

ИПА ТВИНИНГ ПРОЕКТ „ПОДДРШКА ЗА ЕФИКАСНА ПРЕВЕНЦИЈА
И БОРБА ПРОТИВ КОРУПЦИЈАТА“

Проектот го финансира Европската Унија, а го спроведуваат Државната комисија за спречување на корупцијата од земјата-домаќин и Сојузната служба за администрација на СР Германија

ЕКСПЕРТСКИ ИЗВЕШТАЈ - ЗАКОН ЗА ЛОБИРАЊЕ

Грегор Пирјевец

Скопје,
Септември 2016

Оваа публикација е изготвена со помош на Европската Унија. За содржината на оваа публикација е единствено одговорен ИПА Твининг проектот „Поддршка за ефикасна превенција и борба против корупцијата“ и не може да се смета дека на каков било начин ги одразува ставовите на Европската Унија.

Оваа публикација е труд на експертите од земјата членка и не секогаш ги одразува ставовите на институциите од земјата корисник.



Како меѓународен експерт за борба против корупцијата и лобирање, бев поканет како краткорочен експерт на ЕУ Твининг проектот "Поддршка за ефикасна превенција и борба против корупцијата" во земјата-корисник.

Ставовите изразени во овој извештај се само мои и не може во никој случај да се смета како официјален став на канцеларијата на моето тековно или претходни вработувања. Јас се приклучив на овој проект, како меѓународен независен антикорупциски експерт и се користам само со јавно достапни материјали и материјали кои ми се дадени од страна на проектот.

За целите на овој извештај, јас го посетив Скопје од 08 до 13 мај 2016 година. Додека бев таму, имав **состанци** со постојаниот твининг советник (ПТС) Г-дин Детлеф фон Шмелинг и неговиот ПТС колега г-дин Владимир Георгиев. Беше договорено јас да направам **целосна проценка на постојниот Закон за лобирање**, заедно со моите **препораки** и **предлози за подобрување на истиот**. Исто така од мене беше побарано да подготвам и **План за акција** за потребните мерки и чекори кои може да бидат направени од страна на главното антикорупциско тело, Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК), за **да се подигне свеста за темата на лобирањето и да се подобри перцепцијата на јавноста за лобирањето како една транспарентна и легитимна активност**. Исто така се сретнав и со членовите на ДКСК и имав **презентација за словенечкиот систем на регулирање на лобирањето**.

Краткорочен експерт, Грегор Пирјевец

* * *

Вовед:

Лобирањето има големо влијание врз демократските принципи на еднаквост, одговорност, транспарентност и учество на јавноста, но исто така може да послужи за посебни интереси со негативно влијание врз јавните политики. Кога се остварува правилно, лобирањето може да ја зајакне одговорноста на владата и учество на граѓаните во креирањето на политиката, но ако станува претерано елитна професија, исклучиво служејќи на добро финансирани посебни интереси, тоа може да стане прилично штетно за перцепцијата на јавноста за политичкиот легитимитет. Затоа, прописите за лобирање се деликатна тема кон која треба да се пристапи со јасна визија и подготвеност да се стави во постојана работа и ажурирање.

Според извештајот на Трансперенси интернешнал Лобирање во Европа¹, со кој се испитува практиката на лобирање и нејзиното регулирање во 19 земји-членки на ЕУ и 3 основни институции на ЕУ, регулатива за лобирање во Европа е значително неадекватна, дозволувајќи несоодветно влијание да се развива. Испитуваните земји и институции на ЕУ постигнале севкупна оценка од само 31% за квалитетот на нивната промоција на транспарентност, интегритет и еднаквост на пристап во лобирањето, што е, по моето мислење, алармантно. Најдобар резултат беше постигнат од страна на Република Словенија (55%) и нејзиниот Закон за интегритет и спречување на корупцијата беше пофален за донесување на дволиниски пристап на снимање на податоци за лобирање, каде се бара од јавните службеници да поднесат извештај за секоја средба со лобист и се бара годишен преглед на активностите од професионални лобисти. Службените лица кај кои се лобира треба да ја заведат содржината на нивниот контакт со лобистот и потпишана копија од извештајот треба да се даде до раководителот на лобираното службено лице и до националната антикорупциска агенција во рок од три дена. Сите податоци се предмет на словенечкиот закон за пристап до информации од јавен карактер кој се смета за еден од најсилните во светот.

Поради највисокиот резултат на Словенија во горенаведениот извештајот на ТИ, како и фактот дека јас имам работено во словенечкото антикорупциско тело во изминатите четири години и ја знам неговата регулатива за лобирање од внатрешен и од надворешен контекст, јас се користев со словенечкиот модел како референтна точка за мојата проценка и предлози, а во исто време и за да се напоменат и добрите практики од други системи.

Проценка на законот:

Законот за лобирање на земјата корисник (Службен весник на земјата корисник, бр. 106/08 и 135/11), е во постоењето од 2008 година. Сепак, поголем дел од законот не се користи во пракса и во текот на мојот престој во Скопје научив од членовите на **Државната комисија за спречување на корупцијата** (ДКСК) дека земјата-корисник нема регистрирани лобисти во своите јавен регистар за лобисти. Ова значи дека сето лобирање во земјата-корисник се спроведува преку нерегулиран и нетранспарентен начин и закон не води сметка за реалниот износ на лобирање кој се одвива. Една друга работа што веднаш се приметуваше уште на прв поглед на законот, е недостатокот на мерки на репресивна природа која ќе ги натера лобистите да ги исполнат своите обврски предвидени со законот (само мерките на ДКСК вклучуваат предупредувања и иницијативата за отстранување на лобистите од регистарот), додека постојат многу малку одредби кои се занимаваат со службените лица и државните службеници - лобирани лица на кои им се приоѓа и се цел на лобистите.

¹ Lobbying in Europe – Hidden Influence, Privileged Access; Transparency International, 2015.

Затоа што последните истражувања покажуваат дека поголемиот дел од регулативата за лобирање во Европа е многу лоша и недоволна, сметам законодавната состојба во земјата-корисник е доста ветувачка. Причината за моето оптимист мислење е дека во земјата корисник веќе има постоечка законска платформа за лобирање, со што се најде во многу мала група на европски земји, затоа што само 7 земји од вкупно 19 испитани во извештајот на ТИ имаат закони или прописи за посебно регулирање на лобирање и само 6 од 19 земји го водат мандатниот регистар за лобисти. Затоа, Законот за лобирање е добра почетна точка, без оглед на недостатокот на неговата примена во пракса. Јас силно чувствувам дека државните органи во земјата-корисничка кои се занимаваат со лобирање (особено ДКСК) не треба да се обесхрабруваат поради актуелната ситуација во врска со лобирањето. Со правилен пристап и некои прилагодување на законите, верувам дека земјата-корисник може да има корист од овој извештај и да изгради силен и ефикасен систем кој ќе промовира транспарентност и етички лобирање со соодветни мерки на контрола не само "на хартија", туку исто така, и во пракса.

За целите на јасност, јас се користев со методот на оценување преку копирање на постојниот член на законот и следејќи го со мојата проценка, препораки и сугестии.

I. ОПШТИ ОДРЕДБИ

Со општите одредби на законот треба да се утврдат главните теми на законот и да се воспостават дефинициите на основните поими употребени во законот.

И покрај тоа што постои широка согласност дека поимот лобирање во најопшта смисла го дефинира влијанието на приватната сфера врз јавни работи, сепак не постои консензус за точната правната дефиниција за "лобирање". Вреди да се спомне дека, додека се бркаат слични цели, пристапот на регулативата за лобирање на меѓународните организации и тела на Европската унија е поинаков од регулативата за лобирање на националните држави.

