

BR: 03-03-254A

MIŠLJENJE
na Zakon o lobiranju

27-12-2019

Jedna od nadležnosti Agencije za sprječavanje korupcije shodno Zakonu o lobiranju jeste nadzor nad sprovođenjem ovog zakona.

Dosadašnji rezultati Agencije navedeni su u Aneksu ovog Mišljenja.

Međutim, Izvještaj Evropske komisije za Crnu Goru za 2018. i 2019. godinu, kao i Nezvanični dokument o stanju u Poglavljima 23 i 24 navode slabosti u detekciji i sprječavanju nezakonitog lobiranja i uticaja na proces donošenja opštih normativnih akata.

Tako npr. Nezvanični radni dokument o stanju u poglavljima 23 i 24 za Crnu Goru iz novembra 2019. godine navodi:

*Kada je u pitanju primjena Zakona o **lobiranju**, nije bilo novoizdatih sertifikata za lobiranje u izvještajnom periodu (od 2014: 14), dok šest lobista i jedno pravno lice ostaju registrovani kod Agencije. Do kraja juna 2019. godine, Agencija je od strane pojedinaca koji su bili predmet lobiranja dobila dvije zvanične prijave lobiranja. Mali brojevi ukazuju na to da se aktivnosti lobiranja još uvijek odvijaju izvan zakonskog okvira. Analiza postojećeg zakonskog okvira trenutno je u toku, s ciljem da se identifikuju izazovi u njegovoj primjeni. Otkrivanje, praćenje i sankcionisanje kršenja zakona još uvijek predstavlja izazov.*

Savjet za vladavinu prava kao i radna grupa za vođenje pregovora u Poglavlju 23 u junu ove godine je donijela zaključak u kojem *Preporučuje Agenciji za sprječavanje korupcije da analizira zakonski okvir u oblasti lobiranja i kontinuirano sprovodi obuke za potencijalno lobirana lica.*

Agencija je od početka rada u kontinuitetu obezbjeđivala ekspertsku podršku za obuku kako zaposlenih Agencije, tako i organa vlasti koji mogu biti potencijalno lobirani, prvenstveno kroz IPA 2014 Twinning ugovor "Podrška implementaciji mjera integriteta" MN 14 IPA JH 01 16. Kontinuirano se ekspertska podrška koristila i za analizu zakonskog okvira tokom posjeta eksperata održanih novembar-decembar 2017., februar, jun, novembar 2018. i januar 2019. godine. Posljednje dvije ekspertke posjete iskorišćene su za dobijanje konkretnih preporuka o slabostima postojećeg zakonskog okvira i načinima za njihovo prevazilaženje. Izvještaje sa ekspertskih posjeta dostavljamo vam uz ovo Mišljenje.

U cilju obezbjeđenja dalje podrške u oblasti lobiranja, Agencija i relevantni predlagač zakona mogu, kroz II fazu Projekta Savjeta Evrope za borbu protiv ekonomskog kriminala u Crnoj Gori računati na ekspertizu i pomoć u finalizaciji rješenja za eventualne izmjene normativnog okvira u ovoj oblasti.

U cilju prevazilaženja navoda iz Izvještaja EK, ispunjavanja preporuka i zaključaka Savjeta za vladavinu prava i prevazilaženja slabosti koje je i sama Agencija uvidjela tokom primjene zakona, u nastavku dajemo analizu postojećeg normativnog okvira i uočene nedostatke.

Agencija za sprječavanje korupcije odnosno nadležni Odsjek je, pored izvještaja i preporuka eksperata iz IPA Projekta, u pripremi ovog Mišljenja analizirala relevantne međunarodne dokumente. Tu se prije svega misli na:

- **COM 2017-2** Recommendation of the Committee of Ministers to member States (CoE) on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making
- **Recommendation 1908 (2010)**¹ Recommendation 1908 (2010)¹ Final version Lobbying in a democratic society (European code of good conduct on lobbying)
- **Doc. 12278 Parliamentary Assembly CoE** 04 June 2010 Extra-institutional actors in the democratic system
- **EU Conduct of Lobbying** in a democratic society (European Code of conduct on lobbying) (Former) Committee on Economic Affairs and Development
- The **10 Principles** for Transparency and Integrity in Lobbying OECD

Osnovni principi lobiranja na kojima se zasnivaju savremene tendencije regulisanja ove oblasti su sljedeće:

