



FONDACIJA ZA OTVORENO DRUŠTVO, SRBIJA  
OPEN SOCIETY FOUNDATION, SERBIA

# (Ne)transparentnost lobiranja u Srbiji – prvi nalazi primene Zakona

Transparentnost Srbija

Beograd, maj 2020

## Sadržaj

Zakon o lobiranju - uvod .....	3
Istraživanje o primeni Zakona .....	4
Nadležnosti Agencije .....	6
Šta je lobiranje, ko je lobista, a ko lobirano lice .....	6
Dodatne informacije .....	7

## Zakon o lobiranju - uvod

Zakon o lobiranju ("Sl. glasnik RS", br. 87/2018 i 86/2019 - dr. zakon) počeo je da se primenjuje 14. avgusta 2019. godine, osam meseci nakon što je usvojen u Skupštini Srbije, 9. novembra 2018 godine. To je jedan od poslednjih antikoruptivnih propisa koje Srbija nije imala, usvojen 18 godina pošto su počele antikorupcijske normative reforme.

Donošenje zakona je planirano nacionalnim strateškim dokumentima za borbu protiv korupcije iz 2005. i 2018. godine. GRECO (grupa zemalja za borbu protiv korupcije u Savetu Evrope) je u četvrtom krugu evaluacije dao rok do kraja 2016. da Srbija usvoji ovaj zakon kao najvažniju meru za povećanje javnosti rada zakonodavnih tela. Preporuka GRECO 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. Odbor za pravosuđe, državnu upravu i lokalnu samoupravu je amandmane na ovaj zakona 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.

Uređeno lobiranje je sastavni deo suzbijanja političke korupcije. U tom smislu, lobiranje se uređuje iz sličnih razloga kao i finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja, i kontrola imovine i prihoda javnih funkcionera. U svakom od tih slučajeva svrha je da se osvetle mogući uticaji na donošenje odluka u državnim organima. Pored suzbijanja političke korupcije, uređeno lobiranje je od značaja i za proces donošenja odluka uopšte. Oni koji ne mogu da ukažu na razloge zbog kojeg bi neki zakon trebalo doneti ili izmeniti u redovnoj komunikaciji sa organima vlasti ili na organizovanim javnim raspravama, možda će se opredeliti da svoje interese zadovolje preko lobista kao profesionalnih posrednika.

Zakon o lobiranju postavlja kao pravilo da se lobista mora pisanim putem obratiti funkcioneru ili službeniku koji radi na donošenju nekog propisa i da objasni za koga radi i koji je akt u pitanju kako bi kasnije zajednički izvestili Agenciju za borbu protiv korupcije o svim kontaktima. Osnovni problem je kontrola Zakona jer postoje neformalni kontakti i za one koji se odluče da ostvare kontakt zaobilaznim putem, neće biti jednostavno utvrditi da su to i učinili. To su situacije kada kroz neka neformalna druženja, možda čak i van radnog mesta dolazi do pokušaja da se utiče na to da se neki zakon ili odluka donese, izmeni, ukine, a da je to u nečijem interesu i onda postoji opasnost da to postane skriveno. Zato je važno da se obezbedi da svaka odluka i na lokalnom i na centralnom nivou prođe kroz javnu raspravu i da svi dobiju priliku da utiču da se te norme poprave. Ukoliko bi bilo istinskih javnih rasprava u procesu donošenja odluka onda bi neki skriveni interesi mnogo teže mogli proći. Organizovanje javnih rasprava i obaveza donosilaca odluka da ih detaljno obrazlože, značajno bi umanjilo rizike da dođe do korupcije.

