

**ОГЛЕДАЛО**  
на владата

**2023**

# ОГЛЕДАЛО НА ВЛАДАТА: УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА ВО ПРОЦЕСИТЕ НА ПОДГОТОВКА НА ЗАКОНИ



Годишен извештај од  
следењето на ЕНЕР во 2023



ГРАЃАНСКИ  
РЕСУРСЕН  
ЦЕНТАР

[www.rcgo.mk](http://www.rcgo.mk)



ГРАЃАНСКИ  
РЕСУРСЕН  
ЦЕНТАР



МАКЕДОНСКИ  
ЦЕНТАР ЗА  
МЕЃУНАРОДНА  
СОРАБОТКА



# Огледало на Владата: Учество на јавноста во процесите на подготовка на закони

## Годишен извештај од следењето на ЕНЕР во 2023

април, 2024 г.



Проектот е финансиран  
од Европската Унија



## ОГЛЕДАЛО НА ВЛАДАТА: УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА ВО ПРОЦЕСИТЕ НА ПОДГОТОВКА НА ЗАКОНИ

### ГОДИШЕН ИЗВЕШТАЈ ОД СЛЕДЕЊЕТО НА ЕНЕР ВО 2023

#### ИЗДАВАЧИ

Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС)  
Национална фондација за развој на граѓанското општество, Граѓански ресурсен центар Скопје (ГРЦ)

#### ЗА ИЗДАВАЧИТЕ

Александар Кржаловски, директор на МЦМС  
Валентина Величковска, извршен директор на ГРЦ

#### АВТОРИ

Валентина Величковска  
Поддршка за прибирање и обработка на податоци: Никола Клековски

#### КОНТАКТ

**МЦМС** - адреса: ул. „Никола Парачунов“ бр. 41 а; пошт. фах 55, 1060 Скопје;  
е-пошта: [mcms@mcms.mk](mailto:mcms@mcms.mk); веб-страница: [www.mcms.mk](http://www.mcms.mk).  
Scribd: <http://www.scribd.com/people/documents/2996697>;  
SlideShare [http://www.slideshare.net/mcms\\_mk](http://www.slideshare.net/mcms_mk)  
Facebook: <http://www.facebook.com/mcms.mk>; Twitter: [http://twitter.com/mcms\\_mk](http://twitter.com/mcms_mk)

**ГРЦ** - адреса: ул. „Никола Парачунов“ бр. 41 а; пошт. фах 55, 1060 Скопје;  
е-пошта: [info@rcgo.mk](mailto:info@rcgo.mk); веб-страница: [www.rcgo.mk](http://www.rcgo.mk).

*Овој извештај е финансиран од Европската Унија. Содржината на извештајот е единствена одговорност на авторот и не мора да ги одразува ставовите на Европската Унија и организациите спроведувачи на проектот „ЕУ поддршка за Граѓански ресурсен центар – фаза 2“.*

## Содржина

<b>ВОВЕД</b> .....	<b>3</b>
<b>1</b> <b>Методологија и пристап</b> .....	<b>4</b>
1.1. Примерок и обработка на податоците .....	4
<b>2</b> <b>Процес на проценка на влијанието на регулативата и објавување на предлог-прописите на ЕНЕР</b> .....	<b>4</b>
2.1     Практика на објавување на ЕНЕР за закони доставени до Собрание .....	5
2.2     Почитување и отстапки од минималниот рок за консултации .....	8
2.3     Преглед на објавени предлог-закони на ЕНЕР .....	8
2.4     Практика на објавување на потребните поврзани документи .....	10
2.5.    Практика на коментирање на ЕНЕР .....	11
<b>3.</b> <b>Заклучоци и препораки</b> .....	<b>12</b>
3.1.    Заклучоци.....	12
3.2.    Препораки.....	13

## ВОВЕД

Активно и транспарентно вклучување на граѓаните и граѓанските организации во креирањето на правната регулатива е предуслов за едно демократско општество чии постулати се транспарентноста и отчетноста. Учесството на јавноста во процесите на подготовка на закони и креирање политики овозможува нивно влијание во развојот на политиките и законите кои ги засегаат. Преку учеството на засегнатите страни, Владата има пристап до нови идеи, информации и ресурси важни во процесот на креирање политики. Консултациите придонесуваат кон градење на меѓусебната доверба и развивање на демократските принципи.

Неколку законски акти во државата ја даваат основата за вклучување на јавноста во процесите на креирање политики и закони. Тоа се Уставот на Република Северна Македонија, потоа Законот за референдум и други облици на непосредно изјаснување, Законот за работа на Владата, Законот за организација и работа на органите на државната управа и др. Исто така, низа подзаконски акти го регулираат ова прашање, како: Деловник за работа на Владата на РСМ, Кодекс на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики, Стратегија на Владата за соработка со и развој на граѓанскиот сектор, Методологија за проценка на влијанието на регулативата, Упатство за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на процената на влијанието на регулативата, Правилник за организација на јавни консултации при започнување на легислативен процес, итн.

Електронски консултации за предлог-законите се овозможени преку Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР). Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) е одговорно за развивање и одржување на ЕНЕР, а секое поединечно министерство е одговорно за поставување на содржините (предлог-законите и другите пропратни документи) кои се во негова надлежност. На сајтот на ЕНЕР, секоја засегната страна може да го изнесе своето мислење и да даде коментари и сугестии за објавените предлог-закони. Согласно со Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија, министерствата се должни да ги објавуваат на ЕНЕР предложените предлог-закони уште во процесот на нивна подготовка, со цел истите да бидат достапни за јавни консултации минимум 20 дена. Иако постојат различните законски можности за консултации, сепак ЕНЕР останува речиси единствена алатка за јавен увид на предлог законите. Ова ја наметнува потребата за неговото континуирано следење.

