





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 2021

Април, 2022 г.

Содржина

| | |
|--|----------|
| ВОВЕД | 2 |
| 1 Методологија и пристап | 3 |
| 1.1. Примерок и обработка на податоците | 3 |
| 1.2. Методолошки ограничувања | 3 |
| 2 Практика на објавување на предлог-прописите на ЕНЕР | 3 |
| 2.1 Почитување на процесот на ПВР за закони доставени до Собранието | 4 |
| 2.2 Почитување и отстапки од минималниот рок за консултации..... | 7 |
| 2.3 Преглед на објавени предлог–прописи на ЕНЕР | 7 |
| 2.4 Практика на објавување на потребните поврзани документи..... | 8 |
| 2.5. Практика на коментирање на ЕНЕР..... | 9 |
| 3. Заклучоци и препораки | 9 |
| 3.1. Заклучоци | 9 |
| 3.2. Препораки | 10 |

ВОВЕД

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

Во Македонија има повеќе акти кои ја даваат основата за вклучување на јавноста во процесите на донесување 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: Деловникот за работа на Владата на РСМ, Стратегијата на Владата за соработка со и развој на граѓанскиот сектор, Кодексот на добри практики за учество на граѓанскиот сектор во процесот на креирање политики, Методологијата за проценка на влијанието на регулативата, Упатството за начинот на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување на процената на влијанието на регулативата (во продолжение Упатство), Правилник за организација на јавни консултации при започнување на легислативен процес, итн.

Електронски консултации за предлог-закони е овозможено 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) 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 („Службен весник на РСМ“ бр. 113/2017), 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 станува речиси единствена алатка за јавен увид на предлог законите. Ова ја наметнува потребата за неговото континуирано следење.

Македонски центар за меѓународна соработка, од 2013 година, редовно ја следи 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 2021 година. 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 подобрена застапеност и учество на граѓанското општество во подготвувањето на јавните политики, преку воспоставување и спроведување модел за следење на отвореноста на процесите на подготовка на закони и информирање за спроведувањето на постоечките механизми со кои 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. Токму од тие причини, за прв пат во овој Извештај се обработува и делот на вклучување на јавноста во процесот на креирање на легислатива која е на предлог на пратеници од Собранието на Република Северна Македонија. На тој начин, ќе се овозможи да се утврди дали овој орган спроведува и на кој начин одредени политики за транспарентност и отчетност во процесот на креирање на политики. 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 2021 г., како и сите предлог-закопи утврдени на седница на Владата и доставени до Собранието на Република Северна Македонија во текот на 2021 г., вклучително и оние предлог-закопи кои биле објавени на ЕНЕР пред 1 јануари 2021 г. 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 2021 г. на ЕНЕР беа објавени вкупно 74 информации за почеток на процес на подготовка на предлог-закон, 64 извештај за проценка на влијание на регулатива и 65 предлог-закопи. Во периодот беа утврдени на седница на Влада и доставени до Собрание вкупно 117 предлог-закопи, при што се следеше колку од овие предлог-закопи биле објавени претходно на ЕНЕР како и колку биле донесени по скратена, а колку по редовна постапка. Во текот на 2021 година вкупно 39 закони биле предложени од страна на пратеници во Собранието на Република Северна Македонија, при што се следеше дали во некој од овие предлог-закопи се спровел процес на консултација.

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 Владата каде се објавуваат записниците од седниците на Владата (<https://vlada.mk/vladini-sednici>) како и веб-страницата на Собранието (www.sobranie.mk). Обработените резултати се претставени во табели изразени во апсолутни бројки и процентуално, проследени со соодветен коментар и изведени заклучоци и препораки.

1.2. Методолошки ограничувања

Поради достапноста на дел од информациите на ЕНЕР, во анализата се користеа повеќе различни извори. За да се анализира и провери почитувањето на периодот на консултации, беа побарани дополнителни информации, пред сè на веб-страницата на Собранието. Врз основа на материјалите достапни на страницата на Собранието, добиени се податоците за датумот кога предлог-законот бил утврден на седница на Владата, а дополнително беше проверена информацијата и со записниците од Седниците на Влада.

