



ГРАЃАНСКИ  
РЕСУРСЕН  
ЦЕНТАР



ОГЛЕДАЛО  
на владата  
**2022**

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

*Годишен извештај  
од следењето на ЕНЕР во 2022*



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 2022

### ИЗДАВАЧИ

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

### ЗА ИЗДАВАЧИТЕ

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

### АВТОРИ

Валентина Величковска  
Поддршка за прибирање и обработка на податоци: Флориан Мехмети

### КОНТАКТ

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

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

април, 2023 г.



Проектот е финансиран  
од Европската Унија



*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. Методологија и пристап</b> .....	<b>4</b>
1.1 Примерок и обработка на податоците.....	4
<b>2. Процес на проценка на влијанието на регулативата и објавување на предлог-прописите на ЕНЕР</b> .....	<b>5</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 .....	10
<b>3. Заклучоци и препораки</b> .....	<b>11</b>
3.1. Заклучоци.....	11
3.2. Препораки .....	12

## ВОВЕД

Активно и транспарентно вклучување на граѓаните во креирањето на правната регулатива е предуслов за едно демократско општество чии постулати се транспарентноста и отчетноста. Учеството 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.

Во државата 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: 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 процена 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) 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.

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 2022 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 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 ЕНЕП, почитувањето на минималниот временскиот рок за консултации за објавените предлог-закони, 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 ЕНЕП во текот на 2022 г., како и предлог-закони утврдени на седница на Владата и доставени до Собранието на Република Северна Македонија во 2022. 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 2022 г. на ЕНЕП беа објавени вкупно 49 информации за почеток на процес на подготовка на предлог-закон, 40 извештаи за проценка на влијанието на регулативата и 39 предлог-закони. Во периодот беа утврдени на седница на Влада и доставени до Собрание вкупно 105 предлог-закони, при што се следеше колку од предлог-законите, за кои има обврска, биле објавени претходно на ЕНЕП како и колку биле донесени по скратена, а колку по редовна постапка. Во текот на 2022 година вкупно 86 закони биле предложени од страна на пратеници во Собранието на Република Северна Македонија.

Во анализата беше опфатено и колку реално статусите соодветствуваат со фазата во која се наоѓа предлог-законот, бидејќи статусите на предлог-законите на ЕНЕП 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)) како 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 („Службен весник на РСМ“ бр. 38/01 и 113/2017) и Методологијата за проценка на влијанието на регулативата („Службен весник на РСМ“ бр. 107/13 и 173/17), 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 терминологско усогласување со други закони, предлог 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 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 2022 г. до Собранието биле доставени вкупно 191 предлог-закони, од кои 86 биле предложени од страна на пратеници во Собранието и не подлежат на обврската за нивно претходно објавување на ЕНЕР и спроведување на ПВР. Останатите 105 поднесени предлог-закони биле предложени од страна на Владата и ресорните министерства и 65 од нив подлежат на обврската за спроведување на ПВР, односно нивно претходно објавување на ЕНЕР. Четириесет предлог-закони немаат обврска да бидат ставени на ЕНЕР бидејќи 28 биле предлог-закони за ратификување меѓународни договори, пет се однесуваат на носење или измена на Буџетот на Република Северна Македонија, три се закони за гаранција и четири за задолжување на државата. **Во однос на предлог-законите за кои постои обврска да бидат ставени на ЕНЕР за консултации (65), забележано е дека за 37%, односно во 24 случаи, претходно бил објавен текстот на нацрт-законот на ЕНЕР.** Има влошување на состојбата во споредба со претходните години, односно во 2021 година 41% (48 предлог-закони) биле ставени на ЕНЕР за консултации со јавноста, а 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 животна средина и просторно планирање, 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 три министерства во

Собранието во 2022 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 2022 г. Министерството за труд и социјална политика доставило до Собранието 11 предлог закони од кои 10 се по скратена постапка а само еден од овие предлог-закопи бил ставени претходно на ЕНЕР за консултации со јавноста.

Табела 1. Предлог-закопи предложени од Владата и министерствата, поднесени во Собранието во 2022 г.

