

IZVJEŠTAJ O SPROVEDENOJ ANALIZI PROCJENE UTICAJA PROPISA

PREDLAGAČ

MINISTARSTVO PRAVDE

NAZIV PROPISA

Zakon o lobiranju

1. Definisanje problema

- Koje probleme treba da riješi predloženi akt?
- Koji su uzroci problema?
- Koje su posljedice problema?
- Koji su subjekti oštećeni, na koji način i u kojoj mjeri?
- Kako bi problem evoluirao bez promjene propisa ("status quo" opcija)?

Potreba donošenjem novog Zakona o lobiranju zasniva se na više razloga.

Zakonom o lobiranju iz 2011. godine u Crnoj Gori se po prvi put normativno uređuje djelatnost lobiranja, ali sam zakon do sad nije zaživio u praksi, zbog neusklađenosti odredbi samog zakona i nemogućnosti njegove primjene u praksi.

Najvažniji razlozi su strukturno usklađivanje pojedinih normi samog zakona između sebe kao i usaglašavanje Zakona o lobiranju sa ostali pozitivnim propisima ali i propisima čije donošenje će uticati na ostale preventivne antikorupcijske zakone kakav je i Zakon o lobiranju. Naime, zaključcima Vlade, i mjerom 2.1.1.1 -2.1.1.4 iz Akcionog plana za poglavlje 23 predviđeno je usvajanje Zakona o sprječavanju korupcije i uspostavljanje Agencije kao nezavisnog profesionalnog antikorupcijskog tijela, koje će objediniti najznačajnije preventivne antikorupcijske nadležnosti postojećih organa i koje će početi sa radom 1. januara 2016. godine. Shodno odredbama propisanih ovim zakonom, do početka rada Agencije, poslove iz nadležnosti Agencije propisane ovim zakonom obavljaće Uprava za antikorupcijsku inicijativu.

Drugi razlog je usaglašavanje sa najboljim međunarodnim iskustvima i praksama u cilju iznalaženja najboljih normativnih rješenja za sprečavanje nedozvoljenih uticaja u postupcima donošenja propisa i drugih opštih akata, i sprječavanja potencijalne korupcije, čime će se podići transparentnost rada institucija.

Prilikom izrade Zakona o lobiranju, uzeta su u obzir osnovna načela iz Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije, drugih međunarodnih instrumenata iz ove oblasti kao i uporedna zakonodavna i praktična rješenja evropskih zemalja (Njemačka, Poljska, Litvanija, Mađarska, Slovenija, Makedonija).

Zakon o lobiranju usklađen je sa sledećim međunarodnim instrumentima:

Konvencijom Ujedinjenih nacija protiv korupcije (Politika i praksa sprječavanja

korupcije, član 5; Kodeksi ponašanja javnih službenika, član 8; Javno izvještavanje, član 10, Društveno učešće, član 13);

Rezolucijom Komiteta ministara (97) 24 o „XX vodećih principa za borbu protiv korupcije”, a naročito u pogledu principa o preduzimanju efikasnih mjera za prevenciju korupcije i, u vezi sa ovim, podizanje nivoa javne svijesti i promociju etičkog ponašanja;

Ministarskom Deklaracijom o „X zajedničkih mjera za suzbijanje korupcije u Jugoistočnoj Evropi”, a naročito u pogledu mjere III koja se odnosi na obavezu uspostavljanja visokih standarda integriteta i kontrolnih mehanizama u cilju smanjenja mogućnosti za korupciju u državnoj upravi, pravosuđu, i mjeru V koja se odnosi na osiguravanje saradnje, koordinacije i konsultacija između državnih organa, poslovne zajednice i civilnog društva. Najzad, poštovane su preporuke Grupe zemalja Savjeta Evrope za borbu protiv korupcije (GRECO), kao i preporuke Zelene knjige Evropske komisije COM(2006) 194 vezano za odredbe o lobiranju u dijelu definicije, osnovnog okvira ovog instituta i pravila ponašanja lobista.

U izradi Zakona o lobiranju uzeti su u obzir i stavovi sadržani u Rezoluciji Evropskog Parlamenta od 8. maja 2008. godine o razvoju okvira za aktivnosti zastupnika interesa (lobista) u EU institucijama CELEX broj: 52008IP0197 u pogledu: registracije, jednakog pristupa institucijama, transparentnosti, definicije, kodeksa ponašanja i sankcija za njegovo kršenje, i monitoringa njihovog rada.

