



СИГМА

Поддршка за подобрување на раководењето и управувањето
Заедничка иницијатива на ОЕЦД и Европската унија, главно финансирана од ЕУ

КОНТРОЛНА ЛИСТА ЗА ИЗРАБОТКА НА ЗАКОНИ И ЗА РЕГУЛАТОРНО УПРАВУВАЊЕ ВО ЦЕНТРАЛНА И ИСТОЧНА ЕВРОПА

СИГМА ДОКУМЕНТ Бр. 15, 1997

Овој документ е издаден со финансиска поддршка од страна на Европската унија. Ставовите изразени овде, во никој случај не го одразуваат официјалниот став на Европската унија и не ги одразуваат ставовите на ОЕЦД и нејзините земји-членки или на земјите-кориснички што учествуваат во програмата на Сигма.

ПРОГРАМА НА СИГМА

СИГМА (Поддршка за подобрување на раководењето и управувањето во земјите од Централна и Источна Европа) е заедничка иницијатива на Центарот на ОЕЦД за соработка со економиите во транзиција и со програмата ФАРЕ на Европската унија. Иницијата дава поддршка на напорите за реформи во јавната администрација во тринаесет земји во процес на транзиција и во најголем дел е финансирана од страна на ФАРЕ.

Организацијата за економска соработка и развој е меѓувладина организација која опфаќа 29 демократски земји со напредни пазарни економии. Центарот на Организацијата ги насочува советите и помошта кон широк спектар на економски прашања за реформирање на земјите од Централна и Источна Европа и поранешниот Советски Сојуз. ФАРЕ обезбедува финансирање преку грантови за да им даде поддршка на своите земји-партнери во Централна и Источна Европа, до моментот кога ќе бидат подготвени да ги преземат обврските што произлегуваат од членството во Европската унија.

ФАРЕ и СИГМА им служат на истите држави Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Република Чешка, Естонија, Поранешна Југословенска Република Македонија, Унгарија, Латвија, Литванија, Полска, Романија, Словачка и Словенија

Формирана во 1992 година, СИГМА работи во рамките на Службата за управување во јавниот сектор на ОЕЦД, која дава информации и експертска анализа за јавното раководење на креаторите на политика и го олеснува контактот и експертските размени помеѓу раководителите од јавниот сектор. СИГМА на земјите-кориснички им нуди пристап до мрежа од искусни јавни администратори, компаративни информации и техничко знаење поврзани со Службата за управување во јавниот сектор.

СИГМА има за цел:

- да им дава помош на земјите-кориснички во нивната потрага по добро раководење за подобрување на административната ефикасност и да промовира придржување кон демократските вредности, етика и почитување на владеењето на правото од страна на вработените во јавниот сектор;
- да им дава помош при изградба на локални капацитети на централно владино ниво, со цел да одговорат на предизвиците од глобализацијата и плановите за интеграција во Европската унија; и
- да ги поддржи иницијативите на Европската унија и на други донатори за помагање на земјите-кориснички во спроведувањето на реформите во јавната администрација, и да придонесе во координирањето на донаторските активности.

Низ својата работа, иницијативата дава значаен приоритет на олеснувањето на меѓувладината соработка. Оваа практика опфаќа давање логистичка поддршка при формирањето мрежа на стручњаци од јавната администрација во Централна и Источна Европа и помеѓу овие стручњаци и нивните партнери од други земји.

СИГМА работи во рамките на пет технички области: Административни реформи и национални стратегии, управување со креирање на политика, управување со јавните расходи, управување со јавниот сектор и недостатоците во администрацијата. Освен тоа Одделението за информативни служби нуди материјали во печатена или електронска форма, кои се однесуваат на теми во врска со јавното управување.

За повеќе информации околу СИГМА, посетете ја нашата веб-локација:

<http://www.sigmaweb.org>

Авторско право на ОЕЦД

ОЕЦД дава дозвола за користење на овој документ за нетрговски цели. Сите барања за трговско користење на овој документ или за право на превод треба да се поднесат до rights@oecd.org.

ПРЕДГОВОР

Земјите од Централна и Источна Европа треба да ги проверат и да ги приспособат нивните правни рамки кон стандардите на Европската унија како дел од процесот на пристапување. Оттука произлегува главната преокупација околу изработката на квалитетно „спроводливо“ законодавство.

Со објавувањето на оваа контролна листа, СИГМА има за цел да обезбеди методолошки средства за оценување на институционалниот поредок, постапки и техники за изработка на закони, усвоени во земјите од Централна и Источна Европа; и да идентификува алатки, кои може да бидат корисни кога се разгледуваат одредени промени. Таа се изработува врз основа на практичното искуство и практиките коишто се применуваат во земјите-членки на ОЕЦД, како и во земјите од Централна и Источна Европа. Контролната листа не е наменета да даде извештај за она што мора да се направи, или насока за тоа како треба да се постапува со одредени активности. Таа има за цел детално да идентификува широк спектар прашања, кои треба да се земат предвид за да се обезбеди правен квалитет. Следствено, актуелните одлуки во тој поглед мора да претставуваат одраз на околностите на локално ниво.

Ова издание се засновува на прашалник којшто бил подготвен за проектот спроведен во 1997 година од страна на СИГМА, а којшто се однесувал на „нацрт-законите и управувањето со регулаторната рамка во земјите од Централна и Источна Европа.“ Овој проект доведе до објавување на посебен СИГМА-документ насловен како: „Нацрт-закони и управување со регулаторна рамка во земјите од Централна и Источна Европа“, до којшто ќе се овозможи пристап преку СИГМА. Контролната листа по барање на СИГМА, е изработена од страна на проф. Кејт Патчет, од британскиот Универзитет Кардиф и содржи прашања за развој на политиката, организационата структура, работниот кадар, актуелната изработка и проценката на влијанието. За обезбедување на практична методолошка алатка, структурата на контролната листа содржи обид, колку што е можно повеќе да се даде одраз на развојот на правните инструменти по хронолошки ред.

Целта на контролната листа е да се даде поддршка на кадарот за испитување и организирање на процесот и на кадарот за изработка на законите, со што ќе се поттикне нивното чувство за различните аспекти на добар нацрт-закон. Иако целната публика е составена од јавни службеници во Централна и Источна Европа, листата не се ограничува единствено на овој регион, бидејќи изработката на закони и управувањето со регулативната рамка се под надзор во повеќе демократски земји во светот. Освен тоа, контролната листа може да се користи и како корисна алатка за донаторската заедница.

За подетални информации во поглед на активностите на СИГМА на овој план, обратете се до Анке Фрејберт или до Мајкл Бен-Гера на наведената адреса.

Прилог 1 прикажува поимник којшто ја содржи терминологијата, која се употребува во контролната листа.

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Развивањето правна рамка во согласност со стандардите на Европската унија е главна преокупација во земјите од Централна и Источна Европа, не само заради поттикнување на економскиот развој, но и за обезбедување на благосостојба на граѓаните. За да се постигне оваа цел, потребно е да се изгради здрава институционална структура, да се располага со квалификуван кадар за изработка на законите, да се воведат ефикасна координација и консултирање и да се процени можното влијание од новите правни инструменти, пред нивното усвојување.

СИГМА беше регистрирана од страна на неколку земји-корисници за помош во особено тешката задача за воведување на ефикасни и ефективни структури и постапки за изработка на закони. Покрај неколкуте работилници кои беа спроведени во поглед на клучните прашања при изработката на законите, оваа контролна листа е подготвена со цел да им обезбеди на земјите дополнителни средства за самостојно оценување.

Контролната листа нуди начини за оценување на структурите, постапките и техниките за подготовка при изработка на законите, како и за пронаоѓање методологија, која може да биде корисна при разгледувањето на промените. Изработката на законите опфаќа две фази: развој на политика и подготовка на правен документ којшто ќе влијае врз усвоената политика. Контролната листа особено се интересира за последното.

Контролната листа се засновува врз искуството собрано во ОЕЦД и во земјите од Централна и Источна Европа. Особено ја зема предвид работата спроведена при управувањето со регулаторната рамка и групата за реформи на Службата за управување во јавниот сектор на ОЕЦД и преокупацијата на ФАРЕ-програмата на Европската унија наменета за приближување на законодавството со цел пристапување кон Европската унија.

Контролната листа има за цел да обезбеди практична алатка за сите оние кои се задолжени за воспоставување или за преглед на процесот на изработка на закони. Затоа, покрај прашања кои се однесуваат на самите прописи, таа опфаќа и организациски и кадровски прашања.

Постапката на организација и изработка на закони, со учество на соодветен стручен кадар, е главната основа за создавањето на соодветни правни инструменти. Освен тоа, беше докажана важноста на вршењето проверки за време на постапката за развој на политика и процесот на изработка.

Контролната листа во различни поглавја ги покрива следниве теми:

- Контрола на политика
- Организирање изработка на закони
- Изработка на примарно законодавство
- Изработка на секундарно законодавство
- Посебни проверки при изработката на закони
- Објавување на законите

Прашањата поставени за време на организирањето за изработка на законите се однесуваат на регулаторната рамка, кадровската служба за изработка, инструментите за контрола на изработката, употребата на компјутерска технологија и консултативните постапки. Следните две глави се применуваат во рамките на изработката на примарното и секундарното законодавство и содржат предлози на прашања за разгледување, доделување задачи, определување време и улога на Парламентот во подготовката на двата вида на законодавство.

