



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

Analiza ranijih slučajeva mogućeg lobiranja u svetlu aktuelnih zakonskih rešenja- prvi primer

Transparentnost Srbija

Beograd, 2019

ZAKON O UDŽBENICIMA I DRUGIM NASTAVNIM SREDSTVIMA

Opis slučaja

(sačinjen na osnovu teksta Balkanske istraživačke novinarske mreže, <https://javno.rs/istrazivanja/udzbenici--od-lobiranja-preko-mita-do-skole>)

Zakon o udžbenicima i drugim nastavnim sredstvima koji je usvojen po hitnoj proceduri 5. aprila 2018. godine ("Sl. glasnik RS", br. 27/2018) dobio je pozitivnu ocenu udruženja izdavača udžbenika nakon četiri godine neprikrivenog i otvorenog zalaganja za određena zakonska rešenja. Ni ovim zakonom međutim, nije određena maksimalna maloprodajna cena udžbenika, niti je ograničen obim školskih knjiga. Ministarstvo prosvete i nauke je kao glavnu novinu isticalo uvođenje digitalnih udžbenika, što je od strane stručne javnosti, roditelja i predstavnika opozicije ocenjeno kao skupa i nesprovodiva novina koja zahteva mnogo rada i ulaganja i roditelja i škola.

Privatni izdavači bili su deo radne grupe koja je pisala novi zakon. Oni su podržali nova rešenja među kojima su i da se izbor udžbenika vrši za period od četiri školske godine. Izuzetno, odluku o promeni udžbenika može doneti nastavničko veće na obrazloženi predlog stručnih veća za oblast predmeta, odnosno stručnog veća za razrednu nastavu, o čemu u roku od osam dana od dana donošenja odluke obaveštava Ministarstvo. Za školsku godinu u kojoj se prvi put primenjuje novi program nastave i učenja, udžbenici se biraju na period od jedne školske godine.

Oblast izdavanja udžbenika jedna je od retkih o kojoj su sa epitetima "korupcija", "mito", "pritisci", "zastrašivanja" govorili i državni organi (Agencija za borbu protiv korupcije), ali i ministar prosvete Srđan Verbić (april 2014 - avgust 2016) koji je otvoreno izjavljivao da od lobista izdavačkih kuća trpi pritiske i pretnje. On je o tome obavestio i Vladu i Agenciju. Njegov naslednik Mladen Šarčević je, odmah po dolasku na funkciju najavio izmene zakona, pa je novi zakon usvojen 5. aprila 2018. Bivši ministar Verbić je tada izjavio da to nije zakon o udžbenicima, već zakon o izdavačima.

Zakon iz 2009. godine ukinuo je monopol Zavoda za udžbenike i otvorio tržište za sve izdavače udžbenika i u naredne četiri godine izdato je 79 licenci. To je dovelo do hiperprodukcije udžbenika, ali i podmićivanja škola, direktora i nastavnika od strane izdavača da izaberu baš njihov udžbenik, odnosno izdavačku kuću. Bilo je sporno ocenjivanje kvaliteta, ali i biranje ocenjivača.

Posle izjašnjavanja Agencije za borbu protiv korupcije, brojnih predavki građana i potpunog haosa na tržištu udžbenika 2014. je formuirana radna grupa za izradu novog zakona. Ova radna grupa, međutim, nije usaglasila stavove zbog snažnog protivljenja privatnih izdavača. Sporovi su nastali pre svega oko utvrđivanja maksimalne cene. Zakonski predlog je ušao u skupštinsku proceduru, ali je povučen pre glasanja, a Verbić je tada izjavio da su zakon iz skupštine "povukli lobisti", ali nije hteo da komentariše sumnje da iza njih stoje privatni izdavači.

Najdrastičniji događaj tih dana bilo prebijanje Verbićevog pomoćnika Milovana Šuvakova, a počinioci ni do danas nisu otkriveni. Komentarišući usvojeni zakon, Šuvakov je kazao da on ide naruku velikim izdavačima, koji nisu iz Srbije, i da je spustio sve rampe za izlazak iz zemlje

profita koji oni ostvare. Zakon je ipak usvojen 31. jula 2015, ali odrebe nisu odgovarale izdavačima.