Министерство	Предлог-Закопи поднесени до Собранието	Предлог-закопи објавени на ЕНЕР	
		Број на предлог-закопи	Процент од вкупниот број предлог-закопи
МО	1	1	100%
МНР	0	0	/
МЗШВ	2	1	50%
МТВ	4	0	0%
МФ	16	6	37,5%
МЖСПП	2	2	100%
МП	10	3	30%
МОН	4	4	100%
МК	0	0	/
МЗ	1	0	0%
МВР	2	1	50%
МИОА	1	0	0%
МЕ	11	5	45,5%
МТСП	11	1	9%
МЛС	0	0	/
<b>Вкупно</b>	<b>65</b>	<b>24</b>	<b>36,9%</b>

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 2022 г. 40 (61.5%) од предлог-законите поднесени од министерствата до Собранието биле донесени по скратена постапка. Од нив, 6 (15%) биле објавени на ЕНЕР. Од табелата може да се забележи дека три министерства воопшто немале доставено предлог-закон до Собранието по скратена постапка (МЖСПП, МОН, МЗ). Од друга страна пак, најголем број на доставени предлог-закопи до Собрание по скратена постапка има кај МФ, МТСП, МЕ и МП. Повеќе министерства доставиле предлог-закон(и) до Собранието по скратена постапка а не ги ставиле на ЕНЕР (МТСП, МЗШВ, МТВ, МП, МВР,МИОА).

Споредено со состојбата во 2021 и 2019, има влошување во однос на носењето закони по скратена постапка, односно 34% (2021) и 29% (2019) од предлог-законите поднесени од министерствата до Собранието биле поднесени по скратена постапка. Во однос на објавување на ЕНЕР на предлог-законите што се предлагаат по

скратена постапка, состојбата е минимално подобрена во споредба со 2021 г (12.5%) но влошена во споредба со 2019 г (29%).

Табела 2. Предлог-закопи предложени од Владата и министерствата до Собранието во 2022 по министерства

Министерство	Предлог закони поднесени во Собранието	Предлог-закопи по скратена постапка		Предлог-закопи по скратена постапка објавени на ЕНЕР	
		Број на закони	Процент од вкупниот број закони	Број на закони	Процент од закони по скратена постапка
МО	1	1	100%	1	100%
МНР	0	0	/	0	/
МЗШВ	2	1	50%	0	0
МТВ	4	4	100%	0	0
МФ	16	10	62.5%	2	20%
МЖСПП	2	0	0%	0	/
МП	10	6	60%	0	0
МОН	4	0	0%	0	/
МК	0	0	/	0	/
МЗ	1	0	0%	0	/
МВР	2	1	50%	0	0
МИОА	1	1	100%	0	0
МЕ	11	6	54.5%	2	33.3%
МТСП	11	10	90.9%	1	10%
МЛС	0	0	/	0	/
<b>Вкупно</b>	<b>65</b>	<b>40</b>	<b>61.5%</b>	<b>6</b>	<b>15%</b>

Дополнително, ги разгледаваме бројките не само по министерства туку и по месеци. Според податоците, единствено во јули за сите предлог-закопи доставени од министерствата била испочитувана обврската за ставање на ЕНЕР за консултации. Во декември, министерствата доставиле до Собрание 10 предлог-закопи а само 2 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.

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 86 закони биле предложени од пратеници и ова е значително зголемување споредено со 2021 кога до Собранието биле доставени 39 предлог-закопи предложени од пратеници.** Од овие 86 предлог-закопи предложени од пратениците, 74 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>1</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 24 предлог-закопи утврдени на седница на Владата, претходно објавени на ЕНЕР, и доставени до Собрание за разгледување во 2022 година, во сите случаи 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-закопи 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 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.

---

<sup>1</sup> Методологија за процена на влијанието на регулативата („Сл. весник на РМ“ бр. 107/2013)

Табела 3. Објавени предлог-закопи за консултации на ЕНЕР во текот на 2022г.

