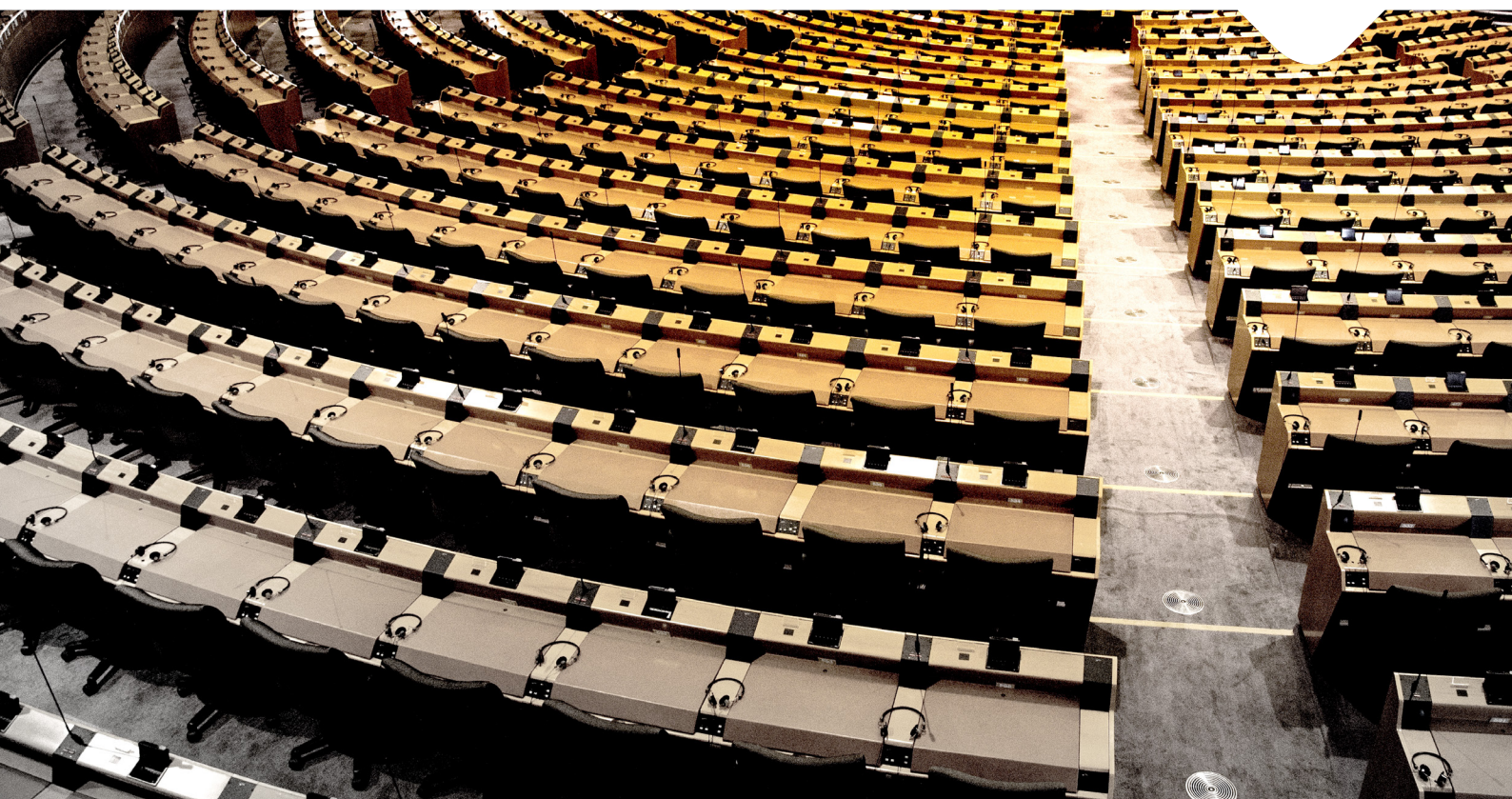


Извадоци од:

Парламентите и донесувањето закони врз основа на докази во Западен Балкан

Компаративна анализа на парламентарните правила, постапки и практики



Извадоци од:

Документ на СИГМА бр. 68

Парламентите и донесувањето закони врз основа на докази во Западен Балкан

Компаративна анализа на парламентарните правила, постапки и
практики

Парламентите имаат уникатна улога да обезбедат дека усвоените закони, без оглед на тоа кој ги предложил, се засноваат на докази и дека се погодни за намената. За извршната власт, законите се клучни инструменти преку кои се спроведува јавната политика. Затоа, владите се потпираат на парламентите за надзор и усвојување на законодавството на навремен, добро планиран и координиран начин. Парламентарниот надзор над подготвувањето на законите од Владата и неговата улога во экс-пост оценката на спроведувањето на законите помага на законодавната власт да бара отчет од извршната власт. Донесувањето закони врз основа на докази е особено клучно за евроинтегративните процеси, бидејќи тие вклучуваат усвојување на многу нови закони. Овој труд разгледува како законите се планираат, предлагаат, подготвуваат, прегледуваат и оценуваат од страна на парламентите на шест администрации од Западен Балкан. Во извештајот се дискутира за концептот на донесување закони во парламентарниот систем на владеење. Се разгледува како парламентите и владите соработуваат и ги координираат своите законодавни активности во текот на циклусот на донесување закони и се дава компаративна анализа на постојните правила и постапки, како и на практиките за донесување закони. Дадени се клучни наоди и препораки за политиките за поддршка на администрациите од Западен Балкан во планирањето и спроведувањето на идните реформи.

Овој документ е подготвен со финансиска помош од Европската унија (ЕУ). Документот не треба да се смета дека ги одразува официјалните ставови на ЕУ, ОЕЦД или на нејзините земји-членки, или на партнерите кои учествуваат во програмата СИГМА. Мислењата кои се изразени и изнесените аргументи се ставови на авторите.

Овој документ е одобрен за објавување од Елса Пиличовски, директор на Директоратот за управување во јавниот сектор.

Овој документ, како и сите податоци и мапи вклучени во истиот не се во спротивност со статусот или суверенитетот на која било територија, означувањето на меѓународните граници и со името на која било територија, град или област.

Користењето на овој материјал, во дигитална или печатена форма, е уредено со Условите објавени на веб-страницата на ОЕЦД <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Документ на СИГМА - ISSN: 20786581 (онлајн) | <https://doi.org/10.1787/20786581>

Фотографии: Cover © Fabrizio Maffei/Shutterstock.com

ОЕЦД (2024)

The translation of these extracts was commissioned by the OECD. The only official version is the English text. The complete publication is available at <https://doi.org/10.1787/e95bebb9-en>.

OECD/SIGMA - 2 Rue André Pascal 75775 Paris Cedex 16, France
+33 (0) 1 45 24 82 00 | sigmaweb@oecd.org | www.sigmaweb.org

Предговор

Во парламентарните демократии, донесувањето закони е дефинирачка функција на парламентите, заедно со надзорот над извршната власт и застапувањето. Парламентите ја делат својата законодавна функција со владите, бидејќи владите обично поднесуваат најголем дел од предлог-законите што ги разгледуваат парламентите. Парламентите имаат уникатна улога да обезбедат дека усвоените закони, без оглед на тоа кој ги предложил, се засноваат на докази и дека се погодни за намената. За владите, законите се клучни инструменти преку кои се спроведува јавната политика. Затоа, владите се потпираат на парламентите за надзор и усвојување на законодавството на навремен, добро планиран и координиран начин.

При разгледувањето на предлог-законите, парламентите значително се потпираат на целосниот и навремен пристап до информации обезбедени од Владата за целите и веројатните влијанија на предлог-законите. Само тогаш пратениците можат да ги засноваат своите одлуки на цврсти докази и соодветна анализа. Јасните и ефективни правила и постапки за подготвување и донесување на законодавството врз основа на докази се клучни за целокупната кохерентност на политиките и законите. Парламентите треба да имаат капацитет да ги испитуваат доказите изнесени од владите и да имаат пристап до дополнителни извори на информации и експертиза. Овие извори можат да бидат внатрешни, како што се парламентарни истражувачки служби или парламентарни буџетски канцеларии или надворешни, на пример, надворешни експерти, академски советници или граѓанското општество. Освен тоа, парламентарниот надзор над активностите на Владата, особено преку пост-законодавен надзор и екс-пост оценка на спроведувањето на законите, помага законодавниот дом да ја изврши својата централна функција, имено да бара отчет од извршната власт.