„Ako se primeni novi zakon o udžbenicima bićemo primorani da obustavimo sve naše aktivnosti u Srbiji, što verujem da nije u interesu Vlade i ne ide u prilog njenih nastojanja da privuče nove investicije”, ovako je Filip Hausman, prvi čovek „Kleta”, jednog od najvećih evropskih izdavača udžbenika, završio svoje pismo, do koga je došao BIRN, a koje je upućeno tadašnjem premijeru Srbije Aleksandru Vučiću u aprilu 2015. godine, povodom predloga Zakona o udžbenicima koji je čekao da uđe u Skupštinu. Hausman u pismu Vučića podseća na razgovor koji su imali u Štuttgartu, a na osnovu koga je on “razumeo da postojeći nacrt ovog zakona ’neće proći skupštinu’”.

Ministar Verbić je tada najavio da su primarni ciljevi zakona zaštita porodičnog budžeta, jer su izdaci za školske knjige iz godine u godinu postajali sve veći, kao i smanjivanje korupcije prilikom nabavke udžbenika. Osnovne novine koje je zakon trebalo da donose bili su limitiranje maksimalne cene udžbenika, ograničavanje obima knjiga i zabranu poklona koji nastavnici dobijaju od izdavača i obavezu za sve izdavače da štampaju udžbenike na jezicima manjina. Podzakonski akt koji bi limitirao cenu udžbenika nikada nije donet, preporuka o ograničavanju obima knjiga takođe nije primenjivana, dok je najveći izdavač “Klet” nakon izglasavanja Zakona nastavnicima širom Srbije poklanjao tablet računare sa besplatnim internetom.

Prema ranije mišljenju Agencije za borbu protiv korupcije i tadašnjeg Ministarstva prosvete, uplitanje države prilikom formiranja cene je u ovom slučaju opravdano, iako je protivno zakonima tržišta. Kako kažu, krajnji kupac, to jest, roditelj, ne bira proizvod koji plaća, to jest udžbenike, tako da se udžbenici ne mogu prodavati po principima slobodnog tržišta. Zakonom je bilo predviđeno da Ministarstvo prosvete i Ministarstvo trgovine usaglase pravilnik po kome bi se formirala cena udžbenika, ali pravilnik nikada nije stupio na snagu. Milovan Šuvakov je izjavio da je neposredno pre usvajanja pravilnika u Ministarstvo trgovine došao nemački ambasador koji je razgovarao sa ministrom Rasimom Ljajićem. Ljajić je potvrdio da je razgovarao sa nemačkim ambasadorom na ovu temu, ali je negirao da je to razlog neusvajanja pravilnika. „Normalno je da ambasadori pritiskaju za interese kompanija iz svojih zemalja, ali naše je da ne podlegnemo tim pritiscima. Nema govora da je udovoljeno njihovom zahtevu. Jednostavno smo Ministarstvu prosvete uložili racionalne primedbe na pravilnik i mesecima nismo dobili odgovor na njih“, kazao je Ljajić.

Bivši ministar prosvete Srđan Verbić i njegova pomoćnica Zorana Lužanin u razgovoru za BIRN naveli su da je pismo vlasnika “Kleta” samo jedno u nizu koje su stizale na adresu Ministarstva i Vlade i da su sva imala manje-više sličan ton. “Zakon neće ući u Skupštinu dok se ne dogovoriš sa Kletom”, bivši ministar prosvete Srđan Verbić za BIRN prenosi reči koje mu je aprilu 2015. godine uputio tadašnji šef kabineta premijera Ivica Kojić. Na pitanje BIRN-a da prokomentariše ovakvu ocenu bivšeg ministra Verbića, Ivica Kojić u pisanom odgovoru kaže da on nikome ništa nije naređivao, nego da je pokušao da kao izaslanik predsednika Vlade pomogne u nalaženju rešenja u trenutku kada je izgledalo da su predstavnici izdavača i ministarstva u oštrm sukobu. Verbić je u februaru 2016. godine pismeno obavestio Agenciju za borbu protiv korupcije da je tokom izrade Zakona bio „izložen pritiscima, pretnjama i pokušajima zastrašivanja od strane određenih izdavačkih kuća, kao i drugih lica koja su bila povezana sa tim izdavačima“. Agencija je Verbićevu prijavu prosledila Višem javnom tužilaštvu, koje je u julu 2016. godine utvrdilo da

u ovom slučaju izdavačke kuće nisu počinile krivično delo i donelo odluku da nema razloga za pokretanje krivičnog postupka.

