

Zakon o lobiranju

Teško da može biti boljeg pokazatelja o tome kako Srbija ispunjava preporuke međunarodnih organizacija od slučaja usvajanja Zakona o lobiranju početkom novembra 2018, a na preporuku GRECO-a (grupe zemalja za borbu protiv korupcije) iz 2015. Preporuka za povećanje uticaja javnosti na donošenje zakona u Srbiji „ispunjena“ je tako što je ovaj zakon donet bez ijedne reči rasprave o stotinu predloženih amandmana.

Opšte ocene zakona

Jedan od poslednjih antikoruptivnih propisa koje Srbija nije imala, Zakon o lobiranju, konačno je usvojen 18 godina pošto su počele antikorupcijske normative reforme. Donošenje zakona je planirano nacionalnim strateškim dokumentima za borbu protiv korupcije iz 2005. i 2018. GRECO je u četvrtom krugu evaluacije dao rok do kraja 2016. da Srbija usvoji ovaj zakon kao najvažniju meru za povećanje javnosti rada zakonodavnih tela.

Zakon koji će početi da se **primenjuje** za 9 meseci, neće rešiti ključne probleme netransparentnog rada organa vlasti i postupaka pripreme zakona i drugih opštih akata. Ne samo zato što primena zakona u Srbiji daje previše razloga za oprez, već i stoga što norme novousvojenog akta nisu dovoljno dobre. Šta je u zakonu pozitivno, pored činjenice da je uopšte usvojen? Dobro je što Zakon ne uređuje samo lobiranje koje bi bilo usmereno prema narodnim poslanicima (za šta u ovom trenutku nema baš mnogo razloga budući da se stvarno odlučuje na drugom mestu), već i uticaj na funkcionere i službenike u izvršnoj vlasti, lokalnoj samoupravi, javnim preduzećima i ustanovama. Treba pohvaliti i to što je naglašena potreba integriteta u lobiranju, što je određen organ nadležan za nadzor (Agencija za borbu protiv korupcije), a naročito propisanu zabranu da se kao lobisti pojave aktuelni i bivši funkcioneri dve godine po prestanku funkcije.

Međutim, zbog njegovih manjkavosti, dometi korisnih rešenja iz zakona će biti ograničeni. Krenimo redom, od razumevanja zašto je uopšte potrebno da se uredi lobiranje. Javni funkcioneri i službenici stalno o nečemu odlučuju. Njihove odluke mogu biti oblikovane u opšte akte (na primer zakone) koji će važiti u neograničenom broju budućih situacija. Rezultat njihovog odlučivanja može biti i pojedinačni pravni akt (na primer rešenje o postavljenju pomoćnika ministra, građevinska dozvola). Najzad, odluka se može odnositi i na neko faktičko postupanje koje nije uređeno drugim pravilima – na primer odluka ministra da učestvuje u otvaranju tržnog centra, gradonačelnika da primi neku delegaciju ili predsednika Republike da nekom mediju da intervju.

Sve gore pomenute odluke bi trebalo da budu donete u javnom interesu. Šta je javni interes u konkretnoj situaciji nije uvek lako utvrditi ni kada su donosioci odluka poštteni i kada nisu izloženi uticajima sa strane. Stvar se komplikuje kada takvi uticaji

postoje, bilo da dolaze od neposredno zainteresovanih lica ili od posrednika koji imaju mogućnost da dopru do donosilaca odluka. Moguća štetnost tih uticaja po javni interes, pogotovo kada su skriveni, glavni je razlog da se lobiranje uredi zakonom.

Srpski Zakon o lobiranju je višestruko ograničen. Prvo, on će važiti samo za pokušaje da se utiče na sadržinu opštih pravnih akata, a ne i pojedinačnih odluka. Drugo, zakon ne stvara nikakve zabrane niti obaveze u vezi sa uticajem koji neposredno vrše zainteresovana fizička lica, što proizvodi apsurdne posledice. Na primer, kada taksisti od Ministarstva saobraćaja i od Grada Beograda traže da se ograniči konkurencija, kada advokati i javni beležnici pregovaraju direktno sa Ministarstvom pravde o pitanjima koja se tiču njihovih interesa, kada bogati pojedinac željan da izgradi sportski centar ili zabavni park traži izmenu urbanističkih planova i poklanjanje građevinskog zemljišta za tu namenu – podaci o ovim zahtevima i susretima ne bi morali da se beleže u posebnim registrima.

