



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА  
REPUBLIKA E MAQEDONISË SË VERIUT

Бр./Nr \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_г./в.



## МЕТОДОЛОГИЈА

### ЗА АНТИКОРУПЦИСКА ПРОВЕРКА НА ЛЕГИСЛАТИВАТА

#### 1. Правен основ

Антикорупциската проверка на легислативата (АПЛ), како клучен превентивен антикорупциски механизам кој се применува во голем број земји, е една од мерките од Приоритет 1 – Владеење на правото и правосудството – Антикорупциска политика и законодавство, е утврдена во Планот на активности на Владата на Република Македонија во согласност со Листата на итни реформски приоритети за Република Македонија доставени од Европската комисија. Исто така, воведувањето на антикорупциската проверка на легислативата претставува обврска која произлегува од Стратегијата за југоисточна Европа 2020, во согласност со клучната мерка О.1 во рамките на антикорупциската димензија.

Донесувањето и усвојувањето на Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата (понатаму во текстот: Методологијата) претставува остварување или операционализација на една од на надлежностите на Државната комисија за спречување на корупција (понатаму во текстот: ДКСК) утврдена во член 17 точка 2 од Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, според кој е утврдена надлежноста на Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) да спроведува антикорупциска проверка на закони, подзаконски акти и други општи акти, согласно со методологија која ја донесува самата ДКСК.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Закон за спречување на корупцијата и судирот на интереси, Сл. весник на РМ бр.12 од 19 јануари 2019, сабота

Целата на оваа Методологија е непосредно, ефикасно и ефективно спроведување на оваа надлежност која на ДКСК како надлежен орган во областа во која е формирана, и има за цел да обезбеди разгледување и оцена на формата и на содржината на прописите кои се во фаза на подготовка или кои се веќе донесени, како и за детектирање и спречување на ризици за можна корупција и судири на интереси во законите, подзаконски акти и други општи акти, кои може да резултираат при нивното спроведување.

Од аспект на оваа со закон утврдена надлежност, ДКСК во посебна постапка, со посебен ангажман, обврска и експертиза, го утврдува своето мислење за сите нацрт текстови на закони во подготовка кои се испраќаат до комисијата заради добивање на мислење, со што се придонесува кон навремено пресретнување на сите евентуални точки на ранливост и ризик од корупцијата во правните норми. Со тоа исто така се гради практика на номотехничко обликување на легислативата од аспект на корупцијата и судирот на интереси.

Со цел понатаму да се уреди и регулира оваа надлежност на ДКСК, треба да се има во предвид Упатството за соработка меѓу телата на државната администрација, јавните претпријатија, јавните институции и другите правни субјекти кои располагаат со државен капитал и ДКСК што Владата на Република Северна Македонија го усвои во 2006 година („Службен весник на Република Македонија“ бр. 81/2004 и 135/2006), каде во Член 8 е пропишано дека во рамките на реализацијата на соработката, кога органите на државната администрација изготвуваат проекти или легислативни измени со кои се регулираат одредени односи, и кога во истите има важни прашања во врска со спречувањето на корупцијата, таквите проекти треба да се достават за консултација до ДКСК.

Покрај проверка на новите законски проекти, ДКСК манифестира проактивен пристап во однос на потребата од ажурирање на законската регулатива од аспект на антикорупциската политика, преку препознавање на потреба од интервенција во законите и подзаконските акти во Мерките и Активностите во Државната програма, како стратешки антикорупциски документ донесен од страна на Државната комисија за

спречување на корупција, а усвоен и во Собранието. Активното учество на ДКСК во подготовката на новата антикорупциска легислатива, исто така, се манифестира преку директното учество во работните групи кои се формираат во релевантните министерства и јавните дебати за нацрт законите. ДКСК ја реализира ваквата активност дури и во првичната фаза со изнесување на прашањата кои треба да се обработат, и со реализација на одредби и одлуки поврзани со спречувањето на корупцијата и судирот на интереси, со што придонесува кон професионалното обликување на законската регулатива во оваа област. Податоците за бројот и опфатот на законите за кои Државната комисија за спречување на корупција има дадено мислење, како и севкупното работење на истата на регулаторно ниво, се содржани во годишните извештаи за работењето на Државната комисија за спречување на корупција.

Подготовката и усвојувањето на Методологијата за антикорупциска проверка на изготвени нацрт закони, како и можноста за ревидирање и давање мислења за закони кои се веќе донесени со цел проценување од аспект на нивната практична примерна и потребното прилагодување, ќе ја зголемат ефикасноста во однос на спроведувањето на законот и ќе ги минимизираат ризиците од корупција и судири на интерес кои може да резултираат од легислативата.

