

МЕТОДОЛОГИЈА ЗА СЛЕДЕЊЕ НА ПРОМЕНИТЕ ВО ЗАКОНОДАВСТВОТО И НИВНО ВЛИЈАНИЕ ВО СУДСТВОТО



Заедничка заложба
за подобри достигнувања
во судството



This project is funded by
the European Union



Овој проект е финансиран
од Европска Унија



Институт за човекови права



ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ
CENTER FOR LEGAL RESEARCH AND ANALYSIS



Заедничка заложба
за подобри достигнувања
во судството

Публикацијата е изработена во рамки на проектот „Заедничка заложба за подобри достигнувања во судството“ финансиран од Европската унија преку Секторот за централно финансирање и склучување договори при Министерството за финансии во Република Северна Македонија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на партнерите за имплементација на проектот и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската унија.



This project is funded by
the European Union



Овој проект е финансиран од Европска унија





Институт за човекови права



ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ
CENTER FOR LEGAL RESEARCH AND ANALYSIS



Заедничка заложба
за подобри достигнувања
во судството

Наслов:

Методологија за следење на промените во законодавството и нивно влијание во судството

Автори:

д-р **Џемали Саити**, судија на Врховен суд на РСМ и претседател на Здружение на судии;

Александар Гоцо, адвокат.

Скопје, 2019 г.



Содржина

ВОВЕД	4
Стратегија за реформа на правосудниот сектор, 2017-2022 година.....	6
Правна рамка релевантна за следење на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор	7
Методологија за следење на промените во законодавството и нивно влијание во судството	10
СЛЕДЕЊЕ НА ЗАКОНОДАВСТВОТО, УСВОЕНО СОГЛАСНО СО СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЕФОРМА НА ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР И АКЦИСКИОТ ПЛАН	11
ГЛАВА 1 - ПРОЦЕС НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ПРОПИСИТЕ	11
Транспарентност и јавност.....	11
Точност и навременост.....	11
Економичност.....	12
Финансиски импликации	12
ПВР – Проценка на влијание на регулативата (RIA - Regulatory impact assessment)	12
ГЛАВА 2 - ЦЕЛИСХОДНОСТ НА ЗАКОНОДАВНИТЕ ИНТЕРВЕНЦИИ.....	13
Предвидливост	13
Конзистентност	13
Јасност.....	13
Квалитет.....	13
Одговорност	14
Достапност.....	14
ГЛАВА 3 - ЕФЕКТ НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ЗАКОНОДАВНИТЕ ИНТЕРВЕНЦИИ.....	15
Ефективност	15
Ефикасност	15
Усогласеност	15
Економско влијание на имплементацијата	15
ЛИСТА НА ИНДИКАТОРИ ЗА МЕРЕЊЕ НА ВЛИЈАНИЕТО НА ПРОМЕНИТЕ ВО ЗАКОНОДАВСТВОТО	16
Методолошки дизајн.....	34

ВОВЕД

Со донесувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор, за период 2017-2022 година, Владата на Република Северна Македонија покажа јасна определба за целосна хармонизација на националното законодавство со законодавството на Европската унија во делот на правосудниот систем на Република Северна Македонија. Воедно, Владата, со Стратегијата постави целосна скица со која се идентификуваа постоечките системски и функционални слабости на правосудниот сектор, кои, во изминатиот период оставија белези на нефункционалност и неконзистентност и предложи мерки со кои истите во иднина треба да се надминат, да се минимизираат и да се превенираат. Детектираните слабости манифестираа бројни негативности во поглед на селективната примена на правото, неказнивоста и повредите на човековите права на граѓаните во Република Северна Македонија.

Со вака поставените цели во Стратегијата со Акцискиот план, Владата на РСМ упати јасна порака за решеноста да го реформира правосудниот сектор. Притоа, активностите и динамиката предвидени со Стратегијата и Акцискиот план даваат реална основа за нормативно подобрување на правосудниот сектор, кое би се одразило и на неговата функционалност и компатибилност.

Досега преземените чекори од Владата на РСМ резултираа со низа законски измени, кои, генерално, беа синхронизирани со Венецијанската комисија, а во дел и со анализите на граѓанскиот сектор и стручните здруженија (Здружението на судии, Здружението на јавни обвинители, Здружението на судска администрација и други). Но, и покрај широката вклученост на сите релевантни чинители и стручната јавност, останува потребата да се оцени степенот на опфат и нивниот реален придонес во севкупните состојби во правосудниот сектор во овој момент. Од исти причини, при имплементацијата на ваков тип стратешки документи, индикаторите имаат клучна улога за добивање исход низ соодветно развиена методологија.