Од 2013 година редовно ја следиме практиката на објавување на предлог-закони на ЕНЕР. Во овој извештајот се претставени резултатите од следењето на минимумот стандарди за учество на јавноста во подготовка на законите, односно објавување и запазувањето на временскиот рок за консултации за објавените предлог-закони на ЕНЕР во 2023 година. Извештајот содржи и добри практики на министерствата во почитување на обврските за објавување на предлог-закони и други пропратни материјали на ЕНЕР. Извештајот треба да им послужи на организациите, државните службеници и општо на јавноста да се информираат за отвореноста на органите на државната управа во процесот на креирање политики. Намерата е да придонесе кон подобро застапеност и учество на граѓанското општество во подготвувањето на јавните политики, преку информирање за спроведувањето на постоечкиот механизам (ЕНЕР) со кој е предвидено вклучување на јавноста.

Имајќи предвид дека станува збор за долготраен процес на градење на знаење и доверба, потребно е континуирано да се работи на подобрување на можностите за вклучување на јавноста со цел создавање квалитетни предлог-закони и нивно подобро спроведување. Дополнително, потребно е и стекнување доверба кај јавноста што понатаму ќе го легитимира одлучувањето и работењето на законодавната и извршната власт.

## 1 Методологија и пристап

Во анализата се следеше практиката на објавување на предлог-законите на ЕНЕР, почитувањето на минималниот временски рок за консултации за објавените предлог-закопи, како и објавување на потребните документи и практиката на коментирање и обезбедувањето повратни одговори.

### 1.1. Примерок и обработка на податоците

Во примерокот се вклучени предлог-законите објавени на ЕНЕР во текот на 2023 г., како и предлог-закопи утврдени на седница на Владата и доставени до Собранието на Република Северна Македонија во 2023. Примерокот за следење ги опфати единствено предлог-законите, додека подзаконските акти не беа предмет на следење, бидејќи правната рамка не предвидува обврска за нивно објавување на јавен увид. Во примерокот се вклучени и законите кои се предложени од страна на пратеници во Собранието на Република Северна Македонија.

Во периодот на следење од 1 јануари до 31 декември 2023 г. на ЕНЕР беа објавени вкупно **59** информации за почеток на процес на подготовка на предлог-закон, **58** нацрт-извештаи за проценка на влијанието на регулативата и **59** предлог-закопи. Во периодот беа утврдени на седница на Влада и доставени до Собрание вкупно **193** предлог-закопи, при што се следеше колку од предлог-законите, за кои има обврска, биле објавени претходно на ЕНЕР, колку биле донесени по скратена, а колку по редовна постапка, како и колку од предлог-законите биле поднесени со знаменце на ЕУ.

Во анализата беше опфатено и колку реално статусите соодветствуваат со фазата во која се наоѓа предлог-законот, бидејќи статусите на предлог-законите на ЕНЕР имаат цел на корисниците да им понудат информација во која фаза на процесот на подготовка е одреден предлог-закон. Притоа, статусот „Отворен“ треба да укаже на тоа дека предлог-законот е отворен за консултации од страна на јавноста, додека статусот „Затворен“ треба да информира дека предлог-законот е веќе утврден на седница на Владата.

Со цел да се дознае датумот на утврдување одреден предлог-закон од страна на Владата, во следењето беше користена веб-страната на Собранието ([www.sobranie.mk](http://www.sobranie.mk)), а по потреба и на Владата каде се објавуваат записниците од седниците на Владата (<https://vlada.mk/vladini-sednici>). Обработените резултати се претставени во табели изразени во апсолутни бројки и процентуално, проследени со соодветен коментар и изведени заклучоци и препораки.

## 2 Процес на проценка на влијанието на регулативата и објавување на предлог-прописите на ЕНЕР

Согласно Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија<sup>1</sup> и Методологијата за проценка на влијанието на регулативата<sup>2</sup>, министерствата имаат обврска да спроведат проценка на влијанието на регулативата (ПВР) за предлозите за донесување закони, освен законите кои се донесуваат по итна постапка, законите за ратификација на меѓународни договори, законите со кои се врши термилошко усогласување со други закони, предлог

---

<sup>1</sup> Деловник за работа на Владата на Република Северна Македонија, Службен весник на РМ бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11, 67/13, 145/14, 62/15, 41/16, 153/16 и 113/17 и „Службен весник на РСМ“ бр.228/19, 72/20, 215/20, 309/20, 41/21, 56/21 и 70/22)

<sup>2</sup> Методологијата за проценка на влијанието на регулативата, Службен весник на РСМ бр. 107/13 и 173/17



Буџетот на Република Северна Македонија, Законот за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија, законите за задолжување на Република Северна Македонија и законите за гаранција на Република Северна Македонија. Министерствата треба предлозите за донесување закони, нацртите и предлозите на закони задолжително да ги објават на ЕНЕР и тие да бидат достапни за коментари од јавноста 20 дена од денот на објавувањето. На ЕНЕР секоја засегната страна може да достави мислење, забелешки и предлози во врска со објавените предлози на законите. Надлежното министерство треба да подготви извештај за спроведените консултации и да го објави на својата веб-страница и на ЕНЕР.

