

Lobiranje

dometi predloga prvog zakona i sugestije
za njegovo poboljšanje

Autor:

Nemanja Nenadić

programski direktor organizacije
Transparentnost – Srbija

Centar za primenjene evropske studije

Beograd, novembar 2018.



Projekat finansira
Evropska unija



Lobiranje

dometi predloga prvog zakona i sugestije
za njegovo poboljšanje

Autor:

Nemanja Nenadić

programski direktor organizacije
Transparentnost – Srbija

Centar za primenjene evropske studije

Beograd, novembar 2018.

Lobiranje – dometi predloga prvog zakona i sugestije za njegovo poboljšanje
prEUgovor - predlog praktične politike 05/12

Izdavač

Koalicija prEUgovor
www.preugovor.org

Autor

Nemanja Nenadić

Lektura

Tatjana Hadžić Jovović

Prelom i dizajn

Marko Zakovski

ISBN

978-86-6237-167-6

Izradu ovog predloga praktične politike podržala je Evropska unija svojim programom „Civil Society Facility“ u okviru Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA). Za sadržaj ovog izveštaja isključivo je odgovoran izdavač, a stavovi izneti u njemu ne predstavljaju nužno i stavove Evropske unije.



Sadržaj

O publikaciji	5
UVOD	6
UREĐIVANJE LOBIRANJA U SRBIJI – PROPUŠTENE DECENIJE	7
Neke odlike lobiranja u Srbiji	7
Planovi za uređivanje	7
Stara Antikorupcijska strategija (2005)	7
Aktuelna Antikorupcijska strategija (2013)	8
Pregovori sa EU	9
Preporuke GREKO	9
PRAKSA NETRANSARENTNOG I NEUREĐENOG LOBIRANJA	12
Učestvovanje „zainteresovanih strana“	12
Lobiranje i ocrnjavanje	12
Šta može da uradi predsednica Vlade u vezi sa javnim raspravama?	12
Sastanci u Vladi – kako se zakazuju i ko za njih zna	13
Posledice neuređenog lobiranja – primer Železare	14
POLAZNE OSNOVE ZA UREĐIVANJE LOBIRANJA	15
OPŠTA OCENA PREDLOGA ZAKONA O LOBIRANJU	16
PRIKAZ POJEDINIH ODREDBA PREDLOGA ZAKONA	18
Definicija lobiranja	18
Šta se ne smatra lobiranjem?	20
Ko može da lobira	22
Korisnik lobiranja	22
Lobirano lice	22
Načelo integriteta	23
Uslovi za lobiranje	23
Registrovani lobisti	23
Zabrana za sadašnje i bivše funkcionere	24
Obuka kao uslov za lobiste	25
Upis i brisanje iz registra i njegova javnost	26
Sprovođenje lobiranja	27
Obaveze lobiranog lica	28
Izveštaji o radu	29
Kazne	30
Završne odredbe	30
DODATAK	31
ZAKON O LOBIRANJU (predlog)	31

O publikaciji

Krajem oktobra 2018. očekuje se početak skupštinske rasprave o prvom Predlogu zakona o lobiranju u Srbiji. Reč je o jednom od poslednjih antikoruptivnih propisa koje Srbija nikada nije imala, a koji bi trebalo da bude usvojen 18 godina nakon što su počele antikorupcijske reforme propisa.

Ova analiza predstavlja istorijat pokušaja da se lobiranje uredi, da se pronađe mesto ove teme u strateškom okviru borbe protiv korupcije i evropskih integracija, da se analiziraju odredbe aktuelnog Predloga zakona i daju sugestije za njihove značajne izmene i dopune. Čitalac će u ovom dokumentu pronaći i zanimljive slučajeve kada se tokom nekoliko proteklih godina otvaralo pitanje lobiranja i potrebe da se ono uredi.



Uvod

Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. do 2018. godine (Službeni glasnik RS, broj 57/13) i Akcionim planom za sprovođenje te strategije (Službeni glasnik RS, br. 79/13 i 61/16) kao jedan od ciljeva koji je neophodno ostvariti predviđeno je usvajanje i primenjivanje delotvornog zakonskog okvira, kojim se reguliše lobiranje i učestvovanje javnosti u donošenju propisa. Pored toga, jedna od normativnih aktivnosti predviđena pratećim Akcionim planom jeste i usvajanje zakona kojim se uređuje lobiranje i pristup javnosti svim informacijama o lobiranju u organima javne vlasti.

Predlagači ovog zakona ističu da obaveza Republike Srbije da uredi lobiranje i pristup javnosti svim informacijama o lobiranju u organima javne vlasti proističe i iz međunarodnih ugovora. U tom smislu se navode član 5 Konvencije Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije, koji se odnosi na generalna pitanja prevencije korupcije, te član 8 koji govori o unapređivanju integriteta, poštenja i odgovornosti javnih funkcionera. Tim članom uspostavlja se veza i sa Međunarodnim kodeksom ponašanja za javne funkcionere iz 1996. Navodi se i član 10 iste Konvencije, koji govori o merama za povećanje transparentnosti rada državne uprave, „uključujući u to i njenu organizaciju, funkcionisanje i postupke odlučivanja”.

Dalje, predlagač ukazuje na značaj dokumenata Saveta Evrope, kao što su: Rezolucija Komiteta ministara (97) 24 o „XX vodećih principa za borbu protiv korupcije”, Preporuka Parlamentarne skupštine 1908 (2010) o lobiranju u demokratskom društvu, Rezolucija Parlamentarne skupštine 1744 (2010) 2 o vaninstitucionalnim učesnicima u demokratskom sistemu i prateći Izveštaj 12278, Preporuka Parlamentarne skupštine 2019 (2013) o korupciji kao pretnji vladavini prava i prateći Izveštaj 13228, Izveštaj Venecijanske komisije CDL-DEM(2011) 002 o pravnom okviru za regulisanje lobiranja u državama članicama Saveta Evrope, Izveštaj Venecijanske komisije CDL-AD(2013) 011 o ulozi vaninstitucionalnih učesnika u demokratskom sistemu (lobiranje) i Preporuka (2017) 2 Komiteta ministara Saveta Evrope državama članicama o pravnom regulisanju lobiranja u kontekstu donošenja odluka. Ovim dokumentom se državama članicama preporučuje da uspostave ili dalje ojačaju usklađen i sveobuhvatan okvir za zakonsko regulisanje lobiranja, čime bi se obezbedila transparentnost lobističkih aktivnosti.

Predlagač ukazuje na dva dokumenta EU. Prvi je Rezolucija Evropskog parlamenta od 8. maja 2008. godine o utvrđivanju okvira za aktivnosti zastupnika interesa (lobista) u EU institucijama (CELEX br. 52008IP0197), u kojoj je naglašen značaj registrovanja lobista, jednakog pristupa institucijama, transparentnosti, definicije, kodeksa ponašanja lobista, te sankcija za njegovo kršenje, kao i značaj praćenja rada lobista. Drugi su preporuke i principi Zelene knjige Evropske komisije COM (2006) 194. U odnosu na pomenuti dokument, prema tvrdnjama predlagača, budući srpski Zakon o lobiranju „je usklađen sa sledećim načelima: naglašena transparentnost u procesu lobiranja, definicija lobiranja, princip registracije”. Međutim, ove tvrdnje treba uzeti sa rezervom. Na primer, definicija lobiranja iz ovog dokumenta je daleko šira¹ od one u zakonu, jer obuhvata „svaki uticaj na formulisanje javnih politika i donošenje odluka”. Za razliku od ove definicije, Predlog zakona uređuje samo uticaje na donošenje opštih akata, i to samo one uticaje koji se vrše za korisnika lobiranja i koji su učinjeni u skladu sa zakonom.

Za dalje čitanje na ovu temu preporučujemo studiju o lobiranju u zemljama Evropske unije iz 2015, u kojoj Transparensi Internešnal (Transparency International) daje brojne preporuke o tome šta bi trebalo uključiti u propise i praksu posmatranih zemalja, kao i na nivou cele EU.² Među preporukama koje aktuelni Predlog zakona u Srbiji ne ispunjava, nalazi se, između ostalog, zahtev da javne institucije i poslanici objavljuju informacije o susretima sa lobistima, uključujući u to i podatke o vremenu sastanka, temi, primljenim dokumentima.

1 U smislu ovog dokumenta, pod lobiranjem se podrazumevaju sve aktivnosti preduzete u cilju ostvarivanja uticaja na formulisanje politike i donošenje odluka u institucijama EU.

2 „Lobiranje u Evropi – skriveni uticaj, privilegovani pristup”. <https://www.transparency.org/whatwedo/publication/lobbying_in_europe>

Takođe, značajan deo preporuka odnosi se na promociju učestvovanja građana u postupku odlučivanja kako taj proces ne bi zarobili oni koji imaju najviše novca i/ili najbolje veze. Iako u Srbiji postoje solidna pravila o javnim raspravama (koja se često ne primenjuju), nije uređeno postupanje po građanskim inicijativama, koje nisu u vezi sa već otvorenom javnom raspravom. Značajna pažnja u studiji poklanja se skrivenom uticanju na sadržinu budućih propisa, do čega dolazi već prilikom inicijalnog pisanja zakona, u radnim grupama.



Uređivanje lobiranja u Srbiji – propuštene decenije

Neke odlike lobiranja u Srbiji

U Srbiji je već dugo poznato da uređeno lobiranje može biti dobra prepreka nekim vidovima korupcije. To znanje nije samo teorijsko, niti zasnovano isključivo na iskustvima velikih lobističkih centara, kao što su Vašington, London ili Brisel. I u samoj Srbiji su, u prve dve decenije ovog veka, građani saznali za mnoge slučajeve, u kojima je bilo izrazitih sumnji da su propisi donošeni pod uticajem zainteresovanih strana, pri čemu niko nije polagao račune o toku zakonodavnog postupka. Donosioci odluka u državnim organima bili su ili jesu pod uticajem mnogih, počev od konsultanata iz inostranstva i diplomatskih predstavnika, koji promovisu svoje viđenje pravca reformi kojima Srbija treba da teži, preko partijskih finansijera, koji su dočekali trenutak da naplate prethodnu podršku kroz propise i odluke koji će im biti u interesu, pa sve do snažnih domaćih ili mešovitih interesnih grupa, koje štite privilegovan položaj svojih profesija, dominaciju svojih firmi na srpskim tržištima ili ekskluzivnu mogućnost eksploatacije resursa.

Pristup donosiocima odluka je u nekim slučajevima direktan, ali su katkada neophodni i posrednici. Preciznih istraživanja na tu temu nema, ali je utisak da su se posredovanjem između zainteresovanih strana i donosilaca odluka u Srbiji do sada **manje bavili profesionalni lobisti, a da su tu ulogu najčešće igrali „ljudi od poverenja“** najmoćnijih pojedinaca srpske politike. Ti „ljudi od poverenja“ nekada imaju i zvaničnu funkciju unutar državnih struktura, ili makar unutar vladajuće partije, ali se često nalaze na pozicijama „specijalnih savetnika“, koji formalno nisu deo državnog aparata i koji mogu uporedo da se bave svojim osnovnim profesijama (npr. profesura, konsalting, marketing) bez zakonskih smetnji.

Posebnost problema u Srbiji, kada se analizira fenomen lobiranja, jeste identifikovanje donosilaca odluka. Naime, Republika Srbija je od 1990. formalno demokratska država sa podelom vlasti i vladavinom prava. U stvarnosti, međutim, mnoge **značajne odluke nisu stvarno donete u ministarstvima, Vladi, Narodnoj skupštini** ili skupštinama gradova, već na partijskim predsedništvima, u kabinetu predsednika ili prilikom zaključenja koalicionih dogovora. Stoga, ako bi se stvari posmatrale iz ugla demokratskih procedura, kao lobiste bi trebalo posmatrati partijske čelnike i druge uticajne figure iz tog miljea, koji promovisući tuđe interese nalažu ministrima i poslanicima kako da glasaju. Suštinski, vođe vladajućih partija bile su tokom proteklih decenija stvarni donosioci odluka, a lobisti su osobe koje posreduju između zainteresovanih strana i partijskih čelnika, a ne između zainteresovanih strana i narodnih poslanika.

Planovi za uređivanje

Stara Antikorupcijska strategija (2005)

Nacionalna strategija za borbu protiv korupcije doneta 2005. godine sa neoročenim trajanjem, čije je pisanje počelo još sredinom 2003, kao i prateći Akcioni plan, u kojem su planirane mere za period do 2010. godine, preporučili su donošenje zakona o lobiranju. Preporuka (jedna od 168) bila je smeštena u poglavlje „politički sistem“, a sastojala se u sledećem: „19. Usvajanje zakona o lobiranju i obezbeđivanje njegove transparentnosti”.³ Akcioni plan nije bitno razradio obuhvat ovog zakona jer je predvideo samo sledeće: „osnivanje radne grupe i priprema Predloga zakona o lobiranju” i određivanje „obaveza udruženja lobista”.

3 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna_strategija.pdf>

Izvršilac je trebalo da bude Republički sekretarijat za zakonodavstvo, a zatim Vlada i Narodna skupština tokom usvajanja. Rok za donošenje zakona bila je, tada daleka, 2008. godina. Vlada koja je 2006. donela Akcioni plan videla je mogući problem u „otporu neformalnih lobista na regulisanje područja i ostalih zainteresovanih lica“. Druga aktivnost predviđena Akcionim planom bilo je formiranje profesionalnog udruženja lobista, a zatim i izrada i usvajanje kodeksa etike lobista, što je takođe trebalo uraditi tokom 2008. godine. Ovaj po mnogo čemu kusi Akcioni plan nije predvideo koje procese bi trebalo urediti, niti na koji način bi to trebalo učiniti. Nije dodirnuto ni pitanje obezbeđivanja transparentnosti uticaja lobista na donosioce odluka, već je sve ostavljeno na volju budućem zakonodavcu i samim lobistima, koji bi u okviru svog udruženja postavili etičke standarde.

Ova mera iz Akcionog plana jedna je od mnogih koje uopšte nisu realizovane. U izveštaju Agencije za borbu protiv korupcije o sprovođenju tog planskog dokumenta za 2010. optimistično se navodi „Zakon o lobiranju nije usvojen, ali je radna verzija zakona predstavljena javnosti i njegovo usvajanje se očekuje u prvoj polovini 2011. godine“.⁴

Aktuelna Antikorpcijska strategija (2013)

I nova strategija je pisana izuzetno dugo. Taj proces je počeo u leto 2011, ali je okončan tek 2013. godine, nakon krupnih promena u vladajućim strukturama. Nova petogodišnja Antikorpcijska strategija, doneta na krilima do tada nezabeležene prioritizacije borbe protiv korupcije na političkom nivou, sadrži brojna dobra rešenja, koja su, međutim, nedovoljno razvijena ili razvodnjena u potom usvojenom Akcionom planu. U toj Strategiji se lobiranje tretira zajedno sa učestvovanjem javnosti i organizacija civilnog društva u povećanju transparentnosti rada i odgovornosti političara.

Zaključak analize stanja iz te Strategije, koji je pisan 2011/2012, jednako važi i danas: „Proces usvajanja propisa u Republici Srbiji, na svim nivoima, odlikuje nedovoljno učešće javnosti, zbog čega mnogi propisi postaju ‘instrument’ korupcije i zloupotreba, umesto da budu sredstvo njihovog iskorenjivanja. Razlog za to je, između ostalog, odsustvo zakonske garancije da će u svim slučajevima usvajanju propisa prethoditi javne rasprave i da će njihovi predlozi biti razmotreni. U Republici Srbiji nije regulisan ni proces lobiranja, kao mehanizma za uticaj zainteresovanih pojedinaca i grupa na usvajanje propisa i donošenje odluka.“⁵

Akcioni plan iz 2013. godine⁶ predvideo je sledeću meru: „3.1.3.2 Usvojiti zakon kojim se reguliše lobiranje i pristup javnosti svim informacijama o lobiranju u organima javne vlasti“. Bilo je predviđeno nekoliko aktivnosti, to jest koraka u realizaciji. Za izradu nacрта bilo je predviđeno 12 meseci (do septembra 2014). Vlada je trebalo da do 6. decembra 2014. godine predlog dostavi Skupštini, dok je rok za usvajanje Zakona istekao 6. maja 2015. godine.

