



**МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ПЗН
(пост-законодавен надзор)
на законодавството за
животната средина и климата
во Република Северна
Македонија**

**СКОПЈЕ,
МАРТ 2025 ГОДИНА**



Овој документ е подготвен од проф.д-р Африм Османи во рамки на проектот „Граѓанските организации во акција за климатските промени“, спроведуван од страна на Еко-свест и финансиски поддржан од Шведска. Изразените ставови и мислења се на авторот/ите и на никој начин не ги одразуваат позициите и ставовите на донаторот – Владата на Шведска.

Листа на кратенки

DPR	Претставнички дом на Индонезија
DFID	Department for International Development
ЕУ	Европска Унија
FCO	United Kingdom's Foreign and Commonwealth Office
ЛЕАП	Локален еколошки акциски план
МЖСПП	Министерство за животна средина и просторно планирање
ОВЖС	Оценка на влијание врз животната средина
ПЗН	Пост-законодавен надзор
ПВР	Процесот на проценка на влијанието на регулативата
РСМ	Република Северна Македонија
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
WFD	Вестминстерската фондација за демократија

Содржина

	Листа на кратенки	3
1.	Вовед	7
2.	Цел на методологијата за ПЗН	12
3.	Дефинирање на ПЗН	23
4.	Компаративна анализа за ПЗН	28
5.	Влијанието на ПЗН	41
6.	Кои општи прашања се покренуваат со ПЗН ?	44
7.	Ограничувања на ПЗН	49
8.	Категоризација на парламентите во однос на ПЗН	52
8.1.	Пасивни контроли	54
8.2.	Неформални контроли	55
8.3.	Формални (официјални) контроли	55
8.4.	Независни контроли	57

9.	Вклучување на ПЗН во законската регулатива	59
9.1.	Инкорпорирање на ПЗН во Законот за животна средина (de lege lata)	62
9.1.1.	Позитивните и негативните страни во Законот за животна средина кои можат да се забележат со вклучувањето на ПЗН алатката	63
9.2.	Инкорпорирање на ПЗН во Законот за климатска акција (de lege ferenda)	66
9.2.1.	Позитивните и негативните страни во Законот за климатска акција кои можат да се забележат со вклучувањето на ПЗН алатката	71
10.	Вклучување на ПЗН како редовна алатка во нашето законодавство (животна средина и климата)	74
10.1.	Улога и функција на Собраниската комисија за спроведување на ПЗН алатката	78
11.	Заклучок	89
12.	Користена литература	92
	П р и л о з и	96
1.	Вклучувањето на ПЗН алатката во Законот за животна средина ги наметнува следните измени и дополнувања:	96
2.	Вклучувањето на ПЗН алатката во Законот за климатска акција ги наметнува следните измени и дополнувања:	101





Вовед


Методологијата за **ПЗН (пост-законодавен надзор) на законодавството за животната средина и климата во Република Северна Македонија** (во натамошниот текст „Методологијата“) претставува инструмент и водич за успешна имплементација на обврските кои произлегуваат од Законот за животна средина и од Законот за климатска акција.

Методологијата го објаснува процесот и начинот на кои Собраниската комисија ја спроведува ПЗН алатката. Освен ова, таа ја утврдува и временската рамка за вклучување на ПЗН алатката во веќе донесениот Закон за животна средина, како и Законот за климатска акција, кој е во процес на донесување, и дава насоки како се следат и како се оценуваат долгорочните импликации, ефекти и влијание на овие законски акти во општествениот живот. Методологијата го поттикнува разбирањето на животната средина и климата пошироко, како стратегија ориентирана кон резултати и промени, а не само насоченост кон анализа на истите прашања. Преку примена на методологијата, институциите осознаваат дека животната средина и климата се од голема важност и можат да имаат различно и повеќекратно влијание во општеството.


Поради големата важност и сериозност, но и предизвиците со кои се соочува современиот свет, во општо, а и Република Северна Македонија посебно, прашањето на животната средина и климата ги допира трите власти: законодавната, извршната и судската власт.

Фундаменталната улога на Парламентот е да усвојува закони кои ги задоволуваат потребите на граѓаните. Исто така, улогата на Парламентот е да оценува дали овие закони ја постигнуваат својата цел. Така, улогата на Парламентот доаѓа до израз и при усвојувањето на домашната законска регулатива, усвојувањето и ратификувањето повеќе меѓународни договори и конвенции со кои се уредуваат прашањата поврзани со животната средина и климата, кои се веќе дел од нашиот правен систем, како и хармонизацијата на националното законодавство со европското.

Бидејќи правото на здрава животна средина е уставно загарантирано право, ова право подлежи на судска заштита. Така, Законот за судовите, во членот 5, став 1, предвидува дека „Судовите ги штитат слободите и правата на човекот и граѓанинот и правата на другите правни субјекти, доколку тоа според Уставот не е во надлежност на Уставниот суд на Република Северна Македонија“. Во оваа насока е и начелниот став на Врховниот суд на Република Северна Македонија. Така, начелниот став на Врховниот суд на Република Северна Македонија прави разјаснување во однос на почитувањето и заштитата на уставно загарантираното право на здрава животна средина, во согласност со интенцијата на законодавецот. Врховниот суд со начелниот став јасно утврдува дека правото на здрава животна средина е индивидуално право на граѓаните, кое државата е должна да го заштити. Ова право вклучува обврска за преземање мерки за спречување и намалување на загадувањето, како и за обезбедување квалитетен амбиентален воздух. На тој начин, Врховниот суд на РСМ јасно укажа дека правото на здрава животна средина, загарантирано со членот 43 од Уставот на РСМ, е право на секој човек и граѓанин во Република Северна Македонија.

A photograph of a person sitting on cracked, dry earth, looking out over a vast, cracked landscape under a cloudy sky. The image is monochromatic, with a blue tint. The person is seen from the back, sitting on the cracked ground. The ground is covered in a network of deep, irregular cracks, suggesting severe drought. The horizon is flat, with some distant trees or structures visible. The sky is filled with soft, white clouds against a pale blue background.

Со донесување на начелниот став, Врховниот суд на РСМ го отвори патот за граѓаните да бараат одговорност од извршната власта, а тоа се државните институции во случаи на загадување на воздухот, водата или почвата поради тоа што не постапиле во согласност со своите законски надлежности и обврски.

A person is sitting on the left side of the frame, looking out over a vast, cracked, and dry landscape. The ground is covered in a network of deep, dark cracks that form irregular, polygonal shapes. In the background, there are several dead, skeletal trees and a few small, distant bushes. The sky is filled with heavy, grey clouds, and the overall color palette is a monochromatic blue-grey. The text is overlaid on the bottom left of the image.

Обврска за преземање мерки за спречување и намалување на загадувањето, како и за обезбедување квалитетен амбиенталниот воздух, спаѓа под одговорност на извршната власт.



**Цел на
методологијата
за ПЗН**



Како што прашањата за животната средина и климата стануваат понагласени, имплементацијата на законските акти кои ги регулираат овие прашања се од клучно значење за ефективно креирање политики и јавна свест.

Следењето на прашањата за животната средина и климата во институциите, претставува можност да се оцени како правните системи реагираат на предизвиците на животната средина и климата, и како овие одговори влијаат на поширокото општествено однесување.

Оваа методологија има цел да го надгради и да го подобри знаењето на парламентите во подготовката, организирањето и во следењето на пост-законодавно контролните активности. Методологијата предлага нови или дополнителни парламентарни практики за подобрување на ефикасноста на ПЗН и зголемување на нејзината достапност за јавноста. Методологијата, исто така, може да биде корисен ресурс за други државни институции вклучени во ПЗН, како и за граѓанското општество, медиумите и засегнатите страни и за организациите кои имаат интеракција со Парламентот. Методологијата може да направи ПЗН постапки, подостапно и разбирливо, овозможувајќи граѓаните и граѓанското општество да разберат како тие можат да учествуваат и да придонесат за ПЗН во активен и значаен начин.

Оваа методологија не дава сеопфатен или еднократен преглед на сценарија за ПЗН активности. Наместо тоа, предлага опции за подготвување и спроведување на ПЗН, и тоа овозможува читателите да изберат решенија кои најдобро одговараат на нивниот институционален контекст.¹

Овој документ има цел да развие систематска методологија за имплементација, следење, надзор, мониторинг, контрола и за евалуација на законските акти, фокусирајќи се на Законот за животна средина (*de lege lata*) и на Законот за климатска акција (*de lege ferenda*), со акцент на вклучување на ПЗН алатката при нивната имплементација во практика.

Особено важен аспект на имплементацијата на законските акти се: Законот за животна средина, донесен на 22 јуни 2005 година, заедно со измените и дополнувања, па сè до 2025 година, а кој веќе е во сила, како и Законот за климатска акција, кој е во постапка на донесување.

Во овој документ за ПЗН, имплементираме пристап со мешани методи, кој комбинира:

- ▶ Увид во поединечни законски акти;
- ▶ Тематска анализа на законските акти;
- ▶ Компаративна анализа.

Оваа комбинација овозможува сеопфатно испитување на трендовите и моделите на следење на имплементацијата на законските акти за животната средина и климата. На крајот, сепак, со обезбедување увид во законските акти за животната средина и климатската акција, овој документ има цел да информира

1 Franklin De Vrieze and Maria Mousmouti “Parliamentary innovation through post-legislative scrutiny Manual for parliaments“, Westminster Foundation for Democracy UK, July 2023, p. 9.

за дискусиите за политиките, да влијае на најдобрите практики на ПЗН алатката во Законот за животната средина и климатската акција, и да го подобри разбирањето на јавноста за улогата на ПЗН алатката и нејзиниот ефект во однос на гореспоменатите закони. Зголеменото загадување на животната средина и климатските промени што ни се случуваат пред нашите очи, наложува структурна методологија за следење на имплементацијата на гореспоменатите закони со прашања од областа на животната средина и климата. Оваа методологија има цел да обезбеди јасни насоки за истражувачите, креаторите на политиките и застапниците на животната средина и климата за тоа како систематски да ги следат, анализираат и да ги толкуваат случаите на имплементација на законската регулатива, која го регулира прашањето на животната средина и климата.

Целите на оваа методологија се:

- ▶ Да се состави база на податоци за вклучување на ПЗН алатката во нашата правна регулатива;
- ▶ Да ги анализира трендовите на имплементација на ПЗН алатката;
- ▶ Да се процени влијанието на одлуките врз политиката и зачувувањето на животната средина и климата;
- ▶ Да се оцени ефективноста на законските рамки во решавањето на еколошките и климатските прашања.

Еден дел од методологијата се темели и на компаративниот метод, односно да се детектира како ПЗН алатката функционира во другите земји во коишто веќе се спроведува, какви ефекти односно резултати дава, и тие да се пренесат и во други држави, коишто имаат интерес да ја инкорпорираат оваа алатка во нивната правна регулатива.

Евалуацијата на политиките е постојана активност и често е поврзана со законодавството, што е само едно средство за спроведување на целите на политиката. Освен оваа, зајакнувањето на пост-законодавната контрола може да помогне да се осигури дека целите на донесувањето на еден законски акт се

реализираат во практика и дека значителните ресурси посветени на законодавството се посветени на добар ефект.²

Методологијата за ПЗН треба да вклучи:

17

- ▶ Информации за тоа кога и како различни одредби од Законот стапиле во сила;
- ▶ Информации кои ги истакнуваат одредбите што не биле стапени во сила или овозможуваат неискористени овластувања и објаснување зошто не;
- ▶ Краток опис или список на поврзаното делегирано законодавство, упатства за документи или друг релевантен материјал подготвен или издаден во врска со Законот;
- ▶ Индикација за какви било специфични правни тешкотии при изготвувањето, а кои биле прашања од јавен интерес и биле адресирани;
- ▶ Кратка прелиминарна проценка за тоа како Законот функционира во практика, во однос на целите и на одредниците идентификувани во времето на усвојувањето на Законот.

За крај, во врска со методолошкиот дел, треба да се укаже и на одредени ограничувања на ова истражување. *Прво*, мора да се напоми дека областа животна средина е многу широка и секој обид за сеопфатна анализа на ПЗН, би имал ограничен успех. Бидејќи недостигаат систематски истражувања во оваа област, овој методолошки пристап е замислен како базична анализа на состојбите од каде што потоа, би можело да се истражува, во секоја од мапираните области на животната средина, инкорпорирањето на ПЗН, детално и подлабоко. *Второ*, самата анализа во

2 Richard Kelly Michael Everett, Parliament and Constitution Centre SN/PC/05232 "Post-Legislative Scrutiny", 23 May 2013, p. 3.

голема мера се потпира на перцепција, ставови и самоевалуација на ПЗН во областа на животната средина и климата, а посебно на Законот за животната средина и на Законот за климатска акција. Но, ова е само почеток на една ваква анализа, која за првпат се појавува кај нас. Сигурно, вклучувањето на ПЗН алатката во овој момент, само во гореспоменатите закони, и откако ќе бидат веќе видливи првите резултати, ќе предизвика лавини на реакција, и дека таа ќе може да се вклучи и во другите области, односно закони од областа на образованието, здравството, судството, на земјоделството, итн.

Во практика ни се појавува и друга алатка со доста сличности со **ПЗН (пост-законодавниот надзор)**, за која веќе дадовме објаснување, и во делот на **цел на методологијата**, но и долу во текстот, а тоа е алатката **ПВР (проценка на влијание на регулатива)**. Дали се надополнуваат или се исклучуваат овие две алатки меѓу себе?

