



Американска стопанска комора
Северна Македонија

Документ за јавни политики
**Препораки во врска со Нацрт-законот за изменување и
дополнување на Законот за лобирање**

Скопје, октомври 2026 година

Американската стопанска комора во Северна Македонија е бизнис асоцијација на околу 150 членки од најразличен спектар на бизниси, од мали претпријатија и локални компании до големи странски инвеститори, кои заедно обезбедуваат вработување за повеќе од 42.000 лица и остваруваат годишен приход повисок од 9 милијарди американски долари. Американската стопанска комора претставува платформа за застапување, вмрежување, размена на знаења и споделување најдобри практики со цел заедничко креирање на подобро деловно опкружување во земјата.

Американската стопанска комора во Северна Македонија е акредитиран член на Стопанската комора на Соединетите Американски Држави и на мрежата на Американски стопански комори во Европа, организација која претставува 50 Американски стопански комори од 48 земји во Европа и Евроазија.

2. Вовед

Американската стопанска комора во Северна Македонија (АмЧам) ги поздравува напорите за воспоставување појасна и попредвидлива регулаторна рамка за лобирање. Ваквата рамка е клучна за обезбедување транспарентен и структуриран дијалог меѓу деловната заедница, граѓанското општество и институциите. Притоа, особено е важно законската рамка да овозможи јасно разграничување помеѓу лобирањето како регулирана активност и редовната комуникација на компаниите, здруженијата и другите засегнати страни со институциите во рамки на нивното работење и учество во креирањето и спроведувањето на јавните политики.

Во таа насока, покрај унапредувањето на поединечните законски решенија, практичната примена на Законот ќе зависи и од јасната поставеност на процедурите, достапноста на соодветни упатства, дигитализацијата на постапките и координираниот пристап на надлежните институции. Воспоставувањето на овие елементи би придонело за поголема правна сигурност, намалување на административниот товар и полесно усогласување на засегнатите страни со своите законските обврски.

Врз основа на анализата на Нацрт-законот за изменување и дополнување на Законот за лобирање, АмЧам во продолжение ги изнесува своите препораки и коментари, структурирани во два дела: (1) хоризонтални препораки кои се однесуваат на олеснување на примената на законската рамка и (2) коментари и препораки во однос на конкретни одредби од Нацрт-законот.

2. Хоризонтални препораки за спроведување на реформата

2.1. Единствено електронско постапување

Предвидените рокови за регистрација, пријавување промени, доставување извештаи и остварување контакти бараат постапките да бидат организирани на начин што ќе овозможува нивно навремено и ефикасно спроведување. Од друга страна, задолжителното користење на хартиена документација или нестандардизирани форми на комуникација може да создаде дополнителни административни оптоварувања и практични потешкотии за засегнатите страни. Во таа насока, електронското постапување може да се обезбеди преку надградување на постојниот електронски Регистар на лобисти, лоби организации и лобирање, со воведување дополнителни функционалности за постапките предвидени со Законот, или преку воспоставување други соодветни електронски решенија.

Препорака:

Да се воспостави единствен електронски систем преку кој ќе се вршат регистрацијата на лобисти и лоби организации, пријавувањето промени, доставувањето извештаи и другите поднесоци до ДКСК. Ваквиот систем да овозможува следење на статусот на поднесените барања и автоматско издавање електронска потврда за прием. Ваквиот пристап е особено значаен имајќи го предвид рокот од три работни дена за пријавување промени на податоците на лобистите и лоби организациите предвиден во член 12 став 1 од Законот.

Да се овозможи преку истиот електронски систем, или преку стандардизиран електронски образец, поднесување барања за остварување контакт до лицата кај кои се лобира, со електронска потврда за прием и можност за следење на текот на постапката. На овој начин ќе се олесни следењето на роковите предвидени во членовите 18-а и 18-б од Законот.

