, финансирање или области на работење.“ [СЕ, Препорака СМ/Rec (2007) 14]¹⁵*

Во Придружното образложение дополнително е разработена оваа препорака: *„Од суштинско значење е да се извршат консултации со НВО не само за прашања поврзани со нивните цели, туку, исто така, и за предложените измени на законите кои може потенцијално да влијаат врз нивната способност да ги остварат тие цели. Таквите консултации се потребни не само поради тоа што таквите измени може директно да влијаат врз нивните интереси и ефикасноста на значајниот придонес кои тие може да го дадат во демократските општества, туку, исто така, и поради тоа што нивното оперативно искуство е веројатно да им даде корисен увид во изводливоста на она што е предложено.“¹⁶*

- *„Земјите-членки треба да обезбедат дека се извршени соодветни консултации со невладините организации кои ги бранат човековите права на лезбежките, хомосексуалците, бисексуалците и трансексуалци за усвојувањето и спроведувањето на мерки кои може да влијаат врз човековите права на овие лица.“ [СЕ, Препорака СМ/Rec(2010)5]¹⁷*

¹⁴ За дополнителни информации види: EurActiv.com, “MEPs Push for ‘Structured Dialogue’ with EU Citizens”, 14 јануари 2009, <http://www.euractiv.com/en/social/europe/meps-push-structured-dialogue-eu-citizens/article-178503>, пребаран на 14 септември 2010

¹⁵ Совет на Европа, Препорака СМ/Rec (2007) 14 на Комитетот на министри на земјите-членки за правниот статус на невладини организации во Европа

¹⁶ Придружно образложение на Препорака СМ/Rec (2007) 14 на Комитетот на министри на земјите-членки за правниот статус на невладини организации во Европа

¹⁷ Совет на Европа, Препорака СМ/Rec (2010) 5 на Комитетот на министри на земјите-членки за мерки за борба против дискриминација врз основа на сексуална ориентација или полов идентитет.

Неодамна, СЕ усвои *Кодекс на добра практика за граѓанско учество во процесот на донесување одлуки* [во понатамошниот текст: Кодекс на СЕ за учество]¹⁸, во кој се дефинирани општите принципи, насоки, инструменти и механизми за активно учество на ГО во процесите на донесување одлуки. Иако Кодексот не е обврзувачки механизам, тој е подготвен со цел поддршка на развојот на процесите на донесување одлуки со учество на јавноста на национално ниво. За таа цел, Комитетот на министри на СЕ усвои Декларација, со кој се повикуваат националните органи да го земат предвид Кодексот при развивање и преземање иницијативи за поттикнување на учеството во процесите на донесување одлуки.¹⁹

V. Главни прашања во врска со учеството во подготвување закони

Документите усвоени на ниво на Европа и во различни земји се однесуваат на низа прашања поврзани со учеството на јавноста во процесите на донесување одлуки. Во овој дел е даден краток преглед на општите согледувања поврзани со учеството и конкретните прашања кои најчесто се поставуваат во процесите.

1. Кои се различните нивоа на учество?

На учеството може да се гледа како на континуитет на взаемното дејство помеѓу Владата и јавноста, кое се протега од информирање и слушање од една страна, до спроведување заеднички договорени решенија на друга; а помеѓу постојат дијалог, дебата и анализа.²⁰ Сите фази од процесот (подготовка, подготвување нацрт-документи, донесување, спроведување, проценка) треба да подлежат на учество на јавноста за да се обезбедат подобри закони. Ова, исто така, е посочено во **Принципите и минимум стандардите на ЕК**: „Квалитетот на политиките на ЕУ зависи од обезбедувањето широко учество во текот на процесот на креирање политики – од создавање до спроведување.“

Бидејќи постојат различни фази во процесите на подготвување закони, 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. Подолу е даден краток преглед за тоа како овие нивоа се опишани во различни документи.²¹

(1) Пристапот до информации е првото, основно и важно право кое лежи во основата на целиот процес на учество. Иако тоа значи дека Владата ја известува јавноста за своите планови и за видовите документи кои сака да ги донесе на почетокот од процесот, тоа, исто така, го посочува правото на јавноста на пристап до сите

¹⁸ Совет на Европа, *Кодекс на добра практика за граѓанско учество во процесот на донесување одлуки*, донесен на Конференцијата на МНВО, 2009

¹⁹ Совет на Европа, *Декларација на Советот на министри за Кодексот на добра практика за граѓанско учество во процесот на донесување одлуки*, 2009

²⁰ Усогласено од Брусе-Lambert Forum, *Building Effective Consultations* (1990).

²¹ Види на пример: СЕ, Кодекс за учество 2009; ОЕЦД, *Граѓаните како партнери*, 2001; исто така Австрија, Хрватска, Естонија, Романија.

информации (на пример, нацрти, коментари и причини) во текот на процесот. Пристапот до информации е право кое се регулира со посебни закони. Иако на ова ниво нема потреба за интензивно взаемно дејство помеѓу владата и јавноста, владата не треба да применува мерки кои би ја спречиле јавноста да добива информации кои се од клучно значење за процесот.

Консултациите се облик на учество кога владата ја поканува јавноста да даде свое мислење, коментари, ставови и повратни информации за конкретен документ. Иако владата ги дефинира прашањата за кои ќе се консултира со јавноста, овој процес треба, исто така, да ѝ овозможи на јавноста да го изрази своето мислење за други прашања содржани во нацрт документот. Консултациите може да се организираат со поширока група на учесници од јавноста. Таквото учество се заснова на реакција – јавноста е вклучена бидејќи владата го бара тоа. Меѓутоа, ова не значи дека јавноста не може да побара да биде консултирана. Секако, таа треба да постапува и да ги потсетува владините тела за потребата да биде прашана за коментари за законите кои влијаат врз неа.

Активна вклученост (учество) во подготвување на законите значи соработка и заедничко преземање одговорности во сите фази од процесот на донесување одлуки (утврдување дневен ред, подготвување нацрт-документи, донесување одлуки и спроведување). Ова е највисокиот облик на учество; тој може да се опише како ситуација кога претставниците на јавноста седат заедно на маса со владините претставници. Двете страни може да ја покренат иницијативата. Иако треба да постои согласност за заедничките цели на процесот, оние од јавноста кои се вклучени треба да можат да ја задржат својата независност и да поддржуваат и да се залагаат за решенијата кои тие сакаат да се донесат.

Кодексот на СЕ за добра практика, исто така, го посочува дијалогот како активен облик на учество. Секако, дијалогот е предуслов за партнерство за соработка. За него е потребна „двонасочна комуникација заснована на заеднички интереси и потенцијално заеднички цели за да се обезбеди редовна размена на ставови.“ Дијалогот е основен облик на соработка, кој се води за конкретно прашање од интерес и треба да доведе до заеднички прифатливи резултати.

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

2. Рамка за учество на јавноста

„За да се обезбеди дека основниот придонес на ГО е утврден во процесот на донесување политички одлуки без дискриминација, потребно е окружување кое го овозможува тоа. Условите во такво окружување ги вклучуваат владеењето на правото, почитувањето на основните демократски принципи, политичката волја, соодветните закони, јасните постапки, долгорочната поддршка и средствата за одржливо граѓанско општество и заедничкиот простор за дијалог и соработка.

*Овие услови овозможуваат конструктивен однос помеѓу НВО и јавните органи заснован на взаемна доверба и взаемно разбирање за демократија со учество на јавноста.*²²

Правилата и принципите кои се однесуваат на учеството на јавноста во процесите на подготвување политики и закони на ниво на влада се детално објаснети во различни видови документи.²³ Тие посочуваат различни вредности кои сакаат да ги унапредат и остварат и со нив се нагласува значењето на учеството во подготвувањето закони.

Крајната цел на *хрватскиот Кодекс на практики за консултации со заинтересираната јавност во постапки на донесување закони, други прописи и акти*²⁴ „е да се потпомогне взаемното дејство со граѓаните и претставниците на заинтересираната јавност во демократските процеси и да се поттикне поактивно учество на граѓаните во јавниот живот.“²⁵

*Австриските стандарди за учество на јавноста – препораки за добра практика*²⁶ [во понатамошниот текст: Австриски стандарди] се приспособени за да: „му помогнат на административниот персонал во сојузната Влада во конкретно спроведување процеси на учество со висок квалитет.“ Тие претставуваат придонес за добро управување во Австрија“.

Романскиот Закон за транспарентно подготвување одлуки од страна на државните органи и локалните власти од 2003 година во [понатамошниот текст: Романски закон] има за цел „подигнување на степенот на одговорност на јавната администрација кон граѓаните како корисници на одлуките на администрацијата; поттикнување активно учество на граѓаните во процесот на донесување одлуки од администрацијата и во процесот на подготвување нацрт-нормативни акти; зголемување на степенот на одговорност на целата јавна администрација.

Документите со кои се регулира учеството се различни во смисла на тоа дали тие се правно обврзувачки или не. Исто така, 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 не треба да ги поткопуваат практиките кои веќе постојат или кои поставуваат повисоки стандарди. Некои од усвоените документи (на пример, Хрватскиот кодекс) изрично се однесуваат на ова.

Обврзувачки или необврзувачки документ

Некои земји ги вклучија постапките и правилата во правно обврзувачки документи (закони, прописи), други во документи кои не се обврзувачки (кодекси, стандарди). Правно обврзувачки документи се усвоени во Босна и Херцеговина (правила на управување) и Романија (еден закон), додека Австрија, Хрватска, Република Српска и Обединетото Кралство усвоија кодекси и насоки.

²² CE, Кодекс за учество, 2009

²³ Детален список на сите релевантни документи користени во ова истражување е даден во делот Користена литература.

²⁴ ноември 2009, <http://www.uzuvrh.hr>, пребаран на 14 септември 2010

²⁵ Дел II од Кодексот.

²⁶ јули 2008, <http://www.partizipation.at>, пребаран на 14 септември 2010

На пример, **Австриските стандарди** содржат (1) стандарди за реализација за политиките и администрацијата да постигнат оптимална вклученост на граѓаните и заинтересираните групи во процесот на донесување одлуки и (2) стандарди за квалитет за учесниците како мерка која граѓаните и заинтересираните групи може да ја користат за да го проценат квалитетот на однесувањето на администрацијата во врска со учеството на јавноста. Стандардите за учество на јавноста се препораки за добра практика и нудат услуга и практична поддршка во процесите на учество на јавноста. Тие се групирани како стандарди поврзани со (1) подготовка, (2) проведување и (3) следење и проценка на процесот на учество. Стандардите се дефинирани во облик на прашање за да помогнат при проценка на усогласеноста.

Еден документ или не

Прашања поврзани со учеството може да се најдат во еден документ посебно посветен на тоа (на пример, закон или кодекс со кој се регулира постапката на учество на јавноста како во Романија или Хрватска). Тие, исто така, може да се најдат како дел од различни документи кои обработуваат други прашања. На пример, во Босна и Херцеговина, Унгарија и Словачка, прашањата кои се однесуваат на учеството се вклучени во законите кои се однесуваат на процесот на подготвување нацрт-закони; во Финска, Унгарија и Словачка, тие се дел од законите кои се однесуваат на пристапот до информации. Во Обединетото Кралство и во Унгарија, неколку документи ги регулираат прашањата кои се однесуваат на учеството.

На пример, во Унгарија, правото на учество е вклучено во Уставот²⁷ и е разработено во Актот за законодавство.²⁸ Одредбите од Актот се многу општи и не се поддржани со министерски уредби, со што тие се неприменливи во пракса. Уставниот суд дури укина некои од одредбите.²⁹ Во меѓувреме, во 2005 година, беше донесен **Законот за слобода на електронски информации**³⁰ [во понатамошниот текст: Унгарски закон], кој е најсоодветниот закон од гледна точка на пристап до информации и консултации. Во законот детално се утврдени крајни рокови, методологија и постапки за објавување такви информации и давање коментари за нацрт-документи, и начинот на кој треба да се дадат повратни информации.

Правната природа на документот е важна бидејќи тој на крај може да влијае врз тоа колку одредбите може да се спроведат во пракса, и видовите мерки кои ќе треба да се преземат за да се обезбеди усогласеност со надлежните државни органи. На пример,

²⁷ Во Унгарија, дел 36 од Уставот пропишува дека при извршување на своите обврски, Владата треба да соработува со засегнатите ГО. Меѓутоа, зависи од Владата дали ќе постапува во согласност со обликот на соработка. Спроведувањето на овој член беше предмет на неколку одлуки на Уставниот суд. Види: Golubovic, D., "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

²⁸ Акт бр. XI од 1987 за законодавство.

²⁹ Одредбите беа укинати со pro futuro ефект - 31 декември 2010. Во моментот се подготвува нов нацрт-закон за учество со цел подобрување на размената на информации, консултациите и активното учество.

³⁰ Акт XC од 2005 за слобода на електронски информации

според **Романскиот закон**, државните службеници може да подлежат на дисциплинска постапка ако ги повредат одредбите од овој закон. Од друга страна пак, Хрватскиот кодекс е документ со кој се даваат насоки и нема механизам за извршување. *Кодексот на Обединетото Кралство за практики за консултации*³¹ [во понатамошниот текст: Кодекс на Обединетото Кралство за консултации] е, исто така, необврзувачки документ. Меѓутоа, ако владин орган одлучи да го донесе, тогаш се очекува тој да постапува во согласност со одредбите во Кодексот, а заинтересираните страни се поттикнуваат да дадат коментари за тоа како различни органи ги користат критериумите во Кодексот во конкретен процес на консултации.

Без разлика кој вид документ е развиен, многу е важно **да се усвојат мерки за да се обезбеди негова усогласеност и да се усогласи спроведувањето во пракса.** Секако, како што е посочено погоре, фактот дека одредите од Актот за законодавство во Унгарија не се поддржани со прописи за спроведување, остава простор за нивно различно толкување (што беше решено, до одреден степен, со донесувањето на унгарскиот Закон за пристап до информации).³² За да се одговори на овие предизвици:

- Важно е се *планира видот на ресурси и средства* (човечки и финансиски), кои ќе бидат потребни за спроведувањето. При проценка на Романскиот закон, беше заклучено следново: „*нераспределбата на потребните ресурси и средства претставува практична тешкотија што се однесува до спроведувањето на Законот за транспарентност во донесувањето одлуки*“.³³
- Може да се развијат посебни *прописи* за да се помогне во спроведување на законите или на усвоените правила. На пример, во Босна и Херцеговина, министерството за правда донесе правилник кој содржи детални одредби за вршење консултации при подготвување нацрт-закони во рамките на министерството за правда.³⁴
- Може да се развијат *насоки или стандарди*, дури и брошури кои се ориентирани кон клиентите со цел дополнително објаснување на одредбите во документот, подобро толкување и, исто така, обезбедување усогласена примена од страна на различни органи на владата (на пример, Австрија³⁵, Хрватска).
- Може да се преземат активности за *подигнување на свеста и градење капацитети* помеѓу јавноста и државните службеници (тешкотиите во спроведување на документите се поврзуваат со фактот дека страните не се

³¹ Ревидиран во 2008. Агенција за подобрување на регулатива во Министерството за деловната активност, претпријатија и регулаторна реформа води список на државни органи кои го усвоиле. <http://www.bis.gov.uk/files/file47158.pdf>, пребаран на 14 септември 2010

³² Fridly, J., Pasko, I., “*Civil Organizations in the Legislative Process*”, уредена од Judit Fridli и Ildi Pasko, a Publication of the Hungarian Civil Liberties Union, Будимпешта, април 2000

³³ Stan, V., “*The Transparency of Governance and the Participation to the Decision-Making Process - Concept, Legislation, Restrictions In A Democratic Society*”, 2009

³⁴ Босна и Херцеговина, министерство за правда, *Правилник за спроведување на правилата за консултации при развивање правни акти во министерството за правда*, 2008

³⁵ Во Австрија, исто така, се подготвени работни документи за различни прашања, вклучувајќи листи на проверка за да се олесни процесот на учество на јавноста. <http://www.partizipation.at>, пребаран на 14 септември 2010

запознаени со нивната содржина или не им е јасно како да ги применат во нивното работење).

На пример, во согласност со Хрватскиот кодекс, Канцеларијата за соработка со здруженија при Владата подготви нацрт насоки, кои во моментот се разгледуваат со заинтересираните страни и со ГО. Во Обединетото Кралство, по усвојување на *Кодексот на практики во врска со насоките по однос на разработка на регулатива*³⁶, Министерството за деловни активности, иновации и вештини разви Насоки за Кодексот со цел поддршка на неговото спроведување меѓу различни владини агенции.

3. Страни кои треба да бидат вклучени во процесот

Често се поставуваат прашањата за тоа кого владата треба да покани кога таа сака да организира процес на учество на јавноста. Генерално, најголем број земји овозможуваат секој поединец да може да учествува во консултации, но тие може да го ограничат учеството во посебни работни групи на избрани претставници. Улогата на ГО во подигнување на свеста за процесот, олеснување на учеството и известување за резултатите е важна – нивната активна и одговорна улога може да помогне во подобрување на квалитетот на законите и зголемување на можноста за поуспешно спроведување.

Кој да се вклучи?

Учеството во подготвување закони треба да ѝ биде достапно на јавноста. Во документите на институциите на ниво на Европа и националните влади за јавноста се смета – секој кој ќе биде засегнат од конкретната одлука, заинтересирана страна. Јавност значи граѓаните, во нивното поединечно својство, или преку нивните формални и неформални организации. За различни процеси на подготвување закони ќе биде потребна вклученост на различни претставници на јавноста во зависност од тоа кој е најмногу засегнат.

- Во **Австриските стандарди** е наведено дека „Поимот јавност вклучува поединци исто толку колку што вклучува групи на лица. Групи на лица може да се основаат во одредена прилика (граѓански иницијативи, на пример, се основаат, во најголем број случаи, во врска со конкретен проект и имаат многу лабава внатрешна организациска структура) или со конкретна долгорочна цел и јасна организациска структура (= организирана јавност)“.
- Според **Правилата на Босна и Херцеговина за консултации при подготвување нацрт законски прописи** [во понатамошниот текст: Правила за консултации на БиХ]³⁷ во случај на закони кои имаат значително влијание врз јавноста, институциите може да ја разгледаат можноста за вклучување не само на

³⁶ Подготвен во 2008, ревидиран во 2009. Овој кодекс посочува осум правила кои треба да ги почитуваат државните агенции при објавување на насоки за компаниите и ГО за тоа како да постапуваат во согласност со правен акт. <http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/code-of-practice-on-guidance-on-regulation>, пребаран на 14 септември 2010

³⁷ Усвоени во 2006.

општата јавност и ГО, туку и на домашни и странски експерти, државни тела на пониско ниво, адвокати, обвинители, судии.

- **Хрватскиот кодекс** се применува на заинтересираната јавноста, која општо е дефинирана како: „граѓани, ГО (неформални граѓански групи или иницијативи, здруженија, фондации, фондови, приватни институции, синдикати, здруженија на работодавачи), претставници на академската заедница, комори, јавни институции и други правни субјекти кои вршат јавна услуга или кои може да бидат засегнати од законите, други прописи или акти кои се донесуваат, или кои треба да се вклучат во нивното спроведување.“
- **Романскиот закон** се однесува на „заинтересирани лица“, кои може да бидат граѓани и правни лица. Правните лица се дефинирани како „граѓанска организација, синдикат, здружение на работодавачи или друга поврзана група на граѓанско застапување.“

Иако пристапот до информации треба да ѝ биде достапен на целата јавност, понекогаш консултациите или активната вклученост може да се фокусираат на конкретна целна група.

На пример, Министерството за труд се стреми да развие закон за лица со посебни потреби. Министерството може да планира целни, фокусирани консултации со поединци и организации кои работат на ова прашање преку организирање посебни округли маси или фокусни групи. Меѓутоа, министерството, исто така, треба да им овозможи на другите кои може да имаат интерес да дадат мислење преку, на пример, објавување на нацрт концептот или нацрт-законот на својата веб-страница и одредување временски рок за доставување на мислењата.

Во случајот на активна вклученост, односното владино тело може да одлучи да го ограничи учеството на одредени групи во процесот на подготвување нацрт-документи, на пример, како членови на работна група. Меѓутоа, вклученоста на такви групи треба да се заснова на јасни и транспарентни критериуми. Ова ќе обезбеди веродостојност на процесот, ќе придонесе за зголемување на законитоста и за веродостојноста на резултатите. На пример, во **Хрватскиот кодекс** е наведено дека кога членови на јавноста се поканети да учествуваат во работни групи, треба да се земе предвид следното: експертиза, претходен придонес на јавноста за конкретното прашање, квалификации соодветни за прашањата кои се регулираат со закони или други прописи или кои се утврдени со акт на државен орган. Исто така, на јавноста не треба да ѝ биде одземена можноста да го даде своето мислење за нацрт-законите подготвени на работните групи; како добра практика, треба да се применуваат сите правила за консултации.