## ***2. Цел на Методологијата***

Целта на изработката и донесување на Методологија за антикорупциската проверка на легислативата е донесување на јасни и образложени прописи со кои се намалуваат дискрециони овластувања и правните празнини кои оставаат простор за појава на корупција при нивното спроведување во пракса.

Воедно, целта на оваа Методологија е и да се:

- дефинира процесот на антикорупциска проверка на легислативата и резултатите од процесот на спроведување;
- да се определи опфатот или предметот на антикорупциската проверка
- да се наведат и дефинираат ризиците од корупција

- да се прецизира содржината на Извештајот
- да се определат организацијата и управувањето со процесот
- да се наведат улогата и задачите на секој од учесниците во процесот

### **3. Структура на Методологијата**

Методологијата се состои од четири главни делови:

- Процес на спроведување на антикорупциска проверка на легислативата;
- Рамка за спроведување на антикорупциската проверка на легислативата;
- Опис на „регулаторните ризици од корупција“;
- Начела за ефективна антикорупциска проверка на легислативата.

### **3.1 Процес на антикорупциска проверка на легислативата**

#### **3.1.1 Дефиниција**

Антикорупциската проверка на легислативата претставува анализа и проценка на формата и на содржината на прописите (закони, подзаконски акти и други општи акти) кои се во подготовка или кои се веќе изготвени од аспект на нивното практично спроведување, усогласеност и нивното подобрување со цел детектирање, спречување и минимизирање на ризиците во однос на можноста за корупција и судири на интерес кои може да резултираат при спроведувањето на законите.

#### **3.1.2 Опфат**

Проверката на ризикот од корупција по правило се спроведува над сите закони, подзаконски акти и други општи акти. При тоа, проверката треба да ги опфаќа и образложенијата на прописите.

Антикорупциската проверка на легислативата треба да вклучи колку што е можно повеќе закони, подзаконски акти и други општи акти. На овој начин, не само што ќе се елиминираат ризиците дури и во оние области кои обично не се сметаат за ризични, а кои сепак може да подлежат на корупција, туку и ќе се промовира добро изготвување на законите, подзаконски акти и други општи акти, како општо правило. Широкиот опфат на антикорупциската проверка опфаќа закони, подзаконски акти и други општи акти кои се во фаза на изготвување или кои се веќе во сила, усвоени во редовна законодавна постапка или во скратена постапка.

Со антикорупциската проверка нема да се опфатат законите чие усвојување е предложено со итна постапка, закони за ратификација на меѓународни договори, закони со кои се врши термилошка хармонизација со другите закони, нацрт буџетот на Република Македонија и Законот за извршување на Буџетот на Република Македонија.

### *3.1.3 Избор на приоритетни закони, подзаконски акти и други општи акти*

Државната комисија за спречување на корупција, како централно тело за спроведување на антикорупциската проверка на легислативата, во процесот ќе ги вклучи сите нацрт закони и предлог закони и закони определени како приоритетни, како и на дел од подзаконските акти и други општи акти кои за секоја година ќе бидат таксативно наведени во Годишен план за спроведување на антикорупциската проверка на легислативата.

Со Програмата за работа за ДКСК за актуелната година се утврдуваат и планираат сите активности поврзани со спроведувањето на антикорупциската проверка на легислативата, по што ДКСК го усвојува својот Годишен план за спроведување на антикорупциската проверка на легислативата и посебен План и распоред за спроведување на антикорупциската проверка на легислативата по доставените нацрт закони и легислативните предлози и законите кои се веќе донесени.

Во однос на антикорупциската проверка на подзаконските акти ДКСК врз основа на однапред утврдени критериуми на приоритет ќе утврдува на кои подзаконски акти во текот на една година ќе се врши проверката и тие ќе бидат наведени и во Годишниот

план и во Посебниот план План и распоред за спроведување на антикорупциската проверка на легислативата. ДКСК има и дискреционо право во текот на годината да врши проверка и на подзаконски акти кои не се наведени во Годишниот план.

ДКСК, како одговорна институција за антикорупциската проверка на легислативата, главно за законите во фаза на изготвување, мора да биде во постојан контакт со надлежните министерства кои доставуваат предлози за усвојување на закони и изготвуваат нацрт закони и законодавни предлози за кои овластен предлагач е Владата на Република Македонија, како и да биде навремено информирана во случај на можни иницијативи и проекти за изготвување на нова законска регулатива или за измени на постојните закони од друг овластен предлагач на закони.