Стратегијата предвидува известување за степенот на спроведување преку подготвување и објавување Годишен извештај. Тргувајќи од фактот дека Стратегијата и Акцискиот план започнаа да се спроведуваат во 2017 година, првичното мерење на степенот на успешност на спроведувањето на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор беше нотирано во Извештајот за спроведување на Стратегијата за 2017-2022 година¹ и истиот беше одобрен од Советот за следење на Стратегијата за реформи во правосудството во рамки на Владата на РСМ, како креатор и надлежна институција за мониторинг на спроведување на Стратегијата.

¹ Види, Годишен извештај за имплементација на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година, јануари – декември 2018 година



Институт за човекови права



ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ
CENTER FOR LEGAL RESEARCH AND ANALYSIS



Заедничка заложба
за подобри достигнувања
во судството

Не оспорувајќи ја валидноста на Владата на РСМ, која може да се нарече и оригинална и во рамки на проценката на капацитетите, низ соодветна методологија, а базирајќи се на спроведувањето на Акцискиот план, како главен патоказ, сметаме дека овој процес ќе има пореална валоризација доколку мерењето, односно оценувањето на судските достигнувања низ призма на законските измени и дополнувања се реализира од повеќе институции² и од повеќе аспекти, развивајќи соодветна методологија од која ќе произлезат реални достигнувања. Овој процес ќе биде единствено целосен доколку постои целосно учество, односно инклузија на релевантните чинители на судството, искористеност на капацитетите, почитување на процедурите, транспарентност, квалитет на законите и нивна усогласеност, и секако, економски параметри и последици од истите.

Покрај формулирањето на целта на Методологијата за мониторинг на промените во законодавството, кое е веќе определено во насловот на документот, таа има за цел да ги утврди вистинските вредности на процесот, следење на донесувањето на законите и останатите прописи кои се во опсег на Стратегијата, не само од аспект на традиционалните индикатори, туку и воведување други, согласно со модерните трендови на следење на процесот на легислатура и квалитетот на процесите, анализа на социолошките, економските и поширок општествен импакт итн., како и следење на достигнувањата во делот на промените на законодавството. Особено е важно да се дефинира предметот на следење и оценување на промените во законодавството во судските реформи преку јасно поставена рамка на мониторинг која треба да го одрази општиот пристап кон проблемот, теоретската основа на мониторингот и целта што сакаме да ја постигнеме, сето ова низ призма на измените и дополнувањата на законската рамка предвидена во Стратегијата.

Структурната поставеност на Методологијата е одраз на целите кои треба да се постигнат со неа. Притоа, истата ги содржи потребните елементи кои би довеле до веродостојно мерење на перформансите, а тоа особено го овозможуваат поставените индикатори, опфатот и методолошкиот пристап.

Проектот „Заедничка заложба за подобри достигнувања во судството“ е реализиран од Институтот за човекови права и Центарот за правни истражувања и анализи, како партнери, со поддршка на Здружението на судии и Здружението на судска администрација, како здруженија-соработници.

² Види: Здружение на судиите на РМ, Соопштение на Управниот одбор од 17.5.2018 година. Од одржана седница на 15.5.2018 година, во однос на усвоените Измени и дополнувања на Законот за судовите, а по претходно добиени произнесувања и забелешки на подружниците.

Стратегија за реформа на правосудниот сектор, 2017-2022 година

Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година, со Акциски план, е стратешки документ произлезен од Министерството за правда. Таа има за цел да се идентификуваат областите во правосудниот систем во кој е неопходно потребно да се извршат реформи со цел да се зголеми ефикасноста, ефективноста и експедитивноста на правдата во Република Северна Македонија. Имајќи предвид дека Стратегијата, како стратешки документ, ги утврдува целите и стратешките реформи во правосудството, нејзиното отелотворување се врши преку Акцискиот план, кој е нејзин придружен рамковен документ. Во Стратегијата како стратешки цели се идентификувани: независноста и непристрасноста, квалитетот, одговорноста, ефикасноста, транспарентноста и пристапот до правдата.

Акциски план за спроведување на стратегијата за реформа на правосудниот сектор, 2017-2022 година

Акцискиот план е документ со кој се утврдува временската рамка за спроведување на Стратегијата, стратешките насоки, мерките кои треба да се преземат и активностите преку кои истите се преземаат, како и институциите кои се надлежни за нивно спроведување. Покрај ова, со Акцискиот план се предвидени и потребните финансиски импликации како и индикаторите за успешност.