Да се обезбеди електронскиот систем да биде усогласен со обврската за објавување на податоците од Регистарот во компјутерски обработлив формат, според предложениот член 8, став 8.

Да се овозможи ДКСК по службена должност да ги прибавува податоците што се веќе достапни во службените регистри, како што е доказот за регистрација од Централниот регистар, секогаш кога за тоа постојат законски и технички услови.

Воведувањето на ваков систем ќе ја намали потребата од повторно доставување документација, ќе ги намали административните трошоци за засегнатите страни и ќе придонесе за поефикасно исполнување на законските обврски.

2.2. Централизиран и транспарентен увид

Транспарентноста на процесот на креирање политики покрај од достапноста на информациите, многу зависи и од можноста информациите лесно да се пронајдат, споредуваат и анализираат. Кога податоците за учеството на различните засегнати страни се објавуваат на различни места и во различен формат, се ограничуваат можностите за сеопфатен увид и ефективен јавен надзор на процесот на подготовка на јавните политики.

Препорака:

Да се воведе обврска за задолжително доставување извештај како прилог кон секој Предлог-закон што овластените предлагачи го доставуваат до Собранието.

За предлозите на закони што ги поднесува Владата, извештајот за проценка на влијанието на регулативата (ПВР), во случаите кога се спроведува ПВР, задолжително да се доставува до Собранието заедно со Предлог-законот, дополнет со информации за учесниците во подготовката на законското решение.

За предлозите на закони за кои не се спроведува ПВР, како и за предлозите што ги поднесуваат другите овластени предлагачи, да се предвиди доставување стандардизиран извештај.

Извештајот, односно дополнителните информации, треба да содржи:

- Учесници во процесот: список на субјектите, организациите, консултантите и другите засегнати страни кои учествувале во подготовката на законското решение, со нивната улога и период на вклученост;
- Доставени предлози и забелешки: краток преглед на нивната суштина;
- Постапување по доставените предлози: дали предлозите биле прифатени, делумно прифатени или одбиени, со соодветно образложение.

Извештајот за ПВР, односно стандардизираниот извештај, да биде јавно достапен на веб-страницата на Собранието заедно со Предлог-законот, со соодветна заштита на доверливите информации и деловните тајни.

Доставувањето на извештајот до Собранието ќе им овозможи на пратениците поцелосен увид во процесот на подготовка на предлог-законот, застапуваните интереси и причините за прифаќање или неприфаќање на доставените предлози и забелешки. Овие информации ќе им помогнат да ги оценат предложените решенија во контекст на различните изнесени ставови и аргументи и ќе придонесат за посуштинска собраниска расправа и поинформирано одлучување.

2.3. Усогласена подготовка и примена од страна на институциите

Значителен дел од новите обврски предвидени со Нацрт-законот се однесуваат на органите кај кои се лобира. Затоа, обезбедувањето на соодветна организациска и административна подготвеност за нивно спроведување е еден од клучните фактори за доследна примена на законските одредби.

Препорака:

Пред започнувањето со примена на измените да бидат објавени сите потребни подзаконски акти, обрасци, практични упатства и дигитални алатки неопходни за спроведување на Законот. Притоа, нивната подготовка да се спроведе во консултација со деловната заедница и другите засегнати страни, со цел навремено да се идентификуваат и адресираат евентуални практични предизвици и да се обезбеди решенијата да бидат јасни, применливи и усогласени со обврските што Законот ги предвидува за различните категории субјекти.

Да се подготви или ажурира стандарден модел на внатрешни процедури што органите кај кои се лобира ќе можат да го користат за уредување на приемот, евидентирањето и објавувањето на контактите, како и за исполнување на другите обврски утврдени со Законот.

Да се определат контакт-лица во институциите за практични прашања поврзани со примената на законот.

2.4. Следење на ефектите и административното оптоварување

За да се обезбеди дека законските измени ги постигнуваат планираните цели без создавање непотребни административни оптоварувања, важно е по одреден период од нивната примена да се направи оценка на нивната практична функционалност и ефектите што ги произведуваат во пракса.