1. *Lobiranje mora biti jasno i nedvosmisleno regulisano, vodeći računa o razlici između lobiranja kao profesionalne djelatnosti i djelatnosti organizacija civilnog društva, raznih samoregulatornih tijela iz različitih privrednih oblasti.*
2. *transparentnost u procesu lobiranja mora biti vodeći princip.*
3. *princip integriteta, sprječavanja sukoba interesa, zabrane primanja poklona i donacija, cooling off period moraju biti regulisani u Zakonu o lobiranju.*
4. *pojedinci i organizacije koje se bave lobiranjem moraju biti registrovani.*
5. *jasno regulisano, transparentno i časno lobiranje daje pozitivnu sliku o ovoj djelatnosti ali i jača transparentnost i demokratiju u društvu.*

Aktivnost lobiranja je povezana sa opštom idejom veće participativnosti u procesu donošenja opštih normativnih akata u jednom društvu. To znači veću otvorenost donosilaca odluka, dostupnost i javnost podataka u okviru aktivnosti koje se preduzimaju u procesu donošenja akata koji se odnose na sve ili veći dio pripadnika jedne zajednice.

U tom smislu i OECD Transparency and Integrity in Lobbying navodi:

Lobiranje može imati brojne benefite za organe vlasti u smislu korisnih i stručnih informacija koje mogu dobiti u pripremi određenog zakonskog akta, ali može voditi i nedozvoljenom uticaju, nepravednoj konkurenciji, zarobljenosti regulative koja može

kroz primjenu zaprijetiti javnom interesu (favorizujući partikularne umjesto opšteg interesa). Zakonsko uređenje transparentnosti lobiranja zato je neophodno za očuvanje integriteta prilikom donošenja zakona i drugih opštih normativnih akata.

10 Principa OECD:

1. Države treba da obezbijede ravnopravno i svima dostupne mogućnosti za pristup razvoju i implementaciji javnih politika.
2. Propisi i normativa o lobiranju treba da budu prilagođeni **konkretnim problemima** u svakoj zemlji u pogledu uticaja na donosiocima odluka i zavisno od sociopolitičkog i upravnog uređenja zemlje.
3. Normativa o transparentnosti i integritetu lobiranja treba da bude dio **šire politike i zakonskog okvira** koji reguliše dobro upravljanje dakle koji uključuje sve vidove uticaja na donosiocima odluka.
4. Definicija lobiranja i lobista mora biti **jasna i da ne ostavlja sumnje i pravne praznine**. Tako pored lobiranja za novac (što uključuje consultant i in-house lobiste) mora uključiti i druge interesne grupe, bilo da su profitne ili ne koje žele ostvariti uticaj na donosiocima odluka. Definicija treba da definiše što se to smatra komunikacijom lobiste i lobiranog lica a što nije već našlo određeni kanal uticaja kao: javne debate, ustanovljeni kanali konsultacija itd.
5. Lobiranje mora biti **transparentno** kako bi zainteresovana javnost imala uvid u to što je bila sadržina komunikacije između lobiste i lobiranog lica. Ovo javno objavljivanje mora biti vremenski blagovremeno kako bi ostvarilo svoju svrhu nadzora.
6. Države moraju omogućiti široj javnosti da **ispituje lobističke aktivnosti**. Savremena digitalna dostignuća moraju biti iskorištena u tom cilju.
7. Moraju se jačati **principi integriteta i dobrog postupanja organa vlasti** i donosiocima odluka jer će tako biti manje slučajeva nedozvoljenih kontakata sa lobistima.
8. Lobisti se moraju ponašati u skladu sa standardima **profesionalizma, transparentnosti i integriteta** prilikom obavljanja lobističke djelatnosti jer na taj način čuvaju integritet svoje profesije.
9. U cilju postizanja navedenih principa lobiranja, **države moraju uključiti sve činioce**: donosiocima odluka, predstvanike udruženja lobista, nvo, medije, nezavisne agencije itd. kako bi se zajedno odgovorilo na izazove koje nedozvoljeno loiranje predstavlja.
10. Neophodno je periodično, na osnovu iskustva **preispitivati učinkovitost pravila** o lobiranju i prilagođavati ih novim društvenim uslovima.