Донесувањето закони врз основа на докази е особено клучно за процесите на пристапување и интеграција во ЕУ. Сите влади од регионот на Западен Балкан го признаа членството во ЕУ како највисок национален приоритет и се обврзаа да го усогласат своето национално законодавство со законодавството на ЕУ. Ова вклучува усвојување и изменување на значителен обем од, честопати, многу техничко законодавство. Потребни се дополнителни правила и постапки за да се обезбеди сите предлог-закони се во согласност со целите на националните политики и со стандардите и барањата на законодавството на ЕУ.

Овој извештај разгледува како законите се планираат, предлагаат, подготвуваат, прегледуваат и оценуваат од страна на парламентите на шест администрации од Западен Балкан: Албанија, Босна и Херцеговина – државно ниво (БиХ [држава]¹), Косово*, Црна Гора, Република Северна Македонија (во натамошниот текст, „Северна Македонија“) и Србија. Бидејќи сите шест администрации од Западен Балкан имаат парламентарни системи на владеење, во извештајот се разгледува концептот на донесување закони во рамки на тој модел. Се разгледува како парламентите и владите соработуваат и ги координираат своите законодавни активности во текот на циклусот на

¹ Тековниот извештај ги анализира постапките и практиките за донесување закони поврзани со Парламентарното собрание на БиХ и релевантните институции вклучени во изработката на законодавството само на државно ниво. Треба да се забележи дека, поради сложеното уставно уредување на БиХ, институциите на државно ниво имаат ограничени надлежности за креирање политики. Меѓутоа, многу од наодите и препораките на оваа студија се релевантни и за парламентите на другите нивоа во БиХ.

* Оваа ознака не е во спротивност со ставовите за статусот и е во согласност со Резолуцијата 1244/99 на Советот за безбедност на Обединетите нации и Советодавното мислење на Меѓународниот суд на правдата за Декларацијата за независност на Косово.

донесување закони и се дава компаративна анализа на постојните правила и постапки, како и на практиките за донесување закони, со што се опфаќа целиот циклус на политиките и сите закони, со исклучок само на законите за буџетот на државата и неговото извршување. Оваа студија, исто така, нуди компаративна анализа на структурите, правилата и практиките за законско усогласување и за проверка на усогласеноста на новото домашно законодавство со правото на ЕУ. Меѓутоа, другите клучни овластувања на парламентите кои се подеднакво важни за зајакнување на владеењето на правото и за ефективно функционирање на демократските институции, особено надзорот и застапеноста, само се споменуваат во студијата.

Практиката на донесување закони во регионот се анализира врз основа на статистиката и квалитативните набљудувања за периодот од 2018 до 2022 година. Во некои случаи, беше можно да се вклучат и податоци од 2023 година. Долгорочната перспектива на оваа анализа го продлабочува разбирањето на институционалните, регулаторните и управните правила и практики во регионот. Освен тоа, се ставаат во контекст краткорочните варијации предизвикани од домашни кризи, како што се колапсот на владата и предвремените избори, но и политичките шокови, како што е пандемијата на КОВИД-19. Нашата студија се заснова на важечките законодавни и регулаторни рамки во националните администрации на почетокот на 2023 година. За да се обезбеди компаративен контекст за нашите наоди од Западен Балкан, овој извештај користи рамки со информации за селективно да се документираат релевантните правила, постапки и практики од некои земји членки на ЕУ и на ОЕЦД.

Овој извештај е организиран во пет главни делови. Во Поглавјето 1 се разгледува зошто и како парламентите се важни за донесување закони врз основа на докази, се утврдуваат предизвиците со кои се соочуваат парламентите при извршувањето на оваа важна функција и се разгледуваат клучните трендови во парламентарното донесување закони во регионот на Западен Балкан. Поглавјето 2 дава преглед на клучните карактеристики на парламентите во Западен Балкан и како тие влијаат врз донесувањето закони врз основа на докази. Се земаат предвид карактеристиките на централните институции и на политичко и на административно ниво, влијанието на процесите поврзани со европската интеграција, како и иницијативите за отвореност, пристапност и транспарентност и се разгледуваат нивните импликации врз законодавните процеси. Поглавјата 3, 4 и 5 го разгледуваат планирањето и координацијата на законодавната работа помеѓу Владата и Собранието; предлагањето, подготовката, претресот и усвојувањето на предлог-законите, како и пост-законодавниот надзор и екс-пост оценката на спроведувањето на законите од страна на Собранието. Поглавјето 6 ги утврдува клучните наоди, пораки и препораки за политиките.

Работата на овој извештај беше извршена во договор со Европската комисија (Генералниот директорат за соседство и преговори за проширување - ДГ НЕАР). Наодите, пораките и препораките се очекува да послужат за информирање во подготовката и спроведувањето на реформите во парламентарните постапки, планирањето на политиките и системите за креирање политики на владите и парламентите од Западен Балкан. Освен тоа, треба да помогнат во унапредување на тековниот политички дијалог меѓу Европската Унија и владите и парламентите од Западен Балкан како дел од процесот на пристапување во ЕУ.

Овој труд е целосно усогласен со ажурираните *Начела на јавната администрација*², особено оние кои ги воспоставуваат стандардите за ефективен парламентарен надзор над креирањето на политиките на Владата, законодавното планирање, координацијата и креирањето политики врз основа на докази (Начела 2-7). Оваа студија вклучува некои од најрелевантните наоди од Извештаите од мониторингот на СИГМА за 2021 година (особено оние од областа на развој и

² ОЕЦД (2023), *Начелата на јавната администрација*, ОЕЦД, Париз, <https://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>.

координација на политиките)³ и други релевантни студии на СИГМА. Во 2024 година, СИГМА ќе ги спроведе своите следни оценувања за мониторинг на сите администрации на Западен Балкан во однос на ажурираните *Начела на јавната администрација*. Наодите од оваа студија се очекува да послужат за информирање во подготовката на препораките и извештаите од мониторингот за поединечните земји. Дополнителните активности за следење со поединечните парламенти од регионот на Западен Балкан ќе бидат земени предвид при планирањето и подготовката на идната работа на СИГМА.

³ Извештаи од Мониторингот на СИГМА за 2021 година, ОЕЦД, Париз, <https://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>.

Содржина

Предговор	3
Извршно резиме	7
Клучни наоди, пораки и препораки за политиките	10
Парламентарно донесување закони врз основа на докази: Клучни врски	10
Клучни наоди, пораки и препораки за политиките	12
Поднесување предлог на закон од Владата, подготовка, одлучување и врски помеѓу извршната власт и Собранието	12
Поднесување предлог на закон од Собранието, претрес, амандмани и одлучување	15
Пост-законодавен надзор, екс-пост оценка на спроведувањето на законите и анализа од извршната власт	23

Извршно резиме

Силните парламенти способни да ги исполнуваат своите законодавни, надзорни и претставнички функции се неопходни за да се обезбеди демократско владеење, воспоставување на владеење на правото, доверба на јавноста во државните институции и демократски отчетна влада. Парламентите не носат само закони, но квалитетот на нивните законодавни правила, процедури и практики влијае врз сите нивни основни функции. Парламентите редовно го разгледуваат, проверуваат и усвојуваат или одбиваат законодавството поднесено од владите, а пратениците често сами предлагаат законодавство и често усвојуваат битни амандмани за време на процесот на парламентарен надзор. Тие, исто така, имаат важна улога во пост-законодавниот надзор и екс-пост оценката на спроведувањето на законодавството.

Способноста на Собранието да пристапи, претресува, преиспитува и да ги користи најдобрите достапни информации, податоци и докази во своите законодавни процеси, односно да донесува информирани законодавни одлуки врз основа на докази, е клучна за квалитетот на неговите основни функции. Способноста на парламентите да ги темелат своите законодавни одлуки на најдобрите достапни информации, податоци и докази е важна за квалитетот на јавната политика, силата на владеењето на правото и довербата на јавноста во компетентноста и ефективността на нејзините демократски избрани претставници. Пристапот до висококвалитетни информации, податоци и докази е од фундаментално значење за да им се овозможи на парламентите да бараат отчет од извршната власт за спроведувањето на законодавството, а подеднакво е одлучувачки и за клучната улога што ја имаат парламентите во унапредување на процесите на европската интеграција. Способноста и волјата на Собранието да донесува целосно информирани законодавни одлуки не може да се земаат здраво за готово. Всушност, доброто донесување одлуки бара соодветни правни и регулаторни рамки, поддржувачки парламентарни постапки; административна и стручна поддршка и совети, квалификуван персонал, како и тесна соработка меѓу Собранието, Владата, граѓанското општество и, во европски контекст, националните парламенти и институциите на ЕУ.