Во врска со веќе усвоените закони, ДКСК, со цел спроведување на процесот за антикорупциска проверка на легислативата, има единствено дискреционо право во однос на изборот на приоритетни закони за нивно итно разгледување. Поради тоа, ДКСК може да реагира на какви било постојни сомнежи во врска со веќе усвоените закони кои самите по себе и со нивната примена претставуваат ризик за можноста од корупција или судир на интереси.

ДКСК ќе избере и приоритизира легислатива врз основа на заеднички критериуми или во поединечни случаи. Општите критериуми се поврзани со правните области и секторите кои обично се подложни на корупција; закони кои содржат механизми подложни на корупција (како што е обезбедувањето на финансиски стимулации, издавање на лиценци и дозволи, наплата на надоместоци, такси), без оглед дали наведената правна област е обично ризична за корупција; области со високи нивоа на забележана или реална корупција според националното и меѓународното истражување; области кои се идентификувани како високо ризични во националните антикорупциски акциски планови и стратешки документи и кои се приоритизирани за реформи. Поединечните случаи се поврзани со информации или извештаи од медиумите или од граѓанското општество, и индикација од други надлежни тела во врска со ризиците од можна корупција и судир на интереси во одредени правни одредби или одредена правна област; информации за нацрт закон кој е изложен на силно лобирање

од страна на интересни групи, итн.

За целите на спроведување на антикорупциската проверка и приоритизирањето на законите кои се веќе во сила, ДКСК ќе креира планови за антикорупциска проверка, со кои ќе се избере и вклучи легислативата која треба да се разгледува во одреден временски период.

### *3.1.4 Фаза од законодавниот процес за реализација на антикорупциска проверка на легислативата*

Во согласност со Деловникот за работа на Владата на Република Македонија, релевантните министерства објавуваат предлози за усвојување на закони, нацрт закони и законодавни предлози на своите веб-страници и во единствениот електронски регистар на прописи освен нацрт законите чие усвојување е предложено да се направи со итна постапка. Покрај тоа, секоја заинтересирана страна може да ги достави своите мислења, коментари и предлози во единствениот електронски регистар на прописи во врска со објавените предлози за закон, нацрт закон и законодавни предлози во рок од 10 дена од објавувањето, по што надлежното министерство изготвува и објавува извештај за добиените мислења.

Во согласност со оваа Методологија, надлежните министерства треба да ги достават објавените предлози за усвојување на закони, нацрт закони и законодавни предлози пред најавувањето, до ДКСК за мислење, или за разгледување на нивната форма и содржина со цел детектирање, спречување и минимизирање на ризиците од можноста за корупција и судир на интереси во кои законите и нивното спроведување може да резултираат.

Кое било надворешно разгледување обично започнува кога текст на нацрт закон / законодавен предлог ќе станат јавно достапни или се објавуваат и задолжително се доставуваат до ДКСК. Ова овозможува мислењата и препораките од антикорупциската проверка да се направат во раната фаза од законодавниот процес, кога сè уште има дополнителна работа на одреден нацрт закон.

Во случај на посебен интерес при работа на законска регулатива во врска со корупцијата и судирот на интерес, во согласност со оваа Методологија, претставници на ДКСК, како експерти за антикорупциска проверка на легислативата, мора да се вклучат и да учествуваат во работната група за изготвување на законот со цел од самиот почеток да се избегнат сите ризици од можна појава на корупција и судир на интерес.

### *3.1.5 Чекори во процесот на антикорупциска проверка на легислативата*

Државната комисија за спречување на корупција, во пет чекори, ја спроведува проверката на формата и содржината на легислативата за целите на контрола и отстранување на сите ризици кои може да резултираат во корупција или во судир на интерес:

- Истражување и собирање на материјали;
- Идентификација на регулаторни ризици од корупција и судир на интерес;
- Формулирање на мислења со препораки за тоа како да се избегнат или ублажат ризиците од корупција или судир на интерес;
- Пишување на извештај и негово доставување
- Понатамошно следење на усогласеноста со препораките.

Сите чекори од процесот на антикорупциска проверка на легислативата ќе бидат содржани во, и опфатени со, извештајот за спроведената антикорупциска проверка кој е изготвен и усвоен од страна на ДКСК.

