

Македонско здружение на млади правници

ПРОЦЕСОТ ЗА ПРОЦЕНА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

АНАЛИЗА

НА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ ЗА ПРОЦЕНА НА ВЛИЈАНИЕТО
НА РЕГУЛАТИВАТА НА ЗАКОНОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ
ОД СТРАНА НА МИНИСТЕРСТВОТО ЗА ПРАВДА

Автори

Елена Георгиевска
Маја Атанасова

Скопје, ноември 2018 година

Наслов

Процесот за процена на влијанието на регулативата - Анализа на спроведување на процесот за процена на влијанието на регулативата на Законот за бесплатна правна помош од страна на Министерството за правда

Издавач

Македонско здружение на млади правници

Автори

Елена Георгиевска

Маја Атанасова

Лектура

Весна Костовска

Ликовно-графичко обликување

Ани Аранѓеловиќ

Печат

ПОЛИЕСТЕРДЕЈ

Тираж

50

CIP - Каталогизација во публикација

Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

347.921.8(497.7)(094.5)(047.31)

ГЕОРГИЕВСКА, Елена

Процесот за процена на влијанието на регулативата : Анализа на спроведувањето на процесот за процена на влијанието на регулативата на Законот за бесплатна правна помош од страна на Министерството за правда / автори Елена Георгиевска, Маја Атанасова. - Скопје : Македонско здружение на млади правници, 2018. - 24 стр. : илустр. ; 30 см

Библиографија: стр. [24]

ISBN 978-608-4843-13-9

1. Атанасова, Маја [автор]

а) Закон за бесплатна правна помош - Процена на влијанието на регулативата - Македонија - Истражувања

COBISS.MK-ID 108946954

Анализата е дел од програмата за подгрантирање во рамки на проектот Проценка на влијанието на регулативата во сенка: промовирање на креирање политики базирани на докази. Проектот е финансиран од Европската унија. Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. Содржината на публикацијата е единствена одговорност на Македонското здружение на млади правници и на никаков начин не може да се смета дека ги одразува гледиштата на Европската Унија, Институт за демократија "Социетас Цивилис" (ИДСЦС) и Центар за економски анализи (ЦЕА).



СОДРЖИНА

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ	3
ИЗВРШНО РЕЗИМЕ	4
I. ВОВЕДНИ ЗАБЕЛЕШКИ	5
1.1. ПРЕДМЕТ И ЦЕЛ НА АНАЛИЗАТА	5
1.2. КОРИСТЕНА МЕТОДОЛОГИЈА	6
1.3. ВОВЕДНИ ЗАБЕЛЕШКИ ЗА ПРОЦЕСОТ ЗА ПВР	7
II. ПРАВИЛА ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ ЗА ПРОЦЕНА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА	8
2.1. УПАТСТВО ЗА НАЧИНОТ НА ПОСТАПУВАЊЕ ВО РАБОТАТА НА МИНИСТЕРСТВОТА ВО ПРОЦЕСОТ НА СПРОВЕДУВАЊЕ ПРОЦЕНА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА И МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ПРОЦЕНА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА	8
III. ПРОЦЕСОТ ЗА ПВР НА ЗАКОНОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ	9
3.1. ВАЖНОСТА НА ЗАКОНОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ	9
3.2. ЛИСТА ЗА ПРОВЕРКА НА ПРЕЗЕМЕНИТЕ АКТИВНОСТИ ВО РАМКИТЕ НА ПРОЦЕСОТ ЗА ПВР	11
IV. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ	16
АНЕКС 1 - Барање за слободен пристап до информација од јавен карактер	18
АНЕКС 2 - Одговор по поднесено барање за пристап до информација од јавен карактер	19
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА	20

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

МЗМП - Македонско здружение на млади правници

ЗБПП - Закон за бесплатна правна помош

ПВР - Процена на влијанието на регулативата

МП - Министерство за правда

ЕНЕР - Единствениот национален електронски регистар на прописи

МИОА - Министерство за информатичко општество и администрација

БПП - Бесплатна правна помош

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

Во 2016 година, Министерството за правда започна со спроведување процес за процена на влијанието на регулативата што се однесуваше на донесувањето целосно нов Закон за бесплатна правна помош. Овој процес, преку низа преземени и непреземени активности од страна на надлежното министерство, беше делумно финализиран со објавување на Предлог-законот за бесплатна правна помош на 28.11.2017 година на Единствениот национален електронски регистар на прописи на Република Македонија (ЕНЕР), по чие објавување следуваше поднесување на предлогот до законодавниот дом. Македонско здружение на млади правници, со поддршка на Фондацијата Отворено општество и овластените здруженија за обезбедување бесплатна правна помош, побара од Комисијата за политички систем и односи меѓу заедниците на Собранието на Република Македонија одржување јавна расправа за дискутирање на предлог-законот со презентирање на сите недоследности што тој би ги предизвикал во иднина. На ден 23.3.2018 година, Комисијата ја закажа и ја одржа јавната расправа на која беа доставени и предлог-амандмани за доработка на законскиот текст. На јавната расправа се одлучи „...предлог-законот да се повлече од понатамошна собраниска постапка, до Собранието да се достави или нов пречистен текст или целосно нов текст во кој ќе бидат сублимирани сите идеи, сите предлози, сите сугестии кои беа изложени на јавната расправа, а кои ќе бидат сублимирани во едно оптимално решение што ќе биде, пред сè и над сè, за доброто на сограѓаните“¹.

Оваа Анализа е заснована врз теоретското значење на поимот „процена на влијанието на регулативата“, како и степенот на неговата примена во практиката за остварување крајна цел - носење квалитетно законско решение од областа на пристапот до правда на граѓаните. Процена на влијанието на регулативата претставува метод за анализа на јавните политики што е ставен во функција на носителите на надлежностите да ја проценат најдобрата варијанта, ефектите што сакаат да ги постигнат, да го утврдат влијанието што предложеното решение ќе го има во општеството, економијата и животната средина, како и да го утврдат влијанието што ќе го има врз конкретни и специфични општествени групи.

Тргувајќи од повлекувањето на Предлог-законот за бесплатна правна помош од собраниска процедура и потребата за негова доработка, се воспостави и предметот на истражување на оваа Анализа, која е фокусирана на детално испитување на процесот за процена на влијанието на новото законско решение. Потреба од доследно почитување на Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување ПВР и Методологијата за процена на влијанието на регулативата; потреба од екипирање човечки ресурси и предвидување финансиски ресурси што целосно и исклучиво ќе бидат ангажирани во целиот процес; изготвување анализи за фокусирано детектирање на проблемот, влијанијата и импликациите што ќе ги има решението; детално оценување и земање предвид на сите мислења и препораки од заинтересираните и вклучените страни во процесот, како и нивно инкорпорирање во главните документи што се јавно достапни за јавноста - се само едни од наодите истакнати во оваа анализа врз основа на кои се дадени понатамошни препораки.