Na realizovanju ove mere nije se mnogo radilo. Ministarstvo spoljne i unutrašnje trgovine i telekomunikacija formiralo je 28. marta 2013. godine Radnu grupu „za izradu zakona o zaštiti javnog interesa od nedopuštene trgovine uticajem, u cilju uređenja i kontrole lobističke aktivnosti i zaštite društvenog integriteta u toj oblasti“. U Radnoj grupi su bili predstavnici ovog Ministarstva, Generalnog sekretarijata Vlade, Pravnog fakulteta u Beogradu, Društva lobista Srbije, Ministarstva pravde i državne uprave i Agencije za borbu protiv korupcije. Rešenjem je kao rok za izradu Radne verzije zakona određen 31. maj 2013. godine. Sudeći po podacima koji su bili dostupni do kraja 2014, održano je ukupno četiri sastanka Radne grupe, ali koncept zakona još nije bio usaglašen.⁷ Stanje se neznatno promenilo u naredne tri godine. Tokom 2015. organizacija Transparentnost –

4 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2011/03/Aneks_1_-_Izvestaj_o_sprovođenju_Strategije_i_Akcionog_plana-Spojen_sa_naslovnom.pdf>

5 <http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2010/06/Nacionalna_strategija_za_borbu_protiv_korupcije.pdf>

6 <>

7 <<http://transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/29012015/Izvestaj%20o%20sprovođenju%20Nacionalne%20strategije%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%202013%202018%20i%20Akcionog%20plana,%20oblasti%20politicke%20aktivnosti,%20javne%20finansije%20i%20mediji,%20Transparentnost%20Srbija,%20januar%202015.pdf>>



Srbija je, po zahtevu za pristup informacijama, pribavila „drugu Radnu verziju“ zakona o lobističkoj aktivnosti (Zakon o zaštiti javnog interesa od nedopuštene trgovine uticajem). Ministarstvo je u odgovoru napomenulo da je tekst druge Radne verzije zakona „radnog karaktera, da predložena rešenja ne predstavljaju finalne stavove ni Radne grupe ni Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacija i da u trenutnom obliku nije namenjen za proces javnih konsultacija, niti je bio predmet javne rasprave“. U izveštaju za 2017. godinu koji je Agencija za borbu protiv korupcije pripremila o sprovođenju Strategije konstatuje se sledeće: „Sa usvajanjem Zakona o lobiranju se značajno kasni. Nije ostvaren nikakav pomak u ovoj oblasti u odnosu na 2016. godinu, a nema ni naznaka kada bi proces izrade nacrtu ovog zakona trebalo da počne.“⁸

Pregovori sa EU

Čim se stvorila prilika da Srbija otvori pregovore sa EU, a u okviru njih i pregovaračko Poglavlje 23 koje se odnosi na borbu protiv korupcije, nacionalni antikorupcijski dokumenti pali su u drugi plan. Svi delovi Nacionalnog akcionog plana u vezi sa kojima su stručnjaci iz Evropske komisije dali preporuke premešteni su u novi Akcioni plan za Poglavlje 23. Taj plan je završen 2015, a zvanično usvojen aprila 2016. Promene u odnosu na originalne planove odnose se prevashodno na pomeranje rokova i postavljanje manje konkretnih indikatora uspešnosti.⁹

U opisu početnog stanja za ovaj važan dokument navodi se, između ostalog: „U domenu antikoruptivnog zakonodavstva, Republika Srbija još nije usvojila zakon koji bi regulisao lobističku delatnost iako je usvajanje ovog zakona okarakterisano kao ključno u borbi protiv ekonomskog i političkog podmićivanja“. Međutim, kako su evropski stručnjaci propustili da daju preporuku u vezi sa lobiranjem i srodnim temama, usvajanje ovog zakona nije navedeno među obavezama od čijeg će ispunjenja zavisiti prijem Srbije u Evropsku uniju. Imajući u vidu da je „evropska agenda“ predstavljala nešto snažniji podstrek za angažovanje državnih organa u Srbiji nego što su to bili nacionalni strateški dokumenti, makar u periodu neposredno nakon početka pregovora, okolnost da se Zakon o lobiranju nije našao među evropskim prioritetima zasigurno je uticala na to da se proces pripreme dodatno uspori.

Još jedan razlog za čuđenje zbog toga što Zakona o lobiranju nije uvršten među evropske prioritete, ili možda baš i razlog što se ovaj zakon nije našao na tom spisku, jesu preporuke tela Saveta Evrope GREKO (Grupa zemalja za borbu protiv korupcije), do čijeg mišljenja drži i Evropska unija. Naime, u doba kada su počeli pregovori sa EU, Srbija je već imala na raspolaganju preporuke iz četvrtog kruga evaluacije GREKO, koje se odnose na lobiranje i javne rasprave, pa je bilo logično očekivati da će one biti ispunjene u zadatom roku, do kraja 2016. i da ih nije potrebno unositi i u evropsku agendu.

Preporuke GREKO

„Sprečavanje korupcije u odnosu na narodne poslanike, sudije i tužioce“ bila je tema Četvrtog kruga evaluacije GREKO (Grupa Saveta Evrope za borbu protiv korupcije). Evaluacioni tim GREKO prikupljao je od 24. do 28. novembra 2014. podatke u Srbiji. U izveštaju koji je ovo telo usvojilo 19. juna 2015. godine konstatuje se, između ostalog, sledeće:

„U junu 2013. godina Narodna skupština je usvojila Rezoluciju u kojoj se navodi da jedan od ciljeva zakonodavne politike treba da bude obezbeđivanje kompletne transparentnosti i otvorenosti tokom zakonodavnog procesa, ali do danas nije preduzeta nikakva konkretna aktivnost.“ Grupa Saveta Evrope za borbu protiv korupcije je bila zabrinuta u vezi sa informacijama o tome da je poslednjih godina velika većina predlog zakona procesuirana tokom hitnog postupka. Ovo ponekad ostavlja samo nekoliko dana za izradu amandmana.

8 <<http://www.acas.rs/wp-content/uploads/2018/03/Izvestaj-o-sprovođenju-nacionalne-strategije-za-2017.pdf>>

9 <<https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023.pdf>>

„Kazano uopštenije, potrebno je obezbediti da u svakom slučaju 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 i pre njihovog stavljanja na glasanje.“

...

Neki od sagovornika GREKO ukazali su na probleme sa javnim raspravama: „(...) javne rasprave o predlozima zakona obavezne su samo u slučaju vladinih predloga zakona. Bilo je predloženo da se relevantna pravila prošire na predloge zakona koje su dali pojedini narodni poslanici ili grupa građana, ili da se preduzmu mere za povećanje transparentnosti takvih zakonodavnih inicijativa, kao što su obavezna javna saslušanja u određenim slučajevima, koja trenutno organizuju samo odbori i koja su ostavljena su njihova diskreciona prava. Sagovornici GREKO takođe su ukazali da kriterijumi za obavezne javne rasprave utvrđene Poslovníkom nisu jasni i da se čak i u slučaju očigledno značajnih zakonskih promena pravila o javnoj raspravi u praksi često ignorišu (npr. da se takva rasprava uopšte ne vodi ili da se informacije o ishodu ne objavljuju). **Grupa Saveta Evrope za borbu protiv korupcije preporučuje 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 objavljuvani 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.“

Kada je reč o lobiranju, GREKO, između ostalog, kaže: „Iako član 37 Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije sadrži opšti zahtev, prema kom je funkcioner dužan da o nedozvoljenom uticaju, kome je izložen u vršenju javne funkcije, odmah obavesti ABPK, ne postoje specifična ograničenja ili propisi koji se odnose na transparentnost kontakata narodnog poslanika sa trećim stranama, koje bi mogle pokušati da utiču na njegovu odluku.“ (...) Radna verzija predloga „Zakona o lobiranju/Zakona o zaštiti javnog interesa od nedopuštene trgovine uticajem“ pripremljena je na osnovu predloga koji je izradilo Društvo lobista, a koji, između ostalog, obuhvata postojanje obaveznog i javnog registra lobista, kao i velikog broja mehanizama za poboljšanje transparentnosti i obezbeđivanje toga da lobiranje ispuni visoke profesionalne i etičke standarde. Iako je jasno da ova inicijativa treba biti pozdravljena, GET misli da je opseg predloga zakona prilično ograničen time što važi samo za profesionalno lobiranje i eksplicitno isključuje „direktnu uključenost građana, zainteresovanih pravnih subjekata, stejkholdera, opšte javnosti i profesionalnih zajednica u regulatornim procesima i javnom odlučivanju“. Tokom razgovora, GET je bio informisan da u Srbiji preovlađuje uticaj na narodne poslanike koje neformalno vrše treće strane, koje nisu profesionalni lobisti, te izričito smatra da je u takvom kontekstu posebno značajno donošenje širokog spektra mera radi poboljšanja transparentnosti i ograničenja rizika od nepodesnog uticaja zainteresovanih trećih strana. (...) U odnosu na prethodne stavove, **GREKO preporučuje uvođenje pravila za narodne poslanike o načinima njihove interakcije sa lobistima i ostalim trećim stranama koje pokušavaju da utiču na parlamentarni proces, kao i da te interakcije budu transparentnije.**

Značaj GREKO preporuka za regulisanje lobiranja ograničen je samom prirodom zadatka koje su evaluatori imali u okviru četvrtog kruga. Fokusiranost na rad parlamenta, onemogućila je da se sagledaju brojni problemi, koji se odnose na ranije faze zakonodavnog postupka. Ipak, oni su našli mesta da pomenu i neke od problema koji se tiču uticaja na izvršnu vlast. Veoma je značajno što je GREKO ukazao na to da lobiranje treba razumeti šire, a ne samo kao aktivnosti profesionalnih posrednika između zainteresovanih strana i vlasti. Imajući u vidu da ni sada nisu obuhvaćeni svi pokušaji uticaja na donosiocima odluka, moglo bi se očekivati da i aktuelni Predlog zakona dobije kritike, i to iz istog razloga kao što ju je dobila i Radna verzija, koju je GREKO razmatrao pre nekoliko godina.



Reakcije na ove preporuke GREKO bile su isprva medijske. Tako se već početkom 2015. moglo čuti da je „Nacrt zakona (je) spreman i upravo se šalje u GREKO koja će oceniti da li je usklađen sa evropskim standardima”.¹⁰ S druge strane, ni preporuke ove organizacije, ni zadati rokovi nisu mnogo uticali na to da se stvari pomere sa mrtve tačke. Rad na Zakonu o lobiranju je konačno otpočet na proleće 2018. zbog iznenađujuće velikog negativnog publiciteta, koji je dobilo saopštenje GREKO o tome da Srbija nije ispunila nijednu od preporuka iz četvrtog kruga evaluacije i da je zbog toga „pokrenut postupak”.¹¹ Da je negativni publicitet glavni razlog akcije, može se zaključiti iz činjenice da ništa nije bilo preduzeto da se preporuka GREKO ispuni do isteka roka koji je za to bio predviđen (kraj 2016), da ništa nije urađeno ni do godišnje skupštine ovog tela, koja je u oktobru 2017. (kada je i „otvoren postupak” protiv Srbije), a da su se stvari pomerile sa mrtve tačke tek nakon saopštenja GREKO. U maju 2018. Vlada je čak formirala telo zaduženo za koordinaciju ispunjavanja GREKO preporuka.¹² Nema medijskih objava o potonjim sednicama ovog tela i rezultatima njihovog rada. Inače, 31. oktobra 2018. ističe naknadni rok za izveštavanje GREKO o učinjenom.

10 <<http://www.rts.rs/page/stories/sr/story/125/Dru%C5%A1tvo/1809162/Uskoro++Zakon+o+lobiranju!.html>>

11 Ako je suditi po vestima, zvaničnici Srbije bili su iznenađeni ovom objavom (jer je, navodno, postojao dogovor da se ne objavljuje zato što je dat dodatni rok za ispunjenje). U nameri da umanje razmere problema izneli su i neke tvrdnje koje će se zbog svoje „postistinitosti” dugo pominjati, poput sledeće konstrukcije: „Srbija ubrzano radi na ispunjavanju preporuka tela Saveta Evrope za borbu protiv korupcije – GREKO, od kojih su gotovo sve u većem delu već ispunjene, što je i navedeno u izveštaju tog tela (<<https://www.coe.int/en/web/greco/-/serbia-has-not-implemented-any-of-the-recommendations-on-preventing-corruption-among-parliamentarians-judges-and-prosecutors-says-council-of-europe-mo>>).” <<https://www.mpravde.gov.rs/vest/18494/ubran-rad-na-ispunjavanju-svih-preporuka-greka.php>>

12 <<https://www.mpravde.gov.rs/vest/19225/odrzan-prvi-sastanak-koordinacionog-tela-za-ispunjavanje-greko-preporuka-.php>>

Praksa netransparentnog i neuređenog lobiranja

U ovom poglavlju predstavljeni su iseći iz analiza i objava sa sajta organizacije Transparentnost, koji su u vezi sa praksom i problemima lobiranja u Srbiji.

Učestvovanje „zainteresovanih strana“

Kao jedan vid pojave da javnost ne učestvuje u odlučivanju, koja prilično zabrinjava, može se navesti naizgled pozitivna praksa neposrednog dogovaranja zainteresovanih strana – kao što je bilo (delimično) u slučaju pripreme Zakona o radu ili prilikom nedavnih pregovora stručnih timova Ministarstva pravde i Advokatske komore oko izmene „notarskih“ propisa. Iako je nesumnjivo dobro da se organi vlasti konsultuju sa stranama koje su neposredno zainteresovane za sadržaj određenih propisa, to nikako ne znači da ti propisi ne utiču i na druge građane i pravna lica, koja su lišena mogućnosti da utiču na zakonodavni proces.¹³

Lobiranje i ocrnjavanje¹⁴

Premijer Vučić je „suptilno“ upozorio na lobiste „u srodstvu sa članom Vlade“, koji su navodno pokušali da iznude novac od Vlade i koji navodno stoje iza pisma američkih kongresmena¹⁵, u kojem se iznose optužbe da njegov brat i prijatelji Nikola Petrović i Zoran Korać imaju odlučujući uticaj prilikom odlučivanja u oblastima energetike, komunikacija, infrastrukture i svim većim poslovima u Srbiji.

Zanimljivo je inače da je ovo pismo uglavnom bilo potpuno nepoznato građanima Srbije u doba te Vučićeve izjave, jer gotovo niko od medija nije o tome izveštavao. Šta god da je istina u vezi sa tim pismom i njegovim sastavljačima, tu postoje makar dve stvari koje nisu pomenute:

Ako neka zemlja želi da se bori protiv korupcije, prvo treba da, kad god je to moguće, otkloni motive da do nje dođe. Na primer, ako je u najavi donošenje propisa koji će proizvođačima „ekološke“ električne energije omogućiti da je prodaju po garantovanim cenama, višim od cene za klasičan kilovat, pri čemu je količina kilovata koji će biti otkupljeni ograničena, onda je svakome jasno da u takvom poslu postoji snažan motiv za korupciju. Kad se već ulazi u takve aranžmane, bilo da se to čini zbog preuzete obaveze proizvodnje struje iz čistih izvora, bilo zbog staranja za životnu sredinu, onda potencijalno nezakonito nadmetanje za dobijanje posla treba zameniti legalnim (ko zatraži najmanje podsticaje, dobija posao).

A kad već pričamo o ekologiji i energiji, da podsetimo da Srbija, s jedne strane, subvencionise proizvodnju iz čistih izvora, a sa druge strane otežava postizanje kvota za količinu takve energije, tako što finansira izgradnju novih termoelektrana (npr. aktuelni aranžman sa Kinom za „Kostolac“)!

Šta može da uradi predsednica Vlade u vezi sa javnim raspravama?¹⁶

Na jednom od skupova sa privrednicima predsednica Vlade je poručila „da će sve predloge zakona staviti na javnu raspravu, pozvavši privredu i društvo da rade zajedno sa Vladom kako zakoni ne bi bili prenormirani“. Prema njenim rečima, besmisleno je da se usvoje predlozi zakona ako njihov rezultat neće biti poboljšanje

13 <www.transparentnost.org.rs%2Fimages%2Fdokumenti_uz_vesti%2Fjavne_rasprave_praksa_februar_2015.doc&usg=AOvVaw2C9rpM52ZqmmwsR9k1kAyo>

14 Transparentnost – Srbija. „Pod lupom“, objava od srede, 23. septembra 2015. <<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7880-lobiranje-i-ocrnjavanje>>

15 <<http://goo.gl/cZi9gy>>

16 <<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9493-sta-moze-da-uradi-predsednica-vlade-u-vezi-sa-javnim-raspravama>>



okvira, zbog čega je neophodna široka javna rasprava. Ona je ocenila da su podaci o tome da uključenje privrede u izradu predloga zakona u silaznom trendu zabrinjava, dodavši da će i zbog toga insistirati na javnim raspravama. Premijerka je rekla da su naši zakoni u principu prenormirani, zbog čega su, kada prođu skupštinsku proceduru i stupe na snagu, neophodne njihove izmene i dopune, jer nisu dovoljno primenljivi u praksi.