Stoga je prva preporuka Agencije da je neophodno preispitati ukupan normativni okvir koji se odnosi na učešće javnosti u procesu donošenja zakona i drugih opštih normativnih akata (Zakon o državnoj upravi, Poslovnik Skupštine i Vlade, sve uredbe o učešću javnosti

u proces donošenja zakona i strateških dokumenata itd.) i eventualno sistemskim zakonom omogućiti lobistima ali i drugim zainteresovanim stranama izražavanje različitih stavova u normativnom procesu. To podrazumijeva otvorenost donosioca odluka u pogledu planiranja i konkretnih akcija u procesu donošenja odluka, različite na zakonu zasnovane (i lobističke) kontakte sa donosiocima odluka u cilju promocije različitih interesa, obrazloženog i javnog određenja organa vlasti na pojedine inicijative i razloge za njihovu (ne)zastupljenost u konačnoj verziji opšteg normativnog akta. Ovakvim cjelovitim uvidom u donošenje određenog opšteg normativnog akta, od kreiranja normativne politike do donošenja zakona moguće je efikasno kontrolisati lobiranje kao posebnu, na zakonu zasnovanu profitnu djelatnost kojom se vrši uticaj na donosiocce odluka. Osnovni princip međunarodnih instrumenata je da sve što nije transparentno u procesu donošenja opštih normativnih akata odnosno svaki netransparentni vid uticaja je nezakonit i za lobistu i za lobirano lice.

Potrebu veće participativnosti u procesu donošenja opštih normativnih akata naglašavaju i međunarodna dokumenta: i **Doc. 12278** 04 June 2010 Extra-institutional actors in the democratic system, Parliamentary Assembly CoE, **COM 2017-2** Recommendation of the Committee of Ministers to member States (CoE) on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making, jer je to način praćenja svih uticaja raznih subjekata i učešća javnosti u postizanju najboljeg mogućeg zakonskog rješenja.

Što se tiče konkretnih rješenja iz važećeg Zakona o lobiranju, Agencija ističe sljedeće:

- Lobiranje se obavlja tokom procesa donošenja opštih normativnih akata i zbog toga je svaki nedozvoljen uticaj u ovom procesu veoma štetan, jer se odnosi na zajednicu, veći broj lica na koje određeni zakon proizvodi posljedice te je stoga lobiranje plodno tlo za nastanak tzv „sistemske korupcije“ (u normativnom smislu).
- Lobistima se smatraju samo fizička i pravna lica koja su registrovana za obavljanje ove djelatnosti. Ostaje neregulisano pitanje neregistrovanih lobista tj. organizacija koje vrše neformalni uticaj, kao i i sankcije za nezakonito lobiranje.

Jedna od zamjerki u dokumentu EK je i da do sada nije bilo sankcionisanja nezakonitog lobiranja. Ako se pogledaju dokumenta Savjeta Evrope, svako lobiranje koje nije transparentno treba smatrati nezakonitim, odnosno nedozvoljenim. Agencija, osim u slučaju prijava, nema mogućnost da identifikuje takve slučajeve nedozvoljenog uticaja na donošenje odluka. Iz tog razloga, cijeli proces donošenja zakona bi trebalo učiniti transparentnijim, navodeći sve kontakte koje donosilac odluke ima tokom procesa izrade normativnih akata, kako bi se eventualno otkrilo i nedozvoljeno lobiranje. Ovakvo rješenjepredlažu i eksperti kroz pomenuti IPA Projekat: objavljivanje Agende lobiranih lica kako bi se iz javno dostupnih podataka o sastancima i drugim vidovima komunikacije sa pojedincima ili određenim grupama moglo od strane Agencije utvrditi ko je i na koji način lobirao kod organa vlasti i da li su tu komunikaciju prijavili organ vlasti tj. lobirano lice i lobista.

Dakle, javna agenda susreta, uz zabilješku o lobističkom kontaktu, predstavlja sredstvo Agenciji da utvrdi sve kontakte koje je ostvario donosilac odluka. Takođe, iz agende se može utvrditi da li o lobističkom djelovanju postoji službena zabilješka i izvještaj, kao i da li su informacije o ostvarenom kontaktu odnosno njegovoj sadržini identične. Svi navedeni dokumenti moraju biti javni.

- Članom 5 postojećeg zakona definisane su aktivnosti koje se ne smatraju lobiranjem, a koje zahtijevaju ozbiljnu analizuda li se zapravo u pojedinim slučajevima ipak radi o lobiranju. To se posebno odnosi na stav 1 tačku 2 ovog člana. Sve aktivnosti koje su navedene u ovom članu mogu da obavljaju i lobisti, a da se ne predstave kao lobisti odnosno da se ne legitimišu da rade za određenog klijenta. Italijanski eksperti su predložili brisanje tačke 2 ovog stava.. Sa druge strane, neophodno je u ovaj član uključiti zakonski regulisane i registrovane sindikalne organizacije, zakonski registrovane druge vidove udruživanja građana koji mogu ili utiču na određene javne politike ali nijesu lobisti. Stoga, sa dužnom pažnjom, uz sistemski pristup svim vidovima učešća u donošenju opštih normativni akata treba sagledati položaj lobiste kako bi se u praksi uočili svi drugi vidovi nedozvoljnog uticaja.