Министерство	Бр. на објавени предлог-закопи на ЕНЕР
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	12
Министерство за образование и наука	1
Министерство за финансии	3
Министерство за транспорт и врски	7
Министерство за правда	4
Министерство за култура	0
Министерство за одбрана	2
Министерство за економија	4
Министерство за животна средина и просторно планирање	3
Министерство за труд и социјална политика	1
Министерство за здравје	1
Министерство за внатрешни работи	0
Министерство за локална самоуправа	0
Министерство за информатичко општество и администрација	0
Министерство за надворешни работи	1
<b>ВКУПНО</b>	<b>39</b>

Во 2022г. на ЕНЕР беа објавени вкупно 39 предлог-закопи, при што најголем број предлог-закопи, беа објавени на ЕНЕР од страна на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство (12) и Министерството за транспорт и врски (7). Сите останати министерства имаат помалку од пет предлог-закопи објавени на ЕНЕР во 2022 година.

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 13.02.2023, од вкупно 39 предлог-закопи ставени на ЕНЕР во 2022 статусот од отворен во затворен е сменет само кај седум предлог закони (18%) и тоа сите седум предлог-закопи се предложени од Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство. Додека пак дури 23 од 24 предлог-закопи објавени на ЕНЕР кои се утврдени на седница на Владата и доставени до Собранието во 2022 сè уште стојат со статус „Отворен“ на ЕНЕР.

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 2022 година на ЕНЕР се ставени вкупно 49 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 2022 г. од вкупно 39 предлог-закопи ставени на ЕНЕР, за сите беа објавени известувања за почеток на подготовка на предлог-закон како и нацрт-извештајот за ПВР.

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 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.

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 39 предлог-закопи објавени на ЕНЕР во 2022г., коментирани се 23 предлог-закопи, за кои беа оставени вкупно 112 коментари.** На овие 112 коментари, министерствата имаат објавено 36 повратни одговори, при што дел од овие повратни одговори се дека предлогот ќе биде разгледан. Повеќе од половина од дадените одговори од министерствата (28) се дадени од МЗШВ на петте предлог-закопи ставени на ЕНЕР од ова министерство.

Најмногу коментари беа оставени за Предлог-законот за критична инфраструктура со 18 коментари, Предлог на кривичниот законик; Предлог - закон за изменување и дополнување на законот за безбедност на храната; Предлог-закон за изменување и дополнување на законот за земјоделското земјиште со по 11 коментари за секој од предлог-законите.

За споредба, 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.

### 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 во консултативниот процес и на законодавниот дом како креатор на законски решенија.

#### 3.1. Заклучоци

1. **Министерствата не ги објавуваат поголемиот дел 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. Во 2022 година биле поднесени вкупно 65 предлог-закони од Владата до Собранието за кои што имало обврска да бидат ставени на ЕНЕР, а за 24 од нив (37%) 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 мнозинство од случаите. Има влошување на состојбата на објавување на предлог-законите на ЕНЕР во споредба со претходните години (41% во 2021г. и 49,6% во 2019г.).
2. **Минималниот периодот за коментирање од 20 дена се почитува од министерствата.** Од вкупно 24 предлог-закони утврдени на седница на Владата доставени до Собрание во 2022г., а претходно објавени на ЕНЕР, во сите случаи 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, 95% од објавените предлог-закони кои се утврдени на седница на Владата и доставени до Собранието 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 како и нацрт-извештај за ПВР беа објавени на ЕНЕР за сите 39 предлог-закони ставени на ЕНЕР во 2022г.
5. **Намален интерес од јавноста за коментирање на ЕНЕР.** Во периодот на следење се поставени 112 коментари за 23 од вкупно 39 објавени предлог-закони на ЕНЕР во 2022г.
6. **Министерствата ретко даваат повратен одговор на коментарите.** Во периодот на следење, министерствата објавиле 36 повратни одговори на ЕНЕР на вкупно 112 поставени коментари (32%).
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 191 закони, на предлог на пратеници се вкупно 86 закони што претставува 45% 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.

## 3.2. Препораки

- 1. Министерствата треба да се придржуваат до Деловникот за работа на Владата и да ги објавуваат на ЕНЕР сите предлог-закопи, 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. 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 основните документи се објавуваат редовно, сепак министерствата 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 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.
- 7. 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.