Советот на Европа го дефинира лобирањето како ускладен напор да се влијае врз креирањето на политиките и донесувањето на одлуки со цел да се добие некаков определен резултат од владините тела и избраните претставници. Во поширока смисла, терминот може да се однесува на јавните активности (како што се демонстрации) или активности на "односи со јавноста" од страна на разни институции (здруженија, консултации, групи за застапување, тинк-тенкови, невладини организации, адвокати, итн.); во порестриктивна смисла, тоа значи заштита на економските интереси од страна на корпоративниот сектор (корпоративно лобирање) соодветно на неговата тежина на националната или на глобалната сцена². Еден понов документ од страна на **Европскиот комитет за правна соработка (Комитет за правна соработка)** го одредува лобирањето како чин на промовирање на специфичните интереси преку комуникација со јавен функционер како дел од структурирана и организирана акција со цел да се влијае врз јавното одлучување³.

Што се однесува до лобирање во **Европската унија**, Договорот од Лисабон обезбедува правна рамка за застапување на интереси во форма на член 11 од Договорот за Европската унија, кој донесува поблиски прописи за партиципативна демократија во рамките на ЕУ. Со цел на спроведувањето на член 11, институциите на ЕУ мораа да преземат конкретни мерки, за создавање и на заеднички Регистар на

² Lobbying in the EU institutions by Franziska Zibold, Library of the European Parliament, 18 June 2013.

³ Европскиот комитет за правна соработка (Комитет за Правна Соработка) - Предлог Препораката на Комитетот на министри до државите членки за законско регулирање на активностите за лобирање во контекст на јавното одлучување, 22 март 2016 година.

Транспарентност на лобисти на Европскиот Парламент/Европската Комисијата и за обезбедување на соодветни платформи за хоризонтални⁴ и вертикални⁵ граѓански дијалози.

Европската комисија официјално го дефинира лобирањето како: сите активности кои се спроведуваат со цел да влијаат врз формулирањето на политиката и процесот на донесување одлуки на ниво на европските институции⁶. Заедничкиот **Регистар на Транспарентност на Европскиот парламент / Европската комисија** зема пристап базиран на дејноста и бара регистрација за сите организации и поединци вклучени во активности кои се со директно или индиректно влијание врз формулирањето и имплементацијата на политиките и процесите на институциите на ЕУ за донесување одлуки, без оглед на канал или медиум за комуникација, вклучувајќи ги и доброволните прилози и учество во формални консултации за акти на ЕУ и други отворени консултации.

Со саморегулаторни режими, кои се потпираат на доброволно учество да се приклучите на професионално здружение за лобирање или да се регистрирате како лобист, широки дефиниции како оние споменати погоре се сосема соодветни и надлежни во примена на нивната цел, а да бидат сеопфатни во тоа што тие, исто така, вклучуваат лобирање во базата, односно апелирање до јавноста да се поврзе со владини претставници со цел да влијаат врз јавната политика. Но, кога станува збор за воспоставување на регулација предводена од владата базирана во владеењето на правото, а со цел да се всади доверба во јавните службеници преку транспарентноста на процесот на донесување одлуки, јасноста на дефинициите е од најголема важност и со тоа ќе се одреди нивото на успехот на таквите регулаторни програми. Покрај обезбедување на точни правни дефиниции и правила на однесување со повеќе или помалку ефикасен систем на контрола, овој пристап, исто така, го стеснува полето на она што лобирањето претставува (во смисла на законот) за да се избегне неконтролирани ситуации кои резултираат со речиси невозможен надзор и целокупно јавно непочитување на самиот закон.

За **Транспаренси интернешнал**, лобирањето означува било која директна или индиректна комуникација со јавните службеници, носителите на политички одлуки или претставници со цел да се влијае врз јавното донесување одлуки, и се врши од страна на или во име на некоја организирана група. Во својот извештај за 2015 година за лобирање⁷ се дадени резултатите од испитувањата на национално ниво и се обезбеди темелна анализа на состојбата на регулативата за лобирање и подигање на свеста во ЕУ. Според овој извештајот, единствената земја која го надминува кумулативниот резултат од 50% е Словенија со 55%, потоа следат блиску Литванија (50%) и Латвија (48%). Почувствувајќи дека ќе биде корисно да се испита правната дефиниција на лобирање во овие првите 3 земји, според Транспаренси Интернешнал.

Според Законот за интегритет и спречување на корупцијата на **Република Словенија** (2010), терминот "лобирање" се однесува на активностите што ги вршат лобисти, кои, во име на интересните групи, вршат нејавно влијание врз одлуките донесени од страна на органите на државната и локалната заедница, како и врз носителите на јавни овластувања во разгледување и донесување на прописи и други општи документи, како и врз одлуките донесени од страна на државните органи, органите и администрациите на локалните заедници и носители на јавни овластувања за прашања освен оние кои се предмет на судски и административни постапки и други постапки вршени во согласност со прописите за уредување на јавни набавки, како и постапките во кои се одлучува за правата и обврските на поединците. Лобирање значи било кој нејавен контакт остварен помеѓу лобист и лобирана страна за цел да се влијае врз содржината или постапката за донесување на горенаведените одлуки.

⁴ Член 11 (1) на Консолидираната верзија на Договорот за Европската унија, кој гласи: *»Установите, преку соодветни начини, им даваат на граѓаните и репрезентативни те здруженија можност да се направат познати и јавно да ги разменат своите ставови во сите области на активност на Унијата.»*

⁵ Член 11 (2) од Консолидираната верзија на Договорот за Европската унија, кој гласи: *»Институциите одржуваат отворен, транспарентен и редовен дијалог со репрезентативни здруженија и граѓанското општество.»*

⁶ Green Paper – European Transparency Initiative, 3 May 2006.

⁷ Lobbying in Europe – Hidden Influence, Privileged Access; Transparency International, 2015.

Литванскиот Закон за лобирање (2001) го дефинира терминот "лобирање", како активности преземени со или без надомест, во обид да се употреби своето влијание за правните акти да се изменат, дополнат или да се повлечат или нови правни акти да бидат донесени или отфрлени во интерес на клиентот.

Република Латвија од друга страна нема самостоен закон кој го уредува лобирањето. Тоа се компензира со тоа што се има неколку релевантни прописи и закони во врска со лобирање, вклучувајќи ги и законите за пристап до парламентот, објавување на информации од страна на носителите на одлуки и правилата за конфликт на интереси. Иако тие претставуваат добра основа, сепак системот е толку различен од оној во земјата-корисник за да биде од голема корист за споредба.

Правната дефиниција на лобирањето на една земја треба затоа да ја признае сложеноста на концептот на лобирање и правилата и прописите не смее да биде премногу строги, затоа што може да ги спречи потенцијалните лобисти да аплицираат и да постапуваат на транспарентен начин, како и да даде негативна конотација на оваа активност. Но регулативата не смее да биде и премногу блага, бидејќи може да се спречи ефикасно следење и надзор.

Член 1:

(1) Со овој закон се уредуваат начелата на лобирање, условите за стекнување својство на лобист, регистрацијата на лобистите, водењето на Регистарот на лобисти, правата и должностите на лобистите, активностите кои не се сметаат за лобирање, надзорот над лобирањето и мерките што можат да му се изречат на лобистот заради непочитување на одредбите од овој закон.

(2) Овој закон се однесува на лобирањето кај законодавната и извршната власт на централно ниво, како и кај советот и градоначалникот на локално ниво.

(3) Страните вклучени во лобирањето ќе ги почитуваат начелата и правилата утврдени со овој закон.

Како типична општа одредба, со членот 1 се утврдуваат главните теми на законот.