Важно е дека треба да се вложат напори за лицата со посебни потреби или оние кои припаѓаат на посебни групи (жени, млади луѓе, малцинства) да можат да учествуваат во процесот. Ова е посочено со неколку препораки на ниво на Европа и на ниво на земјите.

- **Принципите и минимум стандардите на ЕК** пропишуваат дека ЕК треба да обезбеди соодветна опфатеност на (1) оние кои се засегнати од политиката, (2) оние кои ќе бидат вклучени во нејзиното спроведување и (3) телата кои навеле цели врз основа на кои имаат директен интерес во политиката. При

утврдување кој треба да биде вклучен, ЕК треба да земе предвид неколку елементи, како што се: влијанието врз областа на политики, потребата за одредено знаење и експертиза, евиденцијата за претходни консултации, потребата за вклучување на неформализирани интереси, и треба да настојува да одржува рамнотежа помеѓу различни групи (големи или мали организации, оние од земјите на ЕУ и од земјите кои не се членки на ЕУ, пошироката јавност, како што се цркви, или лица со посебни потреби – постари лица, малцинства, невработени).

- Во **Препорака Rec(2001)19 на Советот на Европа** особено се посочени чекорите и мерките за поттикнување категории на граѓани кои, поради различни причини, се соочуваат со поголеми тешкотии да учествуваат, како што се жени, млади луѓе, сиромашни социјални групи и одредени професионални групи, странци.³⁸
- Во **Естонските добри практики на вклученост**³⁹ [во понатамошниот текст: Естонски добри практики] се препорачува дека во случај на нацрт документи кои влијаат врз населението кое зборува странски јазик, државните органи треба да ја разгледуваат потребата и можностите информациите поврзани со процесот на учество да се преведат на тој јазик.
- Во **Кодекс на Обединетото Кралство за консултации** се препорачува да се користат алтернативни верзии на документите за консултации со цел да се вклучи пошироката јавност, како што се верзија за млади луѓе, Браилова и аудио верзија, преведена верзија на соодветните јазици, итн.

Одговорноста на ГО кон засегнатите страни

ГО и нивните чадор организации честопати се поактивни во фазите на активно учество – особено преку учествување во работни групи на различни министерства, но, исто така, и на ниво на консултации, кога испраќаат коментари во име на групите кои ги застапуваат. Одговорноста на ГО кон групите кои ги застапуваат е важна бидејќи јавноста треба да биде запознаена со прашањата за кои се разговара. Исто така, некои ГО застапуваат одредени интереси кои влијаат врз широка 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). ОГО, исто така, може да помогнат во подучување на јавноста за прашањата за кои станува збор и за донесените закони, што, исто така, може да придонесе за подобра примена на законите. Сè на сè, ГО може да помогнат во зголемување на одговорноста и транспарентноста на процесот на подготвување нацрт-документи.

³⁸ 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

³⁹ Документот е подготвен од претставници на министерствата и на невладините организации во 2005. Тој содржи препораки за планирање и спроведување на процесите на учество на јавноста за да се обезбеди дека може во нив да учествуваат сите засегнати страни; <http://www.valitsus.ee/?id=5603>; пребаран на 15 септември 2010

Во **Принципите и минимум стандардите на ЕК** е наведено дека „заинтересираните страни мора сами да функционираат во окружување кое е транспарентно, за јавноста да биде свесна за страните вклучени во процесите на консултации и како тие се однесуваат. Отвореноста и одговорноста, според тоа, 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 инклузивно е таквото застапување.“

Во **Договорот за односи помеѓу Владата и третиот сектор во Англија**⁴⁰ се наведени конкретните обврски кои ГО мора да ги исполнат. ГО треба особено да ги вклучат засенагнатите 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. ГО 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.

Кодексот на Обединетото Кралство за консултации предвидува дека „за да се обезбеди дека одговорите се соодветно анализирани, важно е да се знае кого застапуваат различните тела и како е составен одговорот, на пример, дали ставовите на членови на тело за застапување се побарани пред да се подготви одговорот.“

4. Посебни прашања за процесот

Дали јавноста треба учествува во сите нацрти-закопи?

Иако најголем број земји ги применуваат обврските или принципите и стандардите на сите законски акти, некои, како Босна и Херцеговина и Република Српска, прават разлика врз основа на тоа дали законот значително ќе влијание врз јавноста или не. И во двата документи се наведени области на прописи кои се смета дека имаат такво влијание (на пример, закон за кривична постапка, закон за избори, закон за работни односи, итн.)⁴¹

Според **Правилата за консултации на БиХ**, постојат минимални стандарди за консултации пред да се подготви нацрт и се однесуваат главно на условот за информирање на оние кои се на нејзината листа за консултации за процесот и им даваат 21 ден за да достават мислење. Во случај законите да имаат значително влијание врз јавноста, тогаш постои потреба за поширока и потранспарентна дистрибуција на нацртот (на пример, преку медиуми), вклученост на експерти, поединци, ГО во работни групи и организирање состаноци отворени за јавноста.

⁴⁰ Ревидиран во декември 2009

⁴¹ Види членови 9-14 од Правилата на БиХ за консултации и членови 6-10 од Насоките на Република Српска.

Видови документи во кои може да учествува јавноста

Во процес на подготвување нацрт-документи, нацрт-законите, прописите и другите акти и документи кои се поврзани со нив треба да ѝ бидат достапни на јавноста. Ова е најчестото правило во европските земји кое се разгледува во овој документ.

Хрватскиот кодекс се применува на нацрт-закони, прописи и други акти (на пример, стратегија, резолуција, декларација, програма) на Собранието и на Владата, а **Правилата за консултации на БиХ** се применуваат на нацрт-закони и прописи. **Унгарскиот закон** се применува на нацрт-закони, но, исто така, и на концепти за закони и други подготвителни материјали поврзани со процесите на подготвување нацрт-документи, како и на уредби на министерствата. Во **Словачка**⁴², документите како што се програми, концепти и стратегии и нацрт законските правила треба да бидат јавни. **Правилата за разработка на законодавството на Владата на Република Словачка**⁴³ [во понатамошниот текст: Словачки правила за разработка на законодавство] се применуваат и на законите и на прописите кои се подготвени од нејзините тела.

Во **Естонските добри практики** се наведени посебните документи кои треба да бидат достапни за учество:

- нацрт-закони и нивни измени;
- нацрти за прописи и директиви на Владата на Република Естонија;
- нацрти за уредби на министерствата;
- документи, концепти, политики, планови за развој и програми кои се важни за развојот на земјата;
- нацрти на закони на институции на Европската унија и други стратешки документи (на пример, зелена и бела книга);
- упатства и постапки за обезбедување јавни услуги;
- конвенции и меѓународни договори, како и документи кои се подготвени во врска со нив, и влијанието врз општеството.

Кои други информации се обезбедени?

Во различни документи е нагласена важноста на обезбедување јасни, концизни и сеопфатни информации потребни за олеснување на процесот. Според тоа, високите стандарди за консултации не се исполнети само со објавување на нацрт документ. Исто така, треба да се обезбедат дополнителни информации за да се осигура дека коментарите кои ќе се достават се значајни и корисни; и дека консултациите се однесуваат на најважните прашања.

- **Принципи и минимум стандарди на ЕК:** документите за консултации треба да бидат надополнети со краток преглед за контекстот, опфатот и целите на консултациите, прашањата од особена важност или за кои се потребни

⁴² Закон за слободен пристап до информации и амандмани на одредени закони (Закон за слобода на информации), 2000 (како што е изменет во 2006 и 2009)

⁴³ Правила за разработка на законодавството на Владата на Република Словачка, 1997 (последен пат изменети во 2010)

инпути, видот на повратни информации кои треба да се обезбедат, деталите за целокупниот процес, следните чекори, деталите за контакт и крајни рокови и документите кои се поврзани и на кои се дава упатување.

- **Унгарски закон:** кога нацрт-законот има за цел измена на најмалку една петтина од одредбите во друг акт, актот кој мора да се измени, исто така, мора да биде објавен на веб-страницата во облик кој ја интегрира предвидената измена.
- **Романски закон:** известувањата за процесот на подготвување нацрт-закони, меѓу другото, треба да содржат образложение или информации за одобрената потреба за подготвување таков нацрт-закон, целосниот нацрт-закон, крајниот рок, местото и методот за тоа како да се доставуваат предлози, сугестии и мислења.⁴⁴
- **Словачка:**⁴⁵ известувањата за објавување нацрт-закон на Интернет треба да вклучат информации за името, референтниот број, Интернет адресата каде може да се најде законот, датумот кога нацрт-законот е објавен на Интернет, крајниот рок за коментари и адресата на електронската пошта на која треба да се испраќаат коментарите и линкот до други релевантни материјали.⁴⁶

Кога да се вклучи јавноста?

Како добра пракса, јавноста треба да има пристап до документите во најраната фаза од нивното развивање. Единствено на овој начин таа ќе може да се запознае со прашањата и да се подготви да даде корисен и веродостоен придонес. Ова ќе ѝ овозможи да се консултира со нејзините членови и засенагнати страни, да ги проучи прашањата, или дури ѝ да се договори за заеднички подготвен придонес. Иако е разбирливо тоа што владините тела може да не се согласат да ја објават раната верзија од нацрт-законите, сепак, тие може да обезбедат краток преглед на прашањата кои планираат да ги разгледаат. Исто така, со вклучување на ГО и на другите заинтересирани страни во фактичкиот процес на подготвување нацрт-документи, владините тела може да им дозволат тие групи да се консултираат со засенагнатите страни и да достават првични ставови за некои прашања. Таквиот пристап може да заштеди време и да ги намали потенцијалните несогласувања во подоцнежните фази кога се вршат пошироки консултации.

- **Правила за консултации на БиХ:** нацрт верзијата на закони треба да биде јавна и, доколку е можно, во секое време од процесот на подготвување нацрт-закони, но пред да се добие конечната верзија за поднесување.

⁴⁴ Меѓутоа, не е задолжително да се наведе датумот кога е направено известувањето. Оттука, не постојат насоки за тоа како да се утврди крајниот рок за доставување коментари на јавноста и ова може да се злоупотреби во пракса.

⁴⁵ Словачки правила за разработка на законодавство и *Методолошки насоки за учество и доставување документи за разгледување на Влада*, издадени од шефот на кабинет, 2001

⁴⁶ Известувањето мора да биде испратено до органите со кои подготвувачот на нацрт-законот мора да се консултира (наведени во член 9 од Словачките правила за разработка на законодавство). Подготвувачот на нацрт-законот може, исто така, да одлучи да го испрати известувањето до други државни органи, органи на локалната самоуправа, професионалните здруженија и други институции.

- **Естонски добри практики:** консултациите и учеството треба да започнат колку што е можно порано во подготовката на нацртот. Може да претходи информирање и консултирање на основа на информации со цел да се информираат страните за проблемите поврзани со областа која се регулира со прописите.
- **Република Српска, Насоки за јавната администрација за учество на јавноста и консултации за подготвување нацрт-закопи** [во понатамошниот текст: Насоки на Република Српска], јавноста треба да биде вклучена дури во фазата на развивање првични нацрт верзии на законите.
- **Романски закон:** известувањата за подготвување нацрт-закон треба да се достават 30 дена пред поднесувањето на нацрт-законот за анализа, одобрување или донесување.
- **Словачка:**⁴⁷ министерствата, другите централни органи на државна управа и тела на локалната самоуправа ги објавуваат материјалите по нивно доставување до министерствата за коментари. Оттука, општата јавност треба да го добие текстот во моментот кога ќе го добијат другите државни органи, но во секој случај пред неговото поднесување до Владата.
- **Кодекс на Обединетото Кралство за консултации:** „Важно е консултациите да се вршат кога Владата е подготвена на јавноста да ѝ даде доволно информации за да се овозможи ефективен дијалог заснован на информации за прашањата за кои се вршат консултации. Но, секако дека нема смисла да се вршат консултации кога за се е веќе одлучено. Консултациите треба да се испланираат колку што е можно порано во проектниот план како што дозволуваат овие фактори.“ Исто така, со Кодексот се поттикнува Владата да спроведе неформални консултации за да добие првични индикации и да ги разбере прашањата кои не треба да се разгледуваат во формалниот процес на консултации. Свеста треба да се подигне пред да започне процесот за заинтересираната страна да може да се подготви за процесот.

Временска рамка за коментари или дискусии

Кога се планираат консултации, важно е да се земе предвид колку време има јавноста да даде коментари за документот. 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. На пример, ако со документот се покренуваат нови прашања, на јавноста може да ѝ е потребно повеќе време за да се запознае со нив. Истото важи ако со законот се регулираат поголем број прашања. Иако за најголем број од документите опишани тука е утврдена одредена временска рамка, во најголем број од нив особено е спомената можноста за продолжување на оваа временска рамка.

- **Принципи и минимум стандарди на ЕК:** ја посочуваат важноста за воспоставување рамнотежа помеѓу потребата за соодветен инпут и брзо донесување одлуки. За таа цел, процесот може да се продолжи (на пример, во случај ГО да треба да се консултираат со членовите, во случај на државен

⁴⁷ Закон за слободен пристап до информации и амандмани на одредени закони (Закон за слобода на информации), 2000 (како што е изменет во 2006 и 2009) и Правила за разработка на законодавство на Владата на Словачка.

- празник) во зависност од околностите. Со нив се пропишуваат 8 седмици за добивање на одговорите во случај на писмени консултации и известување од 20 работни дена за работни состаноци.
- **Правила за консултации на БиХ:** консултации треба да се вршат во која било фаза од процесот, но пред поднесувањето на нацрт документот до Советот на министри. Во врска со нацрт-законите кои немаат значително влијание врз јавноста, рокот за доставување коментари е 21 ден; за останатите, и во случаи кога се потребни писмени коментари, најмалку 30 дена.
 - Со **Хрватскиот кодекс** се предвидуваат 15 дена од моментот на објавување на нацрт-законот на веб-страната на надлежниот владин орган.
 - **Естонски добри практики:** консултациите генерално треба да траат најмалку 4 седмици. Времетраењето на консултациите мора да се продолжи во случај на многу обемни и суштински нацрт-документи, или во случај на државни празници и одмори.
 - **Унгарија:** временски период од најмалку 15 дена за мислења, коментари или предлози од денот на кој нацрт-документот е објавен на веб-страната на државниот орган. Во случај на итна постапка, истата временска рамка која е утврдена за консултации со државните органи треба да ѝ е достапна и на јавноста.
 - **Насоки на Република Српска:** првичниот нацрт-закон е отворен за консултации 15 дена, додека периодот за консултации за конечниот нацрт-закон е 8 дена од денот на кој тој е објавен на Интернет.
 - **Романски закон:** Во случај на писмени коментари – рокот за испраќање коментари е 10 дена. Јавните дебати треба да се одржуваат во рок од 10 дена од датумот на кој се објавени местото и денот на нивно одржување.
 - **Словачки правила за разботка на законодавство:** периодот за доставување коментари е 15 работни дена од денот на кој се објавени информациите за нацртот. Подготвувачот на актот може да одобри подолг временски период.
 - **Кодекс на Обединетото Кралство за консултации:** консултациите треба да траат 12 седмици. Се одобрува подолг временски период кога консултациите се вршат за време на празник, или кога прашањата се особено сложени.

Потврда и повратни информации

Обезбедувањето повратни информации до страните кои се консултирани ја зголемува довербата и ја зајакнува соработката. Тоа помага да се обезбеди дека нивните мислења навистина се разгледани и вклучени во нацрт-законот кога тоа е соодветно. Повратните информации не треба да се индивидуализираат, особено кога постојат процеси на опсежни консултации. Меѓутоа, треба да се подготви краток преглед за сите одговори и преземени активности по тие одговори во заеднички извештај. Повратните информации и гаранциите дека мислењето на страните ќе се земе предвид се составен дел од документите поврзани со учество.

- **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-страна 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 консултации, резултатите и како тие резултати се земаат предвид во врска со законскиот предлог.

- **Правилата за консултации на БиХ** пропишуваат дека усните консултации мора да се евидентираат. Сите коментари мора да се разгледаат, а институцијата мора да подготви извештај за прифатените и за одбиените коментари со објаснување зошто одреден коментар е прифатен/одбиен. Нацрт-законите доставени за донесување мора да бидат придружени со изјава која го содржи следново: (1) изјава дека се исполнети минималните обврски за консултации, (2) изјава дали законот ќе има значително влијание врз јавноста, (3) објаснување за изборот на консултации и процесот, (4) изјава дека институцијата постапила по добиените коментари и доставила извештај за коментарите. Оваа изјава е приложена кон законот донесен од Советот на министри и проследен до Владата.

Овие одредби понатаму ги разработуваат одредбите во **Единствените правила за подготвување правни акти во институциите во БиХ**⁴⁸, со кои се бара сите образложенија за нацрт-законите, исто така, да содржат информации за извршените консултации, а во кои особено се наведени ГО и меѓународните организации како страни кои треба да бидат консултирани кога се развиваат прелиминарни нацрт-документи и нацрт-закони.

- **Хрватскиот кодекс** предлага јавно, или на друг соодветен начин, да се објави краток преглед на обединето објаснување за одбивањето на коментарите на веб-страницата на телото надлежно за подготвување нацрт-документ.
- **Естонски добри практики:** предлагачот кој го иницира учеството треба да подготви краток преглед на одговорите, кој треба да ги вклучи сите доставени коментари и објаснување за оние коментари кои не се прифатени. Краткиот преглед ќе се објави на Интернет и ќе се испрати до учесниците во рок од 30 дена од завршување на консултациите, и кога е потребно, исто така, ќе се пренесе преку средствата за јавно информирање.
- **Унгарија:** надлежното министерство треба да ги разгледа коментарите и да објави краток преглед на својата веб-страница за сите коментари кои се прифатени и причините за оние кои не се прифатени, освен ако коментарите не се сметаат за неосновани.⁴⁹
- **Романски закон:** јавните органи мора да подготват годишен извештај за процесот на подготвување закони кој е достапен за јавноста на локацијата на конкретниот орган, преку негово поставување на пано во министерството или преку негово претставување на состанок отворен за јавноста. Извештајот треба да содржи информации за следново:
 - вкупниот број на препораки примени од јавноста;
 - вкупниот број на препораки вклучени во подготвувањето нацрт-нормативни акти и во содржината на усвоените одлуки;
 - бројот на учесници на состаноци отворени за јавноста;
 - бројот на јавни дебати организирани за да се дискутира за нацрт-нормативните акти;

⁴⁸ Донесен во 2005

⁴⁹ Законот не пропишува кој треба да одлучи дали коментар е неоснован или не.

- евидениција за постапки пред суд како резултат на непочитување на законот;
- само-оценување на воспоставеното партнерство со граѓаните и граѓанските здруженија;
- бројот на состаноци кои не се одржани јавно и причините за ограничување на пристапот на тие состаноци.⁵⁰
- **Словачки правила за разработка на законодавство:** состанок со претставници на јавноста мора да се организира во случај кога подготвувачот на нацрт-законот ќе прифати коментар испратен заеднички од најмалку 500 лица (види детали подолу). При доставување нацрт-закон до Владата, надлежното тело мора, исто така, да вклучи изјава дека законот не содржи одредби кои се оспорени од други државни органи или членови на јавноста. Во случај тој да содржи спорни одредби, тие мора да се посочени и мора да се дадат причини за тоа зошто тие не се решени.
- **Кодекс на Обединетото Кралство за консултации:** Владата треба да обезбеди краток преглед за тоа кој се одзвал на консултациите и краток преглед на ставовите дадени за секое прашање. Исто така, треба да се обезбеди и краток преглед за сите други значајни коментари. Краткиот преглед треба да се објави пред или заедно со која било дополнителна активност поврзана со нацртот; а оние кои учествувале во процесот треба да бидат информирани за тоа.

Исклучок од правилата/стандардите

Иако во сите документи се нагласува важноста на спроведување процес на подготвување нацрт-закони со учество на јавноста, во нив се наведени и ситуации кога може да дојде до исклучоци. Најчесто, отстапувањата (или скратен период или неспроведување консултации) од утврдените процеси може да се појават во случај на:

- вонредна ситуација (на пример, БиХ, Обединето Кралство);
- вонредни околности како што се загрозување на човекови права, основни слободи, безбедност, економска штета, вонредна состојба, итн. (на пример, Словачка);
- обврски поврзани со ЕУ или меѓународни договори кои се или не се предвидени (на пример, БиХ, Хрватска, Естонија, Словачка, Обединето Кралство);
- прашања од особена важност, како што се одбрана, национална безбедност, финансиски работи, надворешни работи, интереси поврзани со зачувување на природата или заштита на наследство или кога постои особен социјален интерес поврзан со особено брзо усвојување на законот (на пример, Унгарија);
- кога треба да се донесе закон надвор од законски утврдениот дневен ред, поради итна потреба (на пример, Словачка)

⁵⁰ Според мислењето на нашиот локален партнер, во законот недостасува контрола и воспоставување рамнотежа, бидејќи со него не се регулира што ќе се случи ако јавен орган не ги земе предвид сугестиите и коментарите на јавноста. Ова ја дестимулира јавноста да се вклучи во процесот. Во моментов, законот е во постапка на измени пред Собранието.

