

Analiza ranijih slučajeva mogućeg lobiranja u svetlu aktuelnih zakonskih rešenja

Transparentnost Srbija

Beograd, 2019.

Izradu ove analize pomogla je Misija OEBS-a u Srbiji. Stavovi izrečeni u analizi pripadaju isključivo autorima i ne predstavljaju nužno zvaničan stav Misije OEBS-a u Srbiji

Sadržaj

O projektu	5
Zašto se uređuje lobiranje	5
Neke odlike lobiranja u Srbiji, pre donošenja zakona.....	6
Osvrt na Zakon o lobiranju.....	7
Ključne odredbe Zakona	8
Lobiranje	8
Šta nije lobiranje	10
Ko može da lobira	12
Korisnik lobiranja	13
Lobirano lice.....	13
Načelo integriteta	14
Uslovi za lobiranje	14
Sprovođenje lobiranja.....	16
Obaveze lobiranog lica.....	18
Izveštaji o radu.....	19
Kazne.....	19
ZAKON O UDŽBENICIMA I DRUGIM NASTAVNIM SREDSTVIMA.....	22
Opis slučaja	22
Da li je ovde bilo lobiranja?.....	25
Privatni interesi aktera.....	25
Način mogućeg ostvarivanja uticaja	26
Šta bi bilo drugačije da je postojao Zakon o lobiranju?	27
ZAKON O JAVNOM BELEŽNIŠTVU I DRUGI POVEZANI PROPISI.....	32
Opis slučaja	32
Komentar ponašanja aktera.....	42
Izmene zakona, sporazum i okončanje štrajka	42
Šta su pokazale izmene notarskih tarifa?	42
Ko će da štiti javni interes	44
Šta bi bilo drugačije sa Zakonom o lobiranju	45

Da li bi se ranije saznao sadržaj zahteva?	45
Uloga stranih konsultanata	46
Lobiranje javnih beležnika i advokata koji su bili protiv štrajka?.....	47
Zahtevi udruženja	47
Optužbe ministra pravde i AKS – ima li veze sa lobiranjem.....	47
ZAKON O PREVOZU PUTNIKA U DRUMSKOM SAOBRAĆAJU	49
Opis slučaja	49
Izmene zakona	49
Razlozi za izmene Zakona.....	50
Stavovi IT sektora	51
Štrajkovi taksista	52
Mišljenje Komisije za zaštitu konkurencije	53
Javna rasprava iz 2014.	53
Zahtevi za izmene zakona	54
Šta bi bilo drugačije sa Zakonom o lobiranju?	56
Protesti kao sredstvo lobiranja	57
Taksi udruženja u radnoj grupi.....	57
Stavovi IT sektora	58
Brojni predlozi iz javne rasprave	58
Zahtevi za izmene zakona	59
LEX SPECIALIS ZA KREDITE U ŠVAJCARSKIM FRANCIMA	61
Opis slučaja	61
Komentari „Transparentnosti“	63
Ko je tražio ovakav zakon?	64
Šta bi bilo drugačije sa Zakonom o lobiranju?	65
ZAKON O AKCIZAMA	66
Opis slučaja	66
Uvod	66
Šta se dogodilo u Skupštini?	66
Da li je bilo lobiranja?.....	67

Kontralobiranje	68
Šta bi bilo drugačije sa Zakonom o lobiranju?	68
ZAKON O IGRAMA NA SREĆU.....	70
Opis slučaja	70
Da li bi nešto bilo drugačije da smo imali Zakon o lobiranju?	74

Oprojektu

Transparentnost – Srbija od jula do oktobra 2019, u okviru projekta „Lobiranje pre Zakona o lobiranju“, pokušala je da utvrdi obrasce i odlike prakse lobiranja u Srbiji u periodu od ponovnog uspostavljanja demokratije (1990) do usvajanja prvog Zakona o lobiranju (2019).

Takođe nam je cilj bio da se što veći broj novinara, aktivnista civilnog društva, funkcionera i službenika na svim nivoima vlasti upozna sa značajem i ključnim odredbama ovog zakona, kao i mogućnostima da ga koriste u svom radu.

U okviru projekta održano je pet okruglih stolova – u Novom Pazaru, Novom Sadu, Nišu, Šapcu i Beogradu.

Projekat se realizuje uz podršku Misije OEBS u Republici Srbiji. Svi izneti stavovi i mišljenja pripadaju organizaciji Transparentnost Srbija i ne moraju odražavati stavove donatora.

Zašto se uređuje lobiranje

Uređeno lobiranje je sastavni deo suzbijanja političke korupcije. U tom smislu, **lobiranje se uređuje iz sličnih razloga kao i finansiranje političkih stranaka i izbornih kampanja, i kontrola imovine i prihoda javnih funkcionera**. U svakom od tih slučajeva svrha je da se osvetle mogući uticaji na donošenje odluka u državnim organima¹.

Pored suzbijanja političke korupcije, **uređeno lobiranje** je od značaja i za proces donošenja odluka uopšte. Oni koji ne mogu da ukažu na razloge zbog kojeg bi neki zakon trebalo doneti ili izmeniti u redovnoj komunikaciji sa organima vlasti ili na organizovanim javnim raspravama, možda će se opredeliti da svoje interese zadovolje preko lobista kao profesionalnih posrednika.

Imajući to u vidu, organizacija Transparentnost – Srbija je, još u okviru Studije o unapređenju zakonodavnog postupka u Republici Srbiji u čijoj izradi je učestvovala², 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.

Pri zakonskim reformama je trebalo rešiti sledeća dva prioriteta problema:

¹ U ovom tekstu korišćeni su pojedini delovi studije autora Nemanje Nenadića, koju su objavili koalicija prEUgovor i Centar za primenjene evropske studije. <http://preugovor.org/Tekstovi/1463/Lobiranje-u-Srbiji.shtml>, kao i izvodi iz saopštenja, komentara i predloga koje je organizacija Transparentnost Srbija davala tokom procesa donošenja Zakona o lobiranju.

² <<http://www.transparentnost.org.rs/images/stories/materijali/27092012/GIZ%20srpski%20zasticena%20verzija%20%281%29.pdf>>



1. Građani Srbije, organizacije i privredni subjekti nisu imali na raspolaganju **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.

Neke odlike lobiranja u Srbiji, pre donošenja zakona

U 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. Glavni problem je to što o kanalima mogućih uticaja na donosiocima odluka nije ostajao pisani trag. Zato se o mogućim lobističkim uticajima na donošenje opštih pravnih akata zaključci izvode na osnovu sledećih izvora: a) izjave aktera događaja, bilo da je reč o lobiranim licima ili onima koji su pokušavali da ostvare uticaj; b) tragovi uticaja u dokumentima koji prate donošenje propisa (npr. izveštaji sa javne rasprave, analize propisa); v) vidljivost ishoda uticaja – norme koje favorizuju određeni privredni subjekt ili grupu.

Pristup donosiocima odluka se nekad odvijao direktno, ali ima naznaka da su u mnogim slučajevima bili neophodni i posrednici. Potpunih podataka o tome nema, ali je utisak da su se posredovanjem između zainteresovanih strana i donosilaca odluka u Srbiji do sada **manje bavili profesionalni lobisti** (između ostalog, i zato što takva profesija nije bila prepoznata zakonski), **a da su tu ulogu najčešće igrali „ljudi od poverenja”** najmoćnijih pojedinaca srpske politike. Ti „ljudi od poverenja” ne moraju imati nikakvu zvaničnu funkciju unutar državnih struktura, ili makar unutar neke od vladajućih partija. Oni mogu biti, na primer 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. definisana 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 formalno, iz ugla demokratskih procedura, kao lobiste bi trebalo posmatrati partijske čelnike i druge uticajne figure iz tog miljea, koji

promovišući 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.

Osvrt na Zakon o lobiranju

Generalno je dobro da je uopšte donet ovaj zakon i da se na taj način konačno upotpunjuje antikorupcijsko zakonodavstvo u Srbiji. Međutim, Zakon ima uži pristup pri uređivanju lobiranja od potrebnog.

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.

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 arbitarno 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.

U Predlogu zakona i u kasnije usvojenom zakonskom tekstu 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 zaključe 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 srpski 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.

Ključne odredbe Zakona

Lobiranje

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 donosiocice 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, ne bi bilo opravdano **da se „pod prismotru” stave 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. Praktična posledica ovog 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*.

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.

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.

Šta nije lobiranje

Članom 3. 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;*

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;*

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.

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 Zakona određeno je da lobiranje može, pored fizičkog lica koje je upisano u Registar lobista, za koje Zakon koristi termin „lobista”, da obavlja privredno društvo, odnosno udruženje koje je upisano u Registar pravnih lica koja obavljaju lobiranje. Za njih se u Zakonu 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 Zakon koristi termin „neregistrovani lobista”. Ovakvo određivanje subjekata koji mogu da lobiraju odražava se i na sve ostale članove 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 promovišu 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 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 pre svega lobiranog lica, a u manjoj meri lobiste, koji zastupa nečije privatne interese. Isto važi i za korisnika lobiranja.

Uslovi za lobiranje

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. 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.

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.

Članom 12 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 prestoga 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.

Članom 13, stavom 1 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. Obuka bi mogla biti korisna ukoliko bi bila usmerena ka **aktivnostima koje su lobistima zabranjene** kako bi se smanjio broj slučajnih kršenja zakona.

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, opravdano se postavlja pitanje o dometima transparentnosti koja će u praksi biti obezbeđena.

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 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.

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, to nije učinjeno pa u praksi može biti nedoumica, jer je zakonitost sastavni deo definicije „lobiranja“.

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 neravnopravan 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 podataka 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 prirodna i domet lobiranja i kako bi se javnost uverila da je to u skladu sa javnim interesom. Time se omogućava uravnotežen pristup koji stremlji 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.”

Međutim, **postojeće odredbe o registrirane 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.

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.

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 bi takođe trebalo 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 nastanaka 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).

ZAKONO UDŽBENICIMA I DRUGIM NASTAVNIM SREDSTVIMA

Opis slučaja

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

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

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

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

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

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

Najdrastičniji događaj tih dana bilo prebijanje Verbićevog pomoćnika Milovana Šuvakova, a počinioci ni do danas nisu otkriveni. Komentarišući usvojeni zakon, Šuvakov je kazao da on ide naruku velikim izdavačima, koji nisu iz Srbije, i da je spustio sve rampe za izlazak iz zemlje profita koji oni ostvare. Zakon je ipak usvojen 31. jula 2015, ali odrebe nisu odgovarale izdavačima.

„Ako se primeni novi zakon o udžbenicima bićemo primorani da obustavimo sve naše aktivnosti u Srbiji, što verujem da nije u interesu Vlade i ne ide u prilog njenih nastojanja da privuče nove investicije”, ovako je Filip Hausman, prvi čovek „Kleta”, jednog od najvećih evropskih izdavača udžbenika, završio svoje pismo, do koga je došao BIRN³, a koje je upućeno tadašnjem premijeru Srbije Aleksandru Vučiću u aprilu 2015. godine, povodom predloga Zakona o udžbenicima koji je čekao da uđe u Skupštinu. Hausman u pismu Vučića podseća na razgovor koji su imali u Štuttgartu, a na osnovu koga je on “razumeo da postojeći nacrt ovog zakona ’neće proći skupštinu”.