Намерата на законот не треба да спречи лобирање кон некого (или обратно, да се направи лобирањето полесно за некого). Треба да се стреми кон создавање на процесот да е потранспарентен, со очигледен акцент на контрола и надзор. Се забележува дека во постојниот закон, лобираниите лица се исклучени и во нивните обврски и мерки кои можат да им се изречат за нивните злодела (повеќе за ова под член 2).

Став 2 обезбедува делокруг и опсег на законот. Според мое мислење, тоа треба да се прошири на сите функционери/службени лица и јавните службеници кои учествуваат во изготвувањето и донесувањето на прописи и други општи документи (во основа сите во јавниот сектор и вработените во локалната самоуправа кои држат позиција каде што може да се подготви или да донесе општ акт).

Член 2:

(1) Одделни поими употребени во овој закон го имаат следново 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 со 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.

Како што е речено претходно, јасноста на дефинициите на главните термини кои се користат во рамките на законот е од најголема важност. Поради тоа е препорачливо да се дефинираат овие услови, колку е можно попрецизно, опфаќајќи ги сите емпириски аспекти на контактот меѓу приватната и јавната сфера.

Според мое мислење, **активноста на лобирање** треба да се состои од три елементи:

- контактот меѓу лобистот и лобираниот лице треба да биде од нејавен карактер;
- целта на таквата активност е да се влијае на процесот на донесување одлуки во рамките на јавниот сектор во јавните работи;
- влијанието се применува во името на, во интерес на или на сметка на одредени интересни групи или нарачателот на лобирањето.

Додека другите елементи може да се разликуваат, јас силно верувам дека овие три главни точки треба да бидат вклучени во правната дефиниција за лобирање.

Што се однесува до нејавниот контакт, главната причина за регулирање на лобирањето е транспарентност, односно да се направат видливи работите што инаку се скриени. Доколку некој контакт е јавен и секој знае за содржината на она што било дискутирано, тогаш таков контакт не потпаѓа под дефиницијата на лобирање, како што нема да има ни потреба за извештај (види Поглавје VI од постојниот закон за активности кои не се сметаат за лобирање).

Исто така е препорачливо во законот конкретно да се наведе дека лобирањето не е дозволено во судски и управни постапки, постапки за јавни набавки⁸ и сите други постапки во кои се одлучува за правата и обврските на поединци. Овие се поединечни случаи и не се сметаат за јавни работи во една општа смисла. Примената на влијание во овие прашања може да претставува сериозно етичко недолично однесување, несоодветно влијание, повреда на одредбите за спречување на корупцијата во администрацијата и судирот на интереси, па дури и кривично дело.

Одејќи на други дефинициите во член 2, моето мислење е дека главниот фокус на постојниот закон е на врската меѓу лобистот и нарачателот на лобирање кој го најмува лобистот заради лобирање, а истовремено целосно ги игнорира лобираниите лица, односно функционерите и државните службеници на кои се приоѓа од страна на лобистите. Според мое мислење, во сржта на лобирањето е односот меѓу лобистот и лобираниот лице, затоа што тоа е начинот на кој влијанието се комуницира до вистинските носители на одлуки.

Затоа јас би вклучил дефинирање на **лобирани лица** кое треба да ги опфати сите можни ситуации. Мој предлог за дефинирање на лобирани лица е: функционери и државни службеници кои се вработени во државните органи и органите на локалната заедница или работат со носители на јавни овластувања кои се одговорни за донесување одлуки, и кои учествуваат во дискусијата и донесувањето на прописи и други општи документи.

Исто така е препорачливо за дефинирање на **нарачателот на лобирањето** да се вклучат и фактот дека тоа е правно лице регулирано со граѓанското право, затоа што државните органи и организациите не може да бидат нарачател на лобирање клиенти по дефиниција.

II. ПРИНЦИПИ НА ЛОБИРАЊЕ

Принципите на лобирање треба да ги следат силните етички стандарди и да промовираат транспарентност, чесност и еднаквост на пристап. Тие треба да обезбедат да интеракциите помеѓу лобистите и јавните службеници се транспарентни и отворени за јавен увид, да правилата за етичко

⁸ Со ова, всушност мислам на самата постапка за избор меѓу различни понуди, а не во фазата кога се одлучува за предметот и условите на одредени јавни набавки.

однесување за сите инволвирани страни се јасни и применливи и да јавното одлучување е отворено за плуралноста на гласови кои претставуваат широк спектар на интереси.

Член 3:

(1) Лобирањето се спроведува доброволно, врз основа на писмен договор меѓу лобистот, односно правното лице кај кое е вработен лобистот и нарачателот на лобирањето, како страни во лобирањето.

(2) Нарачателот на лобирањето му издава на лобистот полномошно, со кое лобистот се претставува пред органите кај кои лобира.

(3) Во договорот од ставот (1) на овој член се утврдуваат условите под кои се спроведува лобирањето, во согласност со овој закон, како и надоместокот за лобирањето.

Во врска со договорот за ангажман меѓу нарачателот на лобирањето и лобистот, сметам дека е нејасно дали интересната група (нарачателот на лобирање) може да обезбеди општ договор / општо овластување или за секој посебен контакт на лобирање мора да се има соодветен, посебен договор. Сепак, овие се прашања кои вообичаено се решаваат и се одредуваат во самата пракса, затоа што ова е приватна работа помеѓу две лица.

Со оглед на неодреденоста на содржината на договорот во член 3, постојат две опции: или да се наведат конкретни формалности што таквите договори мора да вклучат, или да се исклучат одредбите во врска со содржината на договорот од законот целосно, затоа што оваа тема потпаѓа под граѓанско право. За целите на регулирањето на лобирањето, важно е да лобистот добива писмено овластување од самиот нарачател на лобирање (став 2), што го презентира на властите, како и на целните функционери/јавни службеници пред самиот контакт.

Член 4:

Лобистот постапува совесно и одговорно, согласно со овој закон и во рамките на договорот од членот 3 на овој закон.

Лобирањето е прво и основно економска активност. Регулативата треба да ја следи целта на транспарентноста на влијание врз одлуките во јавни работи, затоа почитување на правилата е од најголема важност. Обврските и однесувањето на лобистите во однос на сите аспекти на лобирањето треба да се дефинира што е можно попрецизно.

Член 5:

Информациите кои лобистот ги добил од нарачателот на лобирањето или пак сам дошол до нив се доверливи, освен ако страните на лобирањето поинаку не определат во договорот од членот 3 на овој закон.

Доверливоста е камен-темелник на лобирањето како професија. Односот помеѓу лобистот и нарачателот на лобирањето е предмет на договорот од член 3 и потпаѓа под граѓанско право. Сметам дека постојната одредба е на место, затоа што деталите треба да се остават на договорните страни (клаузулата "освен ако страните во лобирањето не утврдат поинаку" се користи соодветно за оваа намена).

Член 6:

Лобирањето е транспарентно и во секое време нарачателот на лобирањето, како страна во лобирањето, има право на увид во активностите на лобистот, како и во работите кои се од значење за лобирањето.

Повторно, ова спаѓа во рамките на самиот договорен однос помеѓу договорните страни.

III. УСЛОВИ ЗА СТЕКНУВАЊЕ НА ПОЗИЦИЈАТА ЛОБИСТ

Условите за стекнување на позицијата на лобист треба да бидат соодветни и не треба да се превисоки, затоа што премногу строги услови може лесно да претставуваат голема пречка, како и "изговор" за потенцијалните лобисти да не се регистрираат и официјално да се декларираат како лобисти.

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 следниве 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) Во земјата-корисник лобирање може да врши и лице кое не е државјанин на земјата-корисник, под услов да е регистриран за лобист согласно со овој закон.