Донесувањето закони врз основа на докази, кое понекогаш се нарекува и информирано носење закони со докази, е дел од пошироките напори за зајакнување на информативната основа на донесувањето одлуки за јавните политики. Тоа вклучува користење на алатки, процеси и практики дизајнирани да се обезбеди дека законодавството се заснова на најдобрите достапни информации, податоци и докази за да се овозможи постигнување на подобри резултати од политиките. Консултациите со јавноста и вклучувањето на засегнатите страни се важни алатки и извори на докази за информирање при креирањето политики. Научните докази, исто така, се сметаат за особено важни, но, широко гледано, доказите се однесуваат на факти, податоци, систематски информации и знаења, експертски мислења, екс-анте проценки на влијанието, систематски екс-пост оценки на спроведувањето, како и процени на засегнатите страни за анализа и информирање на креирањето политики. Покрај различните напори направени во последниве години, администрациите од Западен Балкан и понатаму се соочуваат со големи предизвици во обезбедувањето целосна и ефективна имплементација на клучните алатки за управување со регулативата, како што се оценките на влијанието на регулативата (ПВР) и консултациите со јавноста.

Информацискиот јаз меѓу владите и парламентите во Западен Балкан во донесувањето закони ја поткопува способноста на парламентите ефективно да го претресуваат предлог законодавството поднесено од владите. Во Западен Балкан, владите се главните предлагачи на парламентарното законодавство; во некои земји, особено во Србија, владата е практично

единствениот извор на предлог-законите. Владите на Албанија, Босна и Херцеговина (државно ниво), Косово*, Црна Гора, Северна Македонија и Србија имаат одредби за користење докази и анализа при подготовката на предлог-законите, но не сите релевантни докази прибавени за време на подготовката на предлог-законите поднесени од Владата, вклучително и ПВР, рутински се доставуваат до Собранието.

Способноста на Собранието да подготвува и спроведува претрес врз основа на докази на предлог-законите поднесени од Владата во голема мера зависи од квалитетот на законодавното планирање и координација на владата. Парламентите од Западен Балкан често поседуваат недоволни информации за обемот, времето и суштината на предлог-законите поднесени од Владата пред нивното доставување до законодавниот дом. Оттука, административните служби можат да вршат мала подготвителна работа и не можат да ги предвидат информативните потреби на пратениците и комисиите. Ситуацијата дополнително се усложнува во некои земји од регионот поради недостатокот на ефективни механизми за координација помеѓу Собранието и Владата при законодавното планирање и надзор.

Постојат големи практични ограничувања на капацитетот на парламентарните законодавни комисии во Западен Балкан да работат со доказната основа врз која се темелат предлог-законите. Оваа опсервација се однесува на квалитетот и достапноста на придружната документација подготвена од Владата за предлог-законите. Тоа, исто така, се однесува на способноста на парламентите да генерираат и користат докази при претресот на предлог-законите, независно дали тоа е преку таргетираны засегнати страни, вклучување експерти и пошироката јавност или преку материјали подготвени од парламентарните истражувачки служби. Ограничувањата, исто така, произлегуваат од слабостите во планирањето на распоредот на комисиите однапред и во синхронизацијата помеѓу комисиите, како и од прекумерните временски притисоци во процесот на претресување.

За предлог-законите поднесени од пратениците, парламентите во Западен Балкан се соочуваат со еднакви или уште поголеми препреки за систематското вклучување и разгледување на доказите. Пристапот до поддршка и експертиза за парламентарните предлагачи значително варира во регионот и има малку проверки на квалитетот на предлог-законите поднесени од пратеници. Освен тоа, во некои извршно-парламентарни односи во Западен Балкан, од Владата не се бара систематски да ги разгледува предлог-законите иницирани од Собранието, што го загрозува квалитетот на парламентарното носење закони засновано на докази. Оваа ситуација создава голема шанса за некохерентност на политиките и може да доведе до големи предизвици во спроведување на политиките, на пример преку создавање овластувања за кои не се обезбедени финансиски средства.

Парламентарниот надзор често резултира со поднесување суштински амандмани на предлог-законите поднесени од Владата, но воспоставени се само ограничени проверки кои налагаат внимателно разгледување на нивните материјални последици. Само во две земји, Црна Гора и Србија, Владата е систематски информирана за сите поднесени амандмани, а само во Србија рутински се бара од Владата да даде мислење за таквите амандмани. Оттука, измените и дополнувањата, во најголем дел, се слабо поврзани со пошироките процеси и стандарди на донесувањето закони врз основа на докази. Освен тоа, оригиналните анализи на влијанијата и ризиците на предлог-законите не се ажурираат по битните амандмани, што дополнително ја загрозува ефективностa на алатките за донесување закони засновани на докази.

Неколку парламенти во Западен Балкан значително се потпираат на нестандартни законодавни постапки за да се забрза парламентарното носење закони, но прекумерната употреба на нестандартни постапки за усвојување закони создава значителни ризици за донесувањето закони врз основа на докази. Нестандардните постапки го ограничуваат опсегот

на парламентарната расправа, го скратуваат времето достапно за расправа и го ограничуваат степенот до кој расправата може да се заснова на докази и анализи.

Голем дел од законодавството што го разгледуваат парламентите во Западен Балкан се однесува на евроинтеграциите и на усогласувањето со законодавството на ЕУ. Земјите кандидати се обврзаа да го усогласат своето законодавство со правото на ЕУ и да обезбедат дека сите нови закони се оценуваат за усогласеност со правото на ЕУ. Ефективноста на процесот на парламентарен надзор значително се потпира на квалитетот на информациите што ги дава Владата, како што се изјавите за усогласеност и кореспондентните табели. Ова го истакнува фактот дека квалитетот на подготовката на закони врз основа на докази во Владата и претресот врз основа на докази во Собранието се нераскинливо поврзани.

Некои парламенти од Западен Балкан, вклучително и оние во Северна Македонија, Црна Гора, Србија и БиХ (државно ниво) предвидуваат користење скратени постапки за транспонирање на правото на ЕУ. За разлика од тоа, во Албанија не е дозволена употребата на скратена постапка за законодавството кое има за цел да го усогласи домашното законодавство со правото на ЕУ. Слично на тоа, законодавството за усогласување, по правило, не се обработува преку итни или вонредни постапки во Косово*.

Пост-законодавниот надзор и екс-пост оценката на спроведувањето на законите се многу ограничени и се применуваат само спорадично во Западен Балкан. Следствено, владите и парламентите, но и јавноста и засегнатите страни, се лишени од битни информации што би им овозможиле да се вклучат во дискусии засновани на факти за ефектите од постојните закони и политики и за начините за нивно подобрување. Парламентот на Косово има најголемо искуство во регионот во следењето и оценувањето на законите, иако со значителна надворешна поддршка.

Клучните пораки и деталните препораки за политиките од Поглавје 6 се наменети да ја подобрат способноста на парламентите и владите од Западен Балкан да се вклучат во донесување закони засновани на докази. Препораките се фокусираат на зајакнување на врските меѓу владите и парламентите во текот на циклусот на донесување закони врз основа на докази и на подобрување на врските за повратни информации; на зголемување на можностите за навремено разгледување на податоците, доказите и експертизата од парламентите; како и на стимулации за да се поттикне употребата на различните инструменти за донесување закони врз основа на докази.

Клучни наоди, пораки и препораки за политиките

Ова поглавје ги резимира клучните наоди и пораки за донесувањето закони врз основа на докази за парламентите во Западен Балкан и ги претставува препораките за политиките, нагласувајќи ја важноста на трите клучни врски. Прво, донесувањето закони врз основа на докази е процес во повеќе фази. Силата на меѓусебните врски меѓу различните фази (од првичното утврдување на регулаторните потреби до пост-законодавниот надзор и екс-пост оценката) е од суштинско значење за квалитетот на законодавството засновано на докази. Второ, донесувањето закони врз основа на докази треба да го поврзе создавањето информации, знаење и експертиза со проверката на доказите, нивната реална употреба во донесувањето одлуки и редовното разгледување на доказите добиени од спроведувањето. Трето, за тоа е потребно меѓусебно поврзување на изборот на инструменти (на пр. проценки на влијанието на регулативата [ПВР] и консултации со јавноста), организациските структури, постапките и персоналот.

Пораките и препораките за политиките имаат за цел да го прошират дијалогот за политиките, со цел да се подобрат постојните регулаторни рамки и практиките на донесување закони во Западен Балкан. Тие се фокусираат на зајакнување на врските во циклусот на донесување закони врз основа на докази, подобрување на врските за повратни информации, зголемување на можностите за навремено разгледување на доказите и поттикнување на употребата на инструменти за донесување закони врз основа на докази.