Međutim, ako bi se zainteresovana lica obraćala državnim organima preko profesionalnih posrednika – lobista ili lobističkih firmi, onda bi postojala dužnost da o tome izveštavaju i lobisti i „lobirana lica“ u organima vlasti. Isto tako, dužnost beleženja podataka u registar bi postojala kada fizička lica iz navedenih primera svoje interese ne bi promovisali kao građani, već preko udruženja taksista, javnobeležničke ili advokatske komore, ili kada bi se umesto pojedinca državnom organu obraćala firma koja je u njegovom vlasništvu. Oni bi tada imali status „neregistrovanog lobiste“.

Zakon postavlja pravila o tome kako se lobiranje pravilno vrši tako što kaže da lobiranje počinje obraćanjem lobiste lobiranom licu u pismenoj formi, uz dostavljanje dokaza o registraciji, ugovora o lobiranju bez podataka o ugovorenoj naknadi i naziva propisa za koji se lobira. Ako postoji takva zakonska obaveza bilo bi logično da su sve druge vrste kontakata između lobista i organa vlasti zabranjene (na primer ubeđivanje funkcionera o potrebi da se izmeni zakon u neformalnim prilikama i bez naznačenja da se lobiranje vrši za određenog klijenta). Međutim, budući da izričite zabrane kao ni propisane kazne za takvo postupanje nema, ostala je „rupa u propisima“. Imaćemo situaciju sličnu onoj koja je postojala godinama u sferi inspeksijskog nadzora: da inspektori kontrolišu samo one koji su registrovali svoju delatnost i obavljaju je po propisima, a da su oni koji rade „na crno“ van njihove nadležnosti.

Iz sličnih razloga bi mogla biti sporna i odredba prema kojoj se lobiranjem ne smatra „javno saopštavanje stavova i dostavljanje predloga, stručnih mišljenja i inicijativa u vezi sa donošenjem propisa“. Zakonodavac je verovatno hteo da naglasi da građani, udruženja i druga zainteresovana lica mogu slobodno da iznose svoje stavove i predloge, a da se to ne smatra lobiranjem za koje bi morali da ispunjavaju neke posebne uslove, što je sve u skladu sa slobodom izražavanja. Međutim, norma je napisana tako da se odnosi na svakog, pa i na lobiste. Tako će građani Srbije i državni organi i dalje čitati stručna ekspertska mišljenja koja ih uveravaju da je neki zakon dobar ili loš, a neće postojati dužnost da se ekspert koji svoje mišljenje ne daje nezavisno „legitimiše“ kao zastupnik interesa svog klijenta.

Četvrta slabost je u domenu transparentnosti. Postoji dvostruka dužnost izveštavanja Agencije za borbu protiv 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 je za sada nepoznato hoće li građani, nakon što ovaj zakon počne da se primenjuje, imati na raspolaganju išta više podataka o raznim uticajima na donošenje propisa.

Ostali su i neki problemi koje je ovaj zakon mogao da reši, da se pri njegovom donošenju pošlo sa drugog polazišta. Naime, građani, udruženja i privredni subjekti koji se obraćaju državnim organima u vezi sa donošenjem ili izmenom propisa često se suočavaju sa situacijom da državni organi ostaju nemi na takve inicijative, bez obzira na potencijalnu korisnost predloga, ili da arbitrarno biraju koje će od tih inicijativa uzeti u obzir.

Ovaj zakon ne daje lobistima ekskluzivna prava pristupa donosiocima odluka, ali odredbe člana 29. ostavljaju prostora da budu protumačene u tom pravcu. Odredbe tog člana daju pravo lobisti „da traži od lobiranog lica da ga primi u blagovremenom roku, da mu pruži podatke u vezi sa predmetom lobiranja i da bude blagovremeno obavешten o svim javnim raspravama i drugim oblicima javnih konsultacija u vezi sa pripremom i donošenjem propisa za koje obavlja lobiranje“. Takva prava bi u stvari trebalo da imaju sva lica kojih se tiče donošenje nekog propisa i udruženja koja se staraju o javnom interesu, a ne samo lobisti kao profesionalni posrednici, pa ostaje da se nadamo da novo pravilo neće biti iskorišćeno za sužavanje prava građana da se neposredno bore za sopstvene ili opšte interese, pod izgovorom da državni organi imaju vremena da se konsultuju samo sa lobistima.

U Zakonu ima i drugih spornih tačaka, kao što je propisivanje obaveze da lobisti prođu obaveznu obuku kod državnog organa (iako je lobiranje posao koji se vrši u privatnom interesu klijenta), kao i ostavljanje mogućnosti da lobiranje u Srbiji vrše strani lobisti i kada ne ispunjavaju uslove iz domaćeg zakona (dovoljno je da su registrovani po zakonu zemlje porekla). Posebnu teškoću u primeni zakona može stvoriti nepotpuno uređen status „neregistrovanih lobista“ – zastupnika interesa udruženja ili privrednog društva čiji je član korisnik lobiranja. Naime, u praksi neće uvek biti jasno da li oni vrše lobiranje za „korisnika“ (na primer za nekoliko firmi koje su članice poslovnog udruženja) ili iznose predloge i inicijative poslovnog udruženja (na primer Privredne komore, Saveta stranih investitora, NALED-a) kao takvog, što se ne bi smatralo lobiranjem.