¹ Од стенографските белешки на одржаната Јавна расправа од Дваесет и седмата седница на Комисијата за политички систем и односи меѓу заедници, одржана на 23 март 2018 година, достапни на <https://www.sobranie.mk/sessiondetailsrabortni.nsp?sessionDetailsId=7927fcd0-601a-4e37-a1de-15fc46009dfb&date=23.3.2018>

I. ВОВЕДНИ ЗАБЕЛЕШКИ

Анализата на спроведување на процесот за процена на влијанието на регулативата на Законот за бесплатна правна помош од страна на Министерството за правда (во натамошниот текст - Анализата) е продукт што произлезе од проектот „Со квалитетен ПВР до подобро законодавство во РМ“, поддржан од Институтот за демократија „Социетас цивилис“ - Скопје и од Центарот за економски анализи. Проектот го спроведува Македонското здружение на млади правници - МЗМП, како подгрантист на програмата во рамките на проектот „Процена на влијанието на регулативата во сенка: промовирање на креирањето политики базирани врз докази“, финансиран од Европската Унија. Проектот „Со квалитетен ПВР до подобро законодавство во РМ“ цели кон зголемување на квалитетот на ПВР преку: 1) детектирање на клучните проблеми на институциите во имплементацијата на процесот за ПВР; 2) запознавање на релевантните институции за важноста на процесот за ПВР за квалитетот на донесените законски решенија, и 3) зголемување на видливоста на улогата на граѓанскиот сектор во реализацијата на процесот за ПВР.

1.1. ПРЕДМЕТ И ЦЕЛ НА АНАЛИЗАТА

Оваа Анализа го анализира и го оценува постапувањето на Министерството за правда (МП) при спроведувањето на обврските што произлегуваат од процесот за ПВР на Законот за бесплатна правна помош (ЗБПП). Анализата има **цел да идентификува дали и во која мера ова министерство во текот на 2016 и 2017 година, при разработката на Предлог-законот за бесплатна правна помош, се придржувало до Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на процената на влијанието на регулативата² и со него поврзаната Методологија за процена на влијанието на регулативата³. Со ова, Анализата ќе даде осврт за степенот на почитување на формалните (процесни) барања и на суштинските барања за квалитетот на изработените документи и за темелноста на интерните анализи што се задолжителни за процесот за ПВР.**

Анализата се надоврзува на претходно спроведените истражувања, трудови и документи што го анализираат процесот за ПВР. Во овие документи речиси сите наоди упатуваат на сериозни недостатоци при спроведување на процесот за ПВР, кои резултираат со некавалитетни законски решенија и со неисполнување на предвидената цел за воспоставување на процесот. Во извесна мера, постои надоврзување и на Анализата на спроведувањето на процесот за процена на влијанието на регулативата во 2017 година⁴, која МЗМП ја изработи во истата програма на предметната анализа. Дополнително, имајќи предвид дека станува збор за анализа на спроведен процес на ПВР на конкретен закон, Анализата се надоврзува и на Анализата посветена на квалитетот и начинот на спроведување на процесот за ПВР во 2010 година⁵, која содржи наоди за процесот за ПВР за предметниот закон во периодот на неговото донесување.

2 Службен весник на РМ, бр. 106 од 29.7.2013 г.

3 Службен весник на РМ, бр. 107 од 30.7.2013 г.

4 Светлана Црвенковска, Гоце Коцевски, Анализа на спроведување на процесот за процена на влијанието на регулативата во 2017 година, септември 2018 година, достапна на <http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2018/10/%D0%9F%D0%92%D0%A0-%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0-%D0%B7%D0%B0-2017-%D0%B3%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B0-%D0%9C%D0%97%D0%9C%D0%9F.pdf>

5 Брезовска Ј., Коруновска А.Н., Даниловска Б.Д., Анализа на процесот на креирање на регулативите преку изготвување Процена на влијанието на регулативата во 2010 година, достапна на <https://goo.gl/kXEg8g>.

1.2. КОРИСТЕНА МЕТОДОЛОГИЈА

Поставениот **предмет на истражување** се однесува на постапувањето на Министерството за правда во процесот на спроведување на процената на влијанието на регулативата на ЗБПП во 2016 и 2017 година. Преку истражувањето ќе се оцени дали со спроведениот процес се постигнати резултати што ја унапредуваат регулативата во оваа област. Со анализата се опфаќаат следните прашања:

- Дали процесот за ПВР бил спроведен на пропишаниот начин?
- Дали процесот бил транспарентен и достапен за сите засегнати страни, дали биле вклучени сите засегнати страни и на кој начин?
- Како биле спроведени организацијата и управувањето со процесот?

Анализата во фокусот ги има транспарентноста на процесот за ПРВ на ЗБПП и нивото на информирање и вклучување на засегнатите страни во целокупниот процес, почнувајќи од идентификувањето на проблемот и потребата за подобрување на регулативата во оваа област, па сè до спроведувањето на политиките и законите. Значајно е да се одговори дали процесот е ефективен и дали се постигнати саканите цели со изнаоѓање решение што ги остварува целите со најмали трошоци за буџетот, деловните субјекти и граѓаните; дали процесот придонел за усогласување на прописите во областа и со законодавството на ЕУ, како и дали целиот процес влијае врз зголемувањето на отчетноста на работата на Владата на РМ.

За потребите на анализата се користени податоците и објавите на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР), документите што им се достапни на истражувачите, кои, како претставници на МЗМП (засегната страна во процесот), беа вклучени во подготовката на националната стратегија за реформа на правосудниот сектор и новиот Предлог-закон за бесплатна правна помош, како и документите прибавени преку поднесување писмено барање за слободен пристап до информации од јавен карактер. Земени се предвид и помошните документи - прирачници за спроведување на процесот за ПВР издадени од страна на Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА), со цел да се утврди дали надлежните тела ги следеле упатствата во текот на процесот за ПВР на ЗБПП.

Анализата го опфаќа периодот од 2016 и 2017 година, кога Министерството за правда ги започна подготовките за спроведување на процесот за ПВР и се ограничува исклучиво на процесот за проценка на влијанието на регулативата, без да навлегува суштински во одредбите на предложеното решение.

1.3. ВОВЕДНИ ЗАБЕЛЕШКИ ЗА ПРОЦЕСОТ ЗА ПВР

Потребата за воспоставување систем за процена на влијанието на регулативата произлезе од критериумите што Република Македонија треба да ги исполни за членство во ЕУ, а притоа се тесно поврзани со реформата на јавната администрација и со правото на граѓаните на добра администрација. Оттука, и основата за добро владеење е директно детерминирана со креирање ефективни политики.⁶

Во расположливата литература, ПВР е сфатен како метод за анализа на јавните политики, наменет за да им помогне на креаторите на политики во дизајнот, имплементацијата и во мониторингот на подобрувањата на регулаторните системи, а притоа обезбедува методологија за процена на веројатните последици од предложената регулатива и реалните последици од актуелната регулатива.⁷ Заснован врз систематски пристап, овој метод им овозможува на креаторите на политики и на носителите на надлежности да ја проценат најдобрата варијанта, ефектите што сакаат да ги постигнат, какво влијание ќе предизвика предложеното решение, генерално, во општеството, економијата и во животната средина, а понатаму и влијанието што ќе го има врз конкретни и специфични општествени групи. ПВР во себе го вклучува и елементот на транспарентност и инклузивност преку воспоставување обврска за вклучување на јавноста во сите фази на процесот на креирање на јавната политика.