Парламентарно донесување закони врз основа на докази: Клучни врски

Донесувањето закони врз основа на докази бара да се посвети внимание на три клучни врски во процесот на креирање политики. Прво, квалитетот на законодавните процеси и на самото законодавство сериозно зависи од силните и проверени структури и постапки кои ги поврзуваат извршната и парламентарната фаза на креирањето политики. Извршната власт и Собранието имаат различни функции што треба да ги извршуваат при донесувањето закони, но доколку тие работат главно во изолација, квалитетот на законодавството страда. На пример, ако законодавните планови на Владата се неверодостојни или не му се ставени на располагање на Собранието, тоа нема да може да го планира сопствениот законодавен распоред со цел максимално да ги зголеми можностите за претрес и расправа врз основа на докази. Ако Владата не го достави на Собранието целосниот опсег на информации врз коишто ги заснова сопствените одлуки за предлог-законите, се нарушува способноста на Собранието да ги испитува предлог-законите.

Исто така, ако амандманите на предлог-законите иницирани од Владата и поднесени за време на законодавната постапка во Собранието не се соопштат на Владата и ако Владата има малку време или нема време ниту волја да ја разгледа својата позиција, целосните импликации од амандманите најверојатно ќе останат недоволно истражени и ќе страда квалитетот на законодавството. Накратко, ефективното донесување закони врз основа на докази бара силни двонасочни текови на

доставување докази помеѓу извршната и законодавната власт и врски за повратни информации низ сите фази на донесувањето закони.

Второ, донесувањето закони врз основа на докази вклучува генерирање, претрес, употреба и редовно разгледување на доказите. Само ако овие активности се ефективно поврзани може да се остварат целосните предности од информациите, знаењето и експертизата во процесот на донесување закони. На пример, придобивките од ПВР кои се спроведуваат како дел од подготовката на предлог-законите во Владата веројатно ќе бидат ограничени ако ПВР се закажани само откако ќе биде подготвен целосниот нацрт-текст на законот.

Понатаму, создавањето на парламентарни истражувачки служби и истражувачки институти или буџетски канцеларии веројатно нема да го зголеми придонесот на Собранието во донесувањето закони врз основа на докази, освен ако не се воспостават стимулации кои ќе го поттикнат ефективното користење на достапната експертиза. Доколку пратениците не бараат силни докази и анализи, тешко е да се развијат постојните истражувачки способности и вештини. Накратко, доказната основа на која почива донесувањето закони ќе остане слаба ако има систематска неповрзаност помеѓу генерирањето докази, нивната употреба и испитување за време на процесите на претрес и разгледување, нивно ефективно разгледување за време на одлучувањето и нивно разгледување врз основа на искуствата стекнати во текот на спроведувањето.

Трето, донесувањето закони врз основа на докази зависи од аранжманите кои ефективно ги усогласуваат инструментите, структурите, постапките и персоналот. На пример, доколку парламентите имаат овластување да спроведуваат стручни и јавни консултации за време на разгледувањето на предлог-законот, за тоа се потребни управни постапки и инфраструктура за организирање и управување со процесот на консултации и за документирање и оценување на нивните постапки. Тие, исто така, имаат потреба од законодавни правила и постапки кои ќе обезбедат дека сите наоди се изнесуваат во комисијата и пленарните фази на претрес. Дополнително, за тоа е потребен парламентарен кадар обучен за справување со процесите на консултации кои може да бидат многу спорни. Накратко, за донесување закони врз основа на докази се потребни координирани аранжмани од аспект на инструментите, структурата, постапките и персоналот.

Клучните 18 емпириски наоди за донесувањето закони во Западен Балкан резимирани подолу го следат типичниот законодавен циклус: (i) иницирање и подготовка на предлог-закони од Владата, донесување одлуки и поврзаност на извршната власт и Собранието во законодавното планирање; (ii) парламентарно иницирање, претрес, амандмани и донесување одлуки; и (iii) пост-законодавен надзор, екс-пост оценка и анализа од извршната власт. Во секој случај, клучниот емпириски наод е надополнет со кратко разгледување на неговите импликации – или „порака“ – за донесувањето закони врз основа на докази.

Наодите и пораките ја обезбедуваат основата за препораките за политиките, од кои повеќето се релевантни за сите влади и парламенти во Западен Балкан. Посебен акцент е ставен врз квалитетот на врските помеѓу извршната власт и Собранието во текот на законодавниот циклус, опфаќајќи го создавањето, претресот, употребата и разгледувањето на доказите, како и изборот на инструменти, структури, постапки и персонал потребни за ефективно донесување закони врз основа на докази.

Клучни наоди, пораки и препораки за политиките

Поднесување предлог на закон од Владата, подготовка, одлучување и врски помеѓу извршната власт и Собранието

НАОД 1: ПОДНЕСУВАЊЕ ПРЕДЛОГ НА ЗАКОН. Владите се главните предлагачи на законодавството во Западен Балкан. Во некои земји, особено Србија, Владата е практично единствениот извор на предлог-законите.

Порака: Законодавната агенда во парламентите на Западен Балкан е под големо влијание, ако не и целосно доминирана, од предлог-законите поднесени од владите. Доминацијата на извршната власт во поднесувањето на предлог-закони влијае на условите за донесување закони врз основа на докази во Собранието на два основни начини. Прво, **планирањето и подготовката на политиките, подготовката на законите и законодавните постапки во извршната фаза на донесување закони имаат одлучувачко влијание врз квалитетот на предлог-законите кои треба да бидат разгледани од Собранието.** Според тоа, подобрувањето во планирањето и подготовката на предлог-законите пред нивното поднесување до Собранието го олеснуваат претресот врз основа на докази во Собранието.

Второ, **парламентите во голема мера зависат од владите за да ги добијат сите податоци и информации прибавени во подготвителната фаза на креирањето политики кај извршната власт.** Донесувањето закони врз основа на докази од страна на парламентите суштински зависи од опсегот и квалитетот на податоците и информациите кои Владата ги дава до Собранието. Тоа е, исто така, обликувано и од ефективноста на комуникацијата и соработката меѓу Владата и Собранието за време на фазата на претрес во Собранието, кога клучните докази се разгледуваат, оспоруваат и ажурираат.

Препораки:

- Парламентите во Западен Балкан треба да бидат целосно информирани за законодавните приоритети и планови на владите и редовно да се ажурираат за какви било промени за да се олесни нивното планирање на работата на законодавните расправи.
- Во случај на суштествени предлог-закони, раните консултации меѓу Владата и Собранието може да помогнат да се развие заедничко разбирање за целите на политиката и регулаторните барања на предлог-законот. Консултациите ги разјаснуваат доказните основи врз кои се потпираат предлог-законите на Владата и обезбедуваат поефективен и непречен претрес и усвојување во Собранието.
- Пратениците, особено оние од опозициските партии, треба да имаат поактивна улога во барањето дополнителни или отсутни информации и податоци за политиките (и нивните влијанија и ризици) од Владата за информирање на нивниот претрес во Собранието или на нивните сопствени законодавни иницијативи. Ова може да се случи пред фазата на разгледување во комисијата.

НАОД 2: ПВР И КОНСУЛТАЦИИ. Владите во Западен Балкан имаат воспоставено формални регулаторни одредби и механизми за користење докази и анализи при подготовката на предлог-законите, особено екс-анте ПВР и консултации со јавноста. Меѓутоа, овие одредби и алатки варираат во регионот и не се применуваат целосно и доследно.

Порака: И покрај постоењето на формални аранжмани за спроведување екс-анте ПВР и консултации со јавноста и засегнатите страни, употребата и влијанијата на овие алатки и понатаму се слаби насекаде во регион, како што е прикажано во Извештаите од мониторингот на СИГМА за 2021 година и во Документот на СИГМА бр. 61: *Проценка на влијанието на регулативата и транспонирање на правото на ЕУ во Западен Балкан*. Анализата на предлог-законите и консултациите, доколку се спроведуваат, не се користат систематски за информирање при подготовката на предлог-законите од страна на Владата или за последователниот претрес и одлучување од страна на пратениците. Оваа забелешка има две клучни импликации за парламентарното донесување закони. Прво, **предлог-законите поднесени од Владата честопати не се засноваат на систематски проценки на регулаторните барања, условите, опциите, трошоците и придобивките**. Второ, **документите доставени од Владата до Собранието што ги придружуваат предлог-законите честопати даваат недоволна основа за детална парламентарна проценка**.