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

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

Bivši ministar prosvete Srđan Verbić i njegova pomoćnica Zorana Lužanin u razgovoru za BIRN naveli su da je pismo vlasnika “Kleta” samo jedno u nizu koje su stizale na adresu Ministarstva i Vlade i da su sva imala manje-više sličan ton. “Zakon neće ući u Skupštinu dok se ne dogovoriš sa Kletom”, bivši ministar prosvete Srđan Verbić za BIRN prenosi reči koje mu je aprilu 2015. godine uputio tadašnji šef kabineta premijera Ivica Kojić. Na pitanje BIRN-a da prokomentariše

³<https://javno.rs/assets/udzbenici/Pismo-1.pdf>

ovakvu ocenu bivšeg ministra Verbića, Ivica Kojić u pisanom odgovoru kaže da on nikome ništa nije naređivao, nego da je pokušao da kao izaslanik predsednika Vlade pomogne u nalaženju rešenja u trenutku kada je izgledalo da su predstavnici izdavača i ministarstva u oštrom sukobu. Verbić je u februaru 2016. godine pismeno obavestio Agenciju za borbu protiv korupcije da je tokom izrade Zakona bio „izložen pritiscima, pretnjama i pokušajima zastrašivanja od strane određenih izdavačkih kuća, kao i drugih lica koja su bila povezana sa tim izdavačima“. Agencija je Verbićevu prijavu prosledila Višem javnom tužilaštvu, koje je u julu 2016. godine utvrdilo da u ovom slučaju izdavačke kuće nisu počinile krivično delo i donelo odluku da nema razloga za pokretanje krivičnog postupka.

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

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

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

List “Politika” je u maju 2018. godine objavio da se, sudeći po novom katalogu odobrenih naslova za prvi i peti razred, ništa u pogledu dominacije na tržištu udžbenika nije promenilo. Od 173 ponuđene knjige gotovo trećinu, odnosno 52, štampaju izdavačke kuće „Klet“, „Novi logos“ i „Freska“. Sve su deo iste grupacije i prema nezvaničnim procenama zastupljeni su na tržištu udžbenika sa oko 50 odsto. Naime, „Klet“ je nemačka kompanija koja je pre nekoliko godina kupila izdavačku kuću „Freska“, dok je „Novi logos“ kupio hrvatski „Profil internacional“, koji je u vlasništvu izdavača „Klet Slovenija“⁴. Prema podacima koji se odnose na period od 2016. do 2018. godine, a do kojih je BIRN došao obradom podataka objavljenih na zvaničnoj internet stranici Ministarstva prosvete, Klet zajedno sa svojim ćerka firmama pokriva skoro 50 odsto tržišta udžbenika za osnovne škole. Procena Ministarstva prosvete za 2014. godinu bila je da cena jednog kompleta udžbenika u proseku za osnovnu školu iznosi 110 evra, a za srednju školu 170 evra.

⁴<http://www.politika.rs/sr/clanak/404267/Strani-izdavaci-vladaju-srpskim-trzistem-udzbenika>

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

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

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

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

Da li je ovde bilo lobiranja?

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

Privatni interesi aktera

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

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

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

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

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

Način mogućeg ostvarivanja uticaja

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

1. Privatni izdavači udžbenika deo su radne grupe koja piše novi zakon
2. Ministar obaveštava Vladu i Agenciju za borbu protiv korupcije da trpi pritiske i pretnje. Tužilac nalazi da krivično delo nije počinjeno.
3. Izmena zakona nakon dolaska na funkciju novog ministra prosvete (tumačenje da je to učinjeno u korist izdavača)
4. Predlog zakona povučen od strane Vlade pre nego što se o njemu glasalo i sumnje ministra da su zakon „povukli lobisti“.
5. Pismo vlasnika izdavačke kuće premijeru u kojem se izražava nezadovoljstvo odredbama zakona koji bi trebalo da bude upućen u Skupštinu i podsećanje na „razgovor u Štutgartu“, na osnovu koga je razumeo da „postojeći nacrt neće proći Skupštinu“.
6. Podzakonski akt koji bi ograničio cenu udžbenika nikada nije donet, što ukazuje da je moglo biti uticaja na resorna ministarstva (prosvete i trgovine) da se ta oblast ne reguliše, a kao jedan konkretan primer navodi se razgovor ambasadora države iz koje potiče izdavač udžbenika sa ministrom trgovine. Ministar potvrđuje da je to bila jedna od tema razgovora, ali negira uticaj ambasadora na odluku na nedonošenje akta, već navodi druge razloge
7. Šef kabineta premijera je navodno ukazao resornom ministru da zakon neće biti usvojen dok se ne dogovori sa jednim od izdavača. Šef kabineta negira da je bilo šta naređivao
8. Izvestilac EU Parlamenta za Srbiju se u vezi sa ovim slučajem obraćao predsednici Odbora za obrazovanje i u pismu se pozvao na navode izdavača iz svoje države da predlog zakona favorizuje državno preduzeće. Izvestilac EU parlamenta kao motiv navodi mogućnost da planirani zakon ugrožava načela slobodne konkurencije, i da je zatražio objašnjenje

9. Prilikom izrade zakona nije postojala uobičajena procedura, da ministarstvo pripremi akt na koji se prikupljaju mišljenja drugih ministarstava, već su održavani sastanci u Vladi Srbije. Na prvom sastanku bili su prisutni predstavnici izdavača.
10. Ministar i premijerka su promovisali digitalne udžbenike jednog izdavača, a drugi su zbog toga protestovali, jer se limitira konkurencija
11. Rad radne grupe koja je ispitivala moguće zloupotrebe prilikom nabavki ukinut je nakon dolaska novog ministra prosvete

Šta bi bilo drugačije da je postojao Zakon o lobiranju?

1. **Privatni izdavači udžbenika deo su radne grupe koja piše novi zakon.** Iako je očigledno da se na ovaj način omogućava neposredno zainteresovanim subjektima da direktno utiču na tekst nacrtu zakona, ne bi bilo nikakve promene ni da je u doba izrade ovog nacrtu bio na snazi postojeći Zakon o lobiranju. Naime, Zakon je izričito isključio iz kruga lobističkih aktivnosti ono što se čini u sklopu izrade zakona. 2) aktivnosti lica koja javno saopštavaju svoje stavove, odnosno dostavljaju predloge i stručna mišljenja organima vlasti radi iniciranja, pripreme, razmatranja, usvajanja i davanja obrazloženja predloženih rešenja zakona, drugih propisa i opštih akata ili učestvuju po pozivu organa vlasti sa ili bez naknade ili u okviru projekata čiji je korisnik organ vlasti, u pripremi, razmatranju ili davanju stručnih mišljenja o predloženim rešenjima zakona, drugih propisa i opštih akata;
2. **Ministar obaveštava Vladu i Agenciju za borbu protiv korupcije da trpi pritiske i pretnje.** Iako Zakon o lobiranju propisuje koji su dozvoljeni načini komunikacije između registrovanih ili neregistrovanih lobista, sa jedne strane, i donosilaca odluka u organima vlasti, sa druge strane, tim zakonom nije uređeno pitanje vršenja uticaja na nedozvoljeni način ili obavljanja lobiranja na način suprotan odredbama Zakona (postoji prekršajna kazna u slučaju da profesionalni lobista obavlja taj posao pre zaključenja ugovora sa klijentom). Pitanje nedozvoljenog pritiska na donosioce odluka i pretnji bilo je i ostalo uređeno odredbama drugih zakona, pre svega Krivičnog zakonika.
3. **Izmena zakona nakon dolaska na funkciju novog ministra prosvete (tumačenje da je to učinjeno u korist izdavača).** Podaci o razlozima zbog kojih se izmene vrše i o predlozima zainteresovanih lica bi trebalo da budu navedeni u obrazloženju nacrtu/predloga, kao i izveštaju sa javne rasprave, ako je održana. Takva obaveza je postojala i pre donošenja Zakona o lobiranju i ostala je na snazi neizmenjena i nakon toga. Zakon o lobiranju je doneo obavezu da se prijave pojedine vrste komunikacije između zainteresovanih lica i organa vlasti. Međutim, iz objavljenih informacija nije potpuno jasno da li je te komunikacije bilo u vezi sa donošenjem novog zakona i na koji način se ona odvijala. Ukoliko su izdavači ovim povodom zatražili sastanak predstavnicima Ministarstva prosvete, Vlade ili Skupštine, i ukoliko se takav sastanak održao, onda bi postojala obaveza lobiranih lica da o tome dostave izveštaj Agenciji za borbu protiv kroupcije. I dalje ne bi postojala obaveza da se informacija o održanom sastanku objavi (na primer, na sajtu Ministarstva ili Agencije). Ako bi izdavači ostvarivali kontakt preko

posrednika, onda bi postojala obaveza da i ti posrednici (profesionalni lobisti) objave informacije o izvršenom lobiranju.