Rešenje za većinu pomenutih problema je mogla biti primena obrnutog pristupa u odnosu na onaj od kojeg je krenuo sprski zakonodavac. Umesto da se primarno uređuje ko i kako može da lobira, bolje bi bilo da je naglasak stavljen na postupanje organa vlasti, funkcionera i službenika, na njihovu dužnost da zabeleže i obelodane ko im se i sa kakvim predlozima obraćao, bez obzira na način, ali i na dužnost da razmotre i odgovore na svaki argumentovani predlog za unapređenje propisa i prakse, ma od koga da dolazi¹.

¹ Više o tome u [publikaciji](#) o lobiranju u Srbiji.

Donošenje Zakona

Namere da se lobiranje u Srbiji uredi prvi put su zapisane u Antikorupcijsku strategiju iz 2005, a zatim i u naredni, još uvek važeći dokument te vrste iz 2013. Na ispunjenju ove obaveze nije se mnogo radilo, a tekst razmatran u okviru Ministarstva trgovine, koji je pošao od predloga udruženja Društva lobista Srbije, nikada nije došao do faze nacрта.

Verovatno ni do danas ne bi bilo pomaka da nije bilo preporuka mehanizma Saveta Evrope – GRECO iz juna 2015. i publiciteta koji su dobila saopštenja GRECO-a o tome da Srbija nije ispunila svoje obaveze. GRECO je, između ostalog, u vezi sa Skupštinom primetio da je „potrebno da se obezbedi da predlozi zakona budu dostupni narodnim poslanicima i široj javnosti u ranoj fazi, kako bi se omogućilo njihovo propisno kritičko ispitivanje pre nego što budu predmet plenarne rasprave“. Dalje, primećeno je da postoji diskrecija oko toga hoće li Skupština uzeti u obzir inicijative koje dolaze od građana i narodnih poslanika, kao i u pogledu organizovanja javnih slušanja, a da se javne rasprave ne organizuju i u nekim slučajevima kada se zakoni bitno menjaju.

GRECO je zato preporučio da „transparentnost zakonodavnog procesa bude dodatno unapređena (i) time što će se obezbediti da predlozi zakona, amandmani na takve predloge i agende kao i ishodi sednica odbora budu objavljeni na vreme, da odgovarajući vremenski okviri budu na snazi za podnošenje amandmana i da se hitni postupak primenjuje kao izuzetak a ne kao pravilo; i (ii) daljim razvijanjem pravila o javnim raspravama i javnim slušanjima i obezbeđenjem njihove primene u praksi. Pored toga, potrebno je da se obezbedi da odgovarajući okvir bude na snazi kako bi se regulisali kontakti narodnih poslanika sa lobistima i ostalim trećim stranama koji pokušavaju da utiču na parlamentarni proces.“

Kad je reč o lobiranju, GRECO ukazuje na to da ne postoje ograničenja niti propisi za transparentnost kontakata koje narodni poslanici imaju sa trećim stranama koje bi mogle pokušati da utiču na njihovu odluku. Zato je preporučeno „uvođenje pravila za narodne poslanike o načinima njihove interakcije sa lobistima i ostalim trećim stranama koje pokušavaju da utiču na parlamentarni proces, i da te interakcije budu transparentnije“. Imajući u vidu ovaj deo preporuke, i činjenicu da Zakon ne garantuje da će podaci o lobiranju biti dostupni javnosti, neizvesno je da li će on dobiti pozitivnu ocenu od GRECO-a.

Rad na donošenju Zakona o lobiranju je konačno pokrenut sa mrtve tačke u proleće 2018, nakon iznenađujuće velikog negativnog publiciteta koje je dobilo saopštenje ove organizacije o tome da Srbije **nije ispunila** nijednu od preporuka i da je „pokrenut postupak“ zbog toga². Pre tog saopštenja, nije bilo pomaka sve vreme dok je trajao rok za ispunjenje preporuka (do kraja 2016), pa čak ni nakon sednice GRECO-a iz oktobra 2017, na kojoj je konstatovano da obaveza nije ispunjena. U maju 2018. Vlada je **formirala** posebno telo zaduženo za koordinaciju ispunjavanja preporuka GRECO-a.