Dijalog između Vlade i privrede jedini je način da zemlja brzo napreduje, naglasila je premijerka Brnabić, i izrazila očekivanje da će ova Vlada biti još otvorenija od prethodne i da će slušati šta kažu privreda i organizacije civilnog društva o tome koji su problemi kako bi ih efikasnije i brže rešavali.

Ova izjava ohrabruje, pogotovo kada se u obzir uzme da pitanju javnih rasprava u pripremi zakona nije bila posvećena pažnja u ovogodišnjem premijerskom ekspozeu (kao ni u onom iz 2016), a da obećanja u vezi sa tim, koja su građani mogli da čuju u ekspozeu iz 2014, nisu ispunjena. Postoji nekoliko jednostavnih načina da premijerka ispuni svoje obećanje. Prvi je da, kada zakazuje dnevni red sednica Vlade, u taj dnevni red ne uvrsti odlučivanje ni o jednom nacrtu zakona, koji nije prošao javnu raspravu. Drugi način je da od Kancelarije za informacione tehnologije i elektronsku upravu zatraži podatke o tome tokom pripreme kojih zakona i strategija je u proteklom periodu bila organizovana javna rasprava u skladu sa odredbama Poslovnika Vlade, što uključuje i objavljivanje svih dokumenata na portalu e-Uprava, kao i listu zakona koji su predloženi Skupštini na usvajanje bez javne rasprave. Treća stvar koju bi mogla da uradi jeste da zatraži od odbora Vlade informacije o svim slučajevima kada je zaključeno da javna rasprava tokom pripreme nekog zakona nije obavezna i da preispita iznete razloge. Četvrta stvar je sistemске prirode – da na dnevni red Vlade uvrsti akte čije bi usvajanje moglo da poboljša pravni okvir za javne rasprave, a pre svega izmene Zakona o državnoj upravi i izmene Poslovnika Vlade, ali i da se založi za to da se u skladu sa pravilima iz tih akata održi i javna rasprava tokom priprema izmena Ustava (za šta trenutno ne postoje propisana pravila).

Pored toga, postoji još mnogo mera koje su u nadležnosti Vlade, a mogu pomoći kvalitetnijoj pripremi propisa i većem i transparentnom učestvovanju privrede i javnosti. Organizacija Transparentnost – Srbija se već godinama zalaže za brojne mere takve vrste, a među njima su i donošenje Zakona o lobiranju, uređivanje vršenja poslova savetnika u organima izvršne vlasti, objavljivanje obrazloženja predloga uredbi, zaključaka Vlade i informacija o pitanjima o kojima se raspravlja na sednicama Vlade, a ne samo usvojenih odluka.

Sastanci u Vladi – kako se zakazuju i ko za njih zna¹⁷

Želeći da demantuje tvrdnje iz jednog novinarskog teksta o sadržaju razgovora koji je vodila, premijerka je iznela nekoliko zanimljivih informacija, koje su bile prethodno nepoznate javnosti. Tako smo saznali da je sastanak o kome je u tekstu reč „održan u sredu, 7. februara u 13 časova u sali za sastanke u zgradi Vlade Srbije u Beogradu u Nemanjinoj 11, u kojoj predsednica Vlade redovno održava službene sastanke, a svi učesnici su, prema protokolu koji nalaže ulazak u svaku zgradu vlade bilo gde na svetu, morali da se prijave na prijavnici i ostave svoje podatke“. Takođe, „molbu za održavanje sastanka uputio je investitor KKR grupe, posredstvom Kancelarije premijerke, a sastanak je prihvaćen zvanično i kao takav bio je upisan u premijerkin dnevni kalendar aktivnosti, kome značajan broj ljudi ima pristup“. U saopštenju kabineta „se podseća da je KKR značajan investitor, koji zapošljava oko 2000 ljudi u Srbiji, i da je tema sastanka bila investicija kompanije i njena zainteresovanost za to da proširi svoje poslovanje u Srbiji. Kompaniju KKR su predstavljale četiri osobe“.

Šta se takođe može videti iz ovog saopštenja? Prvo, da građani u stvari ne znaju sa kime se premijerka (kao i ministri, predsednik i mnogi drugi funkcioneri) sve sastaje i iz kog razloga. O svojim susretima funkcioneri izdaju saopštenja, ali ne postoji obaveza da to čine u svakom slučaju. Za ovaj susret se ne bi znalo da nije bilo novinskog teksta, na koji je predsednica Vlade reagovala.

17 <<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/9814-sastanci-u-vladi-kako-se-zakazuju-i-ko-za-njih-zna>>

Drugo, možda postoje neki kriterijumi za to sa kime će se državni funkcioneri sastati, ali oni nisu objavljeni, a verovatno ni formulisani u nekom dokumentu. Naime, iz ovog saopštenja se može zaključiti da će se vrh izvršne vlasti u Srbiji odazvati na molbu da se održi sastanak, koju uputi investitor koji zapošljava 2000 ljudi, ali ne i da li bi na isti način izašli u susret nekom poslodavcu koji zapošljava 1500, 700 ili samo 200. Treće, uz dužno poštovanje prema željama investitora i dobroj volji premijerke da održi sastanak, nameće se pitanje zbog čega bi se investitor, pogotovo onaj koji već posluje u Srbiji pa mu nadležnosti pojedinih organa nisu nepoznate, sastajao sa premijerkom, umesto da svoje namere jednostavno realizuje obraćajući se posebnim institucijama zaduženim za pružanje pomoći investitorima i poštujući procedure, za koje često čujemo da su dovele do velikog napretka na „duing biznis“ listi.

Posledice neuređenog lobiranja – primer Železare¹⁸

U optužbi za „sabotažu“ protiv kompanije Esmark, ova kompanija, između ostalog, navodi da je Peter Karamaš „lobirao kod članova Radne grupe za privatizaciju da glasaju protiv „Esmarkove ponude“.

Ova optužba otvara dva važna pitanja – zašto Srbija nema Zakon o lobiranju iako su dve antikorupcijske strategije predviđale njegovo usvajanje i zašto se državni organi i tužilaštvo ne oglašavaju iako izjava vlasnika kompanije Esmark ukazuje na moguće izvršenje ili pokušaj izvršenja krivičnog dela.

Kao što smo već ranije ukazali (<<http://goo.gl/TrJo9r>>), ako su tačni navodi sa vladine konferencije za štampu, ponuda kompanije Esmark uopšte nije ni trebalo da bude prihvaćena, zato što je bila ispod uslova koji su traženi u tenderskoj dokumentaciji (Nacrt ugovora o privatizaciji je predviđao obavezu očuvanja minimalnog obrtnog kapitala od 100 miliona dolara, a kompanija Esmark je navodno nudila da garantovani iznos bude manji.). Da je Vlada ipak odlučila da ponudu prihvati (zato što je bila jedina koja je prethodno ocenjena kao „prihvatljiva“), druge zainteresovane firme bi imale puno pravo da traže naknadu štete, jer bi (makar hipotetički) i one možda dale ponudu da su im unapred bili poznati takvi uslovi. Kompanija Esmark sada tvrdi da im je posao upropašten zakulisnim radnjama.

Glavni problem je ipak to što optužbe koje kompanija Esmark upućuje Karamašu građani Srbije ne mogu da provere. Ukoliko je neko „lobirao“ kod članova vladine komisije da ponuda bude prihvaćena ili odbijena, to bi trebalo da bude javno dostupan podatak. Zakon o lobiranju, koji nije donet ni 2008, kako je bilo predviđeno Antikorupcijskom strategijom iz 2005, ni 2014, kako je predviđeno aktuelnim strateškim aktom, trebalo bi da uredi, između ostalog, i obavezu državnih organa i službenika da obelodane ko je pokušao da utiče na odlučivanje, u slučaju da to čini zakonitim sredstvima. Ukoliko je reč o nezakonitom pokušaju da se utiče na odlučivanje, i sada postoji dužnost prijavljivanja krivičnih dela za koje se gonjenje preduzima po službenoj dužnosti, ali je broj podnetih prijava sigurno daleko manji nego broj slučajeva u kojima do takvog uticanja dolazi.

18 <<http://transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/7410-posledice-neuredenog-lobiranja-primer-zelezare>>



Polazne osnove za uređivanje lobiranja

Organizacija Transparentnost – Srbija, od svog osnivanja 2002, a na osnovu međunarodnih iskustava, ukazuje na potrebu da Republika Srbija uredi lobiranje, kao i da bi to trebalo da bude sastavni deo aktivnosti na sprečavanju i rešavanju pitanja političke korupcije. U tom smislu, lobiranje čini deo celine u kojoj se, pored njega, nalaze i uređivanje finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, kao i kontrola imovine i prihoda javnih funkcionera. Uređivanjem finansiranja izbornih kampanja pokušava se osvetljavanje mogućih uticaja finansijera zainteresovanih za sadržaj odluka, budući da o tome šta će biti politika Skupštine i Vlade neretko odlučuju vrhovi stranaka na vlasti. I kontrola imovine funkcionera služi istoj svrsi – da se pronađe eventualni trag naplate nedozvoljenog uticaja na odlučivanje. Uređeno lobiranje u tom kontekstu treba da smanji mogućnost da dođe do nedozvoljenog uticaja na donosiocima odluka u javnom sektoru.

Pored suzbijanja političke korupcije, uređeno lobiranje ima svoje mesto i u odlučivanju uopšte. U okviru zakonodavnog postupka, kao i procesa koji prethodi donošenju nekih pojedinačnih odluka, postoje situacije kada se o tome vrše konsultacije sa raznim zainteresovanim stranama i između državnih organa. Ove konsultacije mogu predstavljati zakonsku obavezu ili stvar dobre volje, mogu ih inicirati državni organi ili privatni sektor i mogu biti uređene ili se odvijati bez pravila. Tipičan primer uređenih konsultacija jesu javne rasprave o nacrtima zakona, koje otvaraju ministarstva, pozivajući sve zainteresovane da daju komentare i predloge.

Imajući to u vidu, organizacija Transparentnost – Srbija je, još u okviru Studije o unapređenju zakonodavnog postupka u Republici Srbiji u čijoj izradi je učestvovala, kao i u brojnim drugim prilikama, ukazivala na potrebu da se, uporedo sa poboljšanjem propisa o javnim raspravama tokom priprema propisa, uredi i lobiranje. Ukazivali smo i na pojedina dobra rešenja iz uporedne prakse, gde su uređeni razni aspekti uticaja na pripremu akata, bilo da ih vrše direktno zainteresovane strane, bilo profesionalni posrednici, bilo organizacije koje se zalažu za pitanja od javnog interesa. Ovi apeli su bili delimično uspešni i nešto od toga našlo se u strateškim aktima Republike Srbije.

Zakon bi trebalo da pođe od rešavanja sledeća dva prioritetna problema:

1. Građani Srbije, organizacije i privredni subjekti **nemaju dovoljno informacija o tome ko utiče na odlučivanje**, na koji način to čini i da li u tome uspeva, usled čega se otvara mogućnost da partikularni interesi budu neprimetno ugrađeni u propise.
2. Građani Srbije, organizacije i privredni subjekti **nemaju na raspolaganju dovoljno delotvorna sredstva da utiču na organe vlasti tokom odlučivanja**, usled čega se dešava to da javni interes ne bude ugrađen u propise.

Na osnovu ovih polazišta, zalažemo se za **širi obuhvat uređivanja lobiranja**, tako što bi u jednom ili u više akata bili definisani dopušteni kanali i sredstva uticaja na odlučivanje organa vlasti. Drugim rečima, trebalo bi urediti **prava i obaveza, kako državnih organa i funkcionera, tako i onih koji na njih žele da utiču**, bez obzira na to da li je reč o uticaju koji neko ostvaruje zarad sopstvenih interesa, zarad opšteg dobra ili, kao profesionalni posrednik, zarad interesa klijenta.

Opšta ocena Predloga zakona o lobiranju

Predlog zakona koji je upućen narodnim poslanicima neće rešiti neke od ključnih problema. Ipak, generalno je dobro da se uopšte donosi ovaj zakon i da se na taj način konačno upotpunjuje antikorupcijsko zakonodavstvo u Srbiji.

U njemu ima i pojedinih dobrih pravila. Međutim, dometi korisnih rešenja su veoma ograničeni. Iako je o Nacrtu zakona bila organizovana živa javna rasprava, u obrazloženju zakona nema reči o razmatranju neusvojenih predloga. Ministarstvo pravde nije objavilo poseban izveštaj sa javne rasprave iako je bilo u obavezi da to učini na osnovu Poslovnika Vlade. Pravila nisu poštovana ni tokom izrade zakona. Nacrt zakona je bio objavljen na sajtu Ministarstva pravde, ali ne i na portalu e-Uprava. Prema Poslovniku Vlade, organi državne uprave bi morali da objavljuju dokumenta na državnom portalu e-Uprave, zajedno sa drugim pratećim dokumentima – zaključak o sprovođenju javne rasprave, spisak članova radne grupe koja je izradila nacrt zakona, analize efekata propisa itd.

Treba napomenuti da je Ministarstvo pravde prihvatilo sugestiju organizacije TS i da je, i nakon javne debate održane 17. aprila 2018, produžilo javnu raspravu. Ministarstvo je okupilo neke od zainteresovanih subjekata, koji su davali primedbe i predloge, pa je pripremljen i novi Nacrt ovog zakona. O njemu nije otvarana nova javna rasprava, već su neke od dobijenih sugestija unete u konačan predlog. Ovi primeri participativnosti procesa ipak ne mogu da zamene poštovanje osnovnih obaveza iz Poslovnika Vlade i drugih dokumenata koji uređuju javne rasprave, a pre svega dužnost da se nakon okončanja procesa objavi izveštaj i da se argumentovano odgovori na sve prispele predloge učesnika u raspravi.

Među nerešenim problemima, nalaze se i sledeći:

1. zakon ne dotiče pokušaje uticanja na donošenje pojedinačnih odluka, već isključivo na donošenje opštih pravnih akata; iako većina zakonodavaca u svetu postupa na sličan način, nema sumnje da bi bilo jednako važno urediti i ova pitanja;
2. zakonom je propisana obaveza podnošenja izveštaja Agenciji za borbu protiv korupcije o izvršenom lobiranju, ali ne i javnost tih podataka; ne postoji dužnost izveštavanja u vezi sa nezvaničnim lobiranjem – pokušajima uticanja do kojih dolazi pre upućivanja zvaničnog dopisa o lobiranju;
3. ovaj (niti bilo koji drugi zakon) ne bavi se rešavanjem ozbiljnog problema – državni organi ostaju nemi na obrazložene inicijative građana, udruženja i privrednih subjekata da se donese ili promeni neki propis ili da arbitrarno biraju koje će od tih inicijativa uzeti u obzir.

U odnosu na prvi Nacrt, Predlog zakona je popravljen tako što je rešeno pitanje lobiranja koje je usmereno, pored javnih funkcionera i javnih službenika, i na neke od savetnika funkcionera, jer su oni obuhvaćeni pojmom „radno angažovanih lica“ u organima vlasti. Ipak, nelogično je da će i dalje van obuhvata zakona biti lobiranje koje je usmereno na pojedine članove radnih grupa koje pišu zakone, a koji nisu radno angažovani u organima vlasti, niti ih plaćaju organi vlasti za rad u radnoj grupi, već rade kao nezavisni eksperti.

Jedno od spornih i nelogičnih rešenja u Predlogu zakona jeste to što se predviđa obavezna obuka za lobiste, koju bi sprovodila Agencija za borbu protiv korupcije. Naime, državni organi mogu i treba da vrše nadzor nad primenom zakona i da kontrolišu da li se poštuju postavljena pravila. S druge strane, pošto se lobira zarad interesa zainteresovanih klijenata, država nema razloga da štiti te klijente od sopstvenih pogrešnih odluka. Ukoliko klijent smatra da će njegove interese organima vlasti dobro predstaviti neko ko nije prošao obuku za lobiranje, nema opravdanog razloga da ga država u tome sprečava.