За да се осигури дека изработката на законите дава јасни и издржливи законски инструменти, кои може да стапат во сила, во следното поглавје се посветува внимание на голем број

проверки, како на пример усогласување на законодавството и на неговите измени со Уставот, постојниот законски и правен систем и меѓународните обврски.

Проверките, исто така, се однесуваат на приближувањето кон законодавството на Европската унија; спроведувањето и правниот облик, јасноста, разбирливоста и применливоста.

Процесот на изработка на предлогот за политика, може да доведе до создавање на правна шема која покрива широк спектар прашања или да се грижи за покомплексни аранжмани од оние кои веќе биле предвидени. Во вакви случаи, понатамошни проверки на политиката од втор степен може да се гарантираат по подготовката на нацртот.

Проверките во поглед на изворите и објавувањето на законите се применуваат врз содржини, како на пример местото каде може да се најде текстот од законот (на пр. база на податоци од службен весник), барања за објавување, надлежни органи, пристап за заинтересираните страни и финансирање.

СОДРЖИНА

ПРОГРАМА НА СИГМА	2
ПРЕДГОВОР.....	4
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ.....	5
ВОВЕД	9
ОСНОВА НА ПОЛИТИКИТЕ.....	10
А. ПРОВЕРКА НА ПОЛИТИКАТА.....	11
А1. Постапки и инструменти за проверка.....	11
А2. Регулаторен пристап.....	11
А3. Административни барања.....	12
А4. Проверка на влијанието.....	12
Трошоци и економско влијание.....	12
Ефикасност.....	13
Применливост.....	13
Спроведување.....	14
Б. ОРГАНИЗИРАЊЕ НА ИЗРАБОТКАТА НА ЗАКОНИ	14
Б1. Регулаторна рамка.....	14
Б2. Стручен кадар за изработка.....	15
Б3. Инструменти за проверка на нацрт-закони.....	16
Б4. Употреба на компјутерска технологија.....	16
Б5. Консултативни постапки.....	17
В. ИЗРАБОТКА НА ПРИМАРНО ЗАКОНОДАВСТВО.....	17
В 1. Законодавна програма и распореди.....	17
В2. Процес на изработка.....	18
В3. Разгледување на примарното законодавство во рамките на Парламентот.....	19
В4. Формалности.....	20
Г. ИЗРАБОТКА НА СЕКУНДАРНО ЗАКОНОДАВСТВО.....	21
Г1. Орган надлежен за изработка на секундарно законодавство.....	21
Г2. Изработка на секундарно законодавство.....	21
Г3. Постапки по изработката на секундарно законодавство.....	22
Г4. Парламентарно дејствување.....	23
Д. ПОСЕБНА ПРОВЕРКА НА НАЦРТ-ЗАКОНИТЕ.....	23
Д1. Усогласеност со Уставот.....	23
Д2. Усогласеност со постојниот правен и законодавен систем.....	24
Д3. Приближување кон правото на Европската унија.....	24
Д4. Усогласеност со други меѓународни обврски.....	24

Д5. Проверки при спроведување.....	25
Д6. Проверка на правната форма, јасноста и разбирливоста.....	25
Д7. Проверки по завршената изработка.....	26
Ѓ. ОБЈАВУВАЊЕ НА ЗАКОНИТЕ.....	27
Ѓ1. Правни извори	27
Ѓ2. Објавување на законите	28
АНЕКС 1- Поимник.....	29
АНЕКС 2– ОЕЦД Референтна контролна листа за донесување правни одлуки.....	30

ВОВЕД

Изработката на закони вообичаено се состои од две фази: развој на политика и подготовка на законодавниот текст за спроведување на усвоената политика. Во првата фаза потребни се одлуки за следниве важни прашања:

- кој вид политика се претпочита од можните политики;
- дали таа треба да се спроведе преку законодавни или незаконодавни акти;
- кои органи треба да ги спроведат законите; и
- кој е главниот пристап што треба да се усвои во законодавството и кои правни и административни механизми се неопходни за спроведување и разработување на тој пристап.

Одлуки по овие прашања треба да се донесат пред законодавниот текст да биде ефективно разработен. Донесувањето на вакви одлуки е должност на донесувачите на одлуки кои се експерти од одредени области, како и на правните експерти.

Во втората фаза, овие клучни политички одлуки мора да бидат пренесени во правен документ, иако и понатаму ќе се бара детална експертска политика и правни придонеси за важни прашања. Потребни се посебни и експертски правни вештини за претворање на политичките и административните барања во практични, ефективни и јасни законски правила. Искусните изработувачи на закони се добро упатени во начинот на употреба на соодветните правни концепти и терминологија во правен контекст и начинот на којшто треба да се спроведат актуелните нацрт-конвенции, во поглед на правната структура, облик и стил.

Во некои системи, овие две фази може да се одвиваат одделно, но во најголемиот дел од земјите на Централна и Источна Европа, со нив управуваат министри или работни групи.

Иако оваа контролна листа првенствено се однесува на втората фаза, во првиот дел е ставен акцент врз видовите проверки кои се значајни за процесот на развивање на политика. Во повеќето земји, од изработувачите на закони се бара подготвување на документација со објаснувања („оправдувања“), кои ги поддржуваат нацрт-законите и каде мора да се додадат податоци за основата за политиките.

ОСНОВА ЗА ПОЛИТИКИТЕ

Земјите-членки на ОЕЦД открија дека квалитетот на нивното законодавство може значително да се изрази доколку се посвети посебно внимание на одредени прашања. На 9 март 1995 година, Советот на ОЕЦД препорача да се земаат предвид следниве прашања, при разгледување на регулаторното дејство:

1. Дали проблемот е соодветно дефиниран?
2. Дали владината активност е оправдана?
3. Дали регулаторната активност е најдобар начин за владино дејствување?
4. Дали постои правна основа за прописите?
5. Кое е најсоодветно ниво (или нивоа) на владеење за оваа активност?
6. Дали придобивките од прописите ги оправдуваат средствата?
7. Дали постои транспарентност при спроведувањето на активноста во општеството?
8. Дали прописите се јасни, постојани, разбирливи и достапни за корисниците?
9. Дали сите заинтересирани страни биле во можност да ги дадат нивните мислења?
10. Како ќе се постигне усогласеност?

Целосната препорака е наведена во Анекс 2.

Очигледно е дека во најголем дел станува збор за клучни прашања за политиките кои треба соодветно да се решат, пред да се изработат какви било закони (на пр. 1-6,10), и кои најверојатно ќе треба да се постават со согледување на секоја од можностите за политики со цел да се утврди која од нив е најсоодветна. Од друга страна, прашањето под број 8 може да се разгледува единствено по изработката на законите. Во некои случаи, прашањето може да се постави во која било фаза (пр. 7 и 9). Освен тоа, прашањето коешто било разгледувано во фазата на креирање на политиката, понекогаш може повторно да биде поставено во фазата на изработка на политика, како што се прикажува во деталниот шематски приказ на текстот.

Одговорите на сите овие прашања, без оглед на тоа како и каде биле добиени, се од голема важност за работата на изработувачите на закони. Сепак, доколку тие не се добијат за време на процесот на развој на политиката, изработувачите на закони може да побараат одговори или да се обидат самите да ги одговорат во фазата на изработка.

A. ПРОВЕРКА НА ПОЛИТИКАТА

Земјите-членки на ОЕЦД ги применуваат следниве проверки како дел од *ex ante* оценката на законодавните проекти, со цел подобрување на веродостојноста, ефективноста и економичноста на законот. Кога е потребно, тие треба да се применат од страна на секое тело што е одговорно за воведување на примарното законодавство и во поретки случаи, секундарно. Тие треба да бидат вградени во стандардниот процес на изработка со кој се служи Владата, и во поглед на законодавството и измените во законодавството, кои се започнати во рамките на Владата и Парламентот.

Овие прашања не се фокусираат на средствата со кои најдобро може да се извршат одредени поправки (на пр. од страна на централно експертско тело, кое дејствува за сите министерства или од страна на специјализирани единици во рамките на посебните министерства), или пак на тоа дали треба да се решат единствено на еден начин. Тоа најчесто зависи од достапноста и локалната организација на стручните ресурси.