4. **Predlog zakona povučen od strane Vlade pre nego što se o njemu glasalo i sumnje ministra da su zakon „povukli lobisti“.** Budući da razlozi zbog kojih Vlada odlučuje da povuče neki svoj predlog iz procedure ne objavljuju, a transkripti sednica Vlade se smatraju strogo poverljivim dokumentima, nije moguće utvrditi da li je ostao pisani trag lobiranja. U svakom slučaju, da je Zakon o lobiranju bio na snazi u to doba, onda bi članovi Vlade morali da predoče Agenciji za borbu protiv korupcije informacije o lobiranju da se zakon povuče iz procedure, ukoliko je ono dolazilo od neposredno zainteresovanih lica, koja se identifikuju kao takva, od strane njihovih udruženja (npr. udruženje izdavača udžbenika, privredna komora) ili od strane profesionalnih lobista. Ukoliko bi se pak taj uticaj odvijao na neki neformalan način, bez naznačenja da se radi o lobiranju, ili ako bi uticaj na članove Vlade vršio neki drugi javni funkcioner ili neko lice čiji se interes u ovoj stvari ne može utvrditi, onda ne bi postojala čak ni obaveza da se o takvom pokušaju sačini izveštaj lobiranog lica.
5. **Pismo vlasnika izdavačke kuće premijeru u kojem se izražava nezadovoljstvo odredbama zakona koji bi trebalo da bude upućen u Skupštinu i podsećanje na „razgovor u Štutgartu“, na osnovu koga je razumeo da „postojeći nacrt neće proći Skupštinu“.** Ukoliko su ovi navodi istiniti, to bi značilo da je postojalo lobiranje od strane neposredno zainteresovanog lica, i to lice bi imalo svojstvo neregistrovanog lobiste u skladu sa odredbama Zakona. Takođe, predsednik Vlade jeste lice koje učestvuje u jednoj od faza zakonodavnog postupka, tako da ima svojstvo lobiranog lica u skladu sa Zakonom. Na dalje se, međutim, naizgled jednostavni slučaj lobiranja, uslošnjava. Naime, Zakon predviđa da se lobiranje vrši pisanim obraćanjem lobiste ili neregistrovanog lobiste lobiranom licu. U ovom slučaju je nepoznato da li je sastanku prethodilo takvo pisano obraćanje, i da li je ono došlo od predstavnika izdavačke kuće koji zastupa interese svog preduzeća ili preko nekog trećeg lica. Zakon o lobiranju ne postavlja ograničenja u pogledu mesta na kojem će se održati sastanak između (neregistrovanog) lobiste i lobiranog lica. Stoga bi se moglo smatrati da će lobirana lica biti u obavezi da vode evidenciju i o susretima koji se odvijaju van njihovog radnog mesta i da o tome obaveste Agenciju. Drugim rečima, nekadašnji premijer srpske Vlade bi imao obavezu da zabeleži i ovaj sastanak da je Zakon tada bio na snazi. Međutim postojanje njegove obaveze moglo bi da zavisi od još jednog činioca, koji je u ovom trenutku nepoznat. Naime, zakonska obaveza prijavljivanja bi nesumnjivo postojala u slučaju da je vlasnik izdavačke kuće zatražio sastanak sa nekadašnjim premijerom, Aleksandrom Vučićem, u tom svojstvu. S druge strane, ukoliko je izdavač želeo da se sa njim sastane kao sa predsednikom političke stranke SNS, koja je u tom trenutku imala značajan broj narodnih poslanika u Skupštini i koji bi u tom drugom svojstvu mogao da utiče na odluku narodnih poslanika. Iako je sa stanovišta zainteresovanog lica svejedno da li će obezbediti povoljnu odluku u izvršnoj ili zakonodavnoj vlasti, Zakon o lobiranju ovde pravi razliku. Lobiranje kod osobe koja na osnovu faktičke moći može da utiče na donošenje ili sadržinu zakona, nije pokriveno odredbama ovog zakona, jer zakon uređuje samo neposredne kontakte između lobista i donosilaca odluka u javnom sektoru. U tom smislu, moglo bi se tumačiti da bi lobiranje prema narodnim poslanicima koji se izjašnjavaju o zakonu u stvari vršio predsednik njihove političke stranke! U konkretnom

slučaju, ipak, tumačenje Zakona bi moglo biti i drugačije. Pošto je u ovom slučaju predsednik političke stranke takođe i javni funkcioner (predsednik Vlade), to bi on imao svojstvo „lobiranog lica“ na osnovu Zakona, pa bi se moglo smatrati da je obraćanje tom funkcioneru lobiranje i da onda i on ima obavezu da slučaj prijavi Agenciji za borbu protiv korupcije. Drugim rečima, Zakon o lobiranju bi u ovom primeru možda bio primenjen, ali se to ne može sa sigurnošću reći, jer je još uvek nepoznato na koji način će nedovoljno precizne odredbe Zakona biti tumačene.

- 6. Podzakonski akt koji bi ograničio cenu udžbenika nikada nije donet, što ukazuje da je moglo biti uticaja na resorna ministarstva (prosvete i trgovine) da se ta oblast ne reguliše, a kao jedan konkretan primer navodi se razgovor ambasadora države iz koje potiče izdavač udžbenika sa ministrom trgovine. Ministar potvrđuje da je to bila jedna od tema razgovora, ali negira uticaj ambasadora na odluku na nedonošenje akta, već navodi druge razloge.** Suštinski, odnos između ambasadora i ministra bi mogao predstavljati lobiranje. Međutim, to nije lobiranje koje bi bilo obavezno da se prijavi na osnovu ZL. Naime, Zakon obavezuje da se prijave susreti sa registrovanim i neregistrovanim lobistima. Ambasador svakako nije lice koje se profesionalno bavi lobiranjem i koje registruje takvu aktivnost u zemlji porekla. Zastupanje interesa pravnih i fizičkih lica iz matične zemlje možda jeste deo njegovih dužnosti i mandata kao diplomate. Međutim, ni to ne bi bilo dovoljno da se smatra „neregistrovanim lobistom“. Naime, Zakon o lobiranju taj pojam vezuje isključivo za dve kategorije lica – za one koji neposredno zastupaju sopstvene interese (interese svog preduzeća) ili za udruženja koja zastupaju interese svojih članica. Bilo bi preširoko, to jest neosnovano da se tumači kako je čitava država, sa svim svojim fizičkim i pravnim licima udruženje, i da onda njeni zvaničnici zastupaju interese članica. Stoga, Zakon o lobiranju, ni da je bio na snazi, ne bi bio od pomoći da se sazna više informacija o ovom slučaju.
- 7. Šef kabineta premijera je navodno ukazao resornom ministru da zakon neće biti usvojen dok se ne dogovori sa jednim od izdavača. Šef kabineta negira da je bilo šta naređivao, ali ne spori da je razgovor vođen.** U ovom slučaju, Zakon o lobiranju možda ne bi doneo nikakve promene da je bio na snazi. Šef kabineta se verovatno ne bi mogao smatrati lobistom, jer se iz pojma lobiranja isključuju „aktivnosti funkcionera i zaposlenih u organima vlasti radi iniciranja, pripreme, razmatranja, usvajanja i davanja obrazloženja predloženih rešenja zakona, drugih propisa i opštih akata, ako se te aktivnosti obavljaju u skladu sa njihovim ovlašćenjima.“ Ukoliko je pak namerno delovao van granica svog ovlašćenja, onda bi bilo mesta primeni drugih zakonskih mehanizama (Krivični zakonik), a ne onih iz Zakona o lobiranju. Sam šef kabineta bi možda mogao biti lobirano lice, ukoliko je njegovo obraćanje ministru bilo posledica razgovora sa predstavnicima zainteresovane firme, a ne bi bio lobirano lice, ukoliko je samo prenosio poruke od druge osobe koja ima konačnu reč u vezi sa odlukom Vlade.
- 8. Izvestilac EU Parlamenta za Srbiju se u vezi sa ovim slučajem obraćao predsednici Odbora za obrazovanje i u pismu se pozvao na navode izdavača iz svoje države da predlog zakona favorizuje državno preduzeće. Izvestilac EU parlamenta kao motiv navodi mogućnost da planirani zakon ugrožava načela slobodne konkurencije, i da je zatražio objašnjenje.** Ovo obraćanje se možda može smatrati pokušajem uticaja na donošenje opšteg pravnog akta, mada može zaista biti reči o tome da su samo tražene

dodatne informacije radi sticanja uvida o zakonskim odredbama. Odgovor zavisi od posledica koje ovaj upit ima na zakonodavnim postupak. Ukoliko bi se moglo očekivati da bi takav upit doveo do odlaganja rasprave o zakonu, čini se da bi mogao postojati osnov za tvrdnju da je ipak reč o lobiranju. Međutim, Zakon o lobiranju ipak ne bi bio primenjen iz drugog razloga. Naime, izvestilac EU parlamenta nije registrovan kao lobista ni u svojoj zemlji porekla, ni na nivou Evropske unije, pa se on uopšte ne bi ni mogao baviti lobističkim aktivnostima u smislu srpskog zakona. Dalje, sve i da jeste registrovan kao lobista, on u ovom slučaju nastupa sa pozicije zvaničnika EU parlamenta i u okviru ovlašćenja stranog javnog funkcionera. Najzad, on se ne bi mogao smatrati ni predstavnikom udruženja koje zastupa interese svojih članica, jer EU ne predstavlja udruženje pravnih i fizičkih lica sa svoje teritorije.

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

pojedinačnim aktom ministra, a Zakon o lobiranju uređuje samo uticaj na donošenje opštih pravnih akata.

ZAKONO JAVNOM BELEŽNIŠTVU I DRUGI POVEZANI PROPISI

Opis slučaja

Zakon o javnom beležništvu ("Sl. glasnik RS", br. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 - dr. zakon, 93/2014 - dr. zakon, 121/2014, 6/2015 i 106/2015) i propisi koji su sa njim u vezi (kojima se uređuju naknade za javne beležnike, izbor, isključive i fakultativne nadležnosti), izazivali su brojne kontroverze u doba vlasti nekoliko političkih garnitura. Samom donošenju Zakona o javnom beležništvu prethodilo je donošenje strateških akata sa ciljem da se pravosuđe rastereti dela svog posla u vanparnici i da se posveti rešavanju zaostalih krivičnih i građanskih predmeta, a kao jedno od rešenja su viđeni javni beležnici – notari, koji postoje u mnogim evropskim zemljama. Ovu ideju su podržavali i neki od stranih donatora i razvojnih agencija, pa se ponekad u javnosti stvarao utisak, da je reč o konceptu koji je nametnut, a ne da je reč o sprovođenju politike iza koje stoji država.

Advokatska komora Srbije izdejstvovala je, četveromesečnim štrajkom svih advokata u Srbiji, da Vlada Srbije i parlament izmene Zakon o javnom beležništvu. Formalno, procedura izmene zakona je bila uobičajena – Nacrt je pripremila Ministarstvo pravde, Vlada predložila, a Skupština usvojila. Tim izmenama je ukinut monopolistički položaj javnog beležnika za sastavljanje ugovora o prometu nepokretnosti. U skupštinskoj proceduri je usvojen amandman Zaštitnika građana, kojim se advokaturi vraća nadležnost da sastavlja ugovore slepih, gluhih i nemih lica.

Pored ovih izmena, advokati su svojim štrajkom, koji je blokirao sve sudove u Srbiji, u pregovorima sa Ministarstvom pravde, izdejstvovali da Skupština Srbije 21. januara 2015. izmeni i dopuni Zakon o javnom beležništvu i prateće zakone čije je stupanje na snagu bio uslov za prekid štrajka advokata. Usvojene su izmene i dopune Zakona o prometu nepokretnosti (advokati su tražili da se ugovori o prometu nepokretnosti samo overavaju kod javnog beležnika, kao što je to do 1. septembra činio sud), vanparničnom postupku, Porodičnom zakonu i Zakonu o nasleđivanju.

Ministarstvo i Advokatska komora Srbije su 8. januara 2015. postigli sporazum o sledećim izmenama koje su usvojene po hitnom postupku:

1. IZMENE ZAKONA O JAVNOM BELEŽNIŠTVU

Član 6.

Javnobeležničke isprave su isprave o pravnim poslovima i izjavama koje su sastavili javni beležnici (javnobeležnički zapisi), zapisnici o pravnim i drugim radnjama koje su obavili ili kojima su prisustvovali javni beležnici (javnobeležnički zapisnici) i potvrde o činjenicama koje su posvedočili javni beležnici (javnobeležničke potvrde), nejavne isprave koje su potvrdili javni

beležnici (javnobeležnička solemnizacija), kao i nejavne isprave kod kojih je javni beležnik overio potpis, odnosno overio autentičnost propisa, prevoda ili izvoda (javnobeležničke overe).