Почетоците на примена на процесот за ПВР датираат од 2009 година, кои согласно динамиката на глобалните светски трендови беа предмет на понатамошно подобрување и усовршување. Во 2011 година се изврши првата поголема реформа на институционално ниво, според која тогашната координативна улога на Кабинетот на Заменик-претседателот на Владата задолжен за економски прашања ја презеде Министерството за информатичко општество и администрација. На крајот од јули 2013 година, Владата ја донесе Методологијата за процена на влијанието на регулативата, во која ја инкорпорираше својата определба за унапредување на квалитетот на регулативата потврдена во Стратегијата за реформи на јавната администрација и во Акцискиот план со дефинирани мерки и активности за унапредување на квалитетот на регулативата преку процесот за ПВР. Во овие низа преземени мерки за подобрување на системот, во 2014 година е забележано и унапредување на функционирањето на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР), кој во расположливата литература од областа на ПВР е оценет како најсилна страна на системот за примена на ПВР.⁸

ПВР се спроведува за сите предлог-закопи што се доставуваат на разгледување и утврдување до Владата, освен за: законите за кои се спроведува итна постапка, за законите за ратификација на меѓународни договори, за законите со кои се врши термилошко усогласување со други закони, за Буџетот и законот за извршување на Буџетот на РМ.⁹

Процесот за ПВР е базиран врз **основните начела за добро владеење**: 1) транспарентност и отвореност - што подразбира информирање и вклучување засегнати страни од моментот на конципирање, преку регулирање, па сè до спроведување на политиките и законите; 2) ефективност и ефикасност - постигнување цели преку изработување темелни анализи и процена на влијанијата на можните начини за решавање на проблемите, како и пронаоѓање решение што ќе ја постигне целта со најмали трошоци за буџетот, деловни субјекти и граѓани; 3) усогласеност - на предлог-регулативата со прописи од областа и сродни области, како и усогласеност со законодавството на ЕУ; 4) отчетност - транспарентноста и ефективноста во спроведувањето и постигнувањето на целите на политиките и законите придонесува за севкупно зголемување на отчетноста на работата на Владата на РМ.

6 Шикова, Наталија, Документ за јавни политики, август 2017 година, Модел за анализа на ефективноста на процена на влијанието на регулативата, достапен на <https://goo.gl/EMZChc>.

7 Близнаковски, Јован, Документ за јавни политики, април 2017 година, Компаративни добри практики за примена на ПВР и можности за нивна имплементација во Македонија, достапен на <https://goo.gl/4t9C8Q>.

8 Ibid., Близнаковски, Јован, Документ за јавни политики, април 2017 година, Компаративни добри практики за примена на ПВР и можности за нивна имплементација во Македонија, достапен на <https://goo.gl/4t9C8Q>.

9 Член 8 ст. (1) т. 7 од Деловник за работа на Владата на РМ.

II. ПРАВИЛА ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ ЗА ПРОЦЕНА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

2.1. УПАТСТВО ЗА НАЧИНОТ НА ПОСТАПУВАЊЕ ВО РАБОТАТА НА МИНИСТЕРСТВОТА ВО ПРОЦЕСОТ НА СПРОВЕДУВАЊЕ ПРОЦЕНА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА И МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ПРОЦЕНА НА ВЛИЈАНИЕТО НА РЕГУЛАТИВАТА

Упатството и Методологијата се основните документи од кои произлегува обврската на министерствата за следење на правилата за процена на влијанието на регулативата.

Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување ПВР ги пропишува формалните барања за изработка на потребната документација.

Главното, со овој акт е пропишано подготовка на:

- **Годишен план за спроведување ПВР** - кој во својата прва верзија треба да биде објавен на ЕНЕР, а зависно од ажурирањето на Годишната програма за работа на Владата, се следи и се извршува и негово ажурирање, па, како такво, се објавува на ЕНЕР;
- **План и динамика за спроведување на активностите;**
- **Известување за започнувањето на процесот за ПВР** на ЕНЕР и на веб-страницата на министерството - за кое формално се пропишани негови елементи;
- **Анализа на проблемот** - која треба да биде детална, да ги содржи пропишаните елементи, да ги содржи целите што сакаат да се постигнат, како и да содржи најмалку три можни решенија (опции), со нивно споредување, анализирање и постапка за избор на најдоброто решение;
- **Анализа на трошоци, придобивки и влијанија од економски, фискален и социјален аспект;**
- **Анализа на начелни аспекти што се однесуваат на спроведување на предложеното решение;**
- **Детален план за спроведување, следење и евалуација на законот** - план што ќе се применува откако ќе биде донесен во Собранието на РМ;
- **Текст на предлог-законот;**
- **Нацрт-извештај за ПВР** - кој се доставува на мислење до МИОА;
- **Предлог-извештај за ПВР** - кој се изработува веднаш по добиеното мислење од МИОА.

Методологијата за ПВР, иако се чини дека во најголем дел ги содржи правилата од Упатството, сепак оди во детали и ги дообјаснува обврските на министерството при изработка на документите, а, исто така, опфаќа правила за организацијата и управувањето на процесот за ПВР, кои, согласно користената терминологија „треба да воведат соодветни внатрешни процедури и да обезбедат капацитети за спроведување на аналитичките алатки во рамките на процесот за ПВР“, укажуваат на неопходноста од тие активности.

Согласно овој документ, процесот за ПВР и соодветните анализи се спроведуваат во рамките на поединечните сектори во министерствата што се надлежни за посебните области, односно во рамките на работните групи формирани за таа цел. Претседателот на работната група (кој притоа е раководител на соодветниот сектор во министерството) го следи и го обезбедува спроведувањето на процесот за ПВР да биде во согласност со оваа методологија, со цел да добие колку што е можно поквалитетни анализи и Извештај за ПВР. Државниот секретар во министерството не е исклучен од процесот и, исто така, посветува внимание за неговото постојано унапредување. За да се обезбедат квалитет и внатрешна координација на процесот, како и координација со МИОА, во министерството се определува и се назначува еден координатор за процесот за ПВР и негов заменик.

Координаторот за ПВР има низа обврски што произлегуваат од овој документ. Координаторот им обезбедува поддршка и совети на секторот или на работната група во однос на процесот на спроведување ПВР, потребните анализи, прибирањето податоци, консултациите и сите чекори во спроведувањето ПВР, со цел доследно спроведување на оваа методологија и актите што ја уредуваат материјата што се однесува на ПВР; прибира податоци и врши подготовка на Годишниот план за ПВР; дава совети при подготвувањето на Извештајот за ПВР; врши начелна проверка на поглавјата на Нацрт-извештајот и укажува, доколку е потребно, за да се обезбеди доследна примена на оваа методологија пред да биде доставен Нацрт-извештајот до Министерството за информатичко општество и администрација; прибира податоци за подготовка на извештаи за спроведување ПВР.

Со методологијата се воспоставуваат и првенствени темели за соработка меѓу министерството што е предлагач на законот и МИОА, кое е, всушност, задолжено за унапредувањето на процесот за ПВР. МИОА дава свое мислење за предлозите на законите што подлежат на ПВР, кое, всушност, претставува оценка за овој процес од аспект на усогласеноста на предлог-законите со актите што ја уредуваат материјата што се однесува на ПВР. Меѓу другото, МИОА ги следи спроведувањето и квалитетот на процесот и методологијата за ПВР, а во соработка со министерствата врз основа на анализата на нацрт-извештаите за ПВР и мислењата на МИОА, МИОА подготвува Годишен извештај за Владата на Република Македонија во однос на спроведувањето и унапредувањето на процесот за ПВР.