Согласно со Акцискиот план, генерални одредници се:

1. Да се направат законски измени во постојните прописи (процесни и материјални);
2. Да се донесат нови прописи;
3. Да се конституираат и/или реформираат постојните или привремените тела кои произлегуваат, како законска обврска

Листа на закони и прописи, согласно со Стратегијата за реформа на правосудниот сектор, 2017 – 2022 година и Акцискиот план

Во рамки на Стратегијата се идентификувани области во кои треба законски да се интервенира, како и начинот и опсегот на самата интервенција. Оттука, согласно со Стратегија се предвидуваат три начини на интервенција, укинување на позитивните законски прописи, измени и дополнувања на позитивните законски прописи и донесување нови.

Преку утврдување на областите во Стратегијата, во кои се потребни законски интервенции, подготвена е и листа на прописи од примарното и секундарното законодавство.

Правна рамка релевантна за следење на Стратегијата за реформа на правосудниот сектор

Процесни и материјални прописи

Закон за судовите (Сл. весник на РМ бр. 58/06, 62/06, 35/08, 150/10, 83/18 и 198/18);

Закон за судската служба (Сл. весник на РМ бр. 43/2014, 33/2015, 98/2015, 6/2016, 198/2018, 248/2018);

Закон за Академијата за судии и јавни обвинители (Сл. весник на РМ бр. 20/15, 192/15, 231/15 и 163/18);

Закон за судскиот буџет (Сл. весник на РМ бр. 60/2003, 37/2006, 103/2008, 145/2010);

Закон за Јавното обвинителство (Сл. весник на РМ бр. 150/07, 111/08 и 198/18);

Закон за јавно обвинителство за гонење на кривичните дела поврзани и кои произлегуваат од содржината на незаконското следење на комуникациите (Сл. весник на РМ бр.15/2015);

Закон за платите на судиите (Сл. весник на РМ бр. 110/07, 103/08, 161/08, 153/09,97/10, 135/11, 231/15 и 248/18);

Закон за управување со движењето на предметите во судовите (Сл. весник на РМ бр. 171/2010);

Закон за Советот на јавни обвинители на Република Македонија (Сл. весник на РМ бр.150/07 и 100/11);

Закон за Судскиот совет на Република Македонија (Сл. весник на РМ бр. 60/06, 150/10, 100/11, 20/15, 61/15, 197/17 и 83/18);

Закон за адвокатурата (Сл. весник на РМ бр. 59/02, 10/2003 34/03,60/06,29/07,8/08,106/08,20/09, 117/09,135/11,113/12, 148/15);

Закон за кривичната постапка (Сл. весник на РМ бр. 150/10, 100/12, 142/16, 193/16, 198/16);

Закон за парничната постапка (Сл. весник на РМ бр. 79/05, 110/08, 83/09, 116/10, 124/15);

Закон за извршување (Сл. весник на РМ бр. 72/16, 142/16, 178/17, 26/18, 233/18);

Закон за нотаријатот (Сл. весник на РМ бр. 72/16, 142/16, 25/18, 233/18);

Закон за медијација (Сл. весник на РМ бр. 188/13, 148/15, 192/15, 55/16);

Закон за државното правобранителство (Сл. весник на РМ бр. 87/07, 167/10, 104/15);

Закон за правда за децата (Сл. весник на РМ бр. 148/13);

Закон за заштита на децата (Сл. весник на РМ бр. 23/13, 12/14, 44/14, 144/14, 10/15, 25/15, 150/15, 192/15, 27/16, 163/17, 21/18, 198/18);

Закон за меѓународна правна соработка во кривична материја (Сл. весник на РМ бр. 124/2010);

Закон за пробација (Сл. весник на РМ бр. 226/15);

Закон за наследувањето (Сл. весник на РМ бр. 47/96);

Закон за облигационите односи (Сл. весник на РМ бр. 18/01, 78/01, 4/02, 59/02, 5/03, 84/08, 81/09, 161/09, 123/13);

Закон за сопственост и други стварни права (Сл. весник на РМ бр. 18/01, 31/08, 92/08, 139/09, 35/10);

Закон за граѓанска одговорност за навреда и клевета (Сл. весник на РМ бр. 143/12);

Закон за општата управна постапка (Сл. весник на РМ бр. 124/15, 65/18);

Закон за управните спорови (Сл. весник на РМ бр. 62/06, 27/08, 117/09, 150/10, 171/10);

Закон за прекршоците (Сл. весник на РМ бр. 124/15, 211/16);

Закон за правосудниот испит (Сл. весник на РМ бр. бр.137/13 и 153/15);

Закон за вештачење(Сл. весник на РМ бр. 115/10, 149/12, 12/14, 43/14, 104/15, 148/15, 192/15, 64/18.);