Извештајот за проверката се содржи од три дела: клучни податоци, анализа и мислење со препораки. Клучните податоци вклучуваат даден закон и неговите цели. Во овој дел од извештајот за антикорупциска проверка може да се наведат упатувања кон други документи и дополнителни појаснувања на закони. Покрај тоа, следното може да се користи како извори на информации: содржина на нацрт закон/ законодавен предлог под разгледување, дополнителни образложенија, други закони поврзани со нацрт законот кој е во фаза на разгледување, судска пракса во дадена област, различни



документи и статии кои вршат ревидирање на закони за предметното прашање, меѓународни стандарди и упатства за одредени области од правото, извештаи од спроведено истражување за корупцијата во одредени области, ревизорски извештаи, статии во медиуми, анализи, консултации со експерти, контакти и дискусии со чинителите кои применуваат такви закони. Анализата се однесува на регулаторните ризици од корупција, што главно се структурира околу две главни категории: двосмисленост и правни недостатоци или празнини во поглед на превенција. . Мислењето заедно со препораките треба да понуди алтернативни формулации на законот за да се покаже дали и како може да се ублажи ризикот од корупција или судир на интерес. Така обезбедените мислења и препораки треба да се прифатат или, ако не е таков случајот, нивното одбивање треба детално да се објасни.

Треба да има стандардизиран распоред за подготовка на извештаите за антикорупциска проверка на легислативата, а особено на закони кои се во фаза на подготовка и кои треба да се донесат и усвојат со цел да се избегне нарушување на законодавниот процес. Покрај тоа, треба да се земе предвид бројот на нацрт закони / законодавни предлози кои треба да се достават и доволното време потребно од страна на ДКСК за да го разгледа текстот на нацрт законот / законодавниот предлог и да ја понуди својата експертиза за спречување на корупцијата или судирот на интереси. Од датумот на прием на нацрт законот / законодавниот предлог испратени од страна на релевантните министерства, ДКСК го ревидира текстот на предложениот закон, изготвува и усвојува извештај за извршената антикорупциска проверка.

Извештајот за проверката од страна на ДКСК се праќа заедно со нацрт законот / законодавниот предлог до надлежното министерство, кое е обврзано да го инкорпорира мислењето заедно со препораките од антикорупциската проверка како што е дадено во Извештајот на ДКСК, или да даде образложение за препораките кои не се прифатени, во извештајот за примени мислења кој е изготвен од страна на надлежното министерство во согласност со Деловникот за работа на Владата на Република Македонија. Надлежното министерство кое го подготвува законот е обврзано да го разгледа мислењето заедно со придружните препораки. Во случај да не се прифатени дел од

препораките на ДКСК, истото треба изричито да биде наведено, треба да се даде кратко образложение, а надлежното министерство треба да достави повратни информации за истото до ДКСК.

Треба да се утврди временска рамка во која институцијата која го изготвува законот треба да ги достави повратните информации. За законите кои се веќе во сила, рокот може да се продолжи, меѓутоа, истиот треба да се специфицира за да се овозможи разгледување на законот.

ДКСК ги објавува извештаите за антикорупциска проверка на легислативата на својата веб-страница, освен ако извештајот не содржи информации кои се сметаат за класифицирани во согласност со прописите поврзани со класифицирани информации.

Покрај тоа, преку годишно резимирање на сите преземени активности со цел спроведување на процесот на антикорупциска проверка на легислативата и со редовно објавување на сите статистички податоци, информации и документи поврзани со процесот, се овозможува увид и отчетност во работењето и можност за вклучување на сите чинители во процесот.

### **3.2 Рамка за спроведување на антикорупциската проверка на легислативата**

Процесот на антикорупциската проверка на легислативата се спроведува во согласност со Закон за спречување на корупција и судирот на интереси и Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија.

ДКСК се одговорни за спроведување на процесот, преку посебно одделение кое се формира како дел од Секретаријатот на ДКСК.

Врз основа на Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата, ДКСК ќе изготви и усвои интерен акт со кој ќе се утврдат сите чекори за спроведување на процесот.

Процесот за антикорупциска проверка на легислативата, вклучително со прегледот на усогласеноста со препораките, треба да ги вклучи сите чинители од јавноста.

ДКСК ќе спроведе антикорупциска проверка на легислативата и ефективно ќе го спроведе процесот, со посебна експертиза и разбирање на импликациите од правната техника и толкување. Во овој процес, ДКСК може да користи надворешни експерти за помош во случаите со високо специјализирани закони.

За спроведување на антикорупциската проверка на легислативата, потребни се одредени предуслови со цел постигнување на посакуваните ефекти и резултати. Мора да има воспоставен начин за еднообразно изготвување на закони, што може да се спроведе како дел од општата законодавна култура, или може да треба да се спроведат екстензивни обуки за изготвување на закони. Покрај тоа, клучно е за процесот за изготвување на закони да биде транспарентен и партиципаторен. Транспарентноста, учеството на чинители, и механизмите за јавна консултација да бидат усогласени со меѓународните стандарди со што ќе се спречат ризиците од корупција во законодавниот процес, бидејќи институциите кои ги изготвуваат законите ќе бидат запознаени со фактот дека граѓанското општество и јавноста од генерален аспект можат, во кое било време, да ја преземат улогата на чувар на законите и нивен ревидент.