2 Практика на објавување на предлог-прописите на ЕНЕР

Како што беше претходно наведено, согласно Деловникот за работа на Владата на Република Северна Македонија („Службен весник на РСМ“ бр. бр. 36/08 и 113/2017) и Методологијата за процена на влијанието на регулативата (ПВР) („Службен весник на РСМ“ бр. 107/13), министерствата, предлозите за донесување закон, нацртите и предлозите на 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 Буџетот на Република Северна Македонија и Законот за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија, мора 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 Собранието¹. Деловникот на Собранието не предвидува консултативен процес за овој тип на предлог-прописи туку единствено мислење од Владата. Дополнително, иако Владата не достави мислење предлог-прописот ќе биде разгледуван од страна на Собранието.

2.1 Почитување на процесот на ПВР за закони доставени до Собранието

Согласно Деловникот за работа на Владата на РСМ, Проценка на влијание на регулативата (ПВР) се спроведува за предлог-законите кои се доставуваат до Владата на РСМ за разгледување и утврдување, со исклучок на законите чие усвојување се предлага по итна постапка, законите за ратификација на меѓународните договори, законите со кои се врши термилошко усогласување со други закони, предлог-буџетот на РСМ и Законот за извршување на РСМ. И покрај тоа што министерствата се должни да ги објавуваат сите предлог-закони на ЕНЕР кои се носат по редовна и по скратена постапка, сè уште постои практика голем број од 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 2021 г. до Собранието биле доставени вкупно 176 предлог-закони, од кои 38 биле предложени од страна на пратеници во Собранието, 19 биле предлог-закони за ратификување меѓународни договори. Овие предлог закони предложени од пратениците на Собранието и предлог законите за ратификување на меѓународни договори не подлежат на обврската за нивно претходно објавување на ЕНЕР и спроведување на ПВР. Останатите 119 поднесени предлог-закони биле предложени од страна на Владата и ресорните министерства и 117 од нив подлежат на обврската за спроведување на ПВР, односно нивно претходно објавување на ЕНЕР. Двата закони немаат обврска да бидат ставени на ЕНЕР бидејќи едниот е предлог-закон за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија за 2021 година, а другиот е измена на Законот за извршување на Буџетот на Република Северна Македонија. **Во однос на предлог-законите за кои постои обврска да бидат ставени на ЕНЕР за консултации (117), забележано е дека за 41 процент, односно во 48 случаи, претходно бил објавен текстот на нацрт-законот на ЕНЕР.** Споредено со состојбата во 2019 година², има мало влошување, имајќи предвид дека во 2019 овој процент бил 49,56%.

Во табела 1 е даден преглед колку од законите поднесени до Собранието биле претходно објавени на ЕНЕР. **Министерство за одбрана 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 министерства во Собранието во 2021 г. претходно се објавени на ЕНЕР а рокот за консултации од 20 дена не е испочитуван кај еден од предлог-законите доставени од МОН.** Останатите министерства на ЕНЕР објавиле помал број од законите доставени во Собранието во 2021 г.

¹ chrome-extension://efaidnbmninnbpcajpcgclefindmkaj/https://www.sobranie.mk/content/Delovnik%20na%20RM/DelovniknaSRMPrecistentekstAvgust13.pdf

² <https://rcgo.mk/wp-content/uploads/2020/12/ogledalo-na-vladata-2019-final.pdf>

Табела 1. Предлог-закони предложени од Владата и министерствата, поднесени во Собранието во 2021 г.