Takođe ispoštovane su preporuke i principi Zelene knjige Evropske komisije COM (2006) 194. U odnosu na pomenuti dokument, Predlog zakon o lobiranju je usklađen sa sljedećim principima: naglašena transparentnost u procesu lobiranja (član 7,18,23,31), definicije djelatnosti lobiranja (član 2), principom registracije (član 12-18), monitoring ili sankcije koji bi se primjenjivali u slučajevima nepravilne registracije i/ili kršenja odredbi zakona (član 39,40,41 i 42. Navedeni principi sadržani su u poglavlju II Zelene knjige Evropske komisije: Transparentnost i lobiranje.

Predlogom Zakona o lobiranju na osnovu dobre prakse drugih zemalja (Njemačka, Poljska, Litvanija, Mađarska, Slovenija, Makedonija), i usklađivanjem sa navedenim propisima, otklanjaju se uočene zakonske neusklađenosti i dalje unaprijeđuju postojeća rješenja.

Riješenja u Predlogu Zakona o lobiranju usmjerena su u pravcu otklanjanja prepoznatih nedostataka kako bi zakon mogao da se efikasno primjeni u praksi.

Ukoliko ne bi došlo do promjene propisa trenutna strukturna neusklađenost i neusklađenosti Zakona o lobiranju sa ostali pozitivnim propisima značila bi bila da se djelatnost lobiranja u Crnoj Gori ne može otpočeti od strane zainteresovanih lica i uspostaviti se u formalno pravnom smislu.

2. Ciljevi

- Koji ciljevi se postižu predloženim propisom?

- Navesti usklađenost ovih ciljeva sa postojećim strategijama ili programima Vlade, ako je primjenljivo.

Predložena rješenja idu u pravcu dodatnog usaglašavanja sa našim postojećim zakonodavstvom i sa sekundarnim izvorima prava Evropske unije EU koji definišu oblast lobiranja kako bi zakonske odredbe i procedure postale primjenjivije i tako doprinijele efikasnom sprovođenju Zakona u praksi.

Naime, radi se o potpuno novom institutu u našem pravnom sistemu, koji posebno u zemljama Common Law sistema već duže vremena predstavljala legitiman i poželjan vid uticaja na proces donošenja odluka koji su od interesa za zajednicu. Zadnjih nekoliko godina zakonsko regulisanje lobiranja prihvataju i Evropske zemlje, budući da je lobiranje prepoznato i kao instrument koji doprinosi spriječavanju korupcije u procesu donošenja zakona i drugih opštih akata. Lobiranje je tradicionalno bilo povezano sa uticajem na donošenje političkih odluka u procesu vladanja, a danas sve više dobija i na ekonomskom značaju. Djelatnost lobiranja, posebno u institucijama EU-a danas je okrenuta biznisu, ali i uticaju na donošenje političkih odluka, pa i kada je riječ o procesu kroz koji prolaze zemlje kandidati za članstvo u EU.

Akcionim planom za sprovođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (2012-2014) kao posebna mjera predviđeno je usvajanje Zakona o lobiranju, kao i Akcionim planom za pregovaračko poglavlje 23.

3. Opcije

- Koje su moguće opcije za ispunjavanje ciljeva i rješavanje problema? (uvijek treba razmatrati "status quo" opciju i preporučljivo je uključiti i neregulatornu opciju, osim ako postoji obaveza donošenja predloženog propisa).
- Obrazložiti preferiranu opciju?

Dobro antikorupcijsko preventivno zakonodavstvo je neophodna pretpostavka za efikasniju prevenciju korupcije. Ovaj Predlog zakona fokusiran je na ispunjavanje međunarodnih standarada u pogledu preciznijeg definisanja sukoba interesa u postupku lobiranja te obaveze lobiranih lica da prijave svaki od lobističkih kontakata. Ovim propisom se, između ostalog postavljaju limiti, pravila i sankcije za nepoštovanje pravila lobiranja.

U tom smislu predlog Zakona o lobiranju doprinijeće efikasnijoj prevenciji potencijalnih pokušaja vršenja nezakonitog uticaja, posebno u postupcima donošenja propisa i drugih opštih akata.

4. Analiza uticaja

- Na koga će i kako će najvjerovatnije uticati rješenja u propisu - nabrojati pozitivne i negativne uticaje, direktne i indirektno.
- Koje troškove će primjena propisa izazvati građanima i privredi (naročito malim i srednjim preduzećima)
- Da li pozitivne posljedice donošenja propisa opravdavaju troškove koje će on stvoriti,
- Da li se propisom podržava stvaranje novih privrednih subjekata na tržištu i tržišna

konkurencija;

- Uključiti procjenu administrativnih opterećenja i biznis barijera.