Pisma je pisao i izvestilac Evropskog parlamenta za Srbiju nemački parlamentarac Dejvid Mekalister koji se obratio predsednici Odbora za obrazovanje Aleksandri Jerkov.

On se u pismu pozvao na primedbe Kleta koji mu se požalio da predlog Zakona favorizuje jedinog državnog izdavača “Zavod za izdavanje udžbenika” koji je bio u obavezi da štampa sve niskotiražne udžbenike, a pre svega, one na jezicima nacionalnih manjina. U “Zavodu” kažu da ovime ne da nisu privilegovani, već da naprotiv štampanje ovih udžbenika samo stvara gubitke. U odgovoru na pitanje BIRN-a šta ga je motivisalo da se aktivno uključi u javnu debatu oko Zakona o udžbenicima, Mekalister kaže da ga je izdavačka kuća Klet obavestila o predlogu spornog zakona i da mu je rečeno da postoji mogućnost da planirani zakon ugrožava načela slobodne konkurencije. „Kako mi nije bilo najjasnije stanje stvari, pismom sam se obratio predsednici Odbora za obrazovanje Aleksandri Jerkov“, navodi se u pisanom odgovoru Mekalistera.

Prilikom izrade zakona prekršena je ustaljena procedura donošenja pravnog akta koja počinje tako što radna grupa izradi nacrt, posle toga sledi javna rasprava, zatim se predlog dostavlja drugim ministarstvima, nakon toga ga usvaja Vlada i na kraju ulazi u skupštinsku proceduru. Umesto toga od maja do avgusta 2015. godine održana su četiri sastanka u Vladi Srbije. Na prvom sastanku 6. maja 2015. godine, pored predstavnika drugih izdavača, prisutan je bio i vlasnik Kleta, Filip Hausman.

List “Politika” je u maju 2018. godine objavio da se, sudeći po novom katalogu odobrenih naslova za prvi i peti razred, ništa u pogledu dominacije na tržištu udžbenika nije promenilo. Od 173 ponuđene knjige gotovo trećinu, odnosno 52, štampaju izdavačke kuće „Klet”, „Novi logos” i „Freska”. Sve su deo iste grupacije i prema nezvaničnim procenama zastupljeni su na tržištu udžbenika sa oko 50 odsto. Naime, „Klet” je nemačka kompanija koja je pre nekoliko godina kupila izdavačku kuću „Freska”, dok je „Novi logos” kupio hrvatski „Profil internacional”, koji je u vlasništvu izdavača „Klet Slovenija”. Prema podacima koji se odnose na period od 2016. do 2018. godine, a do kojih je BIRN došao obradom podataka objavljenih na zvaničnoj internet stranici Ministarstva prosvete, Klet zajedno sa svojim ćerka firmama pokriva skoro 50 odsto tržišta udžbenika za osnovne škole. Procena Ministarstva prosvete za 2014. godinu bila je da cena jednog kompleta udžbenika u proseku za osnovnu školu iznosi 110 evra, a za srednju školu 170 evra.

Novim Zakonom iz aprila 2018. godine predviđeno je veće prisustvo digitalnih udžbenika u školama, ali i ova novina je unela razdor među izdavače. U februaru 2018. godine, mesec i po dana pre nego je usvojen novi Zakon, ministar Šarčević i premijerka Ana Brnabić, javno su promovisali digitalni udžbenik izdavača “Klet” prilikom posete jednoj školi u Beogradu. Ovo je izazvalo burnu reakciju svih ostalih izdavača. Oni su se tim povodom pismenom obratili ministru u kome su izrazili nezadovoljstvo ukazujući da je neprihvatljivo da ministar favorizuje jednog izdavača i promoviše digitalne udžbenike koji nisu ni odobreni, čime se krši zakon. “Da li to znači da je Ministarstvo ograničilo broj partnera na jedan? Smatramo da ovakav pristup promoviše neprihvatljivu praksu favorizovanja udžbenika koji nije prošao zakonsku

proceduru odobravanja i koji je promovisan pre nego što su propisani standardi za izradu digitalnih udžbenika.”

Slučajno ili ne, ali “Klet” je još pre tri godine, kao prvi izdavač u Srbiji, počeo sa digitalizacijom udžbenika, i to u okviru projekta dodele besplatnih tablet računara za nastavnike.