Član 53. (BRIŠE SE STAV 6.)

Član 53a.

Ako javni beležnik utvrdi da nisu ispunjeni uslovi za sačinjavanje, potvrđivanje ili overu isprave, rešenjem će odbiti da preduzme službenu radnju.

Protiv rešenja o odbijanju javnog beležnika da preduzme službenu radnju stranka može izjaviti prigovor nadležnom sudu na čijem području se nalazi službeno sedište postupajućeg javnog beležnika u roku od osam dana od dana dostavljanja prepisa rešenja.

Sud je dužan da o prigovoru odluči u roku od osam radnih dana od dana dostavljanja prigovora.

Nepostupanje u skladu sa stavom 3. ovog člana smatraće se nesavesnim radom sudije.

Član 536.

Protiv rešenja suda kojim se usvaja prigovor stranke i nalaže postupajućem javnom beležniku da preduzme traženu službenu radnju, javni beležnik nema pravo žalbe.

Protiv rešenja kojim se odbija prigovor, stranka može izjaviti žalbu nadležnom sudu u roku od 15 dana o dana dostavljanja propisa rešenja.

Sud je dužan da o žalbi odluči u roku od petnaest radnih dana od dana dostavljanja žalbe.

Nepostupanje u skladu sa stavom 3. ovog člana smatraće se nesavesnim radom sudije.

Član 69.

Ako na ispravu koju je sastavio javni beležnik nema svojeručnog potpisa i pečata javnog beležnika takva isprava nema pravno dejstvo javne isprave.

BRIŠE SE STAV 2.

Član 82.

U obliku javnobeležničkog zapisa sačinjavaju se:

5.1. ugovori o raspolaganju nepokretnostima poslovno nesposobnih lica;

5.2. ugovori o raspolaganju nepokretnostima lica koja ne mogu da vide, čuju, govore, čitaju i pišu;

5.3. sporazumi o zakonskom izdržavanju, u skladu sa zakonom;

5.4. ugovor o hipoteci i založna izjava ako sadrže izričitu izjavu obvezanog lica da se na osnovu ugovora o hipoteci, odnosno založne izjave, može, radi ostvarenja dugovane činidbe, po dospelosti obaveze neposredno sprovesti prinudno izvršenje, bilo sudskim bilo vansudskim putem.

Pravni poslovi i izjave iz stava 1. ovog člana koji su sačinjeni u obliku javnobeležničkog zapisa imaju istu dokaznu snagu kao da su sačinjeni u sudu ili pred drugim državnim organom.

Ugovori, odnosno izjave kojima se menjaju pravni odnosi nastali zaključenjem ugovora ili davanjem izjava iz stava 1. ovog člana zaključuju se, odnosno daju u obliku javnobsležničkog zapisa.

Pravni poslovi i izjave iz stava 1. ovog člana koji nisu sačinjeni u obliku javnobeležničkog zapisa ne proizvode pravno dejstvo.

Član 83 (BRIŠE SE)

Član 93.

Javni beležnik potvrđuje (solemnizuje) privatnu ispravu kada je to zakonom određeno.

U obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane isprave) zaključuju se naročito:

5.4. ugovori o prometu nepokretnosti;

5.4. ugovor o hipoteci i založna izjava ako ne sadrže izričitu izjavu obvezanog lica da se na osnovu ugovora o hipoteci, odnosno založne izjave, može, radi ostvarenja dugovane činidbe, po dospelosti obaveze neposredno sprovesti prinudno izvršenje;

5.4. ugovori kojima se zasnivaju stvarne i lične službenosti.

Član 93a.

Potvrđivanje isprave vrši se stavljanjem klauzule o potvrđivanju (solemnizaciona klauzula) koja je uslov za punovažnost pravnog posla.

Solemnizacionom klauzulom javni beležnik potvrđuje da je strankama u njegovom prisustvu pročitana isprava, da su one izjavile da ta isprava u svemu i potpuno odgovara njihovoj volji i da su je svojeručno potpisale.

Član 93b.

Solemnizaciona klauzula sadrži:

5.4. ime i prezime javnog beležnika, naznaku da postupa u svojstvu javnog beležnika i podatke o sedištu javnog beležnika;

5.4. ime, prezime, datum rođenja i adresu prebivališta stranaka. odnosno naziv i sedište stranke - pravnog lica i ime i prezime, adresu n prebivalište njegovog zastupnika;

5.4. način na koji je utvrđen identitet stranaka;

5.4. ime, prezime, datum rođenja i adresu prebivališta zastupnika i način na koji je utvrđen njegov identitet i ovlašćenje za zastupanje;

5.4. ime i prezime, adresu i prebivalište svedoka, prevodioca i tumača ako su učestvovali u postupku potvrđivanja isprave i podatke o načinu utvrđivanja njihovog identiteta;

5.4. izjavu javnog beležnika da je strankama u njegovom prisustvu pročitana isprava, da su one usmeno izjavile da je njihova volja u svemu verno uneta i svojeručno potpisale ispravu;

5.4. označenje isprava koje se prilažu klauzuli o potvrđivanju, kao što su punomoćja, izvodi iz matičnih knjiga, katastra nepokretnosti, zemljišnih n drugih javnih knjiga;

5.4. datum i čas potvrđivanja isprave;

5.4. mesto potvrđivanja isprave, ako se potvrđivanje isprave vrši izvan javnobeležničke kancelarije;

5.4. izjavu da su stranke, a kad je potrebno i drugi učesnici, poučeni o sadržini i pravnim posledicama pravnog posla, kao i izjavu/? da su stranke upozorene da su njihove izjave nejasne, nerazumljive ili dvosmislene, kao i da su i posle upozorenja pri takvim izjavama ostale:

5.4. broj pod kojim je potvrđena isprava zavedena u opšti poslovni upisnik;

5.4. potpise stranaka, zastupnika, svedoka, tumača i drugih učesnika;

5.4. potpis i pečat javnog beležnika.

Klauzula o potvrđivanju privatne isprave koja ne sadrži podatke određene u stavu I. tač. 1), 2), 6), 8), 10), 11) i 12) ovog člana nema svojstvo niti pravno dejstvo javne isprave.

Član 93v.

Klauzula o potvrđivanju isprave stavlja se na posebnu ispravu koja se povezuje s podnetom ispravom jemstvenikom, a oba kraja jemstvenika pričvršćuju se pečatnim voskom ili nalepnicom i overavaju pečatom javnog beležnika.

Ako se podneta isprava sastoji od više listova, javni beležnik povezuje klauzulu o potvrđivanju sa svim listovima i u klauzuli n naznačava od koliko listova i stranica se sastoji podneta isprava.

Sa primerkom podnete isprave koji zadržava kod sebe javni beležnik povezuje jedan primerak klauzule o potvrđivanju i sve isprave koje su priložene klauzuli o potvrđivanju.

Član 93g.

Javni beležnik potvrđuje ispravu ako je odštampana na hartiji, napisana u skladu sa službenom upotrebom jezika i pisma i čije margine su dovoljno široke da se može povezati jemstvenikom.

Javni beležnik neće potvrditi ispravu u kojoj su pojedina mesta ispravljena, preinačena, brisana, precrtana, umetnuta ili dodata, odnosno koja je pocepana, oštećena ili sumnjiva po svom spoljašnjem obliku.

Ako se podneta isprava sastoji iz više listova koji su odštampani jednostrano, javni beležnik je dužan da to napomene u klauzuli o potvrđivanju.

Član 93d.

Prilikom potvrđivanja isprave o pravnom poslu, javni beležnik ispituje da li stranke imaju pravnu i poslovnu sposobnost koja se traži za preduzimanje tog posla i da li su ovlašćenje da preduzmu pravni posao.

Javni beležnik će postupiti po stavu 1 ovog člana i kada u postupku za potvrđivanje isprave učestvuje zastupnik ili punomoćnik. pri čemu ispituje i da li je zastupnik, odnosno punomoćnik poslovno sposoban i ovlašćen da preduzme odnosni pravni posao.

Ako utvrdi da nisu ispunjeni uslovi iz ovog člana, javni beležnik će rešenjem odbiti da potvrdi ispravu.

Član 93đ.

Javni beležnik je dužan da objasni strankama smisao pravnog posla, da im ukaže na njegove posledice i da ispita da li je pravni posao dozvoljen, odnosno da nije u suprotnosti sa prinudnim propisima, javnim poretkom i dobrim običajima.

Ako utvrdi da nisu ispunjeni uslovi iz ovog člana, javni beležnik rešenjem odbija da potvrdi ispravu.

2. IZMENE ZAKONA O NASLEĐIVANJU

Član 95

Ovlašćena lica za postupanje pri sačinjavanju međunarodnog zaveštanja su lica određena prema odredbama čl. 87, 88, 91, 108, 109. i 111a ovog zakona.

z) Javnobeležničko zaveštanje Član 111a.

Javnobeležničko zaveštanje sačinjava javni beležnik u obliku javnobeležničkog zapisa.

Član 113. st. 1.

Ne može biti zaveštajni svedok lice koje je zaveštaocu krvni srodnik u pravoj liniji, pobočni srodnik zaključno sa četvrtim stepenom srodstva, tazbinski srodnik zaključno s drugim stepenom srodstva, srodnik po usvojenju, supružnik, bivši supružnik, vanbračni partner, bivši vanbračni partner, staralac, bivši staralac, štićenik ili bivši štićenik.

Član 160. st. 1. i 2.

Ništave su one odredbe sudskog, konzularnog, međunarodnog, brodskog, vojnog i javnobeležničkog zaveštanja kojima se nešto ostavlja sudiji, javnom beležniku odnosno ovlašćenom licu, kao i bračnim drugovima, precima, potomcima i braći i sestrama tih lica.

Ništave su one odredbe pismenog zaveštanja pred svedocima, sudskog, konzularnog, međunarodnog, brodskog, vojnog i javnobeležničkog zaveštanja kojima se nešto ostavlja zaveštajnim svedocima, kao i bračnim drugovima, precima, potomcima i braći i sestrama svedoka.

Član 184

Ugovor mora biti zaključen u obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave.

Prilikom potvrđivanja (solemnizacije) ugovora javni beležnik je dužan da ugovornike naročito upozori na to da ustupljena imovina ne ulazi u ustupiočevu zaostavštinu i da se njome ne mogu namiriti njegovi nužni naslednici, o čemu stavlja napomenu u klauzuli o potvrđivanju., ^ ^

U suprotnom, ugovor je ništav.

Član 195

Ugovor o doživotnom izdržavanju mora biti zaključen u obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave.

Prilikom potvrđivanja (solemnizacije) ugovora javni beležnik je dužan da ugovornike naročito upozori na to da imovina koja je predmet ugovora ne ulazi u zaostavštinu primaoca izdržavanja i da se njome ne mogu namiriti njegovi nužni naslednici, o čemu stavlja napomenu u klauzuli o potvrđivanju.

U suprotnom, ugovor je ništav.

Član 231. st. 2.