Собранието нема правна обврска да ги објавува за консултации прописите кои се на предлог на пратеници во Собранието. Од таа причина, истите не се составен дел од ЕНЕР. Овие предлог-прописи се објавуваат само на страната на Собрание. Овие предлог-прописи подлежат исклучиво на постапка за донесување на закони согласно Деловникот за работа на Собранието. Деловникот на Собранието не предвидува консултативен процес за овој тип на предлог-прописи туку единствено мислење од Владата. Дополнително, и ако Владата не достави мислење предлог-прописот ќе биде разгледуван од страна на Собранието.

## 2.1 Практика на објавување на ЕНЕР за закони доставени до Собрание

Иако министерствата се должни да ги објавуваат предлог-законите на ЕНЕР кои се носат по редовна и по скратена постапка, сè уште постои практика предлог-законите да не бидат објавувани на ЕНЕР и да не бидат достапни за консултации со јавноста. Според податоците објавени на веб страницата на Собранието, во периодот од 1 јануари до 31 декември 2023 г. до Собранието биле доставени вкупно **193** предлог-закони, од кои **78** биле предложени од страна на пратеници во Собранието и не подлежат на обврската за нивно претходно објавување на ЕНЕР и спроведување на ПВР. Останатите **115** поднесени предлог-закони биле предложени од страна на Владата и ресорните министерства и **72** од нив подлежат на обврската за спроведување на ПВР, односно нивно претходно објавување на ЕНЕР. Четириесет и три предлог-закони немаат обврска да бидат ставени на ЕНЕР бидејќи 25 биле предлог-закони за ратификување меѓународни договори, три се однесуваат на носење или измена на Буџетот на Република Северна Македонија, четири се закони за гаранција и 11 за задолжување на државата. **Во однос на предлог-законите за кои постои обврска да бидат ставени на ЕНЕР за консултации (72), утврдено е дека за 51.4% (37 предлог-закони), текстот на нацрт-законот претходно бил објавен на ЕНЕР.** Има подобрување на состојбата во споредба со претходните години (2022: 37% (24 предлог-закони); 2021: 41% (48 предлог-закони); 2019: 49.6%).

Во табела 1 е даден преглед колку од законите поднесени до Собранието биле претходно објавени на ЕНЕР. **Министерство за економија и Министерството за образование и наука се министерствата кои немаат отстапки во однос на објавување предлог-закони на ЕНЕР,** односно сите предлог-закони коишто се поднесени од овие две министерства во Собранието во 2023 г. претходно се објавени на ЕНЕР и рокот за консултации од 20 дена е испочитуван. Останатите министерства на ЕНЕР објавиле помал број од законите доставени во Собранието во 2023 г. Министерство за финансии доставило до Собрание 19 предлог закони од кои четири биле претходно ставени на ЕНЕР за консултации со јавноста.

Табела 1. Предлог-закони предложени од Владата и министерствата, поднесени во Собранието во 2023 г.

Министерство	Предлог-Закони поднесени до Собранието	Предлог-закони објавени на ЕНЕР	
		Број на предлог-закони	Процент од вкупниот број предлог-закони
МО	2	1	50%
МНР	0	0	/
МЗШВ	9	8	89%
МТВ	7	3	43%
МФ	19	4	21%
МЖСПП	2	1	50%
МП	6	4	67%
МОН	2	2	100%
МК	4	3	75%
МЗ	2	0	0%
МВР	0	0	/
МИОА	9	7	78%
МЕ	1	1	100%
МТСП	9	2	22%
МЛС	0	0	/
<b>Вкупно</b>	<b>72</b>	<b>37</b>	<b>51.4%</b>

Согласно на член 170 од Деловникот на Собранието на Република Северна Македонија, усогласување на закон може да се прави со користење скратена постапка. Генерално, потребата да се разгледа закон по скратена постапка се користи кога не се потребни сложени и опширни закони или адаптации, за прекин на важноста на одреден закон или негови делови, или кога не се во прашање сложени или обемни усогласувања на законот со правото на Европската унија. Условите за предлагање закони се исти, независно од постапката со која се цели да се изгласа, односно законот може да се предложи од 10 000 гласачи, секој пратеник или Владата (член 132).

Во табела 2 е даден преглед на бројот на закони донесени по скратена постапка и колку од нив биле објавени на ЕНЕР. Според Деловникот, министерствата имаат обврска и за законите донесени по скратена постапка да спроведат ПВР. Во 2023 г. **47 (64.8%)** од предлог-законите поднесени од министерствата до Собранието биле по скратена постапка. Од нив, **17 (36.2%)** биле објавени на ЕНЕР. Од табелата може да се забележи дека четири министерства воопшто немале доставено предлог-закон до Собранието по скратена постапка (МЖСПП, МОН, МК, МЕ). Споредено со 2022 година, првите две министерства (МЖСПП и МОН) исто така не доставиле предлог закон до Собрание по скратена постапка. Од друга страна пак, најголем број на доставени предлог-закони до Собрание по скратена постапка има кај МФ, МТСП и МИОА. Овде ќе нагласиме дека МИОА објавила на ЕНЕР шест од осумте предлог-закони доставени до Собрание по скратена постапка.

Споредено со претходните години, има тенденција на зголемување на процентот на предлог-закони што се носат по скратена постапка, односно **61.5% (2022)**, **34% (2021)** и **29% (2019)** од предлог-законите поднесени од министерствата до Собранието биле поднесени по скратена постапка. Меѓутоа, во однос на објавување на ЕНЕР на предлог-законите што се предлагаат по скратена постапка, состојбата е подобрена во споредба со **2022 (15%)** и **2021 г (12.5%)**. Од 19 предлог-закони поднесени до Собрание од страна на МФ дури 15 биле доставени по скратена постапка а само два од тие 15 предлог-закони претходно биле ставени на ЕНЕР за консултации со јавноста.