Srđan Verbić kazao je da se novim zakonom daje mogućnost izdavačima, a pre svega onima sa najviše para i najbogatijim fondom za nagrade, da ponovo krenu sa praksom nagrađivanja nastavnika i škola ukoliko se opredele za njihove udžbenike. Prethodni zakon iz 2015. je zabranio poklone za nastavnike i donacija za škole jer je to prepoznato kao jedan od glavnih koruptivnih elemenata prilikom odabira udžbenika.

Sve ovo je bio povod da Agencija za borbu protiv korupcije u aprilu 2016. godine osnuje specijalnu radnu grupu koja će se baviti zloupotrebama prilikom nabavki udžbenika. Jedan od zaključaka ove radne grupe glasi: „Zaključeno je da je Prosvetna inspekcija mogla da učini više u postupku utvrđivanja nepravilnosti prilikom izbora udžbenika... Takođe, Ministarstvo prosvete moglo je da pokrene prekršajne postupke što je propustilo da učini“. Rad ove radne grupe prekinut je dolaskom novog ministra prosvete Mladena Šarčevića.

Da li je ovde bilo lobiranja?

U analizi ćemo poći od okolnosti koje ukazuju na to da je vršen pokušaj uticaja na odredbe propisa, bez obzira na to da li se one mogu smatrati lobističkim aktivnostima u smislu aktuelnog Zakona. Nakon toga ćemo pokušati da sagledamo da li bi postojanje zakona u vreme kada su se odvijali ovi događaji išta promenilo.

Privatni interesi aktera

Uopšte uzev, novinski tekst ukazuje na to da izdavači udžbenika imaju interes da maloprodajna cena i obim školskih udžbenika ne budu ograničeni. Imaju interes i da izdavačka kuća koja je u državnom vlasništvu ne poseduje nikakav monopol ili početnu prednost u odnosu na njih.

Može se pretpostaviti da je interes izdavača i da se udžbenici što češće menjaju, jer će onda biti manje prilike da se koriste polovni.

Pored zajedničkih, privatni izdavači imaju i pojedinačne interese – da upravo njihov udžbenik bude prihvaćen od strane stručnih komisija (a drugi da budu odbijeni), da bude izabran za korišćenje od strane škola. Ovaj interes se prevashodno može zadovoljiti kroz uticaj na pojedinačne odluke školskih rukovodilaca i profesora, a ne preko uticaja na zakonodavca.

Drugi akteri takođe mogu imati privatne interese u ovoj stvari, ali se iz raspoloživih dokumenata ne vidi da li su takođe pokušali da lobiraju radi ostvarivanja tih interesa. To su pre svih Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, koji bi imao interes da povрати monopolsku poziciju, zatim rukovodioci i zaposleni u školama koji imaju dvojake interese (da se udžbenici ne menjaju, kako bi mogli da nastave sa ranijim načinom rada, umesto da se obučavaju za novi; da se udžbenici menjaju i da mogu da dobijaju poklone od izdavača).

Najširi krug zainteresovanih lica, roditelji đaka, imaju interes da se udžbenici ne menjaju ukoliko za tim ne postoji stvarna potreba, kako bi mogli da nabave polovne po povoljnijim cenama. Iako najbrojniji i potencijalno najuticajniji, u pitanju je disperzovana grupa, nedovoljno organizovana da bi taj potencijalni uticaj pretočila u stvarni, mada je bilo pokušaja (predstavke građana).

Način mogućeg ostvarivanja uticaja

Identifikovali smo nekoliko situacija koje se mogu analizirati sa stanovišta mogućeg lobiranja.