## Istraživanje o primeni Zakona

Transparentnost Srbija istraživala je primenu Zakona u prvih pet meseci njegove primene u institucijama za koje se može očekivati da najčešće mogu biti izloženi lobiranju - Vladi Srbije i ministarstvima, Narodnoj skupštini i kod Predsednika Republike. Zahtevom za pristup informacijama od javnog značaja tražili smo dostavljanje kopija evidencije iz člana 30, stav 6. i 7. Zakona o lobiranju. Tim odredbama je predviđeno da je organ vlasti dužan da vodi evidenciju o lobističkim kontaktima za funkcionere koji su izabrani, postavljeni, imenovani, zaposleni ili na drugi način radno angažovani u tom organu. Takođe, svako lobirano lice je „dužno da spreči nastanak štetnih posledica po javni interes koje mogu nastati usled lobiranja“.

Ovo istraživanje je sprovedeno u situaciji kada još nisu bili stvoreni preduslovi za punu primenu Zakona o lobiranju. Naime, prve, po Zakonu obavezne obuke za buduće lobiste, Agencija za borbu protiv korupcije je sprovedla tek 6. i 7. februara 2020<sup>1</sup>, a razlog za to kašnjenje je bio administrativne prirode (izmena propisa o administrativnim taksama). Bez obzira na to, postojala je mogućnost da se državnim organima i institucijama, u vezi sa donošenjem, izmenom ili ukidanjem propisa, obraćaju neposredno zainteresovana lica, bilo neposredno, bilo preko svojih udruženja. U smislu zakona, ova lica imaju svojstvo „neregistrovanih lobista“. Oni, za razliku od profesionalnih posrednika koji vrše lobiranje za drugoga, to čine za sebe i ne moraju ispunjavati uslove propisane za lobiste koji podležu registraciji. Takođe, postojala je mogućnost da se državnim organima i funkcionerima obrate lobisti koji su za tu delatnost registrovani u svojim matičnim državama.

Sva ministarstva, Generalni sekretarijat Vlade, Narodna skupština i Generalni sekretarijat Predsednika dostavili su identičan odgovor: da nije bilo ostvarenih lobističkih kontakata u smislu odredaba Zakona o lobiranju. Uputili smo ukupno 23 zahteva, od čega nismo dobili odgovor samo od Ministarstva finansija, koje i inače godinama ignoriše zahteve za pristup informacijama od javnog značaja koje im upućuje Transparentnost Srbija. Zahtevi su upućeni na sledeće adrese:

1. Predsednik Srbije;
2. Narodna skupština;
3. Generalni sekretarijat Vlade Srbije;
4. Ministarstvo spoljnih poslova;
5. Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture;
6. Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija;
7. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede;
8. Ministarstvo zaštite životne sredine;
9. Ministarstvo državne uprave i lokalne samouprave;
10. Ministarstvo za evropske integracije;
11. Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja;
12. Ministarstvo kulture i informisanja;
13. Ministarstvo bez portfelja zaduženo za demografiju i populacionu politiku;
14. Ministarstvo bez portfelja zaduženo za regionalni razvoj i koordinaciju rada javnih preduzeća;

---

<sup>1</sup><http://www.acas.rs/lobiranje/>

15. Ministarstvo bez portfelja zaduženo za inovacije i tehnološki razvoj;
16. Ministarstvo odbrane;
17. Ministarstvo omladine i sporta;
18. Ministarstvo unutrašnjih poslova;
19. Ministarstvo zdravlja;
20. Ministarstvo finansija;
21. Ministarstvo rudarstva i energetike;
22. Ministarstvo pravde i
23. Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja<sup>2</sup>.

Većina ministarstava i kabineta potpredsednika Vlade bez portfelja odgovorila je na zahtev za pristup informacijama od javnog značaja i u zakonskom roku od 15 dana. Generalni sekretarijat Predsednika Srbije i Generalni sekretarijat Vlade Srbije učinili su to nakon dostavljene urgencije, dok se Ministarstvo finansija nije oglasilo ni nakon što je upućena žalba Povereniku za informacije od javnog značaja. U nekim slučajevima su odgovori bili takvi da bi se mogli tumačiti na različite načine. Tako, na primer, kada je reč o odgovoru Generalnog Sekretarijata Vlade od 7.2.2020, se kaže da organ „ne poseduje evidenciju“, isto kao i Ministarstva bez portfelja zaduženog za demografiju i populacionu politiku. U odgovoru Ministarstva prosvete se navodi da organ „ne poseduje tražene informacije“ To ne isključuje mogućnost da je u praksi bilo lobiranja usmerenog prema funkcionerima u Vladi, ali da, suprotno zakonu, o tome nije vođena evidencija.