U Predlogu zakona izričito se navodi da se lobiranjem ne smatra javno saopštavanje stavova i dostavljanje predloga, stručnih mišljenja i inicijativa u vezi sa donošenjem propisa iako je to nesumnjivo jedan od vidova lobiranja. To je uobičajeni način delovanja, ne samo lica koja su neposredno zainteresovana za donošenje i sadržaj propisa, već i profesionalnih posrednika, koji teže da za potrebe svojih klijenata utiču na javno mnjenje i donosiocima odluka. Iz toga bi se mogao izvesti zaključak da će predmet lobiranja na koji će se primenjivati pravila iz ovog zakona biti samo one situacije kada obraćanja državnim organima nisu učinjena javno, već slanjem dopisa državnim organima koji nisu objavljeni, kao i neposrednim ličnim obraćanjima funkcionerima i službenicima.

Zakon prepoznaje registrovane lobiste, kao i fizička i pravna lica koja rade kao neregistrovani lobisti. Ovi drugi smeju da lobiraju ako su zakonski zastupnici ili zaposleni kod „korisnika lobiranja” ili zastupaju interese udruženja ili privrednog društva čiji je član korisnik lobiranja. Iz toga bi se mogao izvesti zaključak da će ubuduće biti zabranjeno da neka grupa građana ili firma kontaktira državne organe i funkcionere u vezi sa donošenjem zakona preko posrednika koji ne spada u neku od te dve kategorije. U praksi, državni organi će moći da zaključie da je reč o lobiranju, a ne o samostalnom zastupanju sopstvenih interesa, jedino ako im lice koje nezakonito lobira tako nešto samo saopšti. Naime, zalaganje za donošenje ili izmenu propisa ne mora biti praćeno tvrdnjom da se taj propis menja ili donosi zarad interesa nekog čoveka, grupe ili firme. Usled toga, veliko je pitanje u kojoj meri će ovaj zakon moći nešto da promeni u praksi.

Rešenje za sve ovde pomenute probleme jeste primena obrnutog pristupa u odnosu na onaj od kojeg je krenuo sprski zakonodavac. Umesto da se uređuje ko može da lobira, bolje bi bilo da je akcenat uređivanja stavljen na postupanje organa vlasti, funkcionera i službenika, na njihovu dužnost da zabeleže i saopšte ko im se i sa kakvim predlozima obraćao, ali i na dužnost da odgovore na svaki argumentovani predlog za unapređenje propisa i prakse.

Prikaz pojedinih odredaba Predoga zakona

Definicija lobiranja

Prva ključna odredba nalazi se u članu 2. „*Lobiranje* predstavlja aktivnost kojom se vrši uticaj na organe Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, organe imalaca javnih ovlašćenja, čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave i (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.“

Definicija je široka utoliko što se ne odnosi isključivo na krajnje donosiocce odluka u parlamentu, već i na **organe izvršne vlasti**, koji te propise pripremaju. Takođe, pohvalno je to što je zakonodavac u Srbiji uređivanju materije pristupio sveobuhvatno i kada je reč o **različitim nivoima vlasti**, pa je obuhvatio pokrajinske skupštinske odluke i propise koje donose lokalne skupštine i gradonačelnici. Takođe, obuhvaćeni su i **nosioци javnih ovlašćenja**, dakle, širok krug aktera iz javnog sektora (npr. obrazovne ustanove, neka javna preduzeća), uz neke aktere iz privatnog sektora (npr. javni beležnici, privatni prevoznici u javnom saobraćaju).

S druge strane, zakonskom definicijom **iz pojma lobiranja isključeni su uticaji koji su usmereni na donošenje pojedinačnih odluka** organa vlasti. Za ovakvo isključenje nema opravdanog razloga sa stanovišta ostvarivanja ciljeva zakona. Iako moguća šteta koja nastaje skrivenim uticanjem na donošenje opštih akata potencijalno može biti veća nego kod donošenja pojedinačnih, selektivna primena propisa na donošenje pojedinačne odluke predstavlja faktičku promenu pravila u korist privilegovanog pojedinca, pa bi trebalo da bude predmet interesovanja zakonodavca.

Drugo ograničenje iz ove definicije proizlazi iz reči „radi ostvarivanja interesa korisnika lobiranja“. Ovim naglašavanjem zakonodavac je poručio da se **lobiranjem ne smatra promovisanje sopstvenih interesa, već samo interesa drugog**. Time je iz obuhvata ovog zakona izostavljen najveći broj „lobističkih“ kontakata, koje uspostavljaju javni funkcioneri i službenici – situacije u kojima se zainteresovana lica zalažu za rešavanje problema koji upravo njih tište, kao i situacije u kojima se za određena zakonska rešenja zalažu organizacije sa „idealnim ciljevima“, koje ne zastupaju nekog unapred određenog korisnika, već nešto što smatraju da predstavlja opšti interes (npr. borba protiv korupcije, zaštita životne sredine, zaštita ljudskih prava).

Ovakav pristup zakonodavca je legitiman, a nije nepoznat ni u uporednoj praksi. Međutim, sa stanovišta zaštite javnog interesa, **nema nikakve logike u tome da se „pod prismotru“ stavljaju kontakti** koje funkcioneri i službenici imaju **sa lobistima – profesionalnim posrednicima**, koji su angažovani kako bi uticali na ostvarivanje privatnog interesa njihovih klijenata u opštim pravnim aktima, a da se, istovremeno, **ne postavljaju nikakva pravila za situacije kada bi sami ti klijenti, bez pomoći lobista, neposredno kontaktirali iste te funkcionere i službenike**.

Ova **manjkavost je delimično ublažena** time što je uvedena kategorija „**neregistrovanih lobista**“, u koje spadaju i pravni zastupnici i zaposleni u pravnim licima koja su ujedno korisnici lobiranja. Ova vrsta „neregistrovanih lobista“ u stvari ne lobiranje „za korisnika“ (nekog drugog), već za sopstveno pravno lice (tako da ne potpada pod definiciju lobiranja iz člana 2. Zakona), ali za njih važe pojedine obaveze koje važe i za profesionalne lobiste. S druge strane, **zakonska pravila ne pokrivaju situacije kada lobiranje za određeni propis ili protiv njega neposredno vrši zainteresovano fizičko lice ili preduzetnik** (npr. taksista, advokat, javni beležnik) ili neformalna grupa takvih lica.

Najzad, definicija sadrži još jedan bitan deo, koji nije očigledan na prvo čitanje. To je odredba „u skladu sa zakonom“. Time su iz pojma lobiranja unapred isključene sve one situacije kada se lobiranje faktički vrši,



ali se to ne čini potpuno u skladu sa normama. Ovakav pristup je normativistički loš. Definicija bi trebalo da sadrži opis pojma koji se definiše. To šta je dopušteno, a šta nije, trebalo bi razraditi drugim normama. Ovako, nedozvoljenom lobiranju je uskraćen čak i naziv. Praktična posledica ovog pogrešnog pristupa vidljiva je u situacijama kada neki lobista obavlja svoj posao suprotno ovom zakonu, na primer, tako što će u nekoj neformalnoj prilici funkcionera ubeđivati kako treba da unese određenu odredbu u nacrt zakona ili tako što mu neće predočiti za koga radi. Pošto se na osnovu gornje definicije lobiranjem smatraju samo uticaji na donosioca odluke koji su učinjeni „u skladu sa zakonom“, u opisanoj situaciji se neće smatrati da lobista vrši protivzakonito lobiranje, već će se smatrati da je njegovo ponašanje nešto što ovaj zakon uopšte ne uređuje.

U obrazloženju ovih odredaba, autori zakona napominju da ne postoji univerzalna i opšteprihvaćena definicija lobiranja, „pa Predlog zakona definiše lobiranje polazeći od nacionalnih specifičnosti“. Nema objašnjenja u vezi sa tim šta bi bilo to „nacionalno specifično“ u predloženoj definiciji. Navode se i neke od mogućih definicija, počev od vrlo uopštenih („lobiranje čine političke aktivnosti privatnog sektora koje za cilj imaju uticaj na odlučivanje u javnom sektoru“) do znatno složenijih („nastojanje da se utiče na donošenje odluka u javnom interesu kroz pritisak na donošenje ili nedonošenje pravnih akata“).

Ukazuje se na to da Evropski savet pod pojmom lobiranja podrazumeva „koordinirani napor lobiste i naručioca lobiranja radi ostvarivanja uticaja na utvrđivanje politika i proces odlučivanja sa ciljem dobijanja određenog rezultata od vlade, organa vlasti ili izabranih predstavnika“, te na slične odredbe u dobrovoljnom Registru lobista Evropske komisije i Parlamenta (delovanje na institucije Evropske unije radi uticanja na proces odlučivanja), i u Zelenim papirima (Green paper) Evropske komisije iz 2006. godine (sve aktivnosti koje se sprovode radi uticanja na formulisanje politike i procese odlučivanja evropskih institucija). Primetno je da su neke od ovde navedenih definicija evropskih institucija šire po obuhvatu od one u Predlogu zakona, te da nisu objašnjeni razlozi za odabir elemenata definicije u aktuelnom Predlogu zakona, niti posledice odabranog pristupa zakonodavca.

Organizacija Transparentnost – Srbija je za vreme javne rasprave sugerisala da se razmotri krug organa vlasti koje pokriva sadašnja definicija i da se ta definicija po potrebi proširi. Na primer, trenutno taj pojam ne obuhvata privredna društva koja su u državnom vlasništvu, a koja nisu nosioci javnih ovlašćenja. Sugerisali smo da se norma upodobi sa pravilima iz Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, koji definiše šta se sve smatra javnom funkcijom. Druga opcija je da se norma veže za Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja, koji takođe sadrži pojam organa vlasti.

Druga sugestija koju smo dali, a koja je i dalje validna, jeste da se u krug situacija na koje se ovaj zakon odnosi uvrste one kada lobisti utiču na predstavnike Republike Srbije u međunarodnim organizacijama. Iako će možda postojati i relevantna pravila međunarodnih organizacija koja se odnose na takvo lobiranje, postoji potreba da se čuva i javni interes Republike Srbije, koji može biti narušen postupanjem njenih predstavnika.

Treća sugestija se odnosi na lobiranje kod pojedinačnih akata ili akata poslovanja. Na primer, odluka da se pristupi planiranju izgradnje novog auto-puta na određenom području lako može biti predmet lobiranja, a ne bi bila obuhvaćena ovim zakonom. Ne bi bile obuhvaćene ni brojne druge odluke koje se donose diskreciono, na primer, odluka da državni organ podrži otvaranje tržnog centra jednog investitora posetom visokog funkcionera.

Četvrto zapažanje bilo je da se norma vezuje isključivo za akte organa vlasti, a da u stvarnosti, lobiranje može biti usmereno i na delovanje funkcionera ili službenika pojedinačno, a ne organa u celini.

Iz svih tih razloga, bilo bi primereno da se definicija promeni, tako da glasi:

„‘Lobiranje’ predstavlja aktivnost kojom se utiče na organe vlasti u Republici Srbiji, u smislu zakona kojim se uređuje pristup informacijama od javnog značaja (organ vlasti), kao i na predstavnike Republike Srbije u međunarodnim organizacijama, u postupku donošenja opštih akata, u vezi sa donošenjem pojedinačnih akata ili akata poslovanja, za potrebe naručioca lobiranja.“

Završni deo definicije, „za potrebe naručioca lobiranja“, bio bi brisan ukoliko bi ovim zakonom bila uređena i pitanja uticaja na donosiocima odluka, koji neposredno vrše zainteresovana lica.

Šta se ne smatra lobiranjem?

Članom 3 Predloga zakona „definišu se aktivnosti koje se ne smatraju lobiranjem u cilju otklanjanja mogućih nedoumica“. U stvari, tih nedoumica je znatno više nakon čitanja ove odredbe.

Lobiranjem se, na osnovu ove odredbe, ne smatraju:

1. *informacije, stavovi i mišljenja o zakonima, drugim propisima i opštim aktima, predlozima ili nacrtima zakona, drugih propisa i opštih akata, objavljenim u sredstvima javnog informisanja i drugim sredstvima kojima se javnost obaveštava;*

Norma nije ispravna već na jezičkom nivou. U definiciji člana 2 lobiranje je „delatnost...“, a u ovoj odredbi su to „informacije, stavovi i mišljenja...“. U najmanju ruku bi to trebalo izmeniti tako da stoji „iznošenje informacija, stavova i mišljenja .. u medijima“ (termin koji se koristi umesto „sredstava javnog informisanja“ u novijim zakonima).

Imajući u vidu da lobista može da utiče na odlučivanje organa vlasti time što će iznositi stavove u medijima, a ne samo prilikom neposrednih kontakata, nije jasno zašto ova delatnost ne bi bila obuhvaćena pojmom lobiranja. To, naravno, ne znači da bi trebalo ograničavati slobodu govora bilo kog pojedinca. Međutim, ukoliko neko u javnosti zastupa interese klijenta u vezi sa određenim opštim pravnim aktom, bilo bi i primereno i korisno da tu informaciju podeli sa publikom, a ne da stvara privid da komentare daje kao nezavisni stručnjak za određenu temu.

Izgleda da je jedini razlog za isključenje ovih vidova lobiranja iz opšte definicije mogla biti okolnost da je reč o postupcima koji se preduzimaju javno, pa da ih nije potrebno dodatno osvetljavati odredbama ovog 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;*

Druga tačka je još problematičnija. Veoma je, naime, bitno da donosiocu odluka i javnosti bude poznato da li je neko ko se predstavlja kao nezavisan stručnjak u stvari i lobista koji će ciljano iznositi samo stavove povoljne po svoju stranku. Možda je zakonopisac želeo da ukaže na to da nije dozvoljeno lobirati na ovaj način, a ne da je takav vid lobiranja dopušten bez ograničenja iz ovog zakona. U tom slučaju, postigao je suprotan efekat. Zbog toga bi izuzetak trebalo brisati ili normu preformulisati kao zabranu lobiranja u pojedinim situacijama (npr. kada se daje mišljenje o zakonu po pozivu organa vlasti).

3. *građanske inicijative upućene organima vlasti na predložena rešenja zakona, drugih propisa i opštih akata;*

Ovde takođe nije potpuno jasno šta je zakonopisac želeo da postigne. Prvo se postavlja pitanje potrebe da postoji jedan ovakav izuzetak, s obzirom na činjenicu da se građanske inicijative u principu ne preduzimaju radi zadovoljenja interesa nekog klijenta, već radi zadovoljenja interesa samih građana – potpisnika ili „društva u celini“. U takvim situacijama, građanska inicijativa se ne bi smatrala lobiranjem već i zato što se ne vrši „radi ostvarivanja interesa korisnika lobiranja“.

Hipotetički, inicijative koje su prividno građanske mogle bi predstavljati skriveno zadovoljenje interesa nekog korisnika. Mogla bi se, recimo, zamisliti situacija u kojoj vlasnik velike firme, zainteresovan za sadržaj nekog zakona, umesto da angažuje lobiste, pokrene građansku inicijativu, koju će potpisati svi zaposleni u njegovoj firmi i članovi njihovih porodica. Takva aktivnost ne bi bila tretirana kao lobiranje, niti bi „građani-lobisti“ prekršili neki zakon. Čini se da je tome slična i jedna građanska inicijativa, koja je pokrenuta u doba donošenja propisa kojim se ograničava pušenje na javnim mestima. Iako su inicijativu potpisivali građani, ona je bila prevashodno usmerena na zaštitu interesa ugostiteljskih objekata i duvanske industrije.

S obzirom na teškoće koje bi se javile prilikom utvrđivanja da li je nešto stvarna građanska inicijativa ili je reč o lobiranju, verovatno je da će izuzetak biti formalno tumačen, tj. da komentari i predlozi koje organ vlasti dobije na predloge zakona i drugih propisa ne predstavljaju lobiranje. Kao dilema, koju u vezi sa tim treba otkloniti, javlja se pitanje da li se kao „predložena rešenja“ smatraju samo ona koja su izneta u „predlogu zakona“, „predlogu uredbe“ i slično, ili i rešenja koja su sadržana u nacrtima zakona, polaznim osnovama za izradu zakona, prednacrtima, radnim verzijama i sličnim dokumentima.