ПВР (процесот на проценка на влијанието на регулативата) претставува алатка чија основна цел е донесување политики базирани на докази, со внимателно разгледување на потенцијалните влијанија кои би произлегле како резултат на регулација или на дерегулација во одредена област. Во тој сложен процес, една од клучните компоненти претставува консултативната компонента на ПВР и можноста за вклучување на заинтересираните страни во креирањето на законските решенија. Покрај практичната вредност на самите консултации, тие се клучни за креирање политики на транспарентен и отворен начин. Низ процесот на ПВР, консултациите во ПВР се случуваат во **три наврати**. *Најпрво*, при почетната анализа на состојбите и утврдувањето на целите на процесот на регулација или на дерегулација. *Потоа*, засегнатите страни се консултираат при анализа на социјалните и економските влијанија на секоја опција и дефинирањето на оптималното решение. *Најпосле*, по објавувањето на нацрт-извештајот од проценката, се спроведува консултацијата на Единствениот национален електронски регистар на прописи (ЕНЕР), каде што нацрт-законот е објавен за коментирање од засегнатите страни. Консултациите со засегнатите страни се подетално уредени во *Упатството за начинот*

на постапување во работата на министерствата во процесот на спроведување проценка на влијание на регулатива. Во член 22 од гореспоменатото упатство, се утврдуваат начините за вклучување и консултации со засегнати страни: јавен увид по предлог-закон; јавни расправи; барања за писмени мислења, забелешки и сугестии од засегнатите страни; учество во работни групи формирани од страна на министерството или ВРСМ; состаноци со засегнатите страни; јавни дебати.³

Меѓу ПВР и ПЗН постојат неколку разлики што ги имаат меѓу себе, ПВР не се предвидува како составен дел од законскиот акт, туку со подзаконски акти, што не е случај со ПЗН; за разлика од ПЗН не се предвидува посебно тело што ќе ја имплементира ПВР алатката; ПВР алатката е вклучено главно при подготвувањето, па сè до донесување на законскиот акт, додека ПЗН алатката главно е вклучена по донесување на законскиот акт, со одредени исклучоци и при подготовката на законскиот акт; двете алатки имаат разлика и во временската рамка, така, ПВР почнува со процесот на подготовката на законскиот акт, па сè до негово донесување, временски период кој не може да се одреди точно, а, пак, ПЗН почнува 3-5 години по стапувањето во сила на законскиот акт, итн.

3 Институт за демократија „Социетас Цивилис“ Скопје, Центар за економски анализи, „Проценка на влијанието на регулативата во сенка, извештај за ПВР за Законот за државен инспекторат за употреба на јазиците, со фокус на процесот на консултации“, Скопје, декември 2019 година, стр. 3 и 6.

И покрај разликите, двете алатки имаат и доста сличности, се надополнуваат и не се исклучуваат меѓу себе: вклучување засегнати страни; утврдување на можните решенија; анализа на состојбите и дефинирање на проблемот, утврдување на потребата од воведување на алатките; барање мислења,

забелешки и сугестии од засегнатите страни и од стручни лица; јавни дебати; единствената заедничка цел е законскиот акт да биде применлив во практика, да ги даде очекуваните резултати, да го заштити општиот интерес на општеството без никаква дискриминација по било која основа.





3

Дефинирање
на ПЗН

ПЗН, односно пост-законодавната контрола претставува алатка (механизам), чија основна цел е следење на имплементацијата на донесените законски акти во практика. Ова е прв обид кај нас во нашата држава да се вметне ПЗН алатката. Но, со цел нејзина имплементација, таа ќе мора да се предвиди како посебна законска одредба во Законот, за чија цел се поставува ПЗН алатката.

Пост-законодавна контрола е практика на следење на спроведувањето и оценување на влијанието на законите. ПЗН често го спроведуваат парламентарните комисии. Бидејќи ПЗН е препознаен како составен дел од законодавниот циклус, се појавува како нова димензија во законодавната и надзорната улога на Парламентот. *Вестминстерската фондација за демократија*⁴ им помогна на парламентите ширум светот да бидат пионери во вклучувањето на ПЗН алатката и предложи два пристапа. *Првиот* е институционален пристап кон ПЗН, при што се фокусира на зајакнување на капацитетот на Парламентот за ПЗН. *Вториот* е тематски пристап, кој, меѓу другото, се фокусира на родово чувствителен и климатски отпорен ПЗН.⁵

4 WFD.

5 <https://agora-parl.org/blog/global-community-practice-post-legislative-scrutiny>

Пост-законодавната контрола е суштински дел од обезбедувањето на ефективност на законодавството. Законот почнува да има целосен ефект врз општеството дури откако ќе биде одобрен и ќе стапи во сила. Често, дури тогаш неговата ефикасност и влијание, вклучувајќи ги и неговите непосакувани последици, почнуваат да стануваат очигледни.

Пост-законодавната контрола е систематски и структуриран процес на разгледување на спроведувањето и влијанието на законодавството. Во зависност од јурисдикцијата и контекстот, овој процес може да се нарече пост-законодавна проверка, евалуација на законодавството или *ex-post* проценка на влијанието. Пост-законодавната контрола лежи на раскрсницата на законодавните и надзорните функции на Парламентот и може да опфати две комплементарни димензии: *прво*, спроведувањето на Законот, вклучувајќи го и донесувањето на сите одредби или секундарните правила, и нивната примена и толкување од страна на судовите, граѓаните и правните практичари; *второ*, може да го опфати влијанието на законодавството, вклучително и тоа дали целите на законот се исполнети, и ако да, колку ефикасно.⁶

ПЗН му овозможува на Парламентот да ги прегледа ефектите од овие закони откако тие ќе станат забележливи. Тоа е, исто така, можност да се испита искуството на оние кои се засегнати од Законот. Промовира законодавен процес открај-докрај, кој овозможува следење по имплементацијата за да се осигури дека Законот ќе ја постигне првично наменетата цел, но кој, исто така, може да се користи за да се истакнат неговите успеси за да се идентификуваат идните најдобри практики и лекции за претстојното законодавство⁷.


6 Franklin De Vrieze and Maria Mousmouti “Parliamentary innovation through post-legislative scrutiny Manual for parliaments”, Westminster Foundation for Democracy UK, July 2023, p. 11.

7 <https://gpgovernance.net/seven-questions-on-post-legislative-scrutiny/>

Постојат два вида пост-законодавна контрола, и тоа: ПЗН може да се однесува на широка законодавна ревизија, чија цел е да се оцени дали и до кој степен законската регулатива ја постигнала својата цел, и може да се однесува и на повеќе фокусирана евалуација за тоа како дел од законодавството работи во практика; ПЗН се вклучува со цел: да се види дали законодавството функционира во практика за што е наменето; да придонесе за подобра регулатива; да се подобри фокусот на имплементацијата и испораката на политичките цели; да се идентификуваат и да се шират добри практики, така што да може да се извлечат поуки од успехите и неуспехите откриени со контролната работа.⁸

8 Franklin De Vrieze and Victoria Hasson "POST-LEGISLATIVE SCRUTINY - Comparative study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance", London 2017, p. 12.



The image features a background of an aerial view of a dense, green forest. A large, semi-transparent blue geometric shape, resembling a stylized '4' or a cross with a diagonal bar, is overlaid on the forest. The top portion of the image is a lighter, hazy blue, suggesting a sky or a misty atmosphere. The overall color palette is dominated by various shades of blue and green.

Компаративна анализа за ПЗН



Промотори на идејата за ПЗН пошироко низ светот, се: Westminster Foundation for Democracy,⁹ која финансиски е поддржана од страна на FCO¹⁰ и DFID,¹¹ European Partnership for Democracy,¹² Global Partners-Governance,¹³ Institute of Advanced Legal Studies-School of Advanced Study-University of London,¹⁴ Word Bank,¹⁵ и др. За да ги поддржи парламентите во иницирањето активности на ПЗН, WFD објави нов прирачник за парламентите, кој се нарекува Парламентарни иновации преку пост-законодавна контрола. Овој прирачник обезбедува прак-

9 WFD.

10 United Kingdom's Foreign and Commonwealth Office.

11 Department for International Development.

12 <https://epd.eu/news-publications/expert-insight-why-post-legislative-scrutiny-may-be-considered-a-public-good/>

13 <https://gpgovernance.net/wp-content/uploads/2021/02/Guide-to-Parliaments.-Paper-8-Post-Leg-Scrutiny1.pdf>

14 <https://ials.sas.ac.uk/ials-blog/browse-past-posts/effective-legislation-and-post-legislative-scrutiny>

15 World Bank Institute, Legislatures and Oversight Edited by Riccardo Pelizzo and Rick Stapenhurst, 2004, 58 pages. Stock No. 37236.

тични упатства за подготовка, организирање и следење на активностите на пост-законодавна контрола. Прирачникот предлага нови или дополнителни парламентарни практики за подобрување на ефикасноста на ПЗН и неговата достапност до јавноста.¹⁶

Како што парламентите почнуваат да посветуваат поголемо внимание на нивната одговорност, го следат и тоа до кој степен се спроведуваат законите што ги усвоил според планираното, и дали го имаат очекуваното влијание. Пост-законодавната контрола (ПЗН) се појавува како нова димензија во рамките на надзорната улога на Парламентот. Бидејќи ПЗН е препознаен како составен дел од законодавниот циклус, тој се појавува како нова димензија во законодавната и надзорната улога на Парламентот.¹⁷

Во Парламентот во Англија, во Долниот дом и во Домот на лордовите, постои слобода за сите комитети да спроведуваат пост-законодавна проверка. Во Долниот дом, ПЗН е една од основните задачи на селектирани секторски комитети и како такви, на нивна дискреција е да се одреди кога да се преземе, односно изврши таква контрола на дел од законската регулатива. Во однос на Долниот дом, постојат голем број причини зошто комитетот може да одлучи да ја преземе ПЗН и да го избере законодавството што го носи, вклучувајќи ги претставниците на засегнатите страни или секторите од индустријата, приемот на меморандумот од страна на одделот за имплементација на конкретен закон, или кога постои разумно високо ниво на интерес меѓу членовите. Комитетот за врски во Домот на лордовите е поактивен кога станува збор за ПЗН, отколку нејзиниот еквивалент на Долниот дом, бидејќи формално препорачува кои комитети се формираат и кои теми се разгледуваат. Како такви,

16 <https://agora-parl.org/blog/global-community-practice-post-legislative-scrutiny>

17 <https://www.wfd.org/accountability-and-transparency/post-legislative-scrutiny>

самите *ad hoc* комитети се формирани за да спроведуваат контрола на одреден закон и немаат избор за ова прашање откако тој ќе биде формиран. Додека Долниот дом избира комитети, а Домот на лордовите специјални ПЗН комитети, секогаш го разгледуваат почетниот владин меморандум во однос на законот што се ревидира, а комитетите ги воспоставуваат процедурите и ресурсите за собирање информации и спроведување ПЗН. Така, улогата на Вестминстерскиот парламент за ПЗН може да се смета дека припаѓа на категоријата „независни контролори“.¹⁸ Во Англија, ПЗН алатката стана дел од редовните активности на Парламентот.

Освен Англија, ПЗН се имплементира и во: Велс, Белгија, Уганда, Бразил, Австралија, Ирска, Швајцарија, Украина, Канада, Индонезија, Либан, и др.

ПЗН, во Законот за насилство врз жени, семејна злоупотреба и сексуално насилство, од 2015 година, донесен од страна на Парламентот на Велс, идентификуваше недостиг на темпо и доследност во спроведувањето на Законот. Освен ова, идентификуваше и ниска свест за обврските меѓу јавните органи, ограничена можност за исполнување на побарувачката за услуги и пропусти во објавување на законските упатства што влијаеше врз ефективноста на законот.

18 Franklin De Vrieze “Post-Legislative Scrutiny in Europe - How the oversight on implementation of legislation by parliaments in Europe is getting stronger”, London, 2020, p. 32-33

Со идентификување на празнините, граѓанското општество вршеше притисок врз Владата да се заложат за роковите и специфичните процедури и преку конзистентно следење, Комисијата одигра клучна улога во забрзување и подобрување на имплементацијата на конкретниот закон.¹⁹

Во 2007 година, Белгискиот сојузен парламент формираше парламентарен комитет за *ex post* евалуација на законодавството. Постојат три „предизвикувачи“ за Комитетот да провери дел на законодавството. *Прво*, Комитетот може да добие петиција во која се истакнуваат проблемите кои произлегуваат од имплементацијата на одреден закон, што може да го лансира процесот на пост-законодавна контрола, доколку тој закон е во сила најмалку три години. *Второ*, Комитетот може да спроведе пост-законодавна контрола врз основа на препораките дадени од пресудите на Арбитражниот суд/Уставниот суд за примена на конкретното законодавство. *Трето*, може да се активира Комитетот за ревизија на законодавството како одговор на прашањата покренати во годишниот извештај, доставен од страна на Генералниот обвинител до Парламентот, што може да ги нагласи проблемите поврзани со толкувањето или со спроведувањето на конкретните закони.²⁰

19 Franklin De Vrieze and Maria Mousmouti “Parliamentary innovation through post-legislative scrutiny Manual for parliaments”, Westminster Foundation for Democracy UK, July 2023, p. 53.

20 Franklin De Vrieze and Victoria Hasson “POST-LEGISLATIVE SCRUTINY - Comparative study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance”, London 2017, p. 17.