Закон за процена (Сл. весник на РМ бр. 115/10, 158/11, 185/11, 51/12, 64/12, 188/14, 104/15, 153/15, 192/15, 30/16);

Кривичен законик (Сл. весник на РМ бр. 37/96, 80/99, 48/01, 4/02, 16/02, 43/03, 19/04, 40/04, 81/05, 50/06, 60/06, 73/06, 7/08, 139/08, 114/09, 51/11, 135/11, 185/11, 142/12, 166/12, 55/13, 82/13, 14/14, 27/14, 28/14, 41/14, 115/14, 132/14, 160/14, 160/14, 199/14, 196/15, 226/15, 97/17, 170/17, 248/18);

Закон за заштита на сведоци (Сл. весник на РМ бр. 38/05, 58/05, 71/18);

Закон за бесплатна правна помош (Сл. весник на РМ бр. 161/09, 185/11, 27/14, 104/15);

Закон за извршување на санкциите (Сл. весник на РМ бр. 2/06, 65/06, 57/10, 68/12, 170/13, 43/14, 166/14, 33/15, 98/15, 11/16, 21/18, 209/18);

Закон за извршување на буџетот на Република Македонија (Сл. весник на РМ бр. 238/18);

Закон за Народниот правобранител (Сл. весник на РМ бр. 60/03, 143/08, 114/09, 181/16, 189/16, 35/18);

Деловник за работата на судовите / Судски деловник (Сл. весник на РМ бр. 66/13, 114/14);

Деловник за работа на Судскиот совет (Сл. весник на РМ бр. 197/2015, 12/2017);

Деловник за работата на Советот на јавните обвинители на Република Македонија (Сл. весник на РМ бр. 72/10, 6/11);

Правилници, упатства за внатрешни постапки за оценување, водење дисциплински постапки и утврдување одговорност во ССРСМ и СЈОРСМ и СЈО;

Кодекс за судии и судии поротници / Кодекс за судиска етика;

Кодекс на Јавно обвинителство / Етички кодекс на јавните обвинители во Република Македонија (Сл. весник на РМ бр. 194/14);

Кодекс за професионалната етика на адвокатите, адвокатските стручни соработници и адвокатските приправници на адвокатската комора на Република Северна Македонија.

Методологија за следење на промените во законодавството и нивно влијание во судството

Компоненти на Методологијата

Методолошкиот пристап за следење на листата на закони, утврдена согласно со Стратегијата за реформа на правосудниот сектор, 2017 – 2022 година, чија измена има директно влијание врз достигнувањата на судството, предвидува три компонетни, односно сегменти на следење – постапката за спроведување на промените во законодавството, целисходност на промените во законодавството и ефект од имплементацијата на направените законодавни промени.

Во рамки на Методологијата предвидени се индикатори за секој од сегментите, кои се засновани на стратешките цели на Стратегијата - Независност и непристрасност, квалитет, одговорност, ефикасност, транспарентност и пристап до правда.

Методологијата, преку различни групи индикатори, ќе ги следи законодавните интервенции (укинување, измени и дополнување на закони, како и донесување нови закони), ќе ги мери достигнувањата на институциите надлежни за спроведување на Стратегијата и реализацијата на Акцискиот план. Во таа насока, подготовката на оваа методологија има за цел:

Идентификување на квалитативни критериуми;

Идентификување на квантитативни критериуми;

Квантифицирање на квалитативните критериуми, вклучително и воведување нови, базирани на ниво на комплексност,³ заради изедначување на опсервираните и квантифицирање на резултатите од различните нивоа на комплексност.

Вкрстување на добиените резултати, заради добивање севкупни оценки и вредности според идентификуваните области во Методологијата.

Покрај овие методолошки постапки, Методологијата исто така предвидува и посебни критериуми од зависност на нивото на сложеност на законите од аспект на следниве параметри:

Потребно мнозинство за донесување;

Вид на закон, по сложеност;

Вид на закони по хиерархија.

Начинот на кој оваа методологија би била употребувана е со целосна или модифицирана употреба на таканаречениот Делфи метод.

³ Воведување ниво на сложеност на прописот, што практично значи дека органските прописи, односно оние за кои е потребно мнозинство од две третини при донесувањето, како и други прописи кои засегаат големи општествени, економски или социјални вредности би требало да се третираат како покомплексни, па аналогно на тоа и следењето на нивното донесување и имплементација би била во поширок опфат.