Во став 2 од член 7 се наведени условите за стекнување на позицијата на лобист.

Како што е наведено од страна на законот, лобистот мора да има универзитетско образование во областа на лобирање. Верувам дека овој услов е премногу строг, а во исто време не е сосема јасен, затоа што не постојат официјални дефиниции за соодветно образование за секое поле на лобирање. На пример, тешко е да се дефинира што е потребно за видот на образованието за лобирање во областа на енергетиката, зачувување на културното наследство и многу други полиња, каде лобирање е можно. Мое мислење е дека оваа одредба може да биде голема пречка за сите заинтересирани лица да се регистрираат и да се декларираат како лобисти.

Решението треба да биде или да се наведе потребното образование за секое поле на лобирање, со кое може да се отворат и многу други проблеми⁹ или само да се остави условот на високо образование, без одреденото поле. Другата можност е да се испушти условот за образованието целосно и да се фокусира на деловната способност и севкупниот интегритет на лицето што сака да стане лобист.

Законот исто така предвидува за лобистот да нема забрана да се ангажира во дејноста на лобирањето или во професија во областа на лобирањето, како резултат на прекршочна санкција. Се согласувам со овој услов со цело срце, бидејќи системот мора да се стреми за лобистите да имаат високи етички стандарди и беспрекорно минато. Поради ова, јас исто така би ја вклучил и одредбата дека лобистот не смее да биде осуден за намерно сторено кривично дело за кое се гони по службена должност. Логично е дека официјалниот статус на лобист е невозможен за оние кои биле казнети за "професионален прекршок", а исто така треба да биде невозможен и за лица кои извршиле кривично дело.

Според мое мислење, условите треба, исто така, посебно да го вклучат и фактот дека лобистот не може да биде вработен во јавниот сектор, затоа што лобирање по дефиниција е влијанието на приватниот сектор врз донесување одлуки во јавниот сектор. Индиректно, законот го содржи овој услов во член 8. Во организациска смисла, ќе биде подобро ако ова барање е вклучено во општите услови.

За споредба, словенечкиот Закон за интегритет и спречување на корупцијата ги наведува следните услови за стекнување својство на лобист¹⁰:

- кандидатот да станал полнолетен (18 години во Словенија);
- да не е вработен во јавниот сектор;

⁹ На пример, ќе биде многу тешко, ако не и невозможно, да се вклучат сите можни полиња во таква листа.

¹⁰ Став 2 од член 56 на Законот за интегритет и спречување на корупцијата (2010).

- да не е лишен од деловна способност да склучува договори (целосна деловна способност);
- да не е осуден со правосилна пресуда за намерно сторено кривично дело за кое се гони по службена должност, на казна затвор во траење подолго од шест месеци.

Во став 3, член 7, Законот за лобирање прави разлика помеѓу лобисти кои се државјани на земјата-корисничка и странски лобисти, и вели дека странските државјани може да лобираат во земјата-корисник доколку се регистрирани во согласност со закон. Верувам дека лобирањето не треба да се ограничи со државните граници, затоа што ние живееме во еден глобализиран свет, кој е во процес на уште поголема унификација, па постојната одредба која им овозможува на странските државјани да се регистрираат како лобисти е на место. Сепак, според мое мислење, оваа одредба нема процедурални барања со кои се утврдуваат потребните докази дека странско лице ги исполнува условите од законот. Според мое мислење, странски лобисти треба да бидат внесени во регистарот врз основа на официјално преведени документи со кои се докажува дека условите утврдени со овој закон се исполнети. Ова барање може да се определува и со подзаконски акт за спецификите и постапката за упис за лобист, но според мое мислење оваа предметна материја треба да биде вклучена во законот.

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

Сметам дека оваа одредба е добро напишана и е од суштинско значење за целите на регулативата за лобирање во поглед на општата дефиниција на лобирање, затоа што го следи фактот дека вработените во јавниот сектор не може да се стекнат со позиција на лобист или на било кој начин да ги вршат активностите на лобирање. Сепак, оваа одредба се однесува само на избрани или именувани функционери од законодавната, извршната и локалната власт. Препорачливо е да ги вклучува сите видови на јавни службеници на едно место, со општа одредба (можеби во рамките на дефиницијата на лобирање) дека на сите вработени во јавниот сектор не им се дозволува да се занимаваат со лобирање за време на нивниот мандат или вработување во јавниот сектор, или пак еден посебен услов дека лице вработено во јавниот сектор не може да се стекне со позиција на лобист, слично на регулативата во Словенија (види ги моите коментари во однос на член 7).

Што се однесува до времето што треба да помине за поранешните јавни функционери да бидат во можност да станат лобисти, моето мислење е дека една година мораториум е доволно долго за службените лица да се дистанцираат од потенцијалните конфликти на интереси и други конфликтни ситуации или прашања на доверливост.

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 му трае мандатот.

(2) Лицата од ставот (1) на овој член не можат да вршат лобирање пред истекот на шест месеца 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 ставот (2) на овој член не можат да вршат лобирање пред истекот на шест месеца од денот на престанокот на вработувањето.

Слично на член 8, ова е многу добра одредба. Таа обезбедува апсолутни ограничувања за лобирање за видовите на вработените во јавниот сектор кои се исклучени од член 8, како и ограничувањата за одговорното лице во јавно претпријатие или јавна установа или организации со јавни овластувања. Мораториумот од 6 месеци е исто така соодветен.

IV. РЕГИСТРАЦИЈА НА ЛОБИСТИ

Слично на словенечкиот систем, како и на пет други земји на ЕУ, земјата-корисничка го користи системот на задолжителен и јавен регистар на лобисти, кој е по мое мислење системот најсоодветен за земјите. Од друга страна, заедничкиот Регистар на Транспарентност на Европскиот парламент / Комисијата на ЕУ е на доброволна основа (т.е. незадолжителен) по својата природа. Треба да се напомене дека овој регистар не ги опфаќа само лобисти, туку, исто така, и адвокатските фирми, невладини организации и тинк-тенкови, а тоа вклучува и информации за бројот на вработените, за предлози на закони каде се обидуваат да влијаат, и износот на средствата на ЕУ кои ги добиле, и затоа не може да се спореди со сличните национални системи.

Главната поента на задолжителен систем на регистрација е дека упис во регистарот е предуслов за правно започнување на активностите за лобирање. Во принцип, мислам дека одредбите на постојниот закон во врска со регистар за лобисти е многу добар, па би се фокусираше само на оние детали кои може да го подобрат регистарскиот систем уште повеќе.

Член 10:

(1) Регистарот на лобисти (во натамошниот текст: Регистарот), го води генералниот секретар на Собранието на земјата-корисник.

(2) Регистарот е јавен.

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

Задачите во врска со активности на лобирање во земјата-корисник се поделени помеѓу 3 јавни субјекти:

- ДКСК (надгледување);
- Генералниот секретар на Собранието на земјата-корисник (водење на регистар на лобисти);
- Министерот за правда (изготвување и издавање на подзаконски акти и други интерни документи).

Цврсто препорачувам да сите прашања во врска со лобирањето потпаѓаат под еден (надзорен) субјект, по можност оној кој ја води истрагата за нелегално лобирање и несоодветно влијание, што во системот на земјата-корисник е самата ДКСК. На овој начин, реакцијата на надлежното тело може да биде побрза и поефикасна, затоа што еден субјект / институција има целосен преглед и увид. Заради транспарентност, важно е објавената верзија на регистарот да е најнова и да се ажурира редовно, а што се однесува до истрага за можно недолично однесување, секогаш подобро е за надзорниот орган да се потпре на сопствените податоци, наместо да чека собрани информации и помош од другите.