- кога се извршени само неколку измени (на пример, Естонија).

Според **Правилата за консултации на БиХ**, институцијата мора да обезбеди детални причини за исклучоците. Меѓутоа, ситуацијата за која се потребни исклучоци не ја ослободува институцијата од пропишаните минимални обврски за консултации предвидени во правилата (описани подолу во текстот).

Според **Романскиот закон**, во случај на критична ситуација⁵¹, за која се потребни итни мерки и заштита на јавниот интерес, нацртот може да се достави во согласност со итните постапки.

Словачките правила за разработка на законодавство пропишуваат дека дури и во такви случаи во кои е потребно итно усвојување, периодот за консултации треба да биде најмалку 7 дена.

Кодексот на Обединетото Кралство за консултации дозволува пократок период за консултации, меѓутоа причините мора да се јасно наведени, а надлежното тело треба да разгледа алтернативни начини за да се вклучи пошироката јавност.

Проценка на процесот

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

Австриските стандарди предвидуваат неколку прашања кои треба да се разгледаат кога ќе заврши процесот на учество. Аспектите кои се таму споменати 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, проценка од независна агенција.
- достапност на документацијата за оние кои може да имаат користи во иднина.
- проверка дали се исполнети целите на процесот на учество на јавноста.
- вклучување на јавноста во следењето и проценката, на пример, преку учество во група за следење.

Естонските добри практики предлагаат спроведување проценка на средина од процесот и кончена проценка на процесот. Сите страни учествуваат во двете проценки со цел да се обезбедат насоки за подобрување на идните процеси. Проценката на средина на процесот е насочена кон проценување на начинот на кој е

⁵¹ Меѓутоа, локалните организации изветија дека овој член е премногу нејасен и подложен на толкувања, според тоа, тие препорачуваат во овој член да се набројат особено оние 'критични ситуации' кои доведуваат до отстапување од одредбите во законот (на пример, природни катастрофи).

спроведена вклученоста, повратните информации, и кон утврдување на потребата за преземање дополнителни методи на вклученост. Краткиот преглед од проценката може да биде во различни форми (на пример, устен, писмен извештај, сублимиран), но треба да им се испрати на сите заинтересирани страни и да ги вклучува сите важни одлуки кои се донесени. Конечната проценка се врши во врска со процесот и резултатите.

- Во врска со процесот, се проценува следново: првичните обврски; продуктивноста на облиците и методите на ангажирање кои се користеле; мотивацијата на страните да учествуваат; ефикасноста на административната работа; ефикасноста на повратните информации; задоволството на целната група со ангажманот, итн.
- Во врска со резултатите, се проценува следново: совпаѓање на резултатите со првичните обврски; дали се разгледани алтернативи; применливоста на резултатите на последователното разгледување на прашањето за кое се извршени консултации, итн.

Кодексот на Обединетото Кралство за консултации предвидува дека критериумите кои ги содржи треба да се пресликаат во документи за консултации заедно со детали за контакт со координаторот за консултации. Оние кои учествувале во процесот на консултации се повикуваат да достават коментари до координаторот за степенот до кој критериумите се почитувале и за сите начини за подобрување на процесите на консултации. Исто така, владините тела треба да го следат процесот на консултации и да го разменат искуството со други тела.

Што ако не се почитува постапката?

Одредени документи, главно оние кои се правно обврзувачки, пропишуваат одредени мерки во случај државните службеници да не ги почитуваат постапките за учество.

- **Правилата за консултации на БиХ** пропишуваат дека Советот на министри може да го врати нацрт-законот до институцијата за да постапи во согласност со правилата за консултации ако тоа не го сторила пред да го достави законот.
- Според **Романскиот закон**, секое лице може да достави претставка според управната постапка во случај на повреда на правата кои произлегуваат од законот; претставката или жалбата се разгледуваат во итна постапка и се изземени од давачки. Државен службеник може да се казни ако таа/тој „не им дозволи пристап на поединци до работата на јавните седници или ги спречи заинтересираните страни да се вклучат во процесот на разгледување на прописите за јавен интерес, според условите во постојниот закон.“⁵²

VI. Модели за вклученост на јавноста

Земјите користат различни инструменти и методи за поддршка на учеството во сите фази од процесот на подготвување нацрт-документи и спроведување. Одлуката за

⁵² Чл. 14, Закон 52/2003 за транспарентност при донесување одлуки во јавната администрација

тоа кој метод да се избере може да се донесе врз основа на следново: прашањата кои се предмет на консултации и големината на групата за која се однесуваат, дали со прашањето се воведуваат нови решенија, достапниот временски период, трошоците одобрени за процесот, други закони врз кои може да се влијае неговото воведување; степенот на достапна експертиза (или потреба за дополнителна експертиза и информации), итн. Прашањата треба да се разгледаат на почетокот од процесот за да се обезбеди дека е избран најсоодветниот метод, да се помогне при објаснување на заинтересираната јавност зошто е избран тој метод и да се помогне во давање гаранции дека ќе се постигнат саканите резултати.

Подолу е даден краток преглед на примери за инструменти и модели кои се користат конкретно во процесот на подготвување нацрт-закони и кои се земаат предвид во законите, кодексите или насоките:

- *пристап до информации*: формирање он-лајн централни портали (регистри), објавување информации на веб-страниците на владата и на нејзините тела, пренесување информации во средствата за јавно информирање (ТВ, весници), службени весници, портали на ГО, весници на ГО, итн.
- *консултации*: објавување покани за консултации на он-лајн централни портали (регистри) или на веб-страни на владата и на нејзините тела, средства за јавно информирање (ТВ, весници), портали или весници на ГО, јавни дебати, конференции, округли маси, граѓански советодавни групи, фокусни групи, он-лајн чет форуми, списоци на електронски пошти, писмени коментари, панели на експерти, јавни дебати, итн.
- *активно учество*: меѓусекторски работни групи, состаноци на експерти, списоци на електронски пошти, он-лајн чет форуми, итн.

Примената на еден инструмент не треба да значи изземање на друг инструмент. Владите треба да усвојат различни инструменти кои може да се потребни за да побараат поопсежни инпути и за да се вклучат сите групи кои може да бидат засегнати од законот. На пример, ЕУ и неколку земји воспоставија веб-портал за да ја олеснат и координираат размената на информации и консултациите. Меѓутоа, тие, исто така, применуваат други методи за да побараат инпути (на пример, јавни дебати, соопштение за јавност, точки за контакт).

Исто така, како што е наведено во **Естонските добри практики**, избраниот метод за вклученост треба да ги земе предвид ефектот на нацрт-документот врз страните кои треба да се вклучат, потребите, можностите и други услови. Подолу е даден краток преглед на неколку модели разгледани во европските документи:

1. Подготовка за процесот

Некои земји предвидуваат одредени предлози или услови за тоа кој институционален метод да се користи за да се обезбеди успешно учество.

Назначување на координатори/олеснувачите за учество

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).

- **Правила за консултации на БиХ:** секоја институција мора да назначи координатор за консултации одговорен за координирање на сите процеси на консултации во рамките на институцијата и, исто така, може да се назначи посебен службеник за одреден процес на консултации.
- **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.⁵³ Имињата на лицата за контакт се достапни на заедничката веб-страница за консултации. Според **Најдобрите практики**, координаторот за вклученост треба да ги советува страните, да го анализира процесот и да даде краток преглед на резултатите.
- **Насоки на Република Српска:** секоја институција треба да назначи координатор за консултации, кој учествува во процесот на подготвување нацрт-закони и е одговорен за примена на Насоките во процесот.
- **Кодекс на Обединетото Кралство за консултации:** секое владино тело треба да назначи координатор за консултации, да ги советува различните службеници кои водат конкретни консултации. Координаторот добива информации од страните за начинот на кој се извршени консултациите и колку се почитувал Кодексот во процесот, и го разменува искуството во рамките на своето владино тело и меѓу владините тела за тоа како да се подобри процесот на консултации.

Подготвување список на заинтересирани страни

Подготвувањето список на заинтересирани страни и организации кои работат во областа на активности на државното тело или кои би биле заинтересирани да учествуваат во процесот е корисен инструмент со кој се придонесува за поефективен процес на учество. Таквиот список помага при одговарање на прашањата како *'кој да се вклучи'* и, исто така, може да помогне во унапредување на соработката дури и по процесот на подготвување нацрт-закони. Меѓутоа, постоењето на такви списоци има за цел да го потпомогне процесот и не треба да го попречува можното учество на други страни кои може да бидат засегнати или да имаат интерес да учествуваат во консултации за конкретен закон.

- **Естонски добри практики:** надлежното тело треба да ги регистрира сите заинтересирани страни кои во принцип сакаат да бидат информирани за подготовката на одреден документ. Исто така, кога утврдува кој да биде вклучен во конкретен процес, покрај регистрираните страни, телото треба да земе предвид другите можни интересни групи да бидат вклучени во тој конкретен процес. Кога одлучува кој друг да биде вклучен, надлежното тело може да ги земе предвид претставниците на страната и нивната експертиза.

⁵³ Kubar, U., "Estonian Civil Society Development Concept (EKAK): Framework for Cooperation Between Third and Public Sector", 2008

- **Правила за консултации на БиХ:** секоја институција води список на заинтересирани организации и поединци; барањата за вклучување на списокот треба да бидат во писмена форма.

Развивање планови

Развивањето планови за тоа како треба да се спроведе процесот може да им помогне на владините тела да ги објаснат целите на процесот на почетокот, и да одлучат за избор на најдобриот метод за тој процес. Тоа може дури да им помогне однапред да го утврдат износот на потребните финансиски средства и планот за нив.

Естонските добри практики препорачуваат подготовка на 'план за вклученост'. Содржината и формата на планот треба да соодветствуваат на видот и содржината на документот за кој ќе се вршат консултации. Треба да се разгледаат следниве прашања: учесниците во процесот, фазите на вклученост, координаторот на процесот, почетокот, времетраењето, крајните рокови, обрасците, методите за консултации, каналите за информации, оценките на средина на процесот и конечните резултати.

Австриските стандарди предвидуваат неколку прашања кои треба да се земат предвид во фазата на подготовка за процес на учество на јавноста. Тие вклучуваат: цели на процесот, целни групи, претставување теми и прашања кои може да се изменат, и оние кои не може (од законските одредби), утврдување на опфатот на влијанието од јавноста и нејзино информирање за тоа колку ќе бидат обврзувачки нејзините коментари, степен на вклученост (информации, консултации, учество), методи кои ќе се применат, назначување олеснувач кој ќе го води процесот.

2. Обезбедување информации за процесот

Според добрите практики потребно е јавноста да биде навремено информирана за предвидениот процес на подготвување нацрт-закони. Испраќањето информации до јавноста може да им помогне на заинтересираните страни навремено да се подготват за претстојниот процес и значително да придонесат во него. Треба да се користат различни инструменти за да се обезбеди дека информациите се дистрибуирани што е можно пошироко.

- Според **Правилата за консултации на БиХ**, секоја институција треба да го објави на својата веб-страница списокот на планирани активности во врска со подготвување нацрт-закони, да ги испрати до оние наведени во списокот за консултации и да му го достави во писмена форма на секој кој ќе го побара.
- Според **Естонските добри практики**, документите и упатувањата поврзани со процесот на вклученост треба да бидат достапни за јавноста преку каналите за електронски информации, доколку е неопходно преку алтернативни канали (библиотеки, ГО, локални власти, места за информации) и преку средствата за јавно информирање.
- Според **Романскиот закон**, известувањата за процесот на подготвување нацрт-закони мора да се објават во соодветното министерство, на место кое е достапно за јавноста; покрај тоа, таквите известувања мора да се пренесат до

централните или локалните средства за јавно информирање и до сите луѓе кои покажале интерес да ги добијат тие информации.

3. Користење Интернет

Веб-страни на владини тела

Во некои европски земји, од владините тела се бара да ги објават нацрт-законите на своите веб-страни, а некои од нив даваат детали за начинот како треба да се објават информациите.

Во **Босна и Херцеговина**, на веб-страната на министерството за правда има дел за консултации со јавноста со информации за планираните процеси за подготвување нацрт-документи; детали за лицето за контакт за консултации, список на организации; релевантните правила и насоки; внатрешните правилници; и обрасците за доставување коментари, и, исто така, има за цел да ги содржи нацрт-законите отворени за консултации.⁵⁴

Во Обединетото Кралство, различни министерства, исто така имаат посебни делови на нивните веб-страни наменети за претставување на процесите на консултации. Генерално, на веб-страниците има информации за отворени и завршени консултации. Коментари може да се дадат со одговарање на прашања поставени од министерството преку он-лајн образец или преку електронска пошта или преку испраќање коментари по пошта (во зависност од формата која секторот ќе избере да ја користи). На веб-страниците се дава краток опис на целта на документот достапен за консултации и неговата содржина, прашањата за кои се вршат консултации, поврзаните материјали, информации за тоа кога е отворен процесот, кога ќе заврши/краен рок за доставување коментари, повикувачкиот број и лицето за контакт, како и целната група за консултациите. Во врска со завршените консултации, исто така, постојат линкови до одговорите добиени во текот на процесот.

Во **Унгарија**, концептите за закони, нацрт-закони и уредби, поврзаните предлози и стручни аргументи и статусот на нивната усогласеност се објавуваат на веб-страната на министерството со кое раководи министерот кој го подготвува законот. Заинтересираните страни може да дадат свое мислење без да се регистрираат, со тоа што ќе го испратат мислењето на адреси на електронска пошта предвидени за секој нацрт-закон. Законот не го специфицира опфатот на мислењето, ниту надлежното министерство покренува конкретни прашања, па според тоа, заинтересираните страни може да дадат мислење за кој било аспект од рагледаниот нацрт-закон и, исто така, може да го испратат документот по електронската пошта. Нацрт-законите и поврзаните документи треба да се чуваат на веб-страната на министерството една година по донесување на законот.

⁵⁴ <http://www.mpr.gov.ba/en/str.asp?id=224>, пребаран на 14 септември 2010

Централни електронски портали

Покрај објавувањето на поединечни веб-страни, некои влади имаат централен електронски портал/база на податоци кој, исто така, има за цел да се потпомогне размената на информации и консултации.

Принципите и минимум стандардите на ЕК пропишуваат дека консултации со јавноста треба да се објават на Интернет-страниците на нејзините тела и, исто така, на едно место за пристап, а за оваа цел таа ќе го користи **порталот Вашиот глас во Европа**⁵⁵. Порталот е инструмент за доставување коментари и ставови за политиките на ЕУ, дискусии за актуелни прашања, он-лајн разговори со лидерите во ЕУ. Со него, исто така, се олеснува комуникацијата со пратениците и другите тела, известува за испитувањето на јавното мислење, итн.

Во Финска⁵⁶, **веб-регистарот и порталот за информации hare.vn.fi** има за цел да ја олесни размената на информации и да помогне во зголемување на транспарентноста во работењето на министерствата. Тој содржи информации за сите проекти и активности поврзани со подготвување нацрт-закопи на Собранието, Владата и различни владини тела. Он-лајн регистарот ѝ овозможува на јавноста да добие информации и да ја следи и оценува работата на државните органи. Тој содржи информации за целите на документот кој се подготвува, временската рамка, лицата за контакт и членовите на проектот или на работната група. Исто така, содржи и информации за тоа како напредува проектот и за неговите публикации. Информациите се испраќаат до регистарот веднаш штом ќе започне проектот или подготвувањето на нацрт-законот.⁵⁷

Веб-страницата Direct.Gov во Обединетото Кралство има централна веб-страница за консултации⁵⁸, која содржи линкови за веб-страни на владините министерства за директни консултации, како и алатка за пребарување на сите отворени и завршени консултации. Таа ава насоки и совети за тоа како да се дадат коментари.

Во Естонија, **порталот за учество Osalusveeb.ee**⁵⁹ го вовеле Кабинетот на премиерот во 2007 година. Тој има за цел да ги надолупни другите методи за учество и консултации. Порталот им овозможува на ГО и на поединците да објават коментари за тековни процеси на консултации, додека министерствата може да ѝ ги обезбедат на јавноста своите годишни планови за работа, нацрт-законите, претходните материјали, како и да објават анкети. Веб-страницата содржи информации за „успешни приказни“ за учество, прирачник за учество, како и лица за контакт во секое министерство надлежни за вклученост на ГО. Има и база на податоци низ која може

⁵⁵ http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm, пребаран на 14 септември 2010

⁵⁶ <http://www.hare.vn.fi/> пребаран на 14 септември 2010

⁵⁷ Описот на hare.vn.fi произлегува од Holkeri, K., *Accompanying Mechanisms for Public Scrutiny and Access to Information: A Case Study from Finland*, претставено на Форумот за обезбедување одговорност и транспарентност во јавниот сектор, Бразил, 5-6 декември 2001

⁵⁸

http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/PublicConsultations/DG_170463, пребаран на 14 септември 2010

⁵⁹ <https://www.osale.ee>, пребаран на 15 септември 2010

да се пребаруваат постојните закони и нацрт-законите. Иако поставувањето документи на порталот во моментот е на доброволна основа, овој портал го користат сите министерства.

Главни карактеристики на порталот се следниве:⁶⁰

- На порталот се објавуваат нацрт-закони, измени и планови за развој. Нацрт-документите се објавуваат во раната фаза од нивното подготвување.
- Порталот овозможува сите регистрирани корисници (регистрирањето е без ограничувања) да го изразат своето мислење и да дадат предлози за објавен нацрт-закон во рамките на утврдениот временски рок. Не се доставуваат повратни информации поединечно, но сепак подготвувачите на нацрт-документот ги анализираат сите коментари. На сите коментари, предлози и идеи се одговара со информации за тоа како треба да се постапува по предлогот: да се инкорпорира во документ, да се прифати, да се инкорпорира во подоцнежна фаза (фаза на спроведување, втора измена, итн.) или да не се зема предвид (се дава причина за секое изземање). Резултатите се прикажуваат во извештај и се објавуваат на веб-страната. Откако ќе заврши процесот на консултации, нацрт-документот се проследува на меѓуминистерско разгледување, и овој процес може да се следи на веб-страната за електронско законодавство.⁶¹
- Порталот го олеснува создавањето интересни групи со цел поддршка или давање коментари за конкретен нацрт-акт, политика, итн., како еднократна активност; заинтересираните страни, на пример, може да соберат потписи. Тие може да покренат иницијативи, да претстават идеја и да достават молби.

Во Унгарија, **он-лајн Централниот електронски регистар за јавни информации**⁶² содржи информации за документи (на пример, закони, публикации) подготвени од различни тела кои извршуваат јавни должности и податоци од јавен интерес (на пример, име на раководителот на владиното тело). Тој, исто така, обезбедува линкови до веб-страните на тела кои извршуваат јавни должности и информира за тековните процеси на консултации. Телата кои извршуваат јавни должности мора да испратат опис на податоците од јавен интерес и документите кои ги подготвуваат на веб-страната на регистарот веднаш штом ќе ги објават информациите на своите веб-страни. Информациите мора редовно да се ажурираат (веднаш по нивна измена/доставување, на квартална основа, постојано или во рок од 60 дена по донесување на одлуката според видот на податоците⁶³) и мора да бидат точни и на централниот електронски список и на веб-страните на надлежното тело.

⁶⁰ Описот на веб-страната произлегува од Mandel-Madise, Marie., *Participation Web Site Estonia, Study on Stakeholders' Involvement in the Implementation of the Open Method of Coordination (OMC) in Social Protection and Social Inclusion*, спроведено од INBAS GmbH и ENGENDER asbl во име на Европската комисија, Генерален директорат за вработување, социјални прашања и еднакви можности, 2009; исто така, E-Practice.eu <http://www.epractice.eu/cases/osale>, пребаран на 15 септември 2010

⁶¹ <http://eoigus.just.ee/>, пребаран на 14 септември 2010

⁶² <http://www.kozadat.hu> пребаран на 14 септември 2010

⁶³ Анексот на Актот ХС од 2005 за слобода на електронски информации содржи посебен список на сите документи кои треба јавно да се објават и деталите за тоа кога мора да се извести за измените.

Таканаречениот *Единствен систем за складирање јавни информации* во рамките на овој регистар обезбедува дека документите се категоризираат и може да се пребаруваат врз основа на посебни критериуми кои се еднообразни (на пример, име, предмет и краен рок за доставување коментари). Со регистарот и системот за складирање управува непрофитна организација во име на Министерството за национален развој.⁶⁴

4. Доставување коментари – пример за „заеднички коментар“

Член 9 и член 10 од *Словачките правила за разработка на законодавство* детално го регулираат правото на јавноста да доставува коментари за нацрт-закон. Коментар се дефинира како предлог за усогласување на нацрт-акт, доставен и образложен во рамките на утврдениот рок за коментари. Коментар може да биде:

- предлог за нов текст;
- препорака за усогласување на текстот, како што се дополнувања, измени, бришење или преформулирање на првичниот текст.
- образложен предлог, со кој се објаснува резервираноста за нацрт-текстот и се дава предлог за тоа како да се отстранат недостатоците. Во овој случај во коментарот треба јасно да се наведе во кои делови и на кој начин треба да се измени нацрт-документот.