Препораки:

- Владите треба да обезбедат целосно и доследно спроведување на *екс-анте* ПВР и консултации со јавноста за сите предлог-закони. Реалната практика треба да биде во согласност со националните барања и стандарди за креирање регулаторни политики и да обезбеди вистинско учество на сите клучни заинтересирани страни кои се засегнати од предлог-законите.
- Доколку е соодветно, формалните консултации треба да се надополнат со насочени и пофокусирани рани консултации со Собранието и другите клучни заинтересирани страни.
- Владите треба да размислат за приспособување на нивните внатрешни правила, постапки и практики за да иницираат основна анализа на проблемите на политиките, целите, влијанијата и ризиците од нацрт-законските предлози порано во процесот на креирање политики за информирање на подготовката и одредување на приоритетите во годишниот законодавен план.
- Парламентарните администрации треба да размислат за подобрување на нивното внатрешно знаење и разбирање на правилата и постапките за креирање политики и на упатствата и методологиите што ги користат министерствата во текот на донесувањето закони. Ова ќе ја зголеми ефективноста на собраниската расправа и подготовката на законите во Собранието.

НАОД 3: ДОСТАПНОСТ И ПРИСТАПНОСТ НА ПРИДРУЖНИ МАТЕРИЈАЛИ. Не сите релевантни докази собрани за време на подготовката на предлог-законите на Владата рутински се прават достапни на парламентите како дел од документацијата што ги придружува предлог-законите поднесени до законодавниот дом.

Порака: Како што е документирано во Табела 17, постои значителна варијација меѓу владите во Западен Балкан во однос на документацијата која се доставува до парламентите со текстот на предлог-законот. Владата на **Албанија**, на пример, ја следи практиката на поднесување извештаи за ПВР до Парламентот иако не е обврзана да го прави тоа според постојните прописи. **Србија** и **Црна Гора**, исто така, поднесуваат нацрт-извештаи за ПВР до Собранието, но во други случаи доказите и анализите содржани во клучните документи, како што се извештаите за ПВР и резимето на исходите од консултациите со јавноста, не се проследуваат до Собранието. Покрај тоа, националните правила за екс-анте ПВР и внатрешните постапки дозволуваат изземање на многу законодавни иницијативи од анализата за ПВР. Оттука, **клучните информации поврзани со подготовката на политиките и основниот проблем, целите, потенцијалните влијанија и**

последници од предложеното законодавство систематски не се подготвуваат и споделуваат со пратениците. Како резултат на тоа, овој јаз во информациите меѓу владите и парламентите во процесот на донесување закони ја загрозува способноста на парламентите да вршат претрес на предлог-законите.

Препораки:

- Владите треба да се погрижат сите придружни документи кои се разгледуваат при усвојување на предлог-закон од страна на Владата, како што се извештаите за ПВР и извештаите од консултациите со јавноста, да бидат доставени до Собранието заедно со предлог-законот. Овие документи треба да бидат јавно достапни за да се обезбеди целосна транспарентност на процесот на донесување закони.
- Владите треба да размислат за зајакнување на доказната основа и анализата на влијанијата на предлог-законите за кои не се подготвени ПВР, на пример затоа што се применуваат исклучоци или правила за изземање, во согласност со националните прописи за ПВР.
- Парламентите треба да спроведат посилно разгледување на доказите и анализа на законодавните предлози за кои не се спроведени ПВР и/или консултации со јавноста.
- Во случај на битни промени во предлог-законите во текот на парламентарната фаза, може да се бараат ревидирани и ажурирани проценки на влијанието за да се обезбеди дека конечните одлуки донесени за нацрт-предлозите за политики се информирани со соодветни докази и анализи.
- Парламентите треба да обезбедат дека сите придружни документи во прилог на предлог-законите се целосно и лесно достапни за пратениците за време на собранискиот претрес и расправа. Материјалите треба да бидат објавени на веб-страницата на Собранието.

НАОДИ 4: ЗАКОНОДАВНО ПЛАНИРАЊЕ НА ВЛАДАТА. Сите влади во Западен Балкан подготвуваат редовни планови за работа за да ги водат нивните законодавни активности. Меѓутоа, квалитетот, јасноста и конзистентноста на информациите во овие планови и пристапот на владите за споделување на овие планови со парламентите, значително се разликуваат во регионот. Големите отстапувања од плановите се чести, што ја намалува способноста на парламентите да ја планираат својата работа за законодавните расправи.

Порака: Како што е резимирано во Табела 9, информациите содржани во законодавните планови на владите значително варираат во регионот, а варира и веродостојноста на плановите. Иако некои предлог-закони предвидени со план може да не се остварат, други непредвидени може да бидат доставени до Собранието. Оттука, **парламентите често поседуваат недоволни информации за обемот, времето и суштината на предлог-законите поднесени од владите пред да бидат доставени до законодавниот дом.** Неизвесноста околу законодавната агенда на Владата ја ослабува способноста на Собранието да подготви свој законодавен план за работа и календар. **Кога информациите за веројатниот тек и суштината на предлог-законите што треба да ги поднесе Владата се нецелосни, парламентарните комисии и административните служби можат малку да се подготват и не можат да ги предвидат информативните потреби на пратениците.**

Препораки:

- Владите во Западен Балкан треба да го подобрат квалитетот, јасноста и веродостојноста на нивното законодавно планирање за да им помогнат на парламентите и пратениците поефективно да ги планираат и разгледуваат предлог-законите.
- Законодавните планови на Владата, вклучително и сите ревизии, треба целосно и систематски да се споделуваат со Собранието, во јасен и лесно достапен формат.
- Владите треба да настојуваат да се придржуваат до своите законодавни планови колку што е можно повеќе за да овозможат на Собранието поефективно да го планира претресот на предлог-законите.

НАОДИ 5: КООРДИНАЦИЈА МЕЃУ СОБРАНИЕТО И ВЛАДАТА. Во најголем дел, врските и координацијата помеѓу извршната и парламентарната фаза од процесот на донесување закони се слаби, а двонасочните текови на информации се недоволно развиени.

Порака: Ефективното планирање и организација на законодавната работа на Собранието сериозно зависи од редовните и јасни двонасочни текови на комуникација меѓу Владата и Собранието. **Способноста на Собранието да учествува во донесувањето закони врз основа на докази силно зависи од квалитетот на врските меѓу извршната и законодавната власт.** Во некои земји, како **Албанија** и **Северна Македонија**, назначените членови на Владата го преземаат водството во координирање на законодавната работа со Собранието. Но, во повеќето случаи, одговорностите се дисперзирани меѓу министерствата, а центрите на Владата не се активно вклучени во следење на усвојувањето на законодавството предложено од Владата за време на парламентарната фаза.

Препораки:

- Парламентите и владите во Западен Балкан треба да размислат за зајакнување на нивните структури и постапки за извршно-законодавна соработка и координација и на политичко и на административно ниво во текот на целиот законодавен циклус.
- Владите треба да обезбедат ефективна меѓуминистерска координација на нивната комуникација со парламентите во процесот на донесување закони за да се избегнат фрагментирани и некохерентни одговори за време на процесот на парламентарната расправа.
- Центрите на владите во Западен Балкан треба да имаат посилна улога во воспоставување ефективни канали за комуникација со парламентарните администрации за да се обезбеди дека навремено се доставуваат целосни и точни информации.

Поднесување предлог на закон од Собранието, претрес, амандмани и одлучување

НАОД 6: ПЛАНОВИ ЗА РАБОТА И КАЛЕНДАРИ НА СОБРАНИЕТО Парламентите во Западен Балкан се разликуваат во нивните пристапи за планирање и распоредување на законодавната работа. Иако релевантното законодавство и прописите утврдуваат јасни насоки за тоа како парламентите треба да ги подготвуваат плановите и календари за работа, преовладуваат кратки временски хоризонти и ад-хок поставување на агендата.

Порака: Планирањето и одредувањето на распоредот однапред се неопходни за парламентите да можат да донесуваат закони врз основа на докази. Само тогаш може ефективно да се организираат административните ресурси, подготовката и разгледувањето на стручните информации и вклучувањето на заинтересираните страни и јавноста, а пратениците да го подготват и планираат своето учество во процесот на претрес. **Фактот дека некои од парламентите најмногу се потпираат на импровизација при утврдувањето на своите законодавни календари е големо ограничување на нивната способност да собираат, оценуваат и разгледуваат докази за време на процесот на парламентарната расправа.**

Препораки:

- Парламентите во Западен Балкан треба да размислат за зајакнување на своите внатрешни капацитети и постапки за да овозможат поголема ориентираност кон иднината, подолгорочно (најмалку квартално) и веродостојно планирање и одредување на распоредот на законодавните расправи.
- Парламентарните администрации треба да бидат повеќе проактивни во соработката со владите и да бараат информации и појаснување за статусот и времето на планираните законодавни активности за информирано подготвување на парламентарните планови за работа и календари.
- Барањата и стандардите за донесување закони врз основа на докази треба да бидат земени предвид при утврдувањето на парламентарните календари и распореди. Овие барања особено влијаат на времето, одредувањето на приоритетите, редоследот, брзината и времетраењето на активностите на комисиите за претрес, имајќи ја предвид сложеноста и важноста на законодавните предлози кои се разгледуваат.