Verovatnoća da se baš niko od zainteresovanih subjekata nije obraćao ni jednom ministarstvu, Vladi, Predsedniku ili Skupštini i narodnim poslanicima u vezi sa propisima, tokom gotovo pola godine je izuzetno mala. Naime, ti organi su u tom periodu učestvovali u donošenju ili izradi nekoliko stotina zakona, uredbi, pravilnika i drugih opštih akata koji utiču na interese stotina hiljada privrednih subjekata. Mnogo je izglednije da niko od njih (uključujući i one koji su pripremali, predlagali i usvojili Zakon o lobiranju) nije bio svestan toga da je ustanovljena nova obaveza. Nadamo se da će ih naši upiti podstaći da ustanove takve evidencije. Ova situacija je delimično uzrokovana i slabostima u samom Zakonu, gde nije propisana jasna obaveza i samih funkcionera i drugih lobiranih lica da prijave ovakve kontakte unutar organa. Takođe, mogućnost javne kontrole je minimalna, budući da ne postoji dužnost proaktivnog objavljivanja podataka o radnim sastancima javnih funkcionera.

Zakon uređuje uslove i način obavljanja aktivnosti lobiranja, registar i evidencije u vezi sa lobiranjem i druga značajna pitanja za lobiranje. Za vođenje registra, obuke lobista i izradu podzakonskih akata nadležna je Agencija za borbu protiv korupcije. Do aprila 2020. u registar lobista upisana su svega tri fizička lica. Nije registrovano ni jedno domaće pravno lice, kao ni jedno strano fizičko ili pravno lice. Doneto je nekoliko podzakonskih akata, kao i tri mišljenja o primeni Zakona.

---

<sup>2</sup><https://transparentnost.org.rs/index.php/sr/projekti/186-propisi-za-borbu-protiv-korupcije-i-pracenje-primene>

## Nadležnosti Agencije<sup>3</sup>

Inače, Agencija u smislu Zakona ima sledeće nadležnosti:

- sprovođenje obuka u skladu sa Programom obuke i naknadom za sprovođenje obuke i izdavanje uverenja o završenoj obuci za lobiste;
- vođenje Registra lobista i Registra pravnih lica koja obavljaju lobiranje (upis, promene i brisanje iz Registra), kao i vođenje posebne evidencije o stranim fizičkim i pravnim licima koja obavljaju lobiranje, koji će biti javni i objavljeni na internet stranici Agencije;
- kontrola sadržine i načina vođenja evidencija organa vlasti o lobističkim kontaktima funkcionera koji su izabrani, postavljeni, imenovani, zaposleni ili na drugi način radno angažovani u tom organu;
- izricanje mera u slučaju kršenja obaveza lobiranom licu, odnosno odgovornom licu u organu vlasti, u skladu sa zakonom koji uređuje sprečavanje korupcije, odnosno iniciranje pokretanja disciplinskog postupka;
- provera Izveštaja o radu lobista, odnosno pravnih lica koja vrše lobiranje
- podnošenje zahteva za pokretanje prekršajnog postupka za prekršaje predviđene ovim zakonom.

## Šta je lobiranje, ko je lobista, a ko lobirano lice

Lobiranje je aktivnost kojom se vrši uticaj na organe Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, organe imalaca javnih ovlašćenja, čiji je osnivač organ vlasti, u postupku donošenja zakona, drugih propisa i opštih akata, iz nadležnosti tih organa vlasti, radi ostvarivanja interesa korisnika lobiranja, u skladu sa zakonom.