Ugovor o prenosu naslednog dela mora biti zaključen u obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave.

3. IZMENE PORODIČNOG ZAKONA

Član 51. st. 1.

- Izjava o priznanju očinstva može se dati pred matičarem, organom starateljstva, sudom ili javnim beležnikom.*

Član 161 (dodaje se stav 3)

(3) Sporazumi o zakonskom izdržavanju zaključuju se u obliku javnobeležničkog zapisa.

Član 179 (dodaje se stav 2)

- Sporazum o deobi zajedničke imovine supružnika zaključuje se u obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave.*

Član 188. st. 2.

(2) Bračni ugovor zaključuje se u obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave. Prilikom potvrđivanja (solemnizacije) ugovora javni beležnik je dužan da ugovornike naročito upozori na to da se njime isključuje zakonski režim zajedničke imovine, o čemu stavlja napomenu u klauzuli o potvrđivanju.

Član 189 (dodaje se stav 5) (5) Ugovor iz stava 1 ovog člana zaključuje se u obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave.

4. IZMENE ZAKONA O PROMETU NEPOKRETNOSTI

Član 4

Ugovor o prometu nepokretnosti zaključuje se u obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave.

Za poslove iz stava 1. ovog člana isključivo je nadležan javni beležnik na čijem se području nalazi nepokretnost koja je predmet ugovora.

Ako se nepokretnosti koje su predmet ugovora nalaze na području više javnih beležnika, nadležan je svaki od tih javnih beležnika.

Ugovori koji nisu zaključeni na način iz st. 1. do 3. ovog člana, ne proizvode pravno dejstvo.

Član 4a.

Ako javni beležnik, na osnovu izvršenog uvida u registar nepokretnosti ili na drugi način, utvrdi da je predmet ugovora o prometu nepokretnosti objekat ili poseban deo zgrade za koji nije izdata upotrebna dozvola ili u pogledu koga je u toku postupak legalizacije, dužan je da o tome upozori ugovornike i da o tome unese upozorenje u skladu sa pravilima kojima je uređena javnobeležnička delatnost, a ako se ugovornici protive unošenju upozorenja, javni beležnik odbija da preduzme traženu službenu radnju.

Član 46.

Ako javni beležnik na osnovu izvršenog uvida u posebnu svidenciju o ugovorima o prometu nepokretnosti, utvrdi da su u sudu već overeni potpisi na ugovoru o prometu iste nepokretnosti, da je kod javnog beležnika ili u sudu sačinjen javnobeležnički zapis o prometu iste nepokretnosti, odnosno da je kod javnog beležnika potvrđen (solemnizovan) ugovor o prometu iste nepokretnosti, a prodavac je isto lice, javni beležnik je dužan da o tome upozori ugovornike i da o tome unese upozorenje u skladu sa pravilima kojima je uređena javnobeležnička delatnost, a ako se ugovornici protive unošenju upozorenja, javni beležnik odbija da preduzme traženu službenu radnju.

Član 4v.

Javni beležnik koji je potvrdio (solemnizovao) ugovor o prometu nepokretnosti dužan je da overen prepis tog ugovora odmah dostavi sudu koji je nadležan za vođenje posebne evidencije ugovora o

nepokretnosti.

Javni beležnik koji je potvrdio (solemnizovao) ugovor o prometu nepokretnosti dužan je da overen prepis tog ugovora dostavi organu nadležnom za utvrđivanje i naplatu javnih prihoda, u roku od deset dana od dana zaključenja ugovora.

Član 4g.

Osnovni sud vodi posebnu evidenciju ugovora o prometu nepokretnosti koje se nalaze na njegovom području. Posebna evidencija sadrži: podatke o ugovornicima, podatke o

nepokretnosti i podatke o javnobeležničkom zapisu o ugovoru o prometu nepokretnosti ili podatke o ugovorima o prometu nepokretnosti koje su potvrdili (solemnizovali) javni beležnici. Pravo uvida u posebnu evidenciju imaju svi javni beležnici.

Propis kojim se bliže uređuje vođenje posebne evidencije iz stava 1. ovog člana donosi ministar nadležan za pravosuđe.

Član 13. st. 2.

Izjava o odricanju, u smislu stava 1. ovog člana, daje se u obliku javnobeležnički potvrđene (solemnizovane) isprave i služi kao osnov za upis u javnu knjigu o evidenciji nepokretnosti i pravima na njima.

Član 14.

Javni beležnik koji potvrđuje (solemnizuje) ugovor o otuđenju nepokretnosti iz javne svojine, dužan je da primerak ugovora dostavi nadležnom pravobraniocu, u roku od 15 dana od dana sačinjavanja zapisa, odnosno overe ugovora.

Ako je ugovor o prometu nepokretnosti zaključen suprotno odredbama ovog zakona, zakona kojim se uređuje javna svojina ili drugog zakona, nadležni pravobranilac je dužan da podnese tužbu za poništaj ugovora, u roku od šest meseci od dana dostavljanja javnobeležničkog zapisa, odnosno ugovora, a najkasnije u roku od tri godine od dana potvrđivanja (solemnizacije) ugovora.

Član 15.

Novčanom kaznom od 50.000 do 150.000 dinara kazniće se za prekršaj javni beležnik koji:

- ne dostavi nadležnom organu overen prepis ugovora o prometu nepokretnosti u skladu sa ovim zakonom;*
- ne dostavi primerak ugovora, odnosno ugovora sa priloženim ispravama Republičkoj direkciji za imovinu Republike Srbije, o*

nadležnom organu autonomne pokrajine ili jedinice lokalne samouprave u skladu sa ovim zakonom;

3) ne dostavi primerak ugovora nadležnom pravobraniocu u skladu sa ovim zakonom.

Član 16

Na području osnovnog suda za koje nisu imenovani javni beležnici, do imenovanja javnog beležnika sa službenim sedištem u sedištu osnovnog suda, poslove u vezi sa potvrđivanjem

(solemnizacijom) ugovora o prometu nepokretnosti vršiće osnovni sud u skladu sa odredbama ovog zakona i zakona kojim se uređuje javnobeležnička delatnost.

Ako se na području osnovnog suda imenuje javni beležnik sa službenim sedištem van sedišta osnovnog suda, do imenovanja javnog beležnika sa službenim sedištem u sedištu osnovnog suda, osnovni sud je nadležan za poslove u vezi sa potvrđivanjem (solemnizacijom) ugovora o prometu nepokretnosti u skladu sa zakonom samo za teritoriju grada ili opštine na kojima se ne nalazi službeno sedište imenovanog javnog beležnika.

5. ZAKON O VANPARNIČNOM POSTUPKU

Član 30a (DODAJE SE STAV 3.)

Sud odlučuje o celishodnosti poveravanja javnom beležniku da sprovodi pojedine postupke i da preduzima pojedine procesne radnje iz sudske nadležnosti.

Član 172

- Javni beležnik je dužan da objasni strankama smisao pravnog posla, da im ukaže na njegove posledice i da ispita da li je pravni posao dozvoljen, odnosno da nije u suprotnosti sa prinudnim propisima, javnim poretkom i dobrim običajima.*
- Ako utvrdi da nisu ispunjeni uslovi iz stava 1. ovog člana, javni beležnik rešenjem odbija da potvrdi ispravu.*
- Ako utvrdi da pravni posao o kome učesnik želi da sačini ispravu sadrži nejasne, nerazumljive ili dvosmislene odredbe javni beležnik je dužan da učesnika na to upozori.*
- Ako učesnik ostane pri svojoj izjavi i posle upozorenja, u ispravu se unosi upozorenje javnog beležnika, a ako se učesnik protivi unošenju upozorenja, javni beležnik odbija da sastavi ispravu.*

Tadašnji ministar pravde Nikola Selaković, čiji su smenu tokom štrajka tražili advokati, izjavio je da je zbog štrajka advokata, odnosno „sprege politikanata i tajkuna“ celo pravosuđe blokirano, „jer je nekome cilj da se Miroslav Mišković ne osudi i da se destabilizuje cela država“ i najavio da će država preduzeti potrebne korake kako bi se što pre rešio problem. Ministar je naglasio da neće biti dozvoljeno uvođenje haosa i da država može da se izbori sa ovim problemom, ali da se nikome neće dozvoliti da ucenjuje. Selaković je rekao da je na početku štrajka mislio da je reč o profesionalnim razlozima za štrajk i da je napravio veliki iskorak i dao predlog Advokatskoj komori, koji je bio čak i takav da je mogao da ga „ponizi“, kako bi se prekinuo štrajk, ali da je (u jednom trenutku tokom štrajka) „svima jasno da je u pitanju interes i sprega politikanata i tajkuna“. Takođe je rekao da „veliki broj advokata, čine časni i pošteni ljudi koji su ušli u štrajk zbog visokog poreza, jer su za drugačija rešenja u zakonu o javnom beležništvu i njima se,

protivno Ustavu, oduzima pravo na rad zato što žele da rade“. S druge strane, „Advokatska komora je tražila ukidanje notarske službe, koja postoji svugde u Evropi“, rekao je Selaković.

Komentar ponašanja aktera

Izmene zakona, sporazum i okončanje štrajka

Izmene "notarskih" zakona su ušle u hitnu skupštinsku proceduru, kako bi se što brže okončao štrajk advokata, i bez javne rasprave, a u tekstu koji su dogovorili stručni timovi Ministarstva i advokatske komore.

Praksa dogovora između zainteresovanih strana o tekstu propisa ne može biti dobra zamena za javnu raspravu, jer uvek postoje i interesi trećih strana koje ni na koji način ne učestvuju u tim pregovorima, a često ne bi ni mogle da se unapred identifikuju.

To se i pokazalo. Tekst zakona pre štrajka i izmena ograničavao je poslovanje svih građana (ugovori o prometu nepokretnosti). Izmenjeni zakon, prema predlogu koji je bio upućen u Skupštinu bi takva ograničenja zadržao kod poslovno nesposobnih lica, ali i poslovno sposobnih lica sa pojedinim vrstama invaliditeta (npr. lica koja ne vide ili ne čuju). Njihovo udruženje je, srećom, na ovaj problem ukazalo pre usvajanja izmena zakona, Zaštitnik građana ih je podržao (<http://goo.gl/dtY4DC>) a resorni skuštinski odbor prihvatio tu inicijativu. Tako je jedan problem rešen. Međutim, pošto nije bilo javne rasprave o ovim dogovorenim promenama, velika je verovatnoća da tekst zakona sadrži i druge probleme, na koje niko nije uspeo da pravovremeno obrati pažnju.

Šta su pokazale izmene notarskih tarifa?

U decembru 2014, dok je blokada sudova još trajala, građanima je pažnju privlačilo i pitanje velikih notarskih naknada. Visina ovih naknada je određena Javnobeležničkom tarifom koju je utvrdio ministar pravde, "po pribavljenom mišljenju Javnobeležničke komore".