| Министерство | Предлог-Закони поднесени до Собранието | Предлог-закони објавени на ЕНЕР | |
|---------------|--|---------------------------------|---|
| | | Број на предлог-закони | Процент од вкупниот број предлог-закони |
| МО | 3 | 3 | 100,00% |
| МНР | 0 | 0 | / |
| МЗШВ | 7 | 1 | 14,29% |
| МТВ | 9 | 2 | 22,22% |
| МФ | 29 | 8 | 27,59% |
| МЖСПП | 8 | 7 | 87,5% |
| МП | 13 | 10 | 76,92% |
| МОН | 7 | 7 | 100,00% |
| МК | 0 | 0 | / |
| МЗ | 5 | 1 | 20,00% |
| МВР | 13 | 2 | 15,38% |
| МИОА | 4 | 1 | 25,00% |
| МЕ | 10 | 5 | 50,00% |
| МТСП | 6 | 1 | 16,67% |
| МЛС | 1 | 0 | 0,00% |
| Влада | 2 | 0 | 0,00% |
| Вкупно | 117 | 48 | 41,03% |

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 2021 г. 40 (34%) од предлог-законите поднесени од Владата и министерствата до Собранието биле донесени по скратена постапка. Од нив, 5 (12,5%) биле објавени на ЕНЕР. Од табелата може да се забележи дека три министерства воопшто немале доставено предлог-закон до Собранието по скратена постапка (МО, МЖСПП, МЛС). Од друга страна пак, најголем процент на доставени предлог-закони до Собрание по скратена постапка има кај МТВ и МФ. Повеќе министерства доставиле предлог-закон(и) до Собранието по скратена постапка а воопшто не ги ставиле на ЕНЕР (МЗШВ, МТВ, МЗ, МВР, МИОА, МЕ, МТСП). Интересно е да се спомне дека Министерство за правда има само 2 предлог-закони доставени по скратена постапка и двата предлог-закони биле ставени на ЕНЕР за консултации и бил испочитуван рокот за консултации со јавноста од 20 дена.

Споредено со состојбата во 2019, има влошување во однос на носењето закони по скратена постапка, односно во 2019 година 29% од предлог-законите поднесени од министерствата до Собранието биле донесени по скратена постапка. Сличен е трендот и во однос на нивното објавување на ЕНЕР односно од нив 29% биле објавени на ЕНЕР.

Табела 2. Предлог-закони предложени од Владата и министерствата до Собранието во 2021 по министерства

| 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 | 3 | 0 | 0% | 0 | / |
| МНР | 0 | 0 | 0% | 0 | / |
| МЗШВ | 7 | 3 | 43% | 0 | 0% |
| МТВ | 9 | 5 | 56% | 0 | 0% |
| МФ | 29 | 15 | 52% | 2 | 13% |
| МЖСПП | 8 | 0 | 0% | 0 | / |
| МП | 13 | 2 | 15% | 2 | 100% |
| МОН | 7 | 1 | 14% | 1 | 100% |
| МК | 0 | 0 | / | 0 | / |
| МЗ | 5 | 2 | 40% | 0 | 0% |
| МВР | 13 | 6 | 46% | 0 | 0% |
| МИОА | 4 | 1 | 25% | 0 | 0% |
| МЕ | 10 | 1 | 10% | 0 | 0% |
| МТСП | 6 | 3 | 50% | 0 | 0% |
| МЛС | 1 | 0 | 0% | 0 | / |
| Влада | 2 | 1 | 50% | 0 | 0% |
| Вкупно | 117 | 40 | 34% | 5 | 12,5% |

Дополнително, ги разгледаваме бројките не само по министерства туку и по месеци. Според податоците во табела 3, во ноември беа утврдени на седница на Влада и доставени до Собрание вкупно 8 предлог-закони а ниту еден од нив не е ставен на ЕНЕР за консултации со јавноста. Во декември, министерствата доставиле до Собрание 15 предлог-закони а 4 од нив биле претходно ставени на ЕНЕР. 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.