ПЗН, на Законот на Уганда за забрана за генитално осакатување жени, од 2010 година, откри како Законот имал минимално влијание врз гениталното осакатување жени. Важен наод на ПЗН беше дека, додека практиката на гениталното осакатување жени се чинеше дека е намалена, всушност таа е ставена „под тепих“ и вклучила тајни методи во практика. ПЗН ги откри и длабоко вкоренетите културни корени на практикувањето на гениталното осакатување жени во специфични региони, и како тајното опкружување на практиката на гениталното осакатување жени доведе до неподготвеност да се пријават случаи или да се обезбедат докази во судот од страв за одмазда. ПЗН покажа дека „решението“ на Законот не беше во добра насока и Комисијата предложи пософистициран пристап со директно вклучување на заедниците, подобро обраќање на Законот до целната публика, подобрена примена, но и законодавен дизајн на стимулации и дестимулации, кои би ги земале предвид однесувањата на оние кои работат со гениталното осакатување жени.²¹

Во Бразил, ПЗН на Lei Maria da Penha²² предизвика измени на Кривичниот законик за воспоставување фемицид како отежителна околност за кривичното дело. Ова доведе и до формирање постојан заеднички комитет во Конгресот за насилството врз жените.²³

21 Ибид.

22 Закон за насилство врз жените.

23 Franklin De Vrieze and Maria Mousmouti “Parliamentary innovation through post-legislative scrutiny Manual for parliaments”, Westminster Foundation for Democracy UK, July 2023, p. 54.

Во Австралија, ПЗН за ефективност на Законот за сексуална дискриминација од 1984 година, поттикна голем број законодавни и незаконодавни збиднувања:²⁴

- ▶ Измени на Законот од страна на федералната Влада како одговор на неколку од препораките на Комисијата;
- ▶ Истраги и законски измени низ голем број австралиски држави;
- ▶ Застапување од страна на групи во заедницата кои повикуваат на подобрувања на австралискиот анти-дискриминаторски режим;
- ▶ Истраги од страна на Комесарот за сексуална дискриминација што доведе до стратегии и препораки за подобрени одговори;
- ▶ Истрагата на Комисијата за продуктивност, од 2009 година, во платено породилно, татковство и родителство, што доведе до усвојување на првото платено родителско отсуство во 2011 година.

Во Ирска, примери на одредени области истражени од страна на комисиите вклучуваат теми како: неплатената работа за жените, влијанието на пандемијата врз менталното здравје и човековите права, *online* криминал на омраза, менопаузата и работното место или менталното здравјето на мажите и на момчињата. Постапките за сослушување на доказите, подигнување на свеста за занемарените теми и нивно ставање на политичката агенда е важна функција што ПЗН може да ја поддржи.²⁵

Во Швајцарија, Уставот утврдува директна обврска Парламентот да ја оценува ефективностa на законската регулатива, како и на другите донесени мерки. Сојузниот парламент, во 1991 година, постави парламентарна контрола на администрацијата (РСА), односно специјализирана услуга која врши проценки во име на Парламентот.²⁶

Следејќи го патот на ПЗН, Комитетот за економски развој на Врховната Рада (Украина)²⁷ имаше вештини и ресурси за да ја одржи Владата одговорна за спроведувањето на законодавството, поврзано со COVID-19. VRU за првпат спроведе ПЗН и тие можат да одлучуваат каква акција сакаат да преземат во иднина. Покрај тоа, Комитетот идентификуваше предизвици во интеракцијата меѓу Парламентот и граѓанското општество и недостиг на насоки за ефективна консултација со засегнатите страни и јавноста.²⁸

25 Ибид.

26 Franklin De Vrieze and Victoria Hasson "POST-LEGISLATIVE SCRUTINY - Comparative study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance", London 2017, p. 9.

27 VRU.

28 Franklin De Vrieze and Maria Mousmouti "Parliamentary innovation through post-legislative scrutiny - Manual for parliaments", The ПЗН Series 4 | July 2023, p. 54.

Во Канада, (редовната) практика на законодавството му дава овластување на Федералниот парламент да ги преиспита законите по одреден период навреме и повторно да ги прекласифицира како привремени, ако ова преиспитување покажува дека веќе не се корисни, или обратно, препорачуваат нивно продолжување доколку преиспитувањето покаже дека тие се уште се корисни.²⁹

Во Индонезија, Претставничкиот дом (DPR) формираше Постојан комитет за законодавство наречено Badan Legislasi (БАЛЕГ). Овој Комитет има централна улога во процесот на донесување закони во рамките на DPR, особено во спроведувањето на пост-законодавната контрола. Комитетот следи дали Владата донесува прописи за спроведување или не, следи дали законот се оспорува пред Уставниот суд и го оценува применувањето на законите од страна на агенциите за имплементација и влијанието на законите врз граѓаните.³⁰

29 Franklin De Vrieze and Victoria Hasson "POST-LEGISLATIVE SCRUTINY - Comparative study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance", London 2017, p. 8.

30 Ибид.

Во Либан, претседателот на Парламентот формира Специјален комитет за пост-законодавна контрола. Тоа не е траен Комитет, затоа што мандатот му истекува на крајот на парламентарниот мандат, иако претседателот може да го реконструира во следниот Парламент. Иако Комитетот за ПЗН нема персонал со полно работно време, може да се потпре на поддршка од вработените во секретаријатот на Парламентот.³¹

31 Franklin De Vrieze and Victoria Hasson "POST-LEGISLATIVE SCRUTINY - Comparative study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance", London 2017, p. 8.







5


**Влијанието
на ПЗН**

Пост-законодавната контрола е систематски процес на контрола на имплементацијата и влијанието на законодавството. Пост-законодавната контрола е корисна алатка во напор на комисиите да вршат надзор и да испорачаат позитивна промена. Собраниските комисиии можат да направат разлика на повеќе начини.³²

- ▶ Преку влијание врз дебатата за политиките;
- ▶ Со вклучување глас на групи чиј глас не е слушнат;
- ▶ Со истакнување несакани последици на законскиот акт;
- ▶ Со обезбедување стручни докази за некоја тема и со тоа што ова ќе биде достапно во јавноста;
- ▶ Со разоткривање на неправилностите, како и слабите одлуки.

32 Franklin De Vrieze and Maria Mousmouti “Parliamentary innovation through post-legislative scrutiny Manual for parliaments”, Westminster Foundation for Democracy UK, July 2023, p. 53.





**Кои општи
прашања се
покренуваат
со ПЗН?**



Проверката за ПЗН прво треба да ги собере фактичките информации што му се потребни на законодавството, како, на пример, кога и како секоја од законските одредби стапиле во сила, дали некои не стапиле во сила, или дали кое било поврзано законодавство, упатство или истражување е направено во врска со законот.³³

Некои од клучните прашања што се покренуваат со ПЗН се:³⁴

- ▶ Дали законот ги исполнил своите политички цели?
- ▶ Дали законот има некакви непосакувани последици?
- ▶ Дали тоа би влијаело различно, или можеби неправедно, на различни групи во општеството?
- ▶ Какво би било административното влијание на законодавството?
- ▶ Дали начинот на кој законот бил спроведен во практика предизвика проблеми?

33 <https://gpgovernance.net/seven-questions-on-post-legislative-scrutiny/>

34 <https://gpgovernance.net/seven-questions-on-post-legislative-scrutiny/>

- ▶ Кои добри практики и други лекции може да се извлечат од спроведувањето на законот?
- ▶ Дали законот е јасен, недвосмислен и добро изработен?
- ▶ Дали законот ги надополнува или е во спротивност со другите закони и политики?
- ▶ Дали јавноста има доволно познавање и разбирање на законот?
- ▶ Дали средствата за имплементација биле доволни?
- ▶ Дали политичкиот и правниот контекст е сменет, така што законот повеќе не е потребен?



An aerial photograph of a river delta, showing a complex network of water channels and sandbars. A large, dark blue number '7' is superimposed over the center of the image. The background is a light blue gradient, and the right side of the page is a white vertical bar.

Ограничувања на ПЗН

ПЗН алатка има и свои ограничувања. Во кои случаи се ограничува вклучувањето на ПЗН алатката?

Опасност од повторување на аргументите, ПЗН треба да се концентрира на резултатите од законодавството. Освен, ако се применува самодисциплина од страна на телото за ревизија и оние кои држат евиденција за тоа, постои опасност да се дегенерира во обична реприза на аргументи изнесени за време на усвојувањето на предлог-законот. Ревизиите треба да се спроведуваат на конструктивен и на начин ориентиран кон иднината, со цел да се обезбеди дека грешките се целосно идентификувани и дека лекциите се научени.³⁵

Зависност од политичката волја, еволуцијата на повеќе систематскиот пристап кон ПЗН ќе зависи од комбинацијата на политичката волја и политичкиот суд. Парламентот и Владата имаат заеднички интерес за зајакнување на пост-законодавната контрола, бидејќи помага да се обезбеди јасност на политиката и целите, и помага да се осигури дека значителните ресурси посветени на законодавството се направени за да имаат добар ефект.³⁶

35 Franklin De Vrieze and Victoria Hasson "POST-LEGISLATIVE SCRUTINY - Comparative study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected parliaments and the rationale for its place in democracy assistance", London 2017, p. 13.

36 Ибид.

Ограничувања на ресурсите, пост-законодавната контрола ќе постави барања за ресурси и времето на располагање. Затоа, таквите процедури за евалуација ќе бидат најмногу оправдани ако се занимаваат со законодавството на одредено значење, на пример, затоа што тие ја инволвираат државата во значителни трошоци или, пак, имаат значително социјално влијание. Проценките од овој вид имаат губење, не само на време и трошоци, но затоа што тие обично зависат од добивањето информации надвор од Владата. Воопшто, треба да се направат консултации со клучните чинители, но, исто така, е неопходно ако треба да се добијат релевантни податоци, и точна проценка на ефективност. Во овие околности, обично е далеку од капацитетот на парламентите да спроведуваат систематска евалуација на целокупната законодавна шема.³⁷

Освен горенаведеното, во Република Северна Македонија, постојат и други пречки. Така, во Собранието, ПЗН не е дефиниран како самостоен и формален надзорен механизам. За жал, уставните и законските надлежности на Собранието не даваат јасен мандат за надзор на ефектот и влијанието на спроведеното законодавство. Правната рамка во врска со надзорот, опфаќа малку одредби кои обезбедуваат правна основа за парламентарна контрола. Напротив, постои солидна законска основа за спроведување *ex-ante* оцена на влијанието. Собранието вовеле парламентарна контрола преку надзорната расправа за законодавството, во целост или делумно, со Законот за Собрание уште во 2010 година. Недостигот на парламентарната контрола на извршната власт е присутна по фактот што парламентарната контрола врз имплементацијата и влијанието на законодавството не е дополнително регулирана во Деловникот. Транспарентноста и инклузивноста на контролните сесии се на високо ниво поради соработката и координацијата на собраниските комисии и невладините организации, академската заедница, експертите и другите засегнати страни.³⁸

37 Ибид.

38 <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/supporting-western-balkans-parliaments-conducting-post-legislative-scrutiny>



Категоризација на парламентите во однос на ПЗН



Какви видови контрола (проверка) постојат од страна на Парламентот? Постои категоризација на парламентите во однос на ПЗН, и тоа: пасивни контроли, неформални контроли, формални (официјални) контроли, и независни контроли.

8.1. Пасивни контроли

Во „основниот“ пристап кон ПЗН, парламентите ја ограничуваат својата улога на проценка на контролата што ја спроведуваат други владини тела на или надворешните агенции. Овој „пасивен“ пристап кон ПЗН подразбира дека Парламентот не се вклучува директно во мониторингот на законодавната имплементација и во проценката на влијанието сама по себе, бидејќи се потпира на изготвените извештаи и проценки од страна на Владата или независните агенции. Бидејќи на повеќето земји им недостига силна парламентарна традиција во однос на проценката на влијанието, проверката на надворешните извештаи и евалуации е најлесниот и најчестиот начин да се вклучат во ПЗН. Поради недостиг на собраниски административни капацитети и процедури поврзани со ПЗН, работата на ПЗН е транспарентна на ограничен начин и не е лесно достапна за јавноста.³⁹

39 Franklin De Vrieze “Post-Legislative Scrutiny in Europe How the oversight on implementation of legislation by parliaments in Europe is getting stronger”, London 2020, p. 17.

8.2. Неформални контроли

Кога парламентите ќе одлучат да се вклучат во повеќе проактивен пристап кон ПЗН, што оди подалеку од самата проценка на контролна активност на владините тела или надворешните агенции, бара одредување на постојните административни парламентарни структури, како што се единиците за истражување или евалуација, со цел да се обезбеди *ex-post* анализа на законодавната имплементација и проценка на влијанието. Развојот на капацитетот за внатрешна контрола им нуди на парламентите автономни ресурси во исполнувањето на законодавната контрола, дополнително на оние што ги нудат Владата и другите надворешни структури. Парламентите кои спаѓаат во оваа категорија се сметаат за „неформални“ контроли, колку што е несистематска поврзаноста со парламентарните процедури. Ова значи дека не постојат идентификувани или воспоставени критериуми за избор на законодавство за ПЗН ревизија, но се одлучува по потреба.⁴⁰

8.3. Формални (официјални) контроли


Во овој пристап, собирањето информации и анализата пред прашањата за ПЗН, не може да се исполни само од одредени „традиционални“ административни структури, како што се единиците за истражување и документација, но постои и можност да се формира нова посветена единица за ПЗН или оддел за законодавно влијание, додавајќи ја силата на контролниот капацитет на Парламентот. Така, ПЗН е доделена на специфични парламентарни административни одделенија или единици одредени да спроведуваат ПЗН. Во овој пристап, постојат специфични процедури за идентификување на законите за ПЗН и често постои експлицитна правна основа за спроведување на ПЗН.