Izvesno je da je budžet sa početkom rada javnih beležnika pretrpeo neke gubitke (npr. sudske takse). O tom problemu i mogućem načinu njegovog rešavanje pisao je Dr Goran Ilić, predsednik udruženja javnih tužilaca, 25.10.2014, u autorskom tekstu, založivši se da i srpski notari odvoje deo prihoda budžetu, budući da im je povereno vršenje javnih ovlašćenja, kao što je slučaj i u nekim drugim zemljama. <http://goo.gl/LaIccC> Na tragu ove ideje, izmenama Zakona sa kraja 2014, određeno je da će javni beležnici 30% svojih nagrada uplatiti u budžet.

Drugo rešenje koje se moglo primeniti bi bilo da notari ništa ne uplaćuju u budžet, ali da njihove naknade budu manje. To je suštinski stvar odluke iz domena poreske politike - hoće li se država

odreći nekadašnjih prihoda od taksi u korist građana, hoće li ih se odreći u korist notara, ili će ih ipak posredno naplatiti. Kakvo god da se rešenje odabere, važno je imati na umu da visina ove tarife nije "bogom dana", već se utvrđuje na opisani način (mišljenje Komore, pa akt ministra pravde).

Bilo bi logično da se pri određivanju visine tarife za pojedine poslove notara svi ovi kriterijumi uzmu u obzir. Međutim, opravdano se može sumnjati da je tako i bilo. Naime, ako su notari predložili ministru pravde nekoliko meseci ranije da "vrednost boda" za njihove nagrade bude 150 dinara a ministar to prihvatio, i sve to u doba kada nije postojala obaveza da se 30% nagrade uplati u budžet, ako je zatim i notarima i Ministarstvu postalo prihvatljivo da se visina boda ne povećava nakon uvođenja obaveze uplate ovako velikog dela notarskih prihoda u budžet, onda je prilično izvesno da je inicijalno određena nadoknada bila previsoka. Da postoji tržište, a ne monopol za obavljanje pojedinih poslova, ono bi samo moglo da pruži odgovor na to koliko usluge notara zaista vrede. Međutim, pošto je broj notara administrativno ograničen, do odgovora se može doći samo na osnovu temeljne prethodne analize uslova poslovanja.

Transparentnost Srbija je pokušala da proveriti na osnovu čega je utvrđena javnobeležnička tarifa, baš u navedenom iznosu i koje analize su pri tom vršene, ali i da li je o ovom pitanju vođena rasprava u doba kada je Zakon usvojen, zatraživši od Ministarstva pravde sledeće dokumente:

1. Kopije mišljenja Javnobeležničke komore o utvrđivanju javnobeležničke tarife i promenama Javnobeležničke tarife, koja su dostavljena Ministarstvu na osnovu člana 135. Zakona o javnom beležništvu ("Sl. glasnik RS", br. 31/2011, 85/2012, 19/2013, 55/2014 - dr. zakon i 93/2014 - dr. zakon)
2. Druge informacije i kopije dokumenata iz kojih se može videti na koji način je utvrđena JAVNOBELEŽNIČKA TARIFA ("Sl. glasnik RS", br. 91/2014 i 103/2014), odnosno, pojedini njeni delovi (npr. zbog čega je vrednost boda utvrđena na nivou od 150 dinara i slično)
3. Informacije o javnoj raspravi koja je prethodila donošenju Zakona o javnom beležništvu (2011), ukoliko je javna rasprava bila organizovana (kopija izveštaja sa javne rasprave, pregled prihvaćenih i odbijenih predloga učesnika u javnoj raspravi), kao i kopije mišljenja državnih organa na nacrt tog zakona.

Iz odgovora Ministarstva glavne tražene informacije nisu bile vidljive. Naime, Ministarstvo je navelo razne činioce koji su uzimani u obzir, ali ne i na koji način je koja od njih uticala da se dođe do zaključka kako je vrednost boda od 150 dinara bila prihvatljiva.

Ko će da štiti javni interes

Dve sukobljene strane su tokom advokatskog štrajka krajem 2014. godine koristile teške reči. To ne bi bio problem da značajni deo tih teških reči predstavlja optužbe za ozbiljna krivična dela, te da su i sa jedne i sa druge strane stajali diplomirani pravnici, potpuno svesni značenja svojih reči.

Stav ondašnjeg ministra pravde Nikole Selakovića, da se "zakoni ne mogu menjati ucenama" svakako jeste ispravan. Problem, međutim, nije samo u tome kako se zakoni menjaju, već i kako se donose. Naime, zakoni ne treba da se donose ili menjaju ucenama, već tako što organ koji zakon priprema iznese razloge za rešenja koja predlaže, tako što svi zainteresovani dobiju priliku da kažu šta misle o predloženim rešenjima i tako što dobiju obrazloženje o tome zašto neki predlog jeste ili nije prihvaćen.

Jedan od propisa zbog kojeg su advokati protestovali je Zakon o prometu nepokretnosti, usvojen po hitnoj proceduri avgusta 2014, koji je, u članu 4. predvideo obavezu da se ugovor o prometu nepokretnosti "zaključuje u obliku javnobeležničkog zapisa" i da drugi ugovori ne proizvode pravno dejstvo. (<http://goo.gl/IEQcgo>)

Ta izmena je u vezi sa izmenom Zakona o javnim beležnicima iz februara 2013, koja je takođe usvojena u hitnoj proceduri, kada je obaveza da se ugovori o prometu nepokretnosti sačine pred javnim beležnicima "ako je ugovorna strana poslovno nesposobno lice" proširena na sve takve ugovore. U obrazloženju ove promene je rečeno samo to da je "takvo rešenje celishodnije" (<http://goo.gl/zvxx8J>)

Ni u jednom ni u drugom slučaju u obrazloženju predloga zakona ni jednom rečju se ne kaže da je bila održana javna rasprava ili drugi vid konsultacija. Interesi advokata nesumnjivo jesu bili povređeni ovim normama. Međutim, ta pravila su daleko više pogodila interese stotina hiljada prodavaca i kupaca nekretnina koji su izgubili mogućnost da ugovore o prodaji i kupovini svojih stanova, kuća i garaža prave i bez notara i bez advokata. Njihove interese u procesu donošenja i izmena zakona nije imao ko da zastupa. Oni takođe nisu imali mogućnost da štrajkom nateraju vlast na ustupke – mogli su jedino da ne zaključuju ugovore o prometu nepokretnosti i da tako najviše naškode samima sebi.

Na ovom primeru se dobro može pokazati da će se lobiranje i drugi pokušaji da se utiče na sadržinu zakona znatno pre javiti ukoliko su finansijski i drugi interesi koncentrisani kod manje grupe ljudi. I obrnuto, kada neka norma pogađa veliki broj ljudi, raspršenih na teritoriji cele države, i kada je teret te zakonske norme nezanemarljiv, ali u krajnjoj liniji prihvatljiv, mala je

verovatnoća da će se grupa organizovati i da će zaštititi svoja prava. Tada, ukoliko nadležni državni organi nisu spremni da osluškuju potrebe građana i da uvide šta je u najvećem javnom interesu, taj pretežni javni interes će pasti kao žrtva onih koji su nametljiviji u borbi za svoje partikularne interese.

Inače, tek tri meseca posle početka protesta i neuspelih pregovora, u javnosti su se pojavili dokumenti iz kojih se može steći bliža predstava šta je tačno predmet sporenja između advokata i Ministarstva pravde.⁵

Da pored ovih pravnih argumenata o tome kakav treba da bude sadržaj "notarskih" propisa, postoje i drugi, takođe je bilo odavno poznato. Novu dimenziju u celom slučaju dale su najave "radikalizacije protesta", s jedne i da "država ima mehanizme da obezbedi nesmetano funkcionisanje pravosuđa" sa druge strane.

Predsednik AKS Dragoljub Đorđević tako je izjavio "da je donošenje Zakona o javnom beležništvu eksperiment 'in vivo' iza kojeg stoji 'veliki brat' čije će ime izneti tokom 'radikalizacije štrajka'". Nekoliko meseci ranije vlast je iznosila ozbiljne optužbe o tome da advokati "štrajkuju za Miškovića" (bez ikakvih dokaza o tome ili nekog razumnog obrazloženja) i bez bilo kakvog postupka protiv Miškovića i njegovih navodnih eksponenata. S druge strane, javnost je ostala uskraćena za informaciju o tome koji „veliki brat“ je stajao iza nečega što su sami advokati nazvali narušavanjem ustavnog poretka, budući da su zahtevi advokata prihvaćeni u poslednji čas.

Šta bi bilo drugačije sa Zakonom o lobiranju

U ovom višeslojnom primeru uticaja na donošenje i na promenu zakona, koje su se odvijale prvo 2011, a zatim u još intenzivnijem obliku tokom 2014. i 2015, moguće je da bi se nešto odvijalo i drugačije da je Zakon o lobiranju bio na snazi.

Da li bi se ranije saznao sadržaj zahteva?

Pošto je Advokatska komora iznela zahteve prema Ministarstvu pravde u vezi sa promenama nekoliko zakona, to obraćanje bi, da je Zakon bio na snazi, trebalo da bude učinjeno na propisani način – dostavljanjem dopisa Ministarstvu. Zatim bi ministar, drugi funkcioner ili službenik Ministarstva, trebalo da tu informaciju podeli sa Agencijom za borbu protiv korupcije. Ne bi postojala obaveza da Ministarstvo ili Agencija objave tu informaciju, niti da objave predloge i zahteve koje su dobili od advokata.

⁵<http://www.mpravde.gov.rs/files/Odgovor%20strucnog%20tima%20MP.pdf> i <http://protestadvokata.org/wp-content/uploads/2014/12/IZVE%C3%85-TAJ-Stru%C3%84-nog-tima-AKS-30.12.2014..docx>

Pošto bi advokatska komora u ovom slučaju nastupala kao neregistrovani lobista, bilo da se tumači da zastupa sopstvene interese ili da se bori za interese svojih članova, ona ne bi imala zakonsku obavezu da izveštava Agenciju za borbu protiv korupcije o svom postupanju, tako da u tom pogledu Zakon o lobiranju ne bi doneo nikakve promene.

Štaviše, Zakon o lobiranju ne bi doneo nikakve promene ni u drugom, važnijem pogledu. Naime, advokatska komora uopšte ne bi imala obavezu da nastupi kao (neregistrovani) lobista. Oni su mogli da svoje zahteve upute i bez ikakvog zahteva za sastanak sa zvaničnicima. Isto tako, nije bilo prepreke da započnu svoj štrajk i blokadu rada suda bez upućivanja obrazloženog zahteva za izmenu propisa.

Ovo nas dovodi do pitanja postojanja stimulansa da neko nastupi kao lobista u skladu sa Zakonom. Lobisti, ni registrovani ni neregistrovani, nisu Zakonom dobili nikakva posebna prava koja bi bila zaštićena čvrstim garancijama. Naime, jedina odredba ovog zakona koja lobistima ide u korist nalazi se u članu 29. Prema toj odredbi, lobista posle podnošenja dopisa „ima pravo da traži od lobiranog lica da ga primi u blagovremenom roku i da mu pruži podatke u vezi sa predmetom lobiranja.“ Takođe, „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.“ Nije propisana kazna za slučajeve u kojima bi lobirana lica prekršila ove odredbe.