III. ПРОЦЕСОТ ЗА ПВР НА ЗАКОНОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ

3.1. ВАЖНОСТА НА ЗАКОНОТ ЗА БЕСПЛАТНА ПРАВНА ПОМОШ

Правото на бесплатна правна помош не е основно човеково право, туку право преку кое се обезбедува неопходната заштита на основните човекови права и слободи, загарантирани во меѓународното право и во националното право на државата. Воспоставувањето систем за бесплатна правна помош беше предвидено во Стратегијата за реформа на правосудниот систем усвоена во 2004 година, како дел од чекорите предвидени за приближување кон законодавството на Европска Унија. Воспоставувањето на системот за бесплатна правна помош подразбираше надминување на дотогашните фрагментарни форми и капацитети за бесплатна правна помош што постоеја во државата. Со предвидениот Закон за бесплатна правна помош, во Стратегијата за реформи требаше да се постават основите за обезбедување слободен и ефикасен пристап до правдата и за втемелување на принципот на владеење на правото како основа за стабилен правосуден систем.¹⁰

Законот е донесен во 2009 година, а неговата примена започна во 2010 година. Во периодот на неговата примена до 2016 година, кога започна процесот за процена на влијанието на регулативата за донесување нов закон, постојниот беше трипати менуван и дополнуван со интервенции што не ги подобрија неговата идентификувана преформалност, нефлексибилност и ограниченост. Овие состојби придонесоа за отежнување на пристапот до правда за оние граѓани на кои им е најпотребна.

Имајќи ги предвид сите досегашни анализи, истражувања и извештаи изработувани од здруженијата овластени за обезбедување бесплатна правна помош, кои на неколку наврати беа доставувани до Министерството за правда и во кои се посочуваше важноста на овој Закон и неговите досегашни слабости во имплементација, но и во ефективност, во 2016 година Министерството ја препозна потребата од донесување нов Закон за бесплатна правна помош. Во овој период, Министерството започна да го спроведува твининг-проектот за „Зајакнување на владеењето на правото во Македонија“, во определен степен фокусиран и на бесплатната правна помош и на пристапот до правда.

10 <http://myla.org.mk/wp-content/uploads/2016/09/2011-%D0%98%D0%B7%D0%B2%D0%B5%D1%88%D1%82%D0%B0%D1%98-%D0%B7%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D1%82-%D0%B7%D0%B0-%D0%91%D0%9F%D0%9F-1.pdf>

Во рамките на овој проект, експерт од Латвија, назначен да работи на подготовката на предлог-текст за предлог-законот, одржа низа состаноци со идентификувани заинтересирани страни и во соработка со Министерството за правда спроведе тркалезни маси со различни групи за проблемот. Во октомври 2016 година, Министерството за правда оформи и работна група задолжена за изработка на текстот на предлог-законот, составена од претставници од главните сектори на Министерството, судии од Основниот суд Скопје 2 - Скопје, Министерството за труд и социјална политика и Меѓуопштинскиот центар за социјална работа на Град Скопје, Министерството за внатрешни работи, Адвокатската комора на РМ и Македонското здружение на млади правници.¹¹ Сите состаноци¹² на работната група беа модерирани и водени од страна на експертот на проектот, а во координација на Претседателот на работната група (претставник од Министерството) и со техничка поддршка од секретарот на групата (претставник од Министерството).

Во Нацрт-извештајот за ПВР¹³, а понатаму и во Предлог-извештајот за ПВР¹⁴, наведени се следните недостатоци од практичната примена на Законот за бесплатна правна помош:

- *недоволна достапност за најранливите категории граѓани заради кумулативно исполнување на прилично строги услови, со цел остварување на правото на бесплатна правна помош*
- *енормно високи адвокатски трошоци согласно новата Адвокатска тарифа што стапи во сила од 1 јули 2016 година, при што тарифата е зголемена повеќекратно,*
- *нејасни се обврските и одговорностите на главните учесници во системот на бесплатна правна помош, - постојните одредби од законот не можат да се применат за одобрување бесплатна правна помош во постапки пред надлежен суд или јавен орган во кои се предвидени кратки рокови,*
- *државата не ги покрива сите трошоци поврзани со обезбедувањето правна помош, како што се судски такси, трошоци за вештачење итн., што, во суштина, значи дека давањето бесплатна правна помош во одредени случаи е бесполезно.*

Објавениот Предлог-закон за бесплатна правна помош¹⁵ предизвика реакции кај дел од вклучените страни во процесот на неговото подготвување. Овие реакции главно беа поврзани со оправданоста на одредбите од текстот, неговото влијание во практиката, усогласеноста со другите законски и подзаконски акти, а најважно од сè - неговата сè уште постојна ограниченост во поглед на идните корисници на правото што ќе останат без пристап до правда, постапката во која ќе се одобрува користењето на правото, формите и видовите во кои ќе се дава и ќе се практикува правото, тарифирањето и надоместувањето трошоци за оние што ја обезбедуваат бесплатната правна помош и сл.

И покрај поставените коментари и сугестии, дел од нив дадени преку ЕНЕР, а дел од нив доставени директно до Министерството од различни заинтересирани страни, Предлог-законот за бесплатна правна помош беше ставен на дневен ред за второ читање на собраниска седница. Следејќи го ваквиот тек на настаните, на заедничка иницијатива на МЗМП и Фондацијата Отворено општество - Македонија, од страна на Комисијата за политички систем и односи меѓу заедниците при Собранието на РМ на 23 март 2018 година беше одржана јавна расправа по Предлог-законот за бесплатна правна помош¹⁶. Како заинтересирани, за присуство на јавната расправа беа повикани низа чинители¹⁷ - институции, организации, адвокати и поединци, а свои излагања и аргументи понудија претставници од Македонското здружение на млади правници, Фондацијата Отворено општество - Македонија, Едукативно-хуманитарната организација - Штип и Адвокатската комора на Р. Македонија.

11 <http://myla.org.mk/%D0%BC%D0%B7%D0%BC%D0%BF-%D0%B4%D0%B5%D0%BB-%D0%BE%D0%B4-%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%BD%D0%B0-%D0%B3%D1%80%D1%83%D0%BF%D0%B0-%D0%BA%D0%BE%D1%698%D0%B0-%D1%69C%D0%B5-%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82/>

12 Согласно интерна евиденција на МЗМП, како член на работната група формирана во Министерството за правда, биле организирани и одржани 9 состаноци во периодот од октомври 2016 до февруари 2018 година.

13 Објавен на 29.11.2017 година на ЕНЕР, достапен на https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=yeviv+4urQvGUUxiYilP5A==

14 Прибавен преку Одговор на поднесено барање за пристап до информација од јавен карактер од страна на Министерството за правда.

