

## АНАЛИЗА НА ПРЕДЛОГ ЗАКОНОТ ЗА ЛОБИРАЊЕ

Скопје 25.03.2008 година

### I. ДЕФИНИРАЊЕ НА АКТИВНОСТИТЕ КОИ ЌЕ СЕ СМЕААТ КАКО ЛОБИРАЊЕ

Член 2: „Одделни поими употребени во овој закон го имаат следното значење:

- “лобирање” е активност насочена кон законодавната и извршната власт на централно ниво, како и кон локалната власт, заради остварување определени интереси во процесот на донесување закони и други прописи.

- “лобист” е физичко лице кое врши лобирање за соодветен паричен надоместок, регистрирано за вршење на лобирање согласно овој закон, или е вработено во правно лице кое е регистрирано за вршење на лобирање со кое е склучен договор за лобирање; и

- “нарачател на лобирање” е заинтересирано физичко или правно лице кое има интерес од лобирањето пред законодавната, извршната и локалната власт.

Член 3: (1) За лобирање во смисла на овој закон нема да се сметаат активностите на лицата кои се повикани да учествуваат во процесот на подготвувањето, односно објаснувањето/имплементацијата на закони или други прописи од страна на законодавната, извршната или локалната власт без оглед дали таа своја активност ја вршат со или без надоместок.

(2) За лобирање нема да се сметаат и активностите во смисла на став (1) од овој член што ги преземаат и правни лица (агенции, институции, здруженија на граѓани од разни области), без оглед дали за таа своја активност примаат надоместок.

(3) Активностите на здруженијата на граѓани согласно став (1) на овој член, кога се однесуваат на застапување на интересите на своите членови или на определени целни групи ако ги вршат без надоместок нема да се сметаат за лобирање согласно овој закон.

**Прашање:** Дали вака дефинираните активностите кои ќе се сметаат за лобирање нема да го отежнат слободниот пристап и учество на граѓаните и граѓанските организации во легислативниот и административниот процес на одлучување?

**Дискусија:** Лобирањето е само еден дел од комплексната интеракција која константно се случува помеѓу државната и јавната администрација и мултифакторните интереси на разни групи кои се дел од цивилното општество или, во контекст на глобализацијата, кои се обидуваат да влијаат врз одредени држави и надвор од своите национални граници. Дефинирањето на лобирањето како „активност насочена кон законодавната и извршната власт на централно ниво, како и кон локалната власт, заради остварување определени интереси во процесот на донесување закони и други прописи“ претендира да ги опфати сите интеракции кои се случуваат помеѓу државните органи и граѓаните и нивните здруженија и интересни групи. Ваквиот пристап може дополнително да ги оптовари релациите меѓу граѓанскиот и бизнис секторот со државните институции и значително да ја намали партиципативноста на легислативниот и административниот процес на донесување одлуки и креирање политики.

**Затоа, неопходно е да се допрецизира клучниот термин(и) „остварување определени интереси“ како би можело да се направи дистинкција со останатите активности кои се насочени кон законодавната и извршната власт на централно ниво, како и кон локалната власт. Дополнително се јавува потреба и во член 3 став 3 да се предвиди дека основен елемент на договорот за лобирање треба да биде стриктно дефинирање на конкретните интереси кои ќе се настојува да се остварат.**

Понатаму, во делот од законот каде од вака широко поставеното дефинирање на лобирањето се изземаат само активностите кога „лицата (вклучувајќи ги и здруженијата на граѓани) се повикани да учествуваат во процесот на подготвувањето, односно објаснувањето/имплементацијата на закони или други прописи од страна на законодавната, извршната или локалната власт“ е премногу рестриктивен и не ги опфаќа сите ситуации кога граѓаните и граѓанските организации по своја волја влегуваат во активна партиципација во легислативниот или административниот процес на одлучување. Ваквиот пристап остава простор за толкување дека „сите активности кои ги преземаат граѓаните и граѓанските организации заради остварување одредени интереси а се насочени кон државните институции без притоа да бидат повикани од истите, претставуваат лобирање“.

**Затоа, треба да се предефинира делот во кој се наведуваат активностите кои нема да се сметаат за лобирање, како би се изземале и активностите преку кои граѓаните и граѓанските организации, без претходно да бидат повикани, вршат:**

**1. Граѓанските анализи и истражувања на општествените проблеми и изнесуваат и застапуваат потенцијални содудии** во вид на „независни и објективни коментари и толкувања на конкретни легислативни и административни одлуки“, со кои може да се зазема и застапува конкретна позиција или гледиште со цел за целосно и релевантно објаснување на фактите пред јавноста или пред државните институции заради изградување соодветно мислење или став по истото“.