Јас исто така би сакал да ја нагласам експлицитно важноста на подзаконските акти за регистарот на лобисти. Ако законодавците одлучат дека законот ќе се менува и регистарот ќе се одржува исклучиво од страна на ДКСК, тогаш постојните подзаконски акти треба да се ревидираат¹¹ и треба да се утврди дали некои одредби за ова прашање треба да бидат присутни во самиот закон.

Член 11:

(1) Во Регистарот се запишуваат следниве податоци за лобистот:

- *име и презиме, ЕМБГ и адресата на живеење и*

¹¹ Особено одредбите во однос на содржината на образецот за регистрација.

- 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 ставот (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 ставот (1) на овој член.

Според моето мислење, регистарот треба да ја содржи и областа или областите (полињата), во која лобистот има регистрирано интерес. Исто така треба да се разгледа дали регистарот треба да го содржи и даночниот матичен број на лобистот, можеби на местото на неговиот единствен матичен број. Важно е дека податоците во регистарот се јавни (со исклучок на даночниот матичен број или слични лични информации).

Одредбата на став 2, со која лобистите треба да ја обноват нивната регистрација секоја година, според мое мислење е непотребна и само обезбедува дополнителна бирографија, која може да биде пречка за потенцијалните лобисти да се регистрираат на прво место. Според мое мислење, многу посоодветно е таквата обврска за обновување да се однесува само на лобисти кои немале никакви активности поврзани со лобирање во одреден временски период (на пример: една, два или три години).

Јас, исто така, препорачувам да се додадат и други причини за бришење од регистарот и да се наведат на уреден начин.

Додека отстранување по барање од лобистот е веќе вклучено во законот, јас, исто така, би ги предложил и следните причини за отстранување по службена должност:

- се утврдило дека податоците и документите обезбедени од страна на лобистот за пријавата и уписот во регистарот се лажни;
- се утврдило дека лобистот повеќе не ги исполнува правните услови за позицијата на лобист.

Член 12:

(1) Пријавата за упис во Регистарот покрај податоците од членот 11 став (1) на 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 бришење од Регистарот го пропишува министерот за правда.

Член 12 обезбедува основа за подзаконски акти во однос на потребните формулари за аплицирање, обновување и отстранување на лобисти од регистарот. Ова е типична содржина за подзаконските акти, па мислам дека оваа одредба е соодветна. Како што е веќе наведено, постојните подзаконски акти треба соодветно да се ревидираат ако содржината на законот се менува.

Член 13:

(1) Генералниот секретар на Собранието на земјата-корисник издава потврда за регистрација, пререгистрација или бришење од Регистарот во рок од осум дена од денот на поднесувањето на образецот од членот 12 став (2) на 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 е должен, 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 земјата-корисник ќе го повика барателот за упис во рок од три дена да ги отстрани недостатоците во пријавата.

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

(3) Ако барателот не постапи согласно со ставот (1) од овој член, генералниот секретар на Собранието на земјата-корисник ќе донесе решение со кое ќе го отфрли доставеното барање за упис во Регистарот.

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

Како што е веќе наведено, верувам дека овие одредби од постојниот закон претставуваат стандардна регулатива во водење таков регистар и обезбедуваат доволна основа за воспоставување на активност на лобирање која се базира на задолжителната регистрација на лобисти. Единствената промена што јас ја предлагам, веќе спомната во почетокот на ова поглавје, е да се обединат сите државни активности во врска со лобирање во рамките на еден државен орган, по можност на ДКСК.

Јас исто така би ја потенцирал важноста на правото на барателот да покрене управен спор против одбивање на барањето, кој е дериват на правото на жалба (член 14, став 4).

V. ПРАВА И ОБВРСКИ НА ЛОБИСТИ

Мислам дека главниот недостаток на постојниот систем во земјата-корисник лежи во фактот дека лобистите се единствената страна во контактот за лобирање која е должна да ги пријави своите активности на властите. Словенечкиот систем на регулативата за лобирање, со својот дволиниски пристап да прима податоци за лобирање, беше пофален од страна на меѓународната заедница и, исто така, е доста успешен и во пракса, па затоа препорачувам барем некои од неговите делови да се вметнат во рамките на постојниот Закон за лобирање.

Во постојниот закон се наведува дека лобистот е должен да достави писмен извештај за активностите за лобирање, најдоцна до 31 јануари, за претходната година. Јас предлагам законот исто така да содржи и обврска за лобираниот лице (функционерот / државниот службеник кој е цел на и контактиран од страна на лобистот) да направи писмен запис на секој контакт за лобирање, што ги содржи следните податоци:

- името на лобистот;
- информации за тоа дали лобистот самиот се идентификувал во согласност со одредбите на законот;
- областа на лобирање;
- името на нарателот на лобирање или на било која друга интересна група за која лобистот врши лобирање;
- датумот и местото на посетата направена од лобистот;
- потпис на лицето лобирано.

Лобираниот лице, тогаш, ќе треба да испрати копија од записникот до неговиот претпоставен и до надзорниот орган (ДКСК) што е можно побрзо. Словенечкиот закон наложува на лобираниите функционери/државни службеници да го сторат тоа во рок од три дена од денот на контактот за лобирање¹² и сметам дека тоа претставува еден разумен временски период. На овој начин, надзорниот орган ќе добие информации за активностите за лобирање од двете страни и ќе може да ги спореди податоците, да побара дополнителни објаснувања или да поведе службена истрага ако постои сомневање за несоодветно влијание.

¹² Член 68, став 2 од Законот за интегритет и спречување на корупцијата (2010).

Јас разбираам дека на прв поглед, ова може да изгледа многу дополнителна работа за функционерите/државните службеници и потенцијалните промени на законот, најверојатно, нема да биде пречекани со отворени раце. Но, јас искрено верувам дека ова претставува еден од најефикасните начини за надзорниот орган да добие информации за лобирање колку што е можно повеќе, со што целиот систем станува многу потранспарентен, а кое е главната цел на регулирањето на самото лобирање како такво.

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.

Во рамките на теоријата за лобирање, правото на граѓаните да контактираат со органите на управување и да влијаат на процесот на донесување одлуки, е едно од најважните права. Лобирањето е составен дел на здравата демократија, тесно поврзано со универзалните вредности како што се слободата на говорот и правото на петиција. Тоа овозможува на групите на интерес од секое социјално и економско ниво да имаат пристап до јавната сфера и да ги презентираат своите ставови за јавни одлуки кои може да влијаат врз нив. Ова, исто така, има потенцијал за зајакнување на квалитетот на донесување одлуки преку обезбедување на канали за инпут на експертиза за повеќе технички прашања до законодавците и носителите на одлуки. Во таа смисла, лобирањето се смета за позитивен елемент, затоа што обезбедува учество на социјалните и економските актери во процесот на креирање политики и дава корисни информации.

Правото на слободен пристап до информации од јавен карактер во земјата-корисник е регулирано со Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер. Важно е дека лобистот во секое време може да ја користи пропишаната постапка за да добие такви информации и дека статусот на лобист автоматски обезбедува правен интерес за тие информации да бидат примени.

Став 2 обезбедува легална основа за лобистите да побараат службени лица од соодветната област и да им пристапат заради лобирање. Одредбата е соодветна, затоа што покажува дека контактот мора да ги следат правилата на органите, каде што лобираното лице е вработено. На пример, состанокот може да биде подложен на варијанти како што се задолжително работно време и други интерни правила на државниот орган каде контактот се одвива. Законската можност за лобистите да реализираат директни средби со целни државни службеници, не значи дека таквите државни службеници не може да го одбијат таквиот контакт, како што е експлицитно наведено во член 18, став 2.