15 Објавен на 28.11.2017 година на ЕНЕР, достапен на https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_reg_detail&itemid=yeviv+4urQvGUUxiYilP5A==

16 <https://www.sobranie.mk/sessiondetailsrobotni.nspx?sessionDetailsId=7927fcd0-601a-4e37-a1de-15fc46009dfb&date=23.3.2018>

17 Хелсиншки комитет за човекови права, Мултикултура – Тетово, Младински културен центар – Битола, Национален Ромски Центар – Куманово, Здружение Избор – Струмица, Здружение КХАМ – Делчево, Коалиција МАРГИНИ, Здружение Рома СОС – Прилеп, ХЕРА, ЛИЛ, ХОПС, ЕСЕ, Нотарска комора на РМ, Комора на извршителите на РМ, Комора на медијатори на РМ, Здружение на судии на РМ, Здружение на јавни обвинители на РМ, Основен суд Скопје 2, Центар за социјални работи Скопје, Управен суд на РМ, Биро за судски вештачења.

За целите на јавната расправа, МЗМП, со поддршка на ФООМ, изработи и достави работна верзија на предлог-амандмани на предлог-законот. По презентирањето на недоследностите што ќе ги предизвика предложениот закон, прашањата што ќе останат недоуредени, како и целокупното значење за креирањето и воспоставувањето систем за бесплатна правна помош во функција на најранливите категории граѓани, на расправата беше донесена одлука „...предлог-законот да се повлече од понатамошна собраниска постапка, до Собранието да се достави или нов пречистен текст или целосно нов текст во кој ќе бидат сублимирани сите идеи, сите предлози, сите сугестии кои беа изложени на јавната расправа, а кои ќе бидат сублимирани во едно оптимално решение што ќе биде, пред сè и над сè, за доброто на создајаните“¹⁸.

3.2. ЛИСТА ЗА ПРОВЕРКА НА ПРЕЗЕМЕНИТЕ АКТИВНОСТИ ВО РАМКИТЕ НА ПРОЦЕСОТ ЗА ПВР

Тргувајќи од одредбите содржани во Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување ПВР, во прилог е изработена листа за проверка на преземените активности во овој процес на ПВР. Листата дава приказ на преземени и непреземени активности што во најголем дел се задолжителни за министерствата. Со користењето на оваа листа, на еден систематизиран и лесно прикажлив начин директно се добива увид во квалитетот на извештаите, изготвените анализи, како и увид во користените методи за инволвираност на засегнатите страни. Квалитетот на изработените извештаи и анализи е мерен преку следење на упатството за постапување, како и вклучување на сите предвидени елементи во нивниот состав, од една страна, и нивно детално и релевантно образложување, од друга страна.

Пополнувањето на листата е направено од страна на авторите, а се заснова врз расположливите податоци од веб-страниците на двете клучни министерства - Министерство за правда и Министерство за информатичко општество и администрација, објавите на ЕНЕР, како и од прибавените документи преку слободен пристап до информации од јавен карактер.

¹⁸ Од стенографските белешки на одржаната Јавна расправа од Дваесет и седмата седница на Комисијата за политички систем и односи меѓу заедници, одржана на 23 март 2018 година, достапни на <https://www.sobranie.mk/sessiondetailsrabortni.nspix?sessionDetailsId=7927fcd0-601a-4e37-a1de-15fc46009dfb&date=23.3.2018>

Активности		Да	Не	Делумно	Коментар	
1	Подготвен е Годишен план за спроведување ПВР, ги има сите потребни елементи ¹⁹ и објавен е на ЕНЕР.	Да			Два годишни плана (од 2016 и 2017 г.), од кои едниот се однесува на Предлог-законот за БПП ²⁰ (2016), а другиот на Предлог-законот за измена и дополнување на ЗБПП ²¹ . Годишниот план за ПВР од 2016 година се однесува на утврден проблем при толкувањето одредби од Законот за категориите лица и проблем со критериумите за одобрување на правото. Годишниот план за ПВР за 2017 година, освен идентификуваниот проблем со критериумите за одобрување на правото, го препознава и проблемот со постапката за одобрување на правото. Двата годишни плана ги содржат сите потребни елементи. Сепак, во двата плана, од страна на министерството е оценето дека не се потребни човечки и финансиски ресурси за спроведување на процесот за ПВР, што реално претставува проблем за квалитетот на процесот.	
2	Подготвен е Годишен план за спроведување ПВР, ги има сите потребни елементи ¹⁹ и објавен е на ЕНЕР.	Да			/	
3	Објавено е известување за почетокот на процесот за ПВР. ЕНЕР ги содржи сите потребни елементи ²² . Известувањето за почетокот на ПВР е објавено на веб-страницата на министерството.	Делумно			Известувањето за почетокот на ПВР е објавено на ЕНЕР ²³ и не постои дилема во однос на тоа. Единствената нејаснотија е во однос на тоа што известувањето се однесува на регулатива – предлог-закон, додека, пак, во Годишниот план за 2017 е назначено „закон за измена и дополнување на законот за БПП“. Ги има сите потребни елементи. Нема објава за почетокот на процесот на веб-страницата на министерството. Поради тоа, заклучок е дека делумно е спроведена оваа активност.	
4	Изработена е анализа на проблемот со следните елементи (опис на проблемот):	суштината, природата и опсегот на проблемот;	Делумно			Во генерална смисла, изработена анализа како посебен документ издвоен од Нацрт-извештајот и Извештајот за ПВР не се изработува од страна на предлагачот и таа е единствено вклучена во нив само во најопшти црти. Ова го нотираме како забелешка и сметаме дека постои очигледна потреба за нејзино изработување, особено што во неа треба да се пренесат и детално да се анализираат доволно аргументи поврзани со детектираниот проблем. Анализата треба да биде заснована врз специјално спроведено истражување преземено со прибирање податоци или извештаи од министерството и од други органи на државната управа, податоци од локалната самоуправа, статистички податоци и со контакти и консултации со засегнатите страни, со цел да се утврдат докази за постоењето на проблемот ²⁴ . Оттука, и наодот во овој коментар дека описот на проблемот, односно анализата на проблемот не ги содржи постојните прописи во сродната област на БПП, оцената за тоа како се спроведуваат, како и поврзаноста на проблемот со ратификуваното законодавство во согласност со Уставот на РМ.
		причините што придонесуваат за постоењето на проблемот;	Да			
		постојните прописи во конкретната и сродните области;	Не			
		оцената на степенот на спроведувањето на законите и другите прописи и	Не			
		поврзаноста со меѓународните договори ратификувани во согласност со Уставот на РМ	Делумно			
5	Утврдени се повеќе од три можни решенија (опции), од кои едното е опција „не прави ништо“. Врз основа на опцијата „не прави ништо“ е извршено споредување со другите решенија (опции). Анализирани се опцијата „не прави ништо“ во смисла на утврдени последици во одредени области доколку Владата не интервенира со предлог-законот или со други мерки.	Не			Од увидот во Нацрт-извештајот и Предлог-извештајот произлегува дека ова не е направено бидејќи се дадени само 2 решенија , а едно од нив е опцијата „не прави ништо“. За целите на оваа активност да се спроведе согласно пропишаното, Методологијата навлегува во детали со тоа што предвидува дека при изнаоѓањето на решенијата се разгледуваат и можностите за воведување дополнителни (нерегулаторни) мерки, односно инструменти. Понатаму, анализата на опцијата „не прави ништо“ треба да биде детално направена за да се утврди веројатно дека ако натежнува над другите опции, ќе предизвика повлекување на предложената иницијатива за изработка на нов закон (како во конкретниот случај). Описот даден во една реченица во конкретниот Извештај за ПВР дава впечаток дека не е посветено доволно внимание за правилно проценување на влијанието на регулативата.	