- Privatni izdavači udžbenika deo su radne grupe koja piše novi zakon
- Ministar obaveštava Vladu i Agenciju za borbu protiv korupcije da trpi pritiske i pretnje. Tužilac nalazi da krivično delo nije počinjeno.
- Izmena zakona nakon dolaska na funkciju novog ministra prosvete (tumačenje da je to učinjeno u korist izdavača)
- Predlog zakona povučen od strane Vlade pre nego što se o njemu glasalo i sumnje ministra da su zakon „povukli lobisti“.
- Pismo vlasnika izdavačke kuće premijeru u kojem se izražava nezadovoljstvo odredbama zakona koji bi trebalo da bude upućen u Skupštinu i podsećanje na „razgovor u Štutgartu“, na osnovu koga je razumeo da „postojeći nacrt neće proći Skupštinu“.
- Podzakonski akt koji bi ograničio cenu udžbenika nikada nije donet, što ukazuje da je moglo biti uticaja na resorna ministarstva (prosvete i trgovine) da se ta oblast ne reguliše, a kao jedan konkretan primer navodi se razgovor ambasadora države iz koje potiče izdavač udžbenika sa ministrom trgovine. Ministar potvrđuje da je to bila jedna od tema razgovora, ali negira uticaj ambasadora na odluku na nedonošenje akta, već navodi druge razloge
- Šef kabineta premijera je navodno ukazao resornom ministru da zakon neće biti usvojen dok se ne dogovori sa jednim od izdavača. Šef kabineta negira da je bilo šta naređivao
- Izvestilac EU Parlamenta za Srbiju se u vezi sa ovim slučajem obraćao predsednici Odbora za obrazovanje i u pismu se pozvao na navode izdavača iz svoje države da predlog zakona favorizuje državno preduzeće. Izvestilac EU parlamenta kao motiv navodi mogućnost da planirani zakon ugrožava načela slobodne konkurencije, i da je zatražio objašnjenje
- Prilikom izrade zakona nije postojala uobičajena procedura, da ministarstvo pripremi akt na koji se prikupljaju mišljenja drugih ministarstava, već su održavani sastanci u Vladi Srbije. Na prvom sastanku bili su prisutni predstavnici izdavača.
- Ministar i premijerka su promovisali digitalne udžbenike jednog izdavača, a drugi su zbog toga protestovali, jer se limitira konkurencija
- Rad radne grupe koja je ispitivala moguće zloupotrebe prilikom nabavki ukinut je nakon dolaska novog ministra prosvete

Šta bi bilo drugačije da je postojao Zakon o lobiranju?

- **Privatni izdavači udžbenika deo su radne grupe koja piše novi zakon.** Iako je očigledno da se na ovaj način omogućava neposredno zainteresovanim subjektima da direktno utiču na tekst nacrt zakona, ne bi bilo nikakve promene ni da je u doba izrade

ovog nacrta bio na snazi postojeći Zakon o lobiranju. Naime, Zakon je izričito isključio iz kruga lobističkih aktivnosti ono što se čini u sklopu izrade zakona. 2) aktivnosti lica koja javno saopštavaju svoje stavove, odnosno dostavljaju predloge i stručna mišljenja organima vlasti radi iniciranja, pripreme, razmatranja, usvajanja i davanja obrazloženja predloženih rešenja zakona, drugih propisa i opštih akata ili učestvuju po pozivu organa vlasti sa ili bez naknade ili u okviru projekata čiji je korisnik organ vlasti, u pripremi, razmatranju ili davanju stručnih mišljenja o predloženim rešenjima zakona, drugih propisa i opštih akata;

- **Ministar obaveštava Vladu i Agenciju za borbu protiv korupcije da trpi pritiske i pretnje.** Iako Zakon o lobiranju propisuje koji su dozvoljeni načini komunikacije između registrovanih ili neregistrovanih lobista, sa jedne strane, i donosilaca odluka u organima vlasti, sa druge strane, tim zakonom nije uređeno pitanje vršenja uticaja na nedozvoljeni način ili obavljanja lobiranja na način suprotan odredbama Zakona (postoji prekršajna kazna u slučaju da profesionalni lobista obavlja taj posao pre zaključenja ugovora sa klijentom). Pitanje nedozvoljenog pritiska na donosiocima odluka i pretnji bilo je i ostalo uređeno odredbama drugih zakona, pre svega Krivičnog zakonika.
- **Izmena zakona nakon dolaska na funkciju novog ministra prosvete (tumačenje da je to učinjeno u korist izdavača).** Podaci o razlozima zbog kojih se izmene vrše i o predlozima zainteresovanih lica bi trebalo da budu navedeni u obrazloženju nacrta/predloga, kao i izveštaju sa javne rasprave, ako je održana. Takva obaveza je postojala i pre donošenja Zakona o lobiranju i ostala je na snazi neizmenjena i nakon toga. Zakon o lobiranju je doneo obavezu da se prijave pojedine vrste komunikacije između zainteresovanih lica i organa vlasti. Međutim, iz objavljenih informacija nije potpuno jasno da li je te komunikacije bilo u vezi sa donošenjem novog zakona i na koji način se ona odvijala. Ukoliko su izdavači ovim povodom zatražili sastanak predstavnicima Ministarstva prosvete, Vlade ili Skupštine, i ukoliko se takav sastanak održao, onda bi postojala obaveza lobiranih lica da o tome dostave izveštaj Agenciji za borbu protiv korupcije. I dalje ne bi postojala obaveza da se informacija o održanom sastanku objavi (na primer, na sajtu Ministarstva ili Agencije). Ako bi izdavači ostvarivali kontakt preko posrednika, onda bi postojala obaveza da i ti posrednici (profesionalni lobisti) objave informacije o izvršenom lobiranju.
- **Predlog zakona povučen od strane Vlade pre nego što se o njemu glasalo i sumnje ministra da su zakon „povukli lobisti“.** Budući da razlozi zbog kojih Vlada odlučuje da povuče neki svoj predlog iz procedure ne objavljuju, a transkripti sednica Vlade se smatraju strogo poverljivim dokumentima, nije moguće utvrditi da li je ostao pisani trag lobiranja. U svakom slučaju, da je Zakon o lobiranju bio na snazi u to doba, onda bi članovi Vlade morali da predoče Agenciji za borbu protiv korupcije informacije o lobiranju da se zakon povuče iz procedure, ukoliko je ono dolazilo od neposredno zainteresovanih lica, koja se identifikuju kao takva, od strane njihovih udruženja (npr. udruženje izdavača udžbenika, privredna komora) ili od strane profesionalnih lobista. Ukoliko bi se pak taj uticaj odvijao na neki neformalan način, bez naznačenja da se radi o lobiranju, ili ako bi uticaj na članove Vlade vršio neki drugi javni funkcioner ili neko lice

