

РЕПУБЛИКА СРБИЈА
МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ
Немањина 22-26
11000 БЕОГРАД

- Маја Поповић, министар правде -

Предмет: Иницијатива за унапређење правног оквира о лобирању кроз прецизирање правила о томе да ли су (не)дозвољени неформални покушаји утицаја на предлагаче и доносиоце прописа који не испуњавају услове да се сматрају лобирањем

Поштована госпођо Поповић,

Транспарентност Србија је крајем прошле године представила Извештај о процени услова за пословање са интегритетом у Србији (ВІСА). Поменуто истраживање, чију публикацију смо Вам већ доставили¹, показује да у Србији нису у потпуности обезбеђени услови да привредни субјекти послују са интегритетом. Таква ситуација је мањим делом последица несавршености прописа (где је просечна оцена 85 од могућих 100 поена), а знатно више недовољног ангажовања државних органа у њиховој примени (просечна оцена 47 од могућих 100), што се нарочито огледа у релативно малом броју истражених и откривених случајева коруптивних и сродних кривичних дела која настају у интеракцији између јавног и приватног сектора или унутар приватног сектора. Имајући то у виду, постоји огроман простор да се стање побољша кроз иницијативе пословног сектора, и кроз њихову сарадњу са државним институцијама и цивилним друштвом.

Ради превазилажења проблема Транспарентност Србија је дала 40 препорука за јавни, приватни и цивилни сектор у циљу стварања услова за повећање интегритета. Међу њима су препоруке које се односе на област лобирања.

Постоји неколико значајних недостатака када је реч о правном оквиру који регулише ову област. Прописи о лобирању не постављају довољно детаљна правила када је реч о активностима „нерегистрованих лобиста“. Истовремено, прописи о лобирању релативно широко дефинишу кориснике лобирања, мада и ту постоји простор за унапређење (на пример, дефиниција лобираниог лица не укључује све чланове радних група за израду закона нити доносиоце одлука у предузећима у државном власништву која се надмећу на тржишту).

Према актуелним законским решењима, лобисти имају обавезу да Агенцији поднесу годишњи извештај у коме, између осталог, морају да наведу релевантне личне податке и податке о запослењу, информације о средствима лобирања као и клијентима, органима ка којима су усмерили своје активности и предмет лобирања, али нису у обавези да подносе извештај о трошковима својих активности.

¹ https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/BICA_SRB_ONLINE.pdf

У поступку израде закона и других прописа не постоји обавеза да се (на пример, у оквиру образложења) документују сви контакти (време, особа, предмет) између професионалног лобисте, непосредно заинтересованог лица („нерегистровани лобиста“) и представника органа који предлаже или доноси закон и други општи правни акт.

Ипак, највећи недостатак садашњег законског решења представља сам принцип на основу којег је одређено које ће се активности сматрати лобирањем. Лобирање се посматра кроз призму формално уређеног обраћања заинтересованих фирми и њихових удружења („нерегистровани лобисти“), или професионалних посредника („лобисти“) државним органима. Конкретно, чланом 2. Закона о лобирању (*“Сл. гласник РС”*, бр. 87/2018 и 86/2019 - др. закон) лобирање је дефинисано као "активност којом се врши утицај на органе Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, органе ималаца јавних овлашћења, чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, у поступку доношења закона, других прописа и општих аката, из надлежности тих органа власти, ради остваривања интереса корисника лобирања, у складу са законом".

Дакле, дефиниција садржи један битан део, који није очигледан на прво читање а то је одредба „у складу са законом“. Тиме су из појма лобирања унапред искључене све оне ситуације када се фактички врши утицај на органе власти у вези са доношењем општих правних аката, али се то не чини потпуно у складу са нормама. Услед такве дефиниције, оне активности које су предузете без поштовања законом прописаног поступка лобирања остају у сивој зони. Закон се ни на који начин не бави неформалним покушајима утицаја на законодавце – на пример, тако што би била постављена забрана да се утицај на доношење прописа остварује кроз неформалне контакте са доносиоцима одлука.