СЛЕДЕЊЕ НА ЗАКОНОДАВСТВОТО, УСВОЕНО СОГЛАСНО СО СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЕФОРМА НА ПРАВОСУДНИОТ СЕКТОР И АКЦИСКИОТ ПЛАН

За следење на законодавството, усвоено согласно со Стратегијата и Акцискиот план, креирана е Листа на индикатори кои ги покажуваат посакуваните вредности според кои ќе биде следено законодавството, опфатено со Стратегијата и Акцискиот план.

Листата на индикатори е поделена во 3 Глави:

Глава 1- Процес на донесување на прописите;

Глава 2- Целесходност на законодавните интервенции;

Глава 3- Ефект од имплементацијата на законодавните интервенции.

Секоја од овие глави во себе опфаќа области, во рамки на кои се наоѓаат индивидуалните индикатори.

ГЛАВА 1 - ПРОЦЕС НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ПРОПИСИТЕ

Транспарентност и јавност

Транспарентноста претставува еден од фундаменталните постулати на практикување на демократијата, а таа се огледува пред се во начинот на кој се донесуваат прописите. Значењето на учеството на јавноста во овој процес и вкупната транспарентност воопшто го подигаат нивото на инклузивност на законодавните процеси, како брана од законодавни интервенции кои се одвиваат во затворени кругови на општеството.

Точност и навременост

Стратегијата за реформа на правосудниот систем, за периодот 2017-2022 година, како и Акцискиот план за спроведување стратегија за реформа на правосудниот сектор, за 2017-2022 година, имаат во себе предвидена временска рамка за донесување соодветни прописи или нивно изменување. Одделот **Точност и навременост** можеби е и еден од најважните оддели во оваа методологија, со оглед на фактот што правилното и навремено идентификување на законодавните потреби, во определен општествен момент, може да биде од суштинско значење, со цел да ги согледа, следи и нормативно да ги уреди современите општествени трендови.

Инклузивност

Постапката за законодавни интервенции мора да почива на постулатот на инклузивност. Инклузивноста не ја опфаќа само генералната јавност, туку особено стручната јавност, како давател на придонес кон вкупниот процес на донесувањето на прописите. Уште поважно, Методологијата треба да ги посочи стандардите од аспект на тоа кое е нивото на инволвираност на стручната јавност, но и процесот на селекција на учесниците од стручната јавност, кој треба да почива на постулатите на транспарентност, репрезентативност и квалитет.

Економичност

Одделот за економичност се однесува на постапката за донесување на прописите. Во суштина, овие индикатори ги опфаќаат не само обезбедените средства во текот на процесот на донесување, туку и самата ефикасност на процесот, гледана од аспект на економичност и продуктивност, но и прецизност/точност на процесот на законодавната интервенција во фазата на донесувањето на прописите.

Финансиски импликации

Прописите, според редот на нештата, мора да ги предвидат финансиските импликации кои би можеле да се појават не само во текот на донесувањето, туку, особено во текот на нивната имплементација. Уште поважно, финансиските импликации не треба само да бидат pro forma, туку и истите треба да бидат образложени.

ПВР – Проценка на влијание на регулативата (RIA - Regulatory impact assessment)

Проценката на регулаторното влијание е важна алатка за обезбедување квалитетно законодавство во текот на целиот циклус на креирање политики, почнувајќи од соодветна, детална анализа на проблемите и завршувајќи со евалуација и следење на донесеното законодавство. Таа има за цел да им помогне на креаторите на политиките во усвојувањето ефикасни и ефективни регулаторни опции, користејќи техники базирани на докази за да ја оправдаат најдобрата опција. Ако се постави погрешна политика, следните регулаторни мерки на крајот може да се покажат како неефикасни. Воедно, трошоците за регулирање на процесите (законите) не треба да ги надминуваат придобивките кои таквите законодавни интервенции ги креираат. Секако, треба да се испитаат и алтернативите во смисла на тоа да се обезбедат административните оптоварувања што произлегуваат од новите или од изменетите прописи, со цел да не го надминуваат тековниот товар врз кој е изложено општеството.

ГЛАВА 2 - ЦЕЛИСХОДНОСТ НА ЗАКОНОДАВНИТЕ ИНТЕРВЕНЦИИ

Предвидливост

Според мислењето на Венецијанската комисија, број 106 од 11-12 март 2016 година, предвидливоста на законодавниот процес значи не само дека законот, онаму каде што е можно, мора да биде прогласен пред да се имплементира и да се предвиди во однос на неговите ефекти: мора да се формулира со доволно прецизност и јасност за да им се овозможи на правните субјекти да го регулираат своето однесување во согласност со него. Сепак, неопходното ниво на предвидливост зависи од природата на законот. Особено, тоа е од суштинско значење во кривичното законодавство. Претпазливоста пред справувањето со конкретните опасности сега станува сè поважна; оваа еволуција е легитимна поради мултипликацијата на ризиците што произлегуваат особено од променливата технологија. Меѓутоа, во областите каде што се применува пристапот на претпазливост на законите, како што е законот за ризик, предусловите за државна акција се наведени во услови кои се значително пошироки и попрецизни, но владеењето на правото подразбира дека принципот на предвидливост не е ставен настрана.