Табела 2. Предлог-закони по скратена постапка предложени од Владата и министерствата до Собранието во 2023

Министерство	Предлог закони поднесени во Собранието	Предлог-закони по скратена постапка		Предлог - закони по скратена постапка објавени на ЕНЕР	
		Број на закони	Процент од вкупниот број закони	Број на закони	Процент од закони по скратена постапка
МО	2	1	50%	0	0%
МНР	0	0	/	0	/
МЗШВ	9	3	33%	3	100%
МТВ	7	6	85.7%	2	33%
МФ	19	15	78.9%	2	13%
МЖСПП	2	0	0%	0	/
МП	6	4	67%	2	50%
МОН	2	0	0%	0	/
МК	4	0	0	0	/
МЗ	2	2	100%	0	0
МВР	0	0	/	0	/
МИОА	9	8	89%	6	75%
МЕ	1	0	0%	0	/
МТСП	9	8	89%	2	25%
МЛС	0	0	/	0	/
<b>Вкупно</b>	<b>72</b>	<b>47</b>	<b>65.3%</b>	<b>17</b>	<b>36.2%</b>

Дополнително, ги разгледаваме бројките не само по министерства туку и по месеци. Според податоците, единствено во април за сите (два) предлог-закони доставени од министерствата до Собранието била испочитувана обврската за ставање на ЕНЕР за консултации. Сепак не се забележува некој тренд и нема поголеми отстапувања во различни месеци во однос на исполнување на обврската за ставање на предлог-законите на ЕНЕР.

Во овој извештај следиме и дали предлог-законите што се доставени од Владата до Собранието се означени со ЕУ знаменце, односно со предлог-законот се врши усогласување на нашето законодавство со законодавството на Европската Унија. Вкупно **36 предлог-закони** или точно половина од 72-та предлог-закони доставени до Собранието од страна на Владата и министерствата во 2023 година **биле доставени со ЕУ знаменце**, при што 22 од нив биле доставени по скратена постапка. Понатаму, од овие 36 предлог-закони со ЕУ знаменце 24 (66.7%) предлог-закони биле претходно ставени на ЕНЕР за консултации со јавноста. Овие предлог-закони во насловот на крајот треба да имаат (\*) кое сигнализира дека предлог-законот се носи со ЕУ знаменце. Меѓутоа по детална проверка на сите предлог-закони утврдивме дека за 25 од 36 предлог-закони со ЕУ знаменце ја има оваа ознака во називот на предлог-законот. Во предлог законите со ЕУ знаменце што не ја содржат ознаката (\*), донесени во Собранието по скратена постапка а не се ставени претходно на ЕНЕР за консултации со јавноста влегуваат и петте предлог-закони на Владата поврзани со изградбата на коридорите 8 и 10-д, односно предлог-измени на Законот за работни односи, на Законот за експропријација, потоа Законот за урбанистичко планирање и за градење и на Законот за утврдување на јавен интерес и номинирање на стратешки партнер за имплементација на проектот за изградба на инфраструктурниот Коридор 8 (делница: Тетово – Гостивар – Букојчани и проектот за автопатот Требеништа – Струга – Кафасан) и Коридорот 10-д (делница на автопатот Прилеп– Битола) во Република Северна Македонија. Други два предлог-закони кои беа доставени со ЕУ знаменце се Предлог на законот за изменување и дополнување на Кривичниот законик (преку кои се намалува затворската казна за злоупотреба на службена положба) и Предлог на законот за изменување и дополнување на Законот за игрите на среќа и за забавните игри. Во сите овие предлог-закони не е јасна употребата на процедурата за знаменце на ЕУ и не е целосно јасно

поврзана со законите кои првенствено имаат за цел усогласување на националното право со правото на Европската Унија.

Оваа анализа го опфати и начинот на донесување на закони кои се на предлог на пратеници и/или овластени предлагачи на закони. Според податоците, **вкупно 78 закони биле предложени од пратеници и иако ова е намалување споредено со претходната 2022 година (86) сепак е висока бројка споредено со 2021 кога до Собранието биле доставени 39 предлог-закони предложени од пратеници.** Од овие 78 предлог-закони предложени од пратениците, 71 биле предложени во скратена постапка. За овие предложени закони не е спроведен консултативен процес бидејќи самиот Деловник на Собранието истото не го предвидува како обврска.

## 2.2 Почитување и отстапки од минималниот рок за консултации

Според Деловникот за работа на Владата и Методологијата за процена на влијанието на регулативата, консултации на ЕНЕР може да се одвиваат во две фази:

- Фаза на консултации од денот на објавувањето на известувањето за почеток на процесот и подготовка на предлог-законот (минимум 5 дена);
- Фаза на консултации од денот на објавувањето на нацрт-извештајот за ПВР и нацрт-законот (минимум 20 дена)<sup>3</sup>.

Со измените на ЕНЕР минималните рокови за овие две фази се автоматизирани. Со автоматизирање на почитувањето на минималниот период од пет дена од објавувањето на известувањето до објавувањето на нацрт-законот, се избегнува една од клучните слабости на претходниот систем. Со ова на корисникот му се обезбедува можност и формално да се вклучи во процесот на подготовка на предлог-законите во фазата на ПВР.

Дополнително, воведениот автоматизиран бројчаник за периодот на консултации ја олеснува прегледноста бидејќи корисниците знаат уште колку дена предлог-законот е отворен за коментирање. При поставување предлог-закон на ЕНЕР автоматизираниот бројчаник има минимална предефинирана вредност од 20 дена.