Член 16:

(1) Лобистот е должен на средбите од членот 15 став (2) на 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 членот 22 на овој закон.

Според мое мислење, средбата меѓу лобистот и лобираното лице треба да биде попрецизно дефинирана со закон. Лобистот мора прво да ја покаже неговата идентификација и овластувањето добиено од начелникот на лобирањето за таквото лобирање. Лобистот исто така мора да ја наведе намената и целта на своите активности за лобирање во врска со одредено прашање пред средбата да започне. Лобираното лице може да се согласи за состанок само откако ќе утврди дека лобистот е запишан во регистарот на лобисти (регистарот е јавен и лобираното лице може претходно да види и

провери дали лицето кое го контактирало е регистриран лобист). Оваа донекаде формализирана постапка треба да ги исчисти сите можни заблуди во врска со природата на состанокот. Лобистот исто така може да поднесе секакви усни или писмени информации и материјали за работи каде лобистот спроведува активности за лобирање за нарачателот на лобирањето, водејќи грижа за доверливите информации утврдени во договорот за лобирање (види член 5).

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.

Ова е добра одредба, со која се подобрува правото на пристап до носителите на одлуки и за презентирање на ставовите во врска со јавните одлуки. Секој регистриран лобист има право да биде поканет на сите јавни презентации и на сите форми на јавни консултации во областите во кои тој има регистрирано интерес, како и на работните групи и слични подготвителни работните тела во јавниот сектор.

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.

Многу е важно за самата идеја за лобирање, тој контакт за лобирањето да е доброволен и дека лобираниот функционер може да го одбие состанокот со лобистите. Фактот дека лицето е регистрирано како лобист не значи дека службените лица не може да го одбијат контакт со него.

Според мое мислење, законот треба да ги наведе и ситуациите кога лобираниот функционер мора да ја одбие или веднаш да престане со средбата со лобистот:

- ако лобистот се обидува да лобира надвор од опсегот на лобирањето (на пример, во поединечни судски или управни предмети);
- ако лобистот дава неточни, нецелосни информации или такви информации кои доведуваат во заблуда или се однесува сомнително;
- ако лобистот постапува спротивно на прописите за забрана за прифаќање на подароци во јавниот сектор или врши други варијации на несоодветно влијание;
- ако има конфликт на интереси од страна на лобираниот функционер во врска со одреден лобист.

Лобираниот функционер треба да биде наклонет со закон да го пријави лобистот до ДКСК ако лобистот не постапува во согласност со своите обврски (член 24, став 2 од сегашниот закон вклучува ваква обврска).

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.

Сметам дека оваа одредба е соодветна. Тука би ја додал и одредбата за лобистите да формираат своја асоцијација на лобисти која е охрабрена да донесува свој кодекс на професионална етика.

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.

Лобистите се должни да постапуваат на начин кој спречува судир на интереси и корупција, но особено е важно што тие како лобисти да не иницираат какви било злоупотреби од страна на лобираното лице. Таквото однесување може да биде основа за лобираниот функционер да одбие контакт со лобистот. Затоа, важно е законот да се менува до степен до кој причините за одбивање на средбата се јасно дефинирани, како што веќе беше предложено во моите коментари за член 18.

Се разбира, ако се појави судир на интереси кај лобираното лице во контакт со одреден лобист, тогаш лобираното лице мора да одбие било каков контакт со лобистот.

Член 21:

Регистрираниот лобист е должен до генералниот секретар на Собранието на земјата-корисник 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.

Одредбата од член 21 е стандард за системи со задолжителен јавен регистар. Како што беше споменато во моите коментари за член 10, верувам дека ДКСК треба да биде државниот орган одговорен за регистарот, па затоа лобистите треба да поднесуваат извештај до ДКСК.

Член 22:

Извештајот од членот 21 на овој закон содржи:

- податок/потврда дека е регистриран како лобист согласно со 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.

Општо земено, одредбата во врска со содржината на извештајот од лобистот е во ред, иако таа е прилично базична. Но, бидејќи ова е многу важен дел за надзорот врз лобирањето, јас препорачувам извештајот да се дефинира попрецизно и да содржи и други параметри за податоците кои треба да бидат познати на надзорниот орган. Според мое мислење, годишниот извештај на лобистот треба да ги содржи следните податоци:

- сите информации за нарачателите на лобирањето за кои лобистот лобирал;
- точни информации за висината на плаќањата примени од нарачателите на лобирањето за секој предмет за кој лобистот лобирал (ако лобирањето е дел од општиот договор за услуги кој, исто така, вклучува и други активности, а вредноста на лобирањето не може да се утврди, лобистот ќе поднесе извештај за вредноста на целиот договор за услуги и за процентот на времето поминато во лобирање во однос на другите активности од тој договор);
- изјавата за намерата и целта на лобирање за одреден нарачател на лобирањето;
- видови и методи за лобирање за одреден предмет за кој лобист лобирал;
- органите на државната управа каде лобист лобирал, како и имињата на сите лобирани лица;
- видот и вредноста на донации за политичките партии и организаторите на изборните и референдумски кампањи.

Јас, исто така, би препорачал законот да содржи одредби за проверка на точноста на извештајот од страна на надзорниот орган (ДКСК). ДКСК треба да ја потврди точноста на податоците и изјавите изнесени во извештајот на лобистот преку извршување на следниве работи:

- разгледување на документацијата на лобистот поднесена како дел од извештајот;
- правење неопходни истраги кај нарачателите на лобирањето за кои лобистот работел;
- правење неопходни истраги кај државните органи и нивните претставници / јавни службеници кои биле контактирани за лобирање;
- препорака за надлежните органи да спроведат ревизија на работењето на лобистот или на нарачателите на лобирањето, ако има сомневање за злоупотреба.

Моето убедување е дека извештаите се бескорисни без постојан надзор. Ова може да се врши систематски, со прецизна проверка на секој извештај, или преку случајни проверки, каде надзорниот орган случајно избира одреден број или процент на извештаи и ги разгледува темелно. Методот кој се користи најмногу зависи од бројот на регистрирани лобисти и достапната работна сила на самиот надзорен орган. Овие мерки можат да бидат сместени во рамките на Поглавјето VII од постојниот закон.

VI. АКТИВНОСТИ КОИ НЕ СЕ СМЕААТ ЗА ЛОБИРАЊЕ

Член 23:

(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 ставот (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 со ставот (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 со овој закон.

Националните системи за регулирање на лобирање обично го дефинираат лобирањето само како директно лобирање, односно контакт помеѓу регистриран лобист кој ги извршува своите должности како економска активност, и лицето кое учествува во процесот на донесување одлуки на одредени јавни работи. Националните системи го исклучуваат т.н. лобирање во базата како активност на граѓанското општество и други групи кои апелираат до јавноста да се поврзат со владини претставници со цел да влијаат врз јавната политика за прашања како што се човековите права и нормативниот систем каде владее правото.

Затоа, сметам дека и самата дефиниција на лобирање на национално ниво треба да ги исклучи активностите преземени од страна на поединци, неформални групи или групи на интерес за цел да влијаат врз донесувањето на одлуките на државните органи, органите на локалната самоуправа и носителите на јавни овластувања во разгледување и донесување на прописи и други општи документи од областа која директно се однесува на системските прашања на зајакнување на владеењето на правото, демократијата и заштитата на човековите права и основни слободи. Листата вклучува НВОи како Транспаренси интернешенел, Амнести интернешенел и слични организации, како и други граѓански здруженија и асоцијации на граѓани кои земаат учество во повеќе или помалку јавно истакнување на притисок врз владата. Овие активности не треба да бидат означени како лобирање, и покрај тоа што може, до одреден степен, да ја исполнат законската дефиниција за лобирање.