- Članom 13 Zakona regulisana je obaveza sprječavanja sukoba interesa. Navedenu normu treba proširiti tako da važi i na odnos između lobiste i lobiranog lica, a ne samo na odnos između lobiste i naručioca posla. Na istoj relaciji treba zabraniti primanje poklona i donacija,

- Članom 14 definisana je zabrana obavljanja djelatnosti lobiranja ili tzv cooling off period i navedene zabrane treba da važe i za lobistu i za lobirano lice. Navedene zabrane je potrebno, uz ekspertsku pomoć, preciznije definisati.- Potrebno je preispitati uslove za obavljanje djelatnosti lobiranja iz člana 15: VSS i položen ispit za obavljanje djelatnosti lobiranja ne treba da interesuju zakonodavca. Lobiranje je profitna djelatnost pa bi o sposobnostima i kvalifikacijama lobista trebalo da vodi računa naručilac posla.

Takođe, smatramo da registracija u državi čiji je državljanin, odnosno u kojoj ima sjedište, ne bi trebalo da bude jedini uslov za strano fizičko, odnosno pravno lice u pogledu obavljanja poslova lobiranja u CG. Neophodno je da ispunjava uslove postavljene Zakonom o lobiranju u Crnoj Gori.

Zakon akcenat stavlja na kontrolu lobista, pogotovo u pogledu uslova za sticanje odobrenja za obavljanje ove djelatnosti, što nije uobičajeno za djelatnost koja se obavlja za novac. Sa druge strane, u cilju jačanja transparentnosti procesa donošenja zakona i kontakata koje lobisti ostvaruju, neophodno je lobistima koji se nalaze u registru omogućiti određene benefite: informisanje o zakonima koji su u pripremi, dostavljanje verzija zakonskih tekstova, omogućavanje dostavljanje pisanih mišljenja i analiza (što može biti ekspertska benefit za donosioce normativnih akata), odgovarajuća propusnica za lobiste koja bi im omogućila lakši pristup Skupštini, nadležnim odborima itd.

Navedeno je u saglasju sa ranije iznesenom konstatacijom da je lobiranje dio šireg konteksta uticaja na donošenje opštih normativnih akata i na obavezu organa vlasti da

zabilježi i objelodani ko im se i sa kakvim prijedlozima obraćao, bez obzira na način, ali i na dužnost da razmotre i odgovore na svaki argumentovani prijedlog za unaprijeđenje propisa i prakse, bez obzira od koga dolazi.

- Slabost je i u domenu transparentnosti, a to je osnovni princip ovog lobističkog posla. Postoji dvostruka dužnost izveštavanja Agenciji za sprječavanje korupcije: od strane lobista i lobiranih lica. Međutim, Zakonom nije propisana obaveza objavljivanja tih izveštaja, niti unošenja podataka o izvršenom lobiranju u obrazloženje nacрта i predloga akata, tako da se ne vide aktivnosti o raznim uticajima na donošenje propisa.

- Dakle postoji ogroman broj "neregistrovanih/neformalnih lobista" koji nisu obuhvaćeni ovim zakonom, a faktički obavljaju ovu djelatnost na način kako je ona definisana zakonom. To su npr: zainteresovana fizička lica, razna udruženja građana, profesionalna udruženja, u kom slučaju ne postoji obaveza organa vlasti da obavijesti Agenciju o ovakvim kontaktima.

Ako postoji zakonska obaveza registracije, bilo bi logično da su sve druge vrste kontakata između "neregistrovanih/neformalnih lobista" i organa vlasti zabranjene kao i, čak svaki neformalni razgovor lobiste koji jeste registrovan i organa vlasti. Organ vlasti bi svaki kontakt od strane lobiste koji nije registrovan trebalo da odbije.

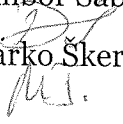
Međutim, postavlja se pitanje kako te situacije neformalnog lobiranja evidentirati i obavijestiti Agenciju i javnost o njihovoj sadržini. Evidentno je da akcenat treba da bude na integritetu organa vlasti i lobiranih lica na šta ukazuju i pobrojani međunarodni dokumenti.

- Problematičan je i član 35: kako će organ vlasti znati i procijeniti da li je određeno lobiranje protuustavno, protivno javnom interesu itd.

Obrađivači:

~~Dalibor Šaban~~

Márko Škerović



NAČELNIK

Grozdana Laković