Riješenja u Predlogu Zakona o lobiranju imaju za cilj smanjenje nedozvoljenih uticaja u postupcima donošenja propisa i drugih opštih akata, i sprječavanja potencijalne korupcije, čime će se podići transparentnost rada institucija. Primjena ovog predloga zakona neće izazvati troškove za građane i privredu i nema uticaja na biznis barijere.

5. Procjena fiskalnog uticaja

- Da li je potrebno obezbjeđenje finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore za implementaciju propisa i u kom iznosu?;
- Da li je obezbjeđenje finansijskih sredstava jednokratno, ili tokom određenog vremenskog perioda? Obrazložiti;
- Da li implementacijom propisa proizilaze međunarodne finansijske obaveze? Obrazložiti;
- Da li su neophodna finansijska sredstva obezbijedena u budžetu za tekuću fiskalnu godinu, odnosno da li su planirana u budžetu za narednu fiskalnu godinu?;
- Da li je usvajanjem propisa predviđeno donošenje podzakonskih akata iz kojih će prosteći finansijske obaveze?;
- Da li će se implementacijom propisa ostvariti prihod za budžet Crne Gore?;
- Obrazložiti metodologiju koja je korišćena prilikom obračuna finansijskih izdataka/prihoda;
- Da li su postojali problemi u preciznom obračunu finansijskih izdataka/prihoda? Obrazložiti;
- Da li su postojale sugestije Ministarstva finansija na nacrt/predlog propisa?;
- Da li su dobijene primjedbe implementirane u tekst propisa? Obrazložiti.

Za implementaciju ovog propisa potrebno je izdvajanje neznatnih finansijskih sredstava iz budžeta Crne Gore u pogledu obezbeđenja sredstava za zapošljavanje posebnog službenika (9.000 eura), godišnja sredstva za rad komisije za polaganje stručnog ispita za poslove lobiranja (5.000 eura), kao i dodatnu kancelarijsku opremu i material (4.000).

Navedeno zbog činjenice da se predlogom zakona pored nadležnosti koje se ogledaju u obavezi vođenja, registra lobista za pravna i fizička lica, izdavanja i oduzimanje odobrenja za obavljanje djelatnosti lobiranja, izdavanje legitimacija lobista, prikupljanje podataka o naručiocima lobiranja, izvještaja o radu lobista, itd, uvode nadležnosti i obaveze za Upravu za antikorupcijsku inicijativu (do početka rada Agencije za sprečavanje korupcije), u pogledu izdavanja sertifikata lobistima, organizovanja i sprovođenja ispita za sertifikovanje lobista, što je preduslov da bi se moglo izdati odobrenje i izvršiti upis u registar lobista.

Neophodna finansijska sredstva za implementaciju su predložena u predlogu budžeta za 2015 godinu, nadležnih organa za njegovu implementaciju (Ministarstvo pravde i Uprava za antikorupcijsku inicijativu).

6. Konsultacije zainteresovanih strana

- Naznačiti da li je korišćena eksterna ekspertiza i ako da, kako;
- Naznačiti koje su grupe zainteresovanih strana konsultovane, u kojoj fazi RIA procesa i kako (javne ili ciljane konsultacije);
- Naznačiti glavne rezultate konsultacija, i koji su predlozi i sugestije zainteresovanih strana prihvaćeni odnosno nijesu prihvaćeni, Obrazložiti

U izradi teksta uzete su u obzir sugestije i predlozi Udruženja lobista Crne Gore kao i

preporuke TAIEX experta EK.. Nije bilo posebnih konsultacija.

7: Monitoring i evaluacija

- Koje su potencijalne prepreke za implementaciju propisa?
- Koje će mjere biti preduzete tokom primjene propisa da bi se ispunili ciljevi?
- Koji su glavni indikatori prema kojima će se mjeriti ispunjenje ciljeva?
- Ko će biti zadužen za sprovođenje monitoringa i evaluacije primjene propisa?

Nema potencijalnih prepreka za implemnetaciju ovog predloga zakona. Jedna od značajnih mjera u budućem periodu su posebni modeli obuka za javne funkcionere, službenike i namještenike iz državne uprave i lokalne samouprave kao potencijalne kategorije (lobiranih lica) koja mogu biti objekat lobiranja. Kroz naveden obuke bi se približilo predstavnicima državne administracije šta sve može biti predmet lobiranja, prepoznavanja dozvoljenog od nedozvoljenog lobiranja, postupanje u konkretnim situacijama nakon lobističkog kontakta i obaveze lobiranog lica i državnog organa u postupku lobiranja.

Podgorica,

13.10.2014. godine

MINISTAR
Duško Marković