Други активности кои не треба да се сметаат за лобирање се сите активности на кои им недостасува еден или повеќе елементи на правната дефиниција на лобирање, како што е наведено со законот. Со моите коментари за член 2, имам предложено три елементи кои се, според мое мислење, од суштинско значење за правната дефиниција за лобирање:

- контактот меѓу лобистот и лобираното лице треба да биде од нејавен карактер;
- целта на таквата активност е да се влијае на процесот на донесување одлуки во рамките на јавниот сектор во јавните работи;
- влијанието се применува во името на, во интерес на или на сметка на одредени интересни групи или нарачателот на лобирањето.

Се разбира, националните системи може да додадат и дополнителни услови¹³, но мое верување е дека горенаведените елементи ја дефинираат самата суштина на директното лобирање како такво.

По таа дефиниција, следната активност, исто така, не треба да се смета за лобирање:

- прес конференции, отворени писма и петиции кои се наменети да влијаат врз донесувањето одлуки во јавните работи;
- учество во јавни дебати во врска со изготвување и донесување на одреден закон;
- поднесување на писмени иницијативи, предлози и препораки во врска со јавните работи;
- други форми на партиципативна демократија.

VII. 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 ставот (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 ставот (3) на 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 ставот (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 членот 25 од овој закон.

Покрај мерките веќе предложени во моите коментари за членот 22 во однос на проверка на извештајот на лобистот од страна на ДКСК, јас би сакал да ја истакнам важноста на правото на лобистот да даде изјава во врска со извештајот поднесен од страна на функционерот (став 2 - 4). Во случај кога извештај е поднесен со кој се обвинува лобистот за несоодветно однесување, лобистот мора да има доволно време да подготви изјава и истата да ја испрати на ДКСК. Сметам дека пет работни дена (став 4) е разумен временски период во кој лобистот може да одговори на обвинувањата соодветно.

Ако земјата-корисничка усвои двоиниски пристап на добивање податоци за лобирање (силно препорачано од мене), тогаш ДКСК, исто така, ќе биде одговорна и за надгледување на непријавувањето на контакти за лобирање сега од страна на лобираните функционери. Тогаш надзорот ги вклучува следниве сегменти:

- надзор над поднесувањето и проверка на содржината на извештаи од лобисти;
- надзор над поднесување на извештаи за контакти за лобирање од лобираните лица;

¹³ На пример, дефиницијата на лобирање во словенечкиот Законот за интегритет и спречување на корупцијата (член 4, став 14) е многу широка и детална (целосно цитиран на стр. 4 од овој извештај).

- надзор над однесувањето на лобистите и лобираниите лица во врска со сите активности за лобирање.

VII. ВИДОВИ НА МЕРКИ

Моето разбирање е дека постојниот Закон за лобирање има само административни санкции за непридржување кон одредбите на законот (предупредување, иницијатива да се отстрани од регистар). Иако репресијата во никој случај не е целта на регулирање на лобирањето, сепак ефикасни мерки мора да бидат пропишани за справување со непочитување на законот, особено ако се има разумно ниво на сомневање дека поголемиот дел од дејноста на лобирање се врши во тајност, без знаење на властите. Затоа, мојата силна препорака за земјата-корисничка е, да се размислува за воведување прекршоци (со парична казна) барем за некои од посилните повреди на законот, со задржувањето на регулаторни санкции како предупредувањата за полесни повреди.

Член 25:

(1) Државната комисија за спречување на корупцијата на лобистот ќе му изрече мерка опомена, ако лобистот не постапи согласно со членот 21 од овој закон, или ако се исполнат условите од членот 24 став (5) на овој закон и за тоа ќе го извести генералниот секретар на Собранието на земјата-корисник и правното лице од членот 8 став (3) на овој закон.

(2) Државната комисија за спречување на корупцијата ќе поднесе иницијатива до генералниот секретар на Собранието на земјата-корисник за бришење на лобистот од Регистарот ако на лобистот му е изречена мерката опомена двапати еднопосредно во периодот додека е во сила договорот од членот 3 на овој закон.

(3) Генералниот секретар на Собранието на земјата-корисник е должен да постапи по иницијативата од ставот (2) на овој член.

Член 26:

(1) Државната комисија за спречување на корупцијата на правното лице каде што е вработен лобистот на кого му е изречена мерката од членот 25 став (1) на овој закон, ќе му изрече мерка опомена.

(2) Државната комисија за спречување на корупцијата за правното лице ќе поднесе иницијатива до Централниот регистар за бришење на дејноста лобирање ако на лобистот кој е вработен во правното лице му е изречена мерката од членот 25 став (2) на овој закон.

(3) Државната комисија за спречување на корупцијата доставува известување до генералниот секретар на Собранието на земјата-корисник за постапката од ставот (2) на овој член.

Во врска со административни санкции, моето мислење е дека законот има потреба од поголема разновидност, особено затоа има широк простор за можни санкции во спектарот помеѓу предупредување и отстранување од регистарот. Затоа, јас препорачувам воведување на забрана на активностите за лобирање за одреден период на време, што може да послужи како средина меѓу предупредување и целосно отстранување. Санкциите мора да се изречат во зависност од тежината на повредата и на последиците што произлегуваат од повредата, како и од фактот дали тоа е прв пат или повторување на делото. Според моето мислење, исто така е важно санкциите да се внесени во регистарот на лобистите.

Ако прекршоците се воведат во системот за регулирање на лобирањето, можните повреди кои се резултат со прекршок се следниве:

- спроведување на активности за лобирање, без да се биде регистриран во регистарот на лобистите;
- недоставување извештај до ДКСК во рок определен во член 21;

Ако земјата-корисничка го усвои дволинискиот пристап во примање податоци за лобирање, тогаш прекршоците исто така треба да се однесуваат и на лобираниите функционери за следните повреди:

- неподнесување на евиденција или извештај за контакти за лобирањето до ДКСК;
- непријавување на лобист кој го повредува законот или лобира без да биде регистрирани во регистарот на лобистите;
- неодбивање контакт со лобист кој не е внесен во регистарот на лобистите или контактирање каде што ќе произлезе конфликт на интереси.

Словенечкиот систем исто така може да го казни нарачателот на лобирањето за прекршок кога лице, кое не е регистрирано како лобист, спроведува активности за лобирање со целосно знаење на нарачателот на лобирањето.

Член 27:

Против одлуката со која на лобистот и на правното лице каде што е вработен лобистот им се изрекува една од мерките утврдени во членовите 25 и 26 од овој закон, можат да поведат постапка пред надлежен суд, во согласност со закон.

Како што е наведено претходно, правото на жалба е од суштинско значење за валидноста и законитоста на регулирање на лобирањето и за општата перцепција на која се повикува. Варијантата на ова право согласно членот 27, според мое мислење, е доволна.

Сум ја испуштил **Глава IX (Преодни и завршни одредби)**, затоа што тие претставуваат стандардни одредби за заклучување на законот (т.е. vacation legis).

* * *

Како заклучок, јас верувам дека ситуацијата во областа на лобирањето во земјата-корисник може да се подобри со одредени измени на регулативата, како и со дополнителна активност на ДКСК и други институции. Земјата корисник веќе има постоечка законска основа за лобирање во форма на посебен Закон за лобирање и мојата препорака е земјата-корисник и нејзините институции да се надоградат на постоечката законски платформа и со зголемување на напорите да се едуцираат страните во лобирањето и јавноста за оваа важна тема. Јас разбираам дека посакуваните резултати нема да се случат преку ноќ и дека се потребни дополнителни планови, па затоа имам елаборирано план за акција за отпочнување на овие активности.