Препорака:

По првата година од примената на измените, ДКСК, во консултација со деловната заедница и другите засегнати страни, да спроведе оценка на практичната примена.

Оценката особено да ги опфати:

- бројот и видот на регистрираните субјекти;
- најчестите практични дилеми при квалификацијата на контактите како лобирање;
- примената на обврските за регистрација и известување;
- постапувањето по барањата за контакт, вклучително почитувањето на роковите и причините за одбивање;
- исполнувањето на обврските за објавување од член 25;
- административното оптоварување за субјектите; и

- постапувањето на органите кај кои се лобира.

Врз основа на наодите, ДКСК да ги ажурира практичните насоки и обрасците (Предложени во делот 2.1.) и, доколку се утврдат потенцијални практични правни или практични предизвици, да се направат напори за нивно соодветно надминување.

3. Препораки по одделни одредби од Нацрт-законот

Членови 3 и 4 од Нацрт-законот (член 2 став 8 и член 3 ставови 1 и 3 од Законот) Разграничување на лобирањето од редовната комуникација со институциите и практични насоки за примена на Законот

Со Нацрт-законот опфатот на лобирањето се проширува и на влијание врз спроведувањето на јавните политики, а дефиницијата на „јавна политика“ опфаќа и воспоставување и примена на практики и одлучување во рамки на дискрециони овластувања. Согласно важечкиот член 3 став 3 точка а), лобирањето не се однесува на судски или управни постапки, постапки согласно прописите за јавни набавки и постапки во кои се одлучува за права и обврски на поединци.

Во пракса, компаниите редовно комуницираат со надлежните органи и регулаторните тела за примената на важечките прописи, исполнувањето регулаторни обврски и добивањето информации или појаснувања. Проширувањето на опфатот на „спроведувањето“ создава нејаснотија кога таква комуникација е редовна, а кога е насочена кон влијание врз начинот на спроведување на пропис или јавна политика.

Оттука, едно од клучните прашања за соодветна примена на Законот е разграничувањето на лобирањето од активностите кои не се сметаат за лобирање, вклучително и редовната деловна комуникација со институциите. Во отсуство на јасно законско разграничување и практични насоки се создава ризик иста комуникација различно да се квалификува од различни институции.

Препорака:

Во член 3 став 3 да се предвиди дека лобирање не претставува ниту редовната комуникација на физичко или правно лице со надлежен орган во врска со примена на важечки пропис, исполнување законски или регулаторни обврски, добивање информации или појаснувања или текот на конкретна постапка доколку комуникацијата не е насочена кон измена на пропис, јавна политика или практика од општ карактер.

Препорака:

Пред започнувањето со примена на измените, Државната комисија за спречување на корупцијата (ДКСК) да објави практични насоки со примери за разграничување на лобирањето од редовната деловна комуникација, учеството во јавни консултации и остварувањето права во законски постапки. Насоките да појаснат:

- кога комуникацијата на компанија со регулаторен или друг надлежен орган во врска со примена или толкување на важечки пропис претставува лобирање;
- кога доставувањето технички, фактографски или стручни информации претставува лобирање;

- третманот на комуникацијата во рамки на јавни консултации и други формални постапки;
- лобирањето на компаниите во свое име и за своја сметка, вклучително преку сопствени вработени;
- настапувањето преку стопански комори, деловни здруженија, адвокати и други надворешни советници; и
- практичната примена на обврските за регистрација, евиденција и известување во наведените случаи.

Во оваа насока, предлагаме да се воспостават или ажурираат постојните информации и насоки на веб-страницата на ДКСК со цел редовно објавување на сите информации потребни за примена на Законот: подзаконските акти, обрасците, практичните насоки, одговорите на најчесто поставуваните прашања и известувањата за начинот на постапување.