**2. Индивидуално застапување пред државните институции:** комуникација со државните институции по однос на одредена легислативна или административна одлука која директно засега во опстојувањето и делувањето на организацијата, или засега во опстојувањето на неговите овластувања или наметнување обврски или друга промена на неговиот статус.

**3. Технички или консултантски услуги на државните институции:** пружаат технички или консултантски услуги на државните институции во процесите на градење и имплементирање на одредени легислативни и административни одлуки. (Доколку не се предвиди исклучување на овие активности од дефиницијата за лобирање ќе се доведат здруженијата на граѓани кои склучуваат договор за пружање било какви консултантски или технички услуги за државните институции да мора да преземат соодветна постапка за да докажат дека ниеден член во здружението или е платен од страна на организацијата да пружа консултантски или технички услуги не го користи истото за да врши лобирање за истиот предмет на кој даваа консултантски услуги).

**4. Комуницирање со државните институции за одредени регулаторни или административни прашања:** комуникација со државните службеници по одредени редовни административни работи.

**Од друга страна, на законот му недостига одредба со која ќе се забрани во исто време исто лице да учествува во процесот на подготвувањето, односно објаснувањето/имплементацијата на закони или други прописи од страна на законодавната, извршната или локалната власт и да врши лобирање на истата тема! На тој начин би се избегнала можноста за конфликт на интереси помеѓу оној кој државната администрација го консултира, а во исто време и врши лобирање.**

Би било корисно и законодавецот при дефинирањето на лобирањето да направи дистинкција помеѓу директното и индиректното лобирање, за подоцна да може и да предвиди различни услови за спроведување на истите. **Затоа е потребно освен директното лобирање (кое веќе го предвидел) да го дефинира и индиректното лобирање.** Тоа е лобирање кога заради остварување определени интереси во процесот на донесување закони и други прописи, не се презема активност која е директно насочена кон законодавната и извршната власт на централно ниво, како и кон локалната власт, туку се презема активност насочена кон јавноста со која истата се повика да се преземе комуникација со овие органи заради остварување на определени интереси во легислативниот или административниот процес на одлучување.

## II. УСЛОВИ ЗА СТЕКНУВАЊЕ СВОЈСТВО НА ЛОБИСТ

**Член 7:** (1) Лобист може да биде домашно физичко лице, кое ги исполнува условите утврдени со овој закон и кое е запишано во Регистарот или е вработено во правно лице со кое е склучен договор за лобирање.

(2) Лобистот мора да ги исполнува следните услови:

- да има високо образование од областа за која лобира;
- да е деловно способен; и
- да не е казнет односно да не му е изречена прекршочна санкција за забрана за вршење професија или дејност во областа за која треба да лобира.

(3) Правното лице со кое е склучен договорот за лобирање мора да ги исполнува следните услови:

- да е регистрирано во Централниот регистар; и
- да има регистрирано и дејност за лобирање.

(4) Во Република Македонија лобирање може да врши и лице кое не е државјанин на Република Македонија, под услов да е регистриран за лобист согласно овој закон.

**Член 8:** (1) Избраните и именуваните лица, кои професионално вршат функции утврдени со закон во законодавната, извршната и локалната власт, не смеат да вршат лобирање додека им трае мандатот.

(2) Лицата од став (1) на овој член, не можат да вршат лобирање и по завршувањето на нивната функција, се додека примаат плата во согласност со закон.

(3) Лицата од став (1) на овој член можат да вршат лобирање по истекот на една година од денот на престанокот на правото од став (2) на овој член.

**Член 9:** (1) Одговорно лице во јавно претпријатие или јавна установа формирани од законодавната, извршната или локалната власт и одговорно лице во организација со јавни овластувања не може да врши лобирање додека им трае мандатот.

(2) Лицата од став (1) на овој член не можат да вршат лобирање пред истекот на шест месеци од денот на завршувањето на мандатот.

(3) Вработените лица во органите на законодавната, извршната и локалната власт не можат да вршат лобирање додека се вработени во тие органи.

(4) Лицата од став (2) на овој член не можат да вршат лобирање пред истекот на шест месеци од денот на престанокот на вработувањето.