čiji se interes u ovoj stvari ne može utvrditi, onda ne bi postojala čak ni obaveza da se o takvom pokušaju sačini izveštaj lobiranog lica.

- **Pismo vlasnika izdavačke kuće premijeru u kojem se izražava nezadovoljstvo odredbama zakona koji bi trebalo da bude upućen u Skupštinu i podsećanje na „razgovor u Štutgartu“, na osnovu koga je razumeo da „postojeći nacrt neće proći Skupštinu“.** Ukoliko su ovi navodi istiniti, to bi značilo da je postojalo lobiranje od strane neposredno zainteresovanog lica, i to lice bi imalo svojstvo neregistrovanog lobiste u skladu sa odredbama Zakona. Takođe, predsednik Vlade jeste lice koje učestvuje u jednoj od faza zakonodavnog postupka, tako da ima svojstvo lobiranog lica u skladu sa Zakonom. Na dalje se, međutim, naizgled jednostavni slučaj lobiranja, usložnjava. Naime, Zakon predviđa da se lobiranje vrši pisanim obraćanjem lobiste ili neregistrovanog lobiste lobiranom licu. U ovom slučaju je nepoznato da li je sastanku prethodilo takvo pisano obraćanje, i da li je ono došlo od predstavnika izdavačke kuće koji zastupa interese svog preduzeća ili preko nekog trećeg lica. Zakon o lobiranju ne postavlja ograničenja u pogledu mesta na kojem će se održati sastanak između (neregistrovanog) lobiste i lobiranog lica. Stoga bi se moglo smatrati da će lobirana lica biti u obavezi da vode evidenciju i o susretima koji se odvijaju van njihovog radnog mesta i da o tome obaveste Agenciju. Drugim rečima, nekadašnji premijer srpske Vlade bi imao obavezu da zabeleži i ovaj sastanak da je Zakon tada bio na snazi. Međutim postojanje njegove obaveze moglo bi da zavisi od još jednog činioca, koji je u ovom trenutku nepoznat. Naime, zakonska obaveza prijavljivanja bi nesumnjivo postojala u slučaju da je vlasnik izdavačke kuće zatražio sastanak sa nekadašnjim premijerom, Aleksandrom Vučićem, u tom svojstvu. S druge strane, ukoliko je izdavač želeo da se sa njim sastane kao sa predsednikom političke stranke SNS, koja je u tom trenutku imala značajan broj narodnih poslanika u Skupštini i koji bi u tom drugom svojstvu mogao da utiče na odluku narodnih poslanika. Iako je sa stanovišta zainteresovanog lica svejedno da li će obezbediti povoljnu odluku u izvršnoj ili zakonodavnoj vlasti, Zakon o lobiranju ovde pravi razliku. Lobiranje kod osobe koja na osnovu faktičke moći može da utiče na donošenje ili sadržinu zakona, nije pokriveno odredbama ovog zakona, jer zakon uređuje samo neposredne kontakte između lobista i donosilaca odluka u javnom sektoru. U tom smislu, moglo bi se tumačiti da bi lobiranje prema narodnim poslanicima koji se izjašnjavaju o zakonu u stvari vršio predsednik njihove političke stranke! U konkretnom slučaju, ipak, tumačenje Zakona bi moglo biti i drugačije. Pošto je u ovom slučaju predsednik političke stranke takođe i javni funkcioner (predsednik Vlade), to bi on imao svojstvo „lobiranog lica“ na osnovu Zakona, pa bi se moglo smatrati da je obraćanje tom funkcioneru lobiranje i da onda i on ima obavezu da slučaj prijavi Agenciji za borbu protiv korupcije. Drugim rečima, Zakon o lobiranju bi u ovom primeru možda bio primenjen, ali se to ne može sa sigurnošću reći, jer je još uvek nepoznato na koji način će nedovoljno precizne odredbe Zakona biti tumačene.
- **Podzakonski akt koji bi ograničio cenu udžbenika nikada nije donet, što ukazuje da je moglo biti uticaja na resorna ministarstva (prosvete i trgovine) da se ta oblast ne reguliše, a kao jedan konkretan primer navodi se razgovor ambasadora države iz koje potiče izdavač udžbenika sa ministrom trgovine. Ministar potvrđuje da je to bila jedna od tema razgovora, ali negira uticaj ambasadora na odluku na**