Табела 3. Предлог-закони предложени од Владата и министерствата до Собранието во 2021 по месеци

| Месец | Предлог-закони поднесени од Владата во Собрание | Предлог-закони поднесени до Собрание а објавени на ЕНЕР | |
|---------------|---|---|---|
| | | Број на предлог-закони | Процент од вкупниот број предлог-закони |
| Јануари | 6 | 3 | 50,00% |
| Февруари | 13 | 5 | 38,46% |
| Март | 5 | 1 | 20,00% |
| Април | 11 | 4 | 36,36% |
| Мај | 12 | 7 | 58,33% |
| Јуни | 8 | 6 | 75,00% |
| Јули | 14 | 4 | 28,57% |
| Август | 10 | 7 | 70,00% |
| Септември | 12 | 5 | 41,66% |
| Октомври | 3 | 2 | 66,66% |
| Ноември | 8 | 0 | 0% |
| Декември | 15 | 4 | 26,66% |
| Вкупно | 117 | 48 | 41,03% |

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 39 закони биле предложени од пратеници од кои 29 биле предложени во скратена постапка и 1 по итна 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 проценка на влијанието на регулативата (ПВР), 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)³.

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, во 2021 година од вкупно 48 предлог-закони утврдени на седница на Владата, претходно објавени на ЕНЕР, и доставени до Собрание за разгледување, само во еден случај (МОН) не е испочитуван минималниот рок од 20 дена за консултации на ЕНЕР, сметано од денот на објавувањето на предлог-законот⁴ до денот на утврдувањето на седница на Владата.

2.3 Преглед на објавени предлог–прописи на ЕНЕР

Измените во дизајнот и поставеноста на ЕНЕР од 2014 и 2019 резултираа со низа подобрувања вклучувајќи полесното 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. 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 и 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 извештај од ПВР или нацрт-закон, а со тоа нема автоматско сигнализирање кога нацрт-закон е ставен за консултации.

При објавување предлог-закон на ЕНЕР тој може да има два статуси: „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. Меѓутоа по истекот на 20 дена за консултации со јавноста, статусот треба да се промени од отворен во затворен, кое што за жал не се прави за огромен процент од предлог-законите ставени на ЕНЕР во 2021 година како и во претходните години.

³ Методологија за проценка на влијанието на регулативата („Сл. весник на РМ“ бр. 107/2013)

⁴ Бројот на денови за консултации се смета од денот на објавување на нацрт-законот.

Табела 4. Објавени предлог-закопи за консултации на ЕНЕР во текот на 2021 г.

| Министерство | Бр. на објавени предлог-закопи на ЕНЕР |
|--|--|
| Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство | 8 |
| Министерство за образование и наука | 7 |
| Министерство за финансии | 10 |
| Министерство за транспорт и врски | 2 |
| Министерство за правда | 8 |
| Министерство за култура | 1 |
| Министерство за одбрана | 2 |
| Министерство за економија | 12 |
| Министерство за животна средина и просторно планирање | 4 |
| Министерство за труд и социјална политика | 4 |
| Министерство за здравје | 0 |
| Министерство за внатрешни работи | 4 |
| Министерство за локална самоуправа | 0 |
| Министерство за информатичко општество и администрација | 2 |
| Министерство за надворешни работи | 1 |
| ВКУПНО | 65 |

Во периодот на следењето на ЕНЕР беа објавени вкупно 65 предлог-закопи, при што најголем број предлог-закопи, беа објавени на ЕНЕР од страна на Министерството за економија (12) и Министерството за финансии (10). Потоа следуваат Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и Министерството за правда со по осум објавени предлог-закопи, Министерството за образование и наука со седум објавени предлог-закопи на ЕНЕР во 2021г. Сите останати министерства имаат помалку од пет предлог-закопи објавени на ЕНЕР во 2021 година. Според статусите во кои беа објавени, сите предлог-закопи беа објавени со статус „Отворен“ и истите беа достапни за јавни консултации. Од материјалите достапни на веб-страницата на Собранието, од предлог-законите ставени на ЕНЕР, 48 предлог-закопи биле утврдени на седница на Владата и доставени до Собрание. Меѓутоа, и покрај тоа што се утврдени на Владата и суштински процесот на консултации преку ЕНЕР е затворен, 42 предлог-закопи (87,5%) заклучно со 01.04.2022 г. сè уште се останати со статус „Отворен“ иако во горниот десен агол стои: „Времето за коментар е истечено“ што може да биде забунувачко за корисниците на ЕНЕР. Споредено со состојбата во 2019 година, има влошување бидејќи во 2019 година процентот на предлог-закопи кои се утврдени на Владата но се уште се со статус „Отворен“ бил 66,37%. 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 2021 година на ЕНЕР се ставени вкупно 74 известување за почеток на процесот на подготовка на предлог-законите.