НАОДИ 7: ЗАКОНИ НА ПРЕДЛОГ ОД ПРАТЕНИЦИ. Парламентите во Западен Балкан имаат утврдено одредби со кои се уредува поднесувањето на предлогот на закон од Собранието. Меѓутоа, обемот на поддршката и експертизата достапни на парламентарните предлагачи на предлог-закони значително се разликува во регионот.

Порака: Како што е илустрирано на Слика 2, предлог-законите поднесени од Собранието, понекогаш, претставуваат значителен дел од вкупниот број закони усвоени во неколку парламенти во Западен Балкан. Во повеќето парламенти во регионот, парламентарната администрација е одговорна за обезбедување поддршка во изготвувањето на предлог-законите на пратениците и пратеничките групи. **Меѓутоа, базата на експертски изготвувачи на кои може да се потпрат пратениците е уште поограничена отколку за законодавството на предлог од Владата. Оттука, веројатно ќе страдаат квалитетот на законодавството и конзистентноста на јавната политика.**

Препораки:

- Парламентите во Западен Балкан треба да ги зајакнат своите внатрешни капацитети за да обезбедат експертска поддршка во подготвувањето на законодавството. Покрај внатрешната експертска поддршка, надворешните експерти, вклучително и оние од научните и истражувачките центри, можат да помогнат во зајакнувањето на капацитетот на парламентите за поефективно подготвување и претрес на законите.
- Парламентите и владите треба постојано да ги разгледуваат и подобруваат нивните заеднички стандарди и правила за подготовка на закони.

НАОД 8: ПРОВЕРКИ НА КВАЛИТЕТ НА ЗАКОНИТЕ НА ПРЕДЛОГ ОД ПРАТЕНИЦИ. Опсегот и квалитетот на придружната документација која е достапна на пратениците се разликуваат во зависност од тоа дали предлог-законите се поднесени од Владата или од Собранието. Проверките на квалитетот што треба да ги поминат предлог-законите пред да бидат доставени за претрес во Собранието, исто така, се разликуваат во зависност од предлагачот.

Порака: Доказната основа на која може да се потпре парламентарната расправа за предлог-законите е поограничена за предлог-законите поднесени од пратеници отколку за законодавството на предлог од Владата. Ова несовапаѓање произлегува од две главни причини: инструментите како што се ПВР и консултациите со засегнатите страни остануваат главно фокусирани на законите кои ги предлага Владата; но, исто така, не се воспоставени стандардни постапки за да им се помогне на пратениците или собранискиот персонал да ги анализираат барањата на политиките, да ги дефинираат целите и да ги проценат влијанијата. Голем дел од законите предложени од Собранието имаат за цел да го изменат постојното законодавство, а не да создаваат нови закони. **Разликата во достапноста на доказите за претрес во Собранието на предлог-законите поднесени од Владата во споредба со предлог-законите поднесени од Собранието е голем предизвик.**

Препораки:

- Предлог-законите поднесени од пратениците треба постојано да подлежат на проверки на квалитетот споредливи со оние што се применуваат на законодавството предложено од Владата пред да бидат официјално регистрирани за разгледување и претрес на ниво на комисија и пленарно ниво.
- Предлог-законите поднесени од пратениците треба, во најголема можна мера, да одат заедно со придружна документација и докази споредливи по опсег и квалитет со оние што се доставени за предлог-законите поднесени од Владата. За да се овозможи ова, парламентите ќе треба да можат селективно да користат владина помош.

НАОД 9: КАПАЦИТЕТИ НА ПАРЛАМЕНТИТЕ. На парламентите во Западен Балкан им недостасуваат соодветни структури, правила, постапки, инструменти и персонал за да надоместат за недостатоците во доказите кои ги обезбедуваат владите додека вршат претрес на законодавството.

Порака: Парламентите во Западен Балкан значително се потпираат на податоците, информациите и експертизата кои ги обезбедуваат владите кога вршат претрес на законодавството. Во последните години, **парламентите имаат преземено чекори за да ги подобрат своите капацитети за преиспитување и дополнување на материјалите што ги обезбедуваат владите**, на пример преку создавање парламентарни истражувачки служби и истражувачки институти или парламентарни буџетски канцеларии (ПБК). Ваквите институции, механизми и постапки можат да бидат многу корисни за да им овозможат на парламентите да ги проверуваат, испитуваат, прошират и продлабочуваат доказите врз кои се заснова законодавството.

Препораки:

- Администрациите на парламентите и владите во Западен Балкан треба тесно да соработуваат при оценувањето на влијанијата на предлог-законите врз државниот буџет и административните барања за спроведување на законодавството. Оваа соработка треба да опфати редовни дискусии за методологијата и пристапите кои се применуваат за подготовка

на политиките, проценки на влијанието и подготвување закони за да се обезбеди заедничко разбирање во врска со стандардите за квалитетно донесување закони.

- Парламентите од Западен Балкан треба да изградат поголема експертиза и вештини во рамки на нивните администрации за да можат ефективно да ги оценуваат и испитуваат доказите и анализите обезбедени од владите. Со оглед на тоа што парламентите понекогаш треба да можат да бараат дополнителни информации и појаснувања, постоењето на добро обучен, непартиски, професионален специјалист со цврсти етички принципи за персоналот е важен фактор во нивното функционирање.
- Парламентите треба да размислат за зајакнување на нивните внатрешни методологии и постапки и нивните капацитети за проценка на потенцијалните фискални и други влијанија на законите предложени од пратениците, вклучително и преку создавање или зајакнување на нивните ПБК⁴. Подобрата анализа на фискалните влијанија може да обезбеди поактивни консултации со Владата за да се избегне создавање на овластувања за кои не се обезбедени финансиски средства.

НАОД 10: ПАРЛАМЕНТАРНИ ПРОЦЕДУРИ ЗА ЕФЕКТИВНО КОРИСТЕЊЕ НА ДОКАЗИТЕ.

Парламентите во Западен Балкан имаат воспоставено детални структури и процедури за да овозможат претрес на предлог-законите врз основа на докази. Меѓутоа, систематското вклучување на докази во процесот на претрес во фазата на комисијата се соочува со значителни практични пречки.

Порака: Претресот на законодавството врз основа на докази се врши првенствено од парламентарните комисии. Парламентите во Западен Балкан имаат утврдено детални деловници за да ги претресуваат предлог-законите и, врз основа на претресот, да им дозволат на комисиите или пратениците да предлагаат амандмани. Меѓутоа, **постојат големи практични ограничувања на нивната способност да работат со доказната основа врз која се засноваат предлог-законите, особено документацијата што ја обезбедуваат владите.** Освен тоа, подготвеноста и способноста на парламентите да генерираат и користат докази при претресот на законодавството, на пример преку консултации со засегнатите страни, стручни и јавни консултации или преку користење на материјалите подготвени од парламентарните истражувачки служби, често се прилично ограничени. **Овие ограничувања вклучуваат слабости во планирањето однапред на распоредот на комисиите, недостиг на меѓукомисиска синхронизација и временски притисоци.**

Препораки:

- Парламентите од Западен Балкан треба систематски да посветат внимание на барањата за донесување закони врз основа на докази при утврдувањето на нивните правила и постапки за претрес и треба да се справат со практичните пречки, особено преку подобрување на планирањето однапред и намалување на поврзаните временски притисоци. Парламентите треба да обезбедат, на пример, дека клучните информации поврзани со нацрт-законодавниот предлог се достапни за сите членови на комисијата многу пред планираните дискусии.
- Парламентите треба да преземат чекори за да ги вградат консултациите со експертите, засегнатите страни и јавноста во нивните распореди за претрес, особено за

⁴ [Принципите на Независни фискални институции](#) (НФИ) ги утврдуваат основните елементи кои ќе помогнат да се обезбеди дека НФИ, како што се парламентарните буџетски канцеларии, се независни, ефективни и постојани.

законодавството предложено од Владата кое не било предмет на такви консултации и за сите закони на предлог од пратениците.

НАОД 11: КОНСУЛТАЦИИ СО ВЛАДАТА ЗА ЗАКОНИТЕ НА ПРЕДЛОГ ОД ПРАТЕНИЦИТЕ.

Воспоставени се одредби за владите да даваат свое мислење за предлог-законите поднесени од пратениците, но практиките значително варираат меѓу парламентите и владите во Западен Балкан. Разликите вклучуваат рокови што треба да се почитуваат, парламентарна одговорност за одлуките за барање формално мислење од Владата, како и одговорност во рамки на извршната власт за давање мислења од Владата.