**Според податоците од веб-страницата на Собранието, од вкупно 37 предлог-закони утврдени на седница на Владата, претходно објавени на ЕНЕР, и доставени до Собрание за разгледување во 2023 година, само во еден случај (МФ) не е испочитуван минималниот рок од 20 дена за консултации на ЕНЕР, сметано од денот на објавувањето на предлог-законот до денот на утврдувањето на седница на Владата.**

## 2.3 Преглед на објавени предлог-закони на ЕНЕР

Измените во дизајнот и поставеноста на ЕНЕР од 2014 и 2019 резултираа со низа подобрувања вклучувајќи полесно следење на сите акти поврзани со историјата на еден закон. Сепак, потенцијален недостаток на ЕНЕР што не беше надминат е неможноста за автоматско сигнализирање кога нацрт-закон е ставен за консултации на ЕНЕР. Следствено, со објавување на известување за почеток на процес за подготовка на предлог-закон се отвара нов фолдер кој што се води со датумот на Известувањето за почеток на процесот за подготовка на предлог законот. Во овој фолдер, се ставаат останатите документи поврзани со конкретната измена (нацрт-извештај за ПВР, нацрт-закон...). Меѓутоа, ваквата структура го отежнува следењето на поставувањето на нацрт-законот на ЕНЕР за консултации, односно **потребно е да се отвори фолдерот со датум на Известувањето за да се провери дали е ставен нацрт-извештај од ПВР или нацрт-закон, а со тоа нема автоматско сигнализирање кога нацрт-закон е ставен за консултации ниту пак нацрт-извештај за ПВР.**

<sup>3</sup> Методологија за процена на влијанието на регулативата („Сл. весник на РМ“ бр. 107/2013)

При објавување предлог-закон на ЕНЕР тој може да има два статуса: „Отворен“ и „Затворен“. Статусот „Отворен“ значи дека законот е отворен за консултации од страна на јавноста, додека статусот „Затворен“ значи дека предлог-законот веќе е утврден на седница на Владата и истиот не е повеќе отворен за консултации.

**Табела 3. Објавени предлог-закопи за консултации на ЕНЕР во текот на 2023г.**

Министерство	Број на објавени предлог-закопи на ЕНЕР
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	9
Министерство за образование и наука	4
Министерство за финансии	5
Министерство за транспорт и врски	6
Министерство за правда	4
Министерство за култура	4
Министерство за одбрана	0
Министерство за економија	8
Министерство за животна средина и просторно планирање	2
Министерство за труд и социјална политика	3
Министерство за здравје	1
Министерство за внатрешни работи	6
Министерство за локална самоуправа	0
Министерство за информатичко општество и администрација	6
Министерство за надворешни работи	0
Влада на Република Северна Македонија	1
<b>ВКУПНО</b>	<b>59</b>

Во 2023г. на ЕНЕР беа објавени вкупно 59 предлог-закопи, при што најголем број предлог-закопи, беа објавени на ЕНЕР од страна на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (9), Министерството за економија (8), Министерството за транспорт и врски (6), Министерството за внатрешни работи (6) и Министерството за информатичко општество и администрација (6). Сите останати министерства имаат помалку од пет или пет предлог-закопи објавени на ЕНЕР во 2023 година. Како за споредба, во 2022 имало 39 предлог закони објавено на ЕНЕР, а најголем број предлог-закопи повторно биле ставени од Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (12).

Според статусите во кои беа објавени, сите предлог-закопи беа објавени со статус „Отворен“ и истите беа достапни за јавни консултации. По истекот на рокот од 20 дена за јавни консултации, овој статус треба да биде сменет од отворен во затворен. Заклучно со 01.03.2023, од вкупно 59 предлог-закопи ставени на ЕНЕР во 2023 статусот од отворен во затворен е сменет кај шест предлог закони (10%) и тоа сите шест предлог-закопи се предложени од Министерството за внатрешни работи.

Според Методологијата за процена на влијанието на регулативата (ПВР), засегнатите страни треба да имаат можност да се вклучат и во процесот на консултации за спроведување на ПВР, што се обезбедува со објавување на известувањето за почеток на процесот на подготовка на предлог-законите минимум пет дена пред објавувањето на текстот на предлог-законот. Во 2023 година на ЕНЕР се ставени вкупно 59 известувања за почеток на процесот на подготовка на предлог-законите.

Во 2023 на ЕНЕР година биле објавени вкупно 58 нацрт-извештаи за проценка на влијанието на регулативата (ПВР). По направена проверка на нацрт-извештаите за ПВР утврдено е дека во делот Консултации, граѓанските организации (вклучувајќи ги и синдикалните организации и коморите) се наведени како засегнати страни во **17** нацрт-извештаи за ПВР и наведените граѓански организации биле вклучени во консултативниот процес при изготвување на

соодветните предлог-закопи преку јавни консултации, работни групи и/или барања за коментари на писмено. Како најдобар пример се истакнува нацрт-извештајот за ПВР за нацрт-законот за прогласување на Охридско Езеро за споменик на природата, за кој одговорно министерство е Министерство за животна средина и просторно планирање. Покрај нацрт-извештај за ПВР на ЕНЕР е ставено и Предлог-извештај за ПВР во кој стои цела листа на граѓански организации консултирани во процесот на изготвување на предлог-законот. Дополнително, во предлог-извештајот за ПВР се наведени сите добиени коментари со одговори и образложенија. Исто така, за овој предлог-закон на ЕНЕР е ставен повик за јавна расправа и извештај од спроведената јавна расправа.