Предлагачот на нацрт-законот не е обврзан да ги разгледува ниту да ги оценува предлозите (мислења, идеи, препораки), кои не ги исполнуваат овие три услови.

Со правилата се пропишуваат насоки за тоа 'како' да се претстави коментарот. Имено, коментарите треба да бидат јасно формулирани и придобивките од таквите коментари треба да бидат очигледни. Тие се делат на 'општи' и 'коментари за поединечни одредби' од нацрт-документот. Коментарите може да се достават во електронска верзија преку веб-страната на подготвувачот на нацрт-законот (на која се објавува нацрт-законот), во електронска верзија на назначената електронска адреса или како испечатен примерок. Коментарите може да ги достави поединец или може да бидат доставени заеднички.

Оние кои даваат коментари (без разлика дали е владино тело или член на јавноста) може да го означат коментарот како 'главен коментар' ако сметаат дека коментарот е од особено значење. Подготвувачот на нацрт-законот треба да го земе предвид тој коментар, а ако не го земе предвид, ќе се смета дека постои 'предмет на несогласување', како резултат на што ќе треба да се спроведе 'постапка за решавање'. За коментар на јавноста да се смета за 'главен коментар', тој мора да биде поддржан со 500 потписи на физички или правни лица⁶⁵, а потписниците треба да овластат лице кое ќе го претстави коментарот. Таквиот 'главен коментар' потоа го разгледува подготвувачот на нацрт-законот, кој, исто така, мора да објасни зошто тој бил или не бил прифатен.⁶⁶ Ако коментарот не е прифатен, треба да се поведе 'постапка за

⁶⁴ Neumann Nonprofit Ltd., де факто, управува со регистарот и со системот во име на министерството.

⁶⁵ Или 300 потписи во случај документот да не е од правна природа.

⁶⁶ Ова, исто така, може да влијае негативно, на пример, државен службеник може да одлучи да не земе предвид ниту еден коментар за кој не се собрани 500 потписи, дури и ако тој е од

решавање', која се спроведува преку организирање состанок со овластениот претставник на јавноста. Ако на овој состанок не се постигне согласност, нацрт-законот кој ќе се испрати до владата треба, исто така, да го вклучи прашањето за кое не е постигната согласност. 'Постапката за решавање' може, исто така, да се спроведе дури и ако не се собрани 500 потписи, врз основа на одлука на подготвувачот на нацрт-законот. Меѓутоа, ако се исполнети условите за 'постапка за решавање', а подготвувачот на нацрт-законот смета дека постојат сериозни причини да не се организира таква постапка, тој мора да ги објави причините на Интернет.⁶⁷

5. Организирање состаноци отворени за јавноста и работни групи

Според **Насоките на Република Српска**, консултации се спроведуваат преку проследување на првичниот закон до заинтересираните страни да дадат забелешки и предлози во писмена форма, или преку формирање меѓусекторски работни групи со претставници на сите заинтересирани страни. Консултациите за законот се спроведуваат во текот на развивање на нацрт-законот и треба да завршат во рок од 15 дена, по што подготвениот нацрт правен документ влегува во редовна постапка на подготвување нацрт-закон. Откако ќе се заврши нацрт-документот, заинтересираните страни може сè уште да даваат коментари во рок од 8 дена од денот кога тој е објавен на веб-страната на подготвувачот на нацрт-законот.

Романскиот закон содржи посебни одредби за тоа како се организираат состаноци за нацрт-закон отворени за јавноста. Состанок отворен за јавноста е состанок организиран од владино тело на кој секое лице може да има пристап. Состанокот мора да се објави, најмалку 10 дена пред да се закаже, на веб-страната на министерството, мора да се постави известување за состанокот на видно место во канцелариите во министерството и мора за него да се извести преку средствата за јавно информирање. Во известувањето треба да се наведат часот, датумот, локацијата и дневниот ред. Сите страни кои доставиле писмени коментари за нацрт-документот (пред овој состанок) мора да бидат известени за состанокот. Лицето одговорно за односи со граѓанското општество во министерството треба да го дистрибуира известувањето и да испрати посебни покани. На самиот состанок може да учествуваат онолку лица колку што има слободните места, а претседавачот го прави распоредот за говорење врз основа на темите од интерес. Исто така, поканети се и средствата за јавно информирање. Изразените мислења треба да се сметаат за препораки. Јавните органи мора да подготват записник од состанокот, мора да го архивираат и да го објават.

6. Организирање конференции за усогласување ставови

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 10-20 заинтересирани страни (лаици) го подготвуваат одговорот на прашањето во соработка со експерти, кои го поддржуваат нивното

значење и е корисен за процесот. Види: Staroňová, K., Public policy-making in Slovakia, Slovak Governance Institute,

⁶⁷ Mlynarcikova, Viktoria., Public Participation in the Legislative Process in Slovakia, претставено на Citizen Participation in Legislative Process, семинар, Монголија, 14-17 јануари 2007

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.⁶⁸

VII. Завршни коментари

Процесите на подготвување политики со учество на јавноста се прифатени и се применуваат на меѓународно ниво. Меѓу-владините институции и европските земји имаат усвоено документи со цел зајакнување, давање насоки и гарантирање на учеството на јавноста, ГО и на различни организации во нивните процесите на донесување одлуки. Иако некои од овие документи не се обврзувачки, тие даваат јасни насоки и поставуваат рамка. Ако се разгледуваат во рамките на одредена земја, може да помогнат за зајакнување на правното окружување и поддржување на праксата на учество.

Текстовите на усвоените документи на ниво на ЕУ, Советот на Европа и опишаните прописи на земјите во Европа обезбедуваат општа рамка за стандарди кои може да се разгледуваат и применуваат во процесот на учество во други земји. Од овие документи може да се извлечат следниве заврши коментари за тоа како треба да се конципираат процесите на учество на јавноста:

Правилата и принципите кои се однесуваат на учеството на јавноста во процесите на подготвување политики и закони на ниво на влада се детално објаснети во различни видови документи. Некои од нив се правно обврзувачки (на пример, Босна и Херцеговина, Романија), додека други не се (на пример, Австрија, Хрватска, Обединето Кралство). Понекогаш прашањата во врска со учеството може да се најдат во различни документи. Документите усвоени на национално ниво не треба да ги поткопуваат практиките кои веќе постојат или кои поставуваат повисоки стандарди. По усвојување на документот (закон или кодекс), важно е да се преземат следни чекори за да се обезбеди ефективно спроведување.

Процесот на подготвување нацрт-закони се состои од неколку фази. Јавноста треба да биде вклучена во сите фази, односно, од нивно планирање до нивно спроведување.

Постојат три главни нивоа на учество: пристап до информации, консултации и активно ангажирање преку дијалог и партнерство. За нив е потребно да се применат различни инструменти и методи и се карактеризираат со различен интензитет во односот помеѓу владата и јавноста.

⁶⁸ Како што е објаснето во: Arbter, K., Handler, M., Purker, E., Tappeiner, G., Trattnigg, R., *The Public Participation Manual – Shaping the Future Together*, 2007. За повеќе информации види: <http://www.peopleandparticipation.net/display/Methods/Consensus+Conference>, пребаран на 14 септември 2010

Секој треба да се извести и да биде консултиран во процесот на подготвување нацрт-закони. Треба да се вложат дополнителни напори за да се вклучат оние кои ќе бидат најмногу засегнати од законите. Кога се основаат посебни работни групи, учеството може да се ограничи; но изборот на членовите од јавноста или ГО треба да се изврши транспарентно и врз основа на претходно дефинирани критериуми за да се обезбеди веродостојност на процесот. Учеството треба да биде достапно на различни групи и треба да се изберат методи кои ќе ја олеснат вклученоста на групите со посебни потреби.

ГО може да имаат важна улога во процесот – преку потпомагање на учеството на јавноста, застапување на интересите на засенагнатите страни и информирање за резултатите.

Нацртите на сите закони и прописи за спроведување треба да бидат подготвени со учество на јавноста. Понекогаш може да постојат околности за кои е потребно да се воведат одредени ограничувања во процесот. Меѓутоа, треба да се почитуваат минималните стандарди - јавноста мора да биде известена и да има пристап до нацрт-документот, треба да се обезбеди минималното време потребно за консултации пред нацрт-документот да се достави на донесување во Собранието, а на заинтересираните страни треба да им се овозможи да учествуваат во процесот на подготвување нацрт-документи.

Во некои документи се препорачува усвојување на јасни, концизни и сеопфатни информации за да обезбедат дека заинтересираните страни го разбираат подобро прашањето и дека можат да дадат позначаен придонес. Поради истите причини, јавноста треба да има пристап до нацрт-документите во најраната фаза од нивното развивање.

Временската рамка за коментари или учество на состаноци отворени за јавноста треба да биде утврдена врз основа на неколку фактори, вклучувајќи го видот на документот, прашањата кои се покренати, неговата големина, достапната експертиза, големината на целната група врз која тој влијае. Временската рамка може да се скрати; но препорачливо е јасно да се пропишат ситуациите кога тоа е можно.

Обезбедувањето повратни информации за страните кои се консултирани ја зголемува довербата и ја зајакнува соработката, но, исто така, обезбедува дека тие ќе бидат повеќе посветени да учествуваат во процесите во иднина. Иако повратните информации не треба да се индивидуализираат, кога се дава заеднички одговор треба да се земат предвид сите покренати прашања. Некои земји обезбедуваат дополнителни гаранции дека ќе се разгледаат мислењата; на пример, надлежниот државен орган може да треба јавно да ги објави заедничките повратни информации и да ги испрати до владата и/или Собранието како придружни документи на нацрт-законот.

Проценката на процесот на учество помага при подготвување препораки насочени кон подобрување на процесот во иднина и размена на искуства. Според тоа, таквите проценки треба да се вршат откако ќе се донесе законот.

Може да се користат различни инструменти и методи за поддршка на учеството во сите фази од процесот на подготвување нацрт-документи и спроведување. Одлуката за тоа кој метод да се избере може да се заснова на неколку фактори, но таквата одлука треба да се донесе на почетокот на процесот за да се обезбеди дека ќе се избере најсоодветниот метод и дека тој ќе доведе до саканите резултати. Владите треба да усвојат различни инструменти кои може да се потребни кои може да се потребни за да побараат поопсежни инпути и за да се вклучат сите групи кои може да бидат засегнати од законот.

При подготовка на процесот, некои владини тела може да назначат координатори кои ќе помогнат во процесот, ќе подготват список на заинтересирани страни да учествуваат во процесот и ќе развијат планови за процесот.

Треба да се користат различни инструменти за да се обезбеди дека информациите за започнатиот процес се дистрибуирани што е можно пошироко (на пример, веб-страни, весници, ТВ, портали на ГО).

Државните тела ги користат своите веб-страни за да го олеснат процесот на консултации. Во некои земји се воспоставени централни он-лајн регистри кои помагаат во координацијата на размена на информации и консултации, но, исто така, обезбедуваат инструмент за јавноста да се состане на едно место и да коментира за различните потфати на владата.

Законите кои се донесуваат влијаат врз луѓето. Донесувањето закон е сложен процес. Потребно е и владата и заинтересираните страни кои се вклучени да се посветат во смисла на време, финансиски средства и енергија. Владите може да одлучат да не ја прашаат јавноста за мислење за нацрт-документот. Во такви случаи, тие може да бидат во ситуација да не можат соодветно да го спроведат законот, луѓето може да не се подготвени да постапуваат во согласност со закон кој не го разбираат и за кој не се консултирани. Владата ќе треба почесто да го менува законот за да го приспособи на потребите или на околностите кои не се предвидени, на тој начин трошејќи дополнителни средства и време. Ова ќе ја намали довербата во нејзината работа. Процеси на учество на јавноста ги зближуваат владините тела и заинтересираните страни, средствата потребни за процесот се поделени, предлог-законите имаат поголема законитост и сопственост, а одговорноста за спроведувањето е заедничка. На крај, процесите на учество на јавноста може да обезбедат дека законите ги исполнуваат реалните потреби на луѓето и придонесуваат за понатамошен развој на општеството.

В. Проценка на законите и практиките за учество на јавноста во процесот на подготвување закони во Македонија⁶⁹

I. Вовед

Следниов документ опфаќа преглед на законската регулатива и практиките на донесување на законите и вклучување на јавноста, а пред се граѓанските организации во донесување на законите.

Прегледот се заснова на анализа на актуелните релевантни закони и политики со кои се детерминирани основните правила на вклученост на јавноста и на самите процеси и постапки за донесување политики и закони. Исто така, направени се и мини истражувања односно анкети и интервјуа со претставници од граѓански организации и од органи на државната управа. Анализирани се и неколку релевантни интернет страни. Анализата е правена на регулативата и практиките кои што постојат во периодот од јануари 2007 до август 2010 година.

Вклучувањето на граѓаните, а со тоа и на граѓанските организации во процесите на донесување на закони и други стратешки документи односно генерално во креирањето на политиките, е спомнато, но не доволно јасно разработено во повеќе закони, подзаконски акти и стратешки документи. Исто така, и во самиот Устав се потенцира важноста на ова прашање. Меѓутоа, во отсуство на јасно структурирано решение и не целосно доследна примена на предвидените фази и чекори за консултации, се намалува вредноста на неколкуте досегашни успешни примери на соработка и заеднички достигнувања. Затоа останува и впечатокот дека граѓанските организации не може во целост да ги застапуваат своите интереси, и да ги изразуваат своите потреби пред релевантните фактори на влијание и на одлучување.

II. Законска рамка

1. Устав

Зборувајќи за вклучувањето на граѓаните и граѓанските организации во процесите на донесување на одлуките во Република Македонија неминовно е да се почне од Уставот. Имено, во ставот 2 на членот 2 од Уставот се определува дека граѓаните на Република Македонија власта ја остваруваат преку демократски избрани претставници, по пат на референдум и со други облици на непосредно изјаснување. Понатаму, Уставот многу јасно регулира дека секој граѓанин има право да поднесе преставки до државните органи и до другите јавни служби и на нив да добие одговор, а за што тој не може да биде повикан на одговорност, ниту да трпи штетни последици.

⁶⁹ Т Овој дел е подготвен од Емина Нурединоска, в.д. раководител на Одделението за граѓанско општество во Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС), www.mcms.org.mk

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 дозвола⁷⁰. Иницирањето на донесување закони, граѓанскиот сектор може да го прави преку три различни форми кои што се определени со Уставот; преку пратеник во Собранието, преку Владата, или преку иницијатива потпишана од најмалку 10.000 избирачи.⁷¹ Ова се трите уставно определени можности кои му се на располагање на граѓаните и граѓанскиот сектор во случај да постои интерес за лобирање и промоција на определен закон. Иницијативата за донесување на закон до овластените предлагачи може да даде секој граѓанин, група граѓани, институции и организации.

Покрај индиректните начини на изразување на граѓаните, Уставот предвидува и опција за распишување референдум. Референдумот како можност за изразување во врска со одреден закон се распишува кога ќе се поднесе предлог од најмалку 150,000 избирачи. Одлуката донесена на референдум е задолжителна.

Со Уставот сосема соодветно се поставува основната рамка во која граѓаните може да ги изразат и остварат своите права на слободно изразување на своето мислење и ставови, но, исто така, и нивното можно преточување во законите. Примената на овие права кои се гарантираат со Уставот зависи од многу фактори, меѓу кои: мотивацијата на предлагачите, степенот на итноост или приоритет на прашањата за кои станува збор, степенот на политичка култура на сите учесници, демократскиот капацитет и транспарентност во работата на државните институции, како и точно поставување (каналзирање) на механизмите за изразување на интересите преку учество на јавноста⁷².

2. Закон за референдум

Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните е донесен во септември 2005 година, а со него се регулира можноста и механизмот за остварување на граѓанските иницијативи, било да станува збор за прашања од национално значење или за прашања од локален карактер и важност. Согласно законот референдумот се дефинира како облик на непосредно изјаснување на граѓаните во одлучувањето на одделни прашања од надлежност на: Собранието на Република Македонија, на општините, на градот Скопје и на општините во него, како и за други прашања од локално значење⁷³.

Изјаснувањето на референдумот е непосредно и тајно, а право на гласање имаат граѓаните кои имаат избирачко право и се запишани во Избирачкиот список. Никој

⁷⁰ Сл. Весник на Република Македонија, бр. 52/91 Устав на Република Македонија, чл.21

⁷¹ Сл. Весник на Република Македонија, бр. 52/91 Устав на Република Македонија, член 71

⁷² Наташа Габер-Дамјановска, Учество на граѓанскиот сектор во процесот на подготвување закони и одлуки во Република Македонија

⁷³ Сл. Весник на Република Македонија, бр 81/05 Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, член 1

граѓанин не може да биде повикан на одговорност за гласање, односно не гласање на референдум.

Референдумот може да се распише заради одлучување или заради консултирање со граѓаните. Во првиот случај одлуката која ја донесуваат граѓаните е задолжителна, но ако се работи за референдум за консултирање, таа не е задолжителна. Референдумот на државно ниво се распишува од страна на Собранието на Република Македонија, а Собранието е должно во рок од 30 дена од поднесувањето на предлогот да донесе одлука за распишување референдум. Референдум на државно ниво може да се распише и за: прашања од надлежност на Собранието, за одлуки донесени од него, за изјаснување на граѓаните за други прашања за кои одлучувало Собранието (дополнителен референдум), за прашања што треба да се уредат со закон (претходен референдум) и сл. Секако постојат определени прашања за кои што не може да се распише референдум, како: буџетот на Република Македонија и завршната сметка на буџетот; резервите на Република Македонија; за прашања за изборите, за именување и разрешување и за амнестија; за одбраната и сл.

Со законот се дефинирани и граѓанската иницијатива и собирот на граѓани. Граѓанската иницијатива е облик на непосредно изјаснување на граѓаните во одлучување преку покренување иницијатива пред Собранието на Република Македонија, пред советите на општините и пред градот Скопје. Граѓанската иницијатива може да се покрене за поднесување предлог за пристапување кон измена на Уставот, предлагање за донесување закон и распишување референдум на државно ниво, како и за одредени прописи и референдум на локално ниво⁷⁴. Во членот 4 е регулиран собирот на граѓани како облик на непосредно изјаснување на граѓаните во одлучување за прашања од локално значење за општините, за градот Скопје и за општините во градот Скопје, како и од значење за месната самоуправа за која се однесува прашањето.

3. Други закони и политики

Потребата за донесување нови политики или измени на постоечките политики може да потекнува од разни извори. Формално, како што е погоре забележано согласно Уставот на Република Македонија, право да предлагаат донесување закон има секој пратеник во Собранието, Владата на Република Македонија и најмалку 10.000 избирачи. Меѓутоа, во праксата, потребата за донесување на повеќето од политиките и законите произлегува од Програмата на Владата, а особено од процесот на европската интеграција. Процесот за усогласување на законодавството на Република Македонија со законодавството на Европската Унија има и ќе има во иднина огромно влијание врз планирањето на политиките и законодавството кое треба да биде разгледано и утврдено или усвоено од страна на Владата. Овој процес е тесно поврзан со приоритетите и роковите дефинирани со Одлуката за европското партнерство и со Националната програма за усвојување на правото на Европската Унија (НПАА). Но, исто така, постојат и други прашања кои директно не се поврзани со процесот за европска интеграција, туку кои треба или ќе треба да бидат разрешени преку предлагање нови политики или измени во постоечките политики или законодавство.

⁷⁴ Сл. Весник на Република Македонија, бр. 81/05, Закон за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните, член 3

Без оглед на изворот, важно е да се обезбеди дека во министерствата и другите органи на државната управа процесот за креирање политики е соодветно организиран за да обезбеди креирање политики и законодавство во согласност со начелата дефинирани во Методологијата за анализа на политиките и координација⁷⁵.

Покрај основите дадени во Уставот, 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 закони ја сочинуваат: Законот за Владата на Република Македонија⁷⁶, Законот за организација и работа на органите на државната управа⁷⁷ и Деловникот за работа на Владата⁷⁸ со кој меѓу другото се утврдува правниот основ за донесување на други два важни акти на Владата (Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата, Методологијата за анализа на политиките и координацијата и Методологијата за проценка на влијанието на регулативата). Во овие документи се поставени основите за процесите на стратешко планирање и на анализа на политиките и координацијата. Овие процеси обезбедуваат дека политичките приоритети утврдени од страна на Владата се поврзани со годишниот процес на утврдување на стратешките приоритети на Владата и со буџетот, а потоа се вградуваат во конкретни политики и иницијативи предложени во годишната програма за работа на Владата. Исто така, со овие закони и подзаконски акти се утврдени постапки преку кои се обезбедува дека сите материјали кои се поднесуваат до Владата за разгледување и утврдување или усвојување се поткрепени со релевантни информации. Преку меѓу-министерските консултации се обезбедува дека политиките се координирани и усогласени и дека ги одразуваат интересите на заинтересираните страни⁷⁹.