### **3.3 Регулаторни ризици од корупција**

#### **3.3.1 Дефиниција и категории**

Регулаторните ризици од корупција произлегуваат од постоечки или непостоечки карактеристики на законот што може да придонесат кон корупција, без оглед дали во законот има предвидено ризик или не.

„Корупцијата“ ги вклучува сите форми наведени во Конвенцијата против корупција на Обединетите нации (кривични прекршоци како што се поткуп, нелегални влијанија, злоупотреба на позиција, проневера, итн., потоа повреда на одредбите за судир на интереси, фаворизирање, и несоодветно финансирање на политичките партии).

Во согласност со Законот за спречување на корупција и судир на интереси, корупцијата се дефинира како „злоупотреба на функција, јавни овластувања, официјална должност, и позиција за креирање на каква било корист за себеси или за друг.“

Оваа Методологија се однесува на антикорупциска проверка на нацртот на законите, законите кои се веќе донесени, подзаконските акти или други општи акти. (на пример Статути, Правилници и сл.)

Ризиците го наоѓаат својот пат во прописите и може да се креираат преку незадоволителен правен текст или преку несоопфатно размислување во контекст на она што законот може понатаму да го направи за да се спречи корупцијата.

Има две категории на регулаторни ризици од корупција: двосмисленост и недостаток од превентивни механизми.

Самиот поим двосмисленост значи можност некоја одредба да се толкува на два или повеќе начина. Двосмисленоста може да биде резултат од несоодветно формулиран и нејасен јазик или некохерентна правна техника. Во двата случаи, недостатокот од јасност води кон непрецизност и неодреденост на правните одредби што овозможува различно толкување на законот.

Дадениот закон може да биде многу јасен и недвосмислен, а сепак да има недостаток од превентивни механизми. Недостатокот од превентивни механизми овозможува можност за повреда на прописите со понизок ризик на одговорност поради недостатокот од санкции или поради неефективни и слаби санкции.

Во однос на јазикот на прописот, особено внимание треба да се обрне на изборот на зборови и конструкцијата на речениците. Правната кохерентност се однесува на логичкиот и соодветниот однос меѓу различните одредби од истиот закон или меѓу различни закони. Кога врската не е јасна, ваквата двосмисленост може да создаде ризик од корупција.

Две или повеќе правни одредби може да се во судир; поточно, да се меѓусебно спротивставени. Може да настане судир во рамките на еден закон (внатрешен судир) или меѓу различни закони (надворешен судир).

Правните празнини може да настанат како првични или како постојни во времето

на усвојување на релевантните правни норми кои законодавачот едноставно не ги уредил, и дополнително да се појават по усвојувањето на нормите поради настанувањето на нови односи кои законодавачот не ги предвидел.

Двосмислениот јазик или правна техника, од една страна, и правните празнини поврзани со механизмите за спречување, од друга страна, се често меѓусебно поврзани.

При проверката акцент ќе се стави на проверка на одредби кои се недоволно јасни, одредби кои оставаат можност за дискрециони овластувања, одредби со кои се остава простор одредени прашања да бидат доуредени или прецизирани со подзаконски акти.

Очигледно дека е доста тешко исцрпно да се наведат сите регулаторни ризици од корупција бидејќи истите се толку разновидни и постојано се менуваат со промената на законите.

Затоа е неопходно вклучување на конкретна и детална структура (листа ) на ризици од корупцијата како што е предвидено со Регионалната методологија.

- ***Двосмисленоста***

може да биде резултат на нејасен јазик или некохерентна правно-законска техника; во обата случаи, недостатокот на јасноста на секој корисник на законот му дава можност да го искористи толкувањето на законот во сопствена коруптивна корист.

- ***Недостатокот од превентивни механизми*** –

и покрај јасноста и концизноста на еден закон, сепак истиот може да има проблем со недостаток на превентивни механизми. Со тоа, на корисникот на законот му се овозможуваат корупциски активности со намален ризик да биде повикан на одговорност.

- ***Дискреционо овластување***

многу често и покрај другите битни елементи и дискреционите права се утврдени и со подзаконски акти. Бројни корупциски дејствија се случуваат и на локално ниво.

- ***Неидентификуван опсег***

дефинирање на начин што ќе ги опфати сите аспекти на законот.