Нацрт извештаите за процена на влијанието на регулативата содржат дел за утврдување на можните позитивни и негативни влијание на предложената законска регулатива. Во зависност од областа, влијанијата на регулативата генерално можат да бидат економски, социјални или влијанија врз животната средина, како и други видови на влијанија во зависност од природата на прашањето што се анализира. Во делот на социјални влијанија треба да се прави процена на влијанијата врз постојните разлики, каде што спаѓа и анализата на влијанијата врз родовата еднаквост. Од вкупно 58 нацрт-извештаи за ПВР објавени на ЕНЕР во 2023 година само во три нацрт-извештаи се ставени информации дека предлог-законот нема да влијае врз родовата еднаквост.

Во насока на имплементација на заклучок од 118-та седница на Владата на Република Северна Македонија од 10 јануари 2023 година, донесен како резултат на разгледување на Информација за потребата од родово-разделени податоци за деловните субјекти и предлог решение за нивно обезбедување поднесени се два предлог-закопи во 2023 година: Предлог на закон за изменување и дополнување на Законот за едношалтерски систем и за водење на трговскиот регистар и регистарот на други лица и Предлог на Закон за изменување и дополнување на Законот за спречување перење пари и финансирање на тероризам.

## 2.4 Практика на објавување на потребните поврзани документи

Во анализата беше следено и објавувањето документи поврзани со спроведување процена на влијанието на регулативата за секој предлог-закон објавен на ЕНЕР. Согласно Методологијата, министерствата при планирањето и изработката на законите на својата веб-страница и на ЕНЕР ги објавуваат релевантните документи поврзани со конкретниот предлог-закон: Известување за почеток на подготовка на закон, нацрт-извештај за ПВР, нацрт-закон, предлог-закон.

Во 2023 г. од вкупно 59 нацрт-закопи ставени на ЕНЕР, за сите беа објавени известувања за почеток на подготовка на предлог-закон, а нацрт-извештај за ПВР не е ставен само за еден предлог закон (МЗ).

Меѓутоа, покрај објавувањето на основните три документи, министерствата ретко објавувале други документи како и конечен текст на предлог-закон и предлог-извештај за ПВР, утврдени на седница на Владата. Добри примери се: Министерството за економија кое на ЕНЕР има објавено Повик за јавен увид за три предлог закони (предлог-законот за обновливи извори на енергија, предлог-закон за измена и дополнување на законот за енергетика, предлог-закон за енергетика), Министерството за труд и социјална политика со објавување на информација за јавен увид по Предлог на законот за социјални претпријатија и најава за јавни расправи во неколку градови низ земјата, Министерство за животна средина и просторно планирање кое за предлог-законот за прогласување на Охридско езеро за споменик на природата има објавено и повик за јавен увид и јавна расправа, предлог-извештај за ПВР и извештај од јавната расправа.