19 Елементите на Годишниот план за спроведување ПВР се дадени во член 5 став 2 од Упатството

20 <https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pvrAdm&subitem=view&reclD=WGaeGBLj7jr79XNfEdwKTA==>

21 <https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pvrAdm&subitem=view&reclD=xfIHlT8cxwseDDl0mz0qA==>

22 Елементите на Известувањето за почетокот на процесот за ПВР се дадени во член 9 став 2 од Упатството

23 https://ener.gov.mk/default.aspx?item=pub_regulation&subitem=view_ann_detail&itemid=yeiv+l4urQvGUUxiYiIP5A==

24 Точка 2.2.1. од Методологијата за процена на влијанието на регулативата.

Активности		Да	Не	Делумно	Коментар	
6	Анализа на трошоци, придобивки и влијанија од економски, фискален и социјален аспект:	анализата е изработена врз основа на соодветни методи и аналитички алатки;	Не			Од извршената анализа на Нацрт-извештајот и Предлог-извештајот за ПВР произлегува дека тие содржат идентификација на влијанието на Законот за БПП од социјален, фискален и економски аспект и тоа не е спорно дека е правилно идентификувано. Но она што изостанува е процената на ова влијание и кои би биле придобивките од тоа. Дополнително, не е изработена анализа на трошоци, ниту во рамките на извештаите, ниту како посебен документ , што е од особена важност за целите на правилно информирање на јавноста дека е избрано најефективното решение со минимални трошоци и несакани ефекти. Во оваа насока, не е претставен резултатот што би произлегол од направената споредба помеѓу трошоците и придобивките на утврдените можни решенија, кое според методологијата се прави во една претходна фаза. Бидејќи во конкретниот случај, како што е нотирано погоре, е утврдено само едно можно решение спротивно од опцијата „не прави ништо“, не се анализирани трошоците што тоа би ги имало во практиката. Заклучокот што се наметнува е дека не се следени одредби од методологијата ²⁵ , каде што се доуредени видовите методи и аналитички алатки што треба да се користат при изготвувањето на анализата.
		изготвената анализа е вградена во предлог-законот;	Делумно			
		направена е споредба помеѓу трошоците и придобивките од утврдените можни решенија и	Не			
		предложено е решението што најефективно ќе придонесе за остварување на утврдените цели на предлогот на закон.	Делумно			
7	Изготвена е анализа во која начелно се анализираат сите аспекти што се однесуваат на спроведувањето на предложеното решение.	Делумно			Забелешката, сепак, е дадена за целите, кои наместо да бидат формулирани – во овој дел од Извештајот е извршено еднолично – презентирани е содржината на Законот.	
8	Во анализата е даден општ преглед на механизмите и активностите за спроведување, следење и евалуација на препорачаното решение.	Делумно			Препознавајќи ја оваа активност како гранична и најава за почеток на подготовка на текстот на предлог-законот, таа се смета за особено значајна во процесот за ПВР. Гледано во еден затворен круг на спроведени активности за утврдување на најдобрата опција, спроведени консултации со засегнати страни и пристапување кон подготовка на текстот на предлог-законот, вклучувањето механизми за спроведување, следење и евалуација на препорачаното решение ветуваат исполнување на целта за кое ќе се донесе решението. Со оглед дека во анализираниите документи за целите на предметната анализа е вклучена оскудна реченица, дека следењето и евалуацијата ќе се вршат со „собирање, обработка и анализа на податоци доставени од подрачните одделенија и овластените здруженија“, заклучокот е дека оваа активност не е целосно спроведена затоа што отсутуваат утврдени индикатори за мониторинг на Законот.	
9	Изготвен е Нацрт-извештај за ПВР.	Да			Изготвениот Нацрт-извештај за ПВР, иако постои простор за негово целосно усогласување со правилата што постојат при неговата подготовка, сепак се смета како клучна и помошна алатка на Министерството во понатамошниот процес на подготвување на документите и материјалите што го придружуваат предлогот на закон што се доставува во Собранието.	
10	Нацрт-извештајот за ПВР содржи преглед на спроведените анализи.	Делумно			Имајќи ги предвид сите горенаведени коментари.	

Активности		Да	Не	Делумно	Коментар
11	Нацрт-извештајот за ПВР содржи преглед на извршените консултации со засегнатите страни во текот на целиот процес на ПВР.	Не			Овој преглед треба да содржи, меѓу другото, и: наведување на засегнатите страни што учествувале во консултациите, начинот на нивно вклучување, ставовите искажани во текот на јавните расправи, односно мислењата, забелешките и сугестиите добиени по писмен пат или објавени на ЕНЕР и на порталот Е-демократија. Во Нацрт-извештајот се наведуваат и мислењата, забелешките и сугестиите што биле вградени во предлогот на закон, како и оние што не биле прифатени. Видно, од објавените материјали на ЕНЕР, како и од прибавените информации од јавен карактер – освен едноставно излистување називи на засегнатите страни и начинот на нивното вклучување во процесот, изостанува речиси сè што е набројано во овој коментар.
12	Нацрт-извештајот за ПВР и Предлог-законот се објавени на ЕНЕР и на веб-страницата на министерството.	Делумно			Нацрт-извештајот за ПВР и Предлог-законот се објавени на ЕНЕР, но не и на веб-страницата на министерството.
13	Користени начини за консултации со засегнатите страни:	јавен увид на предлогот на закон;			Наведените начини за одржување консултации, секако, се алтернативни, додека, пак, Министерството за правда има избрано 3 од наведените и успешно ги има спроведувано, иако во подоцнежни фази. Со ова основано може да се смета дека Министерството придонело за поголема транспарентност во работата на Владата и во процесот на одлучување. Вклучувањето засегнати страни е од особена важност за целиот процес на ПВР, бидејќи претставуваат корисен метод за прибирање информации за постојните проблеми или искуствата со спроведувањето на важечката регулатива; можат да помогнат со свои познавања и експертиза во однос на спроведливоста и исплатливоста на можните решенија, како и да придонесат за идентификација на можните влијанија, ризици, придобивки и ефекти.
		јавни расправи;			
		барање за писмени мислења, забелешки и сугестии од засегнатите страни;	Да		
		учество во работни групи формирани од страна на министерството;	Да		
		состаноци со засегнатите страни и	да		
јавни дебати по одредени прашања со користење електронски интерактивни алатки достапни на ЕНЕР и на порталот Е-демократија.					
14	Консултациите со засегнатите страни се внесени во Извештајот на ПВР.	Делумно			Тргувајќи од содржината на Методологијата и Упатството, предвидено е дека во процесот на спроведување на консултациите со сите засегнати страни се подготвуваат прашања, односно теми на кои се води дискусијата или се прибираат мислењата, забелешките и сугестиите, со цел нивното водење да биде структурирано и ефективно. Сметаме дека ова е од особена важност за нивно внесување во Извештајот од ПВР, кое со оглед на досегашните коментари – тоа е направено од страна на предлагачот во многу мал обем што е недоволен за постигнувањето на целосната ветена транспарентност кон јавноста.
15	Во врска со консултациите со засегнатите страни, во Извештајот на ПВР се внесени следните информации:	информациите за начинот на вклучување на засегнатите страни;	Да		Оваа активност е анализирана од аспект на објавените извештаи и вклучен е преглед на добиени и прифатени мислења, преглед на добиени и делумно прифатени мислења, како и преглед на добиени и неприфатени мислења. Конtradикторноста и делумното спроведување на оваа активност е од неколку аспекти: 1) наведено е дека се добиени мислења од низа засегнати страни и дека тие се прифатени, но, исто така, е наведено и „без забелешки“; 2) наведено е дека се вградени забелешки од Државното правобранителство без давање краток опис за тоа на што се однесувале забелешките, како што тоа е направено во однос на забелешките на Основниот суд Скопје 2 – Скопје; 3) не е даден опис на добиени забелешки што се делумно прифатени од определени засегнати страни, особено што не е дадено образложение поради кои причини не се земени предвид другите нивни мислења.
		податоците за засегнатите страни што учествувале во процесот;	Да		
		ставовите искажани во текот на јавните расправи, односно мислењата, забелешките и сугестиите добиени по писмен пат или објавени на ЕНЕР и на порталот Е-демократија;	Не		
		мислењата, забелешките и сугестиите што биле вградени во предлогот на закон и	Делумно		
мислењата, забелешките и сугестиите што не биле прифатени од страна на министерството и образложение за причините.	Делумно				