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 2021 г. од вкупно 65 предлог-закопи ставени на ЕНЕР, за сите беа објавени известувања за почеток на подготовка на предлог-закон, додека само во еден случај не беше објавен нацрт-извештај за ПВР (Предлог-закон за изменување и дополнување на законот за данокот на додадена вредност предложен од МФ.

Сепак, покрај објавувањето на основните три документи, министерствата многу ретко објавувале и конечен текст на предлог-закон и предлог-извештај за ПВР, утврдени на седница на Владата.

2.5. Практика на коментирање на ЕНЕР

Со цел да се анализира колку јавноста ја користи дадената можност за влијание на законите во раната 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.

И покрај подобрувањата, сепак се уште недоволно се користи ЕНЕР од страна на јавноста како алатка за влијание врз процесот на подготовка на предлог на закони. Имено, во периодот на известување, од 65 предлог-закони објавени на ЕНЕР, коментирани се 38 предлог-закони, за кои беа оставени вкупно 274 коментари⁵. На овие 274 коментари, министерствата имаа објавено само 30 повратни одговори, при што дел од овие повратни одговори се дека предлогот ќе биде разгледан. Половина од дадените одговори од министерствата (15) се за Предлог-законот за изменување и дополнување на законот за работни односи предложен од МТСП, односно за овој закон МТСП има одговорено на сите дадени коментари од јавноста. Во споредба со состојбата во 2019 година, јавноста има дадено повеќе коментари на предлог-законите но намалена е респонсивноста од министерствата односно намален е бројот на одговори од министерствата за дадените коментари од јавноста.

Во 2021г. најмногу коментари беа оставени за Предлог-законот за продажба на земјоделско земјиште во државна сопственост; Предлог-законот за изменување и дополнување на Законот за игрите на среќа и за забавните игри и Предлог Закон за административни службеници со по 33 коментари секој. Како што е нотирано погоре, системот покажува само до 33 коментари, 11 страни, а потоа автоматски враќа на втората страна од коментарите, така што не е сигурно дека за овие три предлог-закони не се дадени други коментари.

Има мало подобрување во коментирањето од јавноста на предлог-законите ставени на ЕНЕР, односно во 2019 година, од вкупно 152 предлог-закони објавени на ЕНЕР, коментирани се 37 предлог-закони, за кои биле доставени вкупно 223 коментари. Меѓутоа состојбата е речиси идентична во поглед на респонсивноста на министерствата, бидејќи во 2019 година министерствата објавиле 25 повратни одговори.

3. Заклучоци и препораки

Заклучоците произлегуваат од следењето на: почитувањето на обврската за објавување на предлог-закони 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 на консултативниот процес и на законодавниот дом како креатор на законски решенија.

3.1. Заклучоци

1. Министерствата не ги објавуваат повеќе од половина од предлог-законите на ЕНЕР. И покрај тоа што министерствата се должни да ги објавуваат на ЕНЕР сите предлог-закони кои се носат по редовна или по скратена постапка, тие не го почитувале целосно Деловникот за работа на Владата. Имено, во 2021 година биле поднесени вкупно 117 предлог-закони од Владата до Собранието за кои што имало обврска да бидат ставени на ЕНЕР, а за само 48 од нив (41,03%) претходно бил објавен текстот на нацрт-законот на ЕНЕР. Следствено, на јавноста и била скратена можноста да се информира за содржината на предлог-законите во повеќе од 50% од случаите.