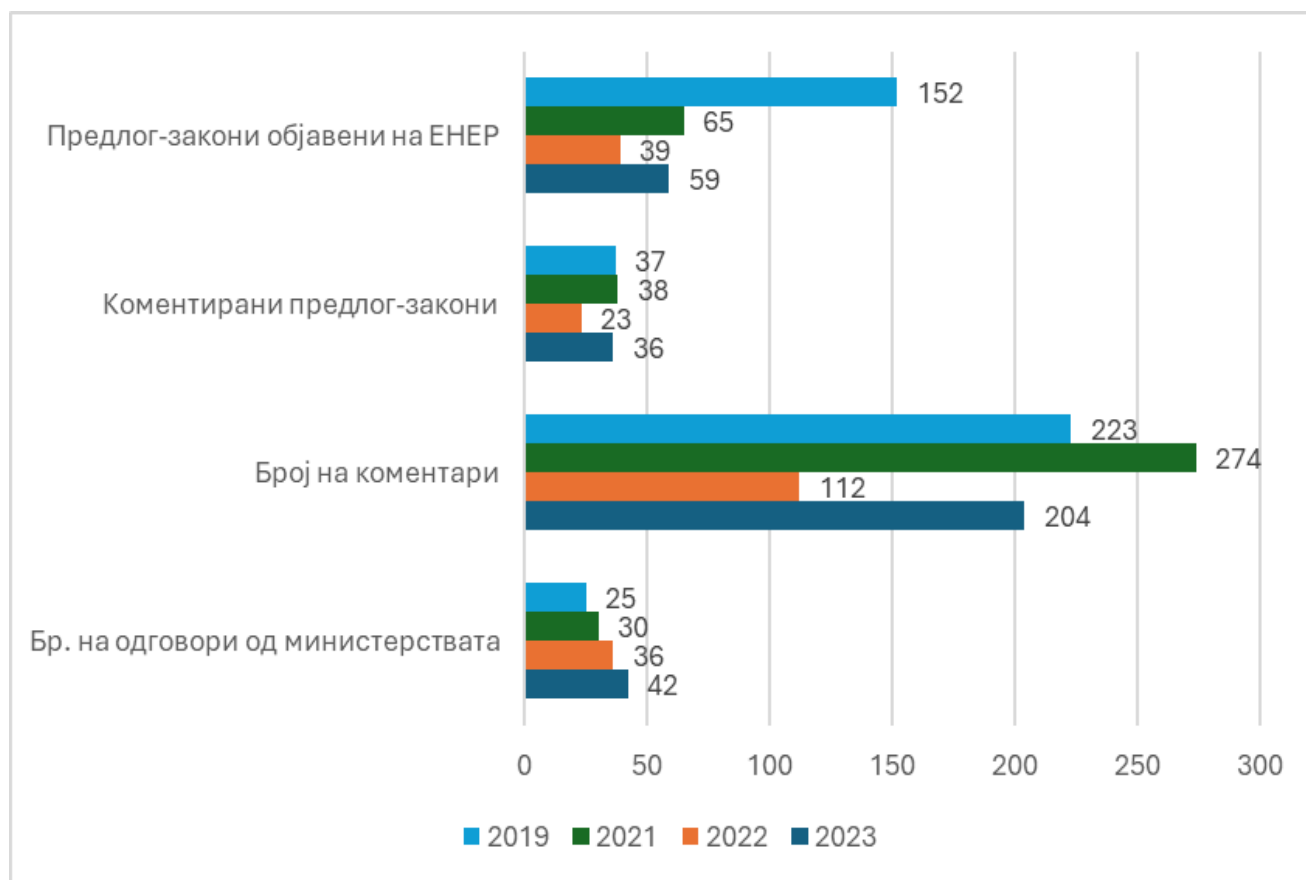
## 2.5. Практика на коментирање на ЕНЕР

Со цел да се анализира колку јавноста ја користи дадената можност за влијание на законите во фаза на нивната подготовка, беше следена и практиката за коментирање на предлог-законите отворени на ЕНЕР. Исто така, се следеше и практиката на министерствата во давањето повратни одговори на поставените забелешки и коментари.

Од вкупно **59 нацрт-закопи објавени на ЕНЕР во 2023г., коментирани се 36 нацрт-закопи, за кои беа оставени вкупно 204 коментари**. На овие 204 коментари, министерствата имаат објавено 42 повратни одговори. Сепак треба да се нотира дека голем дел од овие одговори се само информација дека коментарите ќе бидат разгледани. Дobar пример е Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство кое има одговорено на сите доставени коментари со појаснување и одговори дали предлозите се земени превид или не. Најголем број коментари се дадени за следните предлог-закопи: Предлог на закон за културата (33); Предлог на Закон за социјални претпријатија (22); Предлог на Закон за градење (21); Предлог на Закон за системот на плати во јавниот сектор (18).

За споредба, во 2022 година, од 39 предлог-закопи објавени на ЕНЕР коментирани се 23 предлог-закопи, за кои беа оставени вкупно 112 коментари, додека пак во 2021 година од 65те предлог-закопи објавени на ЕНЕР биле коментирани 38 предлог-закопи, за кои биле оставени вкупно 274 коментари а за тие 274 коментари, министерствата објавиле 30 повратни одговори. Во 2019 година, од вкупно 152 предлог-закопи објавени на ЕНЕР, коментирани се 37 предлог-закопи, за кои биле доставени вкупно 223 коментари а министерствата објавиле 25 повратни одговори.

Графикот 1. Коментирање на ЕНЕР по години



### 3. Заклучоци и препораки

Заклучоците произлегуваат од следењето на: почитувањето на обврската за објавување на предлог-закопи на ЕНЕР, минималниот рок за консултации, ажурирањето на ЕНЕР и објавувањето на потребните документи, како и практиката за поставување коментари и практиката на коментирање, односно давање повратен одговор од страна на министерствата. Дополнително, заклучоците се базираат и на вклучувањето во консултативниот процес и на законодавниот дом како креатор на законски решенија.

#### 3.1. Заклучоци

- 1. Министерствата објавуваат на ЕНЕР половина од предлог-закопите.** И покрај тоа што министерствата се должни да ги објавуваат на ЕНЕР сите предлог-закопи кои се носат по редовна или по скратена постапка, тие не го почитувале целосно Деловникот за работа на Владата. Во 2023 година биле поднесени вкупно 72 предлог-закопи од Владата до Собранието за кои што имало обврска да бидат ставени на ЕНЕР, а за 37 од нив (51.4%) претходно бил објавен текстот на нацрт-законот на ЕНЕР. Има подобрување на состојбата на објавување на предлог-закопите на ЕНЕР во споредба со претходните години (37% во 2022г., 41% во 2021г. и 49,6% во 2019г.).
- 2. Половина од предлог-закопите доставени до Собрание биле со ЕУ знаменце.** Вкупно 36 предлог-закопи или точно половина од 72-та предлог-закопи доставени до Собранието од страна на Владата во 2023 година биле доставени со ЕУ знаменце, а 22 од тие 36 предлог-закопи биле доставени по скратена постапка (61%). Од овие 36 предлог-закопи со ЕУ знаменце 24 предлог-закопи (66.7%) биле претходно ставени на ЕНЕР за консултации со јавноста. Во 2023 година имаше неколку примери на носење предлог-закопи со европско знаменце кога главната цел на усвојувањето закони не беше усогласување со правото на ЕУ, како што е случајот со измените на Кривичниот законик.
- 3. Минималниот период за коментирање од 20 дена се почитува од министерствата.** Од вкупно 37 предлог-закопи утврдени на седница на Владата доставени до Собрание во 2023г., а претходно објавени на ЕНЕР, само во еден случај не е испочитуван минималниот рок од 20 дена за консултации на ЕНЕР.
- 4. Непочитување на статусот „затворен/отворен“ на ЕНЕР.** Неусогласеноста на статусот на ЕНЕР со фактичката состојба, односно со тоа дали законот е утврден на седница на Владата или не, и понатаму е проблем. Имено, 82.9% од објавените предлог-закопи кои се утврдени на седница на Владата и доставени до Собранието сè уште стојат со статус „Отворен“ на ЕНЕР.
- 5. Министерствата ги објавуваат минимално потребните поврзани документи за консултации.** Во 2023 г. од вкупно 59 нацрт-закопи ставени на ЕНЕР, за сите беа објавени известувања за почеток на подготовка на предлог-закон, а нацрт-извештај за ПВР не е ставен само за еден предлог закон (МЗ). Во 2023 има добри примери на министерства кои покрај минимално потребните документи објавуваат и дополнителни документи како повици за јавен увид во предлог-законот.
- 6. Умерен интерес од јавноста за коментирање на ЕНЕР.** Поставени се вкупно 204 коментари за 36 од вкупно 59 објавени предлог-закопи на ЕНЕР во 2023г.
- 7. Министерствата ретко даваат повратен одговор на коментарите.** Во периодот на следење, министерствата објавиле 42 повратни одговори на ЕНЕР на вкупно 204 поставени коментари (21%).
- 8. Собранието на Република Северна Македонија не спроведува консултативен процес за предлог-закопи кои се на предлог на пратеници и овластени предлагачи на закони.** Од вкупно предложени 193 закони, на предлог на пратеници се вкупно 78 закони што претставува 40% од вкупниот број. За значаен процент од предлог-закопите се оневозможува истите да бидат консултирани со засегнати страни и истите да подлежат исклучиво на