- ***Одложена примена***

-одложено исполнување на спроведување на закони, со што се создава правна празнина.

- **Преклопување на надлежности**

- повеќе надлежни органи за спроведување на иста задача.

- **Конфликт на интереси**

-конфликт на интереси значи конфликт меѓу јавната должност и приватните интереси на државен службеник, при што приватните интереси на државниот службеник може да имаат несакано влијание на извршувањето на неговите/нејзините јавни должности и одговорности.

- **Овластувања и ресурси**

-сите институции имаат надлежности и овластувања да можат да се извршат задачите.

- **Нецелосно дефинирани процедури**

-процедури за спроведување на закон во кои недостигаат процедури за сите поединости.

- **Недефинирани фази**

-нејасни фази за исполнување на процедурата.

- **Недефинирани рокови**

-неопходно е јасно дефинирање на временските рокови, со цел да не се појавува синдромот на “молчење на администрацијата”.

- **Недефинирани даноци**

-даноците и таксите секогаш треба да се поимно одредени и определени за секоја услуга поединечно.

- **Недостаток на инструмент во однос на контролата**

-недоволно отчетност и транспарентност во процедурата на работа.

- **Недоволна дистинкција на права и обврски**

-во секој закон се наведуваат правата и обврските на сите страни кои се засегнати од законот, со цел јасна дистинкција на истите.

- **Непредвидени и несоодветно одмерени санкции**

- санкции се битни од аспект на изнудување поткуп од граѓаните, олеснување на корупцијата меѓу граѓаните и олеснување на корупцијата меѓу државните службеници.

### Контролна листа на процена на ризици од корупција

Оваа контролна листа треба да се пополнува при проверка на секој пропис.

Тоа што е во заградата се наведува во мислењето кое го изготвува ДКСК.

<b>1. Двосмисленост</b>	ДА/НЕ
1.1. Јазик	
1.1.1 Дали во нацртот на законот, законот, подзаконските акти или други општи акти, во сите случаи се користат точни и правилни формулации? (избор на зборови)	
1.1.2 Дали речениците и зборовите се поврзани на начин да не дозволуваат двосмисленост или нејасност? (конструкција на реченици)	
1.2. Правна усогласеност	
1.2.1 Дали постојат одредби во други закони кои можат да бидат во спротивност со нацртот на законот, законот, подзаконските акти или други општи акти? (спротивставени одредби)	
1.2.2. Дали во нацртот на законот, законот, подзаконските акти или други општи акти за одреден термин е дадено различно значење или кое е спротивно со друг закон (неконзистентна терминологија)	
1.2.3. Дали повикување на некој друг закон или пример, во самиот пропис е нејасно за читателот? (нејасни референци)	
1.2.4. Дали авторите ги опфатиле сите неопходни аспекти кои се неопходни да бидат регулирани? (регулаторни празнини)	
1.2.5. Дали е обезбедена единствена структура на законот?	
<b>2. Спречување празнини</b>	

<b>2.1. Надлежност</b>	
2.1.1 Дали во нацртот на законот, законот, подзаконските акти или други општи акти, е дефинирано тело надлежно за сите опишани/наведени надлежности и задачи? (неидентификувани надлежности)	
2.1.2. Дали во нацртот на законот, законот, подзаконските акти или други општи акти, е „заборавено” на надлежен орган/тело да му се дадат надлежности неопходни за извршување на задачите? (неидентификуван предмет)	
2.1.3 Доколку во нацртот на законот, законот, подзаконските акти или други општи акти, е предвидено формирање на нов орган или нови надлежности –дали е јасно кој орган ќе ги извршува задачите се додека не се формира новиот орган или додека новиот орган не ги презел извршувањето на задачите во пракса? (Одложено воспоставување или основање на орган)	
2.1.4. Доколку во нацртот на законот, законот, подзаконските акти или други општи акти, е предвидено формирање на нов орган за надлежности кои претходно ги извршувал друг орган, дали е јасно кој ќе ги извршува надлежностите додека да се формира новиот орган или додека не започне со работа новиот орган? (делегирање на надлежност на друг орган)	
2.1.5. Дали во нацртот на законот, законот, подзаконските акти или други општи акти се предвидуваат надлежности за државен орган, кои веќе ги спроведува друг орган? (поклопување или судир на надлежности)	
2.1.6. Доколку во нацртот на законот, законот, подзаконските акти или други општи акти е предвидено актот да го спроведуваат неколку органи, дали се наведени сите надлежности кои секој од органите треба да ги извршува? (поделба на надлежности)	