Закон из појма лобирања искључује и неке активности везане за односе са јавношћу, активности консултантских кућа које пружају услуге у изради закона и грађанске иницијативе. Многи од субјеката који се баве лобирањем су ван домашаја закона, укључујући разне „креаторе мишљења“, као што су „независни стручњаци“ који својим изјавама у јавности теже да утичу на процес доношења општих правних аката, радећи у ствари за наручиоца који у вези са тим прописом има непосредан интерес. Поред тога, овај закон се не примењује на лобирање које би имало за циљ да утиче на одлуке у вези са појединачним правним актима, већ само на доношење општих.

Сматрамо да је овакав приступ нормативистички лош. Дефиниција би требало да садржи опис појма који се дефинише. То шта је допуштено, а шта није, требало би разрадити другим нормама. Овако, „недозвољеном лобирању“ је ускраћен чак и назив. Практична последица овог погрешног приступа видљива је у ситуацијама када неки лобиста обавља свој посао супротно овом закону, на пример, тако што ће у некој неформалној прилици функционера убеђивати како треба да унесе одређену одредбу у нацрт закона или тако што му неће предочити за кога ради. Пошто се на основу горње дефиниције лобирањем сматрају само утицаји на доносиоца одлуке који су учињени „у складу са законом“, у описаној ситуацији се неће сматрати да лобиста врши противзаконито лобирање, већ ће се сматрати да је његово понашање нешто што овај закон уопште не уређује.

На горе наведене недостатке Транспарентност Србија је већ указала у процесу доношења Закона, али ти предлози нису били у довољној мери размотрени приликом израде нацрта Закона, као ни у фази усвајања у Народној скупштини.

Најбољи показатељ тих недостатака и разлог због којег је потребно да се садржина Закона поново размотри, јесте чињеница да су подаци о досадашњој пракси примене Закона веома оскудни, иако је од почетка примене протекло скоро две године². Док је, с једне стране, извесно да је Агенција за спречавање корупције спровела припремне радње и обучила заинтересоване професионалне лобисте, до сада није јавно познат ни један случај да је лобирање било вршено у складу са одредбама Закона, нити се о томе говори у годишњем извештају Агенције³. Док је могуће да заинтересовани клијенти у ту сврху нису ангажовали регистроване лобисте као професионалне посреднике, потпуно је немогуће да у овом периоду ни једна непосредно заинтересована фирма или њихова удружења нису покушали да утичу на садржину општих правних аката као „нерегистровани лобисти“.

Због свега наведеног, позивамо Вас да Министарство правде пре свега, предузме одговарајуће мере како би се унапредио правни оквир о лобирању и предложи прецизирање правила о томе да ли су (не)дозвољени неформални покушаји утицаја на предлагаче и доносиоце прописа, који не испуњавају услове да се сматрају лобирањем. Први корак би требало да буде измена Закона којом би се, из горе наведене дефиниције лобирања, брисале речи "у складу са законом."

Надаље, било би сврсисходно да се као посебан члан закона формулише једно генерално правило, општа норма која садржи забрану лобирања које се врши противно његовим одредбама. Номотехнички та норма би могла да гласи нпр. "Забрањено је лобирање које се врши супротно одредбама овог закона.". У структури Закона и нумерацији чланова, предложени члан би мога да се нађе иза одредаба које уређују како се врши лобирање.

Уколико овај предлог буде прихваћен, било би потребно утврдити и одговорност за кршење правила и начин вршења контроле. У сваком случају, Закон би требало да садржи и мере за обезбеђивање веће јавности података о покушајима утицаја на доношење и садржину општих правних аката, било да се они врше на начин прописан Законом или другачије.

У Београду, дана 25. маја 2021. године

За организацију Транспарентност Србија

Програмски директор
Немања Ненадић



² Тачније, годину дана и 9 месеци с обзиром да је примена Закона о лобирању почела у среду, 14. августа 2019. године.

³ https://www.acas.rs/wp-content/uploads/2021/04/ASKizvestaj_za_2020web.pdf