Iako na prvi pogled zvuči da su lobisti dobili neka posebna prava, u ovim odredbama se ne nalazi gotovo ništa što lobisti ne bi imali i bez toga. Naime, svako može *da traži* od lobiranog lica da ga primi na sastanak. To, međutim, ne stvara obavezu lobiranom licu da udovolji zahtevu. Dalje, pravo lobiste da bude „blagovremeno obavešten“ o javnim raspravama i javnim konsultacijama, zvuči kao da je reč o pravu. U stvarnosti, ako bi državni organi poštovali svoje obaveze o javnim raspravama, onda bi informacije o tome bile dostupne svakom licu, bio on lobista zainteresovan za donošenje tog akta ili ne. S druge strane, ukoliko nije reč o javnoj raspravi, već o zatvorenim konsultacijama, ni po Zakonu o lobiranju ne bi postojala dužnost obaveštavanja lobiste. Navedena norma bi mogla da se operacionalizuje kroz obavezu organa vlasti da uključi lobistu na mejling listu osoba koje će dobiti poseban poziv za učešće na javnim raspravama.

Uloga stranih konsultanata

Zakon o lobiranju ne bi doneo promene u pogledu javnosti rada stranih konsultanata i predloga za sadržinu i donošenje zakona. Naime, lobiranjem se ne smatraju „aktivnosti lica koja ... 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“.

Lobiranje javnih beležnika i advokata koji su bili protiv štrajka?

Dok su aktivnosti advokata u štrajku bile jednim delom poznate građanima još dok su protesti trajali, svakom posmatraču je izgledalo kao da je pregovarač u ime javnih beležnika i advokata koji nisu podržavali štrajk bilo Ministarstvo pravde. S obzirom na ishod događaja (izostanak „kontraštrajka“ javnih beležnika nakon umanjenja njihovih prava) čini se da su takođe morale postojati neke konsultacije i na relaciji Ministarstvo pravde – Komora javnih beležnika. Da je u to doba bio na snazi Zakon o lobiranju, takvi kontakti bi morali da se zabeleže u slučaju da je Komora javnih beležnika bila inicijator. S druge strane, ukoliko je Ministarstvo zatražilo mišljenje Komore, sadržaj takvih razgovora ne bi bio tretiran kao lobiranje. Na tom primeru se može videti kako ista sadržina konsultacija između državnih organa i zainteresovanih subjekata može u jednom slučaju ostati nezabeležena, dok se o drugom o njoj mora izvestiti.

Zahtevi udruženja

U ovom slučaju je postojao još jedan interesantan slučaj mogućeg lobiranja, koji bi morao biti zabeležen da je zakon bio na snazi. Naime, udruženja koja okupljaju i štite interese slepih, gluвих i nemih osoba, obratila su se Zaštitniku građana. Zaštitnik građana, kao javni funkcioner i svaki zaposleni u toj instituciji su potencijalna lobirana lica, kada je reč o zakonskim odredbama kojima se štite ljudska prava.

Da li bi slučaj bio tretiran kao lobiranje ili ne zavisi od činilaca koji nisu od suštinskog značaja. Naime, ukoliko se udruženje obratilo ombudsmanu neposredno, zatražilo sastanak na kojem bi iznelo svoje stavove i slično, onda bi to bilo lobiranje u smislu zakona. Međutim, ukoliko bi udruženje iznelo javno svoje primedbe na predlog zakona, a Zaštitnik građana potom uslišio takve javno iznete zahteve, to ne bi bilo lobiranje koje se mora prijaviti.

Optužbe ministra pravde i AKS – ima li veze sa lobiranjem

Ministar pravde je optužio advokate da su radili u interesu tajkuna. To bi se moglo tumačiti kao da su advokati tokom štrajka radili u tuđem interesu, a ne u odbrani sopstvenih. Da je to istina, da li bi bilo u pitanju lobiranje? Blokada rada sudova ne predstavlja akt lobiranja za određeni zakon, već faktičku radnju i ne bi bila tretirana kao lobiranje, bilo da se radi za sopstvene ili tuđe interese. Međutim, ako bi kojim slučajem advokatska komora kroz zahteve da se zakoni izmene zastupala interese tajkuna, a ne sopstvene, ne samo da bi to bilo lobiranje, već bi advokatska komora morala da se prethodno registruje za lobističke aktivnosti i da zaposli makar jednog akreditovanog lobistu.

Optužbe predstavnika advokatske komore protiv neimenovanog „velikog brata“, koji navodno stoji „iza donošenja Zakona o javnom beležništvu“, sadrže indiciju o uticaju na proces donošenja zakonskih rešenja. Pošto je ostalo nepoznato da li je reč o nekom donosiocu odluka, lobisti koji

je zastupao tuđe ili nekome ko je u donošenju notarskih zakona video sopstvene interese, ne može se zaključiti da li bi takav uticaj morao biti prijavljen na osnovu Zakona o lobiranju.

ZAKONO PREVOZU PUTNIKA U DRUMSKOM SAOBRAĆAJU

Opis slučaja

Izmene zakona

Zakon o prevozu putnika u drumskom saobraćaju ("Sl. glasnik RS", br. 68/2015, 41/2018, 44/2018 - dr. zakon, 83/2018 i 31/2019) menjan je pet puta u poslednje dve godine. Smatra se da su glavni razlog za to bili su zahtevi taksi udruženja. Brojni protesti u Beogradu su čini se imali uticaja da se u Zakon ugrade odredbe koje taksistima ostavljaju monopolistički položaj u vanlinijskom prevozu putnika i putem kojih su, makar delimično zatvorene „rupe u propisima“ koje su koristili njihovi konkurenti. Ovim izmenama praktično je onemogućeno legalno obavljanje prevoza putnika drugim kompanijama i udruženjima koja putnike prevoze koristeći IT aplikacije, bez taksimetra i bez taksi oznake.

O izmenama Zakona nije vršena javna rasprava, navodno iz sledećih razloga: „Predloženi Nacrt zakona o prevozu putnika u drumskom saobraćaju ne menja kompletan zakon već samo preciznije definiše i jasnije uređuje pojmove o prevozu putnika, kako u gradskim odlukama tako i zakonima. Imajući u vidu predmet izmena zakona, strukturu predstavnika zainteresovanih strana koji su učestvovali u njegovoj izradi i činjenicu da je usvajanje Nacrta zakona radi rešavanja uočenih problema neophodno sprovesti u što kraćem roku, ocenjeno je da javnu raspravu nije neophodno sprovoditi jer su zainteresovane učešćem u radu na Nacrtu zakona bile adekvatno zastupljene.”

Zakon u članu 2. ne predviđa mogućnost vanlinijskog prevoza putnika putem aplikacije. Naime, pojedinim pojmovima su data sledeća značenja:

40) taksimetar je merilo koje neprekidno, za vreme vožnje ili zaustavljanja u toku vožnje, automatski izračunava i pokazuje cenu vožnje, u zavisnosti od pređenog puta i ukupnog trajanja vožnje;

41) taksi prevoz je javni prevoz koji se obavlja putničkim vozilom i za koji se naknada obračunava taksimetrom;

41a) taksi prevoznik je privredno društvo ili preduzetnik kome je u skladu sa odredbama ovog zakona odobreno obavljanje taksi prevoza;

42) taksi tarifa je skup jediničnih cena za start, pređeni kilometar, vreme čekanja, dolazak na adresu po pozivu i prevoz prtljaga po komadu, o čemu se putnici obaveštavaju pre ulaska u taksi vozilo, a primenjuje se u zavisnosti od doba dana ili noći, od dana u nedelji (radni dan, nedelja

ili državni praznik) i područja na kome se vožnja obavlja (uža ili šira teritorija jedinice lokalne samouprave i teritorije drugih jedinica lokalne samouprave) i koja je učitana u merni instrument;

43) taksi stajalište je mesto na javnoj saobraćajnoj ili drugoj posebno uređenoj površini koje je određeno i uređeno za pristajanje taksi vozila, čekanje i prijem putnika i koje je obeleženo saobraćajnom signalizacijom shodno propisima kojima se uređuje bezbednost saobraćaja na javnim putevima;

44) taksi vozač je fizičko lice koje upravlja taksi vozilom i obavlja taksi prevoz kao preduzetnik ili kao zaposleni kod preduzetnika ili privrednog društva;

45) taksi dozvola za vozača je identifikaciona isprava koju taksi vozač nosi sa sobom prilikom obavljanja delatnosti i koju je dužan da pokaže na zahtev ovlašćenog lica i koja sadrži poslovno ime privrednog društva ili preduzetnika, redni broj, ime i prezime taksi vozača, status taksi vozača (preduzetnik ili zaposleni), jedinstveni matični broj građana - taksi vozača (JMBG), adresu i fotografiju;

Poslednjim izmenama Zakona iz 2019. godine (“Službeni glasnik” broj 31/2019), Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, Vlada i Skupština dodatno su izašli u susret zahtevima udruženja taksista. Tako je u pravilima kojima su uređeni uslovi za taksi vozilo obrisana odredba koja se odnosi na ugradnju klima uređaja “jer se u primeni pokazuje kao nepotrebna i neopravdana”. U odredbama kojima su uređeni uslovi u pogledu dimenzija taksi vozila ispravka je izvršena tako da su kumulativni uslovi izmenjeni tako da je dovoljno ispuniti samo jedan od njih.

U radnoj grupi koja je pisala izmene Zakona bili su i predstavnici Granskog sindikata taksi vozača i autoprevoznika "Nezavisnost", Samostalnog sindikata taksi vozača i autoprevoznika Srbije, SATUS - Saveza taksi udruženja Srbije, SITAB - Strukovnog udruženja taksi preduzetnika Beograda i Ugovorne privredne taksi komore Srbije.

Zakon je upućen u skupštinu na usvajanje bez javne rasprave, a nakon što je dobio „zeleno svetlo“ od taksi udruženja.

Razlozi za izmene Zakona

Izmene zakona, kao i brojni protesti taksista su bili u vezi sa time što je izgleda bila pronađena „rupa u propisima“, ili makar slaba tačka u njihovoj primeni, jer su taksisti u jednom trenutku dobili značajnu konkurenciju. To je bila kompanija “Car go”, koja je takođe obavljala vanlinijski prevoz putnika. Razlike između taksista i vozača iz ove kompanije bio je rad putem aplikacije, to što ne koriste taksimetar ni pečat, a plaćanje se vrši uvek bezgotovinski. Takođe u kompaniji tvrde da su cene njihovih usluga su znatno niže od cena usluga taksista. S druge strane, vozila ove

kompanije nemaju pravo da idu „žutom trakom“, što taksistima daje prednost u doba saobraćajnih gužvi. Predstavnici „Car go“ su, kako kažu, insistirali da se o zakonskim rešenjima izjasne i korisnici taksi prevoza, ali to nije uvaženo.