A1. Постапки и инструменти за проверка

- A1.1 Дали со прописите се идентификуваат лицата или телата одговорни за спроведување на следниве проверки, особено кога тие се извршуваат на централно ниво или од страна на поединечните министерства и кога работата може да биде доделена на надворешни агенции или консултанти?
- A1.2 Дали се размислувало за воспоставување на самостојна владина единица, која може да придонесе за развивање на конкретната стручност?
- A1.3 Дали прописите управуваат со фазата од процесот на изработка, во која се извршуваат овие проверки (на пр. кога се земаат предвид можностите за политика, кога одредена можност била избрана, кога нацрт-законот бил завршен, или во повеќе од една од овие фази)?
- A1.4 Дали тие ги определуваат постапките кои треба да се следат, особено во случаите кога настанале проблеми во врска со предлозите за проекти?
- A1.5 Дали во прописите се предвидува објаснувањата, кои се поднесуваат заедно со нацрт-законите до Советот на министри и до Парламентот, задолжително да содржат формално известување за спроведувањето на овие проверки, а особено податоци за предвидените трошоци, финансиското влијание и последиците за буџетот?
- A1.6 Дали се започнати формални договори за утврдување дали слични проверки биле извршени во поглед на правните нацрти или измени започнати од страна на парламентот?
- A1.7 Дали формалните инструменти кои се во употреба или во фаза на развој ќе се применуваат при *ex ante* оценувањето на предлозите за политика во законодавството (на пр. компјутерски модели, симулации, контролни листи)?
- A1.8 Дали одговорноста е доделена на некое владино тело или тела за проучување на искуството на други држави во примената на *ex ante* оценувањето, за развивање соодветни инструменти за локална употреба и за да се осигури дека за нивното постоење се известени оние кои може да се служат со нив?
- A1.9 Дали Владата нуди можности за обука во државата или во странство, при употребата на формалното *ex ante* оценување?

A2. Регулаторен пристап

- A2.1 Дали постапките кои се спроведуваат осигуруваат прецизно и точно идентификување на проблемот кој треба да се реши, целосно проучување на неговата природа и размери, целосно разбирање за причината за неговото настанување од страна на изработувачите на политики, како и прецизно утврдување на целите на политиката?

- A2.2 Дали е стандардна практиката на министрите да извршуваат првенствена анализа и проверка на алтернативните можности за политика со цел да се утврди начинот на којшто ќе бидат обезбедени целите на политиката?
- A2.3 Дали е стандардна постапката на вршење конкретна проверка за барањето нови закони, бидејќи проблемот:
- а) може да биде решен или може да постои можност за негово решавање во рамките на постојниот закон, или
 - б) може да се реши со или без законодавно дејство (преку административни директиви, како на пример договори или преговарања и постигнување спогодба со засегнатите страни)?
- A2.4 Дали е извршена детална проверка врз предлозите за политики и можностите за политики за ново законодавство за време на процесот на изработка на политиката, со цел да се постигне усогласеност со уставните барања?
- A2.5 Дали предлозите за политики и можностите за политики за новото законодавство се детално проверени за време на процесот на изработка на политиката, со цел да се постигне усогласеност со уставните барања?
- A3. Административни барања**
- A3.1 Дали вообичаено се воспоставува, во зависност од секој нов законодавен проект, најсоодветното ниво на владеење на кое треба да се спроведе новиот план?
- A3.2 Дали вообичаено се врши проверка при воведувањето на нов законодавен проект, со цел да се утврди:
- а) дека организационата структура и административните постапки потребни да се направи нов и целосно спроведлив план, веќе се спроведени и ќе соодветствуваат на целта, или
 - б) доколку тие не постојат или се сметаат за несоодветни, потребните дополнителни барања може да се донесат на нивото коешто е неопходно за ефективно спроведување?
- A3.3 Дали вообичаено се врши проверка кај секој нов законодавен проект којшто треба да се воведе:
- а) во поглед на тоа дали постојат адекватни ресурси, особено човечки ресурси за да направат нов целосно спроводлив план, или
 - б) доколку не постојат, какви ресурси ќе треба да се обезбедат?
- A3.4 За време на проверката дали се бара посветување на особено внимание на тоа дали и на кој начин може да примени администрирањето со помош на компјутер за време на постапката на спроведување?
- A3.5 Доколку постои, дали вообичаено се проверува влијанието на употребата на компјутеризирани системи врз постапката на имплементирање (на пр. во поглед на зголемување или заштедување на трошоци или одложување на спроведувањето на планот сè до комплетирањето на компјутеризирани системи и на следствената обука)?

A4. Проверка на влијанието

Трошоци и економско влијание

- A4.1 Дали се создадени прописи за насочување на трошоците за проверка во поглед на нови законодавни проекти?

- A4.2 Дали прописите ги утврдуваат видовите на законодавни проекти за кои соодветствува оценување на трошоците и укажуваат на случаите каде тоа треба да биде спроведено?
- A4.3 Дали биле воведени формални постапки за проценување на влијанието врз владиниот буџет врз новите законодавни проекти, во поглед на капитални и повратни трошоци, а особено лични и организациони трошоци?
- A4.4 Дали биле воведени формални постапки за проценување на влијанието врз буџетот на други владини органи (како на пример, на локалната самоуправа или на покраинските органи) кај новите законодавни проекти?
- A4.5 Дали според прописите се бара проценката на трошоците да опфаќа проценка на:
- а) финансиското влијание врз телата од приватниот сектор врз кои може да влијаат нови законодавни проекти, особено во поглед на зголемување на административните и капиталните трошоци, како и
 - б) индиректното финансиско влијание на новото законодавство врз приватниот сектор, на пр. стратегии за инвестирање и можни намалувања на данокот?
- A4.6 Дали прописите:
- а) бараат проценката на трошоците да опфаќа проценка на влијанието на предложениот план врз зголемените социјални давачки во општата заедница;
 - б) даваат насоки во поглед на критериумите кои треба да се применат со цел да се утврди дали ваквото зголемување ќе биде прифатливо или ќе доведе до неочекувани промени во јавното однесување;
 - в) ќе бараат процена на краткорочните и долгорочните последици од новите закони за вработување?
- A4.7 Дали се започнати постапки за да ѝ се овозможи на Владата, со *ex post* оценка, да открие дали биле реални планираните трошоци?

Ефикасност

- A4.8 Дали прописите бараат проверки со цел да се процени дали предложената правна шема ќе доведе до постигнување на целите?
- A4.9 На пример, дали проверката се врши за да се утврди:
- а) дека со шемата ќе се постигнат целите со минимум трошоци,
 - б) дека може да настанат спротивни ефекти или неочекувани и несакани последици?
- A4.10 Дали оваа проверка го опфаќа подготвувањето извештај за очекуваните придобивки од новото законодавство (вклучувајќи соодветни квантитативни податоци), а особено недостатоците на постојниот закон и начин на којшто новиот план ќе придонесе кон подобрување на ситуацијата?

Применливост

- A4.11 Дали со прописите се наложуваат проверки со цел да се процени дали предложената правна шема ќе доведе до постигнување на целите?
- а) дали се добиваат очекуваните придобивки, и б) дали се одговара на оперативните потреби на управата која го врши спроведувањето?
- A4.12 Дали проверката опфаќа испитување на веројатноста планот да доведе до воспоставување на непотребна, односно претерана бирократија или до примена на непотребни и сложени административни постапки?

- A4.13 Дали проверката опфаќа испитување на веројатноста управувањето со планот да го преоптовари приватниот сектор со непотребни или со претерано сложени постапки (на пр. да се добие службено овластување) или изработка на усогласени аранжмани?
- A4.14 Дали при проверката се оценува дали планот ќе наложи барања до јавната администрација или приватниот сектор кои нема да бидат економични, на пример од економски аспект, барања кои ќе бидат диспропорционални со очекуваните придобивки?
- A4.15 Дали проверката опфаќа оценување на можното влијание на планот врз оние за кои е директно наменет и индиректно за трети страни во поглед на дополнителни трошоци или ограничувања, исклучување на придобивките или личните и економски можности?
- A4.16 Дали проверката опфаќа испитување на тоа дали планот ќе води кон коруптивно однесување во администрацијата (на пр. незаконско плаќање на службениците со цел добивање дозволи)?
- A4.17 Дали проверката опфаќа проценка на веројатноста планот да биде прифатен во јавноста кога ќе стане употреблив, како и можниот одговор на јавноста или реакции во поглед на промените во однесувањето (очекувани и неочекувани)?

Спроведување

- A4.18 Дали треба да се посвети посебно внимание врз методите според кои ќе се обезбеди усогласеност со законодавството и одредувањето на:
- а) правните прописи кои ќе се бараат со цел да се осигури ефективно спроведување на правниот план, и
 - б) човечките, институционалните и финансиските ресурси кои ќе бидат потребни за спроведување на избраниот метод на извршување?
- A4.19 Дали треба да се изврши посебна проверка со цел да се процени дали предложените методи за обезбедување усогласеност, за засилување на правниот план и за пресудите по расправите, ќе бидат ефективни, фер, конзистентни и отворени при нивно извршување?
- A4.20 Дали треба да се изврши посебна проверка со цел да се утврди дека усогласеноста, стапувањето во сила и предложените методи на донесување на судски пресуди може да управуваат со довербата и со соработката меѓу засегнатите страни, како и тоа дека се наоѓаат во рамките на нивната надлежност?

Б. ОРГАНИЗИРАЊЕ НА ИЗРАБОТКАТА НА ЗАКОНИ

Б1. Регулаторна рамка

- Б1.1 Дали постојат прописи за постапките и барањата кои треба да се следат за време на изработката на законите? Дали биле прегледани од почетокот транзицијата?
- Б1.2 Дали сите овие прописи се опфатени заедно во еден правен инструмент (на пр. законодавство, директива или прирачник) којшто се употребува од страна на сите изработувачи на закони?
- Б1.3 Дали овие прописи препишуваат стандардни постапки кои треба да се следат во процесот на изработка и стандардни барања во поглед на формата, форматот, стилот на изработка и процесот на законодавството?
- Б1.4 Дали постои владино тело (на пр. министер) кое е одговорно за изработка и ажурирање на овие постапки и барања, како и за осигурување на тоа дека стандардите кои се поставени од нивна страна се следат од страна на изработувачите на закони во поединечните министерства?