² U nameri da umanje razmere problema zvaničnici Srbije su dali svoj prilog „post-istinitosti“ u **vidu** sledeće konstrukcije: „Србија убрзано ради на испуњавању препорука тела Савета Европе за борбу против корупције – ГРЕКО, од којих су готово све у већем делу већ испуњене, што је и наведено у извештају тог тела.“

O nacrtu ovog zakona vodila se živa javna rasprava, u kojoj su učestvovala i neka od udruženja koja najčešće dolaze u kontakt sa predstavnicima vlasti radi izmena i donošenja propisa, ali u obrazloženju zakona nema reči o razmatranju neusvojenih predloga. Ministarstvo pravde nije objavilo ni poseban izveštaj sa javne rasprave, iako je bilo u obavezi da to učini na osnovu Poslovnika Vlade. Tako je, paradoksalno, prilikom ispunjavanja preporuke GRECO-a ponovo prekršeno jedno od postojećih pravila za koje je GRECO još 2014-2015. konstatovao da se ne poštuje dovoljno.

Ovaj propust Ministarstva pravde je međutim ništa u odnosu na postupanje Narodne skupštine prilikom razmatranja i usvajanja predloga Zakona o lobiranju. Na predlog zakona je predloženo tačno sto amandmana, od kojih su mnogi bili inspirisani obrazloženim sugestijama koje je svim poslaničkim grupama **dostavila** organizacija Transparentnost Srbija.

Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu je amandmane na ovaj zakon **razmatrao** ukupno 40 sekundi, a prisutni članovi su doneli odluku da se oni odbiju „u paketu“, pri čemu je, očigledno, ključni razlog bila činjenica da ih ni Vlada nije prihvatila.

Na plenarnom zasedanju situacija nije bila ništa bolja. U okviru 16. tačke dnevnog reda, predsedavajući je obavestio poslanike da su „primili amandmane koje su na predlog zakona podneli narodni poslanici, izveštaj pomenutog Odbora, kao i mišljenje Vlade“, zatim je pročitao ko je sve podneo amandmane na koji član. Iza svakog člana, išlo je pitanje „Da li neko želi reč?“, ali se niko nije javljao. Potom je rasprava **zaključena**. Ovaj put narodni poslanici nisu ćutali zato što nisu imali šta da kažu, već zato što je pitanje bilo upućeno samo radi zadovoljenja forme. Naime, predlog Zakona o lobiranju je bio šesnaesta tačka dnevnog reda, a još tokom prve tačke objedinjene rasprave o dvadesetak tačaka, i to tokom rasprave o amandmanima na član 4, prvog zakona po redu, predsedavajući je konstatovao da je vreme za raspravu o amandmanima isteklo.

Naime, prema članu 158. st. 4. **Poslovnika** Skupštine, „svaki podnosilac amandmana ima pravo da obrazloži svoj amandman, u trajanju do dva minuta, s tim da ukupno trajanje pretresa u pojedinostima po ovom osnovu ne može biti duže od deset časova“. Po već ustaljenoj praksi, poslanici vladajuće većine su podneli obilje besmislenih amandmana na prvu tačku dnevnog reda, a potom utrošili deset sati na njihovo obrazlaganje, kako ne bi ostalo vremena za bilo kakvu diskusiju o drugim pitanjima.

Ostaće zapisano da su narodni poslanici prethodno **zaključili** da je potrebno da se, na osnovu člana 157. Poslovnika, vodi objedinjena rasprava jer je predlog Zakona o lobiranju navodno „međusobno uslovljen ili su rešenja međusobno povezana“ sa zakonima o vanrednim situacijama, sprečavanju nasilja na sportskim priredbama, policiji, bezbednosti na putevima, detektivskoj delatnosti, privatnom obezbeđenju, zaštiti od požara, dobrovoljnom vatrogastvu, kritičnoj infrastrukturi, uređenju sudova, parničnom postupku, zaštiti podataka o ličnosti, izvršenju vanzavodskih sankcija, besplatnoj pravnoj pomoći i o overavanju potpisa.

Kao zanimljivost skupštinske debate (dok je još bilo vremena za priču na razne teme) može se navesti to da je jedan opozicioni poslanik na samoj raspravi izneo **sumnje** da se jedan od zakona menja kako bi se pogodovalo interesima banaka, koje su „izlobirale da država zaštiti njihov interes i da rešava njihove problematične kredite“, dok je poslanik stranke iz vladajuće koalicije (koja se trenutno nalazi u nemilosti glavnih koalicionih partnera), **optužio** lidera opozicione stranke (čiji govori nailaze na simpatije glavnih koalicionih partnera) da je „uzeo 50.000 evra za lobiranje za jednu političku opciju“.