Upozoravamo da bi norma mogla da dovede u dilemu pojedine organizacije građanskog društva, koje javno zagovaraju donošenje ili izmenu pojedinih propisa. Moglo bi se postaviti pitanje da li su oni lobisti koji moraju da registruju svoje aktivnosti. Pretpostavljamo da tako nešto nije bila namera zakonopisca, ali bi trebalo otkloniti svaku sumnju. Problema ne bi moglo biti u slučajevima kada je već otvoren proces izmene zakona, kao ni onda kada korisnike javnog zagovaranja nije moguće javno identifikovati. Međutim, problem bi mogao da nastane kada je reč o javnom zagovaranju za donošenje ili izmenu nekog propisa (ne postoji ni nacrt ni predlog organa vlasti), a pri tome se lako može identifikovati da predlagač zagovara interese određene grupe lica (npr. ratni invalidi za koje se predlaže davanje neke povlastice, počinioci krivičnog dela za koje se predlaže dekriminalizacija, pripadnici neke profesije za koju se predlaže beneficirani radni staž, vlasnici nelegalnih objekata za koje se predlaže legalizacija itd.). Tada bi neko mogao da tvrdi da je, u stvari, reč o lobiranju za interese korisnika.

Da bi norma bila konzistentnija, potrebno je obuhvatiti izuzetkom i građanske inicijative za izmenu, donošenje ili ukidanje propisa, bez obzira na to da li je organ vlasti nešto uradio tim povodom. S druge strane, kako se građanske inicijative ne bi koristile za zaobilaženje zakonskih pravila u vezi sa lobiranjem, potrebno je pored formalnog elementa postaviti i neki koji bi ukazivao na to da se građanska inicijativa ne sprovodi zarad zadovoljenja interesa skrivenog korisnika.

Konkretno, izmenjena norma koja bi rešila najočiglednije među iznetim problemima mogla bi da glasi: *„3) inicijative građana i udruženja upućene organima vlasti radi donošenja, izmene i ukidanja zakona, drugih propisa i opštih akata.“*

4. *aktivnosti funkcionera i zaposlenih u organima vlasti radi iniciranja, pripreme, razmatranja, usvajanja i obrazlaganja predloženih rešenja zakona, drugih propisa i opštih akata, ako se te aktivnosti obavljaju u skladu sa njihovim ovlašćenjima;*

Kada se ovaj izuzetak čita zajedno sa definicijom lobiranja iz člana 2 Zakona, ispada da se lobiranjem ne bi smatralo ako funkcioner i zaposleni u organu vlasti radi na pripremi propisa i utiče na organe vlasti, ali to čini „radi ostvarivanja interesa korisnika lobiranja“. Ovaj vid ponašanja bi svakako trebalo svrstati u kategoriju „nedozvoljenog lobiranja“. Pored toga, moglo bi biti reči i o krivičnom delu zloupotrebe službenog položaja ili trgovine uticajem. Bilo bi uputnije da je zakonopisac postupio na taj način, jer ovako ostavlja prostor da se tumači kao da je u pitanju aktivnost koja je dopuštena (kao što su, na primer, dopuštene građanske inicijative iz tačke 3), ali koja se jednostavno ne smatra lobiranjem.

Ko može da lobira

Članom 4 Predloga zakona određeno je da lobiranje može, pored fizičkog lica koje je upisano u Registar lobista, za koje Predlog zakona koristi termin „lobista“, da obavlja privredno društvo, odnosno udruženje koje je upisano u Registar pravnih lica koja obavljaju lobiranje. Za njih se u Predlogu zakona koristi termin „pravno lice koje obavlja lobiranje“. Lobiranje bi moglo da vrši 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. Za njih Predlog zakona koristi termin „neregistrovani lobista“. Ovakvo određivanje subjekata koji mogu da lobiraju odražava se i na sve ostale članove Predloga zakona, koji se odnose na uslove za lobiranje, registre i dr. Zakonodavac je formulisao ko „može“ da bude registrovatni ili neregistrovani lobista. To je učinjeno kako bi se isključili drugi potencijalni akteri. Još jednom treba podsetiti da definicijom toga ko može da bude lobista nije ograničeno pravo potencijalnim korisnicima lobiranja da sami promovisu sopstvene interese, a ne da to čine preko posrednika. Međutim, ograničena je njihova sloboda ugovaranja kada traže posrednike koji će im pomoći da svojim idejama i željama dopru do donosilaca odluka u vlasti.

Korisnik lobiranja

Članom 5 Predloga zakona propisano je da korisnik lobiranja može biti fizičko ili pravno lice u čijem interesu se vrši lobiranje, „čime se obuhvataju sve zainteresovane strane“, kao što kaže predlagač zakona. Ova definicija korisnika lobiranja je lakonska i nedovoljno precizna za potrebe ovog zakona. Ona ukazuje na to da se gleda faktička korist, koja za neko lice može nastati usled lobiranja. Međutim, u ugovornom odnosu sa lobistom može stajati neko treće lice, koje neće imati nikakve koristi od lobiranja. S druge strane, korisniku lobiranja može biti potpuno nepoznato da se ono uopšte vrši. Na primer, ako velika firma angažuje lobistu da bi uticao na povećanje poljoprivrednih subvencija izmenom odgovarajuće uredbe, koristi mogu imati svi poljoprivrednici iako se lobiranje preduzima radi zadovoljenja interesa samo jedne firme.

Lobirano lice

Članom 6 određeno je da je „lobirano lice“ 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 propisa, odnosno drugog opšteg akta, ili može uticati na sadržaj propisa, odnosno drugog opšteg akta. Ova definicija lobiranog lica je široka i obuhvata široki krug mogućih učesnika u pripremi propisa. Bitan nedostatak jeste to što ni ova odredba ne pokriva lica koja kao članovi radnih grupa ili spoljni eksperti mogu uticati na sadržinu propisa, a nije ih radno angažovao organ vlasti (npr. ne primaju naknadu za angažman od organa, nego od svog poslodavca, donatora, ili nisu plaćeni uopšte).

Članom 7 propisana je dužnost lobiranog lica da spreči nastanak štetnih posledica po javni interes, koje mogu nastati usled lobiranja. Kako predlagač ističe, „na ovaj način lobirano lice je obavezano da javnu funkciju obavlja tako da javni interes ne podredi privatnom“ i zatim citira neka od opštih pravila, koja obavezuju funkcionere na osnovu Zakona o Agenciji za borbu protiv korupcije, ali koja ne obavezuju sve osobe koje mogu biti lobirane.

Ova generalna odredba ima samo deklarativni značaj. Lobirano lice ne može biti svesno svih štetnih posledica lobiranja, pa ne može biti ni dužno da spreči nastanak štetnih posledica. Ono može samo da bude dužno da utvrdi da li mogu nastupiti štetne posledice usled prihvatanja predloga koje iznosi lobista, da prikupi sve potrebne informacije o tome, da izvrši provere i tome slično. Stoga bi obavezu lobiranog lica trebalo konkretizovati u pravcu onoga što jeste u njegovoj moći, umesto što se obavezuje na nešto što ne može izvršiti.



Načelo integriteta

Članom 8 propisano je da su lobista, pravno lice koje lobira i neregistrovani lobista dužni da prilikom lobiranja postupaju u skladu sa načelom integriteta, koje podrazumeva zakonitost, transparentnost i odgovornost u radu, kao i etičnost, radi očuvanja ličnog i ugleda pravnog lica koje lobira, ugleda korisnika lobiranja, kao i lobiranja. „Na ovaj način”, kako tvrdi predlagač, „jača se lični i profesionalni integritet lobista, uz istovremeno povećanje efikasnosti u definisanju javnih politika, odnosno u procesu donošenja odluka. Istovremeno, donosiocima odluka se nameće viši stepen odgovornosti”.

Propisano je i da lobista, pravno lice koje lobira i neregistrovani lobista ne mogu da zastupaju dva ili više korisnika lobiranja, koji u konkretnom slučaju imaju suprotne interese. Iako je ova odredba veoma smisljena, u nekim će slučajevima biti nemoguće ispuniti je. Naime, zakonodavac je dao mogućnost da lobiranje, kao neregistrovani lobisti, vrše i pravna lica koja zastupaju interese svojih članova (npr. privredna komora). Unutar istog privrednog udruženja, povodom istog propisa, članovi mogu imati različite interese. Rešavanje tog konflikta nije nešto čime bi zakonodavac trebalo da se bavi, već bi to trebalo da prepusti internim procedurama svakog takvog udruženja.

Članom 9 propisano je da direktor Agencije za borbu protiv korupcije donosi Kodeks ponašanja učesnika u lobiranju, „koji će uspostaviti standarde i visoke etičke vrednosti za obavljanje lobiranja”, kako kaže predlagač. „Kodeks ponašanja učesnika u lobiranju”, prema slovu zakona, „sadrži etička pravila o ponašanju svih učesnika u lobiranju sa ciljem da se lobiranje obavlja transparentno, u skladu sa ovim zakonom i javnim interesom”. Na ovom mestu se može opravdano postaviti pitanje zbog čega bi se svi učesnici u lobiranju starali o tome da se ono obavlja u javnom interesu. To treba da bude dužnost lobiranog lica, a nikako lobiste, koji zastupa nečije privatne interese, niti korisnika lobiranja. U tom smislu bi trebalo razjasniti i sadržinu budućeg kodeksa.

Uslovi za lobiranje

Registrovani lobisti

Članovi 10 i 11 propisuju uslove za obavljanje lobiranja. Kao uslov za upis u Registar lobista postavlja se da je lice državljanin Srbije, da poseduje poslovnu sposobnost, visoku stručnu spremu, da nije osuđivano za krivično delo koje ga čini nedostojnim za obavljanje lobiranja, da ne postoje prepreke u vidu mere bezbednosti, odnosno zaštitne mere zabrane obavljanja delatnosti. Završni uslov je da je lice završilo obuku za lobistu. Postavljanje bilo kakvih pozitivnih uslova za obavljanje lobističke aktivnosti je principijelno pogrešno. Naime, lobisti ne obavljaju posao u javnom interesu, već za potrebe svojih klijenata. Ukoliko klijent smatra da će lobista koji nema završen fakultet, koji nije državljanin Srbije ili koji nije završio obuku dobro obaviti posao zbog kog ga angažuje, nema opravdanog razloga da mu država ograniči slobodu ugovaranja i da ga štiti od sopstvenih pogrešnih procena. Država može da napravi razliku među lobistima, tako što će lobiste obavezati da objave sve podatke koji se odnose na njihove kvalifikacije kako klijenti ne bi bili dovedeni u zabludu, ali nema razloga da ide dalje od toga.

Stranci mogu da budu lobisti u Srbiji ako su u svojoj matičnoj zemlji registrovani za obavljanje te delatnosti i ako su upisani u posebnu evidenciju lobista. Ovo zakonsko rešenje stvara mogućnost, svakako nelogičnu, da lobiranje u Srbiji obavlja osoba koja ne bi ispunila uslove iz domaćeg zakona (npr. u pogledu obrazovanja ili stručnog ispita).

U Registar pravnih lica koja obavljaju lobiranje može se upisati pravno lice ako je upisano u registar privrednih subjekata, odnosno registar udruženja; ako ima zaposlenog najmanje jednog lobistu; ako pravno lice nije osuđeno za krivično delo; ako mu nisu izrečene mere bezbednosti ili zaštitne mere zabrane obavljanja delatnosti, i ako takve prepreke ne postoje ni kod odgovornog lica u pravnom licu. I strana pravna lica mogu

da budu lobisti ako su registrovani u svojim matičnim zemljama. Ovde razlika između stranih i domaćih pravnih lica – lobista može biti još i veća nego kada je reč o fizičkim licima. Tako, pravno lice možda neće imati nijednog zaposlenog lobistu koji ispunjava tražene kvalifikacije ako je to u skladu sa pravom zemlje registracije.

Predlagač zakona objašnjava da je, prilikom utvrđivanja uslova za lobiranje, „vođeno računa o potrebnom nivou profesionalnih kvalifikacija, ali i o etičkim pokazateljima lica koja se kvalifikuju za obavljanje ove izuzetno odgovorne profesije“.

Zabrana za sadašnje i bivše funkcionere

Za razliku od prethodna dva, član 12 unosi korisne novine u pravni sistem. Njime je propisana zabrana lobiranja izabranom, imenovanom, postavljenom, zaposlenom ili na drugi način radno angažovanom licu u organu vlasti, kao i licu za čiji izbor, imenovanje ili postavljenje organ vlasti daje saglasnost. Ova zabrana prestaje nakon što isteku dve godine od dana prestanka funkcije, odnosno prestanka radnog odnosa ili radnog angažovanja. Zabrana je možda i prestroga u delu u kojem se odnosi na bivše funkcionere ili zaposlene u javnom sektoru. Ne samo da oni ne bi smeli da se pojave kao lobisti u svojim bivšim institucijama ili u organima vlasti čiji su rad nadzirali već ne bi smeli da lobiraju pred bilo kojim organom vlasti. Tako postavljena zabrana bi se mogla smatrati prekomernim ograničenjem prava na rad, pa bi trebalo razmotriti načine da se ona svede na razumnu meru. Zabrane iz ovog zakona svakako treba uskladiti i sa zabranama iz drugih relevantnih propisa, kao što su Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije i Zakon o državnim službenicima. Naravno, ne postoje prepreke da se ovim zakonom propišu i stroža pravila. Problem je u tome što je izmena Zakona o Agenciji u toku, a neizvesno je koliko će trajati i kakav će biti ishod. Aktuelni Nacrt (sada pod nazivom Zakon o sprečavanju korupcije) zadržava rešenja iz aktuelnog Zakona, dok je prethodni Nacrt (iz oktobra 2016) sadržao bolja rešenja. Organizacija Transparentnost – Srbija je u sklopu javne rasprave dostavila svoje predloge za izmenu i dopunu zakonskih rešenja.¹⁹

Norma iz aktuelnog Nacrta zakona glasi:

Ograničenja po prestanku javne funkcije

Član 55.

Lice kome je prestala javna funkcija, dve godine po prestanku javne funkcije ne može da zasnjuje radni odnos, odnosno poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koja obavlja delatnosti u vezi sa javnom funkcijom koju je javni funkcioner vršio, osim po dobijenoj saglasnosti Agencije.

Lice kome je prestala javna funkcija dužan je da, pre zasnivanja radnog odnosa, odnosno poslovne saradnje iz stava 1. ovog člana, zatraži saglasnost Agencije, koja je dužna da odluči po zahtevu u roku od 30 dana.

U slučaju da Agencija ne odluči u roku iz stava 2. ovog člana, smatra se da je dala saglasnost za zasnivanje radnog odnosa, odnosno poslovnu saradnju.

Zabrana iz stava 1. ovog člana ne odnosi se na javnog funkcionera izabranog neposredno od građana.

Za razliku od režima saglasnosti za zasnivanje poslovne saradnje ili zaposlenja po prestanku funkcije, Zakon o lobiranju propisuje apsolutnu zabranu obavljanja lobističkih aktivnosti. Ukoliko bude usvojen predlog amandmana organizacije TS, koji je sačinjen na osnovu Nacrta zakona iz oktobra 2016, onda bi režim bio drugačiji:

¹⁹ Predlozi amandmana na četvrtu glavu Nacrta zakona se nalaze na sledećem linku: <http://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/amandmani/amandmani%20TS%20na%20nacrt%20zakona%20o%20sprecavanju%20korupcije%20avgust%202018%20cetvrto%20poglavlje.pdf>



Član 55.

Lice kome je prestala javna funkcije ne sme da u roku od dve godine od tada:

- 1) stupi u odnos sa organom javne vlasti u kome je bio javni funkcioner, kao predstavnik poslovnog subjekta koji sa organom javne vlasti ima ili tek uspostavlja poslovne kontakte;*
- 2) zasnjuje radni odnos ili uspostavi poslovnu saradnju sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom koji ostvaruju korist od odluka u čijem je donošenju učestvovao;*
- 3) zastupa pravno ili fizičko lice ili obavlja poslove veštaka ili stručnog savetnika, u smislu zakonika kojim se uređuje krivični postupak, u sudskom ili drugom postupku u kome se razmatra odluka u čijem donošenju je učestvovao;*
- 4) obavlja poslove upravljanja ili revizije u pravnom licu koje je nadzirao kao javni funkcioner, ako je nadzor vršen poslednje godine javne funkcije;*
- 5) upotrebi, radi sticanja koristi ili pogodnosti sebi ili drugom ili nanošenja štete drugom, informacije do kojih dođe na javnoj funkciji, ako nisu dostupne javnosti.*

Zabrana iz st. 1. t. 2) ne odnosi se na narodne poslanike, poslanike i odbornike.