**Прашање:** Кои услови за регистрирањето треба да се предвидат и за кого?

**Дискусија:** Основното прашање кое се поставува овде е дали законот му признава посебен субјективитет на правното лице кај кое е вработено лицето - лобист со кое има склучено посебен договор за лобирање. Законот во тој дел е конфузен и недоречен, па се јавуваат дилемите дали формалната одговорност за постигнување на транспарентност во процесот на лобирање во случајот на

in-house лобистот се однесуваат само на физичкото лице кое има склучен договор со правното лице да остварува конкретни интереси во негова име и за негова сметка или истите се однесуваат и на правното лица (пр. здруженија на граѓани).

Доколку се признава својство на лобист и на правното лица, се поставува дилемата дали правата, обврските и условите предвидени за регистрирање на лобистите се однесуваат и за правните лица (здруженијата на граѓани), па во таа насока и дали граѓанските организации кои ќе склучат договор за лобирање со in-house лобисти, согласно одредбите на законот, ќе бидат обврзани да докажат дека во рамки на организацијата нема вработено или на друга начин ангажирано лице, ниту пак има член на управен одбор лице кое согласно законот не смеат да вршат лобирање.

Ваквата правна ситуација, доколку се признава својство на лобист и на правното лице, може да доведе до значителни административни проблеми особено кај здруженијата на граѓани кои имаат послаби административни капацитети, бидејќи истите ќе мораат да воведат полиси за известување за сите преземени активности кои се насочени кон државните институции во насока на остварување на одредени интереси, согласно законот. Исто така, доколку се прифати ваквото правно стојалиште, се отвора простор за надзор од страна на државната комисија за спречување на корупција во сите активности кои ги преземаат правните лица (здруженијата на граѓани), што може да ја загрози слободата во делувањето.

Во спротивно, доколку со законот не се претендира да се признае својство на лобист на правното лице кое има регистрирано дејност за лобирање, се поставува дилемата дали сите вработени во здруженијата на граѓани или членовите на управните одбори кои примаат надоместок за својата работа во организацијата согласно горе наведениот член ќе бидат обврзани да се регистрираат како лобисти, ако преземаат било каква активност насочена кон законодавната и извршната власт на централно или на локална ниво со намера да остварат определени интереси. Дополнителна отежнителна околност е условот кој го бара законот лобистот да мора да има високо образование од областа за која лобира. **Овој услов особено може да биде рестриктивен во случаите на in-house лобистите кај здруженијата на граѓани, затоа треба да се разгледаат можности за редуцирање или елиминирање на овие услови.**

**На крај, треба да се истакне дека процесот на регистрирање не треба за цел да има лиценцирање на лобистите за подоцна од страна на лицата од законодавната, извршната или локалната власт кон кои е насочено лобирањето да имаат обврска да ги легитимираат кога истите им пристапуваат и на тој начин да се монополизира пристапот до институциите, туку дека единствено цел на процесот на регистрирање треба да биде обезбедување на формалната транспарентност на процесот кој реално постои.**

### III. РЕГИСТРИРАЊЕ НА ЛОБИСТИТЕ

**Член 10:** (1) Регистарот на лобисти (во натамошниот текст: Регистарот), го води Генералниот секретар на Собранието на Република Македонија.

(2) Регистарот е јавен.

(3) Формата и содржината на образецот за запишување во Регистарот и начинот на неговото водење го пропишува министерот за правда.

**Член 11:** (1) Во Регистарот се запишуваат следните податоци за лобистот:

- име и презиме, ЕМБГ и адресата на живеење; и
- името и седиштето на правното лице во кое лобистот е вработен.

(2) Регистрацијата на лобистот е за време од една година, со можност за нејзино продолжување.

(3) Лобистот може да побара пред истекот на регистрацијата од став (2) на овој член да биде избришан од Регистарот.

(4) Лобистот е должен во рок од пет работни дена да ја пријави секоја промена во податоците од став (1) на овој член.

**Член 12:** (1) Пријавата за упис во Регистарот покрај податоците од член 11 став (1) од овој закон, мора да содржи и потврда од регистрацијата на правното лице во кое лобистот е вработен или е регистриран како трговец поединец.

(2) Формата и содржината на образецот на пријавата за запишување, пререгистрација и бришењето од Регистарот го пропишува министерот за правда.