При подготовката на оваа анализа, особено при подготовката на табелата за проверка на активностите врз основа на двата главни документи што се значајни за спроведување на процесот за процена на влијанието на регулативата, произлегоа неколку активности што **треба да се спроведат, а не постои можност да се утврди дали навистина се спроведени или не се спроведени**. Ова особено се однесува на:

- роковите што се предвидени за објава на известувањата и извештаите за ПВР на ЕНЕР, начинот на следење и ажурирање на Годишниот план за спроведување ПВР во зависност од следењето и ажурирањето на Годишната програма за работа на Владата, како и роковите за објавите на ЕНЕР на Нацрт-извештајот пред да се достави до МИОА;
- подготовката на план и динамика за спроведување на активностите во рамките на процесот за ПВР, кој, доколку е изработен, не е објавен од страна на Министерството на неговата веб-страница или на ЕНЕР;
- конкретно, барањето Нацрт-извештајот за ПВР да биде потпишан од државниот секретар на министерството не е видливо од извршената објава на ЕНЕР, бидејќи тој е прикачен како документ „Word“. Ова е од особена важност, бидејќи пред да биде потпишан, во него мора да бидат вградени сите релевантни коментари од сите засегнати страни, така што ако не се вградени коментарите (како во конкретниот случај), државниот секретар на министерството има обврска, според Методологијата, постојано да го унапредува процесот за ПВР;
- од јавните објави не може да се утврди дали Предлог-извештајот за ПВР е потпишан од ресорниот министер, што е од особена важност, бидејќи потписот на ресорниот министер ги гарантира квалитетот и точноста на спроведената ПВР. Неможноста за утврдување на оваа околност произлегува од тоа што ваквиот извештај воопшто не е објавен на ЕНЕР. Од увидот во прибавената информација од јавен карактер произлегува дека е ставен потпис од министер, но не се знае чиј - дали од министерот во министерството што е предлагач или од ресорниот министер;
- не може да се утврди дали е искористена можноста за одржување јавна расправа во текот на процесот на спроведување ПВР при изготвување на Предлог-законот, особено во која форма е одржана. Министерство за правда, во рамките на спроведувањето на твининг-проектот за јакнење на владеењето на правото во Македонија, одржа три тркалезни маси со различни заинтересирани страни, податок што единствено може да го знаат вклучените заинтересирани страни во процесот. Но, концептот на јавната расправа подразбира и вклучување страни од поширок карактер, со цел утврдување лични перцепции и ставови од корисниците што во иднина би се појавиле од благодатите на регулативата.

IV. ЗАКЛУЧОЦИ И ПРЕПОРАКИ

А) Во двата плана, од страна на министерството е оценето дека не се потребни човечки и финансиски ресурси за спроведување на процесот за процена на влијанието на регулативата. Од презентираниите резултати произлегува дека без претходно планирање и обезбедување конкретно назначени лица и финансиски средства за спроведување на овој процес директно се влијае врз квалитетот на спроведувањето на оваа постапка и врз почитувањето на јасно дадените правила за неа. **При повторно разгледување на целокупната постапка поврзана со доработување на Предлог-законот за бесплатна правна помош, потребно е во фазата на планирање да се предвиди обемот на ангажирање на овие капацитети, кое ќе биде засновано врз детална процена и предвидување на трошоците. На овој начин, уште на самите почетоци на процена на влијанието на регулативата ќе се обезбеди дека извесен број лица вистински и целосно ќе се посветат на правилното спроведување на процесот.**

Б) На веб-страницата на Министерството за правда не се споделени објави што се значајни за транспарентноста на процесот за ПВР. **Министерството за правда треба да посвети поголемо внимание на одржувањето на веб-страницата, како и на подобрувањето на алатката за пребарување.**

В) Анализата за опис на проблемот е вклучена само во најопшти црти во Нацрт-извештајот и Предлог-извештајот за ПВР. Не постои посебна обврска во Упатството и Методологијата за нејзиното изработување како посебен документ, издвоен од Извештаите за ПВР. Во Извештајот за ПВР сосема правилно е идентификувано дека ЗБПП ќе има влијание од социјален, фискален и економски аспект, но изостанува анализа за процена на влијанието на регулативата во овие аспекти, како и процена на нивните трошоци и импликации. Оттука, во оваа насока се и препораките:

- **Анализа за опис на проблемот изготвена како посебен документ издвоен од Извештаите за БПП, која ќе претставува референца на содржината на Извештаите. Оваа анализа треба да биде заснована врз специјално спроведено истражување преземено со прибирање податоци или извештаи на министерството и други органи на државната управа, податоци од локалната самоуправа, статистички податоци и со контакти и консултации со засегнатите страни, со цел да се утврдат докази за постоењето на проблемот. Секако, анализата треба на детален начин да презентира доволно аргументи за детектираните проблеми.**
- **Потреба од изработување анализа на трошоци како посебен документ со кој на јасен и веродостоен начин ќе се покаже влијанието на регулативата во овие области, особено затоа што овој документ ќе биде основа за процена на трошоците на сите актери вклучени во државниот систем за БПП.**

Г) Не се презентирани повеќе од три решенија за проблемот, туку се презентирани единствено две решенија, меѓу кои и опцијата „не прави ништо“. **Потребно е доследно почитување на одредбите на Упатството и Методологијата, особено затоа што Методологијата навлегува во детали за исполнувањето на оваа активност со утврдување најмалку 3 решенија. Оттука, разгледувањето дополнителни (нерегулаторни) мерки, односно инструменти, измената и дополнувањето постојни закон, како и опцијата „не прави ништо“, во секој случај, треба да бидат анализирани низ призмата на точно утврдената потреба за носење целосно нов закон.**

Д) Во Извештајот за ПВР, во делот за формулирање на целите е направено еднолично презентирање на новото законско решение. **Целите треба да бидат конкретни (и да бидат насочени кон специфична област за подобрување), мерливи (односно изразени во квантитет или со утврдени индикатори за мерење на нивниот успех), реално остварливи (дали ресурсите - финансирање, инфраструктурни капацитети, информирање - потребни за имплементација на законот, може да се постигнат) и поврзани со стратешки приоритети и планови на Владата.**