Исто така, корисно би било да се воспостави можност за доставување општи прашања за примената на Законот до ДКСК, а одговорите кои би биле применливи за поширок круг субјекти да се објавуваат во анонимизирана форма како дел од насоките или како „Најчесто поставувани прашања“

Член 5 од Нацрт-законот (член 4 став 1 во врска со член 16 став 2 од Законот) Лобирање во свое име и за своја сметка

Нацрт-законот предвидува можност лобирањето да се врши и „во свое име и за своја сметка“, односно без постоење на нарачател. Сепак, членот 16 став (2), кој ја уредува обврската за известување на ДКСК, предвидува доставување податоци за нарачателот и за исплатите за извршената работа, што не соодветствува на случаите кога субјектот лобира за сопствен интерес. Слична неусогласеност постои и во предложениот член 18-а став (2), според кој контактот може да биде одбиен доколку не се доставени „податоци за нарачателот на лобирањето“, иако таков нарачател не постои кога лобирањето се врши во свое име и за своја сметка. Поради тоа, за да се избегнат евентуални нејаснотии при пополнувањето на извештајот, потребно е наведените одредби да се усогласат со можноста за лобирање во сопствен интерес.

Препорака:

Да се усогласат член 16 став (2) од важечкиот закон, како и член 18-а став (2) алинеја 1 со ситуации во кои лобирањето се врши во свое име и за своја сметка. Кога лоби организацијата лобира во свое име и за своја сметка, во извештајот да се наведува дека нема надворешен нарачател и дека лобирањето е вршено во свое име и за своја сметка, без обврска за податоци за нарачател и исплатен надомест. Останатите податоци за активноста да се наведуваат согласно член 16 став (2). Слично на тоа, кога лобирањето се врши во свое име и за своја сметка, ненаведувањето податоци за нарачателот на лобирањето да не претставува причина за одбивање на барањето за остварување контакт со цел лобирање, под услов барањето да ги содржи останатите потребни податоци, вклучително и описот на предметот и целта на лобирањето.

Членови 10 и 19 од Нацрт-законот (член 14 став 1 и член 29 став 1 алинеја 1 од Законот)

Забрана за нудење и примање погодности

Важечкиот член 14 став 1 забранува лобистот, односно лоби организацијата, заради лобирањето да прима, дава или ветува донации, подароци, услуги, влијание или други погодности или предности за себе или за друг, а член 29 став 1 алинеја 1 предвидува глоба за повреда на таа забрана. Со членовите 10 и 19 од Нацрт-законот зборот „прима“ се заменува со „нуди“.

Нудењето и примањето се различни ситуации и забраната на едното не го опфаќа нужно другото. Со замената се отстранува постојната забрана, и прекршок, за примање корист од страна на лобистот. Новиот член 19 став 1 забранува барање и примање корист само од страна на лицето кај кое се лобира, а не и од лобистот.

Препорака:

Зборот „прима“ да не се заменува, туку да се додаде зборот „нуди“, во член 14 став (1) и во член 29 став (1) алинеја 1. Член 14 став (1) би гласел: „Заради лобирањето, лобистот, односно лоби организацијата не смее да нуди, дава, ветува или прима донации, подароци, услуги, влијание или други погодности или предности за себе или за друг.“ Предлагаме на крајот од предложениот член 14 став (1) да се додаде реченицата: „Како погодност или предност во смисла на овој став не се смета надоместокот за извршената работа на лобирање, договорен со договорот од член 5 став (1) од овој закон и пријавен согласно член 16 од овој закон.“

Со задржување на двата поими ќе се опфатат двете ситуации и ќе се избегне правна празнина.