3.1. Закон за Влада на Република Македонија

Во ставот 1 од членот 22 од овој закон се вели дека „по покана на претседателот на Владата, заради учество во расправата и давање мислења и предлози по прашањата за кои се повикани на седниците на владата, без право на одлучување можат да присуствуваат директори кои раководат со други органи на државната управа и управните организации, како и претставници на јавни претпријатија, здруженија на граѓани и фондации, установи и други правни лица“. Оваа одредба е директна можност за застапување на интересите на граѓанските организации пред извршната власт на највисоко ниво. Меѓутоа, досега не се познати примери на учество на граѓански организации на седница на владата. Исто така, друга можност е дадена со членовите 23 и 24 од овој закон согласно кој Владата може да образува одбори и комисии или стручни совети како постојани консултативни тела за да разгледуваат и да даваат стручни мислења за определени правни, економски и други прашања.

⁷⁵ Генерален секретаријат на Владата на Република Македонија, Прирачник за креирање политики, 2007

⁷⁶ Сл. Весник, на Република Македонија, бр. 59/00, 12/03, 55/05 и 37/06, Закон за владата на Република Македонија

⁷⁷ Сл. Весник на Република Македонија, бр. 58/00, Закон за организација и работа на органите на државната управа

⁷⁸ Службен весник на РМ” бр. 36/08, Деловник за работа на владата на Република Македонија

⁷⁹ Генерален секретаријат на Владата на Република Македонија, Прирачник за креирање политики, 2007

Генералниот секретаријат на Владата, воспоставен со Законот за измени и дополнување на Законот за влада на Република Македонија⁸⁰, е телото преку кое граѓанските организации може да комуницираат со Владата и да го дадат својот придонес во креирањето на политиките бидејќи во ставот 2 од членот 40, меѓу другото се вели дека „Генералниот секретаријат обезбедува координација и стручна поддршка за потребите на Владата, ...обезбедува ефикасна подготовка и одржување на седниците на Владата и на нејзините работни тела, обезбедува информации за јавноста; ги координира активностите...; со невладините организации и други правни лица...“

3.2. Закон за организација и работа на органи на државна управа

Според Законот за организација и работа на органи на државна управа од 2000 година, органите на државна управа при подготвувањето закони и другите прописи од своја надлежност имаат обврска да обезбедат консултации со граѓаните преку: јавни објавувања на видот, содржината и роковите за донесување на законите и другите прописи; организирање јавни трибини; и прибавување мислења од заинтересираните здруженија на граѓани и други правни лица и слично.

3.3. Деловник за работа на Влада на Република Македонија

Со измените на Деловникот за работа на Владата од март 2008 година регулирано е прашањето за достапност на предлог-законите на веб-страниците на министерствата кои ги подготвуваат тие предлози. Ставот 1 од членот 71 од Деловникот гласи: *„Предлозите за донесување закони, нацртите и предлозите на закони, надлежното министерство ги објавува на својата интернет-страница и во единствениот електронски регистар на прописи“*. Во истиот член, со ставот 4 се дополнува дека *„секоја заинтересирана страна може во единствениот електронски регистар на прописи да достави мислење, забелешки и предлози во врска со објавените предлози за донесување закон, нацртите и предлозите на законите во рок од 10 дена од денот на објавувањето“*.

Исто така, новина е и обврската на надлежните министерства да подготват извештаи за добиените мислења во кои треба да се наведат причините поради кои забелешките и предлозите не се прифатени и истите треба да се објават на интернет-страницата на соодветното министерство и во единствениот електронски регистар на прописи⁸¹.

Во деловникот исто така е предвидено дека претставници на граѓанскиот сектор ќе учествуваат во работата на стручните совети на Владата. Меѓутоа, ова учество сè уште не е обезбедено, бидејќи не се формирани економскиот совет и правниот совет кои се предвидените со Деловникот за работа на Владата како постојани стручни консултативни тела.

Од друга страна, органите на државната управа, пред сè министерствата, во изминатите две години во повеќе различни ситуации вклучија граѓански

⁸⁰ Сл. весник на РМ, бр 55/2005

⁸¹ „Службен весник на РМ“ бр. 36/8, Деловник за работа на Владата на Република Македонија (пречистен текст), член 71, став 5.

организации во нивните работни тела. (повеќе за ова во делот III. Пракса на вклучување и учество на граѓанските организации во процесите на донесување на законите).

3.4. Методологија за анализа на политики и координација

Како што е спомнато погоре, еден од поважните документи е и Методологијата за анализа на политиките и координацијата⁸² со која се утврдени клучните начела за креирање на политиките и постапките во секоја фаза на процесот на донесување на политиките. Иако методологијата носи наслов анализа на политиките и координацијата, секако истата најдиректно се однесува и на законите, бидејќи политиките се подготвуваат во рамките на системот за креирање политики и скоро секогаш се вградуваат во законски акти⁸³. Така, во Методологијата инструментите на политиките се дефинирани како механизми за остварување на целите кои се изразуваат преку: Регулативни инструменти (закони и други прописи); Материјали (анализи, извештаи, осврти и информации) кои даваат пресек на **политиката за остварување на регулативните инструменти; Финансиски инструменти (субвенции, даноци, даночни ослободувања и намалувања, придонеси и надомести, буџетски трошоци); Информативни инструменти (издавање информативни материјали, брошури, реклами, пропаганди и други видови материјали, користење средства за јавно информирање и употреба на веб-страници).**

Според усвоената Методологија, можностите за конструктивно вклучување на граѓанските организации во процесот на донесување закони и политики се бројни. Во оваа методологија се истакнува потребата од консултации и координација, пред се на државните органи, но се разбира потребата од меѓусебното собирање релевантни информации, размислувања и идеи од страна на државните органи индиректно ги вклучува и граѓанските организации. Документот идентификува шест фази на анализата и координацијата, а можноста за вклучување на граѓанските организации е особено изразена во првата фаза односно во фазата на подготвување на предлози за политиките и предлози за инструментите на политиката преку која ќе се спроведе таа од страна на државните органи, како и во последната шестата фаза која го опфаќа следењето на спроведувањето на политиките. Во првата фаза Владата преку начелата на креирање на политиките се обврзува да ги следи своите стратешки утврдени приоритети, да ја разгледува фискалната остварливост, да ги усогласи своите политики со законодавството на ЕУ, актите и политиките да ги заснова на претходно извршена анализа и да ги спроведува плански. Од особено значење е начелото на транспарентност, со кое таа се обврзува при утврдувањето на актите и политиките министерствата и другите органи на државната управа да вршат транспарентни консултации со надлежните и заинтересираните министерства и други органи на државната управа, единиците на локалната самоуправа, заинтересираните граѓански организации, други заинтересирани субјекти, како и стручни лица. Следните фази опфаќаат: меѓуминистерски консултации, разгледување на материјалите на Генералниот колегиум, од работните тела на

⁸² Службен весник на РМ, бр. 52/06, Методологија за анализа на политиките и координација

⁸³ Генерален секретаријат на Владата на Република Македонија, Прирачник за креирање политики, 2007

Владата, по што актите или политиките се проследуваат на владина седница. Важна фаза е и последната, која се посветува на практично следење на спроведувањето на актите и/или политиките, кои даваат релевантни информации за нивниот успех или неуспех во праксата.

НАЧЕЛА НА КРЕИРАЊЕ ПОЛИТИКИ ДЕФИНИРАНИ ВО МЕТОДОЛОГИЈАТА ЗА АНАЛИЗА НА ПОЛИТИКИ И КООРДИНАЦИЈА

• **Усогласеност на политиките и актите со стратешките приоритети на Владата**

Политиките и актите на министерствата и на другите органи на државната управа треба да се во согласност со стратешките приоритети на Владата. Механизмите за стратешко планирање на министерствата обезбедуваат преку стратешките планови и иницијативите на министерствата, финансирани од буџетот на Република Македонија, да се реализираат стратешките приоритети на Владата.

• **Фискална остварливост на политиките и актите**

Политиките и актите треба да се подготвуваат во согласност со фискалните ограничувања и во рамките на тригодишниот циклус на буџетско планирање и програмирање. При подготвувањето на предлозите на политиките, министерствата и другите органи на државната управа вршат процена на фискалните импликации, земајќи ги предвид оние решенија кои даваат најмногу ефект во однос на трошоците.

• **Усогласеност на политиките и актите со законодавството на Европската Унија**

Во политиките и актите на министерствата и другите органи на државната управа треба да ги транспонираат регулативите, директивите и другите прописи на Европската Унија, со цел хармонизација на националното законодавство со законодавството на Европската Унија и примена на најдобрата практика од земјите членки на Европската Унија.

• **Заснованост на политиките и актите на претходно извршена анализа**

Министерствата и другите органи на државната управа при утврдување на политиките и актите поаѓаат од претходно извршената анализа на состојбите во областите за кои се надлежни, дефинирање на проблемите и утврдување на недостатоците. Во политиките и актите што се предлагаат јасно се утврдуваат целите и решенијата (опциите) кои се разгледани, со образложение на секое поединечно решение.

• **Транспарентност при подготвувањето на политиките и актите**

Во текот на утврдувањето на политиките и актите, министерствата и другите органи на државната управа вршат транспарентни консултации со надлежните и заинтересираните министерства и другите органи на државната управа, единиците на локалната самоуправа (општините и Градот Скопје), заинтересираните здруженија на граѓани, другите заинтересирани субјекти, како и со експерти.

• **Планско спроведување на политиките и актите**

За спроведување на политиките и актите, министерствата и другите органи на државната управа изготвуваат планови за нивно спроведување со пресметани трошоци, тези на подзаконски акти за спроведување на законите, потребни организациски капацитети и човечки ресурси, како и постапка за следење и евалуација.

3.5. Методологија за проценка на влијанието на регулативата

Проценката на влијанието на регулативата или РИА (Regulatory Impact Assessment) е процес кој овозможува детална проценка на можните економски и социјални влијанија врз животната средина и руги влијанија на новата регулатива, како и проценка дали регулативата ќе овозможи постигнување на поставените цели и решавање на проблемите⁸⁴. Бидејќи квалитетот на законската регулатива е предмет на зголемен интерес во развиените демократии во светот и пред се во Европската унија, и Владата на Република Македонија овој процес го прифати како определба која е регулирана со Деловникот за работа на Владата и со Методологијата за проценка на влијанието на регулативата⁸⁵. Како што е наведено во самата Методологија придобивките од воведувањето на оваа проценка треба да придонесат кон: комплетност и длабочина на анализата за реалните влијанија на регулативата и транспарентност и консултации како “интерно” (помеѓу министерствата) така и „екстерно“ со останатите засегнати страни. Преку меѓуминистерските консултации ќе се обезбедат подобри закони и ќе се спречи потенцијалната можност за дуплирање на активностите или дури спортивставени активности, додека вклучувањето на засегнатите страни ќе обезбеди дополнителни информации потребни за креирање на нови регулативи.

Постапката за проценка на влијанието на регулативата е следна:

1. Планирање: во оваа фаза се опфатени активностите на сите министерства за изготвување на планови за обемот на работа и идните закони. Најпрво се почнува со Годишната програма на Владата на Република Македонија односно со стратешкиот план. За сите закони превидени со годишната програма, со исклучок на законите што се носат по итна постапка, потребно е да се изготви план за проценка на влијанието на регулативата. Се почнува со Почетна проценка на влијанието и планирање на работата. Одговорни институции за изготвување на „Планот за спроведување на проценката на влијанието“ се министерствата. Овие информации се објавуваат во Единствениот електронски регистар на прописи. Со овој чекор се прават достапни информациите за засегнатите страни да може да се запознаат со иницијативата на министерствата. Потоа се иницира предлогот за донесување на законот и план за спроведување на РИА за соодветниот закон. По ова следува консултативен процес со Генералниот секретаријат. Документ кој произлегува од оваа фаза е Планот за РИА.
2. Реализација: ги опфаќа активностите на сите министерства при изготвување поединечни закони. Ова подразбира интерни меѓу-министерски консултации, консултации со надворешни засегнати страни кои треба да послужат за собирање потребни дополнителни информации и сугестии. Во оваа фаза спаѓаат и активностите за јавно објавување на информациите поврзани со законот во подготовка. Од оваа фаза произлегуваат следниве документи: Иницијална РИА и Комплетна РИА (во зависност од комплексноста на

⁸⁴ Влада на Република Македонија, Прирачник за проценка на влијанието на регулативата, 2009

⁸⁵ Службен весник бр. 66/09, Методологија за проценка на влијанието на регулативата

проблемот и деталноста на анализата; Текст на регулативата (предлог закон); Меморандум; Изјава за усогласеност со кореспондентна табела.

3. Следење: оваа фаза ги опфаќа активностите кои се реализираат во Генералниот секретаријат во функција на координација и усогласување на предложената регулатива и нивно доставување за разгледување на седница на Владата на Република Македонија. Документи кои произлегуваат од оваа фаза се: Мислење на Генералниот колегиум и Предлог заклучоци од работните тела.
4. Подобрување: се состои од следење и анализа на ефектите од законите.

Процесот на РИА има неколку клучни чекори кои според Методологијата како што видовме се распоредени во четири фази. Сите овие чекори се во согласност со европските практики и вклучуваат:

1. Изработка на планови за проценка на влијанието на регулативата;
2. Блиска соработка со Генералниот секретаријат во врска со процесот на проценка на влијанието на регулативата;
3. Воспоставување работна група за проведување на проценка на влијанието на регулативата;
4. Подготвителни консултации со засегнатите страни, собирање искуства, податоци и нивна соодветна анализа;
5. Спроведување иницијална или комплетна проценка на влијанието на регулативата, соодветна на потребите и комплексноста на проблемот;
6. Консултации со засегнатите страни по опциите и основните дилеми од проценката на влијанието на регулативата;
7. Спроведување меѓуминистерски консултации;
8. Консултации со засегнатите страни по предложените решенија во регулативата;
9. Подготовка за предавање на материјалите во Генерален секретаријат;
10. Разгледување на материјалите во Генералниот секретаријат;
11. Разгледување на материјалите на седница на Владата.

Од овие чекори јасно е дека вклучувањето на засегнатите страни треба да биде од самиот почеток на идејата за воспоставување одредена регулатива. До фазата на доставување на предлог регулативата на разгледување на седница на Влада, консултациите треба да бидат направени при иницијалното спроведување на проценката на влијанието (уште кога идејата е во рамките на соодветното министерство и споделена со Генералниот секретаријат), потоа консултации се потребни откако ќе бидат познати опциите и основните дилеми од проценката на влијанието на регулативата, и на крај откако ќе бидат направени меѓуминистерските консултации потребни се консултации со засегнатите страни по предложените решенија во регулативата. Дури по овие чекори предлог регулативите (законите) се предаваат во Генералниот секретаријат (разгледување на Генерален колегиум и разгледување по работните тела) и на крајот на седница на Владата.

1. Цел на Методологија за проценка на влијанието на регулативата

.....

1.5. Учество на јавноста во процесот на проценка на влијанието на регулативата преку консултации

Методологијата дефинира обврска за вклучување на засегнатите страни од самиот почеток на процесот на изготвување на закони, односно од донесувањето на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија.

Техниките на учество на засегнатите страни во процесот на донесување закони опфаќа електронски консултации (информирање, прибирање мислења и сугестии) како и фокусирани трибини, јавни расправи и работилници.

Сите информации релевантни за процесот на донесување на закони, како и предлог законите ќе бидат достапни преку Единствениот електронски регистар на прописи. (Извадок од воведниот дел од Методологијата за проценка на влијанието на регулативата. Сл. Весник 66/09)

3.6. Стратегија за соработка на Владата со граѓанскиот сектор

Стратегијата за соработка на Владата со граѓанскиот сектор е усвоена во јануари 2007 година од страна на Владата на Република Македонија и истата е донесена на исклучително партиципативен начин со вклученост на голем број граѓански организации. Основната цел на Стратегијата е унапредување на соработката на Владата и ресорните министерства со граѓанскиот сектор. Исто така, документот е замислен да служи како водечка рамка за една осмислена државна политика на соработка и поддршка на граѓанскиот сектор која ги одразува приоритетите, принципите и предложените пристапи во неа.

Еден од основните принципи на Стратегијата е принципот на учество и консултации кој нагласува дека „Владата овозможува вклученост на граѓанскиот сектор во креирањето на политиките со цел да бидат претставени интересите и предлозите на граѓаните во процесите на одлучување и спроведување на политиките и мерките. Граѓанскиот сектор придонесува со своите капацитети и ресурси кон донесување поквалитетни решенија за доброто на заедницата. Тој ги претставува различните вредности и интереси на граѓаните, преку него граѓаните добиваат информации и го изразуваат своето мислење за предложените мерки на Владата. Владата ќе биде отворена за дијалог со јавноста со цел да се подобри квалитетот на предложените политики и да се зајакне легитимноста на владината политика“.

Исто така, втората од седумте цели определени со Стратегијата се однесува учество на граѓанскиот сектор во креирање на политиките. Според оваа цела, Владата треба да развие систем на основни начела за вклучување на граѓаните и граѓанските организации во процесите на донесување одлуки. Со овој систем владата би гарантирала дека мислењата на ГО ќе бидат разгледани и вклучени во процесите на креирање, спроведување, следење на јавните политики и дека потребите и приоритетите на граѓаните се одразени во тие политики. Механизмите кои се предвидени се јавни дискусии, пишани мислења, меѓусекторски работни групи и владини советодавни тела. Покрај ова Владата го признава пристапот до информациите како основа за понатамошно вклучување на ГО во креирањето на

законите и политиките, па предвидува создавање портали (веб-сајтови) на кои ќе се објавуваат навремено потребните информации и преку кои ќе се прибираат мислењата.

4. Деловник на Собранието на Република Македонија⁸⁶

4.1. Поведување постапка

Во текстот погоре беа наведени законските основи и постапката и процесите на подготовка на законите кога иницијатор на законите и политиките е Владата на Република Македонија. Меѓутоа, како што и погоре е наведено покрај Владата право да предлага донесување на закон има секој пратеник во Собранието и најмалку 10.000 избирачи (овластен предлагач на закон), а самата иницијатива за донесување на закон до овластените предлагачи, може да ја даде секој граѓанин, група граѓани, институции и здруженија. Кој и да е предлагач на законот, предлог на законот се поднесува до претседателот на Собранието, по што следи постапката за донесување на законите. Ако предлагач на закон е група пратеници, еден пратеник се определува како претставник на предлагачот. Иницијативата којашто е упатена до Собранието, претседателот на Собранието ја доставува до: пратениците и до Владата.

Предлогот на законот треба да содржи: назив на законот, вовед, текст на одредбите на законот и образложение.

Предлогот 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. Предлогот на закон што не го поднела Владата, претседателот на Собранието го доставува до Владата, заради давање на мислење.

4.2. Прво читање

Законите може да се разгледуваат во три фази, односно три читања. Првото читање започнува кога најмалку 15 пратеници, во рок од седум дена од добивањето на предлог-законот, ќе поднесат барање до Собранието за општ претрес. Ако не е поднесено такво барање, веднаш започнува второто читање. Ако се одржи првото читање, во овој случај пред детално разгледување на предлог-законот на пленарна седница на Собранието, законот го разгледува матичното работно тело и Законодавно-правната комисија во рок од три дена пред денот определен за одржување на пленарна седница на Собранието.

На првото читање, матичното работно тело го разгледува предлог-законот само од гледна точка на потребата од донесување на законот, принципите врз кои треба да се заснова законот, основните односи што се уредуваат со законот и начинот на кој се предлагаат прописите. Законодавно-правната комисија го разгледува прелог-законот од гледна точка на потребата од донесување на законот и неговата усогласеност со

⁸⁶ Собрание на Република Македонија, Деловник на Собранието на Република Македонија, бр. 07-2955/1

Уставот. Во оваа фаза, членовите од предлог-законот не се претресуваат детално и, според тоа, не се поднесуваат измени.

Двете комисији поднесуваат извештај со мислење дали законот е прифатлив и дали законот може да се даде на понатамошно читање. Седницата на Собранието за првото читање на предлог-законот се одржува во рок од 10 дена од донесувањето решение за свикување на седницата. По општата расправа, Собранието одлучува дали предлог-законот може да се даде на второ читање.