- Б1.5 Дали за овие цели се користат или се изработуваат регулаторни контролни листи?
- Б1.6 Дали постои некој законодавен или судски орган којшто е надлежен за испитување на редовноста во следењето на стандардите при изработката на законите?
- Б1.7 Дали постои едно владино тело (на пр. премиерот) надлежен за надгледување на правната рамка и/или за координирање на програмата со активности за изработка кои се вршат од страна на министерствата?

Б2. Стручен кадар за изработка

- Б2.1 Дали изработката на закони е признаена како експертска и правна вештина којашто е повремено потребна за секое министерство и која наложува експертска стручност, стекната преку обука и искуство?
- Б2.2 Дали секое владино тело, кое е одговорно за изработка на закони (на пр. министерство) располагаат со, или имаат пристап до, доволен број искусни изработувачи на закон кои одговараат на нивните потреби?
- Б2.3 Дали парламентот располага со, или има пристап до доволен број на искусни изработувачи на закони, кои ќе одговорат на потребите за изработување на закон, или оние кои припаѓаат на нивните комисии или членови, во започнувањето на изработката на закон или во изработувањето измени и дополнувања на предлог-законите?
- Б2.4 Дали финансирањето на изработката би било поедноставно доколку министерските буџети обезбедуваат конкретни средства за вработување на изработувачи на закони?
- Б2.5 Дали се преземаат чекори за да се осигури дека кадрите кои се ангажирани во постапката на изработка на закони, го имаат потребно искуство и обука за спроведување на задачите кои им се наложуваат?
- Б2.6 Дали постои предност ако, во владините услови и околности се даваат посебни признанија на одредени вештини и стручност кои се бараат од изработувачите на закони? На пример, дали постојат можности изработувачите на закони да бидат унапредени или да напреднуваат во тој поглед?
- Б2.7 Дали службениците способни за изработка на закони се ангажираат при формална изработка на закон и периодично се оценуваат (на пр. преку оценка на работата)?
- Б2.8 Дали оние од кои може да се очекува да бидат ангажирани при изработка на закон, подлежат на основна обука за специјализирани вештини кои се потребни при изработката на закон?
- Б2.9 Дали обуката им овозможува на изработувачите на закони повремено да ги надградуваат нивните вештини?
- Б2.10 Дали овие договори им овозможуваат на оние кои стекнуваат искуство, или оние со ограничено искуство, да работат со или под надлежност на службеници кои имаат поголемо искуство во изработка на закони?
- Б2.11 Дали постои стандардизирана политика во однос на тоа кога консултантите или други експерти од надворешната владина служба може да бидат вработени за изработка на закони? Дали редовно се анализираат трошоците и приходите при ангажирање на вакви лица наместо редовно оценуваните изработувачи во рамките на министерствата?
- Б2.12 Дали се преземаат чекори за да се осигури дека овие консултанти или експерти се стручни изработувачи на закони, и со нивните знаења одговараат на барањата и стандардите за подготовка на закони?

- Б2.13 Дали квалитетот на работата на изработувачите на закони (во рамките на министерствата или надвор од нив) подлежи на надзор од страна на виш службеник во министерството? На пример, дали посебните нацрт-закони се проверуваат за да се откријат можни грешки при изработката пред министерството да ги смета за завршени?
- Б2.14 Дали изработувачите на закони, кои припаѓаат на министерствата се достапни за парламентарните или слични комисии, за да ги објаснат или појаснат законите кои ги засегаат изработувачите? Дали за нивната достапност им се соопштува на овие тела?

Б3. *Инструменти за проверка на нацрт-закони*

- Б3.1 Дали се употребуваат или се развиваат формални инструменти за помош при оценувањето на нацрт-законите (на пр. контролни листи кои се однесуваат на главната содржина или на стандардите за квалитет)?
- Б3.2 Дали постои некое владино тело кое е одговорно за испитување на искуството од други земји во систематската употреба на проверки на изработката и за развивање соодветни инструменти за локална употреба?
- Б3.3 Дали конкретно се применуваат или се разгледува можноста за примена на моделирање, алгоритми, дијаграми за текот на работата, или анализи на критичните патеки при подготовката на законодавството?
- Б3.4 Дали постојат формални насоки за употребата на законите од други земји како модел за изработувачите на политики или како законодавни преседани за изработувачите на закони?

Б4. *Употреба на компјутерска технологија*

- Б4.1 Дали целосната употреба на компјутерска технологија во процесот на изработка е составен дел на владината политика?
- Б4.2 Дали секој изработувач на закони има пристап до персонален компјутер, наменет единствено за негова/нејзина лична употреба така што нацрт-законите би можеле да бидат изработени директно на компјутери?
- Б4.3 Дали сите изработувачи на закони се служат со истите пакети за обработка на текстови? Дали постојат стандардна апликација или чекори кои може да се преземат за развивање на една апликација, којашто би била наменета единствено за изработка на закони?
- Б4.4 Дали постои или се наоѓа во процес на развивање, официјална, компјутеризирана база на податоци од актуелното законодавство, до која изработувачите на закон може да имаат Интернет-пристап заради пребарување закони кои биле под влијание на измените, или заради постари закони?
- Б4.5 Во отсуство на официјална база на податоци, дали изработувачите на закони имаат Интернет-пристап до базата на податоци од законите во рамките на надлежните министерства?
- Б4.6 Дали при печатењето во рамките на Владата се употребува современа компјутеризирана опрема за издаваштво?
- Б4.7 Дали е технички возможно изработувачите на закони да овозможат печатење на законодавниот текст изработен во одредена форма (на пр. на дискета или на Интернет), без можност за дополнително внесување измени во законите?

Б5. Консултативни постапки

- Б5.1 Дали се изработени прописи според кои се утврдуваат:
- а) стандардните постапки според кои се вршат консултации со засегнатите страни, информациите кои се даваат на овие луѓе, како и начинот на кој и временската рамка во која се даваат или се разгледуваат одредени одговори;
 - б) како ваквите консултации стануваат ефективни, фер и отворени; и
 - в) како се врши надзор врз усогласувањето со консултативните постапки и како стапуваат во сила во случаите кога тие се задолжителни?
- Б5.2 Дали се склучени формални договори, кои треба да ѝ овозможат на широката јавност да дискутира за правните предлози или за нацрт-законите, конкретно во кои се пропишува начинот на кој ќе се привлече вниманието на јавноста врз законодавните предлози, како и начинот на кој нивните одговори ќе бидат побарани, извршени или разгледувани?
- Б5.3 Дали се врши обраќање до постојаните или привремените советодавни групи да дадат поддршка при развојот на нов закон околу одредени предмети?
- Б5.4 Дали биле извршени формални аранжмани за да овозможат следење на консултативните постапки во поглед на законите за кои парламентот дава иницијатива?
- Б5.5 Дали со прописите се утврдува дека образложенијата поднесени до Советот на министри и до Парламентот мора да содржат извештај за телата со кои се вршела консултација за време на процесот на изработка?

В. В. ИЗРАБОТКА НА ПРИМАРНО ЗАКОНОДАВСТВО

В1. В1. Законодавна програма и распореди

- В1.1 Дали Владата (преку Советот на министри) одобрува формална програма на закони кои ќе се разгледуваат на следните парламентарни седници?
- В1.2 Дали во Владата постои формална постапка (разгледување од страна на комитетот на Советот на министри) за решавање, врз основа на барањата од страна на министрите, на кои законодавни проекти треба да се даде приоритет во следната законодавна програма?
- В1.3 Дали Владата утврдува годишен распоред за определување законодавни приоритети, како и одобрување на следната законодавна програма?
- В1.4 Дали со законодавната програма се утврдуваат законодавните приоритети на Владата за следните парламентарни седници, кои не би се одржале единствено во случај на вонредна состојба?
- В1.5 Дали оваа програма опфаќа доволно долг период (најмалку една година) за да им овозможи на засегнатите министерства ефективно да ја испланираат изработката на нивното законодавство?
- В1.6 Дали Владата колективно (преку Советот на министри) ги прифаќа или потврдува целите на политиката за секој нов законодавен проект пред да се започне со процесот на изработка?
- В1.7 Дали се утврдува општ распоред при подготовката на законски предлози во законодавната програма? Дали нивното спроведување е централно координирано, а усогласеноста под централен надзор?
- В1.8 Дали секој предлог-закон е изработен во министерство за кое министерот надлежен за комплетирање на изработката на законот, дал формална согласност?