Конзистентност

Конзистентноста на прописите мора да биде проверена на две нивоа. Конзистентност со Уставот, но и конзистентност со меѓународните правни инструменти и договори, како супранационални извори на правото. Притоа, не се мисли само на генерална усогласеност, туку и на термилошка конзистентност, врз основа на воспоставен термилошки речник кој треба да биде униформен за сите прописи.

Јасност

Еден од основните атрибути при донесувањето на прописите е тие да бидат јасни и да не создаваат арбитрерни и произволни интерпретации кои ја намалуваат правната сигурност. Прописите мора, исто така, да се формулираат со доволна прецизност и јасност, за да се овозможи субјектите во правно-пропишан начин да го регулираат своето однесување и да ги уредуваат своите односи во согласност со прописот.

Квалитет

Определувањето на квалитетот на прописите, или пак на определен пропис, е извонреден предизвик. Квалитетот, сам по себе, е подложен на различни интерпретации поради основната причина што се мери индивидуално и врз основа на критериуми кои секој може да си ги поставува, согласно со сопствените стандарди. Методологијата има за цел да направи определено генерализирање на квалитетот преку поставување генерално



Институт за човекови права



ЦЕНТАР ЗА ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА И АНАЛИЗИ
CENTER FOR LEGAL RESEARCH AND ANALYSIS



Заедничка заложба
за подобри достигнувања
во судството

прифатени одредници и стандарди за квалитет, гледан преку усогласеност на прописот, со определени меѓународни и домашни поставени правни стандарди.

Одговорност

Одговорноста, можеби, на прв поглед не припаѓа во делот наменет за оваа методологија. Сепак, донесените прописи треба да креираат клима на нивно почитување, не само од граѓаните и правните лица, туку и од државата, државните органи, единиците на локалната самоуправа итн. Прописите, исто така, можат да креираат и обврски за државните органи во смисла на обезбедување услови за нивно спроведување, кои можат да бидат човечки, материјални, технички и слично. Затоа, одговорноста за спроведувањето наоѓа свој дел во матрицата, не само во делот на обезбедување на условите за спроведување, туку и во нивното директно спроведување.

Достапност

Атрибутот на достапност е можеби и највисоко на piedestalot на опсервација, кога се во прашање прописите. Тие не само што мора да бидат јавно објавени, туку и да бидат достапни во секое време за сите во општеството, бидејќи само така можат да станат правило што ќе се почитува. Пребарувањето пак на прописите се однесува не само на нивната достапност, туку и за текстовите и е особено важно за прописите што се големи по обем.

ГЛАВА 3 - ЕФЕКТ НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ЗАКОНОДАВНИТЕ ИНТЕРВЕНЦИИ

Ефективност

Генерална премиса е дека прописите се донесуваат заради остварување, односно регулирање на некоја општествена цел. Индикаторите дадени во оваа методологија, од аспект на ефективност, се занимаваат со прашањето дали тие ја исполнуваат целта поради која се донесени, и што е можеби уште поважно, дали се во насока на остварување и спроведување на правдата?

Ефикасност

Ефикасноста е атрибут кој треба независно да се опсервира од останатите атрибути во оваа методологија. Имено, сите прописи можат да ги задоволуваат сите останати аксиоми поставени со оваа методологија, но ако истите не придонесуваат за ефикасно остварување на правата и за спроведување на правдата, тогаш се доведува во прашање нивната основна смисла на постоење.

Усогласеност

Донесениот пропис, сам по себе, во определени ситуации може да креира потреба за определени обуки, но и за насоки за негова успешна имплементација, која мора да биде униформна. Ова е случај особено кога се работи за прописи кои регулираат односи за прв пат, или пак нормативно треба да уредат определена област во која се потребни поголеми општествени зафати.

Економско влијание на имплементацијата

Составен дел на проценката на регулаторното влијание е и проценката на економското влијание на законодавството. Не само од аспект на обезбедени средства за донесување, туку, уште поважно, и заради имплементација на прописот, како и од аспект на проценка на тоа какви економски импликации законодавството ќе предизвика внатре во едно општество. Затоа, барањето за спроведување проценка на регулаторното влијание мора во себе да содржи и проценка на економското влијание на законодавството, како нејзин составен дел, а со оглед на нејзината важност, таа е издвоена во посебен оддел во оваа методологија.