законодавна постапка за донесување на закони. Имајќи го предвид ова, закони кои се од суштинско значење за правното опкружување може да бидат изгласани без јавноста да биде консултирана за истите.

### 3.2. Препораки

1. **Министерствата треба да се придржуваат до Деловникот за работа на Владата и да ги објавуваат на ЕНЕР сите предлог-закони, без оглед дали ќе се носат во Собранието по редовна или по скратена постапка бидејќи одредбите во Деловникот се задолжителни и секое отстапување од нив е неприфатливо.** Потребно е консултациите на ЕНЕР да бидат сфатени како неодминлив дел од процесот на подготовка на законите, со цел градење позитивна институционална практика која ќе придонесе кон зголемено учество на граѓаните во процесот на подготовка на закони. Треба да се зголеми контролата дали одреден предлог-закон бил ставен за консултации на ЕНЕР и тој да не може да биде утврден на седница на Владата доколку не бил претходно ставен на ЕНЕР. Дополнително, со ваквата практика би се зголемила транспарентноста на процесите на креирање на законите и би се овозможил простор за зголемена партиципативност на јавноста и нивното вклучување во рана фаза од подготовката на предлог-законите. ЕНЕР треба да биде прифатен како задолжителна обврска при предлагање закон од страна на Владата до Собранието.
2. **Министерствата треба да поднесуваат предлог-закони со знаменце на Европската Унија кога се врши хармонизација на националното законодавство со законодавството на Европската Унија.** Употребата на процедурата за знаменце на ЕУ треба да биде конзистентна и јасно поврзана со законите кои имаат за цел усогласување на националното право со ЕУ. Министерствата не треба да го врзуваат европското знаменце со скратена постапка на предлагање на предлог-законот до Собранието и треба значително да се намали користењето скратени постапки за разгледување и изгласување закони со европско знаменце.
3. **Министерствата треба поажурно да го користат ЕНЕР.** Обврската за редовно администрирање на ЕНЕР од страна на овластените лица треба да се подигне на повисоко ниво и редовно да се ажурираат статусите на предлог-законите, со цел јавноста во секој момент да знае дали објавените прописи се реално отворени за консултации или, пак, периодот за консултации е затворен и прописот е влезен во собраниска постапка.
4. **Треба да продолжи и да се надгради практика на редовно објавување на потребните документи.** Иако во најголем дел основните документи се објавуваат редовно, сепак министерствата треба да ги објавуваат и дополнителните документи на ЕНЕР по одржана седница на Владата. Дополнително, Владата да обезбеди и надградба на ПВР и во истата да обезбеди и анти-корупциска проверка на легислативата со што ќе се овозможи од моментот на донесување на законот да се знае дали истиот подлежи на корупциски ризик.
5. **Потребно е активно да се работи на промовирање на ЕНЕР и зголемување на довербата на граѓаните во оваа алатка.** Бројот на коментари на ЕНЕР укажува на потребата од зголемено информирање на граѓаните за можностите што ги нуди ЕНЕР, а пред се градење доверба дека коментирањето на ЕНЕР може вистински да влијае врз содржината на предлог-законите.
6. **Министерствата треба редовно да даваат повратен одговор на коментарите поставени на ЕНЕР.** Министерствата треба многу поажурно да одговараат на поставените коментари, со цел да се зголеми довербата на јавноста во процесот на консултации на ЕНЕР и да се испрати јасна порака дека институциите сериозно ги земаат предвид коментарите на јавноста. Исто така, во своите одговори министерствата треба да дадат образложение дали и зошто одредени предлози се усвоени или не.
7. **Потребно е да се направи надградба на ЕНЕР.** Со наградата на ЕНЕР треба да се овозможи автоматско сигнализирање кога нацрт-закон е ставен на ЕНЕР за консултации а не само кога е ставено Известувањето. Следствено, се предлага во делот Последни предложени прописи,



да има 10 последни известувања за почеток на процесот на подготовка на предлог-закон како и 10 последни предлог-закопи ставени на ЕНЕР за консултации.

8. **Потребно е да се предвиди во Деловникот за работа на Собранието на Република Северна Македонија обврска за консултативен процес на предлог-законите кои се на предлог на пратениците и овластените предлагачи.** На овој начин ќе се овозможи да сите креатори на законодавни решенија бидат опфатени во процесот на консултации (законодавна и извршна власт) и ќе се оневозможи да законски решенија од суштинско значење за општеството да бидат донесени без консултација на пошироката јавност.