Додека формалните контролори се ангажираат и во формалното следење на донесувањето закони (правна димензија) и во суштинската проценка на влијание, овие две активности често се мешани и формалната ПЗН (правна димензија) преовладува над суштинската проценка на влијанието на законодавството. Има ограничено следење на наодите на ПЗН и има малку, доколку ги има, формални процедури кои обезбедуваат дебата или гласање на извештајот во комитетот или на пленарната седница. Често, не постои експлицитно барање Владата да одговори на ПЗН заклучоците на Парламентот, и следењето со Владата се оформува преку процес на дијалог. Во пристапот на формалните контролори, извештаите на ПЗН се достапни за јавноста.⁴¹

8.4. Независни контроли

Во „најнапредниот“ пристап, парламентите го адресираат ПЗН на независен и високо институционализиран начин. Постојат специфични административни структури и комитети одредени да го спроведуваат ПЗН. Врз основа на нивните сопствени критериуми, предизвикувачи и приоритети, Парламентот и неговите комитети самостојно одлучуваат кои закони да ги селектираат за ПЗН. Парламентот има проактивен пристап во идентификувањето на изворите на анализата. Работата на ПЗН е правно заснована, опфаќајќи ја и правната и проценката на влијанието. Институционализираната работа на ПЗН резултира со специфични извештаи за ПЗН. Парламентот воспоставува поорганизирано следење на извештаите на ПЗН, вклучително и со барање одговор од владата. „Процедиментализацијата“ на извештаите на ПЗН е многу посилна во независни контролори, во споредба со формалните контролори. Под „процедиментализација“, се мисли на тоа дека извештаите на ПЗН се поддржани со формални процедури, обезбедувајќи дебата/гласање на извештајот, се разбира во комисија, но потенцијално и на пленарна седница, со што се дава максимален публицитет на оваа активност. Оттука, во оваа категорија, ПЗН е целосно транспарентен, извештаите на ПЗН се објавуваат онлајн и на тој начин достапни за јавноста.⁴²



The background of the page is an aerial photograph of a rugged, mountainous landscape. The terrain is characterized by deep, winding valleys and steep, rocky slopes. The color palette is dominated by various shades of blue and grey, giving it a cool, atmospheric feel. A large, dark blue circular graphic element is superimposed over the center of the image, partially overlapping the text. The text is white and bold, providing a strong contrast against the blue background.

**Вклучување
на ПЗН во
законската
регулатива**

Во принцип, ПЗН може да се спроведе за повеќето акти или барем акти кои се од важност. Сепак, ова можеби не е реално очекување, дури и за парламенти со капацитети. За ефективно користење на времето и ресурсите, парламентите треба да дадат приоритет и со внимателност да го селектираат законскиот акт кој ќе биде разгледан. Ефективната пост-законодавна контрола од неколку внимателно избрани делови од законодавството секоја година, е преферирана на бројни, но помалку темелни проценки на повеќе закони. Понекогаш може да има повеќе вредност при разгледувањето на неколку одредби или делови од законскиот акт, отколку целиот законски акт на површен начин. ПЗН може да се фокусира на еден законски акт, на специфични одредби од законскиот акт или може да има форма на кумулативна проценка на поврзани закони или прописи за спроведување. Не постои правилен или погрешен одговор на прашањето кој треба да биде фокусот на контролата, бидејќи е потребен пристап од случај до случај. Парламентите треба да изберат мудро во зависност од мандатот на комисијата или на телото што го врши надзорот, времето и ресурсите на располагање и нивната најефективна употреба, потенцијалот за висок квалитет на проверката, постоењето на податоците и другите сродни прегледи, и навременост или важност на темата, меѓу другото.⁴³

43 Franklin De Vrieze and Maria Mousmouti “Parliamentary innovation through post-legislative scrutiny Manual for parliaments”, Westminster Foundation for Democracy UK, July 2023, p. 11-12.

Пост-законодавната контрола за животната средина и климата се однесува на објективот на законодавството, кое го регулира животната средина и климатските промени. Се обидува да ги измери, меѓу другите прашања, неговите позитивни или негативни влијанија во справувањето со заштитата на животната средина и климатските промени. Во светот веќе се преземени важни чекори за усвојување на законодавството за климата. Сегашниот предизвик лежи во „зајакнувањето на постоечките закони и пополнувањето на празнините“, наместо „смислување нови рамки“. Со веќе воспоставените закони, улогата на Парламентот е да се сврти кон имплементација и кон обезбедување законодавство за климата. Прегледувајќи го законодавството за климата како дел од ПЗН, парламентите можат да ги идентификуваат законодавните празнини и да обезбедат решенија засновани на докази за зајакнување на постојните закони. Перспективата за климата и животната средина во бизнисот и пост-законодавната контрола, ќе помогне климатската и еколошката контрола да бидат интегрирани во работата на речиси сите комисији, а не да се остават само на една комисија за животната средина. Тематската пост-законодавна контрола може да користи различни или комбинација од објективи и перспективи, на пример, сиромаштија, основни права, родова еднаквост или одржлив развој. На пример, шкотскиот Парламент разви алатка за проценка на влијанието на законодавството врз одржливиот развој и врз целите за одржлив развој.⁴⁴

44 Franklin De Vrieze and Maria Mousmouti “Parliamentary innovation through post-legislative scrutiny Manual for parliaments”, Westminster Foundation for Democracy UK, July 2023, p. 13.

9.1. **Инкорпорирање на ПЗН во Законот за животна средина (de lege lata)**

Еден од најважните закони со кои се уредува областа на заштитата на животната средина е Законот за животна средина, донесен во 2005 година. Овој Закон ги регулира правата и обврските на државата, на локалната самоуправа и на граѓаните во обезбедувањето услови за заштита и за унапредување на животната средина. Негови цели се зачувување, заштита, обновување и унапредување на заштитата на животната средина, заштита на животот и здравјето на луѓето, заштита на биолошката разновидност, рационално и одржливо користење на природните богатства, како и спроведување мерки за решавање на глобалните еколошки проблеми. Еден од поважните принципи вградени во овој Закон е и постапката за оцена на влијанијата врз животната средина⁴⁵ и постапката за стратешка оцена на влијанијата врз животната средина,⁴⁶ на определени стратегии, планови и програми, преку кои се вклучени мерки и активности за заштита и одржливо користење на природата.⁴⁷ Со ова во Законот за животна средина е транспонирана Директивата за оцена на влијанието врз животната средина на Европската Унија.⁴⁸ Таа ги утврдува условите за спроведување оцени на потенцијалните влијанија врз животната средина за јавни и приватни проекти, за кои е веројатно дека ќе имаат значително влијание врз животната средина. Во согласност со ова, пред да се издаде согласност за отпочнување со одредени видови проекти, во Република Северна Македонија

45 ОВЖС.

46 СОВЖС.

47 Член 76 од Законот за животната средина.

48 Директива за ОВЖС 85/337/ЕЕС, изменета со Директивите 97/11/ЕЕС и 2003/35/ЕС.

мора да се спроведе ОВЖС.⁴⁹ Целта на процесот на ОВЖС е да се предвидат потенцијалните штетни влијанија врз животната средина и да се избегнат или да се намалат таквите штетни влијанија, при балансирањето на еколошките, економските и социјалните цели.⁵⁰

Со вклучување на ПЗН во Законот за животна средина, ќе можат да се елиминираат поголемиот број од постоечките несогласувања, нејасноти, празнини, и нецелосно и непотполно дефинирани прашања. Дали ПЗН алатката ќе биде вклучена во целиот или само во одредени делови од Законот? Во продолжение, ќе ги дадеме сите можни опции во кои делови од Законот за животна средина ќе можеме да ја вклучиме ПЗН алатката, но, исто така, и причините поради кои се вклучува алатката во тој дел од Законот.

9.1.1. Позитивните и негативните страни во Законот за животна средина кои можат да се забележат со вклучувањето на ПЗН алатката

Позитивни страни:

- ▶ Доследната примена на меѓународните акти кои се ратификувани во нашиот Парламент, како и директивите на ЕУ, кои се однесуваат на животната средина и климата, веќе се дел од нашиот правен систем.
- ▶ Бидејќи Законот за животна средина е жива материја, претрпува и понатаму измени и дополнувања, следејќи ги добрите практики и политики од регионот, а и од светот, во однос на животната средина, и во секое време, благовремено сме одговориле на овие новини, односно предизвици.

49 Оценка на влијание врз животната средина.

50 Југослава Дуковска, „Извештај за ризиците од корупција во животната средина во Република Северна Македонија“, Скопје, 2020 година, стр. 10.

Негативни страни:

- ▶ Иако, со одредени пропусти и недостатоци, Законот за животна средина претставува прв системски закон, кој во целина го регулира прашањето на животната средина во нашата држава.
- ▶ Во Законот за животната средина среќаваме законски одредби кои никогаш не се ставени во практика, па затоа, со цел да не се создава конфузија, потребно е или да се стават во функција, односно практика, или тие да се укинат, бидејќи овие законски одредби само би го преоптовариле законот, а, од друга страна, немаат применлив карактер.
- ▶ Низ целиот Закон за животната средина, се употребуваат термини, поими и изрази кои се употребуваат за првпат, а, од друга страна, не се објаснети и прецизирани, посебно во делот на употребени изрази и дефиниции. Со цел да ѝ се даде повеќе објаснувачки карактер на одредбата, а од која ќе зависи и нејзината примена во практика, треба да се прошири списокот на изрази во делот на дефиниции.
- ▶ На Органот на државната управа, надлежен за работите од областа на животната средина, односно министрот, според Законот за животна средина му се даваат премногу дискрециски права, односно дискрециска моќ, и се поставува прашањето дали би можел да ги изврши своите законски обврски благовремено, а кои се однесуваат на активностите кои се поврзани со заштитата и со зачувувањето на животната средина.

- ▶ Освен ова, министерот за животна средина, со толкава моќ на дискрециски права, може да подлежи и на ризици од корупција, односно да се направи антикорупциска проценка на Законот, дали при неговата имплементација се остава простор на корупциско однесување на овластените, односно надлежните лица;
- ▶ Општо генерално употребените изрази, да се допрецизираат и да се дообјаснат, бидејќи оставаат простор за погрешно толкување и избегнување тие норми да се стават во практика. На пример, се регулираат со посебни закони, или, со други мерки и активности.
- ▶ Попрецизно да се дефинираат надлежностите помеѓу одделни органи на управата, бидејќи нецелосното дефинирање на надлежностите може да претставува пречка за имплементација на законската одредба.
- ▶ Во добар дел од законските одредби не се предвидуваат конкретни мерки, казни, санкции, а чии случаи одредбата ја прават непродуктивна, односно случаи од кои зависи имплементацијата на одредбата во практика.
- ▶ Да се предвиди конкретна одговорност на носителите на јавните функции, на надлежните органи во случај кога Законот не се имплементира;

9.2. Инкорпорирање на ПЗН во Законот за климатска акција (*de lege ferenda*)

Парискиот договор бара сите земји да бидат дел од глобалните напори за постигнување на целта за ограничување на глобалното зголемување на температурата за 1,5 до 2 °C. Ова бара да се достигнат глобалните нула нето-емисии на стакленички гасови до средината на 21. век. Како кандидат за членство во ЕУ, Република Северна Македонија е должна да ја транспонира правната рамка на ЕУ во нејзиниот национален правен систем, имено, рамката за клима и енергија во 2030 година и долгорочната стратегија за 2050 година и Европскиот зелен договор. Оваа стратегија го дефинира придонесот на РС Македонија кон глобалните напори, преку патот кон зелен, ниско јаглероден и климатски отпорен развој, заснован на најдобрите достапни информации и во контекст на пристапувањето на земјата во ЕУ. Решавањето на климатските промени бара збир на политики и мерки во широк спектар на сектори на политики, секој со прецизен придонес кон целокупното достигнување на националните климатски обврски. Овој императив за координација важи и за намалување на емисиите на стакленичките гасови и за намалена ранливост на влијанијата на климатските промени и е потребен на национално ниво, но, исто така, и на различни нивоа на администрација, имено на ниво на локалната самоуправа.⁵¹

51 Министерство за животна средина и просторно планирање „ДОЛГОРОЧНА СТРАТЕГИЈА ЗА КЛИМАТСКА АКЦИЈА СО АКЦИСКИ ПЛАН“, стр. 6.

Како кандидат за членство во Европската Унија, РС Македонија е должна да ја транспонира правната рамка на ЕУ во нејзиниот национален правен систем. Иако земјата е мала во однос на населението и има мало влијание врз глобалните емисии на стакленички гасови, Владата ја призна важноста на климатската акција и потребата за воспоставување сеопфатна климатска политика усогласена со законодавството на ЕУ со цел да се овозможи иден одржлив развој во земјата.⁵²

РС Македонија е дел на рамковната конвенција на Обединетите нации за климатски промени (UNFCCC или Конвенција) (Службен весник бр. 61/97), го ратификуваше протоколот од Кјото (Службен весник бр. 49/04) и амандманот Доха (2019 година) и самата се придружи на договорот од Копенхаген (2009 година). РС Македонија го потпиша (2015 година) и го ратификуваше (2017 година) Парискиот договор. Според Парискиот договор, земјата стана дваесет и трета во светот што го достави својот планиран национално утврден придонес за климатски промени (INDC), според решението на Владата бр. 42-17/91, од 28 јули 2015 година. Земјата разви три национални комуникации и три двогодишни ажурирани извештаи за климатски промени, и се смета за земја со обемна национална експертиза за известување кон UNFCCC. Во април 2021 година, земјата го усвои ревидираниот Национално утврден придонес за климатски промени (NDC) и тој е доставен до UNFCCC. Земјата е, исто така, договорна страна на Енергетската заедница, која брзо напредува во спроведувањето на регулативите на ЕУ за управување со енергетиката и со интегрираното планирање на климата и енергетиката. Во јули 2020 година, РС Македонија го финализира својот Национален интегриран план за енергија и клима. Агендата 2030, Парискиот договор и Зелениот договор на ЕУ за климатски промени, бараат трансформациона промена на еко-

52 Министерство за животна средина и просторно планирање „ДОЛГОРОЧНА СТРАТЕГИЈА ЗА КЛИМАТСКА АКЦИЈА СО АКЦИСКИ ПЛАН“, стр. 11.