За предлогот на закон кој е од поширок интерес, Собранието по општата расправа, може да одлучи по тој закон да се спроведе јавна дискусија и да определи матично работно тело што ќе ја организира јавната дискусија. (чл.145 од Деловникот за работа на Собранието)

Работното тело кое ја организира јавната дискусија ќе:

- се грижи предлогот на законот да се објави за да им биде достапен на граѓаните, јавните установи, институциите, здруженијата на граѓаните, политичките партии, синдикатите и други заинтересирани субјекти;*
- обезбеди собирање и средување на мислењата и предлозите што биле изнесени во текот на јавната дискусија и*
- подготви извештај за резултатите од јавната дискусија (член 146 од Деловникот за работа на Собранието)*

4.3. Второ читање

Второто читање започнува во матичното работно тело и во Законодавно-правната комисија, во рок од седум работни дена по одржаната пленарна седница на Собранието. Матичното работно тело и Законодавно-правната комисија, ги претресуваат одредбите од предлогот на законот поединечно и поднесените амандмани и гласаат по нив. Предлогот за изменување или дополнување на предлогот на законот се поднесува во форма на амандман. Амандман може да поднесе секој пратеник во Собранието, пратеничка група и работно тело. Целата постапка се одвива брзо, па според тоа треба да се внимава на дадените рокови за поднесување амандмани. За секој амандман се води претрес и се гласа одделно. Подносителот на амандман може да го измени, дополни или повлече амандманот до завршувањето на претресот по амандманите на членот на кој тој поднел амандман.

Матичното работно тело и Законодавно-правната комисија, најдоцна во рок од пет дена по завршувањето на претресот подготвуваат текст на предлогот на законот во кој се вградуваат усвоените амандмани и образложение. Важно е да се знае дека на второто читање на пленарната седница на Собрание се води претрес само по оние членови од предлог на закон што се изменети со амандмани на работните тела и само на тие членови може да се поднесат амандмани.

4.4. Трето читање

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, по завршеното второ читање се подготвува и правно-технички се уредува текстот на законот за трето читање. Третото читање на предлогот на законот по правило се одржува на првата наредна седница по второто читање на седница на Собранието. Во оваа фаза работните тела не расправаат. Во текот на третото читање на предлог законот, амандмани можат да се поднесат само на членовите на кои биле усвоени амандмани во текот на второто читање на седница на Собранието.

Законите се донесуваат со мнозинството гласови на пратениците утврдено во Уставот на Република Македонија и закон. (Член 166 од Деловникот за работа на Собранието)

4.5. Итна постапка

Во одредени ситуации закон може да се донесе и по итна постапка. 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. Кон предлогот, законот да се донесе по итна постапка се поднесува и предлогот на законот чие донесување се предлага. Во ваквите ситуации не се одржува општ претрес. Второто и третото читање се одржуваат на иста седница, а исто така не важат временските ограничувања од овој деловник. Собранието може да побара од матичното работно тело и Законодавно-правната комисија да се изјаснат по амандманите поднесени по завршувањето на нивните седници.

4.6. Скратена постапка

Покрај редовната постапка за донесување на закони, постои и можност за донесување на закон по скратена постапка и тоа во ситуации кога: не е во прашање сложен и обемен закон; престанок на важноста на некој закон или одделни одредби од некој закон; или кога не се во прашање сложени или обеменни усогласувања на законот со правото на Европската унија. И во овој случај не се одржува општ претрес, а второто и третото читање се одржуваат на иста седница.

5. Можности за вклученост на граѓаните во процесот на донесување закони во Собранието

...Според член 2 од Деловникот на Собранието: „Седниците на Собранието и на работните тела се јавни...“, а според член 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 може на седницата да покани научни, стручни и јавни работници и претставници на општините, на градот Скопје, на јавните претпријатија, синдикатите и на други организации, институции и здруженија заради изнесување на мислења по прашањата што се разгледуваат на седницата на телот“;
- според член 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, градот Скопје, институциите, здруженијата на граѓаните“.
- Засегнатите граѓански организации може да ги артикулираат своите ставови и мислења и во второто читање кога се врши разгледување на предлог на законите во работните тела, и тоа преку подготовка на предлог амандмани кои што може да ги достават до пратениците во Собранието кои се официјални предлагачи на амандмани, како и да бараат учество на седници на матичната комисија и на законодавно-правната комисија.
- учеството во јавните дискусии што ги организираат Собранието или Владата по нацртот или предлогот на одреден закон.

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.

6. Информации за консултации за засегнатите страни во предлог-законите поднесени до Владата

Предлог-законите кои се доставуваат од страна на Владата до Собранието на Република Македонија на усвојување, меѓу другото потребно е во посебни обрасци да се дадат информации за усогласеноста на прописот со законодавството на Европската унија. Во овој образец постои посебен дел кој се однесува на вклученоста на јавноста односно на дадена стручна помош и мислење при изготвување на законот. За потребите на оваа анализа беше направена проверка на сите предлог закони и предлог измени на законите кои што се предложени од МТСП, МП, МЗ, МОН и МВР во периодот од јануари 2007 до август 2010 година.

Општиот впечаток е дека и покрај обврската, предложените закони или измени на законите не секогаш го содржат образецот за усогласеност со европското

законодавство. Уште помалку и таму каде што го има образецот не секогаш се наведува дали се извршени консултации со засегнатите страни. Дури и за законите за кои што граѓанските организации изјавиле дека биле вклучени во подготовка на законите или барем биле на некој начин консултирани, тоа не е јасно наведено во овој образец. Во најголем број од случаите каде што има поддршка, таа е во рамките на некои од проектите со надворешна техничка поддршка (проекти на ЕУ, ОБСЕ, УСАИД, УНДП), а вклученоста е најчесто од страна на експерти односно универзитетски професори. Одвоено за секое од анализираниите министерства ситуацијата е следна:

- Министерство за внатрешни работи поднело 37 предлог закони или предлог измени на закони од кои што за пет (14%) од нив постои пополнет образец, а од нив за три има информација со кого се направени консултации односно од кого е дадена стручна поддршка.

- Министерството за здравство поднело 24 предлог закони или предлог измени на законите од кои што за седум (29%) од нив постои пополнет образец, а од нив за два има информација со кого се направени консултации односно од кого е дадена стручна поддршка.

- Министерството за образование поднело 28 предлог закони или предлог измени на законите од кои што за три (10%) од нив постои пополнет образец, а од нив за еден има информација со кого се направени консултации односно од кого е дадена стручна поддршка.

- Министерството за правда поднело 85 предлог закони или предлог измени на законите од кои што за седум (1%) од нив постои пополнет образец, а од нив за пет има информација со кого се направени консултации односно од кого е дадена стручна поддршка.

- Министерството за труд и социјална политика поднело 51 предлог закони или предлог измени на законите од кои што за седум (13%) од нив постои пополнет образец, а од нив за два има информација со кого се направени консултации односно од кого е дадена стручна поддршка.

III. Практика на вклученост и учество на граѓанските организации во процесот на донесување закони

1. Искуство и активности на министерствата за вклученост на јавноста

Во овој дел ќе бидат презентирани наодите од интервјуата со: Министерството за труд и социјална политика, Министерство за образование, Министерство за здравство, Министерство за правда и Министерство за внатрешни работи.

Исто така податоците се засноваат и на анализата на веб-страниците на овие институции.

Министерство за труд и социјална политика

Министерството за труд и социјална политика (МТСП) е едно од најотворените институции за соработка со граѓанскиот сектор при подготовка на регулативата која што е во надлежноста на оваа институција. Предложени се и донесени низа закони од

областа на човековите права и владеење на правото во периодот од 2007 до 2010 со вклученост на различни нивоа на граѓанските организации. Како позначајни закони се:

- Законот за работни односи, со измени на неколку наврати;
- Законот за волонтерство;
- Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност;
- Законот за плати
- Законот за агенции за привремени вработувања.
- Законот за еднакви можности на жените и мажите;
- Законот за спречување и заштита од дискриминација;
- Законот за заштита на децата;
- Законот за социјална заштита во делот за заштита на жртвите на трговија со луѓе;
- Измени и дополнувања на Законот за семејство (во делот за трговија со деца);
- Колективниот договор за социјална заштита;
- Колективниот договор за детска заштита.

МТСП во анализираниот период има добиено и директно иницијатива од граѓански организации за изготвување на закон. Тоа е предлог на Законот за заштита и спречување на дискриминацијата. Исто така, иницијативата за Законот за волонтерство е од страна на граѓанските организации, меѓутоа таа е доставена во 2006, но сепак процесот на подготовка и усвојувањето на законот е во 2007 година. Сметајќи го граѓанското општество во неговата поширока смисла до МТСП доставени се и иницијативи од страна на синдикатите и работодавачите за измени на Законот за работни односи.

„Во врска со Законот за волонтерство, самиот текст на законот се работеше заедно со невладините организации. Потесната група која што работеше на законот бараше на пример, на волонтерите да им се исплаќа надоместок, работодавецот да има обврска понатаму да го вработува оној кој волонтирал и слични предлози, што е спротивно на принципите на волонтерството. Такви прашања беа одбивани. Но самата содржина на законот беше подготвена врз основа на нивните идеи, консултации кои ги даваа на разните трибини и работилници кои ги организиравме. На тој начин конципиравме закон кој се однесува на сите, а не и одговара само на одредена личност или група.“ (Извадок од интервјутото со претставникот од МТСП)

МТСП има пракса на вклучување на граѓански организации и други релевантни и засегнати страни скоро во сите фази од процесот на подготовка на законите. Така, при подготовка на Законот за спречување и заштита од дискриминацијата претставници од граѓанскиот сектор беа членови на работната група, а исто така и во понатамошните консултации и усогласувања беа консултирани организациите и експертите.

Друг пример е Законот за работни односи за кој прво е подготвена работна верзија на законот, која потоа е доставена до синдикатите и работодавачите и е дискутирана на разни средби и работилници. Исто така, потребно е да се издвојат и измените на овој

закон кои што се однесуваа на усогласување на законодавството со директивите на ЕУ. Станува збор за посебен твининг проект чија цел било да се направи оценка на усогласеноста на нашето законодавство со законодавството на ЕУ. Во овој процес и синдикатите и работодавачите беа вклучени. Откако била направена првичната оценка и подготовката на коресподентните табели направени биле предлози за дефинирање на одредбите за Законот за работни односи, за Законот за вработување и за Законот за агенции за привремени вработувања. Синдикатите и работодавачите (сите кои што делуваат на национално ниво) биле дел од овој процес од самиот почеток до крај. Дел од нив имале свои претставници и во Управниот одбор на проектот. Исто така, биле вклучени и странски експерти.

Друг пример е Законот за волонтерство, во кој граѓанските организации беа вклучен уште во самата фаза конципирање на структурата на текстот.

„Вклучувањето на јавноста е многу добро бидејќи од таму доаѓаат многу добри идеи и предлози и колку во порана фаза се вклучат, толку подобро и за нас и за нив. Ние можеме да слушнеме кои се проблемите со кои се соочуваат и уште во рана фаза гледаме колку што можеме да им излеземе во пресрет и да ги вклучиме во законите. Секако, од наша страна не секојпат предлозите и идеите можат да бидат прифатени.“ (Извадок од интервјутото со претставникот од МТСП)

За МТСП вклучувањето консултациите се многу важни иако бара повеќе време. Затоа МТСП и во случаите кога ја споделува информацијата со помала група организации, најчесто бара од тие организации да ја прошират информацијата на што е можно поголем круг засегнати страни, и воедно ги поттикнува на пошироки консултации и доставување на заеднички мислења од повеќе организации.

Друго ограничување за вклучување според претставникот од МТСП е и тоа што се уште нема испрофилирани организации за одредени области и одредена проблематика. Ставот е дека не е доволно само да се вклучат луѓе од граѓанскиот сектор, кои не ја владеат доволни проблематиката. За одредени теми (на пример од областа на социјалната заштита или женски права, особено волонтерството и сл.) има доволно експертиза меѓу организациите за кои што веќе постои и регистер во министерството. Меѓутоа од други области (работни односи, вработувањето, правата на вработените и сл.) има помалку познавања.

„Ако јавноста е вклучена од што порана фаза, полесно ја разбира целта и намерата и нашите можности и ограничувања. Овој пристап е најдобар и за едната и за другата страна, но од друга страна тој бара многу повеќе време. Тоа понекогаш е причина за нивно не вклучување, бидејќи знаеме дека процесот на усогласување на нашето законодавство со она на ЕУ е со таква брза динамика, што некојпат немаме ни време, ни простор ни начин за да можеме да ја вклучиме пошироката јавност во подготовката на законите“ (Извадок од интервјутото со претставникот од МТСП)

Во МТСП се користат различни методи за вклучување на јавноста и граѓанските организации во подготовката на законите. Имено, министерството има сопствен регистар на организации од областа на социјалната заштита, потоа има база на податоци за други области од човековите права и регистар на синдикати и работодавачи кои согласно закон се регистрираат токму во МТСП. Покрај

постоечките регистри и бази на податоци МТСП ги користи и информациите со кои што располага Одделението за соработка со невладините организации во Генералниот секретаријат на Владата. Во други случаи, како што е подготовката на Законот за волонтерство, самите граѓански организации си избрале свои претставници кои што учествувале во работната група.

„Во однос на методи за вклучување на јавноста, обично, или писмено се обраќаме до одредени групи и личности, или организираме дебати и работилници и јавни расправи или пак луѓето кои знаат дека некој закон е во подготовка самите се јавуваат. Сепак, сметам дека ова прашање треба да почне малку поинаку да се уредува, идејата да се стави на веб страна (или првичната нацрт-верзија), па по електронски пат да прибираме мислења и ставови, што е многу добар начин за подготовка на еден квалитетен закон. Сега во моментот, факторот време е причина што тоа не го правиме.“ (Извадок од интервјутото со претставникот од МТСП).

За МТСП квалитетот на инпутот даден од страна на организациите е многу задоволителен особено за Законот за волонтерство и Законот за заштитат и спречување од дискриминација. за уште поквалитетен инпут во МТСП сметаат дека е потребно редовно вклучување на организациите од најраните фази на иницирањето на законите.

Случај (пример) во кој што граѓанските организации беа вклучени во сите фази на процесот на подготовка на некој закон и искуството од соработката со вклучените организации.

Во законот за волонтерство граѓанските организации беа вклучени во сите фази, дури и во подготовката на подзаконската регулатива. Искуство од соработката со вклучените организации е многу позитивно. Законот, навистина не е многу обемен, меѓутоа проблематиката не беше воопшто законски покриена. Затоа беше многу битно да се направи анализа, да се соберат компаративните искуства, па пишувањето на законот беше дури последната, многу полесна фаза, и вклученоста на граѓанскиот сектор во цел тој процес беше многу битна. Организациите се тие кои што се среќаваа најмногу со тие проблеми, бидејќи најмногу се волонтира во граѓанскиот сектор.

МТСП нема редовна пракса на објавување на предлог законите на веб-страната на министерството во неговата најрана фаза. Меѓутоа, предлог законите ги прават достапни до засегнатите страни на други начини (на пример преку директно испраќање со допис или по електронска пошта). Законите се достапни до јавноста пред да се достават на мислење до другите министерства односно пред да отпочнат разгледувањата во работните тела и генералниот колегиум во генералниот секретаријат.

Бидејќи со подзаконските акти се дефинираат многу конкретни прашања и решенија кои што се многу важни за спроведувањето на законите МТСП има пракса и верува дека граѓанските организации треба да бидат вклучени во подготовка на подзаконските акти исто како и во подготовката на законите. Од праксата тоа е примерот при подготвување на трите подзаконски акти кои беа обврска определена со Законот за волонтерство.

Министерство за образование и наука

Од Министерството за образование и наука (МОН) како поважни закони кои се донесени во периодот од 2007 година се наведени:

- Закон за основно образование;
- Закон за средно образование;
- Закон за образование на возрасните.

Граѓанските организации исто така поднеле неколку иницијативи за нови закони или за измени во одредени закони и други документи. Така од Занаетчиска комора побарано е да се направи анализа и усогласеност на Законот за вршење на занаетчиска дејност со законите за основно и средно образование, Законот за возрасни и Законот за стручно образование. Потоа од Полио плус доставена е иницијатива за примена на Конвенцијата за правата на лицата со хендикеп, додека Закон за образование на возрасни е инициран од DVV International.

Иницијативите од Полио плус и ДВВ Интернационал се прифатени, додека во овој период се разгледува иницијативата од Занаетчиската комора.

Во МОН во анализираниот период нема доставено подготвен предлог проект од страна на некоја организација.

МОН на својата веб-страница ја објавил работната верзија на Законот за основно образование со цел да се стави на увид на јавноста за прибирање коментари, додека во случајот со Законот за образование на возрасни истиот бил разгледуван на повеќе јавни настани и работни групи составени од експерти и други засегнати страни (Занаетчиска комора, работнички универзитети и др.).

Засегнатите страни се вклучени во подготовката на овие два закони уште од најраната фаза на формулација на документите. Според претставниците од МОН причината за вклучувањето била практичното искуство, експертизата, финансиска поддршка и меѓународна соработка.

Потребата од јавност и консултации при подготовка на законите одзема од времето на секојдневното работење на одговорните. Имено, потребно е време за организирање во поглед на делење на покани за учество, дообјаснувања, координации меѓу засегнатите страни. Поради секојдневните работни обврски потребно е дополнително ангажирање и вложување на дополнителни работни часови и финансиски ресурси се со цел да се организира и искоординираат засегнатите страни.

Како методи кои ги користи МОН за вклучување на јавноста се следните: барање номинација на претставници од релевантни институции и установи и граѓански организации за учество во работни групи, средби, семинари и електронска комуникација.

Официјална база на МОН не постои но интерни листи на граѓански организации со кои се соработува постојат во одделните сектори во министерството.

За да се олесни одбирање на членови во работните групи според МОН би требало во самото министерство да се: креира листа на експерти; да постои официјална база на граѓански организации кои соработуваат со МОН како и поединости за проектите кои се во тек и кои се спроведени; потоа да се овозможи пристап до извештаи за постигнатите резултати и имплементирање на проектите преку интернет портали, со што би се осознале коментарите, сугестиите и забелешките од стана на граѓанскиот сектор како и информирање и јавен повик за изборот.

Од досегашното искуство МОН е задоволен од квалитетот на инпутот на граѓанските организации. Тие сметаат дека дел од организациите се доволно развиени и со силни капацитети и експертиза за да бидат вклучено меѓутоа исто така постојат и организации на кои што им е потребно дополнително јакнење и вмрежување со цел да се обезбеди поголема специјализација.

Како примери на донесени закони и други акти во кои што организациите биле вклучени во сите фази од подготовката се наведени: Законот за образование на возрастните; Закон за основно образование, Законот за средно образование; и Матрицата за донесување на националното ниво на квалификации

МОН не ги објавува предлог законите на својата веб-страница, но секако истите се објавени во Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР) што е задолжително со RIA обрасците.

При подготовката на подзаконските акти се вклучуваат лица од воспитно - образовниот систем во работни групи, се собираат мислења и сугестии од јавноста преку објавување на веб-страницата, се организираат јавни дебати и форуми.

И кога се подготвуваат подзаконските акти потребно е да се следат неколку чекори: консултации, поставување на законите на веб-страниците, одржување на конференции и други јавни настани.

Министерство за здравство

Бидејќи интервјуто е водено со раководителката на Одделение за заштита на потрошувачи во Дирекција за храна при Министерството за здравство (МЗ) одговорите во поголема мера се темелат на искуството на ова министерство од оваа област.

Како поважни закони кои се подготвени во периодот од 2007 до денес се измените и дополнувања на Законот за безбедност на храна и производи и материјали што доаѓаат во контакт со храна, а исто така во моментот во процедура е Законот за храна и ветеринарство кој треба да го замени постоечкиот Закон за безбедност на храна и производи и материјали што доаѓаат во контакт со храна.

Иницијатива за закон или измени на закон немаат добиен. Меѓутоа има континуирана соработка со Организацијата на потрошувачи на Македонија (ОПМ) во делот на имплементација на законите, повеќе отколку во подготовката и нивното донесување. ОПМ имаше иницијатива за учество во работна група за подготовка на Законот за храна и ветеринарство, но не зеде учество во работната група бидејќи иницијативата од нивна страна дојде премногу доцна (предлог-законот беше скоро завршен). Друг пример на соработка со граѓански организации е со здружението „Еко-мисија“ која покажа иницијатива за подготовка на Правилник за производи и материјали кои доаѓаат во контакт со храната. (Сл. весник 93/2010). Најчесто иницијативите од граѓанските организации се за прашања кои ги засегаат и тоа главно во делот на имплементацијата на законите, подготовката на подзаконските акти и правилници.

МЗ нема добиено веќе изготвен предлог-закон од некоја граѓанска организација.