Порака: Консултациите со Владата за предлог-законите поднесени од пратениците се клучни поради две причини. Прво, со оглед дека предлог-законите подготвени од Собранието бараат многу помалку придружна документација отколку предлог-законите поднесени од Владата, анализите и мислењата од Владата обезбедуваат важна проверка на квалитетот. Второ, консултациите помагаат да се обезбеди општа кохерентност и конзистентност на политиките. Меѓутоа, **во некои уредувања на односите меѓу извршната власт и Собранието во Западен Балкан, Владата не ги разгледува систематски предлог-законите поднесени од Собранието, што го ослабува квалитетот на донесувањето закони врз основа на докази.**

Препораки:

- Парламентите и владите во Западен Балкан треба да се консултираат систематски и целосно за секој закон предложен од пратениците за да се обезбеди општа кохерентност и конзистентност на политиките.
- Парламентарните правила и процедури треба да обезбедат соодветно време за Владата да ги разгледа сите предлог-закони поднесени од пратениците и да даде суштинско мислење.
- Владите треба да ги разгледаат нивните внатрешни правила и постапки за да обезбедат дека сите предлог-закони поднесени од Собранието се предмет на анализа заснована на докази. Применетите стандарди треба да бидат споредливи со оние кои се користат за законодавството предложено од Владата, а резултатите од анализата треба да бидат целосно достапни на Собранието.
- Владите треба да обезбедат дека сите засегнати министерства и владини институции се консултирани при разгледувањето на предлог-законите поднесени од пратениците.

НАОД 12: АМАНДМАНИ НА ПРЕДЛОГ-ЗАКОНИ. Претресот во Собранието често резултира со поднесување амандмани. Меѓутоа, практиките меѓу парламентите на Западен Балкан се разликуваат во начинот на кој владите постапуваат со битните амандмани предложени за измена на предлог-законите поднесени од Владата за време на парламентарната фаза на донесување закони.

Порака: Во случај на суштински амандмани за време на парламентарниот процес, воспоставени се само неколку проверки за да се овозможи внимателно разгледување на нивните материјални последици. Само во две земји, **Црна Гора** и **Србија**, Владата е систематски информирана за сите поднесени амандмани, а само во Србија рутински се бара од Владата да даде мислење за таквите амандмани. Во **Северна Македонија** и **Косово***, од владините функционери се бара да присуствуваат на седниците на комисијата кога се разгледуваат поединечните амандмани. Одлуките за усвојување или одбивање на големите промени во политиките не се засноваат на никаква ажурирана проценка на влијанието. Оттука, **измените и дополнувањата, во најголем дел, не се ефективно поврзани со пошироките процеси и стандарди на донесувањето закони врз основа на докази.**

Препораки:

- Секогаш кога се предлагаат големи суштински амандмани на предлог-законите во текот на парламентарната фаза од донесувањето закони, владите треба да бидат официјално известени и консултирани за да дадат информирано мислење кое ќе ги земе предвид ставовите на сите засегнати министерства и институции на владата.
- Релевантните придружни документи кои ги анализираат влијанијата на политиките, како што се извештаите за ПБР, треба да се ажурираат од водечките институции и треба да се спроведат дополнителни анализи на влијанието доколку тоа е потребно за информирано донесување на конечни одлуки за битните амандмани на политиките. Конечниот извештај за донесените закони треба да се користи за подготовка и спроведување на секоја било експост оценка на законите.
- Постапките треба да гарантираат дека сите битни амандмани на предлог-законите воведени за време на парламентарниот претрес се проверуваат за усогласеност со законодавството на ЕУ, на пример со ревидирање и ажурирање на кореспондентните табели и писмата за усогласеност.
- Владите треба да имаат воспоставено јасни стандардни правила и постапки за оценување и одговор на предложените парламентарни амандмани, кои ќе обезбедат дека се консултирани сите клучни владини институции.

НАОД 13: КОРИСТЕЊЕ НА НЕСТАНДАРДНИ ПОСТАПКИ. Неколку парламенти во Западен Балкан значително се потпираат на нестандартни законодавни постапки за да се забрза парламентарното донесување закони.

Порака: Еден од политички најспорните аспекти на парламентарното носење закони е употребата на нестандартни (на пр., вонредни, итни и скратени) постапки за парламентарна расправа и усвојување. Слика 8 и Табела 23 покажуваат до кој степен се користат нестандартните постапки. Нестандардните постапки го ограничуваат опсегот на парламентарната расправа, го скратуваат времето достапно за расправа и го ограничуваат степенот до кој расправата може да се заснова на докази и анализи. Иако им овозможуваат на парламентите и владите брзо да се справуваат со итните прашања, **прекумерната употреба на нестандартните постапки за усвојување законодавство создава ризици за донесувањето закони врз основа на докази.**

Препораки:

- Парламентите и владите треба да се договорат за јасни критериуми и стандарди за користење на нестандартни законодавни постапки и треба да обезбедат нивно почитување.
- Иако може да се користат нестандартни постапки за да се забрза парламентарното донесување закони, тие не треба да ја ослабат доказната основа на парламентарната расправа, на пример со укинување на барањето за спроведување ПВР или консултации со јавноста за сите или одредени видови предлози на закон.
- Парламентите треба да размислат за спроведување екс-пост анализи и оценки на законодавството усвоено преку скратени или вонредни постапки.

НАОД 14: ПАРЛАМЕНТИТЕ И ЕВРОИНТЕГРАТИВНИТЕ ПРОЦЕСИ. Парламентите во Западен Балкан имаат клучна улога во унапредувањето на интеграцијата во ЕУ преку националните структури за координација со вклучување на владини и граѓански организации. Посебно назначени парламентарни комисии за ЕУ и внатрешни структури во рамки на парламентарните администрации, исто така, го поддржуваат процесот на интеграција во ЕУ.

Порака: Парламентите во Западен Балкан имаат преземено важни чекори за поддршка на евроинтегративните процеси. Тие се фокусирани на усогласување на нивните национални правни системи со законодавството на ЕУ; водење и следење на националните политики за интеграција; како и соработка со институциите на ЕУ. Тие имаат посебно назначени парламентарни комисии за ЕУ, а многу парламенти, исто така, имаат формирано и внатрешни парламентарни административни структури за поддршка на интеграцијата во ЕУ.

Препораки:

- Владите треба посистематски да ги вклучат парламентите во подготовката на националните планови за интеграција во ЕУ, вклучително и транспонирањето на законодавството на ЕУ, за да им помогнат во планирањето и утврдувањето на приоритетите и да обезбедат навремено усвојување на целото планирано законодавство.
- Парламентите треба да бидат поактивно вклучени во следењето на спроведувањето на националните планови за интеграција во ЕУ.
- Парламентите, преку нивните посебно назначени координативни структури за ЕУ, треба да го промовираат и поддржуваат учеството на граѓанските организации во следењето на процесите на пристапување во ЕУ и на усогласување со законодавството на ЕУ.

НАОД 15: ПОСТАПКИ ЗА ТРАНСПОНИРАЊЕ НА ЗАКОНОДАВСТВОТО НА ЕУ. Сите парламенти од регионот на Западен Балкан имаат воспоставено посебни правила, постапки и механизми кои имаат за цел да гарантираат дека предлог-законите се усогласени со правото на ЕУ. Воспоставени се одредби за да се обезбеди висококвалитетно транспонирање на правото на ЕУ, врз основа на докази, особено за предлог-закони поднесени од Владата.

Порака: Голем дел од законодавството што го разгледуваат парламентите во Западен Балкан се однесува на евроинтеграциите и на усогласувањето со законодавството на ЕУ. Земјите кандидати се обврзаа да го усогласат своето законодавство со правото на ЕУ и да обезбедат дека сите нови закони се оценуваат за усогласеност. **Ефективноста на процесот на парламентарен надзор значително се потпира на квалитетот на информациите што ги дава Владата, како што се изјавите за усогласеност и кореспондентните табели. Квалитетот на подготовката на закони**

врз основа на докази во Владата и претресот врз основа на докази во Собранието се нераскинливо поврзани. Постои ризик законите на предлог од Собранието и битните амандмани на законите предложени од Владата да не подлежат на систематски проверки за усогласеност со правото на ЕУ, со негативни последици врз ефективното и целосно усогласување на националното законодавство со стандардите на ЕУ.