ЛИСТА НА ИНДИКАТОРИ ЗА МЕРЕЊЕ НА ВЛИЈАНИЕТО НА ПРОМЕНИТЕ ВО ЗАКОНОДАВСТВОТО

ГЛАВА 1 - ПРОЦЕС НА ДОНЕСУВАЊЕ НА ПРОПИСИТЕ

ОБЛАСТИ

I. ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ЈАВНОСТ

1. Постојат јавни кампањи за потребата за легислативна интервенција во определена област

Да	Не	Делумно
Коментар:		

2. Се одржуваат јавни дебати за разгледување на можноста за алтернативи на легислативата

Да	Не	Делумно
Коментар:		

3. Се вршат консултации со релевантните органи и тела кои се најдиректно засегнати од легислативата

Да	Не	Делумно
Коментар:		

4. Дистрибуцијата на очекуваните ефекти од легислативата е транспарентна (транспарентно и јасно се ставаат до знаење очекуваните ефекти кои ќе се постигнат со прописот)

Да	Не	Делумно
Коментар:		

II. ТОЧНОСТ И НАВРЕМЕНОСТ

5. Постои процедура за приоритетизирање на прописите ⁴

Да	Не	Делумно
Коментар:		

⁴ Во смисла на определен редослед во кои се донесуваат прописите, од аспект на уредување на определени односи во општеството. На пример, дали прво се донесува/изменува/дополнува определен пропис кој пак зависи или е поврзан од донесувањето/измената или дополнувањето на некој друг пропис.

6. Прописите навремено ги таргетираат односите кои треба да се регулираат или дорегулираат во рамки на општеството

Да	Не	Делумно
Коментар:		

III. СЕОПФАТНОСТ

7. Постои номотехничка усогласеност со законите од сродни области, кои се во постапка на донесување, согласно со Стратегијата за реформа на правосудниот сектор 2017-2022 година

Да	Не	Делумно
Коментар:		

IV. ИНКЛУЗИВНОСТ

8. Постои сепарација помеѓу формирањето политики и изработувањето нацрт-прописи

Да	Не	Делумно
Коментар:		

9. Предлозите и забелешките од општата јавност се земаат предвид

Да	Не	Делумно
Коментар:		

V. ЕКОНОМИЧНОСТ

10. Средбите на работните групи за законодавни интервенции се одржуваат навремено и без одлагање

Да	Не	Делумно
Коментар:		

11. За поддршка на процесот на законодавни интервенции се обезбедени доволно средства

Да	Не	Делумно
Коментар:		

12. Средбите на работните групи за законодавни интервенции не се одложуваат

Да	Не	Делумно
Коментар:		

VI. ФИНАНСИСКИ ИМПЛИКАЦИИ

13. Предлозите имаат финансиска анализа

Да	Не	Делумно
Коментар:		

14. Финансиската анализа е добро образложена

Да	Не	Делумно
Коментар:		

VII. ПВП – Проценка на влијание на регулативата (RIA - Regulatory impact assessment)

15. Изготвена е Проценка на влијание на регулативата

Да	Не	Делумно
Коментар:		

16. Проценката на регулаторното влијание на предлозите е добро образложена и сеопфатна

Да	Не	Делумно
Коментар:		

ГЛАВА 2 - ЦЕЛИСХОДНОСТ НА ЗАКОНОДАВНИТЕ ИНТЕРВЕНЦИИ

ОБЛАСТИ

I. ПРЕДВИДЛИВОСТ

17. Донесените прописи се предвидливи

Да	Не	Делумно
Коментар:		

18. Донесените прописи ја гарантираат правната сигурност

Да	Не	Делумно
Коментар:		

II. КОНЗИСТЕНТНОСТ

19. Прописите се во согласност со Уставот

Да	Не	Делумно
Коментар:		

20. Прописите се во согласност со воспоставените стандарди и со доктрината на уредување на односите во општеството

Да	Не	Делумно
Коментар:		

21. Прописите се во согласност со Европската конвенција за човекови права и со практиката на Европскиот суд за човекови права

Да	Не	Делумно
Коментар:		

III. ЈАСНОСТ

22. Донесените прописи се јасни и не креираат арбитрерни интерпретации

Да	Не	Делумно
Коментар:		

23. Примената на донесените прописи не создава потреба од автентично толкување

Да	Не	Делумно
Коментар:		