Bivši funkcioner obaveštava Agenciju u roku od 15 dana o zasnivanju radnog odnosa, uspostavljanja poslovne saradnje sa pravnim licem, preduzetnikom ili međunarodnom organizacijom, o zastupanju pravnih ili fizičkih lica, obavljanja poslova veštaka ili stručnog savetnika ili poslova upravljanja ili revizije.

Nacrt zakona o sprečavanju korupcije ponavlja pravila iz aktuelnog Zakona o Agenciji, koja su se u praksi pokazala kao nedovoljna, nepraktična ili neprimerena. Sadašnji Nacrt zakona, kao i aktuelni Zakon sadrže koncept u kom bi postojalo odobrenje Agencije za zasnivanje novog radnog odnosa ili zasnivanje poslovne saradnje, što daje fleksibilnost, ali i značajno povećava zavisnost od tumačenja Agencije, koja mogu biti prestroga, preblaga ili drugačija od slučaja do slučaja. Pored toga, problem predstavlja i to što Agencija nema realne mogućnosti da u roku od 30 dana, u okviru kog mora da odluči po zahtevu, sagleda sve rizike i potencijalno sporne oblike povezanosti i uticaja. S druge strane, bivši funkcioneri nalaze se u nezavidnom položaju jer i taj rok može biti predugačak za razmatranje ponuda o poslovnoj saradnji ili novom zaposlenju, tako da mogu nepravično trpeti finansijske gubitke i imati teškoće pri ostvarivanju prava na rad. Najzad, postojeća odredba isključuje iz režima ograničenja sve funkcionere koje su izabrali građani, što nije uopšte primereno u slučaju predsednika Republike, dok je samo delimično adekvatno u slučaju narodnih poslanika, poslanika i odbornika.

Obuka kao uslov za lobiste

Članom 13, stavom 1 Predloga zakona predviđeno je da obuku za lobistu sprovodi Agencija, koja izdaje uverenje o završenoj obuci. Program obuke, naknadu za sprovođenje obuke, kao i obrazac uverenja o završenoj obuci propisuje direktor Agencije. Potrebu da postoje ove obuke predlagač obrazlaže na sledeći način: „Imajući u vidu da je reč o novoj profesiji, neophodno je obezbediti da lica koja su zainteresovana za obavljanje lobiranja poseduju specifična znanja u vezi sa poslovima lobiranja. Najefikasniji način za sticanje specifičnih znanja iz ove oblasti jeste obuka za obavljanje poslova lobiranja.“ Obrazloženje je nepotpuno čak i kada je reč o razlozima postojanje obuke, a u njemu nema ni reči o odabiru organa koji bi vršio obuku. Kao što smo već istakli, odabir lobiste je stvar zadovoljenja privatnog interesa korisnika lobiranja, te stoga nema javnog interesa da država potencijalnim lobistima propisuje obavezu da prolaze i plaćaju obuke koje će obavljati državni organ. Obuka bi mogla imati smisla samo ukoliko bi bila **upoznavanje sa onim aktivnostima koje su lobistima zabranjene** kako bi se smanjio broj slučajnih kršenja zakona.

Upis i brisanje iz registra i njegova javnost

Članovima 14 i 15 propisano je da se zahtev za upis u Registar lobista i Registar pravnih lica koja obavljaju lobiranje podnosi Agenciji za borbu protiv korupcije. Takav zahtev sadrži lične podatke podnosioca (ime i prezime, jmbg, adresa) i dokaze o ispunjenosti uslova. Obrazac zahteva propisuje direktor Agencije. Slična su pravila i za pravna lica.

Članovima 16 i 17 propisani su razlozi za brisanje iz Registra lobista i Registra pravnih lica koja obavljaju lobiranje. Brisanje se vrši na zahtev lobiste; u slučaju osuda za pojedina krivična dela; u slučaju izricanja mere bezbednosti ili zaštitne mere zabrane obavljanja delatnosti, u slučaju da je lobista postupao suprotno načelu integriteta; u slučaju da lobista izgubi poslovnu sposobnost, postane funkcioner ili se zaposli, odnosno radno angažuje u organu vlasti. Slični su razlozi i za brisanje pravnog lica. Podsećamo, načelo integriteta podrazumeva „zakonitost, transparentnost i odgovornost u radu, kao i etičnost, u cilju očuvanja ličnog ugleda, ugleda pravnog lica koje obavlja lobiranje i ugleda korisnika lobiranja, kao i lobiranja“.

Članom 18 propisano je da o upisu i brisanju iz registra rešenje donosi direktor Agencije u roku od 15 dana za fizička lica, odnosno u roku od 30 dana za pravna lica, od dana podnošenja urednog i potpunog zahteva. Protiv rešenja direktora Agencije može se izjaviti žalba Odboru Agencije. Podsećamo da Odbor Agencije donosi odluke većinom glasova ukupnog broja članova, a da je trenutno izabrano 8 od 9 članova. U prošlosti se događalo da Odbor ne može da donese nikakvu odluku, jer nijedan od predloga nema potrebnu većinu.

Članom 19 propisano je da Agencija vodi Registar lobista i Registar pravnih lica koja obavljaju lobiranje. Registar je javan i objavljuje se na internet stranici Agencije. Pri vođenju registra Agencija je dužna da poštuje propise koji uređuju zaštitu podataka o ličnosti. Obrazac i način vođenja registra bliže se uređuju aktom direktora Agencije. Kako se kaže u obrazloženju, „fokus Zakona o lobiranju je na registraciji lica koja ispunjavaju uslove za obavljanje lobiranja. Registar pruža informacije i omogućava nadzor nad lobiranjem. Najvažniji razlog za postojanje registra je pružanje transparentnosti, čime će biti omogućeno postojanje preglednih i javno dostupnih informacija o identitetu i profesionalnom interesu svih onih koji žele da utiču, odnosno onih koji utiču na proces donošenja odluka u vezi sa određenim javnim politikama. Pored naglašene transparentnosti, prilikom vođenja Registra propisana je i dužnost poštovanja propisa kojim se uređuje zaštita podataka o ličnosti.“ Ovo obrazloženje ne govori mnogo o tome kako obezbediti transparentnost u praksi. Nema sumnje da će objavljivanje registra lobista omogućiti građanima da dođu do informacija **o nekim licima koja žele da utiču na odlučivanje**. Međutim, kada se ima u vidu činjenica da isti Zakon omogućava neregistrovano lobiranje, kao i brojne načine uticanja na donosiocima odluka, koji se ne smatraju lobiranjem, očigledno je da su tvrdnje predlagača o obezbeđenoj transparentnosti preuveličane. Pored toga, ove odredbe ne omogućavaju da se sagledaju uticaji na donosiocima odluka u praksi, o čemu će u nastavku biti više govora.

Članom 20 i 21 propisano je šta se od podataka upisuje u Registar lobista i Registar pravnih lica koja obavljaju lobiranje. To su: broj i datum upisa u Registar lobista; ime i prezime, jmbg i prebivalište; broj i datum rešenja o upisu u registar; broj i datum rešenja o brisanju iz registra, sa podacima o razlozima za brisanje, kao i tome slični podaci za firme i udruženja koja se bave lobiranjem. Članom 22 propisana je dužnost lobiste da obavesti Agenciju o promeni podataka o prebivalištu, kao i dužnost pravnog lica koje obavlja lobiranje da obavesti o promeni registracionih podataka, promeni piba ili promeni u vezi sa zaposlenim lobistom. O promenama se obaveštava u roku od 15 dana u pisanoj (u Predlogu zakona stoji „u pismenoj“) formi. Članom 23 propisano je da Agencija, po službenoj dužnosti, upisuje podatke u registre odmah po konačnosti rešenja o upisu, odnosno o brisanju iz registra, kao i po dostavljanju obaveštenja o promenama podataka.

Članom 24 propisano je da Agencija vodi posebnu evidenciju o stranim fizičkim i pravnim licima, koja lobiraju na teritoriji Republike Srbije, kao i sadržaj. Ta evidencija, pored imena i prezimena, odnosno naziva, sadrži i „druge podatke iz akta organa strane države na osnovu kojih ta lica obavljaju lobiranje u stranoj državi“. Obrazac i način vođenja ove evidencije propisuje se aktom direktora Agencije i objavljuje se na internet stranici Agencije. Iz ovog se može videti da za strane lobiste neće biti neophodno dokazivanje ispunjenosti uslova koje predviđa srpski zakon.

Na donošenje rešenja o upisu u registar, odnosno o brisanju iz registra, primenjuju se odredbe zakona kojima se uređuje opšti upravni postupak.



Sprovođenje lobiranja

Sprovođenje lobiranja obrađeno je u posebnoj glavi zakona i uređuje započinjanje lobiranja, ugovor o lobiranju, raskid ugovora i prekid postupka lobiranja, prava lobiste i obaveze lobiranog lica i organa vlasti.

Članom 26 propisano je da lobiranje započinje obraćanjem lobiste ili neregistrovanog lobiste lobiranom licu u pisanoj formi. Lobista je dužan da uz dopis kojim se obraća lobiranom licu dostavi i dokaz o upisu u Registar lobista, ugovor o lobiranju bez navođenja visine ugovorene naknade za lobiranje, kao i naziv zakona, drugog propisa ili opšteg akta za koji lobira. Obaveze lobista su jasne. Nije, međutim, jasno da li su druge vrste obraćanja lobiranom licu zabranjene ili se jednostavno ne smatraju nečim što ovaj zakon pokriva. Primera radi, lobista može biti u prilici da stupi u kontakt sa funkcionerom na nekom prijemu, tokom pauze konferencije koja govori o donošenju nekog drugog propisa ili na nekoj privatnoj svečanosti. Takođe, lobista se može sresti sa funkcionerom ili javnim službenikom tokom obavljanja svoja profesionalne dužnosti. Bilo koju od tih prilika on može iskoristiti da u razgovoru „provuče“ i interese klijenta za koga lobira. Može se pretpostaviti da je namera zakonodavca bila da zabrani takvo „neformalno“ lobiranje. Međutim, on to nije učinio. **Da bi propisana procedura lobiranja zaista postala obaveza, mora na drugoj strani postojati zabrana da se lobira na bilo koji način koji je suprotan** onome što je propisano ovim zakonom. Da bi takva zabrana bila propisana, verovatno bi bilo nužno izmeniti definiciju lobiranja, jer definicija radnje trenutno sadrži i element zakonitosti.

Članom 27 propisano je da lobiranje ne može biti započeto pre zaključivanja ugovora o lobiranju. Pored toga, propisana je i sadržina ugovora: podaci o ugovornim stranama (ime, prezime i prebivalište fizičkog lica, odnosno naziv i sedište pravnog lica); predmet lobiranja (opis predmeta i cilj lobiranja); podaci o načinu i vremenu trajanja lobiranja; visina naknade za lobiranje; izjava lobiste, odnosno odgovornog lica u pravnom licu koje obavlja lobiranje da će postupati u skladu sa pravilima lobiranja propisanim ovim zakonom i Kodeksom ponašanja učesnika u lobiranju. Ukoliko je ugovorna strana pravno lice, ugovor o lobiranju mora da sadrži i ime i prezime zaposlenog lobiste, koji će obavljati posao. Lobista, odnosno pravno lice koje obavlja lobiranje ne mogu se ugovorom obavezati na određeni ishod lobiranja.

Obavezna sadržina je nedovoljno dobro propisana. Naime, svi navedeni elementi nalaze se iza reči „naročito sadrži“, što upućuje da je reč o preporuci za sadržaj ugovora, a ne o jasno izraženoj zakonskoj obavezi. Odredba prema kojoj lobisti ne mogu da ugovore određeni ishod verovatno treba da spreči obavezivanje lobiste na to da neki zakon bude usvojen sa određenom odredbom, budući da ta stvar ne bi trebalo da bude u njegovoj moći. Nije obrazloženo, ali se može pretpostaviti da je ideja bila da se spreči ugovaranje sa lobistima koji unapred znaju ishod, a što bi se moglo povezati sa korupcijom. U vezi sa time javlja se i pitanje da li naknada za usluge lobiranja može zavisiti od te buduće nepredvidljive okolnosti. Iako bi poslodavac verovatno rado platio uspeh, zakonodavac bi bio dosledan ukoliko bi zabranio i ugovaranje naknade koja zavisi od ishoda.

Članom 28 propisano je da raskid ugovora o lobiranju može da zahteva svaka ugovorna strana u svakom trenutku. Lobista, odnosno pravno lice koje obavlja lobiranje dužni su da, bez odlaganja, prekinu lobiranje i raskinu ugovor o lobiranju ako posumnjaju da će povrediti načelo integriteta i ako lobista ili odgovorno lice postane funkcioner, zaposleni ili na drugi način radno angažovani u organu vlasti. Iako je namera zakonodavca verovatno bila da zaštiti javni interes, čini se da je ova norma u neravnompravan položaj stavila korisnike lobiranja u odnosu na lobiste. Naime, da li će lobista povrediti načelo integriteta u najvećoj meri zavisi od njega samog – hoće li zakonito postupati, hoće li svoje aktivnosti obavljati transparentno, hoće li čuvati ugled profesije itd. Ukoliko naručilac lobiranja od njega traži da prekrši zakon ili standarde, to može biti valjan razlog za raskid ugovora, ali Zakon ne govori o tome. Drugim rečima, zakonska norma ostavlja lobisti mogućnost da slobodno proceni da li će raskinuti ugovor ukoliko jednostrano saopšti da mu se javila sumnja da će povrediti načelo integriteta.

Članom 29 propisano je da posle podnošenja dopisa lobista ima pravo da traži od lobiranog lica da ga primi u blagovremenom roku i da mu pruži podatke u vezi sa predmetom lobiranja. Pored toga, propisano je da

lobista ima pravo da bude blagovremeno obavešten o svim javnim raspravama i drugim oblicima javnih konsultacija u vezi sa pripremom i donošenjem propisa za koje lobira. Ovom odredbom lobistima se naizgled daju neka posebna prava. To je, međutim, upitno. Naime, svako može da zahteva od lobiranog lica da ga primi i da mu pruži određene podatke. Stvar je u tome što lobirano lice nema obavezu da udovolji takvom zahtevu, kao ni lobisti niti bilo kome drugom. Ukoliko je namera zakonodavca da takva prava pruži lobistima, a ne i drugim zainteresovanim licima – na primer, privrednim društvima, pojedincima i udruženjima koja bez posrednika žele da utiču na sadržinu istog propisa – **onda bi ova norma donela ozbiljno kršenje jednakosti građana pred zakonom**. Kako bi se izbegle nedoumice, bilo bi neophodno normu dopuniti tako da se odredbama člana 29, st. 1 ne umanjuju prava onih lica koja kao zainteresovane strane traže od lobiranog lica da budu primljena i da dobiju podatke o predmetu lobiranja. Slično tome, trebalo bi da bude prevaziđena odredba kojom se predviđa dužnost da lobista bude obavešten o javnim raspravama i drugim oblicima javnih konsultacija u vezi sa pripremom i donošenjem propisa za koji se lobira. Naime, organi vlasti su i inače u obavezi da na svom sajtu objavljuju informacije o javnim raspravama i drugim vidovima konsultacija. Primereno je da zainteresovani lobisti o tome budu i neposredno obavešteni, ali bi isto takvo pravo trebalo da imaju i sva druga zainteresovana lica, koja kontaktiraju donosioca odluke.

Obaveze lobiranog lica

Članom 30 propisano je da je lobirano lice dužno da o prijemu dopisa sačini obaveštenje i da ga u roku od 15 dana nakon prijema dostavi Agenciji. Ona može da od lobiranog lica zahteva i dostavljanje vanrednih obaveštenja o kontaktima koje je tokom lobiranja imao sa lobistom, odnosno sa neregistrovanim lobistom. Obaveštenje mora da sadrži: ime i prezime lobiranog lica; podatke o njegovoj funkciji, zaposlenju ili radnom angažovanju; ime, prezime i prebivalište lobiste, odnosno naziv i sedište pravnog lica koje obavlja lobiranje, kao i druge podatke značajne za Agenciju. Agencija može koristiti podatke iz obaveštenja kako bi proverila tačnost podatka navedenih u izveštaju o radu lobista. Pored toga, propisana je i obaveza organa vlasti da vodi evidenciju o lobističkim kontaktima za funkcionere koji su izabrani, postavljeni, imenovani, zaposleni ili na drugi način radno angažovani u tom organu. Ta evidencija sadrži slične podatke.

