European Center for Not-for-Profit Law
1052 Budapest
Apaczai Csere Janos u. 17, Hungary
Tel: +361 318 6923 Fax: +361 266 1479
www.ecnl.org

International Center for Not-for-Profit Law
1126 16th Street NW, Suite 400
Washington D.C. 20036, USA
Tel: +1 202 452 8600 Fax: +1 202 452 8555
www.icnl.org

Влијанието на Предлог законот за лобирање за застапување и јавно учество: Иницијални опсервации

Европскиот центар за непрофитно право (ЕЦНЛ) и Меѓународниот центар за непрофитно право (ИЦНЛ) имаат задоволство да дадат коментари за македонскиот предлог закон за лобирање, од 22 ноември, 2007 (понатаму во текстот: „предлог“ или „предлог закон“).

Една прелиминарна проценка на предлог законот за лобирање дава индикации дека тој може да има значајно влијание врз активностите за застапување на здруженија и фондации, како и врз јавното учество воопшто. Подолу сумираме неколку прелиминарни опсервации.

1) **Како што е напишан, предлогот се чини дека го ограничува директното учество од граѓаните, здруженијата и фондациите.**

Предлогот користи многу широка дефиниција на терминот „лобирање“.

> *„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“*
> (член 2)

Дефиницијата за лобирање е толку широко конструирана што очигледно ја опфаќа секоја активност со која влијае врз позицијата на националната влада, локалната власт или Парламентот или врз било кој закон или регулатива. Следствено, се чини дека би опфатило ситуации кога една малтретирана жена би сакала да зборува со нејзиниот пратеник за амандманите на Законот за домашно насиство или кога едно здружение или фондација сака да поднесе коментари за нови закони чија цел е да се помогне при намалувањето на невработеноста.

Проблемите се појавуваат затоа што другите членови на предлог законот може да се конструираат така за да спречат директно застапување, наместо тоа барајќи договор со лобисти за да се ангажираат во некоја од овие активности. На пример, член 3 вели дека лобирањето *„се спроведува“ врз основа на писмен договор со лобист,* во кој *„се утврдени условите под кои се спроведува лобирањето“.* Образложението во прилог на Законот го поддржува гледиштето дека е задолжително да се користи посредник, наведувајќи дека една од целите на Законот е „да се одредат правилата според кои може да се спроведува лобирањето“.

Понатаму, лобистот мора да се регистрира и да исполни одредени услови пред да започне со лобирање. Условите за регистрирање се проблематични. Меѓу другите е и „*да има високо образование во областа*“ во која лобира лицето. член 7(2). Во пракса, ова може да значи дека еден вработен во образовна асоцијација кој има диплома во економски науки можеби нема да може да учествува во подготвувањето на законот за високо образование.

Покрај тоа, процесот на регистрација и известување е преоптоварен. Лобистот мора да поднесе апликација за регистрација како лобист, која ја прегледува генералниот секретар на Собранието на Република Македонија, да чека за одговор, да поднесе писмени извештаи за работата до генералниот секретар и да исполни и други услови. Види дел IV и V од Предлог законот. Овие процеси потенцијално може да креираат бирократска и скапа бариера помежу граѓаните и нивните избрани претставници, да доведат до формирање на една „елитна група" на лобисти и да ги поткопаат обидите за развој на кулура на граѓанско учество.

Во основа, се чини дека предлогот не прави соодветна разлика помеѓу „лобирањето" и „лобистите". Многу земји прифаќаат повеќе различни чинители да се вклучат во лобирањето – со цел да се влијае врз владината позиција за закони и регулативи, како што е наведено во дефиницијата на предлог законот. Примери за ова опфаќаат индивидуален граѓанин кој сака да му се слушне гласот во врска со регулатива која се однесува на заедницата, здружение на родители-наставници кои сакаат да дадат коментари за нов закон за образование или сопственик на мало претпијатие кој има идеја за нов закон со кој ќе се промовира претприемништвото. Во основа, сите лобисти се занимаваат со лобирање, но секое лобирање не го вршат лобисти. Покрај тоа, треба да се внимава регулативите да не го оптеретуваат непотребно директното застапување од страна на индивидуалци или НВОи кои сакаат да учествуваат во процесот на вклучување.