Препораки:

- Владите и парламентите треба да обезбедат подготовката и усвојувањето на законите што го усогласуваат домашното законодавство со законодавството на ЕУ да се засноваат на најдобрите достапни анализи и докази.
- Парламентите треба редовно да ги прегледуваат постојните правила, постапки и практики за да обезбедат дека сите алатки потребни за ефективно транспонирање на законодавството на ЕУ доследно и целосно се применуваат. Парламентарните администрации треба да вршат чести проверки на квалитетот на придружните документи, како што се кореспондентните табели.
- Владите треба да обезбедат дека пратениците имаат пристап до официјалните преводи на директивите на ЕУ кои се транспонираат преку предлог-законот поднесен од Владата.

НАОД 16: ТРАНСПОНИРАЊЕТО НА ЗАКОНОДАВСТВОТО НА ЕУ И НЕСТАНДАРДНИТЕ ПОСТАПКИ. Неколку парламенти во Западен Балкан користат нестандартни постапки на расправа и усвојување за транспонирање на законодавството на ЕУ.

Порака: Постојат важни варијации во начинот на кој парламентите од Западен Балкан се справуваат со разгледувањето и усвојувањето на законодавството за усогласување со ЕУ. Некои парламенти, вклучително и оние во **Северна Македонија, Црна Гора, Србија и БиХ (државно ниво)** предвидуваат скратени постапки. За разлика од тоа, во **Албанија** не е дозволена употребата на скратена постапка за усогласување на домашното законодавство со правото на ЕУ. Во **Косово***, законодавството за усогласување, по правило, не се обработува преку итни или вонредни постапки. **Со нестандартните постапки, постои ризик временските притисоци несоодветно да ги ограничат можностите на парламентите за претрес и расправа, со што претресот би се вршел само проформа.** На крај, квалитетот на транспонирањето на законодавството на ЕУ се оценува според ефективноста на спроведувањето на усвоените закони, земајќи ги предвид аспектите на извршувањето и усогласеноста. Затоа, **важно е парламентите и владите тесно да соработуваат за да се минимизира ризикот од неквалитетно транспонирање на законодавството на ЕУ и последиците поврзани со тоа, како што се прекумерното регулирање (*gold-plating*) и прекумерните законодавни оптоварувања.**

Препораки:

- Сите администрации во Западен Балкан треба да обезбедат дека истите стандарди за креирање политики и проверки на квалитетот што се применуваат на предлог-законите кои потекнуваат од агендата на домашната политика, исто така, се применуваат и за предлог-законите чија цел е да го усогласат законодавството поврзано со интеграцијата во ЕУ.
- Кога е применливо, владите и парламентите од Западен Балкан треба да размислат за промена на нивните правила и постапки за да не дозволат сеопфатно или автоматско исклучување на целото законодавство поврзано со интеграцијата во ЕУ од стандардните парламентарни постапки за расправа и усвојување.

- Кога се смета дека е неопходно користењето на нестандартни законодавни постапки за транспонирање на правото на ЕУ, тоа не треба да значи намалување на стандардите за парламентарна расправа врз основа на докази.

Пост-законодавен надзор, екс-пост оценка на спроведувањето на законите и анализа од извршната власт

НАОД 17: ЕКС-ПОСТ ПРОЦЕНКА И АНАЛИЗА. Пост-законодавниот надзор, екс-пост проценката и подоцнежната анализа од извршната власт на спроведувањето на законодавството се многу ограничени и се применуваат само по исклучок во Западен Балкан.

Порака: Ефективноста на донесувањето закони се оценува главно врз основа на успешноста во спроведувањето на законот. Парламентите имаат клучна улога во следењето и оценувањето на имплементацијата на законите, како за да бараат отчет од Владата така и за да обезбедат дека законодавната намера на Парламентот е остварена. **Пост-законодавниот надзор и екс-пост оценката допринесуваат за подобро законодавство само ако нивните резултати се интегрираат повторно во системот за подготовка на закони на Владата. Досега, овој дел од донесувањето закони врз основа на докази е слабо развиен во Западен Балкан.** Овој наод делумно произлегува од фактот што сè уште не се формирани посебни внатрешни единици или тимови за поддршка на систематски и детални пост-законодавни анализи и проценки. Тоа, исто така, го одразува недоволното внимание кое се посветува на следењето и оценувањето при подготовката на релевантното законодавство, како што е забележано во Документот бр. 61 на СИГМА од 2021 година за ПВР и транспонирање на законодавството на ЕУ, а потврдено со отсуството на неопходните методологии и упатства за спроведување такви сложени истражувања.

Препораки:

- Парламентите и владите во Западен Балкан треба да обезбедат дека прашањата и ризиците поврзани со спроведувањето, следењето и усогласеноста на новите политики воведени преку предлог-законите систематски се дискутираат за време на процесите на подготовка и претрес на законите.
- Владите треба да ги зајакнат своите национални системи за екс-анте проценка на влијанието на законодавството и да обезбедат дека релевантните извештаи за ПВР обезбедуваат соодветни информации за планираните аранжмани за следење, спроведување и оценување на законите.
- Парламентите од Западен Балкан треба да размислат за промена на нивните правила и постапки за да обезбедат дека спроведувањето на законите ќе се анализира посистематски. Анализирањето на законите донесени преку нестандартни (на пример, вонредни, итни или скратени) постапки, кои обично имаат послаби доказни основи, треба да се смета за приоритет кај екс-пост оценката и анализата.
- Парламентарните администрации треба да изградат капацитети и надворешни мрежи за да им помогнат на пратениците и комисиите во екс-пост проценката на законодавството и неговото спроведување.

НАОД 18: ОТВОРЕНОСТ И ПРИСТАПНОСТ НА ПАРЛАМЕНТИТЕ. Сите парламенти во Западен Балкан користат онлајн алатки за да комуницираат со јавноста и со засегнатите страни за време на донесувањето закони. Неколку парламенти имаат преземено суштествени чекори во последните години за подобрување на отвореноста, пристапноста и транспарентноста на нивните активности.

Порака: По својата природа, донесувањето закони врз основа на докази бара отвореност, пристапност и транспарентност во парламентарните активности со цел податоците, информациите, експертизата, знаењето, разгледуваните мислења и проценки да може да се споделат со засегнатите страни и со јавноста. Способноста на граѓанинот да го разбере и оцени донесувањето закони од Собранието сериозно зависи од тоа дали Собранието работи на отворен, пристапен и транспарентен начин. Во најголема можна мера, граѓаните треба да бидат способни да го следат процесот на донесување закони во „реално време“ и да дадат придонес за време на подготовката и претресот на предлог-законите.

Препораки:

- Парламентите треба да обезбедат дека сите релевантни информации за законодавните активности, поединечните предлог-закони и придружната документација се целосно и лесно достапни за внатрешните и надворешните заинтересирани страни и граѓаните. Јавните расправи и дискусии за законите во Собранието треба да бидат инклузивни и транспарентни, да вклучуваат специјалисти и групи со најголемо знаење и експертиза во областа.
- Плановите за работа и календарите на Собранието треба да бидат објавени и достапни на Интернет во формат кој е лесен за користење, со цел да се овозможи на Владата и на надворешните заинтересирани страни да ги планираат и подготват своите придонеси за парламентарните постапки.
- Парламентарните администрации треба постојано да ги подобруваат и унапредуваат своите електронски платформи и системи за да обезбедат објавување на целосни, точни и ажурирани податоци и информации за предлог-законите.
- Парламентите треба рутински да даваат повратни информации за резултатите од механизмите за надворешно учество за граѓаните и другите заинтересирани страни, обезбедувајќи образложени информации за резултатите од предлозите, критиките и сугестиите.

Извадоци од:

Парламентите и донесувањето закони врз основа на докази во Западен Балкан

Парламентите имаат уникатна улога да обезбедат дека усвоените закони, без оглед на тоа кој ги предложил, се засноваат на докази и дека се погодни за намената. За извршната власт, законите се клучни инструменти преку кои се спроведува јавната политика. Затоа, владите се потпираат на парламентите за надзор и усвојување на законодавството на навремен, добро планиран и координиран начин. Парламентарниот надзор над подготвувањето на законите од Владата и неговата улога во екс-пост оценката на спроведувањето на законите помага на законодавната власт да бара отчет од извршната власт. Донесувањето закони врз основа на докази е особено клучно за евроинтегративните процеси, бидејќи тие вклучуваат усвојување на многу нови закони. Овој труд разгледува како законите се планираат, предлагаат, подготвуваат, прегледуваат и оценуваат од страна на парламентите на шест администрации од Западен Балкан. Во извештајот се дискутира за концептот на донесување закони во парламентарниот систем на владеење. Се разгледува како парламентите и владите соработуваат и ги координираат своите законодавни активности во текот на циклусот на донесување закони и се дава компаративна анализа на постојните правила и постапки, како и на практиките за донесување закони. Дадени се клучни наоди и препораки за политиките за поддршка на администрациите од Западен Балкан во планирањето и спроведувањето на идните реформи.