Ovu odredbu predlagač obrazlaže na sledeći način: „Imajući u vidu prirodu položaja lobiranog lica, propisuje se njegova obaveza da sačini obaveštenje o svakom kontaktu sa lobistom. To je neposredno povezano i sa potrebom da se utvrdi i obaveza organa vlasti u kojem je lobirano lice izabrano, imenovano, postavljeno, zaposleno ili na drugi način radno angažovano, da vodi evidenciju o kontaktima koje ima lobirano lice sa lobistima. Smisao evidencije je da javnosti omogući pristup dovoljnom broju informacija o lobističkim aktivnostima koje se odnose na javne politike i odlučivanje kako bi mogli da budu procenjeni priroda i domet lobiranja i kako bi se javnost uverila da je to u skladu sa javnim interesom. Time se omogućava uravnotežen pristup koji stremi transparentnosti, ali ne po cenu preteranih i zahtevnih pretpostavki potrebnih za evidentiranje. Propisivanjem obrasca i sadržine obaveštenja omogućava se standardizacija podataka u vezi sa lobiranjem.”

Ovo obrazloženje ne odgovara istini. Naime, **postojeće odredbe o registrima** ni na koji način **ne obezbeđuju javnost podataka**. Naime, nije propisano da su registri ili njihovi delovi javni, izuzev registra u kojem se nalaze podaci o lobistima i njihovim kvalifikacijama. Nije obezbeđena čak ni bazična transparentnost podataka o tome ko je lobirao i za koji zakon. Pored toga, postojeću normu je potrebno poboljšati i iz drugih razloga, koji su izloženi u sledećem amandmanu:

Obaveze lobiranog lica i organa vlasti

Član 30.

Lobirano lice dužno je da o prijemu dopisa iz člana 26. ovog zakona sačini obaveštenje i da ga u roku od 15 dana od dana prijema dostavi Agenciji i organu vlasti u kojem vrši funkciju ili je radno angažovano.



Agencija može da od lobiranog lica zahteva dostavljanje vanrednih obaveštenja o kontaktima koje je tokom lobiranja imao sa lobistom, odnosno sa neregistrovanim lobistom.

Obaveštenje iz st. 1. i 2. ovog člana sadrži ime i prezime lobiranog lica, podatke o njegovoj funkciji, zaposlenju ili radnom angažovanju, ime, prezime i prebivalište lobiste, odnosno naziv i sedište pravnog lica koje obavlja lobiranje, kao i druge podatke od značaja za obaveštavanje Agencije.

Agencija može koristiti podatke iz obaveštenja iz st. 1. i 2. ovog člana kako bi proverila tačnosti podataka navedenih u izveštaju o radu lobista, kao i kako bi obavljala druge poslove iz svoje nadležnosti.

Način podnošenja, bliža sadržina i obrazac obaveštenja iz st. 1. i 2. ovog člana uređuju se aktom direktora Agencije.

Organ vlasti dužan je da vodi evidenciju o lobističkim kontaktima za funkcionere koji su izabrani, postavljeni, imenovani, zaposleni ili na drugi način radno angažovani u tom organu.

Organ vlasti jednom u tri meseca objavljuje izvod iz evidencije o lobističkim kontaktima, koji sadrži naziv propisa koji je predmet lobiranja i ime ili naziv lobiste.

Organ vlasti u obrazloženje nacрта, odnosno predloga propisa uključuje i informacije o lobiranju koje je vršeno u vezi sa tim aktom.

Evidencija iz stava 6. ovog člana sadrži ime i prezime lobiranog lica, podatke o njegovoj funkciji, zaposlenju ili radnom angažovanju, ime, prezime i prebivalište lobiste, odnosno naziv i sedište pravnog lica koje obavlja lobiranje, kao i druge podatke od značaja za obaveštavanje Agencije.

Bliža sadržina i način vođenja evidencije iz stava 6. ovog člana i izvoda iz evidencije iz stava 7. ovog člana uređuju se aktom direktora Agencije.

Agencija kontroliše sadržine i načine vođenja evidencije iz stava 6. ovog člana i izvoda iz evidencije iz stava 7. ovog člana.

U slučaju kršenja obaveze iz st. 1, 2, 6, 7. i 8. ovog člana i iz člana 33, stav 2, tačka 3), kao i iz stava 3. ovog zakona, Agencija može lobiranom licu ili odgovornom licu u organu vlasti izreći meru u skladu sa zakonom koji uređuje sprečavanje korupcije, odnosno inicirati pokretanje disciplinskog postupka.

Predlog TS podrazumeva da lobirano lice o kontaktima koje ima sa lobistima obavezno obaveštava ne samo Agenciju, već i organ u kom obavlja funkciju ili radi. Budući da Agencija kontroliše ne samo primenu pravila o lobiranju, već i imovinu i prihode javnih funkcionera, kao i finansiranje političkih stranaka i kampanja, primereno je da podatke o lobiranju može koristiti i u te svrhe. TS predložila je da se najmanje jednom u tri meseca objavljuju osnovni podaci o lobističkim kontaktima, i to naziv propisa koji je bio predmet lobiranja i ime lobiste. Agencija bi bliže propisivala sadržaj izvoda iz evidencije koji se objavljuje, a kontrolisala bi i poštovanje obaveze. Naravno, pravila o transparentnosti bi mogla ići mnogo dalje od ovog neophodnog minimuma, pa bi se moglo utvrditi da je neophodna veća ažurnost prilikom objavljivanja podataka, objavljivanje podataka o korisniku lobiranja i načinu lobiranja itd.

Izveštaji o radu

Glava IV Zakona bavi se izveštajima o radu, sadržajima izveštaja o radu i proverom izveštaja.

Članom 31 propisano je da su lobista i pravno lice koje lobira dužni da Agenciji dostave pisani izveštaj o radu za prethodnu godinu najkasnije do 31. januara tekuće godine. Oni koji su brisani iz registra izveštaj dostavljaju u roku od 15 dana od dana konačnosti rešenja. Članom 32 propisano je da izveštaj o radu sadrži broj i datum rešenja o upisu u registar; podatke o korisniku lobiranja u izveštajnom periodu (ime, prezime i prebivalište fizičkog lica, odnosno naziv i sedište pravnog lica); podatke o lobiranim licima i organima vlasti kod kojih je obavljeno lobiranje (ime, prezime, funkcija, zaposlenje ili radno angažovanje lobiranog lica i naziv i sedište organa vlasti), kao i predmet lobiranja. Obrazac i bliži sadržaj izveštaja o radu propisuje se aktom direktora Agencije. Članom 33 propisano je da Agencija može proveriti tačnost podataka iz izveštaja o radu i da od lobiste, odnosno pravnog lica koje obavlja lobiranje, može zatražiti da dostave ugovor o lobiranju,

podatke od korisnika lobiranja ili takve podatke od lobiranih lica i organa vlasti. Oni su dužni da Agenciji dostave podatke u roku od 15 dana od dana dostavljanja zahteva Agencije.

Nedostatak ove odredbe, kao i u mnogim drugim zakonima, jeste to što su propisana ovlašćenja, a ne i obaveze kontrolnog organa. Agencija će moći da proverava, ali samo od nje zavisi da li će to i činiti i u kojem obimu. Takođe, nije propisano ništa o javnosti podataka o izvršenim proverama, što takođe treba ispraviti.

Kazne

Glava V, koja se odnosi na kaznene odredbe, sadrži samo jedan član (član 34) kojim su propisani prekršaji za povredu odredaba Zakona o lobiranju. Kazne su propisane u izrazito širokom rasponu, od 50.000 do 2.000.000 dinara za pravno lice „koje obavlja lobiranje“ ako:

- 1) pismenim putem ne obavesti Agenciju o promeni podataka, najkasnije u roku od 15 dana o dana nastanka promene (član 22);
- 2) otpočne postupak lobiranja pre zaključivanja ugovora o lobiranju (član 27. stav 1);
- 3) ne dostavi pismeni izveštaj o radu Agenciji, najkasnije do 31. januara tekuće za prethodnu godinu (član 31. stav 1);
- 4) u roku od 15 dana od dana konačnosti rešenja o brisanju iz registra, Agenciji ne dostavi izveštaj o radu za period od podnošenja poslednjeg izveštaja do dana konačnosti rešenja (član 31. stav 2);
- 5) ako Agenciji ne dostavi tražene podatke u propisanom roku (član 33. stav 3).

Za ovaj prekršaj se kažnjava i odgovorno lice u pravnom licu, a kazna je između 30.000 i 150.000 dinara. Lobista pojedinac se kažnjava kaznom u istom rasponu. Korisnik lobiranja može biti kažnjen jedino u slučaju da ne dostavi podatke Agenciji, i to u rasponu od 50.000 do 2.000.000 dinara, ako je u pitanju pravno, i 30.000 do 150.000 dinara, ako je u pitanju fizičko lice.

Za neke vidove kršenja zakona nije predviđena kazna. Pre svega, to se odnosi na situacije kada neko vrši lobističke aktivnosti, a nije ispunio uslove za to. Dalje, nisu kažnjive ni situacije kada lobista neopravdano raskine ugovor sa klijentom ili kada organ vlasti neopravdano uskrati lobisti podatke o javnim konsultacijama. S druge strane, upitna je zaprećena prekršajna kazna za otpočinjanje postupka lobiranja pre zaključenja ugovora. Kao što smo već naveli, budući da definicija lobiranja sadrži u sebi i element zakonitosti, ono što se čini na način suprotan zakonu u stvari se i ne smatra lobiranjem, pa ne bi moglo biti ni kazne za „lobiranje suprotno pravilima“.

Ne treba smetnuti sa uma da neki oblici nezakonitog lobiranja mogu imati elemente krivičnog dela, pre svega, dela trgovine uticajem (ranije protivzakonito posredovanje).

Završne odredbe

Završne odredbe (Glava VI) sadrže dva člana (čl. 35 i 36) i uređuju podzakonske akte i stupanje na snagu Zakona o lobiranju. Zakon bi stupio na snagu nakon što istekne devet meseci od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“, a do tada bi trebalo da budu usvojeni i svi podzakonski akti. U obrazloženju stoji da nije potrebno obezbediti dodatna sredstva u 2018. godini, što je tačno, s obzirom na vreme stupanja zakona na snagu, ali ostaje činjenica da će sredstva biti potrebna kasnije, radi sprovođenja obuka, kontrole primene zakona i obezbeđivanja javnosti podataka.



Dodatak²⁰

ZAKON O LOBIRANJU (predlog)

I. OSNOVNE ODREDBE

Predmet

Član 1.

Ovim zakonom uređuju se uslovi i način obavljanja lobiranja, pravila lobiranja, registar i evidencije u vezi sa lobiranjem i druga pitanja od značaja za lobiranje.

Pojam lobiranja

Član 2.

Lobiranje je aktivnost kojom se vrši uticaj na organe Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, organe imalaca javnih ovlašćenja, čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina, odnosno jedinica lokalne samouprave (u daljem tekstu: 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.

Aktivnosti koje se ne smatraju lobiranjem

Član 3.

Lobiranjem se ne smatraju:

- 1) informacije, stavovi i mišljenja o zakonima, drugim propisima i opštim aktima, predlozima ili nacrtima zakona, drugih propisa i opštih akata, objavljenim u sredstvima javnog informisanja i drugim sredstvima kojima se javnost obaveštava;
- 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;
- 3) građanske inicijative upućene organima vlasti na predložena rešenja zakona, drugih propisa i opštih akata;
- 4) 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.

20 <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/doc/predlozi_zakona/2018/2673-18.doc>

Lobista i pravno lice koje obavlja lobiranje

Član 4.

Lobiranje može da obavlja fizičko lice koje je upisano u Registar lobista, u skladu sa ovim zakonom (u daljem tekstu: lobista) i privredno društvo, odnosno udruženje koje je upisano u Registar pravnih lica koja obavljaju lobiranje u skladu sa ovim zakonom (u daljem tekstu: pravno lice koje obavlja lobiranje).

Lobiranje može da obavlja 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 (u daljem tekstu: neregistrovani lobista).

Korisnik lobiranja

Član 5.

Korisnik lobiranja je fizičko ili pravno lice u čijem interesu se vrši lobiranje.

Lobirano lice

Član 6.

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, drugih propisa i opštih akata ili može uticati na sadržaj zakona drugih propisa i opštih akata.

Načelo zaštite javnog interesa

Član 7.

Lobirano lice je dužno da spreči nastanak štetnih posledica po javni interes koje mogu nastati usled lobiranja.

Načelo integriteta

Član 8.

Lobista, pravno lice koje obavlja lobiranje i neregistrovani lobista dužni su da prilikom lobiranja postupaju u skladu sa načelom integriteta.

Načelo integriteta podrazumeva zakonitost, transparentnost i odgovornost u radu, kao i etičnost, u cilju očuvanja ličnog ugleda, ugleda pravnog lica koje obavlja lobiranje i ugleda korisnika lobiranja, kao i lobiranja.

Lobista, pravno lice koje obavlja lobiranje i neregistrovani lobista ne mogu da zastupaju dva ili više korisnika lobiranja koji u konkretnom slučaju imaju suprotne interese.

Kodeks ponašanja učesnika u lobiranju

Član 9.

Kodeks ponašanja učesnika u lobiranju sadrži etička pravila o ponašanju svih učesnika u lobiranju sa ciljem da se lobiranje obavlja transparentno, u skladu sa ovim zakonom i javnim interesom.

Kodeks iz stava 1. ovog člana donosi direktor Agencije za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: Agencija).



II. USLOVI ZA OBAVLJANJE LOBIRANJA

Uslovi za obavljanje lobiranja fizičkog lica

Član 10.

U Registar lobista može se upisati lice:

- 1) koje je državljanin Republike Srbije;
- 2) koje je potpuno poslovno sposobno;
- 3) koje ima visoku stručnu spremu;
- 4) koje nije osuđivano za krivično delo koje ga čini nedostojnim za obavljanje lobiranja;
- 5) kome nije izrečena ili je prestala mera bezbednosti, odnosno zaštitna mera zabrane obavljanja delatnosti;
- 6) koje je završilo obuku za lobistu.

Strano fizičko lice može da obavlja lobiranje u Republici Srbiji ako je registrovano za obavljanje lobiranja u državi čiji je državljanin i ako je upisano u posebnu evidenciju o stranim fizičkim licima koja obavljaju lobiranje na teritoriji Republike Srbije.

Upisom u posebnu evidenciju strano fizičko lice stiče ista prava i obaveze kao i lobista.

Uslovi za obavljanje lobiranja za pravno lice

Član 11.

U Registar pravnih lica koja obavljaju lobiranje može se upisati pravno lice, ako:

- 1) je upisano u registar privrednih subjekata, odnosno u registar udruženja;
- 2) ima zaposlenog najmanje jednog lobistu;
- 3) nije osuđeno za krivično delo ili mu nije izrečena, odnosno ako mu je prestala mera bezbednosti, odnosno zaštitna mera zabrane obavljanja delatnosti;
- 4) odgovorno lice u privrednom društvu, odnosno udruženju nije osuđivano za krivično delo koje ga čini nedostojnim za obavljanje lobiranja i kome nije izrečena ili je prestala mera bezbednosti, odnosno zaštitna mera zabrane obavljanja delatnosti.

Strano pravno lice može da obavlja lobiranje u Republici Srbiji ako je registrovano za obavljanje lobiranja u državi u kojoj ima sedište i ako je upisano u posebnu evidenciju o stranim pravnim licima koja obavljaju lobiranje na teritoriji Republike Srbije.

Upisom u posebnu evidenciju strano pravno lice stiče ista prava i obaveze kao i domaće pravno lice koje obavlja lobiranje.

Zabrana obavljanja lobiranja

Član 12.

Izabranom, imenovanom, postavljenom, zaposlenom ili na drugi način radno angažovanom licu u organu vlasti, kao i licu na čiji izbor, imenovanje ili postavljenje organ vlasti daje saglasnost zabranjeno je da obavlja lobiranje.

Zabrana obavljanja lobiranja prestaje po isteku dve godine od dana prestanka funkcije, odnosno prestanka radnog odnosa ili radnog angažovanja.

Obuka za lobistu

Član 13.

Obuku za lobistu sprovodi Agencija u skladu sa programom obuke koji donosi direktor Agencije.

O završenoj obuci za lobistu Agencija izdaje uverenje.

Obrazac uverenja o završenoj obuci za lobistu i naknadu za sprovođenje obuke za lobistu propisuje direktor Agencije.

Zahtev za upis u Registar lobista

Član 14.