Lobiranjem se ne smatraju sledeće aktivnosti:

- informacije, stavovi i mišljenja o zakonima i drugim propisima objavljenim u sredstvima javnog informisanja;
- aktivnosti lica koja javno saopštavaju svoje stavove u pripremi, razmatranju ili davanju stručnih mišljenja o predloženim rešenjima zakona i drugih propisa;
- građanske inicijative upućene organima vlasti na predložena rešenja zakona i drugih propisa;
- aktivnosti funkcionera i zaposlenih u organima vlasti, ako se te aktivnosti obavljaju u skladu sa njihovim ovlašćenjima.

Lobiranje može da obavlja fizičko lice koje je upisano u Registar lobista i privredno društvo, odnosno udruženje koje je upisano u Registar pravnih lica. Lobiranje može da obavlja i fizičko lice koje nije upisano u Registar lobista ako je zakonski zastupnik ili je zaposlen kod korisnika lobiranja ili zastupa interese udruženja ili privrednog društva čiji je član korisnik lobiranja (neregistrovani lobista). Lobiranje u Republici Srbiji može da obavlja i strano fizičko i pravno lice koje je registrovano za obavljanje lobiranja u državi čiji je državljanin, odnosno ima sedište, i ako je upisano u posebnu evidenciju o stranim fizičkim, odnosno pravnim licima koja obavljaju lobiranje na teritoriji Republike Srbije.

Izabrano, imenovano, postavljeno, zaposleno ili na drugi način radno angažovano lice u organu vlasti, kao i lice na čiji izbor, imenovanje ili postavljenje organ vlasti daje saglasnost

---

<sup>3</sup>Informacije o zakonskim nadležnostima Agencije za borbu protiv korupcije, kao i o lobistima i lobiranim licima preuzete su sa sajta Agencije <http://www.acas.rs/lobiranje/>

(lobirano lice), ne sme da obavlja lobiranje. Ova zabrana traje i dve godine od dana prestanka funkcije, odnosno prestanka radnog odnosa ili radnog angažovanja.

Obaveze lobiste su:

- da se pridržava načela Integriteta;
- da postupa u skladu sa Kodeksom ponašanja učesnika u lobiranju;
- da u pismenoj formi obavesti Agenciju o promeni podataka;
- da zaključi ugovor o lobiranju sa korisnikom lobiranja, ali se ne može ovim ugovorom obavezati na određeni ishod lobiranja;
- da Agenciji dostavi Izveštaj o radu najkasnije do 31. januara tekuće za prethodnu godinu, odnosno u roku od 15 dana od dana konačnosti rešenja o brisanju iz registra
- da na zahtev Agencije, dostavi tražene podatke.

Korisnik lobiranja je fizičko ili pravno lice u čijem interesu se vrši lobiranje. Lobirano lice je izabrano, imenovano, postavljeno, zaposleno ili na drugi način radno angažovano lice u organu vlasti, kao i lice na čiji izbor, imenovanje ili postavljenje organ vlasti daje saglasnost, a koje učestvuje u postupku pripreme i donošenja zakona i drugih propisa, i ima obavezu da Agenciju obavesti u roku od 15 dana o lobističkom kontaktu.

## Dodatne informacije

O lobiranju, ključnim normama i slabostima postojećeg zakonskog rešenja, kao i situacijama iz prošlosti (pre donošenja Zakona) u kojima je bilo vršeno lobiranje, pročitajte više u ranijim publikacijama Transparentnosti Srbije i koalicije prEUgovor:

[https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti\\_uz\\_vesti/Lobiranje -  
\\_analiza\\_slucajeva.pdf](https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Lobiranje_-_analiza_slucajeva.pdf)

<https://www.transparentnost.org.rs/images/publikacije/05-Studija-o-lobiranju.pdf>