**Член 13:** (1) Генералниот секретар на Собранието на Република Македонија издава потврда за регистрација, пререгистрација или бришење од Регистарот во рок од осум дена од денот на поднесувањето на образецот од член 12 став (2) од овој закон.

(2) По запишувањето во Регистарот на лобистот му се издава легитимација.

(3) Ако лобистот е избришан од Регистарот, без оглед на причината за бришење, должен е во рок од три работни дена да ја врати легитимацијата.

(4) **Формата и содржината на легитимацијата која се издава на лобистот како и начинот на нејзиното издавање го пропишува министерот за правда.**

**Член 14:** (1) Ако пријавата за упис не ги содржи податоците пропишани во образецот на пријавата, Генералниот секретар на Собранието на Република Македонија ќе го повика барателот за упис во рок од три дена да ги отстрани недостатоците во пријавата.

(2) Ако барателот постапи согласно став (1) од овој член, ќе биде запишан во Регистарот и ќе му се издаде легитимација.

(3) Ако барателот не постапи согласно став (1) од овој член, Генералниот секретар на Собранието на Република Македонија ќе донесе решение со кое ќе го отфрли доставеното барање за упис во Регистарот.

(4) Против решението од став (3) на овој член кое е конечно барателот има право да поведе управен спор пред надлежниот суд.

**Прашање:** Кој државен орган ќе обезбеди ефикасно водење на регистарот на лобисти?

**Дискусија:** Не постојат рационални причини зашто се предвидува регистарот на лобисти да го води Генералниот секретар на Собранието на Република Македонија, кога веќе постои Централниот регистар кој успешно го води сите регистри и има изградено соодветни административни капацитети за успешно управување со истите. Истиот може далеку поекономично, поефикасно и поодговорно да одговори на задачите кои сега со законот се предвидени за Генералниот секретар на Собранието на Република Македонија, особено ако се има во предвид дека истиот веќе има воспоставено пракса за управување со регистри која успешно функционира.

#### IV. ПРАВА И ДОЛЖНОСТИ НА ЛОБИСТИТЕ

**Член 15:** (1) Лобистот има право од органите кај кои лобира да добива информации и документи поврзани со предметот на лобирање, на начин, во постапка, како и во обем предвидени во согласност со Законот за слободен пристап до информациите од јавен карактер.

(2) Лобистот може да оствари непосредни средби и состаноци со функционерите на органите на законодавната и извршната власт, како и со функционерите на локалната власт, во согласност со правилата за работа на тие органи.

**Член 16:** (1) Лобистот е должен на средбите од член 15 став (2) од овој закон на функционерот да му ги изнесе податоците важни за лобирањето, а особено за кого лобира и која е целта и намерата на лобирањето.

(2) Лобистот е должен сите остварени средби со функционери од законодавната, извршната и локалната власт да ги презентира во извештајот од член 22 од овој закон.

**Член 17:** (1) Лобистот може да бара да ги претстави своите ставови и мислења за предметот за кој лобира во работните тела на законодавната и извршната власт на централно ниво, како и пред работните тела кај органите на локалната власт кај кои лобира.

(2) Работните тела на законодавната и извршната власт на централно ниво и работните тела на органите на локалната власт, можат по своја иницијатива да го поканат лобистот да го изнесе своето мислење во врска со предметот на лобирање.

**Член 18:** (1) Лобистот е должен на функционерот, претставник на законодавната или извршната власт на централно ниво, како и на функционерот, претставник на локалната власт, да му достави точни податоци.

(2) Барањето на лобистот за средба со функционер од законодавната, извршната или локалната власт може да биде одбиено со образложение.

**Член 19:** (1) Лобистот може да организира и да учествува во јавни дебати, што се однесуваат на предметот за кој лобира.

(2) Лобистот може во средствата за јавно информирање да дава изјави и да објавува прилози за предметот за кој лобира.

**Член 20:** При лобирањето лобистот е должен да се однесува во согласност со **прописите** кои се однесуваат на спречувањето на судирот на интереси и за спречување на корупцијата.

**Член 21:** Регистрираниот лобист е должен до Генералниот секретар на Собранието на Република Македонија и до Државната комисија за спречување на корупцијата да достави писмен извештај за својата работа, и тоа најдоцна до 31 јануари во тековната година, за претходната година или најдоцна 30 дена од денот на бришењето од Регистарот без оглед на причините за бришење.