Акцискиот план

Како дел од мојата мисија, беше побарано од мене да направам акциски план за ДКСК да се подигне свеста за предметот на лобирање во земјата-корисник.

Мое мислење е дека повеќето активности може да започнат веднаш, без оглед на претстојните потенцијални промени на Законот за лобирање (што може да земе многу време за да се материјализира). Овие активности треба да се состојат од следните цели:

- промоција на професијата лобист како легитимна и транспарентна активност;
- надминување на јавната негативна перцепција за лобирањето;
- едукација на сите инволвирани страни во врска со нивните права и обврски и целокупно регулирање на системот за лобирање;
- ефикасна супервизија / надзор / контрола;
- изготвување на измените на Законот за лобирање.

1. Промоцијата на професијата лобист:

За време на мојот престој во Скопје, дознав дека земјата-корисник нема регистрирани лобисти во својот јавен регистар на лобисти. Тоа значи дека ДКСК како главен надзорен орган не го знае вистинскиот износ на лобирање што се случува во земјата. Причините за тоа се многу:

- лицата кои лобираат не се запознаени со законските одредби за лобирање;
- лицата кои лобираат се плашат од негативната перцепција и недоверба од јавноста;
- постапката да се стекнат со статус на лобист е премногу комплицирана или премногу ексклузивна.

Иако лобирањето е сосема легитимна професија во целиот свет, се уште има тенденција да носи негативни конотации за просечниот граѓанин. Напорите на ДКСК треба да биде фокусирани на демистифицирање на лобирањето како тајна активност и истакнување на правото на граѓаните за да дојдат до носителите на одлуки и да им ги презентираат своите идеи и интереси во јавните работи. Секој систем треба да се стреми за клима каде лобистите прво и основно не се чувствуваат лошо кога тие се идентификуваат како лобисти и се подготвени да откријат информации до надзорниот орган согласно законот.

Најдобар начин за ДКСК да се постигне оваа цел е да се започне јавен дијалог за прашањето за лобирање преку различни медиуми. ДКСК може да организира и да промовира јавни дебати, работилници, презентации и предавања на оваа тема. ДКСК исто така може да продуцира и написи и принципиелна мислења за разни теми кои се однесуваат на лобирање и да ги објавува на својата веб страница. ДКСК исто така може да направи брошура која ги вклучува сите одредби поврзани за лобирањето, етичките прашања и кодексите на однесување, како и детални инструкции за регистрацијата, и да ја дистрибуираат до стопанската комора или други слични организации од интерес и еснафи на приватниот сектор (потенцијални нарачателите на лобирање). Сите горенаведени активности може да се завршат во соработка со други државни органи, како и универзитети и невладини организации заинтересирани за оваа тема.

Во однос на условите за стекнување на позицијата на лобист, верувам дека условите во законот се превисоки и дека овие услови претставуваат една голема пречка, како и "изговор" за потенцијалните лобисти да не се регистрираат. Јас ги направив моите предлози за Дел III од законот во мојата проценка на Законот за лобирање.

2. Надминување на јавната негативна перцепција за лобирањето:

Прашањето на јавната негативна перцепција за лобирањето е тесно поврзано со погрешната претстава за професијата лобист, наведено во делот 1 на овој план за акција.

Повторно, најдобар начин за решавање на овој предмет е да се подигне свеста преку јавни дебати, предавања и презентации. Во своите јавни изјави, ДКСК може да ја информира јавноста дека поентата на лобирањето е да им се даде еднаквоста на пристапот на граѓаните да влијаат врз донесувањето на одлуките на органите на управување на демократски начин. Исто така ова може да ја нагласи транспарентноста на процесот и обврската за известување која лобистите што го почитуваат законот мора да ја следат. Покрај тоа, добар начин за надминување на перцепцијата на јавноста за "тајност на лобирањето" е да се обезбеди информациите за активностите за лобирањето да се објават и да се лесно достапни за јавноста.

На еден начин, ДКСК мора да поттикне медиумите да станат почувствителни на овие прашања и да им помогне во ширење на идејата дека влијание врз носителите на одлуки не е секогаш лоша работа, се додека тоа е транспарентно и на законски начин. Ова може да се постигне со јавни изјави и прес-конференции од страна на раководителот на ДКСК и другите високи јавни службеници, како и со нивните коментари на тековните проблеми во земјата, особено на оние кои може да се решат ако повисоко ниво на транспарентност е инволвирано.

Друг метод за зголемување на довербата на јавноста во институтот за лобирање е силен надзор, комплетиран со санкции, така што јавноста може да се прави разлика помеѓу законско лобирање и несоодветното влијание. Според моите сознанија, актуелниот закон за лобирање има само административни санкции за лобистите (предупредување, отстранување од регистарот), што по мое мислење не е доволно. Во оваа смисла, неопходна е промена на законот за воведување посилни санкции за непочитување на законот.

Постојаното нагласување на важноста на регулирањето на лобирањето и почитувањето на законот, во текот на подолг временски период, исто така, ќе доведе до зајакнување на транспарентноста на процесот на донесување одлуки и ќе влее доверба во активностите на владата.

3. Едукацијата на сите инволвирани страни:

Лобирањето ги инволвира следниве страни:

- лобистот;
- лобираниот лице (целта на лобистите);
- нарачателот на лобирањето.

Сите страни мора да бидат соодветно информирани за законската основа за лобирање и за нивните одделни улоги во процесот на лобирање, како и за (теоретските) цели кои регулирањето на лобирањето се обидува да ги постигне. Едукацијата може да се врши од страна на надзорниот орган (ДКСК), која е по мое мислење најсоодветна за оваа задача.

Бидејќи имаат многу малку практично искуство во однос на надзорот над лобирањето, се препорачува на вработените во ДКСК да учествуваат во обука во земјите-членки на ЕУ со слична правна основа и со сличен систем за регулирање на лобирањето, со помош на ТАИЕКС или слични програми. Таму, овие вработени може да дознаат од прва рака за добрите практики, соодветните методи и општото искуство на овие земји во едукација на инволвирани страни, како и за тоа како да се подигне свеста на јавноста во текот на подолг временски период.

Следниот чекор е да се организираат презентации и работилници, и во приватниот и јавниот сектор. Едукација на вработените во јавниот сектор, односно потенцијалните лобираа лица, е особено важна, затоа што во моментот тие се исклучени од законот за лобирање. Дури и пред измените на законот да влезат во сила а се однесуваат на обврската за лобираниите лица да ги пријават контактите со лобистите, вработените во јавниот сектор може да се едуцираат за етичката страна на влијанието врз носителите на одлуки, како и за нивната обврска да се намалат и да се пријават сите форми на незаконско лобирање.

Вреди да се додаде дека напорите на ДКСК по ова прашање треба да бидат континуирани, затоа што промена на перцепцијата на вклучените страни не може да се случи преку ноќ. Ова треба да вклучува постојана едукација во сите делови од јавниот сектор (на државно и локални ниво), каде што лобирањето може да се случи (каде јавните функционери и државните службеници се вклучени во процесот на донесување на одлуки во јавните работи).

4. Изготвување на измените на Законот за лобирање:

Во оваа смисла, може да се истакне само важноста ДКСК да е соодветно застапена во работната група задолжена за изработка на потребните промени на Законот за лобирање. Членовите на ДКСК се според мое мислење најдобар избор, бидејќи тие имаат добри познавања на оваа тема и ќе бидат тие кои ќе ги извршуваат одредбите во пракса. Целта треба да биде да се подготви добро заокружен и ефикасен корпус на текстот кој се однесува на сите прашања што може да се случат во пракса и јасно да ги дефинира правата и обврските на страните кои се вклучени, како и соодветни санкции за можни повреди.