Граѓанските организации и јавноста не се често консултирани од страна на МЗ при подготовка на законите. Имено од граѓанските организации најчесто се соработува со ОПМ, а во работните групи учествуваат експерти од Институтот за јавно здравје и Дирекцијата за храна. Вклучувањето на странски експерти е преку проекти од различни донатори (ЕУ; СИДА и сл.). Од директно засегнатите страни се соработува со производителите и трговците, а исто така се вклучуваат и ЕЛС во кои треба да има Совет за заштита на потрошувачи. Вклучувањето на сите нив е главно во фазата на подготовка на правилниците. Иако министерството има искуства кога пред донесување на прописите се консултираат граѓански организации (најчесто ОПМ) сепак нема системски воспоставена практика на вклучување и консултирање на јавноста.

Во однос на временскиот ангажман и финансиските трошоци одговорот е дека консултациите одзема од времето секако, но поголем проблем се финансиските средства.

Ние немаме финансиски средства со кои на ГО би им исплатиле барем патни трошоци, а знаеме дека финансиската моќ на граѓанските организации во моментот е доста слаба. Во нив се вклучени активисти кои се невработени и во организациите се ангажирани на волонтерска основа (барем таков е случајот со Организациите на потрошувачи регистрирани низ градовите во Македонија). За наше одење низ градовите (за одржување на јавни расправи кои би биле организирани од страна на организациите), покрај нашите патни трошоци, кои исто така тешко би ги обезбедиле, овие организации на потрошувачи немаат службени телефони за контакт, ни просторни услови каде би се одржувале јавните расправи и средби, а финансиска можност за изнајмување на сала ние како Дирекција за храна (и како Министерство за здравство) во моментот немаме. Тоа се главните ограничувања, зошто вклучувањето на јавноста е навистина отежнато и се сведува главно на соработка со ОПМ како нивна чадор организација. ОПМ е членка на Европската и Светската организација на потрошувачи. (Извадок од интервјутото со претставникот од МЗ)

Како методи на вклучување на организациите во донесување на законите се користат електронската комуникација пред се со организациите со кои најчесто соработуваат и имаат основни податоци за нив, но исто така кога има финансиска можност и преку јавни трибини и расправи. Најчесто консултациите се однесуваат на

подзаконските акти. За подобрување на вклучување на јавноста, потребни се поголеми финансиски средства.

Иако од граѓанските организации и засегнатите страни се добиваат добри идеи, сепак има потреба за подобрување. Квалитетот на инпутите добиени од организациите е ограничен бидејќи граѓанските организации (барем оние во областа на правата на потрошувачите) се скромни во човечки ресурси како во број на луѓе така и во однос на експертиза.

Како позитивен пример на вклученост на јавноста во подготовка на закон или друг подзаконски акт или документ е предлог-програмата за заштита на потрошувачи (и претходната 2009-2010 и последната за периодот 2011-2012), која ја усвој Владата на предлог на Министерството за економија.

Искуството од соработката на вклучените граѓански организации, производителите, трговците и советите за заштита на потрошувачите при ЕЛС, е многу позитивно.

Законите во предлог-форма не се објавуваат. На веб-страната се поставуваат дури по нивното усвојување. Причината за тоа е што веб страните на министерствата се во почетна фаза на која им е потребно усовршување и техничко и содржинско.

Министерство за правда

Министерството за правда (МП) има иницирано повеќе закони во анализираниот период, меѓу кои најрелевантни за оваа анализа се:

- Закон за здруженија и фондации;
- Закон за бесплатна правна помош;
- Измени и дополнување на Законот за спречување на судир на интереси;
- Измените и дополнување на Кривичниот законик;
- Измените и дополнување на Изборниот законик;
- Измените и дополнување на Законот за пристап до информации од јавен карактер; и др.

Подготвени работни текстови за одредени закони од страна на граѓанските организации и други засегнати страни се доставувани до МП во изминатиот период. Министерството редовно дава свое мислење за предложените закони како и мислење за усогласеност на овие предлози со системските решенија.

Министерството се обидува да ја вклучи јавноста и засегнатите страни во процесот на подготовка на некој од законите. Така за ЗЗФ беа директно вклучени МЦМС и ФИОМ како претставник на мрежа од 36 организации, потоа, МОСТ беше вклучен при подготовка на измените на Изборниот законик, Здружението на Млади правници во подготовка на Законот за бесплатна правна помош и сл. Дополнително министерството организираше и пошироки презентации за законите (пр. за ЗЗФ во два наврати беа одржани консултативни средби со граѓански организации), а исто така претставници од министерството учествуваа на расправи за законите организирани од други страни (пр. јавна расправа организирана од ФИОМ за ЗЗФ).

Главните причини за вклучување на граѓанските организации во подготовката на законите е поради експертизата која што ја поседуваат организациите за специфични области преку што се доаѓа до сознавање на проблемите, а воедно и поради примена на меѓународни искуства и стандарди.

Вклучувањето на засегнатите страни не го забавува процесот на донесување на законите, напротив искуствата кои што ги поседуваат засегнатите страни особено кога се членови на работните групи се од корист и брзо се имплементираат, а со тоа го скратуваат времето кое што би го потрошиле вработените во министерството за дополнителни на пример компаративни анализи кои што засегнатите страни најчесто веќе и ги поседуваат.

Министерството ги одбира организациите кои што ќе бидат дел од работните групи за подготовка на законите врз основа на постигнатите резултати на организациите во дадената област, а исто така и врз основа на интересот и најавите за соработка од страна на организациите со министерството. Сеопфатна база на податоци нема, но има доволно информации и контакти од солиден број организации соодветно за областа на делување. За да се олесни изборот на организации како дело од процесите на подготовка на законите од министерството сметаат дека е потребно да се располага со податоци за што е можно поголем број организации за да може пообјективно да се направи изборот.

Министерството е задоволно од квалитетот на инпутите добиени од граѓанските организации.

Вклученост на граѓански организации во сите фази на донесување на одреден закон или измена на одреден закон како примери се: Законот за здруженија и фондации, измени и дополнувања на Изборниот законик и сл. Искуството од соработката со организациите кои биле вклучени во сите фази од подготовка односно измена на одредени закони (примерите од погоре) е оценето како повеќе од корисно.

Предлог законите или измените на законите МП ги објавува на својата веб-страница во фазата односно онаа верзија која што е доставена до Владата за утврдување.

Одговорот за вклучување на организациите во подготовка на подзаконските акти е потврден со дополнување дека се вклучуваат организациите во сите фази од подготовката на подзаконските акти.

Подзаконските акти потребно е паралелно да се изготвуваат со утврдувањето на предлог-законите и со учество на граѓанските организации од соодветната област. (Извадок од интервјутото со претставникот од МП)

Министерство за внатрешни работи

Во анализираниот период, од законите што се предложени од страна на Министерството за внатрешни работи (МВР), а со кои се регулираат одредени аспекти на заштитата на човековите права, може да се издвојат:

- Закон за внатрешни работи;
- Закон за измени и дополнувања на Закон за надзор на државна граница;
- Закон за измени и дополнувања на Закон за азил и привремена заштита.

Со останатите закони во надлежност на Министерството за внатрешни работи се регулираат различни видови права на граѓаните, кои не спаѓаат во корпусот на основни човекови права, но со чие признавање значително се влијае врз севкупниот статус на човекот и граѓанинот во различни области од неговото живеење. Воедно, интенцијата на сите закони кои Министерството за внатрешни работи ги предлага е континуирано унапредување на принципот на владеење на правото.

Иницијативи за започнување постапка за изготвување на закон во релевантниот период, особено од граѓанскиот сектор и во областа на човечковите права не се добиени. Меѓутоа, иницијативи за започнување на соодветни измени и дополнувања, односно ревидирање на одделни законски решенија, опфаќајќи ги сите закони во надлежност на Министерството за внатрешни работи се добиваат. Начините се различни, директно (преку конкретни обраќања на одредени здруженија и невладини организации, меѓународни фактори и сл.), односно индиректно (по пат на јавни дебати и трибини, на кои можноста за отворање на одредени спорни прашања чие подобрување е неопходно да се изврши, Министерството за внатрешни работи дополнително го анализира и пристапува кон соодветни измени на законските решенија). Во оваа смисла, според интервјуираните во МВР улогата на граѓанскиот сектор е значајна, особено во процесот на подобрување односно соодветно регулирање на одделни права на граѓаните.

МВР во анализираниот период нема добиено веќе подготвен предлог закон од некоја граѓанска организација.

Почнувајќи од 2009 година, МВР редовно ја информира јавноста за законите кои ги предлага (на официјалната веб страница на Министерството и на Единствениот електронски регистар на прописи – ENER, со што се овозможува секој заинтересиран субјект да го коментира предложеното, сугерирајќи конкретни ставови, предлози и сл., како и учество на претставници од граѓанскиот сектор во изготвувањето на прописот). Конкретно учество и консултации со јавноста во релевантниот период се карактеристични во процесот на донесување на Законот за внатрешни работи, Законот за изменување и дополнување на Законот за оружјето, Законот за изменување и дополнување на Законот за азил и привремена заштита, Законот за безбедност на сообраќајот на патиштата, Законот за Национална криминалистичко-разузнавачка база на податоци, Законот за изменување и дополнување на Законот за надзор на државната граница.

Во најголем дел се вклучуваат експерти од релевантните области, претставници на меѓународни организации во Република Македонија (UNHCR, OSCE, ICITAP, CIVIPOL) и граѓански организации. Главниот мотив за користење на помош и консултации е пред се подобрување на состојбите во практичната имплементација на законите, потоа поради користење на компаративните искуства во соодветната област односно

усогласување на законските решенија со решенијата предвидени во законодавството на Европската унија.

Вклучувањето на засегнатите страни е меѓу другото и прашање на соодветна волја адекватен капацитет на експертско ниво, како и располагање со соодветни финансиски ресурси во функција на користење на експертизата.

Од досегашното искуство МВР во основа е задоволен од инпутот на засегнатите страни. Со цел да се подобри овој инпут потребно е континуирано подобрување на учеството на граѓанскиот сектор во процесите на изготвување на прописи преку активно следење на состојбите во конкретните области на национален план, вклучувајќи ги обврските во соодветната област што произлегуваат од европското законодавство и изразување поголем интерес, како и воспоставување односно практикување на интерактивен пристап со надлежните органи на државната управа – како предлагачи на конкретни прописи.

Примери на вклученост на граѓанските организации во сите фази на подготовка на законите се при подготовка на: Законот за оружјето (со учество на Националната асоцијација за оружје и Градскиот стрелачки сојуз); Законот за внатрешни работи и Законот за полиција (со учество на претставници на меѓународни организации и домашни експерти), Законот за азил и привремена заштита (со учество на меѓународна организација).

Предлозите на закони се објавуваат на веб страницата на Министерството во фаза на подготвен Предлог на закон, паралелно со неговото доставување на мислење до надлежните министерства и институции, а пред официјалното доставување на предложениот закон во владина постапка.

МВР има пракса на вклучување на организациите во подготовка на подзаконските акти, иако со оглед на предметот на регулирање, материјата на подзаконските прописи речиси редовно предизвикува послаб интерес кај засегнатите субјекти од конкретната област.

2. Искуството на здруженијата на граѓани во процесот на подготвување закони

За учеството на граѓанските организации во процесите на донесување на законите на анкетата одговорија 15 организации (Анекс 1: Прашалник). Иако примерокот не е голем, сепак станува збор за организации со значително искуство и вклученост во овие процеси (Анекс 2: Организации кои одговорија на прашалникот).

Сите организации одговориле дека имаат за цел да влијаат на јавните политики, особено на донесување на законите. Високи 73,3% од организациите се запознати со процедурата за донесување закони, а 26,67% рекле дека делумно се запознати. Во однос на јасноста на таа процедура 26,67% сметаат дека е јасна, додека 73,33% дека е делумно јасна. Никој не одговорил дека не е запознаен со процедурата, нити пак дека истата не е јасна.

Со можностите на организациите за вклучување во процесот на донесување на законите целосно се запознати 40% од анкетираниите организации, додека 60% се делумно запознати.

Наведени се повеќе од десетина закони кои што се иницирани од страна на граѓанските организации со соодветните министерства. Најмногу (девет) одговори има за Законот за здруженија и фондации (од кои поголем дел од организациите рекле дека се вклучени како дел од Граѓанската платформа на Македонија), потоа шест организации биле вклучени во иницијативата за донесување на Законот за спречување и заштита од дискриминација (преку сојузот Македонија без дискриминација). Законот за волонтерство и законот за спонзорства и донации од јавите дејности биле дел од активностите на три организации. По една организација ги иницирала следните закони: Закон за заштита на стечајни работници; Закон за измена и дополнување на закон за здравствена заштита; Закон за социјална заштита; Закон за јавни собири; Измени и дополнување на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер; Закон за кривична постапка; Закон за бесплатна правна помош; Закон за работните односи (во делот на практиканството) - тукушто отпочната иницијатива. Две организации не учествувале во иницирање на одреден закон или измени на закон.

Организациите најмногу соработувале со Министерството за труд и социјална политика и Министерството за правда бидејќи до овие два органи на државната управа поднеле најмногу иницијативи за закони. Поединечно одговорите се следни:

- Министерство за труд и социјална политика (10)
- Министерство за правда (7)
- директно до Собранието на Република Македонија (5)
- директно до Владата (3)
- Министерство за финансии (2)
- Министерство за здравство
- група пратеници
- Комисија за култура

Начините на кои што организациите дознавале како отпочнал процесот на донесување односно измена одреден предлог закон се различни. Во сосема мал број на случаи информацијата може да биде добиена преку единствениот електронски регистар на прописи или пак преку формалана кореспонденција со соодеветниот прдлагач на законот.

Организациите се на мислење дека и покрај тоа што Методологијата за проценка на влијанието на регулативата, донесена од страна на Владата на РМ, содржи одредба со која изготвачите на законите се обврзани да ги вклучат засегнатите страни од самиот почеток на подготовката на законот и притоа да обезбеди достапност до информации за процесот на изготвување на законот, како и да овозможи достапност на самите предлог закони преку единствениот електронски регистар на прописи, овој регистар содржи нецелосни информации, ненавремено поставени информации, нејаснотии за фазата во која се наоѓа изготвувањето на законот, а во голем број случаи, донесувањето или изменувањето на одреден закон воопшто не се споменува во рамките на регистарот.

Дел од организаиците навеле дека најчесто информациите се добиваат поради нивното членство во одредени мрежи/сојузи (спомнати се ГПМ и МБД) или преку партнерски организации; потоа преку директна покана од соодветното министерство (МТСП е спомнато три пати); дел од организациите информациите ги добиваат преку пратеници, или преку веб страната на Собранието. Две организации сметаат дека информациите се добиваат преку медиумите или откако иницијативите во форма на предлог закон ќе бидат поставени на веб страницата на Собранието. Според оваа организација ваквиот начин на информирање зборува за тоа дека информациите се добиваат во подоцнежните фази во нивното донесување.

Запрашани организациите во која од четирите фази (информирање, консултации, активен дијалог и партнерство) биле вклучени при подготовката на некој од законите, накратко резултатите се следни.

- Законот за здруженија и фондации, Законот за заштита и спречување на дискриминацијата и Законот за волонтерство за повеќето од организациите се закони за кои организациите биле вклучени во сите фази, вклучително и највисокото ниво на соработка односно партнерството;
- За сите спомнати закони организациите биле најмалку информирани дека постои иницијатива за законот;
- Во најголем дел од случаите организациите се вклучени во втората и третата фаза (пр. од организациите се барало да коментираат одреден предлог закон, учествувале во работни групи за донесување на одреден предлог закон, организирани се билатерални работни средби помеѓу организациите и претставници од соодветните министерства и сл.)

Покрај барањата за вклученост во подготовка на предлог закони и измени на закони, организациите и по сопствена иницијатива одбираат други методи за придонес во овие процеси. Така бројни се случаите кога самите граѓански организации организираат дебати, тематски форуми, го информираат членството во одреден мрежи и сојузи. Исто така придонесуваат и со изготвување на анализи (пр. за состојбата на Ромите; компаративна споредба на законодавството за заштита од дискриминација; компаративна анализа за правната рамка за здруженија и фондации). Дел од организациите подготвуваат и сопствени мислења по одреден предлог закон кој го доставуваат до засегнатите страни, а исто така и преку средствата за јавно информирање ја запознаваат јавноста со прашањата; дел од нив практикуваат да одржат директни средби со претставници од органите на државната управа.

Постојат многу начини кои се користат за комуникација со Собранието на Република Македонија во процесите на донесување закони. Само една организација одговорила дека немала директна комуникација и соработка со Собранието. Накратко, пристапите се прикажани подолу:

- учество на седници на комисији (4);
- поднесување амандмани на нацрт-Законот за здруженија и фондации;
- учество во работата на Постојната анкетна комисија за заштита на човекови слободи и права, директни состаноци со пратеници, брифинг материјали за групи пратеници;
- директни состаноци со пратеници (5);

- учество во Собраниската комисија за труд и социјална политика (за Законот за волонтерство), состаноци со пратеници, мобилно собрание;
- покренување надзорна расправа во соработка со Комисијата за култура;
- писмени мислења за законите;
- редовно учество на седници на Постојната анкетна комисија за заштита на човекови слободи и права во Собранието на Република Македонија на кои се учествува во дискусиите за законите релевантни за улогата на здруженијата на граѓани во република Македонија, како и закони релевантни за подобрување на системот за заштита на човековите права во Македонија;

Организациите имаат пракса на поднесување на своите мислења, дури и на нацрт-амандмани на законите, до пратениците. Голем дел од поднесените амандмани е поддржан од некои од пратениците, и тие се поднесуваат за разгледување во соодветните комисии. Наведени се три закони: Закон за здруженија и фондации, Закон за спречување и заштита од дискриминација и Закон за измени и дополнувања на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер.

Процентот на усвоените амандмани е следниот:

- Закон за здруженија и фондации (до 50% усвоени амандмани)
- Закон за спречување и заштита од дискриминација (до 50% усвоени амандмани)
- Закон за измени и дополнувања на Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер (над 50% усвоени амандмани)

Процесите на донесување закони, според испитаните организации, не се доволно транспарентни, а јавните трибини, доколку се организираат, генерално се само формалност.

Постои впечаток дека законите се достапни откако ќе се објават на веб-страната на Собранието. Консултациите најчесто отсутуваат во фазата на подготовка на законите и во фазата на собирање мислења од засегнатите страни пред одредени нацрт-закони да се донесат од Собранието. Нетранспарентноста на процесот е потврдена со тоа што не се зема предвид Методологијата за проценка на влијанието на регулативата. Исто така, често соработката и транспарентноста зависат од отвореноста и согледувањето на потребата за консултации од одговорните лица во министерствата, а понекогаш и од личното познанство со тие лица. Организациите сметаат дека некои од државните органи се поотворени за соработка од други, но не се дадени конкретни примери за тоа.

Организациите имаат многу предлози за подобрување на системот за нивна вклученост во подготовката на законите. Накратко, нивните предлози се следниве:

- воспоставување структуриран системски процес за вклученост на ГО во процесот на поднесување иницијативи, донесување и следење на спроведувањето на законите. Истовремено, постои потреба за развивање систем кој ќе овозможи вклученост на сите заинтересирани организации во одредени проблематични области наместо вклученост на мал број организации за кои одлучуваат институциите по сопствена дискреција (регистри за заинтересирани граѓански организации во одредени области, итн.).

- започнување јавни трибини за клучни насоки за законите во нивната рана фаза на подготвување, со учество на здруженијата на граѓани (односно, тоа треба да биде генералниот пристап на Владата). јавни трибини по донесување на предлог-законот на седница на Влада, и пред негово поднесување до Собранието. исто така, организирање јавни трибини надвор од Скопје; (4)
- поголема вклученост или поголемо влијание на објективни и релевантни експерти од граѓанскиот сектор, кои, исто така, се независни (универзитетски професори) во подготвување на законите; (2)
- државните институции треба да ги почитуваат постојните решенија кои ги обврзуваат да обезбедат процес на консултации и, во исто време, да ја проценат ефикасноста на воспоставениот систем. процесот на консултации треба да се зајакне не само на ниво на донесување закони, туку и на ниво на подготовка на подзаконски акти.
- Собранието да воспостави механизми за потранспарентни и подостапни нацрт-документи и текстови на закони и да обезбеди можност за доставување текстови на амандмани до пратениците на поедноставен начин;
- на граѓаните да им се овозможи да достават предлог за законите или за амандманите и дополнувањата на законите. На пример, предлозите да се утврдат како точка на дискусија прво пред Законодавно-правната комисија на Собранието (која треба да биде обврзана да даде аргументирано мислење за предлогот), а потоа, предлогот (заедно со мислењето на Комисијата, без разлика дали е позитивно или негативно) да се достави на дискусија пред Собранието. Постојното решение е дека предлогот треба да биде доставен до пратениците, а потоа, од нив да се побара да го стават предлогот на дневниот ред за дискусија. Ова не треба да остане вака;
- Информативен портал за иницијативите за донесување закони. Кампања за постоењето на таков портал.
- подобрување на заедничкото настапување на здруженијата на граѓани пред институциите за прашања од општ или секторски интерес (искуството покажува дека иницијативите на поединечни организации тешко се прифаќаат).
- зајакнување на капацитетот на здруженијата на граѓани за разбирање и учество во процесот на донесување закони и јавни политики.