2.1.7. Дали во нацртот на законот, законот, подзаконските акти или други општи акти се содржани одредби за судир на интереси?	
<b>2.2. Надлежност и ресурси:</b> За јавните органи да се предвидени сите надлежности и ресурси неопходни за извршување на задачите	
<b>2.3. Постапки</b>	
2.3.1. Дали се идентификувани сите фази во постапката? (неидентификувани фази, чекори во постапката)	
2.3.2. Дали се јасно утврдени роковите во постапката, на пример кога физичките или правните лица може да бараат остварување на одредено право и во кој рок треба да им се одлучи по барањето)? (неидентификувани временски рокови)	
2.3.3. Дали се идентификувани надоместоци во постапката? (неидентификувани надоместоци)	
2.3.4. Дали критериумите кои се содржани во постапките се јасни, објективни и транспарентни? (необјективна и нетранспарентна постапка)	
2.3.5. Дали за исполнување на одредено право или наметнување на одредена обврска се утврдени јасни критериуми? (не фер и нетранспарентна постапка)	
2.3.6. Дали се утврдени јасни критериуми за распоредување на ограничени државни ресурси (задачи, субвенции) и дали постапките се транспарентни?	
2.3.7. Дали е предвидено правно средство за оспорување на секоја од одлуките наведени во прописите (приговор, жалба или тужба за покренување на судска постапка)? (обезбедена правна заштита)	
<b>2.4. Одлуки</b>	

2.4.1. Дали во нацртот на законот, законот, подзаконските акти или други општи акти се содржани одредени дискрециони права кои ја надминуваат целисходноста заради кои се дадени? (преголеми дискрециони права)	
2.4.2. Дали е предвидено сите одлуки да содржат образложенија?	
2.4.3. Дали е предвидено правен лек за оспорување на одлука и кој е надлежен орган кој треба да одлучува по правниот лек (приговор, жалба или тужба)?	
2.4.4. Дали постојат одредби кои оставаат можност за дискреционо одлучување и дали истите се целисходни и на закон засновани?	
<b>2.5. Контрола</b>	
2.5.1. Дали се пропишани постапки и резултати кои обезбедуваат транспарентност, и овозможуваат граѓанска или медиумска контрола? (контрола на транспарентност од страна на граѓанското општество)	
2.5.2. Дали е избегната преголема концентрација на надлежности во еден државен орган, еден сектор или единица и на еден функционер? (одвојување на задачи)	
2.5.3. Дали е предвидена ротација на службеници во области со висок ризик (на пример, јавни набавки)? (ротација)	
2.5.4. Дали се предвидени контролни механизми?	
<b>2.6. Санкции</b>	
2.6.1. Дали се предвидени целисходни, пропорционални и соодветни санкции?	
<b>2.7. Правна заштита</b>	
2.7.1. Дали е предвидено редовно правно средство (жалба/приговор) и јасна двостепена постапка?	
2.7.2. Дали е предвидено право на судска заштита?	
<b>3. Останати ризици:</b>	

3.1. Дали постојат сомнителни привилегии содржани во законот за одредени интересни групи?	
3.2. Дали постои транспарентност во постапката за донесување на нацртот на законот, законот, подзаконските акти или други општи акти се содржани?	

### **3.4 Десет начела за ефективна антикорупциска проверка на легислативата на Регионалната антикорупциска иницијатива**

Во усвојувањето на Методологијата за антикорупциска проверка на легислативата, Државната комисија за спречување на корупција ги зема предвид најдобрите практики и искуства од другите земји во регионот и пошироко во врска со спроведување на овој процес, а кои се содржани во компаративната студија и методологија „Антикорупциска проверка на закони“, изготвена од страна на Регионалната антикорупциска иницијатива (РАИ). Покрај тоа, овој документ ги содржи десетте начела за ефективна антикорупциска проверка на легислативата врз основа на кои ДКСК ја изготви оваа методологија и начинот на спроведување на антикорупциската проверка на легислативата, со прилагодување кон спецификите на земјата.

#### **Начело 1 - Опфат**

Антикорупциската проверка на легислативата треба да биде овозможена за сите нацрт закони, усвоени закони, закони на сите регулаторни нивоа (статути и подзаконски акти), закони од кој било регулаторен извор (централни, регионални, локални, парламентарни, претседателски и извршни акти) и од сите сектори (управно, кривично и приватно право). Треба да ги вклучи и дополнителните образложенија кои може да имаат одлучувачка улога во толкувањето на законот.