номијата и општеството кон климатски отпорен и одржлив развој. Тековните институционални капацитети за интеграција на климатските политики во земјата се ниски, и потребни се значителни напори за воспоставување на националниот систем за климатска акција во земјата. Ова не се однесува само на националната правна рамка и институционалните капацитети, туку и на сеопфатните национални услови за климатска акција, на распределбата на јавно и приватно финансирање, и на учеството на јавноста и образованието.⁵³

РС Македонија ја ратификуваше конвенцијата на UNFCCC, на 28 јануари 1998 година и Парискиот договор, на 9 јануари 2018 година. РС Македонија се обврза, според Парискиот договор, во текот на првиот свој придонес (INDC), поднесен на 4 август 2015 година, да ги „намали емисиите на CO₂ од согорување фосилни горива за 30 %, односно за 36 % во однос на повисокото ниво на амбиција, до 2030 година во споредба со вообичаеното сценарио (BAU). „Емисиите на јаглерод диоксид (CO₂) од согорувањето фосилни горива, покриваат скоро 80 % од вкупните емисии на стакленички гасови во земјата со доминантно учество во следните сектори: снабдување со енергија, згради и транспорт. Во ревидираниот придонес (NDC), усвоен во април 2021 година, земјата ја зголеми својата амбиција да ги намали емисиите на стакленички гасови во 2030 година за 51 %, во споредба со нивото во 1990 година, што ќе предизвика намалување на нето-емисиите за 82 % во 2030 година, во споредба со нивото во 1990 година. Понатаму, процесот на интеграција во ЕУ и приближување на националното законодавство со законодавството на ЕУ за климата, го забрза развојот на релевантната законска рамка за климата, што до некаде е транспонирање на законодавството за клима на ЕУ, обезбедувајќи, меѓу другото, правна основа за развој и ажурирање стратегии за ниско јаглероден развој, што

53 Министерство за животна средина и просторно планирање „ДОЛГОРОЧНА СТРАТЕГИЈА ЗА КЛИМАТСКА АКЦИЈА СО АКЦИСКИ ПЛАН“, стр. 12.

вклучува приспособување кон климатските промени, следење, известување за емисиите на стакленички гасови и спроведување на климатските политики и мерки.⁵⁴

Како резултат на гореспоменатото, веќе е во постапка донесувањето посебен законски акт Закон за климатска акција, преку кој ќе одговориме како држава на сите климатски предизвици.

Нацрт-законот за климатска акција обезбедува поволни услови за сеопфатни процеси на координација на политиките и го дефинира правниот механизам за следење на напредокот кон постигнување на националната цел за одржлив развој. Предлог-законот за климатска акција, неговото секундарно законодавство и Стратегијата, треба да се согледаат како пакет-инструменти за овозможување климатска акција во Северна Македонија. Нацрт-законот за климатска акција, кој беше изработен од страна на проектот, го дефинира МЖСПП како водечка институција за координација на активностите поврзани со климата, како и за воспоставување на Националниот систем за инвентаризација и Системот за известување за политиките, мерките и проекциите на Северна Македонија. Покрај тоа, Законот ги идентификува институциите во Северна Македонија, кои мора да доставуваат податоци за активност и други податоци до МЖСПП. Овие институции собираат и чуваат релевантни податоци за активности и други податоци кои се неопходни за утврдување на инвентарите и за подготовка на извештаи. Предлог-законот предвидува воспоставување меѓувладино тело, Национален совет за климатски промени, кој ќе го следи напредокот во спроведувањето на националните стратегии и планови во врска со климатските промени.

54 Министерство за животна средина и просторно планирање „ДОЛГОРОЧНА СТРАТЕГИЈА ЗА КЛИМАТСКА АКЦИЈА СО АКЦИСКИ ПЛАН“, стр. 15-16.

Следењето на климатските активности е блиску поврзано со спроведувањето на Директивата ММР. Нацрт-уредбата за систем за инвентаризација, подготвен од страна на проектот, содржи образец на ЕУ за следење и известување за спроведување на политиките и мерките.⁵⁵

Нацрт-законот за климатска акција предвидува нови обврски за државните органи и за локалните самоуправи, кои дополнително ќе го нагласат слабиот капацитет на институциите во земјава. Законот повеќе се осврнува на намалување на емисиите, а многу помалку на адаптацијата, што е неопходен процес во земја со степен на ранливост како нашата. Освен нови обврски за институциите, со законот се воведува и формирање нови тела со нови функции, како и нова давачка: јаглородна такса, за која се оставени повеќе отворени прашања. Во согласност со нацрт-законот, локалните самоуправи во иднина ќе мораат да ги усогласат сите политики поврзани со енергија и со клима, и да бидат усогласени со Стратегијата за климатска акција и со интегрираниот план за енергија и клима. Ова ќе претставува дополнително оптоварување за локалните самоуправи, но, од друга страна, пак, за првпат ќе имаме интегрирање на планските документи како што се ЛЕАП,⁵⁶ Програмата за енергетска ефикасност и други. Така ќе може да се види која предложена мерка ќе има најголем придонес кон намалување на стакленичките гасови, подобрување на здравјето на луѓето и притоа таа да биде најекономична. Најголем предизвик за имплементација на овој закон ќе бидат институционалните капацитети на МЖСПП, но и на останатите институции и локалните самоуправи кои ќе имаат обврски во спроведување на овој закон.

⁵⁵ id. стр. 94.

⁵⁶ Локален еколошки акциски план.

Меѓутоа, ова е и можност конечно да се работи на подобрување на институционалните капацитети за разбирање на климатската акција, со оглед на тоа дека само во последните три години се носеа политики и стратегии во секторот клима и енергија, кои сега треба да започнат со имплементација.⁵⁷

За оваа цел, би било потребна да се инкорпорира ПЗН и во Законот за климатска акција, со цел негово доследно применување, следење на неговата имплементација, но и следење на ефектите и резултатите, како и поставената цел.

9.2.1. Позитивните и негативните страни во Законот за климатска акција кои можат да се забележат со вклучувањето на ПЗН алатката

Позитивни страни:

- ▶ Објаснувањето во детали и подробности на одредени законски одредби, може да има позитивни ефекти и врз нивната имплементација;
- ▶ Бидејќи Законот за климатска акција (сè уште во фаза на донесување) е жива материја, ќе претрпи и понатаму измени и дополнувања, следејќи ги добрите практики и политики од регионот, а и од светот, во однос на климата, и во секое време, навремено сме подготвени да одговориме на овие новини, односно предизвици;
- ▶ Иако, со одредени пропусти и недостатоци, Законот за климатска претставува прв обид, кој во целина го регулира прашањето на климата во нашата држава.


57 <https://meta.mk/zakonot-za-klimatska-akcija-so-novi-obvrski-za-institucijite-no-i-davachki-za-industrijata/>

Негативни страни:

- ▶ Да се прошири списокот на поими, термини, називи во делот на дефиниции, наместо во самиот текст на законот, бидејќи на ваков начин текстот на Законот се оптоварува, а како резултат на тоа се отвора простор за погрешно толкување или разбирање на одредбите;
- ▶ Користење несоодветна терминологија, може да доведе до опасност за погрешно толкување, а кое воедно претставува пречка за примена на одредбата. Затоа, потребно е преформулирање одредени називи, поими и изрази кои се среќаваат во текстот на законот (публикување, неправилности, мониторинг);
- ▶ Поимите и називите да се користат во целина, а не само едниот дел од користениот поим или назив. Така, на пример, Министерство или министер, без да се даде дополнително објаснување;
- ▶ Со цел, една законска одредба да биде применлива, може директно да упатува на некоја друга одредба од истиот Закон, но не и индиректно, бидејќи може да претставува можна пречка за

нејзината имплементација. Имаме повеќе вакви случаи на индиректно повикување во друга законска одредба;

- ▶ Со цел повеќе практична примена на законската одредба, мораат да се употребуваат адекватни изрази или поими;
- ▶ Со внимателност да се следат случаите во кои се врши повикување одредби од истиот Закон, а кои всушност не постојат;
- ▶ Да се запази на техничките грешки, бидејќи директно можат да влијаат врз применливоста на одредбата. Така, на пример, повторување на редниот број на ставовите, иако имаат поинаква содржина;
- ▶ Да се предвиди конкретна одговорност на носителите на јавните функции, на надлежните органи кога Законот не се имплементира;
- ▶ Да се направи антикорупциска проценка на Законот, дали при неговата имплементација се остава простор на корупциско однесување на овластените, односно надлежните лица.



**Вклучување на
ПЗН како редовна
алатка во нашето
законодавство
(животна средина
и климата)**



Пост-законодавниот надзор е процес преку кој Парламентот ја разгледува и ја оценува ефикасноста и влијанието на Законот, откако тој ќе стапи во практика. Оваа работа обично ја спроведуваат комитети, комисии или тела, кои потоа може да препорачуваат измени и дополнувања на Законот или начинот на кој тој се спроведува.⁵⁸

Бидејќи се работи за алатка на контрола, имплементација, испитување или надзор врз донесените законски акти, со цел подобро и целосно спроведување на ПЗН алатката, мора да се воспостави нов орган, комисија, тело или институција која за единствена цел ќе има следење на имплементацијата на законските акти, или, пак, истата улога би ја одиграла постоечка комисија која се занимава со прашањата на животната средина и климата.

Бидејќи основната цел на ПЗН алатката е следење на имплементацијата на законскиот акт, го опфаќа временскиот период по донесување на законскиот акт, и таа, со цел да се примени во Законот и да го даде својот ефект, мора да биде вклучена во самиот Закон и да биде составен дел од Законот.

58 <https://gpgovernance.net/seven-questions-on-post-legislative-scrutiny/>

ПЗН алатката треба да се вклучи во претпоследниот/последниот дел од Законот, а посебно во делот на преодни и завршни одредби, во кои ќе се објасни начинот и времето на спроведување на алатката, како и комисијата што треба да го спроведе.

Во преодните и завршните одредби од Законот, ќе биде опфатен: периодот кога ќе започне да се имплементира ПЗН алатката за конкретниот Закон, а кој не може да е пократок од 3 години, ниту подолг од 5 години, по донесувањето на законскиот акт, како и комисијата која е надлежна за спроведување на оваа алатка.

Телото, односно органот кој е надлежен за спроведување на ПЗН алатката е Комисијата за спроведување на ПЗН алатката, односно **Комисија за транспорт, дигитална трансформација, животна средина и просторно планирање**, која се составува 3 месеци по изборот на новиот Парламент, односно се составува на сличен начин како се составуваат и другите комисии по изборот на новиот Парламент, со мандат колку што трае мандатот на новиот состав на Парламентот.

Како модалитет на ПЗН би го предложил „независен“, бидејќи е пофункционален, а извештаите на ПЗН се поддржани со формални процедури, обезбедувајќи дебата/гласање на извештајот, со што се дава максимален публицитет. Оттука, оваа категорија, ПЗН е целосно транспарентен, извештаите на ПЗН се објавуваат онлајн и на тој начин се достапни за јавноста.

10.1. Улога и функција на Собраниската комисија за спроведување на ПЗН алатката

Собранието основа постојани и повремени работни тела. Работните тела разгледуваат предлози на закони, други акти што ги донесува Собранието, како и други прашања од надлежност на Собранието и вршат други работи.⁵⁹ Постојаните работни тела се основаат со одлука на Собранието.⁶⁰

Во моментот, во рамките на Собранието функционираат 24 работни тела, и тоа: Комисија за еднакви можности на жените и мажите; Комисија за надзор над спроведување на мерките за следење на комуникациите; Комисија за прашања на изборите и именувањата; Комисија за деловнички и мандатно-имунитетни прашања; Комисија за надзор над работата на Агенцијата за национална безбедност и на Агенцијата за разузнавање; Комисија за европски прашања; Комисија за финансирање и буџет; Комисија за економски прашања, труд и енергетска политика; Комисија на Собранието на Република Северна Македонија за следење на соодветната и правичната застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници; Комисија за земјоделство, шумарство и водостопанство; Комитет за односи меѓу заедниците; **Комисија за транспорт, дигитална трансформација, животна средина и просторно планирање**; Комисија за социјална политика, демографија и млади; Постојана анкетна комисија за заштита на слободите и правата на граѓанинот; Комисија за култура и туризам; Верификациска комисија; Комисија за локална самоуправа; Комисија за здравство; Комисија за надворешна

59 Чл. 123, ст. 1 и 2, од ДЕЛОВНИКОТ НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА, Службен весник на РСМ бр. 248, од 24.11.2023 година.

60 Чл. 124, ст. 1, од ДЕЛОВНИКОТ НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА, Службен весник на РСМ бр. 248, од 24.11.2023 година.