24. Се изготвуваат пречистени текстови

Да	Не	Делумно
Коментар:		

IV. КВАЛИТЕТ

25. Прописите се усогласени со принципите и стандарите на ЕУ

Да	Не	Делумно
Коментар:		

26. Прописите се усогласени со препораките и стандардите на Советот на Европа
(Венецијанска комисија)

Да	Не	Делумно
Коментар:		

27. Номотехниката на прописите е конзистентна

Да	Не	Делумно
Коментар:		

28. Прописите не се во колизија со другите прописи

Да	Не	Делумно
Коментар:		

29. Прописот позитивно влијае на функционирањето на демократското општество

Да	Не	Делумно
Коментар:		

30. Прописот позитивно влијае врз борбата со криминалот и корупцијата

Да	Не	Делумно
Коментар:		

31. Прописот влијае врз унапредувањето на почитувањето на човековите права и правната сигурност

Да	Не	Делумно
Коментар:		

32. Прописите го следат развојот на информатичките технологии

Да	Не	Делумно
Коментар:		

V. ОДГОВОРНОСТ

33. Надлежните институции во целост ги спроведуваат прописите

Да	Не	Делумно
Коментар:		

34. Надлежните институции имаат обезбедено услови за целосно спроведување на прописите

Да	Не	Делумно
Коментар:		

35. Постојат ефективни правни лекови за неспроведување на прописите

Да	Не	Делумно
Коментар:		

VI. ДОСТАПНОСТ

36. Прописите се јавно достапни и бесплатни

Да	Не	Делумно
Коментар:		

37. Прописите лесно се пребаруваат

Да	Не	Делумно
Коментар:		

ГЛАВА 3 - ЕФЕКТ НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ЗАКОНОДАВНИТЕ ИНТЕРВЕНЦИИ

ОБЛАСТИ

I. ЕФЕКТИВНОСТ

38. Прописите ја исполнуваат целта заради која се донесени

Да	Не	Делумно
Коментар:		

39. Прописите го олеснуваат остварувањето на правата

Да	Не	Делумно
Коментар:		

40. Прописите го олеснуваат спроведувањето на правдата

Да	Не	Делумно
Коментар:		

41. Предвидени се потенцијални проблеми во имплементацијата пред донесувањето на прописот

Да	Не	Делумно
Коментар:		

42. Постојат јасни санкции за непочитување на прописот

Да	Не	Делумно
Коментар:		

43. Постои јасен и разбирлив систем кој осигурува почитување на прописот

Да	Не	Делумно
Коментар:		

II. ЕФИКАСНОСТ

44. Прописите ефикасно го олеснуваат остварувањето на правата

Да	Не	Делумно
Коментар:		

45. Прописите ефикасно го олеснуваат спроведувањето на правдата

Да	Не	Делумно
Коментар:		

III. УСОГЛАСЕНОСТ

46. Постојат насоки за надлежните органи за примена на прописите кои предвидуваат новини

Да	Не	Делумно
Коментар:		

47. Постојат обуки за примена на прописите за релевантните чинители

Да	Не	Делумно
Коментар:		

IV. ЕКОНОМСКО ВЛИЈАНИЕ НА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈАТА

48. Предлозите имаат позитивни финансиски импликации врз граѓаните и правните лица

Да	Не	Делумно
Коментар:		

49. Предлозите имаат позитивни финансиски импликации врз реалокацијата на буџетските средства

Да	Не	Делумно
Коментар:		

50. Предлозите имаат позитивни финансиски импликации врз економијата на државата

Да	Не	Делумно
Коментар:		

Методолошки дизајн

На индикаторите кои се дадени во форма на аксиоми, испитаниците, односно членовите на Советодавната група, ќе даваат свои одговори кои можат да бидат потврдни, одречни или согласно со нивото на исполнување. Можните одговори кои испитаниците ќе ги дадат се:

1. Да
2. Не
3. Делумно

Покрај овие оценки за целите на проектот потребно е членовите на Советодавната група да даваат и коментар на дадениот одговор. Одговорите и коментарите ќе бидат сумирани во посебен извештај кој ќе биде разгледуван на секоја поединечна средба, од предвидените 7 средби во текот на траењето на проектот. Извештаите ќе бидат електронски достапни за професионалната и општата јавност.

Во зависност од добиените одговори од претставниците на Советодавната група, ќе се следат перформансите на прогресот на законодавството усвоено согласно со Стратегијата за реформа на правосудството и Акцискиот план, и тоа на ниво на:

1. Глави предвидени со оваа методологија;
2. Области во рамките на секоја глава;
3. Индивидуални индикатори во рамки на секоја област.