Член 16 од Нацрт-законот (член 25 став 1 алинеја 1 од Законот)

Рок за објавување на иницијативите и одговорите

Важечкиот член 25 став 1 бара органите да објавуваат податоци за учесниците во процесите, субјектите чии интереси биле застапувани, условите на учеството и исплатените надоместоци, најдоцна пет работни дена по завршување на процесот. Со Нацрт-законот член 25 се заменува и предвидува објавување на примените иницијативи, подносителите **и одговорите** „во рок од 10 работни дена од приемот на иницијативата“. Сепак, кај посложени регулаторни прашања, измена на пропис или јавна политика, подготовката на одговорот може да бара дополнителна анализа и координација во органот или со други институции.

Препорака:

Во член 25 став 1 алинеја 1 да се прецизира дека рокот од 10 работни дена од приемот се однесува на објавувањето на примената иницијатива и податоците за нејзиниот подносител. Одговорот да се објавува по неговото доставување до подносителот, во рок што јасно ќе биде определен со Законот.

Член 16 од Нацрт-законот (член 25 став 2 од Законот)

Заштита на деловната тајна при јавното објавување

Важечкиот член 25 став 2 дозволува органите да го ограничат објавувањето на податоците што претставуваат класифицирана информација. Со Нацрт-законот се предлага ограничување за „тајна или класифицирана информација со соодветен степен на тајност, односно класификација согласно со закон“. Истовремено, член 25 предвидува објавување на повеќе категории податоци, вклучително условите под кои учеството било остварено и исплатените надоместоци, а предложениот член 14 став 4 изречно им забранува на лобистите и на лоби-организациите да оддаваат службена или деловна тајна на неовластени лица.

Препорака:

Во член 25 став 2, по зборовите „тајна или класифицирана информација“ да се додадат зборовите „вклучително и деловна тајна согласно закон“, со што при јавното објавување нема да се објавуваат податоци што претставуваат деловна тајна. Ваквото дополнување ќе обезбеди правна сигурност и доследна терминологија во Законот.

Членови 15 и 16 од Нацрт-законот (член 24 став 1 алинеја 3 и член 25 став 1 алинеја 2 во врска со член 16 став 2 од Законот)

Прецизирање на начинот на утврдување на „исплатените надоместоци“

Нацрт-законот ја задржува обврската за органите кај кои се лобира да ги објавуваат исплатените надоместоци за лобистот односно лоби организацијата. Притоа, Нацрт-законот не го прецизира опфатот на поимот „исплатени надоместоци“, ниту пак начинот на кој ќе се утврдува износот што треба да се објави. Во оваа насока, важно е да се земе предвид дека органите кај кои се лобира немаат сопствен извор на податоци за надоместоците што нарачателите им ги плаќаат на лобистите. Единствен законски извор се извештаите од член 16 што лобистите, односно лоби-организациите ги доставуваат до ДКСК. Притоа, член 16 став 2 веќе го уредува пријавувањето кога лобирањето е дел од договор за општи услуги што, покрај лобирање, опфаќа и други активности, преку податоци за вредноста на целокупниот договор и процентот на време поминат за лобирање.

Препорака:

Да се прецизира кои „исплатени надоместоци“ се предмет на објавување и од кој извор се прибавуваат согласно членовите 24 и 25, и оваа обврска да се усогласи со начинот на пријавување од член 16 став 2, во рамки на извештаите што лобистите и лоби организациите ги доставуваат до ДКСК. Особено да се појасни кои податоци се објавуваат кога лобирањето е дел од договор за општи услуги и неговата вредност не може одделно да се утврди.

Член 12 од Нацрт-законот (член 18-а ставови 1 и 2 и член 18-б став 1)

Рок за остварување на контактот

Предложениот член 18-а став 1 го обврзува лицето кај кое се лобира во рок од седум работни дена од приемот на барањето да одговори и да договори место, начин и време на контактот или да го упати барањето до надлежното лице. Според член 18-б став 1, контактот се остварува во разумен рок, имајќи ја предвид целта на барањето, а најдоцна во рок од три месеци. Сепак, рокот од три месеци не е усогласен со динамиката на

процесите на креирање и донесување јавни политики. Во пракса, одлуките, прописите или другите акти на кои се однесува лобирањето најчесто се разгледуваат и усвојуваат во рок пократок од три месеци. Во такви ситуации, контактот остварен по завршувањето на релевантната постапка би имал ограничена практична вредност, бидејќи веќе не би постоела можност за навремено разгледување на доставените ставови и предлози.