**Член 22:** Извештајот од членот 21 на овој закон, содржи:

- податок/потврда дека е регистриран како лобист согласно овој закон;
- податоци за кого, за што и кога лобирал;
- податоци кај кого и преку кои активности лобирал; и
- податоци за финансиските средства што ги добил за извршеното лобирање.

**Прашање:** Кои обврски при лобирањето треба да се предвидат и за кого?

**Дискусија:** Првата цел на законодавецот при предвидувањето права и обврски за лобистите заедно со уредувањето на процесот на регистрација на лобистите не треба да биде нивно лиценцирање за вршење на одредена дејност. Туку, процесот на регистрација заедно со предвидувањето на обврските на лобистите треба да се сфаќа како средство за обезбедување

на поголема транспарентност на лобирањето кое реално постои. Што значи, дека со законот треба да се настојува да се воспостават воедначени стандарди кои ќе го подигнат нивото на транспарентноста. Во таа смисла, **нејасен е пристапот за воспоставување одговорност за известување единствено спрема државните институции (Генерален секретар на Собранието на Република Македонија и до Државната комисија за спречување на корупцијата), без притоа да се воспостават стандарди за подигнување на транспарентноста пред граѓаните, односно без обврска за објавување на извештаите во јавноста.**

Втората цел на законот треба да биде предвидување на обврски кои ќе гарантираат дека лобирањето ќе биде соодветно спроведувано. Тоа е етичкиот или „деонтолошкиот“ аспект на лобирањето. Односно дека ќе бидат почитувани начелата на „почитување на институциите“, „чесност и интегритет“ и „професионализам“. **Законодавецот при предвидувањето на правата и обврските на лобистите повеќе има посветено внимание на уредување на процедурите за соработка помеѓу лобистите и државните институции, отколку да посвети внимание, и да воспостави принципи на соработка кои ќе имаат за цел подигнување на довербата и нивото на соработка.**

**На крај, потребно е да се размисли, дали ќе биде повеќе целисходно да се регулираат – лимитираат средствата кои ќе можат да се потрошат за преземање на активности за лобирање (притоа треба да се имаат во предвид различните потреби за директно и индиректното лобирање).** Како што е од јавен интерес да се знае кој настојува да влијае во легислативниот и административниот процес на одлучување, така е и од јавен интерес да се лимитираат средствата кои ќе можат да се потрошат на таа цел, за да не се доведеме во ситуација наместо демократизација на влијанијата, да имаме ситуација на трговија со влијанијата, односно наместо баланс меѓу различните интереси да се доведеме во ситуација на монополизирање на интересите од страна на оние што се финансиски повеќе моќни.

## V. НАДЗОР НАД ЛОБИРАЊЕТО

**Член 24:** (1) Надзорот над лобирањето го врши Државната комисија за спречување на корупцијата.

(2) Функционерот е должен да поднесе пријава до Државната комисија за спречување на корупцијата ако лобистот се однесува спротивно на овој или друг закон.

(3) Државната комисија за спречување на корупцијата пријавата од став (1) на овој член, ја доставува до лобистот на кој се однесува, за да даде одговор на наводите во неа, како и до правното лице кај кое е вработен лобистот.

(4) Одговорот од став (3) од овој член, лобистот и правното лице кај кое е вработен лобистот го даваат во рок од пет работни дена.

(5) Ако по проверката на наводите во пријавата од став (2) на овој член, се утврди дека тие се точни, на лобистот и правното лице кај кое е вработен лобистот може да им се изрече една од мерките утврдени во член 25 од овој закон.

**Прашање:** Кои надзорни механизми треба да се воспостават, за да се обезбеди доверба во лобирањето?

**Дискусија:** Решението со кое на Комисијата за спречување на корупцијата и се доделува надлежноста (одговорноста) за „мониторирање и контролирање на лобирањето“ е доста

интересно и компаративно гледано е на иста линија со останатите држави кои го имаат регулирано лобирањето, кои оваа надлежноста ја имаат доделено на посебни независни органи, одвоени од владата, за чие формирање се бара консензус во рамки на парламентите пред кого се и единствено одговорни (пр. Квебек-Канада).

**Сепак, законот многу површно го уредува прашањето за вршењето на надзорот, па остануваат нејасни прашањата: Дали комисијата врши надзор само врз основа на поднесено барање од страна на функционер или може да изврши надзор и на своја сопствена иницијатива доколку има основ да се сомнева дека има повреда на било која одредба на законот. Дали надзорот може да биде извршен само кај лобистите, или истиот може да се изврши и кај државните функционери?**