Zahtev za upis u Registar lobista podnosi se Agenciji.

Zahtev iz stava 1. ovog člana sadrži ime i prezime, jedinstveni matični broj građana i prebivalište podnosioca zahteva.

Uz zahtev iz stava 1. ovog člana prilažu se dokazi o ispunjenosti uslova za obavljanje lobiranja.

Izgled i bliži sadržaj obrasca zahteva iz stava 1. ovog člana propisuje direktor Agencije.

Zahtev za upis u Registar pravnih lica koja obavljaju lobiranje

Član 15.

Pravno lice podnosi Agenciji zahtev za upis u Registar pravnih lica koja obavljaju lobiranje.

Zahtev iz stava 1. ovog člana sadrži naziv i sedište pravnog lica, matični broj i poreski identifikacioni broj, kao i ime i prezime, jedinstveni matični broj građana i prebivalište ovlašćenog lica.

Uz zahtev iz stava 1. ovog člana se prilažu dokazi o ispunjenosti uslova za obavljanje lobiranja za pravno lice.

Izgled i bliži sadržaj obrasca zahteva iz stava 1. ovog člana propisuje direktor Agencije.

Brisanje iz Registra lobista

Član 16.

Agencija donosi rešenje o brisanju iz Registra lobista:

- 1) na zahtev lobiste;
- 2) ako je lobista osuđen za krivično delo koje ga čini nedostojnim za obavljanje lobiranja;
- 3) ako je lobisti izrečena mera bezbednosti ili zaštitna mera zabrane obavljanja delatnosti;
- 4) ako je lobista postupao suprotno načelu integriteta;



- 5) gubitkom poslovne sposobnosti lobiste;
- 6) ako lobista postane funkcioner ili se zaposli, odnosno radno angažuje u organu vlasti.

Brisanje iz Registra pravnih lica koja obavljaju lobiranje

Član 17.

Agencija donosi rešenje o brisanju iz Registra pravnih lica koja obavljaju lobiranje:

- 1) na zahtev pravnog lica;
- 2) zbog prestanka postojanja pravnog lica;
- 3) ako pravno lice nema zaposlenog najmanje jednog lobistu;
- 4) ako je pravno lice osuđeno za krivično delo ili mu je izrečena mera bezbednosti, odnosno zaštitna mera zabrane obavljanja delatnosti;
- 5) ako je odgovorno lice u pravnom licu osuđeno za krivično delo koje ga čini nedostojnim za obavljanje lobiranja, kao i ako mu je izrečena mera bezbednosti, odnosno zaštitna mera zabrane obavljanja delatnosti;
- 6) ako je pravno lice povredilo odredbe ovog zakona koje uređuju načelo integriteta.

Rešenje o upisu i brisanju iz registra

Član 18.

Rešenje o upisu u Registar lobista, odnosno Registar pravnih lica koja obavljaju lobiranje donosi direktor Agencije u roku od 15 dana za fizička lica, odnosno u roku od 30 dana za pravna lica, od dana podnošenja urednog i potpunog zahteva.

Rešenje o brisanju iz Registra lobista, odnosno Registra pravnih lica koja obavljaju lobiranje donosi direktor Agencije najkasnije u roku od 15 dana od dana saznanja za postojanje razloga za brisanje iz registra.

Protiv rešenja direktora Agencije iz st. 1. i 2. ovog člana može se izjaviti žalba Odboru Agencije.

Odluka Odbora Agencije je konačna i protiv nje se može pokrenuti upravni spor.

Registar

Član 19.

Agencija vodi Registar lobista i Registar pravnih lica koja obavljaju lobiranje.

Registar iz stava 1. ovog člana je javan i objavljuje se na internet stranici Agencije.

Pri vođenju registra iz stava 1. ovog člana Agencija je dužna da poštuje propise koji uređuju zaštitu podataka o ličnosti.

Način vođenja i obrazac registra iz stava 1. ovog člana bliže se uređuje aktom direktora Agencije.

Sadržina Registra lobista

Član 20.

U Registar lobista upisuju se podaci o lobistima, i to:

- 1) broj i datum upisa u Registar lobista;
- 2) ime i prezime, jedinstveni matični broj građana i prebivalište lobiste;
- 3) broj i datum rešenja o upisu u Registar lobista;
- 4) broj i datum rešenja o brisanju iz Registra lobista sa podacima o razlozima za brisanje.

Sadržina Registra pravnih lica koja obavljaju lobiranje

Član 21.

U Registar pravnih lica koja obavljaju lobiranje upisuju se podaci o tom pravnom licu, i to:

- 1) broj i datum upisa u Registar pravnih lica koja obavljaju lobiranje;
- 2) naziv i sedište pravnog lica;
- 3) broj i datum rešenja o upisu u registar privrednih subjekata, odnosno registar udruženja;
- 4) matični broj i poreski identifikacioni broj pravnog lica;
- 5) ime i prezime, prebivalište i jedinstveni matični broj građana odgovornog lica u pravnom licu;
- 6) ime i prezime, prebivalište i jedinstveni matični broj građana lobiste zaposlenog u pravnom licu;
- 7) broj i datum rešenja o upisu u registar za lobistu zaposlenog u pravnom licu;
- 8) broj i datum rešenja o brisanju iz registra sa podacima o razlozima za brisanje.

Obaveza obaveštavanja o promenama

Član 22.

Lobista je dužan da obavesti Agenciju o promeni podataka o prebivalištu, a pravno lice koje obavlja lobiranje o promeni koja se odnose na podatke iz registra privrednih subjekata, odnosno registra udruženja, poreskom identifikacionom broju, kao i promene koje se odnose na lobistu zaposlenog u tom pravnom licu.

O promenama iz stava 1. ovog člana, lobista, odnosno pravno lice koje obavlja lobiranje, dužni su da u pismenoj formi obaveste Agenciju, u roku od 15 dana od dana nastanka promene.

Upis podataka u registar

Član 23.

Agencija, po službenoj dužnosti, vrši upis podataka u registar iz člana 19. stav 1. ovog zakona, odmah po konačnosti rešenja o upisu, odnosno brisanju iz registra, kao i po dostavljanju obaveštenja o promenama iz člana 22. ovog zakona.

Agencija može od organa nadležnog za vođenje kaznene evidencije da zatraži podatke koji su od značaja za upis lobiste i pravnog lica koje obavlja lobiranje.

Posebna evidencija o stranim fizičkim i pravnim licima koja obavljaju lobiranje



Član 24.

Agencija vodi posebnu evidenciju o stranim fizičkim i pravnim licima koja obavljaju lobiranje na teritoriji Republike Srbije.

Posebna evidencija iz stava 1. ovog člana sadrži ime i prezime stranog fizičkog lica, odnosno naziv stranog pravnog lica, kao i druge podatke iz akta organa strane države na osnovu kojih ta lica obavljaju lobiranje u stranoj državi.

Način vođenja i obrazac evidencije iz stava 1. ovog člana propisuje se aktom direktora Agencije.

Posebna evidencija iz stava 1. ovog člana je javna i objavljuje se na internet stranici Agencije.

Primena Zakona o opštem upravnom postupku

Član 25.

Na postupak donošenja rešenja o upisu, odnosno brisanju iz Registra lobista i registra pravnih lica koja obavljaju lobiranje primenjuju se odredbe zakona koji uređuje opšti upravni postupak.

III. SPROVOĐENJE LOBIRANJA

Započinjanje lobiranja

Član 26.

Lobiranje započinje obraćanjem lobiste ili neregistrovanog lobiste lobiranom licu u pismenoj formi.

Lobista je dužan da uz dopis kojim se obraća lobiranom licu dostavi i dokaz o upisu u Registar lobista, ugovor o lobiranju bez navođenja visine ugovorene naknade za lobiranje, kao i naziv zakona, drugog propisa ili opšteg akta za koji obavlja lobiranje.

Ugovor o lobiranju

Član 27.

Lobista, odnosno pravno lice koje obavlja lobiranje, mogu započeti lobiranje tek nakon zaključenja ugovora o lobiranju.

Ugovor o lobiranju naročito sadrži:

- 1) podatke o ugovornim stranama (ime, prezime i prebivalište fizičkog lica, odnosno naziv i sedište pravnog lica);
- 2) predmet lobiranja (opis predmeta i cilj lobiranja);
- 3) podatke o načinu i vremenu trajanja lobiranja;
- 4) visinu naknade za lobiranje;
- 5) izjavu lobiste, odnosno odgovornog lica u pravnom licu koje obavlja lobiranje da će postupati u skladu sa pravilima lobiranja propisanim ovim zakonom i Kodeksom ponašanja učesnika u lobiranju.

Ako je ugovorna strana pravno lice koje obavlja lobiranje, ugovor o lobiranju sadrži i ime i prezime lobiste zaposlenog kod tog pravnog lica koje će sprovođiti lobiranje.

Lobista, odnosno pravno lice koje obavlja lobiranje, ne mogu se ugovorom obavezati na određeni ishod lobiranja.

Raskid ugovora i prekid postupka lobiranja

Član 28.

Raskid ugovora o lobiranju može da zahteva svaka ugovorna strana u svakom trenutku.

Lobista, odnosno pravno lice koje obavlja lobiranje dužni su da, bez odlaganja, prekinu postupak lobiranja i raskinu ugovor o lobiranju ako:

- 1) posumnjaju da će povrediti načelo integriteta;
- 2) lobista, odnosno odgovorno lice u pravnom licu koje obavlja lobiranje postane funkcioner, zaposleni ili na drugi način radno angažovani u organu vlasti.

Prava lobiste

Član 29.

Lobista posle podnošenja dopisa iz člana 26. ovog zakona ima pravo da traži od lobiranog lica da ga primi u blagovremenom roku i da mu pruži podatke u vezi sa predmetom lobiranja.

Lobista ima pravo da bude blagovremeno obavešten o svim javnim raspravama i drugim oblicima javnih konsultacija u vezi sa pripremom i donošenjem propisa za koje obavlja lobiranje.

Obaveze lobiranog lica i organa vlasti

Član 30.

Lobirano lice dužno je da o prijemu dopisa iz člana 26. ovog zakona sačini obaveštenje i da ga u roku od 15 dana od dana prijema dostavi Agenciji.

Agencija može od lobiranog lica da zahteva dostavljanje vanrednih obaveštenja o kontaktima koje je imao u toku lobiranja sa lobistom, odnosno neregistrovanim lobistom.

Obaveštenje iz st. 1. i 2. ovog člana sadrži ime i prezime lobiranog lica, podatke o njegovoj funkciji, zaposlenju ili radnom angažovanju, ime, prezime i prebivalište lobiste, odnosno naziv i sedište pravnog lica koje obavlja lobiranje, kao i druge podatke od značaja za obaveštavanje Agencije.

Agencija može koristiti podatke iz obaveštenja iz st. 1. i 2. ovog člana za potrebe provere tačnosti podataka navedenih u izveštaju o radu lobista.

Način podnošenja, bliža sadržina i obrazac obaveštenja iz st. 1. i 2. ovog člana uređuju se aktom direktora Agencije.

Organ vlasti dužan je da vodi evidenciju o lobističkim kontaktima za funkcionere koji su izabrani, postavljeni, imenovani, zaposleni ili na drugi način radno angažovani u tom organu.

Evidencija iz stava 6. ovog člana sadrži ime i prezime lobiranog lica, podatke o njegovoj funkciji, zaposlenju ili radnom angažovanju, ime, prezime i prebivalište lobiste, odnosno naziv i sedište pravnog lica koje obavlja lobiranje, kao i druge podatke od značaja za obaveštavanje Agencije.



Bliža sadržina i način vođenja evidencije iz stava 6. ovog člana uređuju se aktom direktora Agencije.

Agencija vrši kontrolu sadržine i načina vođenja evidencije iz stava 6. ovog člana.

U slučaju kršenja obaveze iz st. 1, 2. i 6. ovog člana i člana 33. stav 2. tačka 3) i stav 3. ovog zakona, Agencija može lobiranom licu, odnosno odgovornom licu u organu vlasti izreći meru, u skladu sa zakonom koji uređuje sprečavanje korupcije, odnosno inicirati pokretanje disciplinskog postupka.

IV. IZVEŠTAVANJE

Izveštaj o radu

Član 31.

Lobista, odnosno pravno lice koje obavlja lobiranje dužni su da Agenciji dostave pismeni izveštaj o radu, najkasnije do 31. januara tekuće za prethodnu godinu.

Lobista, odnosno pravno lice za koje je doneto rešenje o brisanju iz registra, dužni su da, u roku od 15 dana od dana konačnosti rešenja, Agenciji dostave izveštaj o radu za period od podnošenja poslednjeg izveštaja do dana konačnosti rešenja.

Sadržaj izveštaja o radu

Član 32.

Izveštaj o radu sadrži:

- 1) broj i datum rešenja o upisu u registar;
- 2) podatke korisniku lobiranja u izveštajnom periodu (ime, prezime i prebivalište fizičkog lica, odnosno naziv i sedište pravnog lica);
- 3) podatke o lobiranim licima i organima vlasti kod kojih je obavljeno lobiranje (ime, prezime, funkcija, zaposlenje ili radno angažovanje lobiranog lica i naziv i sedište organa vlasti);
- 4) predmet lobiranja;

Bliži sadržaj i obrazac izveštaja o radu propisuje se aktom direktora Agencije.

Provera izveštaja

Član 33.

Tačnost podataka iz člana 32. ovog zakona proverava Agencija.

U cilju provere iz stava 1. ovog člana Agencija može:

- 1) zatražiti od lobiste, odnosno pravnog lica koje obavlja lobiranje dostavljanje ugovora o lobiranju;
- 2) zatražiti podatke od korisnika lobiranja;
- 3) zatražiti podatke od lobiranih lica i organa vlasti.

Lobista, pravno lice koje obavlja lobiranje, korisnik lobiranja, organ vlasti i lobirano lice dužni su da Agenciji dostave tražene podatke u roku od 15 dana od dana dostavljanja zahteva Agencije.

V. KAZNENE ODREDBE

Prekršaji pravnog lica koje obavlja lobiranje, lobiste i korisnika lobiranja

Član 34.

Novčanom kaznom u iznosu od 50.000 do 2.000.000 dinara kazniće se za prekršaj pravno lice koje obavlja lobiranje, ako:

- 1) pismenim putem ne obavesti Agenciju o promeni podataka, najkasnije u roku od 15 dana o dana nastanka promene (Član 22);
- 2) otpočne postupak lobiranja pre zaključivanja ugovora o lobiranju (Član 27. stav 1);
- 3) ne dostavi pismeni izveštaj o radu Agenciji, najkasnije do 31. januara tekuće za prethodnu godinu (Član 31. stav 1);
- 4) u roku od 15 dana od dana konačnosti rešenja o brisanju iz registra, Agenciji ne dostavi izveštaj o radu za period od podnošenja poslednjeg izveštaja do dana konačnosti rešenja (Član 31. stav 2);
- 5) ako Agenciji ne dostavi tražene podatke u propisanom roku (Član 33. stav 3).

Za prekršaj iz stava 1. ovog člana kazniće se za prekršaj odgovorno lice u pravnom licu, novčanom kaznom u iznosu od 30.000 do 150.000 dinara.

Za prekršaj iz stava 1. ovog člana kazniće se lobista, novčanom kaznom u iznosu od 30.000 do 150.000 dinara.

Za prekršaj iz stava 1. tačka 5) ovog člana kazniće se pravno lice korisnik lobiranja, novčanom kaznom u iznosu od 50.000 do 2.000.000 dinara.

Za prekršaj iz stava 1. tačka 5) ovog člana kazniće se fizičko lice korisnik lobiranja, odnosno odgovorno lice u pravnom licu korisniku lobiranja, novčanom kaznom u iznosu od 30.000 do 150.000 dinara.

VI. ZAVRŠNE ODREDBE

Rok za donošenje podzakonskih akata

Član 35.

Podzakonski akti za sprovođenje ovog zakona doneće se do dana stupanja na snagu ovog zakona.

Stupanje na snagu

Član 36.

Ovaj zakon stupa na snagu po isteku devet meseci od dana objavljivanja u „Službenom glasniku Republike Srbije“.



Projekat finansira
Evropska unija



Izradu ovog predloga praktične politike podržala je Evropska unija svojim programom „Civil Society Facility“ u okviru Instrumenta za prepristupnu pomoć (IPA). Za sadržaj ovog izveštaja isključivo je odgovoran izdavač, a stavovi izneti u njemu ne predstavljaju nužno i stavove Evropske unije.