политика и надворешна трговија; Комисија за образование, наука и спорт; Комисија за уставни прашања; Законодавно правна комисија; Комисија за одбрана и безбедност; Комисија за политички систем и односи меѓу заедниците.⁶¹

Додавањето нова надлежност на Собраниската комисија за спроведување на ПЗН алатката, не наметнува измени ниту во Деловникот на Собранието, а ниту во делот на работата на собраниските тела. Така, надлежноста на спроведување на ПЗН алатка паѓа на Комисијата за транспорт, дигитална трансформација, животна средина и просторно планирање.

Со вклучувањето на ПЗН алатката во Законот за животна средина и во Законот за климатска акција, Комисијата за транспорт, дигитална трансформација, животна средина и просторно планирање, за задача ќе има следење на имплементацијата на законскиот акт, а за чие следење на крај подготвува извештај, во кој се содржани ставот на работното тело со образложение, онака како што и предвидува Деловникот на Собранието. Во извештајот се внесуваат и сите изнесени и издвоени мислења и предлози по прашањето што било разгледувано на седницата на работното тело,⁶² а во конкретниот слушај прашањата за животната средина и климата.

Следејќи го начинот, но и добрите практики во однос на функционирање на ПЗН алатката во регионот, а и пошироко низ светот, ПЗН алатката опфаќа 3 фази, а во рамките на овие фази се предвидени да се преземат 11 чекори.

61 <https://www.sobranie.mk/rabotnietela-komisii.nspix>

62 Чл. 135, ст. 5, од ДЕЛОВНИКОТ НА СОБРАНИЕТО НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА, Службен весник на РСМ бр. 248, од 24.11.2023 година.

Првата фаза е позната како **фаза на планирање**, и опфаќа вкупно 4 чекори, и тоа: **дефинирање цели и опсег, план за собирање податоци, план за консултации, и преглед на агенциите за спроведување и спроведување на законодавството**.

Во **првиот чекор: избор на законодавството и дефинирање на опсегот на ПЗН**, се преземат следните активности: каде се фокусира надзорот, во целиот Закон, во одредени одредби или во неколку закони, како и прашањата на ПЗН. Значи, ПЗН не може да направи сè, но важно е да има јасен фокус. Кога се планира ПЗН, од голема важност е да се договорот условите за работа, кои го одразуваат договорот на Комисијата за делокруг на работата.⁶³ Во конкретниот случај, имаме јасен фокус и прашањата на ПЗН се однесуваат на Законот за животна средина и на Законот за климатска акција, и тоа како законски акти во целина, а не само одредени законски одредби, или вклучување повеќе законски акти.

Вториот чекор е посветен на **анализата на документацијата и планот за собирање податоци**, и ги опфаќа следните активности: идентификување на клучните прашања, идентификување на достапните податоци, идентификување на податоците што недостасуваат, и планот за собирање податоци. Со цел да се идентификуваат сите овие параметри, и на крај да се подготви план за собирање на податоците, овие податоци, односно информации, можат да се земат од: извештај од институциите за човековите слободи и права; истражување на мислењето на јавноста; академско истражување; статистички анализи; извештаи од државниот завод за статистика; извештаи од јавниот сектор; извештаи од меѓународните организации; извештаи

63 Dr. Maria Mousmouti, Franklin De Vrieze “How to organize and conduct Post-Legislative Scrutiny - Advanced course on post-legislative scrutiny in the context of the climate and environmental emergency Second module”, 6 September 2024, p. 11 and 16.

од вести; извештаи од локалната самоуправа; информации од министерствата; извештај до телото за следење на договорот; извештај на Државниот завод за ревизија.⁶⁴ Во конкретниот случај, имаме идентификување на клучните прашања, а тоа е зошто во нашата држава се забележува толкаво ниво на загаденост, понекогаш меѓу првите во светот, а понекогаш први во Европа, иако имаме посебен Закон којшто го регулира прашањето на животната средина, но колку се имплементира во практика; дали сме целосно климатска неутрална држава или не, иако сме меѓу потписниците на Договорот од Париз, сепак, сè уште немаме конкретен законски акт со кој ја регулираме материјата на климата (Законот за климатска акција е во фаза на донесување). Имаме доста идентификувано податоци кои ни се достапни за загадувањето на животната средина, посебно на загадувањето на воздухот, но, исто така, идентификуваме податоци кои ни недостасуваат, а се однесуваат на климата, поради фактот што сè уште ја немаме регулирано оваа материја со конкретен закон. Со цел имплементација на ПЗН алатката, сите податоци можеме да ги собереме од извештаи и истражувања на институции кои се занимаваат со прашањата на животната средина и климата во нашата земја.

Третиот чекор: клучни чинители и планот за консултации, опфаќа: идентификување на клучните засегнати страни; идентификување на најдобрите средства за нивно постигнување; и хоризонтална експертиза. Клучните засегнати страни и планот за консултации можат да се идентификуваат само преку организирање неколку теста, и тоа: кој е директно засегнат; кој е индиректно засегнат; кој е потенцијално засегнат; чија помош е потребна за функционирање; кој мисли дека знае за темата;

64 Dr. Maria Mousmouti, Franklin De Vrieze "How to organize and conduct Post-Legislative Scrutiny - Advanced course on post-legislative scrutiny in the context of the climate and environmental emergency Second module", 6 September 2024, p. 16 and 19.

кој ќе покаже интерес за темата.⁶⁵ Преку третиот чекор, ние можеме да ги идентификуваме нашите засегнати страни, било тие да се директно засегнати со алатката, индиректно засегнати или, пак, се потенцијални засегнати страни. Бидејќи веќе ние имаме јасен фокус на ПЗН алатката, а тоа е целосниот текст на Законот за животна средина и на Законот за климатска акција, значи имаме следење на имплементацијата на горенаведените закони. Затоа, како засегнати страни во конкретниот случај, ни се појавуваат сите институции кои се директно поврзани со обврската да ја заштитат животната средина, и тоа државните, невладините, или, пак, граѓаните. Уставната норма, чл. 43, е јасна, се однесува на сите нас, сите ние сме должни да ја заштитиме и да ја унапредиме животната средина. Освен делот на животната средина, во фокусот на ПЗН алатката е и климата, а посебно ова прашање ќе се реши со усвојување на Законот за климатска акција. Со усвојувањето на овој Закон, всушност ние ќе треба и директно да дадеме придонес во намалување на стакленичките гасови, и да придонесуваме во намалување на глобалната температура.

Четвртиот чекор: преглед на агенциите за спроведување и спроведеното законодавство, опфаќа два елемента: агенциите за спроведување и преглед на спроведеното законодавство. Во четвртата фаза се прави категоризација на агенциите за спроведување: суд или друга агенција за решавање спорови; министерство, независна владина агенција и општина; јавна корпорација; приватно претпријатие или непрофитен завод за статистика.⁶⁶ Четвртиот чекор се однесува на органот, на чија надлежност спаѓа спроведувањето на ПЗН алатката, а во кон-

65 Dr. Maria Mousmouti, Franklin De Vrieze "How to organize and conduct Post-Legislative Scrutiny - Advanced course on post-legislative scrutiny in the context of the climate and environmental emergency Second module", 6 September 2024, p. 16 and 20.

66 Ид, p. 16 and 21.

кретниот случај, како таков е Комисија за транспорт, дигитална трансформација, животна средина и просторно планирање, како и на законодавството во кое се вклучува ПЗН алатката, а тоа законодавството кое се однесува на животната средина (Законот за животна средина) и на климата (Законот за климатска кација).

Втората фаза го опфаќа **имплементацијата на ПЗН**. Оваа имплементација поминува низ **петтиот чекор: спроведување консултации и вклучување на јавноста; низ шестиот чекор: анализирање на наодите на ПЗН; и седмиот чекор: нацрт-извештај за ПЗН**.⁶⁷

Во **петтиот чекор** од втората фаза се преземаат низа активности, во кои се спроведуваат консултации, посебно со оние кои се занимаваат со прашањето на животната средина и климата, а, пред сè, со: стручната јавност, академската дејност, НВО, но, исто така, вклучена е целокупната јавност која е заинтересирана да придонесе во заштитата на животната средина. Така, и при донесувањето на Законот за животна средина и на Законот за климатска акција (во фаза на донесување), се вклучени засегнатите страни, а посебен интерес ќе покажат при следење на имплементацијата на гореспоменатите закони, односно по вклучувањето на ПЗН алатката во овие два закони. По извршените консултации, ПЗН поминува низ **шестиот чекор**, а тоа е анализирање на наодите на ПЗН, односно се анализира сето она што е забележано како дефект при имплементација на законските акти, и зошто не се дадени посакуваните ефекти. Меѓу другото, во шестиот чекор се врши систематизирање на податоците, како и обработување и анализирање на податоците. На крај од оваа фаза, **седмиот чекор**, се **подготвува нацрт-извештај за ПЗН**, преку кој се поставуваат првичните прашања,

67 Dr. Maria Mousmouti, Franklin De Vrieze "How to organize and conduct Post-Legislative Scrutiny - Advanced course on post-legislative scrutiny in the context of the climate and environmental emergency Second module", 6 September 2024, p. 22.

и се даваат конкретните препораки. Така, Извештајот за ПЗН доаѓа заедно со наодите и препораките, и обезбедува: дали законодавството ги постигнало посакуваните резултати?; дали се направени повеќе или помалку трошоци од предвидените?; дали постигнатите придобивки ги надминуваат трошоците?; кои фактори го попречувале постигнувањето резултати?; дали се забележуваат надворешни промени, на пример, економска средина, политички приоритети, општествени услови?; дали имплементацијата била оптимална, може ли да се подобри?; кои беа планираните или непланираните влијанија?; и, на крај, што треба да се направи? Вака покренатите прашања, и подготвувањето на нацрт-извештајот за ПЗН, можат да ни дадат реална слика за степенот на имплементацијата на законските акти, кои се предмет на ПЗН, а тоа се Законот за животна средина и Законот за климатска акција. Во нацрт-извештајот може да се забележат сите ефекти, односно недостатоци на самата имплементација на законските акти. Така, на пример, во Законот за животна средина, во **чл. 49, се предвидуваат Признанија и награди за достигнувања во областа на заштитата и унапредувањето на животната средина**. Овие признанија и награди служат за мотив, одредени фактори, чинители во општеството да придонесуваат уште повеќе во заштитата на животната средина, но, за жал, оваа законска одредба досега не била почитувана, односно не е ставена во практика. Досега никогаш не бил објавен конкурс за доделување награди и признанија. Затоа, надлежниот орган, или да ја стави во функција оваа одредба, или, пак, таа да ја укине.

Последната фаза со која се заокружува ПЗН алатката, е **третата фаза: фазата на следење**, и опфаќа вкупно **4 чекори: 8-ми чекор: споделување на ПЗН извештајот пошироко; 9-ти чекор: барање одговор од владата; 10-ти чекор: подготвување план за следење; и 11-ти чекор: проценка на резултатите и процесот на ПЗН.**⁶⁸

Осмиот чекор од третата фаза опфаќа повеќе активности, и тоа: публицитет, организирање дебати и дискусии во комисиите или на пленарна седница, информирање на медиумите, користење на социјалните медиуми, и споделување на извештајот до сведоците и сите оние кои придонеле за ПЗН. Целта на активностите кои се преземат во 8. чекор е како на ПЗН извештајот да му се даде што повеќе публицитет, дали преку организирање дебати и дискусии, преку медиумите, социјалните мрежи, но и преку споделување на извештајот до оние кои биле дел од целокупниот процес, до оние кои директно или индиректно придонеле за ПЗН. Во **9-тиот чекор од третата фаза: барање одговор од Владата**, се преземаат следните активности: иницирање дебата на пленарна седница, покана до министерот да одговори на препораките, и повикување на министерот да се вклучи во акција. Штом веќе ПЗН извештајот е објавен, би било правилно да се очекува одговор од страна на Владата. Владината дебата околу ПЗН извештајот на пленарна седница е добар начин да биде вклучена во наодите на ПЗН. Се препорачува Владата да даде одговор во писмена форма и тој да биде објавен. На крај, Владата треба да одговори на сите препораки од ПЗН извештајот и да ги конкретизира обврските.

68 Dr. Maria Mousmouti, Franklin De Vrieze "How to organize and conduct Post-Legislative Scrutiny - Advanced course on post-legislative scrutiny in the context of the climate and environmental emergency Second module", 6 September 2024, p. 24.

Следниот чекор е подготвување план за следење, кој опфаќа: план за следење акции и овие акции да бидат дел од работниот план на комисијата. Во овој чекор се преземаат низа активности, и основен начин е Парламентот да треба да се осигури дека се почитуваат обврските; бара одговорност од Владата; и да направи разлика во однос на спроведувањето и влијанието на Законот. Целиот процес на ПЗН завршува со 11-тиот чекор од третата фаза: проценка на резултатите и

процесот на ПЗН, и ги опфаќа следните активности: проценка на поединечно ПЗН по неговото завршување, проценка на ПЗН практиката на ниво на комисијата, и проценка на ПЗН практиката на ниво на Парламентот. Со завршување на третата фаза и предвидените чекори како составен нејзин дел, се заокружува целиот процес на ПЗН. Во оваа фаза се проценува ефектот, односно резултатите од имплементацијата на ПЗН.






Заклучок

Добра планираната и добра изведената ПЗН алатка, може да обезбеди дека законите не се само донесени, туку и дека се ефикасно имплементирани. ПЗН алатката може да помогне во зајакнувањето на претставничките и надзорните функции на Парламентот. Тоа ќе ја поткрепи критичната улога што Парламентот може да ја игра во животот на граѓаните со обезбедување механизми за засегнатите, граѓаните, групите на граѓанското општество и бизнисот, кои ќе ги пренесуваат своите ставови во парламентарна процедура.