nedonošenje akta, već navodi druge razloge. Suštinski, odnos između ambasadora i ministra bi mogao predstavljati lobiranje. Međutim, to nije lobiranje koje bi bilo obavezno da se prijavi na osnovu ZL. Naime, Zakon obavezuje da se prijave susreti sa registrovanim i neregistrovanim lobistima. Ambasador svakako nije lice koje se profesionalno bavi lobiranjem i koje registruje takvu aktivnost u zemlji porekla. Zastupanje interesa pravnih i fizičkih lica iz matične zemlje možda jeste deo njegovih dužnosti i mandata kao diplomate. Međutim, ni to ne bi bilo dovoljno da se smatra „neregistrovanim lobistom“. Naime, Zakon o lobiranju taj pojam vezuje isključivo za dve kategorije lica – za one koji neposredno zastupaju sopstvene interese (interese svog preduzeća) ili za udruženja koja zastupaju interese svojih članica. Bilo bi preširoko, to jest neosnovano da se tumači kako je čitava država, sa svim svojim fizičkim i pravnim licima udruženje, i da onda njeni zvaničnici zastupaju interese članica. Stoga, Zakon o lobiranju, ni da je bio na snazi, ne bi bio od pomoći da se sazna više informacija o ovom slučaju.

- **Šef kabineta premijera je navodno ukazao resornom ministru da zakon neće biti usvojen dok se ne dogovori sa jednim od izdavača. Šef kabineta negira da je bilo šta naređivao, ali ne spori da je razgovor vođen.** U ovom slučaju, Zakon o lobiranju možda ne bi doneo nikakve promene da je bio na snazi. Šef kabineta se verovatno ne bi mogao smatrati lobistom, jer se iz pojma lobiranja isključuju „aktivnosti funkcionera i zaposlenih u organima vlasti radi iniciranja, pripreme, razmatranja, usvajanja i davanja obrazloženja predloženih rešenja zakona, drugih propisa i opštih akata, ako se te aktivnosti obavljaju u skladu sa njihovim ovlašćenjima.“ Ukoliko je pak namerno delovao van granica svog ovlašćenja, onda bi bilo mesta primeni drugih zakonskih mehanizama (Krivični zakonik), a ne onih iz Zakona o lobiranju. Sam šef kabineta bi možda mogao biti lobirano lice, ukoliko je njegovo obraćanje ministru bilo posledica razgovora sa predstavnicima zainteresovane firme, a ne bi bio lobirano lice, ukoliko je samo prenosio poruke od druge osobe koja ima konačnu reč u vezi sa odlukom Vlade.
- **Izvestilac EU Parlamenta za Srbiju se u vezi sa ovim slučajem obraćao predsednici Odbora za obrazovanje i u pismu se pozvao na navode izdavača iz svoje države da predlog zakona favorizuje državno preduzeće. Izvestilac EU parlamenta kao motiv navodi mogućnost da planirani zakon ugrožava načela slobodne konkurencije, i da je zatražio objašnjenje.** Ovo obraćanje se možda može smatrati pokušajem uticaja na donošenje opšteg pravnog akta, mada može zaista biti reči o tome da su samo tražene dodatne informacije radi sticanja uvida o zakonskim odredbama. Odgovor zavisi od posledica koje ovaj upit ima na zakonodavnim postupak. Ukoliko bi se moglo očekivati da bi takav upit doveo do odlaganja rasprave o zakonu, čini se da bi mogao postojati osnov za tvrdnju da je ipak reč o lobiranju. Međutim, Zakon o lobiranju ipak ne bi bio primenjen iz drugog razloga. Naime, izvestilac EU parlamenta nije registrovan kao lobista ni u svojoj zemlji porekla, ni na nivou Evropske unije, pa se on uopšte ne bi ni mogao baviti lobističkim aktivnostima u smislu srpskog zakona. Dalje, sve i da jeste registrovan kao lobista, on u ovom slučaju nastupa sa pozicije zvaničnika EU parlamenta i u okviru ovlašćenja stranog javnog funkcionera. Najzad, on se ne bi mogao smatrati ni predstavnikom udruženja koje zastupa interese svojih članica, jer EU ne predstavlja udruženje pravnih i fizičkih lica sa svoje teritorije.