Ѓ) Консултациите со сите засегнати страни се особено важни во ПВР. Предлагачот на новото законско решение, Министерството за правда, ја исполнило својата улога и посветило доволно внимание и напори за вклучување на сите засегнати страни во процесот, особено затоа што нивното искористување е корисен метод за прибирање информации за постојните проблеми, можат да помогнат со свои познавања и експертиза во однос на спроведливоста и исплатливоста на можните решенија, како и да придонесат за идентификација на можните влијанија, ризици, придобивки и ефекти. Од овој аспект, а од формална гледна точка, за изработката на Извештаите за ПВР е потребно:

- **внесување на сите подготвени прашања, односно теми на кои се воделе дискусии или состаноци, прашања или теми на кои се прибавувале писмени мислења, забелешки и сугестии, со цел да се покаже дека нивното водење и менаџирање било структурирано и ефективно. Тоа е потребно за постигнување целосна транспарентност на самиот процес и за запознавање на пошироката јавност.**
- **ставовите искажани во текот на јавните расправи, односно мислењата, забелешките и сугестиите добиени по писмен пат или објавени на ЕНЕР и на порталот Е-демократија треба да бидат вклучени во Извештаите, со посебна поделба на оние што биле прифатени и оние што не биле прифатени, со вклучување посебно образложение што ќе ги содржи причините зошто не се прифатени и со понудување аргументи за тоа.**

Анекс 1 - Барање за слободен пристап до информација од јавен карактер

Македонско др.
Бр. 0706 - 346/1
28.01.2018
СКОПЈЕ

До
МИНИСТЕРСТВО ЗА ПРАВДА
(имател на информацијата)

БАРАЊЕ

за пристап до информации од јавен карактер

Врз основа на член 4 и член 12 од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер ("Службен весник на Република Македонија бр. 13/06, бр.86/08, бр.6/10, 42/14, бр.148/15 и бр. 55/16), од имателот ја барам следната информација од јавен карактер:

1. Доставете ми ја Анализата на трошоци, придобивки и ризици, или други соодветни анализи, доколку таквите се изготвени од страна на Министерството за правда во процесот на проценка на влијанието на регулативата за предлог-Законот за бесплатна правна помош.
2. Доставете ми го Конечниот извештај за проценка на влијанието на регулативата за предлог-Законот за бесплатна правна помош, во форма во која е доставен до Министерството за информатичко општество и администрација, заради целите на објавување на веб страницата на ЕНЕР.
3. Доставете ми преглед на добиени и вградени мислења од страна на засегнатите страни при изработка на предлог-Законот за бесплатна правна помош.
4. Доставете ми ги мислењата од засегнатите страни кои не биле земен предвид при изработка на предлог-Законот, како и образложението поради кое секое од тив не е земено предвид.

(опис на информацијата која се бара)

Форма во која се бара информацијата:

- а) увид
- б) **препис**
- в) фотокопија
- г) **електронски запис**
- д) друго

(се наведува барањата форма, со заокружување)

Начин на доставување на информацијата:

- а) **по пошта**
- б) телефон
- в) факс
- г) **е-маил matanasova@myla.org.mk**
- д) друго

(се наведува бараниот начин, со заокружување)

Барател на информацијата: Македонско здружение на млади правници, ул. Донбас бр. 14/1-6, 1000 Скопје, 023220870, contact@myla.org.mk, лице за контакт Маја Атанасова, matanasova@myla.org.mk

(назив, име и презиме, адреса, тел, факс, е-маил)

Застапник / полномошник на барателот на информацијата: Зоран Драгковски, Претседател на МЗМП, ул. Донабе бр. 14/1 -6, 1000 Скопје, 023220870

(назив, име и презиме, адреса, тел, факс, е-маил)

Анекс 2 - Одговор по поднесено барање за пристап до информација од јавен карактер



Република Македонија
Министерство за правда

ДО:
Македонско здружение
на млади правници
ул.„Донбас“ бр.14-1/6
Скопје

ПРЕДМЕТ: Известување

Почитувани,
Врз основа на Вашето Барање за пристап до информации од јавен карактер доставено до Министерството за правда, а во кое барате да Ви бидат доставени информации за сите активности поврзани со процесот на подготовка на Законот за бесплатна правна помош, Министерството за правда во прилог на ова Известување Ви доставува Извештај за проценка на влијанието на регулатива за Законот за бесплатна правна помош, во кој се содржат информациите што ги барате.

Со почит,


МИНИСТЕР ЗА ПРАВДА,
Bilen Saliji



Бр. 19-2490/2
Скопје, 10.05.2018
Влада на Република
Македонија
Министерство за правда

Ул.Димитрие Чуповски * бр. 9
1000 Скопје,
Република Македонија

Тел: (02) 3116-123. л. 213
Факс: (02) _____
Сайт: www.pravda.gov.mk

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Светлана Црвенковска, Гоце Коцевски, Анализа на спроведување на процесот за процена на влијанието на регулативата во 2017 година, септември 2018 година.
2. Брезовска Ј., Коруновска А.Н., Даниловска Б.Д., Анализата на процесот на креирање на регулативите преку изготвување Процена на влијанието на регулативата во 2010 година.
3. Шикова, Наталија, Документ за јавни политики, август 2017 година, Модел за анализа на ефективноста на процена на влијанието на регулативата.
4. Близнаковски, Јован, Документ за јавни политики, април 2017 година, Компаративни добри практики за примена на ПВР и можности за нивна имплементација во Македонија.
5. Анализа на процесот на креирање на регулативите преку изготвување процена на влијанието на регулативата во 2010 година, Фондација Отворено општество - Македонија.
6. Анализа на примената на Законот за бесплатна правна помош за периодот 2010-2012 година, Македонско здружение на млади правници.
7. Извештај за примена на Законот за бесплатна правна помош, март 2011 година.
8. Бајка или реалност, Бесплатна правна помош во Република Македонија, март 2012 година.
9. Документ за јавна политика, Потребни се итни измени на целокупниот систем на бесплатна правна помош, Фондација Отворено општество - Македонија, 2017 година.
10. Извештај за примена на Законот за бесплатна правна помош во 2014-2015 година, Фондација Отворено општество - Македонија.
11. Кодекс за консултации со јавноста за време на подготвувањето на регулативата, Влада на РМ.
12. Акти што ја уредуваат материјата за процена на влијанието на регулативата, МИОА, септември 2013 година.
13. Прирачник за процена на влијанието на регулативата, МИОА, октомври 2013 година.
14. Прирачник за засегнати страни, Консултации во процесот на креирањето политики во Владата на Република Македонија, МИОА, февруари 2014 година.
15. Д-р Ристовска М., Прирачник за примена на методологијата за оцена на влијанието на регулативата, 2013 година.
16. Упатство за начинот на постапување во работата на Министерствата во процесот на спроведување на процената на влијанието на регулативата, Службен весник на РМ, бр. 106 од 29.7.2013 година.
17. Методологија за процена на влијанието на регулативата, Службен весник на РМ, бр. 107 од 30.7.2013 година.