Препорака:

Во член 18-б став 1 да се прецизира дека контактот треба да се оствари во рок што, имајќи ја предвид целта на барањето и временската рамка на релевантниот процес, овозможува контактот да се оствари пред донесувањето на актот или одлуката на која се однесува лобирањето, кога тоа е објективно возможно.

Предложеното решение не создава обврска за одложување на законски утврдените рокови или за одолговлекување на процесот на одлучување.

Член 20 од Нацрт-законот (член 30 став 1 и став 4 од Законот)

Сразмерност на последиците од прекршоците

Член 30 став 4 предвидува едногодишна забрана за повторно запишување во Регистарот за сите прекршоци од став 1, без разлика на нивната природа и тежина. Како резултат на ваквата уреденост, иста последица е предвидена и за ненавремено доставување на извештајот од член 16 став 1 и за случаи во кои ДКСК утврдила дека во пријавата за упис во Регистарот биле наведени неистинити податоци.

Со Нацрт-законот се воведува нов прекршок за недоставување на податоци побарани од ДКСК за потребите на надзор или утврдување повреди на Законот, додека член 30 став 4 останува непроменет. Тоа значи дека истата едногодишна забрана за повторно запишување би се применувала и во случаи во кои е сторен овој прекршок.

Препорака:

Да се разгледа измена на член 30 став 4 така што едногодишната суспензија нема да се применува автоматски за секој прекршок од став 1, туку последиците ќе се разграничат според природата и тежината на повредата. Особено да се оцени дали суспензијата е соодветна за административни пропусти, како ненавременото доставување на извештајот, наспроти потешки или повторени повреди.

Членови 10 и 19 од Нацрт-законот (предложениот член 14 став 5 и член 29 став 1 нова алинеја 6)

Дефинирање на „прикриеното лобирање“

Со предложениот член 14 став 5 им се забранува на лобистот, лоби организацијата и нивниот претставник да вршат или организираат прикриено лобирање, преку индиректно влијание преку друго домашно или странско физичко или правно лице, дигитален канал или социјална мрежа, без јасно откривање на идентитетот на лицето во чиј интерес се врши влијанието и целта на влијанието.

Со член 19 од Нацрт-законот за вакво постапување е предвидена прекршочна одговорност. Сепак, ниту во членот 19, ниту во некоја друга одредба од законот е дефинирано кога влијанието е „индиректно“ и кога идентитетот е „јасно откриен“. Бидејќи

повредата се казнува со глоба од 500 до 1.000 евра и со едногодишна забрана за повторно запишување во Регистарот согласно член 30 став (4) од Законот, нејасната формулација создава ризик за санкционирање на легитимната јавна комуникација на компаниите и на нивните агенции за односи со јавноста.

Препорака:

Да се дефинираат поимите „прикриено лобирање“ и „индиректно влијание“. Да се појасни дека прикриено лобирање не претставуваат јавните соопштенија, кампањи и објави на компании или здруженија во свое име, кога е јасен идентитетот на субјектот што ја спроведува активноста и, доколку е различен, субјектот во чиј интерес се презема, ниту вообичаената деловна, маркетиншка и корпоративна комуникација што не ги исполнува законските обележја на прикриено лобирање.

Тоа е во согласност со член 3 став 3 точка г), кој го исклучува „јавно изразениот став или мислење“ од опфатот на лобирањето, како и со целта на Законот да не ја ограничува слободата на изразување, што е изречно предвидено во предложениот член 1 став 2.