- V1.9 Дали секој изработен предлог-закон треба да биде поднесен до Владата и да биде колективно одобрен од страна на Владата (или од страна на Советот на министри) пред да биде ставен на разгледување во Парламентот?
- V1.10 Дали се врши формална споредба (од страна на Комитет од Советот на министри) помеѓу политичките цели, како што првенствено било одобрено и конечниот нацрт-закон, за да се одреди нивната усогласеност, пред нацрт-законот да биде одобрен од страна на Владата?
- V1.11 Дали секој предлог-закон се поднесува до Советот на министри заедно со материјал којшто содржи детални објаснувања (образложение) којшто ги прикажува законодавните цели и механизми кои се применуваат и укажуваат на проверките кои биле спроведени (видете дел А и Е од оваа контролна листа) и резултатите кои произлегле од нив?
- V1.12 Дали за временскиот период на предлог-законот ставен на разгледување во Парламентот, се решава колективно од страна на Владата (Советот на министри)?
- V1.13 Дали Владата му доделува на Парламентот известување за да се стават на разгледување одредени предлог-закони кои ќе му овозможат на Парламентот да врши ефективна распределба на законските обврски?
- V1.14 Дали лицата се одговорни да стават на разгледување одреден предлог-закон во Парламентот, во име на Владата и таму да го презентираат и да го одбранат, заедно со целосни инструкции за законодавните цели и планови?
- V1.15 Дали постојат соодветни аранжмани преку кои им се овозможува на изработувачите на предлог-законот да ги обезбедат за овие лица потребните резимеа за разгледување на изработката пред и за време на разгледувањето во парламентот?**V2. Процес на изработка**
- V2.1 Дали постојат јасно дефинирани договори во рамките на министерствата за избирање и назначување на изработувачите на закони, кои ќе бидат одговорни за изработување на предлог-законите на министерството?
- V2.2 За време на подготовката на предлог-закон којшто се однесува на широко или комплексно прашање, дали е потребно да се ангажираат службеници со посебна стручност во поглед на главниот предмет, како и службеници кои специјализирале во изработка на закони (на пр. преку создавање „тим одговорен за изработка на предлог-закони“ во рамките на надлежното министерство или преку некои други средства)?
- V2.3 Дали постојат јасни насоки (во кои спаѓаат инструкции за дозволените трошоци) да укажат кога посебните министерства може да ангажираат луѓе надвор од министерствата, а особено надвор од Владата, при изградбата на тим за изработка на предлог-закони?
- V2.4 Дали е утврден распоред во министерството за изработување предлог за донесување закон? Особено, дали се зема предвид времето потребно за изработка, разгледување и консултирање за бројот на нацрт-закони кои може да бидат потребни за конкретното законодавство?
- V2.5 Вообичаено во праксата, тимот задолжен за изработување предлози за донесување закони, ги разработува целите, методологијата и планот за новите закони, а особено за решавање на некои проблеми на оперативно ниво, *пред* да се започне со систематска работа при изработката на текстот од предлог-законот?
- V2.6 По определувањето на целите, методологијата и планот, дали на изработувачот на законот му е доделена целосна одговорност за подготвување на текстот од предлог-

законот, којшто треба да биде разгледан од страна на тимот задолжен за изработка на предлог-законот или од страна на службениците во министерството?

- V2.7 Дали постојат јасни насоки (како и насоки за дозволено трошење) да укажат на тоа кога, во која фаза и со кои средства, тимот за изработка на предлог-закон може или мора да ги провери другите законодавни содржини?
- V2.8 Дали постојат јасни насоки за тоа кога и од чија страна може или мора да се бараат забелешки од страна на заинтересираните групи или експертите надвор од Владата, во поглед на изработката на предлог-законите? Дали овие насоки бараат поставување на временска рамка во која се даваат бараните коментари?
- V2.9 Дали постојат јасни насоки за тоа во кои околности текстот од изработката на предлог-закон се смета за доверлив во Владата, како и за тоа кој и во кои услови може да овластува лица надвор од Владата, да даваат мислења за нацрт-законот, пред да биде ставен на разгледување во Парламентот?
- V2.10 Дали се објавени стандардни насоки за тоа кој е одговорен за проучување на текстот од нацрт-законите со цел да се откријат можни грешки во содржината, презентирањето или печатењето? На пример, дали е појаснето кој е одговорен за читањето на корекциите на сите верзии од предлог-законот, вклучувајќи ја и онаа која е конечно одобрена од страна на Парламентот?
- V2.11 Дали постои постапка според која Парламентот или политичките групи во Парламентот може да ја разгледуваат и да даваат забелешки за (а) политиката и законодавниот план на предлог-законот и/или (б) формата, структурата или самата изработка на предлог-законот пред да биде формално ставен на разгледување во Парламентот?

V3. Разгледување на примарното законодавство во рамките на Парламентот

- V3.1 Дали пратениците располагаат со доволно време за да ја проучат содржината на предлог-законот и да се консултираат со заинтересираните страни пред тој првенствено да биде разгледан во рамките на Парламентот? Дали со деловникот во Парламентот се обезбедуваат услови во тој поглед?
- V3.2 Дали се соодветни информациите, кои содржат објаснувања (пр. појаснувања) придружени со предлог-закон кога се ставаат на разгледување во Парламентот? Дали се утврдени насоки во поглед на неговата содржина и за оние кои се одговорни за неговата изработка?
- V3.3 Дали образложенијата се објавуваат или се ставаат на располагање на целата јавност (за проучување на предлог-законот или откако законот ќе стапи во сила)?
- V3.4 Дали на пратениците им е овозможено правно советување и соработка (на пр. од страна на секретаријатот) со цел да им се овозможи ефективно проучување на предлог-законот во рамките на Парламентот, а особено во поглед на постојната содржина и грешките во законот кои треба да се исправат или да се изменат со предлог-законот?
- V3.5 Дали правилата на постапката во Парламентот му овозможуваат на Парламентот да зема евиденција од службениците во министерствата, надворешните експерти или информираната јавност кога се разгледува некој предлог-закон?
- V3.6 Дали на пратениците им се обезбедува помош и совети при изработка на закон (на пр. од страна на секретаријатот) со кои се дава поддршка при изработката на измени и дополнувања или предлог-закони кои треба да се стават на разгледување во Парламентот?

- V3.7 Кога од страна на Владата се предлагаат измени и дополнувања на предлог-законите, дали постојат соодветни аранжмани со кои ќе се осигури дека изработката на измените и дополнувањата соодветствува со целите и јазикот на предлог-законот?
- V3.8 Дали со деловникот во Парламентот се утврдуваат временските рамки до кога треба да се изврши известување за измените на владините предлог-закони пред тие да бидат ставени на разгледување во Парламентот? Дали тоа е доволно за да им се овозможи на Владата и на пратениците да ги проучат последиците од измените?
- V3.9 Дали деловникот ѝ овозможуваат на Владата соодветни услови за проучување на предлог-законите и измените предложени од страна на пратениците и формално давање извештај во Парламентот?
- V3.10 Доколку Парламентот стави сам на разгледување предлог-закон, дали постојат одредени формални постапки со цел да се осигури дека Парламентот е свесен за нив при изработката на предлог-законот, како на пример, финансиски и оперативни ограничувања врз Владата којашто треба да го земе предвид секое законодавно дејство?
- V3.11 Дали постојат формални механизми каде предлог-законите или измените на законот, ставени на разгледување од страна на Парламентот може да бидат предмет на проценка на нивното влијание, слични на оние кои биле применети од страна на Владата врз оригиналниот предлог-закон?
- V3.12 Дали е вообичаена практиката, службениците од министерството кое ја врши изработката (како на пример изработувачите на закон) да вршат надзор врз развојот на нивниот предлог-закон во Парламентот?
- V3.13 Доколку Владата заклучи дека предлог-законот или амандман од Парламентот, што тековно се разгледуваат во Парламентот треба да бидат изменети, дали деловникот во Парламентот му овозможуваат на министерството кое ја врши изработката, да предложи своја измена на законот?

V4. Формалности

- V4.1 Дали предлог-законите со кои се вршат измени врз постојното законодавство, веднаш ги посочуваат точните места каде се извршени измени врз законодавството, и дали тие прецизно ги одредуваат условите за измени? Пред сè, дали измените на законодавството се вршат како специфични измени или надополнувања на текстот, или пак бришења од *текстот* од тоа законодавство?
- V4.2 Дали се утврдени правила за тоа како треба да се врши справување со законодавните одредби кои имаат финансиски последици (на пр. за расходи или оданочување)?
- V4.3 Дали се утврдени законски правила за одредување на тоа *кога* законодавството стапува во сила, доколку не е предвидено во самото законодавството?
- V4.4 Дали се утврдени законски правила со кои се регулира примената на наредбите од страна на Владата со цел законите да стапат во сила, како и начините на кои ова овластување може да се спроведува?
- V4.5 Дали се утврдени законски правила со кои се пропишува автоматското исклучување на законот од употреба, доколку не стапи во сила во рамките на одреден период?

Г. ИЗРАБОТКА НА СЕКУНДАРНО ЗАКОНОДАВСТВО

Г1. Орган надлежен за изработка на секундарно законодавство

- Г1.1 Дали постојат одредени цели или прашања каде треба или не треба да се примени секундарното законодавство со цел да се спроведе примарното законодавство? Дали

со прописите се предвидува дека прашањата кои може да имаат суштинска или спорна политичка содржина, може да се решаваат преку примарното законодавство?