Овој документ прикажува анализа, односно извештај за оценка на ефикасноста на имплементација на ПЗН алатката во Законот за животната средина (*de lege lata*), како и на Законот за климатска акција (*de lege ferenda*), признавајќи дека имплементацијата на ПЗН алатката игра витална улога во справувањето со еколошките и климатските предизвици и спроведувањето на правната заштита. Пристапот со мешани методи е структуриран за да обезбеди сеопфатна слика за трендовите во имплементацијата на ПЗН алатката за животната средина и климата, откривајќи не само тоа што како институциите ги спроведуваат, односно се имплементираат законите, туку и како тие влијаат врз општествените промени.

Со оглед на тоа што ПЗН се смета за дел од надзорната функција што парламентите ја вршат во однос на извршната власт, ПЗН може да се структурира како парламентарна должност со одредена цел за поддршка на работата на Парламентот во процената на влијанието и ex post евалуацијата.

Затоа, овој документ има цел да ја расветли комплексноста околу инкорпорирањето на ПЗН алатката во заштитата на животната средина и климата.

An aerial photograph of a dense, lush green forest. The image is overlaid with a large, semi-transparent blue graphic that resembles a stylized letter 'R' or a similar shape. The text 'Користена литература' is printed in white on the lower part of this blue graphic. The sky above the forest is filled with soft, white clouds.

**Користена
литература**



Richard Kelly Michael Everett, Parliament and Constitution Centre SN/PC/05232
“Post-Legislative Scrutiny”, May 2013.

Franklin De Vrieze and Maria Mousmouti “Parliamentary innovation through
post-legislative scrutiny Manual for parliaments”, Westminster Foundation
for Democracy UK, July 2023.

Franklin De Vrieze and Victoria Hasson “POST-LEGISLATIVE SCRUTINY -
Comparative study of practices of Post-Legislative Scrutiny in selected
parliaments and the rationale for its place in democracy assistance”,
London 2017.

Franklin De Vrieze “Post-Legislative Scrutiny in Europe” – How the oversight on
implementation of legislation by parliaments in Europe is getting stronger,
London, 2020.

Dr. Maria Mousmouti, Franklin De Vrieze “How to organize and conduct Post-
Legislative Scrutiny - Advanced course on post-legislative scrutiny in the
context of the climate and environmental emergency Second module”, 6
September 2024.

World Bank Institute, Legislatures and Oversight Edited by Riccardo Pelizzo
and Rick Stapenhurst, 2004, 58 pages. Stock No. 37236.

Југослава Дуковска, „Извештај за ризиците од корупција во животната
средина во Република Северна Македонија“, Скопје, 2020 година.

Директива за ОВЖС 85/337/ЕЕС, изменета со Директивите 97/11/ЕЕС и
2003/35/ЕС.

Министерство за животна средина и просторно планирање „ДОЛГОРОЧ-
НА СТРАТЕГИЈА ЗА КЛИМАТСКА АКЦИЈА СО АКЦИСКИ ПЛАН“.

Институт за демократија „Социетас Цивилис“ Скопје, Центар за економски
анализи, „Проценка на влијанието на регулативата во сенка - извештај
за пвр за Законот за државен инспекторат за употреба на јазиците, со
фокус на процесот на консултации“, Скопје, декември 2019 година.

Деловник на Собранието на Република Северна Македонија, Службен
весник на РСМ бр. 248, од 24.11.2023 година.

Закон за животна средина, Службен весник на РМ бр. 53, од 5 јули 2005
година.

НАЦРТ-ТЕКСТ НА ПРЕДЛОГ НА ЗАКОН ЗА КЛИМАТСКА АКЦИЈА.

<https://epd.eu/news-publications/expert-insight-why-post-legislative-scrutiny-may-be-considered-a-public-good/>

<https://gpgovernance.net/wp-content/uploads/2021/02/Guide-to-Parliaments.-Paper-8-Post-Leg-Scrutiny1.pdf>

<https://ials.sas.ac.uk/ials-blog/browse-past-posts/effective-legislation-and-post-legislative-scrutiny>

<https://gpgovernance.net/seven-questions-on-post-legislative-scrutiny/>

<https://agora-parl.org/blog/global-community-practice-post-legislative-scrutiny>

<https://www.wfd.org/accountability-and-transparency/post-legislative-scrutiny>

<https://meta.mk/zakonot-za-klimatska-akcija-so-novi-obvrski-za-instituciite-no-i-davachki-za-industrijata/>

<https://www.wfd.org/what-we-do/resources/supporting-western-balkans-parliaments-conducting-post-legislative-scrutiny>

<https://www.sobranie.mk/rabotni-tela-komisii.nspix>





Прилози

1. Вклучувањето на ПЗН алатката во Законот за животна средина ги -наметнува следните измени и дополнувања:

Во **чл. 1 со наслов: предмет на уредување, а посебно ставовите 2 и 3**, во кои се врши упатување за **применување на Законот за општата управна постапка и Законот за инспекцискиот надзор**, да се допрецизираат одредбите, со цел да не се остави простор на погрешно толкување при примената или погрешната примена на гореспоменатите закони.

Во **чл. 2 со наслов: примена на законот, во ст. 1**, да се допрецизира последниот дел од овој став, **а посебно се применуваат и одредбите на законите за одделни медиуми и области на животната средина (во натамошниот текст: посебни закони)**, со цел за избегнување примена на погрешен закон, да се прецизира кои точно закони треба да се применуваат за одделни медиуми и области во животната средина, односно кои се тие посебни закони.

Чл. 6 со наслов: начело на висок степен на заштита, почнува со зборот **секој**. Поради можна погрешна интерпретација, би било подобно да се дообјасни, на пример, **секое физичко или правно лице...**

Во истиот член, значи **чл. 6**, исто така, среќаваме **висок степен на заштита**. Законите за да го дадат својот ефект при имплементацијата, мора како прво од секого да бидат сфатени потполно, а од кои ќе се бара и одговорност поради непочитување на истата одредба. Висок степен на заштита не наоѓаме во делот на објаснување на изразите, односно дефинициите. Кој степен на заштита е висок? Со цел да немаме забуна, односно конфузија при сфаќањето и имплементирањето на одредбата, таа треба да се дообјасни, а посебно делот на одредбата.

Во **чл. 8: начело на одржлив развој**, во последниот дел од одредбата се користи **рационалното и одржливото користење на природните богатства**. Прашањето е што подразбираме под рационалното и одржливото користење на природните богатства? За ова не е дадено објаснување ниту во делот на употребените изрази и дефиниции. Да се дообјасни одредбата во последниот дел со цел да биде попрактична при имплементацијата.

Во **чл. 9: загадувачот плаќа, се употребува поимот правичен надомест**. Што се подразбира под правичен надомест? Овој поим не е дообјаснат ниту во делот на употребените изрази и дефиниции.

Во чл. 13: начело на претпазливост, се употребува поимот **научен доказ**. Научниот доказ е широк поим, затоа, со цел да не се разбере погрешно, би било поцелисходно да се дообјасни во делот на употребените изрази и дефиниции.

Во чл. 19: заштитна клаузула, се користи и **имаат право и обврска да преземаат мерки и активности**. Вака поставениот дел од одредбата може да се земе со несериозност од надлежните органи на кои се упатува одредбата. Затоа, со цел да не се злоупотреби вака поставената одредба, а која се однесува и на надлежностите на надлежните органи, значи да се преземат мерки и активности, звучи генерално и општо, без некое прецизирање. Одредбата за да го даде својот ефект при примената, да упатува на друга законска одредба преку која се дава дообјаснување, како што е, на пример, во конкретниот случај со чл. 20.

Во чл. 21: забрана на производството, прометот и употребата на одделни производи, полупроизводи, сировини, супстанции и вршењето одделни активности и услуги заради заштита на животната средина, на крајот од одредбата се користи поимот **пропишани стандарди**. Кои стандарди? Со цел за целосно разбирање на одредбата, би било поволно да се изврши упатување во некоја друга одредба од истиот или од друг закон, а со цел да се сфати што се подразбира под пропишани стандарди.

Во чл. 22-а: постапување со супстанции кои ја осиромашуваат озонската обвивка, во ст. 1 и 2, се употребува поимот супстанции кои ја осиромашуваат озонската обвивка, а кои се тие супстанции ги пропишува надлежниот министер. Нецелосно дообјаснета одредба. Се остава простор на погрешно толкување и погрешна примена.

Во чл. 22-г, ст. 6, се споменува 80 %. Овој дел од одредбата при примената може да биде злоупотребена. Затоа, за да се избегнуваат овие непосакувани ситуации, во кои кандидатите, можеби и намерни, нема да присуствуваат во обуката, но немаат да надминат 80 %, отсуство кое не се докажува со ништо. Иако, можат да се појавуваат вакви ситуации, поради субјективни и објективни причини, но барем да се оправдуваат од страна на кандидатите со соодветна документација (при болест, негова или на блиско лице, смрт, итн.).

Во чл. 22-е, ст. 2, т. 2, три претставници и нивни заменици, е општа генерална, и остава простор од празнина и нејаснотија, и би било посоодветно да се допрецизира. На пример, овие лица како дел од комисијата, да ги избере интеруниверзитетската конференција од редот на факултетите на соодветната област, и кои ги исполнуваат и другите услови.

Чл. 22-з: стручниот испит се спроведува најмалку еднаш годишно. Со цел за поефикасно функционирање на комисијата, но и на кандидатите за да се обезбедат со лиценца, да им се даде можност повеќе од еднаш годишно.

Чл. 22-с, ст. 2, да се допрецизира кои докази треба да се поднесуваат, односно во кој дел од истиот закон можат тие да се сретнат, бидејќи во оваа законска одредба не се дава некое дообјаснување.

Во чл. 22-љ: да се допрецизира одредбата, а посебно во делот на настанати оправдани причини поради кои кандидатот не може да го продолжи полагањето на испитот (болест, породилно отсуство и слично), со цел да не се прави погрешно толкување на одредбата, би било посоодветно на истата одредба да ѝ се даде пошироко објаснување, а посебно по **и слично**, и истите пречки да можат да се оправдуваат со соодветна документација.

Чл. 22-ќ, ст. 2: со цел оваа одредба биде повеќе практична, и поради фактот што еднаш годишно се организира одржувањето на испитот, попрактично би било барем доколку трипати не го положил испитот, тогаш е должен повторно да посетува обука. Значи, на одредбата да ѝ се даде пошироко толкување, а со цел повеќе практичка примена.

Чл. 30: доброволно договарање, користењето на овој поим и во практиката, остава простор на погрешно толкување на истата одредба. Бидејќи, кога станува збор за степенот на заштитата на животната средина, не треба да се остава простор тоа доброволно меѓу страните тоа да биде решено, туку да има императивен карактер за секоја страна.

Во чл. 32: мониторинг, постои можност набројувањето да се прошири, а со цел на одредбата да ѝ се даде поширока и посигурна примена.

Чл. 37: методологија, во делот на тоа дека мониторингот на одделни медиуми се врши според методологија пропишана со посебни закони, и овој дел од одредбата дава генерална слика и непрецизност при самата нејзина примена. Се поставува прашањето кои посебни закони? Нема никакво објаснување и образложение. Одредбата треба да се допрецизира.

Член 38, ст. 1: овластени научни и стручни организации, мониторинг можат да вршат акредитирани институции чии услови се определуваат со посебен закон. Овој начин на регулирање на акредитацијата остава широк простор, но и можност за погрешно толкување на истата одредба, и можност да не се имплементира. Одредбата треба да се допрецизира и да се дообјасни. Со кој посебен закон? Инаку, постои посебен Закон за акредитација.

Во **чл. 42** е употребен називот: **катастар за животната средина.** Честопати, кога ќе се спомене катастар се мисли на катастарот на недвижности. За таа цел, оваа законска одредба да нема конфузен карактер, би било посоодветно овој назив да се дообјасни и да се допрецизира и во делот на употребени изрази и дефиниции.

Чл. 49: признанија и награди, доколку би се имплементирала оваа законска одредба, можеби би имала влијание и врз целокупната состојба на животната средина. Но, за жал, оваа законска одредба не се почитува, односно не е ставена во практика, и затоа не гледаме причина зошто би постоела една законска одредба која не се практикува. Досега никогаш не бил објавен конкурс за доделување награди и признанија. Така, надлежниот орган, или да ја стави во функција оваа одредба, или, пак, да ја укине. Значи, имаме неприменлива одредба.

VIII ПРИСТАП ДО ИНФОРМАЦИИТЕ КОИ СЕ ОДНЕСУВААТ НА ЖИВОТНАТА СРЕДИНА, член 51: пристап до информации, овој дел од Законот во целост мора да биде во согласност со **Архуската конвенција**, кој ние како држава ја имаме ратификувано, и како таква, веќе мора да се имплементира во целост во нашиот правен систем, бидејќи меѓународните акти имаат задолжителен карактер. Нашата практика за овој дел го покажува спротивното. Граѓаните, но и сите други заинтересирани страни, немаат доволно информации во врска со состојбата на животната средина, поради фактот што, освен што нема политичка волја истото прашање да биде достапно за целата јавност, исто така, нема и доволни капацитети, технолошки, а со цел да се следи целокупната состојба на животната средина во нашата земја.

Чл. 63, ст. 1, т. 7, да се допрецизира, бидејќи се остава впечаток на погрешно толкување и постои опасност да не се имплементира истата законска одредба. Бидејќи, други мерки и активности од значење за заштита и унапредување на животната средина, можат да бидат секакви мерки и активности, од поголем или од помал размер.