Половина од испитаните организации сметаат дека здруженијата на граѓани имаат капацитет и знаење да поднесат иницијатива и да учествуваат во процесот на донесување закони. Другата половина смета дека мал број организации го имаат овој капацитет. Генерално, потребно е да се зголемат знаењето, вештините и техниките за вклученост во сите фази од донесувањето закони.

IV. Заклучоци

Во Република Македонија постојат повеќе документи кои ја даваат основата за учеството на јавноста во процесите на донесување на законите, почнувајќи од Уставот на Република Македонија, преку повеќе закони како Законот за референдум, до Деловникот за работа на Владата, Стратегијата на Владата за соработка со граѓанскиот сектор.

Основните одредби дефинирани во акти спомнати во претходниот заклучок, дополнително се специфицирани во два релевантни документи, односно во: Методологијата за анализа на политиките и координацијата и во Методологијата за проценка на влијанието на регулативата.

Определбата на Владата да се следат правилата за проценка на влијанието на регулативата е од суштинско значење кое што треба да придонесе кон транспарентност на процесите на донесување на законите. Бидејќи, ваквиот пристап на подготовка на законите е новина воведена од 2008 година, се уште не се во целост запазени сите предвидени чекори. Отсуствува редовна и доследна примена на „екстерните“ консултации со засегнатите страни и на навремено објавување на информациите за предлог законите на веб-страниците на министерствата и во Единствениот електронски регистар на прописи. Овој недостаток е идентификуван и при анализата на обрасците за усогласеност на прописите со законодавството на Европската Унија (што го пополнува институцијата која што го предлага законот) каде што поголемиот дел од законите и измените на законите не содржат информации за вклучени консултирани страни или за дадена стручна поддршка.

Јавноста, засегнатите страни вклучително и граѓанските организации исто така имаат можност да се вклучат во процесот на донесување на законите и во Собранието на Република Македонија. Деловникот на Собранието дава неколку можности за влијание јавноста и на граѓанските организации во процесот на донесување на законите додека се во собраниска процедура.

Министерствата имаат пракса на вклучување на граѓански организации и други засегнати страни во подготовка на законите, но искуството е различно, а и законите, односно измените на законите кои што се подготвувани на транспарентен начин се во малцинство во однос на другите закони.

За министерствата вклученоста на граѓанските организации е многу важна, бидејќи истите располагаат со експертиза од соодветните области, а често се партнери и при организирање на јавни расправи. МТСП е едно од министерствата кое што има добро развиена соработка со граѓанскиот сектор, вклучува претставници на засегнатите страни во подготовка на регулативата, прифаќа иницијативи од граѓанскиот сектор и тежнее кон вклучување организациите во подготовката на подзаконските акти.

Проблемот со кој што се соочуваат министерствата при напорите да ја вклучат јавноста и граѓанските организации се временските ограничувања и недоволните финансиски средства.

Граѓанските организации сметаат дека процесите на подготовка на законите не се доволно транспарентни. Според нив, Владата (и министерствата) иако го имаат на располагање РИА инструментот се уште истиот не се применува во целост. Методологијата за проценка на влијанието на регулативата содржи одредба со која изготвувачите на законите се обврзани да ги вклучат засегнатите страни од самиот почеток на подготовката на законот, како и да овозможи достапност на самите предлог закони преку Единствениот електронски регистар на прописи. Меѓутоа

информациите во регистарот не се секогаш целосни, не се поставуваат секогаш на време; не е јсно за фазата во која се наоѓа изготвувањето на законот и сл.

Од друга страна, и поголемиот број од граѓанските организации не поседуваат соодветни капацитети за да можат активно да се вклучат во процесите на донесување на законите, особено отсуствува силна стручна подготвеност и експертиза за одредени прашања. Исто така, и покрај честото спомнување на важноста на вклучување на организациите во подготовката на законите не се преземени конкретни лобирачки чекори за подобрување и воспоставување на јасен, применлив, општ и сеопфатен механизам.

Учеството во мрежи и коалиции на граѓанските организации го олеснува информирањето и поголемата вклученост во процесите на подготовка на законите.

V. Препораки

Имајќи го предвид искуството и најдобрите практики од анализираните земји во компаративниот преглед и постојната законска рамка во Македонија, како и практиките и искуството на македонските граѓански организации и државни институции, може да се дадат следниве препораки:

Бидејќи постои солидна законска регулатива, потребно е постоечките правила (предвидени во Деловникот за работа на Владата, Методологијата за анализа на политиките и координација и Методологијата за проценка на влијанието на регулативата) да бидат презентирани на појасен и едноставен начин за следење од страна на јавноста и граѓанските организации. Потребно е нивно преточување во еден документ како на пример Правилник за вклучување на јавноста во донесување на законите или Кодекс на добри практики за вклучување на јавноста во донесување на законите.

Истите правила кои што ќе се применуваат при донесувањето на законите или измените на законите, да бидат применувани и при подготовката на подзаконските акти.

Исто така, потребна е и одредена ревизија на гореспомнатите документи, особено во насока на оставање поголем временски простор за фазата на консултации.

Се препорачува, секое министерство со годишниот план за подготовка на законите и измените на законите, да предвиди и минимални буџетски средства за да се овозможи солиден и посеопфатен консултативен процес.

Потребен е стандардизиран механизам за начините на избор на претставници во работните тела кои ги подготвуваат предлог законите. Потребно е притоа да се согледаат најдобрите европски практики (јавен конкурс за избор; јасни критериуми засновани на искуство и експертиза; избор направен со гласање од страна на заинтересираните организации; отворен регистар на засегнати страни кој што ќе го

одржуваат министерствата и сл.) и истите да се адаптираат соодветно на македонскиот правен систем и општо на контекстот.

Со цел да се подобри следењето и оценката на процесите на вклучување на јавноста во подготовка на законите потребно е да се подобри документирањето на тие процеси од страна на министерствата и другите органи на државната управа.

Да се зајакнат капацитетите на граѓанските организации за вклучување во креирање на политиките, особено во процесите на донесување на законите преку обуки и директни консултации со заинтересираните организации.

Притоа да се води сметка и за јакнење на капацитетите на поголеми национални сојузи/мрежи кои што служат како платформи за навремена размена на информации и организиран придонес при подготовка на законите. Исто така, потребно е јакнењето на капацитетите и знаењето да се однесува и на процесите на донесување на закони кои се случуваат во Владата (министерствата), но и во Собранието.

Потребно е да се подигне свеста на државните службеници за користите од консултациите и учеството и придонесот кој граѓанските организации и другите заинтересирани страни може да го дадат во процесот.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

Изданија, статии

Arbter, K., Handler, M., Purker, E., Tappeiner, G., Trattnigg, R., *“The Public Participation Manual – Shaping the Future Together”*, 2007

EurActiv.com, *“MEPs Push for ‘Structured Dialogue’ with EU Citizens”*, 14 јануари 2009, <http://www.euractiv.com/en/social/europe/meps-push-structured-dialogue-eu-citizens/article-178503>

Европски парламент, *„Извештај за перспективите за развивање граѓански дијалог според Лисабонскиот договор“*, (2008/2067(INI)), 4 декември 2008

Fridly, J., Pasko, I., *“Civil Organizations in the Legislative Process”*, уредена од Judit Fridli и Ildi Pasko, a Publication of the Hungarian Civil Liberties Union, Будимпешта, април 2000

Габер-Дамјановска Н., *„Учество на граѓанскиот сектор во процесот на подготвување закони и одлуки во Република Македонија“*, Европски центар за непрофитно право, 2008

Генерален секретаријат при Влада на Република Македонија, *„Прирачник за креирање политики“*, Влада на Република Македонија, 2007

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

Влада на Република Македонија, *„Прирачник за проценка на влијанието на регулативата“*, Влада на Република Македонија, 2009

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 Rymza, уредена од Institute for Public Affairs, Полска, 2007

Holkeri, Katju., *Accompanying Mechanisms for Public Scrutiny and Access to Information: A Case Study from Finland*, претставено на Форумот за обезбедување одговорност и транспарентност во јавниот сектор, Бразил, 5-6 декември 2001,

Меѓународната асоцијација за учество на јавноста, *Клучни вредности за учество на јавноста*, 2007 www.iap2.org/associations/4748/files/CoreValues.pdf, последно пребарување во септември 2010

Меѓународен центар за непрофитно право, *“Research on Citizens’ Participation”*, 2003

Kubar, Urmo., *“Estonian Civil Society Development Concept (EKAK): Framework for Cooperation Between Third and Public Sector”*, 2008

Mandel-Madise, Marie., *Participation Web Site Estonia, Study on Stakeholders’ Involvement in the Implementation of the Open Method of Coordination (OMC) in Social Protection and Social Inclusion*, спроведено од INBAS GmbH и ENGENDER asbl во име на Европската комисија, Генерален директорат за вработување, социјални прашања и еднакви можности, 2009

Mlynarcikova, Viktoria., *Public Participation in the Legislative Process in Slovakia*, претставено на *Citizen Participation in Legislative Process*, семинар, Монголија, 14-17 јануари 2007

Sterne, Peter., со Zagon, Sandra., *Public Consultation Guide: Changing The Relationship between Government and Canadians*, Canadian Centre for Management Development, 1997

Stan, Valerian., *The Transparency of Governance and the Participation to the Decision-Making Process - Concept, Legislation, Restrictions In A Democratic Society*, 2009

World Bank., *A Call for Participatory Decision-Making: Discussion Paper on World Bank-Civil Society Engagement*, 2005

Закони, прописи, кодекси

Австрија: *Стандарди за учество на јавноста – препораки за добра практика*, 2008

Босна и Херцеговина, *Единствени правила за подготвување правни акти во институциите во БиХ*, 2005

Босна и Херцеговина, *Правила за консултации при подготвување нацрт законски прописи*, 2006

Босна и Херцеговина, министерство за правда, *Правилник за спроведување на правилата за консултации при развивање правни акти во министерството за правда*, 2008

Совет на Европа, *Кодекс на добра практика за граѓанско учество во процесот на донесување одлуки*, донесен на Конференцијата на МНВО, 2009

Совет на Европа, *Декларација на Комитетот на министри за Кодексот на добра практика за граѓанско учество во процесот на донесување одлуки*, 2009

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

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

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

Хрватска: *Кодекс на практики за консултации со заинтересираните страни во постапките на донесување закони, други прописи и акти*, 2009

Англија: *Договор за односи помеѓу Владата и третиот сектор во Англија*, 2009

Естонија: *Добри практики на вклученост*, 2005

Европска комисија: *Бела книга за европско владеење*, COM(2001) 428, 24 јули 2001

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

Соопштение на Европската комисија: *Поедноставување и подорување на регулаторното окружување*, COM(2002) 278, 5 јуни 2002

Резолуција на Европскиот парламент за *Перспективите за развивање граѓански дијалог според Лисабонскиот договор*, P6_TA(2009)0007, 13 јануари 2009

Европска унија: *Лисабонскиот договор*, потпишан во 2007, на сила од 2009

Европска унија: *Договор за функционирање на Европската унија*, 2008

Влада на Република Македонија, *Стратегија за соработка на Владата со граѓанското општество*, Скопје, Влада на Република Македонија, 2007

ОЕЦД, *Граѓаните како партнери: информации, консултации и активно учество во подготвувањето политики*, 2001

Унгарија: *Акт бр. XI од 1987 за законодавство*

Унгарија: *Акт XC од 2005 за слобода на електронски информации*

Македонија: *Устав на Република Македонија*, Службен весник на Република Македонија, бр. 52/91

Македонија: *Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување на граѓаните*, Службен весник на Република Македонија, бр. 81/05

Македонија: *Закон за Влада на Република Македонија*, Службен весник на Република Македонија, бр. 59/00, 12/03, 55/05 и 37/06

Македонија: *Закон за организација и работа на органи на државна управа*, Службен весник на Република Македонија, бр. 58/00

Македонија: *Деловник за работа на Владата на Република Македонија*, Службен весник на Република Македонија, бр. 36/08

Македонија: *Методологија за проценка на влијанието на регулативата*, Службен весник на Република Македонија, бр. 66/09

Македонија: *Методологија за анализа на политики и консултации*, Службен весник на Република Македонија, бр. 52/06

Македонија: *Деловник на Собранието на Република Македонија*, бр. 07-2955/1

Република Српска, *Насоки за јавната администрација за учество на јавноста и консултации за подготвување на црт-закопи*, 2008

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)

Словачка: *Правила за разработка на законодавството на Владата на Република Словачка*, 1997 (последен пат изменети во 2010)

Словачка: *Методолошки насоки за учество и доставување документи за разгледување на Влада*, издадени од шефот на кабинет, 2001

UNESCE (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

Обединето Кралство: *Кодекс на практики за консултации*, ревидиран 2008;

Обединето Кралство: *Кодексот на практики во врска со насоките по однос на разработка на регулатива*, ревидиран 2009

Обединето Кралство: *Водич за кодексот на практики во врска со насоките по однос на разработка на регулатива*, ревидиран 2009

Веб-страни од интерес:

Босна и Херцеговина: министерство за правда, <http://www.mpr.gov.ba/en/str.asp?id=224>

Естонија: веб-страница за учество, <https://www.osale.ee>

Естонија: е-закопи, <http://eoigus.just.ee/>

Европска комисија: *Европска граѓанска иницијатива*, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/citizens_initiative/index_en.htm

Европска унија: *Вашиот глас во Европа*, http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm

Финска: <http://www.hare.vn.fi/>

Унгарија: Централен електронски регистар за јавни информации, <http://www.kozadat.hu>

Македонија: Собрание на Република Македонија, www.sobranie.mk

Македонија: Единствениот национален електронски регистар на прописи, www.ener.gov.mk

Македонија: Влада на Република Македонија, www.vlada.mk

Македонија: министерство за образование и наука, www.mon.gov.mk

Македонија: министерство за здравство, www.zdravstvo.gov.mk

Македонија: министерство за правда, www.pravda.gov.mk

Македонија: министерство за труд и социјална политика, www.mtsp.gov.mk

Обединето Кралство: *Central Consultation web site*, http://www.direct.gov.uk/en/Governmentcitizensandrights/UKgovernment/PublicConsultations/DG_170463

Служба на ОН за врски со невладиниот сектор (NGLS), <http://www.un-ngls.org>

АНЕКС 1:
СПИСОК НА ГО КОИ ОДГОВОРИЛЕ НА ПРАШАЛНИКОТ

1. Центар за човекови права и решавање конфликти, Скопје
2. Центар за одржлив развој на заедницата, Дебар
3. Еко-мисија, Скопје
4. Фондација Фокус, Велес
5. Фондација Институт на отворено општество (ФИООМ), Скопје
6. Habitat for Humanity, Скопје
7. Иницијатива за социјална промена – ИнСоК, Скопје
8. Конект, Скопје
9. Македонски центар за меѓународна соработка - МЦМС, Скопје
10. Месечина, Гостивар, Скопје
11. Отворете ги прозорците, Скопје
12. РОЗМ „Даја“, Куманово
13. Национален совет на жени на Македонија (СОЗМ), Скопје
14. Младински културен центар (МКЦ), Битола
15. Факултет за политички науки, Правен факултет „Јустинијан 1“, Скопје

АНЕКС 2:
ПРАШАЛНИК ЗА ГО

Име на организацијата:

Работно место:

Област на интерес/активност:

1. Дали Вашата организација има за цел да влијае врз процесите на подготвување политики, особено процесите на подготвување закони?

- да
- не

2. Дали сте запознаени со **постапката** за донесување закони во Република Македонија и дали сметате дека таа е доволно јасна? Ве молиме заокружете:

Запознаени сме со постапката:

- да
- не
- делумно

Постапката е јасна и лесно разбирлива:

- да
- не
- делумно

3. Дали сте запознаени со Вашите **можности** за вклучување во процесите на подготвување закони?

- да
- не
- делумно

4. Ве молиме да ги наведете **законите** во кои активно сте учествувале во **иницијативата** за нивно донесување од 2007 година до денес.

- 1.
- 2.
- 3.
-

5. До која **државна институција** сте поднеле предлог за донесување закон, наведена во претходното прашање?

- 1 Влада
- 2 Министерство за
- 3 Собрание
- 4 Друго

Ве молиме дополнете ако имате иницирано повеќе закони до повеќе министерства:

6. На кој **начин** сте информирани за отпочнување на процесот на донесување или измена на закон?

7. Ве молиме да ги наведете законите, во периодот од 2007 до несе, во кои сте **учествувале во процесот** на нивно донесување. За секој закон, Ве молиме, да наведете дали имало и каква била Вашата вклученост во четирите фази наведени во табелата подолу:

Закон	(I) На информативна основа (само сте информирани дека законот е донесен)	(II) Преку консултации (прашани сте од соодветното министерство за Ваше мислење за предлог-законот)	(III) Активен дијалог (размена на мислења и директна и индиректна вклученост во подготовка на законот (на пример, работни групи)	(IV) Партнерство (заедничка подготовка на законот од неговата почетна фаза – од иницијатива до негово спроведување)
1.				
2.				
3.				
4.				
....				

8. Дали сте користеле други **пристапи (модел)** на учество во процесите на подготвување закони на **ниво на Влада** за да влијаете на донесувањето на законот? (на пример, сте подготвиле анализа за проблематиката и сте ја понудиле на соодветното министерство; сте организирале дебати, сте напишале нацрт-закон или амандмани на законот, итн.)

9. Каков **пристап (модел)** на учество сте користеле за да влијаете врз донесувањето на законот на **ниво на Собрание** (на пример, сте поднеле амандмани на нацрт-законот, сте учествувале во работата на комисијата, директно сте се сретнале со пратениците, друго)?

10. Доколку сте поднеле амандмани на нацрт-закони во Собранието, колку од нив, во проценти, се **усвоени**?

Закон	Воопшто не	До 20%	До 50%	Над 50%

11. Дали процесот на подготвување закони е доволно транспарентен (на пример: во која фаза од донесување на законските иницијативи сте информирани дека е започнато подготвување на нацрт-закон, дали сте во состојба да ги добиете работните верзии на законските иницијативи на разгледување, итн.)?

12. Дали имате некакви **сугестии** за системски промени кои треба да се направат со цел да се овозможи поголемо и подиректно учество на граѓанските организации?

13. Дали сметате дека општо граѓанските организации имаат капацитет и знаење да иницираат и да бидат вклучени во процесите на подготвување закони?

- да
- не
- друго _____

**АНЕКС 3:
ВОДИЧ ЗА ПРАШАЊА ЗА СТРУКТУРИРАНИ ИНТЕРВЈУА СО СОГОВОРНИЦИ
ВО РЕЛЕВАНТНИТЕ МИНИСТЕРСТВА**

1. Колку закони од областа на човекови права и владеење на правото се иницирани од Вашето министерство од 2007 до денес?
2. Колку иницијативи од ГО за започнување на постапка за подготвување нацрт-закон сте добиле?
 - a. Колку од иницијативите на ГО сте прифатиле и кои?
 - b. Кои беа главните причини за одбивање на останатите?
3. Дали Вашето министерство има добиено веќе подготвен нацрт-закон од ГО или други членови на јавноста? Како Вашето министерство беше вклучено во овој тип на иницијативи?
4. За колку закони, предложени од Вашето министерство од 2007, беше консултирана јавноста?
 - a. Кој е вклучен (ГО, експерти, лица кои се директно засегнати од законот, итн.)
 - b. Доколку да, во која фаза на процесот на подготвување нацрт-закон?
 - c. Кои се главните причини (користи) за нивно вклучување?
 - d. Кои се главните причини за нивно невклучување?
5. Дали вклучувањето на засегнатите страни Ви одзема време и дали има финансиски импликации или други видови на ограничувања?
6. Кои методи ги користите за вклучување на јавноста?
 - a. Како ги избирате тие што ќе бидат вклучени?
 - b. Дали имате база на податоци или список на организации кои ги консултирате редовно?
 - c. Што треба да се подобри за да Ви се олесни одбирањето на членови на јавноста во различни фази и методите кои ги користите?
7. Дали сте задоволни со квалитетот на инпутите кои ги добивате од ГО?
 - a. Што треба да се подобри?
8. Можете ли да опишете случај во кој ГО биле вклучени во сите фази од процесот на подготовка на нацрт-закони? Како е Вашето искуство од соработката со тие ГО во процесот?
9. Дали ги објавувате нацрт-законите на веб-страницата на министерството или ги правите јавно достапни на некој друг начин?
 - a. Доколку да, во која фаза на процесот?
 - b. Доколку не, зошто?

10. Дали ја вклучувате јавноста во процесот на донесување подзаконски акти?
- a. Доколку да, во кој облик?
 - b. Доколку не, зошто?
 - c. Кои чекори треба да се следат при подготовка на нацрт подзаконски акти?