- Г1.2 Кога секундарното законодавство е потребно за спроведување на примарното законодавство, дали е вообичаена практиката да му се додели тоа овластување, и во примарното законодавство да се наведе телото на кое му било доделено тоа овластување?
- Г1.3 Дали општото право поставува граници или услови за спроведување на овластувањето од страна на владините тела при изработката на секундарно законодавство?
- Г1.4 Дали е вообичаена практиката примарното законодавство да поставува граници врз спроведувањето на секундарната моќ на донесување закони (на пр. со ограничување на нивната употреба за конкретно дефинирани цели)? Дали со примарното законодавство се утврдуваат задолжителните постапки со кои треба да постои усогласеност при донесувањето на секундарното законодавство (на пр. во поглед на разгледувањето)?
- Г1.5 Дали е стандардна практиката за време на изработката на примарното законодавство да се врши проверка со цел да се утврди дали е поставено соодветно тело кое ќе овозможи донесување на секундарно законодавство од кое може да се јави потреба?
- Г1.6 Дали се вршат проверки за време на изработката на примарното законодавство со цел да се утврди дека доделувањето овластување за донесување на секундарното законодавство е уставно?
- Г1.7 Онаму каде мора да се спроведе примарно законодавство од страна на секундарното законодавство со цел законодавниот план да стане ефективен, дали се вршат проверки со цел да се осигури дека примарното законодавство нема да стапи во сила пред целосно да се изработи секундарното законодавство?

Г2. *Изработка на секундарно законодавство*

- Г2.1 Дали со прописите се определуваат лицата кои решаваат за тоа дека секундарното законодавство мора да биде изготвено со цел спроведување на примарното законодавство, кое укажува на формалните чекори што треба да се следат при подготовка на секундарното законодавство и со кои се определува дали постојат случаи кога се бара колективна согласност од страна на Владата?
- Г2.2 Дали на истите службеници во рамките на министерството кои ја развиле политиката за примарното законодавство им било укажано на определувањето на содржината за секундарното законодавство? Дали во оваа фаза е ангажиран и изработувачот на закон?
- Г2.3 Дали изработката на секундарно законодавство во рамките на министерство, вообичаено се презема од страна на изработувачот на закон?
Дали се преземаат чекори кои би овозможиле извршување на работата, доколку е возможно, од страна на изработувачот на закони од примарното законодавство?
- Г2.4 Дали во прописите се наведуваат други владини тела (во рамките на надлежните министерства или други министерства) кои мора да бидат вклучени при разгледувањето на секундарното законодавство?
- Г2.5 Дали со прописите се утврдува барање во поглед на консултирањето со засегнатите страни или посебните заинтересирани групи?
- Г2.6 Дали во прописите се наведува за фазите на изработка на закон при учество на внатрешни и надворешни консултантани, како и начинот на кој тие ќе бидат спроведени?

- Г2.7 Дали се посветува особено внимание на тоа дали треба да биде објавено дел од секундарното законодавство кое е значајно за јавноста, пред неговата формална изработка, во определен временски рок?
- Г2.8 Дали со прописите се укажува на формалните барања кои може да се набљудуваат од страна на изработувачите на закони од секундарното законодавство, особено на бараните проверки за определување на:
- а) правните тела потребни за изработка на секундарното законодавство;
 - б) усогласеноста на содржината од предложеното законодавство со примарното законодавство, што го спроведува, и
 - в) непостоењето на неусогласеност помеѓу секундарното законодавство и некој друг закон?
- Г2.9 Дали прописите ги утврдуваат спогодбите, особено во поглед на формата и стилот, од кои треба да се раководат изработувачите на закон, при изработката на секундарното законодавство?
- Г2.10 Дали во прописите се наведуваат условите под кои секундарното законодавство мора да се поднесе за да биде одобрено од страна на Советот на министри, заедно со потребната придружна документација?
- Г2.11 Дали во прописите се наведува формалното дејство. според кое инструментот за изработка на закон станува ефективен закон (на пр. потпис од страна на министер и објавување во Службен весник)?

Г3. *Постапки по изработката на секундарно законодавство*

- Г3.1 Дали на некое тело му е доделена одговорност (колективна во рамките на Владата или во рамките на одделните министерства) за вршење на кончената проверка, по изработката на секундарното законодавство, во поглед на важноста или обликот, како и за определување на овластувањата на телото во однос на неправилните инструменти?
- Г3.2 Дали постои правно барање според кое целото секундарно законодавство треба да биде централно регистрирано и во кое се наведуваат начинот на кој треба да се одржува регистарот, лицето кое треба да биде одговорно за негово одржување и деталните податоци кои мора да бидат регистрирани?
- Г3.3 Дали некое владино тело е одговорно за составување и објавување на службен индекс или друг сличен водич за целото изготвено и спроведено секундарно законодавство, и се однесува на конкретни закони од примарното законодавство?
- Г3.4 Дали со прописите се утврдува по колкав временски период од неговата изработка, треба да се објави секундарното законодавство?
- Г3.5 Дали постои правно барање, според кое, во поглед на одредени исклучоци, секундарното законодавство мора прво да биде објавено со цел да се овозможи ефективност на законот? Доколку тоа не постои, дали се вршат законски ограничувања во поглед на употребата на секундарното законодавство пред неговото објавување?

Г4. *Парламентарно дејствување*

- Г4.1 Дали во прописите се наведува дека секундарното законодавство треба да биде испратено или соопштено на парламентот (заради содржината на политиката или контроверзната природа) и начинот на кој, како и временските рамки во кои треба да се вршат вакви известувања?

- Г4.2 Дали постојат стандардни барања во поглед на тоа кога секундарното законодавство треба да биде прифатено, односно неприфатено од страна на Парламентот?
- Г4.3 Дали со деловникот за работа се предвидува испитување или дебатирање околу секундарното законодавство по иницијатива од страна на Парламентот?
- Г4.4 Дали Парламентот има овластување да врши измени врз секундарното законодавство изготвено од страна на Владата? Дали во деловникот за работа се предвидува начинот на кој се изнесуваат и се разгледуваат ваквите законски измени, како и тоа дали оставаат простор за одговори од страна на Владата?
- Г4.5 Доколку Парламентот е овластен да даде иницијатива за секундарно законодавство, дали постојат инструменти изготвени од страна на искусни изработувачи на закон?
- Г4.6 Дали постои постапка во чиишто рамки мора до надлежното министерство да се достават инструменти кои биле предложени од страна на Парламентот, за да се протолкуваат пред Парламентот да додели одобрение? Дали постои постапка со која треба да се осигури дека трошоците и економското влијание врз законодавството се целосно земени предвид при процесот на изработка?
- Г4.7 Дали Парламентот има составено комитет за да го испитува начинот на кој се врши изготвувањето на закони? Дали според деловникот за работа на тоа тело му се доделуваат ефективни овластувања?

Д. ПОСЕБНА ПРОВЕРКА НА НАЦРТ-ЗАКОНИТЕ

Следниве проверки се спроведуваат во државите членки на ОЕЦД, за време на изработката на законодавството, со цел да се подобри неговиот квалитет на правен инструмент којшто содржи јасни, усогласени, разбирливи закони коишто може да стапат во сила. Тие може да се применуваат од страна на секој којшто е надлежен за изработка на законодавство - како примарно, така и секундарно. Следствено, треба да постојат стандардни карактеристики при процесот на изработка во рамките на Владата и Парламентот, во поглед на законодавството и предложените измени на законодавство.

Д1. Усогласеност со Уставот

- Д1.1 Дали текстовите на различните нацрти на законите (примарно или секундарно законодавство) се добро проверени за време на фазите на изработка, со цел да бидат усогласени со Уставот?
- Д1.2 На пример, дали е точно проверена усогласеноста со уставните одредби (во поглед на човековите права)?
- Д1.3 Дали Парламентот вовел формални аранжмани за да се утврди дека законските нацрти или предложените измени на закони, соодветствуваат со уставните барања?
- Д1.4 Дали со приписите се утврдува како и каде треба да се објават резултатите од оваа проверка и дејството кое треба да се преземе доколку се најде на некои проблеми?

Д2. Усогласеност со постојниот правен и законодавен систем

- Д2.1 Дали е извршена посебна проверка пред да се започне со изработката, со цел да се потврди дека новото законодавство е побарано, како и тоа дека прашањето не може да биде решено во рамките на постојниот закон или со помош на други средства за кои не се потребни законски прописи?
- Д2.2 Дали врз текстот на секој нацрт од одредено законодавство (примарно или секундарно) се врши посебна проверка од страна на изработувачите на закон за време на фазата на изработка со цел да се утврди неговата усогласеност со постојното право, правни структури и постапки?
- Д2.3 Дали се вршат формални аранжмани со цел да се провери дека:

- а) нацрт-законот е усогласен со постојните правни барања со кои се пропишуваат стандардите за животна средина, и
 - б) спроведувањето на предложените закони ќе одговарат на постојните национални стандарди во поглед на заштитата на животната средина?
- Д2.4 Дали во прописите се наведува дека изработувачите на закон ќе извршат посебни испитувања, при завршувањето на изработката на новото законодавство, со цел да се осигурат и да донесат правни одлуки за:
- а) сите одредби на постојниот закон кои мора да се укинат или да се изменат, и
 - б) преодни одредби кои треба да бидат вклучени, со цел да се осигури правен континуитет помеѓу новиот и постојниот закон?