Во чл. 66: исклучоци, да се прошири набројувањето и со други случаи на исклучоци, а кои можат да се случуваат. Со ова се елиминира секоја пречка за примена на законската одредба. На пример, да се вбројуваат и **случаите на природни непогоди и катастрофи, кои не трпат прогласување воена или вонредна состојба**. Со цел повеќе практична примена на законската одредба, таа треба да се дополни, и за да не најдеме на случаи кои не се предвидени со истата одредба, а би претставувале пречка за имплементација.

Во член 75: следење на ефектите од спроведувањето на планските документи, не се предвидуваат конкретни мерки, одговорност, но и казни при евентуални штетни или негативни ефекти од спроведувањето на планскиот документ. Одредбата може да дојде до израз да се имплементира во конкретниот случај, само со предвидување конкретни мерки, било да се и конкретни казни и санкции. Вака поставената законска одредба е неприменлива.

Чл. 85-а, ст. 1, т. 3, да се допрецизира видот, односно профилот на образование, бидејќи вака поставената одредба остава простор погрешно да се толкува, и да доведе до можен ризик таа да не се имплементира.

Во **чл. 106, ст. 1, т. 2**, со одредбата не е дефинирана во целост целта која се сака да се постигне, бидејќи имаме користење општа генерална фраза, која вели со овој и со друг закон и прописи донесени врз основа на нив. Имаме речиси нејасна одредба, која претставува пречка за нејзина имплементација. Да се допрецизира одредбата.

Во чл. 108, ст. 6, не се дава можност на странката за спроведување постапка пред судските инстанции (управен суд), туку само до Државна комисија за одлучување во управна постапка и постапка од работен однос во втор степен. Вака поставената законска одредба дава можност за погрешно толкување, затоа одредбата треба да се дообјасни и допрецизира.

Законската одредба во **член 115: измена на А-интегрираната еколошка дозвола по службена должност**, да се преформулира и да се дообјасни, бидејќи министерот кој раководи со органот со државната управа, надлежен за работите од областа на животната средина, ова доста моќно дискрециско одлучување може да го искористи и да го злоупотреби. Затоа, посоодветно би било во однос на оваа прашање, оваа постапка да се регулира под строги и доверливи процедури и правила.

Чл. 117, ст. 2, оваа одредба е нејасна и нецелосна, и како таква остава простор на неприменливост, бидејќи не дава никаква упатувачка можност, туку само дека министерот кој раководи со органот на државната управа, надлежен за работите од областа на животната средина, ги пропишува начинот и постапката за изменување на А-интегрираната еколошка дозвола. Начинот и постапката се широки и генерални.

Сличен случај имаме и со **чл. 118, ст. 2**.

Во **чл. 118, ст. 4**, не се предвидува постапка пред судски инстанции, а со ова предвидување на странката, би се дала шанса за заштита на своето право, од евентуална злоупотреба, или, пак, при можни пропусти во текот на постапката, да може таа да се поправи пред судските инстанции.

Сличен случај имаме и со **чл. 118, ст. 7**, не се предвидува постапка пред судските инстанции.

Сличен случај имаме и со **чл. 119, ст. 3**, не се предвидува постапка пред судските инстанции.

Чл. 122, ст. 3, која одредба дава простор за неприменливост, бидејќи е нејасна, поради фактор што како министерот кој раководи со органот на државната управа, надлежен за работите од областа на животната средина, поблиску ја пропишува постапката за издавање, измена, целосен или делумен пренос на Б-интегрираната еколошка дозвола, условите за престанок на активноста и условите за одземање и престанок на дозволата.

Со **чл. 126, ст. 2 и 3**, не се предвидува постапка пред судските инстанции.

Со **чл. 127, ст. 3**, не се предвидува постапка пред судските инстанции.

Во чл. 130, поимот: генерална еколошка ревизија не е објаснет ниту во користени изрази и дефиниции. За доследна примена на одредба, поцелисходно би било да се објасни употребениот поим.

Чл. 138, ст. 1: ок за реализација, има конфузен карактер, затоа, со цел целосна имплементација на оваа законска одредба, би било посоодветно, годината која се споменува да се избрише, бидејќи остава простор за неприменлива одредба. Имплементацијата на оваа одредба, тесно е поврзана и со другите одредби од истиот член, но и на другите делови од законот.

И во чл. 139, имаме исти случаи, се користат години кои се веќе одамна поминати, 2014 и 2019 година. Вака поставената одредба остава простор одредбата да не се имплементира.

Чл. 143: финансиска гаранција и пенали за неисполнување на обврските, е општ генерален и непрецизен, остава простор за неприменливост. Затоа, да се објасни, а посебно обврските да се дефинираат во конкретност, значи кои се тие обврски што ги препуштил да ги исполни операторот.

Во **чл. 144, ст. 9**, не се дава можност на второстепеност на одлуката. Одлуката на комисијата е конечна и задолжителна. Вака поставената одредба, би можела влијае врз нејзината применливост, бидејќи таа е во спротивност со поставените начела.

Во чл. 152, ст. 6, не се предвидува постапка пред судските инстанции.

Во чл. 157, ст. 13, не се предвидува постапка пред судските инстанции.

Чл. 161, ст. 1, т. 7, треба да се допрецизира одредбата, бидејќи вака поставената одредба остава простор за неприменливост, бидејќи не е целосна дообјаснета, а посебно во делот и во **друг закон**.

Чл. 162, ст. 2, т. 1, 2 и 3, оваа одредба од законот не може да биде основа за финансирање на активностите во областа на животната средина, бидејќи не може да претставува основа за финансирање со антиципативна одредба. Се поставува прашањето што доколку овие извори на финансирање не се реализираат. Затоа, мислиме дека одредбата треба да се допрецизира и да се појасни поопширно.

Во **чл. 167, ст. 4**, не се предвидува постапка пред судските инстанции.

Чл. 175: начин на доделување средства, ст. 1 и 2, да се дефинира начинот на доделување средства, односно да се дефинира надлежноста помеѓу органот на државната управа надлежен за работите од областа на животната

средина и Владата на РСМ. Точно да се прецизира надлежност за начинот на доделување на средствата, бидејќи вака поставената одредба има збунувачки и конфузен карактер. Затоа има потреба од нејзино допрецизирање.

Чл. 186, ст. 4, да се дефинира подетално надлежноста меѓу министерот кој раководи со органот на државна управа, надлежен за работите од областа на животната средина, и министерот кој раководи со органот на државната управа, надлежен за работите од областа на локалната самоуправа. Вака поставената одредба е нецелосна и претставува пречка при имплементација.

Слична ситуација имаме и со **чл. 187, ст. 5**, и според одредбата станува збор за поделени надлежности помеѓу повеќе органи на управата. Затоа, попрактично е да се допрецизира одредбата, така што ќе се дефинира подетално надлежноста помеѓу органите на управата, во спротивно би претставувала пречка за имплементација на одредбата.

Во **чл. 209-а, ст. 3**, се употребуваат изразите **направени со дејства и/или несторување**, кои можат да претставуваат пречка за имплементација, поради фактот што се користи несоодветен израз дејства. Во конкретниот случај, треба да се користи изразот сторување или несторување.

2. Вклучувањето на ПЗН алатката во Законот за климатска акција ги наметнува следните измени и дополнувања:

Во **чл. 4, ст. 1**, се користи несоодветен израз **непожелни ефекти**. Со цел да се елиминира секое можно погрешно толкување, посоодветно би било изразот непосакувани ефекти.

И во **чл. 5, ст. 1, т. 4 и 5**, се користи истиот израз.

Во **чл. 5, ст. 1, т. 50**, се употребува поимот **мониторинг**. Имајќи повеќе сознанија за овој поим од онаа што треба да подразбере овој користен поим, во конкретната ситуација, овој поим има сосема друго значење. Затоа, со цел да не се создаде конфузија за користениот поим, а кој е директно поврзан со неговата практична примена, поадекватно би било да се користи друг поим.

Во **глава 2**, за употребениот назив **национален координативен механизам**, не се најдени дополнителни објаснувања, ниту во делот на дефиниции. Затоа, со цел овој користен назив низ текстот на законот, да нема конфузен карактер, подобно би било тој да се објасни во делот на дефиниции.

Во **чл. 7** се користи називот **национален координативен совет**, и во самата одредба се објаснува називот. Подобно би било истиот назив да се објасни во делот на дефиниции, со цел попрактична примена.

Во **чл. 10** да се преформулира употребениот назив, и наместо функции на советот, поадекватно би било да се користи надлежности на советот, преку која се дава можност за подобро објаснување и разбирање, а со цел попрактична примена на одредбата.

Во **чл. 13, ст. 1, 2 и 3**, се користи поимот министерство. Но, вака користениот поим не дава целосна слика за одредбата. Затоа, со цел да нема никакви конфузии при примена на одредбите, подобно би било да се дефинира во целост користениот поим министерство, значи за кое министерство станува збор.

Ист случај имаме и во **чл. 15, ст. 1 и 3**, се користи називот министерство.

Во чл. 16: содржина на стратегијата, во детали и подробности се објаснува содржината на стратегијата. Вакво преоптоварување на законскиот текст, не е во прилог на доследната имплементација. Бидејќи, ова остава простор на покренување и други прашања, на пример, зошто само содржината на стратегијата мора да се објасни во детали и во подробности, а зошто да не и другите поими, називи или институти?

Во чл. 19, ст. 1, 2 и 3, се користи називот министерство, а за кое министерство се работи, не се даваат детали. Затоа, вака поставениот назив може да создаде конфузија и би бил пречка за имплементација на одредбата. Значи, имаме нецелосен користен назив.

Во чл. 21, ст. 3, среќаваме ситуација во која оваа законска одредба се повикува на ст. 2 од истиот член, а кој, пак, се повикува на друг член и став од истиот закон. Вака поставената законска одредба може да има конфузен карактер, и би претставувала пречка за имплементација. Затоа, оваа законска одредба може да се повикува директно на која било друга одредба, а не индиректно. Бидејќи во **ст. 2** од истиот член не се предвидуваат областите, но истиот **ст. 2** се повикува на друга законска одредба која ги опфаќа областите. Таа може да гласи од областите од **чл. 20, ст. 2**, како и претходната.

Во чл. 23, ст. 1, се користи називот министер, без да се даде дополнителни објаснувања за кој министер станува збор. Овој начин на поставената одредба може да претставува пречка за имплементација.

Во чл. 24, ст. 1, се користи називот министерство, без да се даде повеќе објаснување за кое министерство станува збор. Значи, имаме користење нецелосен назив.

Ист случај имаме и во **чл. 26, ст. 1**.

Ист случај имаме и во **чл. 27, ст. 3 и 4**.

Ист случај имаме и во **чл. 29, ст. 2-10**.

Ист случај имаме и во **чл. 30, ст. 2-5**.

Ист случај имаме и во **чл. 31, ст. 2-4**.

Ист случај имаме и во **чл. 32, ст. 1 и 2**.

Ист случај имаме и во **чл. 33, ст. 1-2**.

Ист случај имаме и во **чл. 34, ст. 1, 5, 7 и 8**.

Ист случај имаме и во **чл. 35, ст. 1-7**.

Во чл. 35, ст. 6, имаме индиректно упатување во друга законска одредба. Овој начин на повикување во индиректна друга законска одредба, може да претставува пречка за нејзина имплементација.

Во чл. 26, ст. 2, се користи називот министерство, без да се даде повеќе објаснување за кој министер станува збор. Значи, имаме користење нецелосен назив.

Во чл. 37, ст. 1, имаме индиректно упатување во друга законска одредба. Овој начин на повикување во индиректна друга законска одредба, може да претставува пречка за нејзина имплементација.

Чл. 45, ст. 1, е неприменлив, бидејќи се повикува на одредба (став 8) која не постои. Одредбата е неприменлива.

Во чл. 46, ст. 1, се користи нецелосен и недообјаснет израз, министерството може да дозволи, без да се додаде, доколку ги исполнува предвидените услови или критериуми. Вака поставената одредба може да претставува пречка за имплементација.

Во чл. 46, ст. 2, наместо публикува да се користи адекватен израз, на пример објавува.

Во чл. 65, ст. 3, се дава поопширно значење на органот на државната управа надлежен за вршење акредитација. Одредбата може да биде поспецифична и поконкретна, така што ќе го употреби називот на точно надлежниот орган, односно на институтот за акредитација.

Истиот случај го имаме и во **чл. 66, ст. 2 и 3**... и во други случаи се повторува.

...Низ целиот законски текст, се повторуваат случаите на користење на називот министер или министерство, како и случаите на индиректно упатување во друга законска одредба.

Во чл. 80, ст. 8 и 9, се повторуваат како реден број, но содржината е сосема поинаква. Овој начин на поставена одредба може да создаде конфузија и пречка за нејзина имплементација. Да се елиминира техничката грешка, бидејќи со овие одредби директно се поврзани и другите одредби од законот.

Во чл. 88 се предвидуваат признанија и награди, слично на она што го предвидува Законот за животна средина. Но, за жал, оваа одредба од Законот за животна средина никогаш не е ставена во практика. Затоа, доколку се следи оваа практика на доделување признанија и награди, може да се повтори истата грешка во Законот за климатска акција. Значи, станува збор за одредба која не се имплементира. Кој е ефектот на одредбата која никогаш не е ставена во практика?

Чл. 92, ст. 1, има недоречености, и се повикува на одредба во Законот, во која не се предвидуваат неправилности, како и истата одредба се повикува на непостоечка одредба (став 8). Со цел практична примена на одредбата, мора да се елиминираат недореченостите.