Дури иако може да се тврди дека намерата не е да се регулира директното застапување, предлог законот е сеуште проблематичен. Во земји во кои има добро дефинирани закони кои обезбедуваат основа за директно застапување, еден ваков закон можеби нема да создаде многу забуни. Граѓаните и граѓанските организации би го читале во контекст на другите закони кои го потврдуваат правото на директно учество во официјалниот процес на донесување на одлуки. Сепак, една неодамнешна студија за јавно учество во Македонија покажува дека постои ограничена правна основа и традиција за јавно учество во процесот на официјално донесување на одлуки во Македонија, со што станува особено важно да се има јасно дефиниран закон. Во спротивно, законот може да создаде ситуации каде: (1) ненамерно се создава оптоварување врз директното учество и застапувањето, влијаејќи врз некои граѓани да ја напуштат оваа активност, или (2) луѓето ги игнорираат пишаните зборови од законот и сепак се занимаваат со директно застапување до одреден степен[1] Било кој од овие резултати не е посакуван и се чини дека е мудро законот да разјасни дека нема намера да ги регулира овие активности.

[1] Слична ситуација се случи во Унгарија при имплементацијата на законот за лобирање кој беше усвоен пред околу година и пол. Една неодамнешна студија покажува дека законот не ја остави својата цел бидејќи се регистрирале само околу 150 лобисти, додека многу други едноставно го заобиколуваат законот; и во овој период само пет парламентарни комисии (од 26) и два (!) члена на парламентот (од 386) изјавиле дека биле контактирани од лобисти. Важно е, сепак, тоа што НВОите не се директно споменати во унгарскиот закон и ова ова им дава поголема слобода на НВОите да се вклучат, што не е случај во македонскиот предлог закон, како што е објаснето во вториот дел на овој текст.

2) **Исклучоците при лобирањето наведени во член 23 се чини дека не го решаваат прашањето на јавно учество.**

Член 23 (1) вели дека

> *Активностите на лицата поканети да учествуваат во процесот на подготовка и образложение/имплементација на закони и други регулативи од страна на законодавната, извршната власт или локалната власт, нема да се сметаат како лобирање според овој закон, без оглед на тоа дали оваа активност е спроведена со или без надоместок.“.*

Ова значи дека само оние кои се директно поканети од страна на владата да дадат коментар или да учествуваат во развојот или имплементацијата на законодавството ќе се изземат од условите на законот. Ова е очигледно корисно за лобисти кои имаат врски со официјалните донесувачи на одлуки. Но што е со жртвите на домашно насилство или организација за права на децата, кои можеби немаат такви врски и не се „поканети“ да учествуваат? Се чини дека тие сепак ќе треба да најмат лобист за да ги исполнат сите услови на овој закон.

Понатаму, владата се чини дека има дискреционо право да одлучи дали една организација е „квалификувана“ да лобира за одредено прашање и на тој начин ја ограничува способноста на јавните и граѓанските здруженија да се вклучат не само при донесување на одлуки, туку и при процесот на имплементација (што е недемократско и потенцијално може да доведе до корупција).

Исто така може да се појават проблеми за овие организации кои ја имаат таа среќа да бидат поканети да се вклучат во застапувањето. Поточно член 23(2) вели:

> *Кога активностите на граѓанските здруженија, во согласност со став (1) од овој член, се однесуваат на застапување на интереси на своите членови или одредени целни групи и ако тие се спроведуваат без ндоместок тоа нема да се смета како лобирање според овој закон.*

Предлог законот не го дефинира поимот „надоместок“, што е проблематично. На пример:

- Да претпоставиме дека ЕУ, УСАИД или друга донаторска организација финансира проект во кој едно здружение или фондација сака да донесе нов закон или регулатива. Дали е ова лобирање за надоместок? Ако е така, ова значително ќе ги отежни разните иницијативи за застапување.
- Да земеме во предвид исто така професионални организаци или здруженија, кои можеби имаат членарини за да спроведат активности, вклучувајќи и застапување ако/кога има потреба за тоа. Дали употребата на членарини за финансирање на лице или вклучување во законодавно застапување се квалификува како лобирање „со надоместок“? [2]

[2] Односот помеѓу член (2) и член (3) е исто така збунувачки. Според член 23(2), не се смета за лобирање ако „поканети“ здруженија учествуваат во процесот на пишување на закони „без оглед дали тие примиле надоместок за оваа активност“. Но член 23(3) има различна формулација. Исклучокот за лобирање важи само ако здружението работи „без надоместок“. Не сме сигурни како овие одредби ќе се усогласат или зошто здруженијата се предмет на построги услови од другите правни лица наведени во член 23(2).

- Да претпоставиме дека предлог законот се поведува по интересите на организацијата и еден платен член од персоналот дава коментар на законот. Дали ова лобирање е спроведено со надоместок и дали тој член на персоналот треба да се регистрира како лобист?

3) Се чини дека фондациите ги немаат истите права на исклучок од законот како здруженијата.

Член 23 од предлог законот се однесува единствено на здруженија, а не на фондации, така се чини дека единствено активностите на здруженијата кои се поканети во процесот на креирање на закони и имплементација може да се изземат според овој член, а не и тие на фондациите.

4) Дополнителни обсервации на предлог законот:

- Предлогот се чини дека сугерира дека здруженијата и фондациите можеби треба повторно да се регистрираат во Централниот регистар, покрај регистрирањето на лобистите. Подетално, предлог законот бара правното лице да биде „*регистрирано во централниот регистар и да го има регистрирано лобирањето како активност*“ (член 7). Според тоа, оние организации кои се заинтересирани за лобирање ќе треба да ги прегледаат нивните организациони документи и доколку не го завеле посебно лобирањето како активност, можеби ќе мораат да минат низ процес на регистрирање на нивните активности, нешто кое одзема време и пари. Битно е, дека ова може исто така да спречи директно застапување за итни теми се додека процесот не е завршен.

- Позицијата на странските организации и други странски правни лица е нејасна. Предлог законот само споменува дека „лобирањето може да се изведува од лице кое не е државјанин на Република Македонија, доколку лицето е регистрирано како лобист во согласност со овој Закон“ (Член 7). На пример, ако ЕЦНЛ сака да се вклучи во процесот на предлагање на закон дали треба еден од неговите членови на персоналот да го регистрираат како лобист?

- Предлог законот не содржи одредба која може да гарантира „регистрација во отсуство“. Поточно, според предлог законот генералниот секретар на Собранието мора да издаде одобрение за регистрација во рок од 8 дена. Но, законот не одредува што ќе се случи доколку не се испочитува овој краен рок. Ова може да биде опасно, бидејќи без регистрација на лобистот може да не му се дозволи пристап во еден процес кој е многу критичен и затоа може да биде предмет на дискреција. (член 13)

- Предлог законот ја органичува регистрацијата на една година, со можност за повторно регистрирање. Логиката позади овој услов не е јасна. Не е јасно дали некој ќе направи проценка дали лобистот ќе биде повторно регистриран или не, бидејќи законот се однесува на „можност“ за повторна регистрација. (член 12)

- Предлог законот одредува дека „*лобистот може да организира и да учествува во јавни дебати, кои се поврзани со темата за која тој лобира*“ и „*може да даде изјава и да објави написи во средствата за јавно информирање*“. Дали

ова значи дека други пр. претставници на здруженија и фондации кои не се регистрирани како лобисти не можат да го сторат тоа? (член 19). Додека логичниот одговор е дека секој може да го стори тоа, тогаш не е јасно зошто е вклучена оваа одредба. Ако намерата е да се разјасни дека тоа навистина им е дозволено на лобистите – како и на сите други- можеби ова би можело да се објасни во образложениетот на законот.