- **Prilikom izrade zakona nije postojala uobičajena procedura, da ministarstvo pripremi akt na koji se prikupljaju mišljenja drugih ministarstava, već su održavani sastanci u Vladi Srbije. Na prvom sastanku bili su prisutni predstavnici izdavača.** Ministarstva su zadužena za izradu nacрта zakona, a ne Vlada, pa je u ovom slučaju možda bilo neke povrede procedure iz Zakona o državnoj upravi. Vlada je ovlašćena da raspravlja o već pripremljenom nacrtu, i to na sastancima resornih odbora, na koje može da poziva druga lica. Ukoliko su predstavnici izdavača učestvovali po pozivu na sastancima koje održavaju Vladini odbori, to se verovatno ne bi smatralo lobiranjem u smislu aktuelnog srpskog zakona. Naime, lobiranjem se ne smatraju „aktivnosti lica koja javno saopštavaju svoje stavove, odnosno dostavljaju predloge i stručna mišljenja organima vlasti radi iniciranja, pripreme, razmatranja, usvajanja i davanja obrazloženja predloženih rešenja zakona, drugih propisa i opštih akata ili učestvuju po pozivu organa vlasti sa ili bez naknade ili u okviru projekata čiji je korisnik organ vlasti, u pripremi, razmatranju ili davanju stručnih mišljenja o predloženim rešenjima zakona, drugih propisa i opštih akata;” Bilo bi, međutim, zanimljivo znati na koji način bi Zakon bio tumačen u slučaju da je davanju poziva na učešće u sastanku prethodilo pismo u kojem neregistrovani lobista zatraži sastanak upravo u vezi sa sadržinom zakona koji se priprema. Čini se da bi u tom slučaju ove aktivnosti trebalo tretirati kao lobističke. U svakom slučaju, utisak je da bi zakon na nejednak način tretirao situacije koje imaju iste posledice u pogledu odnosa lobista i lobiranih lica.
- **Ministar i premijerka su promovisali digitalne udžbenike jednog izdavača, a drugi su zbog toga protestovali, jer se limitira konkurencija.** Iako postupanje javnih funkcionera koje pogoduje interesima jedne firme u odnosu na konkurenciju može biti posledica ranijih kontakata i dogovora sa zainteresovanim firmama, građani Srbije ne bi imali na osnovu Zakona o lobiranju, ništa veće mogućnosti da saznaju za takve kontakte nego što su ih imali i bez tog zakona. Naime, Zakon o lobiranju u Srbiji se odnosi samo na uticaje u vezi sa opštim pravnim aktima (npr. zakonima, podzakonskim aktima), a ne u vezi sa pojedinačnim aktima organa vlasti koji se donose u okviru primene određenog zakona ili postupanjem javnih funkcionera koje ne podrazumeva donošenje bilo kakvog pravnog akta.
- **Rad radne grupe koja je ispitivala moguće zloupotrebe prilikom nabavki prekinut je nakon dolaska novog ministra prosvete.** Isto kao i u prethodnom slučaju, ni ovde ne bi bilo promene da je Zakon o lobiranju bio na snazi, jer se radne grupe osnivaju i ukidaju pojedinačnim aktom ministra, a Zakon o lobiranju uređuje samo uticaj na donošenje opštih pravnih akata.