Д3. Приближување кон правото на Европската унија

- Д3.1 Дали е изработена посебна методологија за проверка на усогласеноста на новото законодавство со правото на Европската унија?
- Д3.2 Дали со прописите се утврдуваат видовите закони (во хиерархијата на правни инструменти) кои ќе бидат предмет на оваа проверка, како и критериумите кои ќе се спроведат при проверката на усогласеноста со правото на Европската унија?
- Д3.3 Дали со прописите јасно се утврдуваат телата одговорни за прочистување на нацрт-законите кои ќе бидат предмет на проверка, и за критериумите кои ќе се применат врз овие нацрт-закони?
- Д3.4 Дали со прописите се одредува постапката која треба да се следи, доколку се смета дека законите не соодветствуваат со некои аспекти од правото на Европската унија? Дали со нив се определува надлежен орган кој треба да ја донесе конечната одлука за мерките кои треба да се преземат во поглед на нацрт-законот кој не соодветствува со правото на Европската унија?
- Д3.5 Дали во прописите се предвидува сите нацрт-закони испратени до Советот на министри задолжително да бидат придружени со извештај за извршена проверка за конкретната цел и утврдување на степенот до кој законите соодветствуваат со правото на Европската унија (потврда за усогласеност)?
- Д3.6 Дали се воведени формални аранжмани за да се осигури дека законските нацрти или измени на законот предложени од страна на Парламентот биле проверени со цел да се утврди нивната усогласеност со правото на Европската унија?

Д4. Усогласеност со други меѓународни обврски

- Д4.1 Дали се воведени формални аранжмани за конкретно да се провери усогласеноста на нацрт-законите со Европската конвенција за човекови права?
- Д4.2 Дали се воведени формални аранжмани за проверка на усогласеноста на нацрт-законите со други обврски кои произлегуваат или кои би произлегле од започнатиот договор, којшто може да влијае врз одредено прашање во рамките на законодавството (договори кои се однесуваат на прашања поврзани со животната средина, од Конвенциите на Меѓународната организација на трудот)?
- Д4.3 Дали со прописите се определуваат лицата или телата одговорни за вршење на оваа проверка? Дали тие ги утврдуваат постапките кои треба да се следат, конкретно кога настануваат неусогласености?
- Д4.4 Дали со прописите се утврдува дека сите нацрт-закони испратени до Советот на министри мора да бидат придружени со извештај за извршена проверка за конкретната цел, како и тоа дека законските прописи се усогласени со правото за договори?

Д4.5 Дали се воведени формални аранжмани за да се осигури дека законските нацрти или измени на законот предложени од страна на Парламентот биле проверени со цел да се утврди нивната усогласеност со правото за договори?

Д5. Проверки при спроведување

Д5.1 Дали изработувачите на закон вршат систематска контрола за утврдување дека нацрт-законите ги содржат сите правни одредби кои се бараат за овозможување целосно спроведување на планот и ефективно управување со него?

Д5.2 Дали се посветува посебно внимание на методите со кои ќе се овозможи усогласеност со новите закони и определувањето на правните прописи кои се неопходни за да се осигури ефективно спроведување на законодавниот план?

Д5.3 Дали треба да се изврши посебна проверка со цел да се процени дали предложените методи за обезбедување усогласеност, за засилување на правниот план и за решавањето спорови ќе бидат ефективни, праведни, конзистентни и отворени при нивното извршување?

Д5.4 Дали треба да се изврши посебна проверка со цел да се утврди дека усогласеноста, стапувањето во сила и методите на донесување судски одлуки може да управуваат со довербата и соработката со засегнатите страни, како и тоа дека се наоѓаат во рамките на нивната надлежност?

Д5.5 Дали од изработувачите на закони се бара да вршат детална проверка за да се утврди дека јазикот којшто се употребува во законодавството ја олеснува работата на судовите при споровите, и решавањето на споровите кои произлегуваат од законодавниот план?

Д5.6 Дали треба да се изврши посебна проверка за да се определат човечките, институционалните и финансиските ресурси, потребни за спроведување на нацрт-законот, степенот до кој ресурсите ќе мора да се подобрат и начинот на кој тоа ќе се постигне?

Д5.7 Дали се извршени формални аранжмани со цел да се осигури дека оваа проверка се врши и во поглед на законите за кои Парламентот дал иницијатива, или измените во законодавството, за кои може да постои иницијатива од страна на Владата или на Парламентот?

Д5.8 Дали во прописите се наведува дека образложенијата доставени до Советот на министри и Парламентот треба да содржат формално известување за извршената проверка?

Д6. Проверки на правната форма, јасноста и разбирливоста

Д6.1 Дали во прописите се наведуваат стандардните форми кои треба да се следат од страна на изработувачите на закон при изработувањето на законите, особено во поглед на:

- а) формата на инструментите од примарното или секундарното законодавство (обезбедување на титули, начин на набројување на инструментите, како и поделба и набројување на внатрешните отсеци);
- б) отворање и затворање и технички одредби во поглед на целите, постапката и примената;
- в) определување на одреден вид законски одредби (оние кои се однесуваат на засилување, укинување или измена на други закони, преодни одредби);
- г) форми кои треба да се користат за одредени видови на законски одредби (казнени одредби, решенија за измена или укинување); и

- д) позадина и начин на печатење?
- Д6.2 Дали со прописите се предвидува следење на стандардните процеси на изработка кои треба да се почитуваат при составувањето на законодавен текст (на пр. правна структура, стил на пишување, терминологија, дефиниции, усогласеност и избегнување на двосмисленост)?
- Д6.3 Дали се извршени формални договори за да се осигури дека изработувачите на закони во Владата и Парламентот имаат усвоено стандардизирани форми и следат униформирани стандарди при изработка на закон?
- Д6.4 Дали Владата воспоставила формална политика, според која законите мора:
- а) да бидат изготвени на начин на кој ќе бидат полесно разбрани и со кој ќе се овозможи поедноставна работа;
 - б) да бидат јасни во поглед на содржината;
 - в) да не содржат непотребни правни термини; и
 - г) да бидат напишани на јазик кој е во стандардна употреба од страна на јавноста на која се однесуваат законите?
- Д6.5 Дали се извршени формални аранжмани за вршење на систематска проверка за да се утврди дека сите нови закони ги исполнуваат овие стандарди?
- Д6.6 Дали изработувачите на закон се поттикнати да ги прифатат конвенциите за изработка, кои се посебно креирани за спроведување на овие цели?
- Д6.7 Дали на некое тело му било доделена одговорност за определување на начинот на кој квалитетот при изработката на законите би можел да се подобри, со цел да се зголеми пристапот до законите?

Д7. Проверки по завршената изработка

Разработката на предлог за политика при процесот на изработка може да резултира со законодавен план којшто опфаќа поширок спектар на прашања, или кој предвидува покомплексни аранжмани, од оние кои првенствено биле предвидени. Во овие услови, по завршувањето на изработката може да соодветствува вршењето на второстепени проверки на политиката. Тие проверки може да бидат потребни со цел комплетирање на образложението кое вообичаено го придружува примарното законодавство.

Конкретно, постои можност ваквите проверки да се разгледуваат порано како резултат на следниве елементи од контролната листа:

1. административни барања А3.2-32. трошоци и економски ефекти: А4.3-5
3. ефикасност: А4.9
4. применливост: А4.11-16
5. спроведување: А4.19-20

- Д7.1 Дали во прописите се наведува кога финалните нацрт-закони (на пр. нацрт-закони кои може да имаат значајни општествени и економски ефекти) ќе бидат предмет на проверки пред да бидат усвоени од страна на Советот на министри и доставени до Парламентот?
- Д7.2 Дали овие постапки се извршуваат со цел да ги упатат нацрт-законите до телото надлежно за вршење на проверките со цел заклучоците да бидат земени предвид од страна на изработувачот на законот при разгледувањето на нацрт-законот?