#### **Начело 2 - Приоритизација**

Идеално, сите закони подлежат на ревидирање. Секоја потреба приоритизација треба да се базира на ризик, како што е законската регулатива за областите кои се

подложни на корупција, кои вклучуваат трансакции подложни на корупција, или области со реални инциденти со корупција. Сите државни тела и субјекти одговорни за антикорупциската проверка на легислативата имаат право да ги изберат законите кои ќе ги ревидираат.

### Начело 3 – Регулаторни корупциски ризици

Во антикорупциската проверка на легислативата главно се разгледуваат две категории на регулаторни корупциски ризици: од една страна, двосмисленоста на јазикот или правната техника, и од друга страна, празнините во превенцијата, како што е недостатокот од обезбедени крајни рокови за постапките. Антикорупциската проверка на легислативата треба да се реализира во секоја фаза од законодавниот процес.

### Начело 4 – Временски распоред

Антикорупциската проверка на легислативата треба да се реализира во секоја фаза од законодавниот процес. Ова вклучува подготовка на ниво на одговорно министерство, на процесот на усвојување во владата, на парламентарниот процес и при потпишување на законот за истиот да стапи во сила.

### Начело 5 – Одговорно тело

Во фаза на изготвување на законот, сите институции кои се вклучени во овој процес, а особено министерствата и другите извршни тела мора да ги исполнат стандардите за избегнување на корупциските ризици при пишување на законите. Слично, собраниските комисии треба да учествуваат во ревидирањето на ризиците од корупција. Покрај тоа, специјализирано тело за спречување на корупција треба да биде одговорно за ревидирање на статутите и подзаконските акти во нацрт-фазата или кога веќе се усвоени. Специјализираното тело треба да се координира со другите државни тела за да се добијат навремени информации за нацрт законите и основни информации за легислативата. Нема потреба да се истакне фактот дека граѓаните може да ги ревидираат изготвените или усвоените закони со нивно право на избор; не треба да има барања за квалификации или регистрација за да се спречи слободното учество.

### Начело 6 - Препораки

Институциите кои ги прават законите треба да бидат обврзани да ги земат

предвид препораките на телото одговорно за антикорупциска проверка на легислативата. Институциите кои изготвуваат закони треба, исто така, да дадат повратни информации во врска со тоа кои препораки ги имаат вклучено во законот, како и причините за неспроведување на другите препораки. Претставниците од граѓанското општество треба лично да се сослушаат во текот на јавната дебата ако претходно имаат доставено своја антикорупциска проценка.

#### Начело 7 - Усогласеност

Телото одговорно за антикорупциска проверка на легислативата треба да ја следи усогласеноста со препораките од антикорупциската проверка. Идеално, извештајот од прегледот треба да содржи, како дополние, стандардизирана форма со која ќе се олесни обезбедувањето на повратни информации од страна на институцијата која го изготвува законот.

#### Начело 8 – Онлајн публицитет

Онлајн публицитетот претставува клучна компонента во антикорупциската проверка на легислативата и се однесува на методологијата, изборот на закони, извештаи за проценки (вклучително со оние на граѓанското општество), повратни информации за усогласеноста, годишни резимеа за активностите за антикорупциската проверка на легислативата и статистика.

#### Начело 9 – Поширока рамка за транспарентност и интегритет

За да се постигне значителен ефект, антикорупциската проверка на легислативата бара солидна регулаторна рамка. Ова се однесува на генерално доброто изготвување, транспарентното и партиципативно донесување на закони, лобирање, политичко финансирање и етиката во законодавниот процес. Особено е важно да се дизајнира закон на начин на кој првите нацрти од истиот се јавно достапни веднаш штом истото е можно, а не само откако ќе се пратат во собраниска процедура.

#### Начело 10 – Обука и подигнување на јавната свест

Интерактивната, практична обука за антикорупциска проверка на легислативата е потребна за сите државни тела одговорни за изготвување на легислативата на сите

нивоа. Покрај тоа, јавноста треба да биде запознаена со методологијата за антикорупциска проверка на легислативата за ефективно да може да ја врши својата функција на „чувар“ и за да учествува соодветно во јавните дебати.

### 3.5. Постапување по Извештајот, мислењата и препораките на ДКСК

Сите надлежни институции се должни да постапат по мислењата и препораките на ДКСК и за тоа да достават известување. Доколку не постапат по препораките ДКСК тоа го наведува во Годишниот извештај за работење што го доставува до Собранието на РСМ.

ДКСК на својата веб страна транспарентно ги објавува информациите од спроведувањето на антикорупциската проверка на легислативата.



**Додаток: Дијаграм 1**

**Дијаграм 1.** Преглед на процесот за антикорупциска проверка на легислативата