⁵ Пристап до коментарите од јавноста за три предлог-закони ставени на ЕНЕР во 2021 има само до 33 коментари за секој од тие три предлог-закони, односно 11 страни, а потоа автоматски се враќа на втората страна од коментари. Следствено за овие три закони е земено дека јавноста има оставено по 33 коментари.

2. **Минималниот периодот за коментирање од 20 дена кај најголем број од предлог-законите ставени на ЕНЕР се почитува од министерствата.** Во 2021г. од вкупно 48 предлог-закони утврдени на седница на Владата доставени до Собрание, а претходно објавени на ЕНЕР, само во еден случај (2%) не е испочитуван минималниот рок од 20 дена за консултации на ЕНЕР.
3. **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, 87,5% од објавените предлог-закони кои се утврдени на седница на Владата сè уште стојат со статус „Отворен“ на ЕНЕР.
4. **Министерствата ги објавуваат минимално потребните поврзани документи за консултации.** Известувања за почеток на подготовка на предлог-закон беа објавени на ЕНЕР за сите 65 предлог-закони ставени на ЕНЕР во 2021г. додека пак само во еден случај не беше објавен нацрт-извештај за ПВР.
5. **Умерено зголемен интерес од јавноста за коментирање на ЕНЕР.** Во периодот на следење се поставени 274 коментари за 38 од вкупно 65 објавени предлог-закони. Иако ова е подобрување од претходниот период сепак се уште треба да се работи на зголемување на интересот кај граѓаните за коментирање на предлог-законите ставени на ЕНЕР.
6. **Министерствата многу ретко даваат повратен одговор на коментарите.** Во периодот на следење, министерствата објавиле само 30 повратни одговори на ЕНЕР на вкупно 274 поставени коментари (11%).
7. **Собранието на Република Северна Македонија не спроведува консултативен процес за предлог-закони кои се на предлог на пратеници и овластени предлагачи на закони.** Од вкупно предложени 156 закони, на предлог на пратеници се вкупно 39 закони што претставува 25% од вкупниот број. За значаен процент од предлог-законите 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 како на пример Изборниот законик, Законот за пратениците, Законот за аудио и аудиовизуелни медиумски услуги и сл.

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. Потребно е да се зголеми контролата дали одреден предлог-закон бил поставен за консултации на ЕНЕР и тој да не може да биде утврден на седница на Владата доколку не бил 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. Целта на ЕНЕР треба да се гледа и преку оневозможување на политичките елити да креираат закони по нивните критериуми. Токму од тие причини, ЕНЕР треба да биде прифатен како задолжителна обврска при предлагање закон од страна на Владата до Собранието.
2. **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.

3. **Треба да продолжи и да се надгради практика на редовно објавување на потребните документи.** Иако во најголем дел од случаите основните документите се објавуваат редовно, сепак министерства треба да ги објавуваат и дополнителните документи на ЕНЕР по одржана седница на Владата. Дополнително, потребно е 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.
4. **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.
5. **Министерствата треба секогаш 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.
6. **Потребно е да се направи надградба на ЕНЕР.** Со надградата на ЕНЕР треба да се овозможи автоматско сигнализирање кога нацрт-закон е ставен на ЕНЕР за консултации а не само кога Известувањето е ставено. 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-закони ставени на ЕНЕР за консултации.
7. **Потребно е да се предвиди обврска и за задолжителна објава на подзаконските акти на ЕНЕР.** Имајќи во предвид дека подзаконските акти креираат голем број на правни задолженија/обврски за физичките и правните лица, потребно е за истите ресорните министерства да имаат обврска за објавување и консултација на ЕНЕР. На тој начин, ќе се овозможи целосна вклученост на засегнатите страни во креирање на политиките, а не само сегментирано на креирање на законските решенија.
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.