Ѓ. ОБЈАВУВАЊЕ НА ЗАКОНИТЕ

Ѓ1. Правни извори

- Ѓ1.1 Дали постои службен весник (*Службен/Национален весник*) каде се објавуваат оригиналните службени текстови од законодавството, вклучувајќи ги и предлог-законите?
- Ѓ1.2 Дали прописите наложуваат актите од примарното и секундарното законодавство да се објавуваат во овој весник веднаш по нивното донесување?
- Ѓ1.3 Дали прописите наложуваат сите акти од примарното и секундарното законодавство да се објавуваат во годишни тиражи?
- Ѓ1.4 Дали е воспоставен централен регистар или систем за регистрирање на сите акти од примарното и секундарното законодавство, со што би се овозможило креирање и одржување на една комплетна архива?
- Ѓ1.5 Доколку од страна на Владата е предвидена или се разгледува електронска база на податоци од законодавството:
- а) дали се преземени чекори со цел да се осигури дека формата на законот може да се прогласи за автентична од страна на државата, и
 - б) дали на правниците, судиите, јавноста и владините функционери ќе им биде овозможен електронски пристап?
- Ѓ1.6 Дали прописите налагаат утврдување на примарно и секундарно законодавство (каде ќе бидат опфатени сите закони во сила со датумот на нивното објавување), кои треба да бидат изготвени и објавени во исто време?
- Ѓ1.7 Дали постојат аранжмани со чија помош сите закони, кои се целосно изменети, може да бидат повторно издадени во автентична форма?
- Ѓ1.8 Дали постои барање за објавување во редовни интервали, официјален, ажуриран индекс од законодавството во сила којшто укажува на тоа каде, кога и како биле изменети постарите закони?
- Ѓ1.9 Дали од секое министерство се бара одржување на вкупниот број закони од актуелното законодавство, кои спаѓаат во доменот на нивната надлежност?
- Ѓ1.10 Дали на секое министерство му се овозможува пристап до сите закони во сила? Конкретно дали сите изработувачи на закони вообичаено имаат пристап до целото законодавство?
- Ѓ1.11 Дали сите закони се чуваат на места до кои им е овозможен пристап на правниците и пошироката јавност? Дали постои пристап до фондови кои ќе овозможат добро одржување на овие колекции на закони?
- Ѓ1.12 Дали правниците и приватните претпријатија имаат лесен пристап до целото законодавство во сила? Дали се достапни копии од поединечни инструменти кои се веднаш достапни во целата земја, по цена која јавноста може да си ја дозволи?
- Ѓ1.13 Дали Владата утврдила, или пак на некое тело или тела му/им ја назначила одговорноста за:
- а) разгледување на состојбата на тековното законодавство (со цел донесување предлози за укинување на законите кои се застарени и ја изгубиле својата ефективност), и
 - б) изготвување и објавување во редовни интервали, и јакнење на примарното и/или секундарното законодавство, кои актуелно се во сила?

Ѓ2. Објавување на законите

- Ѓ2.1 Дали во прописите се наведува временски рок во кој треба да се објават предлог-законите од страна на Владата или иницијативите од страна на пратениците, пред да бидат воведени во Парламентот?
- Ѓ2.2 Дали со прописите се наведуваат фазите во процесот на изработка во кој треба да се објави предлог-закон; дали се наведува кога тој ќе стане достапен за јавноста (за да може да се купи), со што неговите примероци ќе бидат *бесплатно* доставувани?
- Ѓ2.3 Дали со прописите се укажува на буџетот (од Владата, поединечните министерства, Парламентот) со кој ќе се покријат трошоците за печатење и објавување на законите?
- Ѓ2.4 Дали со прописите се разјаснува кој е надлежен за вршење на измените на законодавниот текст по неговото изготвување, но пред конечното објавување, и во кои услови ќе се врши тоа (на пр. исправање на грешките при печатењето)?
- Ѓ2.5 Дали со прописите се утврдува за колкав временски интервал законите ќе бидат официјално објавени по нивното изготвување или донесување, и исклучителните услови во кои тие може да стапат во сила пред нивното објавување?

АНЕКС 1- Поимник

измена на законите: закони кои го менуваат ефектот на постојното законодавство, било преку нивна измена или укинување, било преку додавање или замена на нови одредби

добрближување на законодавството: процесот на хармонизирање на содржината од постојното законодавство со барањата на правото на Европската унија

предлог-закон: нацрт-законот од примарното законодавство во форма која ќе биде разгледувана од страна на Парламентот

јакнење: процесот на изработка на целосна и кохерентна збирка на закони, или законски правила по одреден предмет, во организирана форма

ex ante оценка: процесот на квалитативно оценување на елемент од предложеното законодавство пред да се донесе конечна одлука за негово усвојување

изработувач на закон: лице (владин функционер или консултант по договор) ангажиран за време на изработувањето на нов законодавен текст

изработка на закон: процесот на преобразување на новата политика во правни законски правила, во советодавна правна форма и стил, пред чинот на изработка на закон

законодавство: писмен акт изготвен од страна на Парламентот, Владата или некое друго тело кое има овластување (обично предвидено со Устав) да издава правни инструменти

примарно законодавство: законодавство изготвено до страна на Парламентот (или тело на кое државата му ја доделила надлежноста за изработка на закони)

регулаторна рамка: стандардните прописи (како што е утврдено со закон) за подготовка на закони, вклучувајќи ги сите правни барања во поглед на стандардните постапки кои треба да се следат, како и во поглед на формата и стилот во кои се изработува законот

пропис: дел од групата на правни инструменти кои може да бидат изготвени од страна на Парламентот, Владата или јавната администрација, со цел да се влијае врз однесувањето (инструменти за изработка на закони, како на пример од примарното или секундарното законодавство, незаконодавни инструменти како што е случајот со циркулари, насоки, упатства или инструкции)

управување со регулаторната рамка: систематско управување со процесите на развој, изработка и донесување на нови закони

секундарно законодавство: нормативни инструменти (уредби, директиви, прописи, правила, наредби) донесени од страна на Владата или друго извршно тело кому му е доделено овластување да издава вакви инструменти со цел спроведување на секундарното законодавство

проверка: постапка за проучување на предлогот за политика или нацрт-закон со цел да се утврди дали тие се во согласност со потребните стандарди или бараниот квалитет

АНЕКС 2-ОЕЦД Референтна контролна листа за регулаторно донесување одлуки

Препорака од страна на Советот на ОЕЦД, усвоена на 9 Март 1995

Следниве десет прашања за регулаторните одлуки ги отсликуваат начелата на добро донесување одлуки кои се применуваат во државите членки на ОЕЦД, со цел подобрување на ефективността и ефикасноста на владините прописи преку унапредување на правните и вистинските основи за прописите, со разјаснување на мислења, помош од страна на службениците при донесување подобри одлуки и воспоставување на поредовен и попредвидлив процес на донесување одлуки, идентификување на постојните прописи кои се застарени или непотребни, и поголема транспарентност на владините постапки. Сепак, тие треба да се применуваат во рамките на систем со пошироко управување со регулаторна рамка кој опфаќа елементи како на пример собирање и анализа на податоци, консултативна постапка и систематска проценка на постојните прописи. 1. Дали проблемот е соодветно дефиниран?

Проблемот кој треба да се реши треба да биде точно определен, при што ќе биде дадена јасна слика на неговата природа и големина и ќе се објасни причината за неговото настанување (мотивот на зафатените страни).

2. Дали владината активност е оправдана?

Владината интервенција треба да се засновува на цврсти докази дека владината активност е оправдана, со оглед на природата на проблемот, можните придобивки и цената на дејството (засновано на реална оценка на владината ефективност), како и споредните механизми за соочување со проблемот.

3. Дали регулаторната активност е најдобар начин за владино дејствување?

Прописите треба да содржат, во почетната фаза на регулаторниот процес, споредба на најразновидни регулаторни и нерегулаторни политички инструменти, при што ќе бидат земени предвид прашања во поглед на трошоците, придобивките, ефектите и административните барања.

4. Дали постои правна основа за прописите?

Регулаторните постапки треба да бидат структурирани на начин на којшто сите регулаторни одлуки строго ќе го почитуваат „владеењето на право“, што значи дека одговорноста треба да биде јасно дефинирана, со цел да се осигури дека сите прописи се одобрени од страна на прописи на повисоко ниво и се усогласени со обврските кои произлегуваат од договорите и ги почитуваат соодветните правни начела како на пример сигурноста, пропорционалноста, и применливоста на процедуралните барања.

5. Кое е најсоодветно ниво (или нивоа) на владеење за оваа активност?

Регулаторите треба да го изберат најсоодветното ниво на владино дејство, или доколку постојат повеќе нивоа, треба да создадат ефективни системи за координација на тие нивоа.

6. Дали придобивките од прописите ги оправдуваат средствата?

Регулаторите треба да ги проценат вкупните очекувани трошоци и придобивки од секој регулаторен предлог и можните алтернативни решенија, а проценките треба да бидат прикажани во соодветен формат до носителите на одлуки. Средствата од владиното дејство треба да бидат оправдани со придобивките пред да се преземе некакво дејство.

7. Дали постои транспарентност при спроведувањето на активноста во општеството?

Се додека дистрибутивните и капиталните вредности не се под влијание на владиното дејство, регулаторите треба да го направат транспарентно дистрибуирањето на регулаторните трошоци и придобивки помеѓу општествените групи.

8. Дали прописите се јасни, постојани, разбирливи и достапни за корисниците?

Регулаторите треба да оценат дали правилата ќе бидат разбирливи за корисниците, и до тој степен треба да преземат чекори за да ја осигурат разбирливоста на текстот и структурата на правилата.

9. Дали сите заинтересирани страни ја имале можноста да ги дадат нивните мислења?

Прописите треба да бидат разработени на отворен и транспарентен начин, со промина на соодветните постапки за ефективен и навремен влез од страна на заинтересираните страни, како на пример засегнатите фирми и синдикати, други заинтересирани групи, или други владини нивоа.

10. Како ќе се постигне усогласеност?

Регулаторите треба да ги оценат мотивите и институциите низ кои ќе се спроведат прописите, и треба да создадат стратегии за спроведување, преку кои ќе се овозможи нивно најдобро искористување.