Stavovi IT sektora

Naime, Zaključkom Odbora za privredu i finansije 05 Broj: 011-2417/2019 od 13. marta 2019. godine usvojen je predlog Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture da nije potrebno sprovođiti javnu raspravu o Nacrtu zakona.

Poslanici nisu razmatrali dopis osam IT organizacija koje su želele da skrenu pažnju na stavove domaćeg IT sektora po ovom pitanju i pozvali na glasanje protiv usvajanja predloženih izmena i dopuna Zakona i formiranje nove radne grupe sa predstavnicima IT sektora. Pored toga, Inicijativa Digitalna Srbija je svim poslaničkim grupama u Parlamentu uputila predloge amandmana na nacrt zakona, ali oni nisu usvojeni⁶.

Među primedbama koje su istakli navodi se da Zakon fiksira minimalnu cenu usluga, da se određuje optimalan broj vozila i propisuju uslovi pod kojima je moguće obavljati uslugu taksiranja, te da bi takve odredbe mogle da predstavljaju povredu konkurencije. **Dalje se navodi da se Zakonom propisuje**

Ovakve odredbe mogu da budu u suprotnosti sa Zakonom o konkurenciji. Dalje se navodi da je propisan ograničeni broj dozvola za taksiste u Beogradu - 6.700. što znači da neka nova kompanija ne bi mogla da ih dobije, jer su sve licence već izdate. Takođe, Zakon predviđa da preduzetnik može da pruža usluge taksiranja ako na teritoriji određenog grada, ukoliko u tom mestu ima sedišta i prebivalište najmanje godinu dana, a protivnici zakonskih rešenja ističu da je se to kosi sa ustavnom garancijom prava na rad. Dalje, u kontekstu digitalizacije tradicionalnih industrija „posebno zabrinjava definisanje taksimetra kao jedinog mogućeg načina za određivanje cene“. Primedbe se odnose i na to što se za taksi vozače i vozila koji su u trenutku stupanja na snagu Zakona aktivni automatski smatra da ispunjavaju uslove za obavljanje delatnosti. Novi zakon je kao vrstu taksi prevoza uključio i limo-servis.

Predstavnici osam IT organizacija naveli su da se zakonom ograničavaju učesnici na tržištu u pogledu mogućnosti da taksiraju u drugim gradovima, ne ostavlja se prostor za uvođenje drugačijih poslovnih modela, ugrožava se sloboda ulaska na tržište, nepovoljno se utiče na cenovnu konkurenciju, tehnološki razvoj i inovacije. „Ignorisanjem predloga predstavnika domaće IT industrije i usvajanjem ovakvog Zakona država je poslala poruku da ne haje za konkurenciju i digitalizaciju, već je nedvosmisleno stala iza načina poslovanja koji ne ide u korak sa tehnološkim promenama i potrebama korisnika. Time je ohrabрила one koji već učestvuju na tržištu prevoza da ne inoviraju i nameću visoke cene korisnicima kojima se izbor prevoza sužava“, navodi se u dopisu.

⁶<https://startit.rs/jedan-korak-napred-dva-unazad-skupstina-usvojila-anti-inovacioni-zakon-o-prevozu-putnika/>

Štrajkovi taksista

Sve ove zakonske izmene, koje nisu dovele do nikakvih novina u pogledu taksi prevoza, rezultat su protesta taksista koji su od početka 2018. tražili ukidanje internet aplikacije "CarGo", ograničenje broja prevoznika i promenu zakonske odredbe po kojoj prevoznik koji izgubi taksi dozvolu, ne može da je ponovo dobije niti da se zaposli kao vozač. TS druge strane, neki od taksista su još u februaru **2016.** godine štrajkovali glađu ispred zgrade Vlade pod parolom „Pravo na rad,“ a boreći za ukidanje zakona iz 2005. koji je ograničavao broj taksi vozila, a što je kao posledicu imalo da veliki broj njih nije mogao da dobije dozvolu za taksiranje. Uz to, početkom 2017. taksisti izlaze da protestuju protiv Kombi prevoznika, za koje su tada tvrdili da im „kradu posao“, a da pri tom ne plaćaju nikakav porez državi.

S druge strane, taksisti nisu na sličan način reagovali na najave da na srpsko tržište dolazi Yandex, prevoznik iz Rusije koji takođe funkcioniše putem aplikacije (slično kao i CarGo, Uber i Cameo). Navodno, zbog toga što iza Yandex-a stoji ministar bez portfelja Nenad Popović. Sa Yandex-om je potom, Grad Beograd potpisao je dogovor o saradnji, nakon čega se Car Go registrovao kao udruženje građana.

Resorna ministarka Zorana Mihajlović izjavila je u oktobru 2018. da i Yandex i CarGo mogu da rade, ako se registruju. Ona je prilično oštro govorila o taksistima koji protestuju, ali i o njihovoj konkurenciji. U Ministarstvu su demantovali da je reč o bilo kakvoj zabrani, ali su naveli da će urediti ovu oblast tako da će "svi koji se bave prevozom putnika morati da koriste usluge profesionalnih vozača, koji poseduju odobrenje za obavljanje javnog prevoza putnika".

„Ministarstvo nijednim svojim postupkom nije, niti će udovoljavati bilo kom taksi udruženju koje je spremno da iz svojih ličnih ekonomskih, pa i političkih interesa blokira život oko dva miliona građana Beograda. Tako nešto je nedopustivo pogotovo što ne postoji nijedan razlog za ovakav protest. Ali ono što Ministarstvo pokušava, iako je taksi delatnost u nadležnosti Grada Beograda i ostalih lokalnim samouprava u Srbiji, jeste da insistira da se delatnost javnog prevoza obavlja u skladu sa važećim propisima koji regulišu prevoz putnika i koji su već usklađeni sa propisima EU, u interesu građana i preduzetnika koji se ovim poslom bave“ - kazali su za "Blic" u Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture pred usvajanje izmena Zakona u oktobru 2018. Dodali su i sledeće: #Kada govorimo o radu kompanije "CarGo", čiju zabranu u Srbiji traže oni koji su protestovali, ona u Agenciji za privredne registre nije registrovana za prevoz putnika, već za "konsultantske delatnosti u oblasti informacione tehnologije", a obavlja vid javnog prevoza putnika. To jednostavno nije moguće i u tom smislu, moraju svoj rad prilagoditi važećim propisima koji regulišu prevoz putnika u Srbiji. Njihovo poslovanje i kontrola poslovanja nisu u našoj nadležnosti već u nadležnosti Poreske uprave, inspekcija i Ministarstva trgovine, turizma i telekomunikacije “.

Ministarstvo naglašava da je problem "Ubera" i "CarGo" dvojak. S jedne strane, koriste se usluge neprofesionalnih vozača za vrstu javnog prevoza, a s druge strane radi se o modelu plaćanja koji je pogodan za izbegavanje plaćanja poreskih obaveza. „Pogotovu kada se radi o naplati putem "Pay Pal" sistema, budući da se prihod od pružanja ove usluge ne akumulira

u Srbiji, već u inostranstvu, a vlasnici potom odlučuju koliki iznos će od ostvarene zarade "vratiti" u Srbiju, radi pokrivanja troškova poslovanja preduzeća. Na taj način se izbegava plaćanje poreza i priliv sredstava u budžet" - ističu.

CarGo u Srbiji radi od juna 2015. godine. Udruženje građana CarGo saopštilo je da je kompanija CarGo pokušala da dobije licencu za taksi prevoz u Srbiji, ali da je u tome bila sprečena, zbog čega je i osnovano udruženje da bi građani mogli da koriste njihove usluge. Kao glavni razlog za protivljenje, taksi udruženja su navela da vozila u CarGo niko ne kontroliše, da putnik koji preko mobilnog telefona naruči vožnju ne zna ko ga vozi i kakav je vozač, ne zna da li se vozi u automobilu koji je u ispravnom stanju, jer svi njihovi vozači koriste privatna vozila za prevoz putnika, nemaju taksimeter, oznaku, nema kontrole, niti plaćaju kazne, poreze...

S druge strane, firma CarGo iznajmljuje softver koji naplaćuje i organizuje prevoz auto prevoznicima i rent a car kućama, koji posluju u skladu sa Zakonu o turizmu, navodi su iz ove kompanije i dodaju da njihova platforma digitalnim putem nudi usluge "limo servisa", odnosno iznajmljivanja vozila sa vozačem, kao i da je inspekcija u više navrata utvrdila da se sve radi po zakonu.

Novi Zakon sada uključuje limo servis i član 137a definiše karakteristike vozila koje može da obavlja ovu uslugu. U njemu se navodi da: vozilo mora da bude od istorijskog značaja (oldtajmer), da to mora biti limuzina koja nije serijski proizvedena i ima dužinu najmanje sedam metara ili vozilo visoke klase, sa vrednošću većom od 25.000 evra, te da vozilo ne sme biti starije od pet godina. Takođe, vožnja ne sme da traje ispod tri sata.

Mišljenje Komisije za zaštitu konkurencije

Komisija za zaštitu konkurencije nakon uvida u Nacrt Zakona o prevozu putnika u drumskom saobraćaju dala je svoje mišljenje u vezi sa tim i u njemu se navodi sledeće: Navedenim se otežava privrednim subjektima obavljanje delatnosti, a naročito ulazak potencijalnih konkurenata na tržište, a da za neophodnost propisivanja ovog ograničenja u obrazloženju Nacrta zakona nisu dati razlozi - navodi se u njihovom saopštenju i dodaje da se ovim rešenjima učesnicima na tržištu određuje način poslovanja, čime se oni onemogućavaju da samostalno donesu poslovne odluke i primene drugačije poslovne modele, a kojima bi se ostvarila veća ekonomičnost i efikasnost poslovanja. U obrazloženju se ističe i da uređivanje i propisivanje uslova za obavljanje bilo koje delatnosti nije u suprotnosti sa pravilima zaštite konkurencije, ali da se nametanjem neopravdanih ograničenja narušava stanje konkurencije na tržištu. „Bez stvaranja uslova za otvaranje tržišta za alternativne vrste prevoza putnika, učesnici koji su već aktivni na njemu nemaju podstrek za dalje unapređivanje usluge, a potrošačima se smanjuje izbor i pružanje usluge uz više cene“ - zaključuje Komisija za zaštitu konkurencije.

Javna rasprava iz 2014.

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture je organizovalo javnu raspravu o nacrtu Zakona o prevozu putnika u drumskom saobraćaju. Ta je rasprava sprovedena između 21.

oktobra i 11 novembra 2014. Na glavnom skupu, u privrednoj komori Srbije učestvovali su brojni prevoznici, njihova udruženja, predstavnici lokalnih samouprava i državnih organa. Mnogi od njih su dostavili primedbe i u pisanom obliku.

Ministarstvo je u izveštaju sa javne rasprave navelo koji su predlozi prihvaćeni. Među njima se nalaze i neki koji se odnose na taksi prevoz. Izlistano je i 12 predloga koji nisu prihvaćeni., a među njima je samo jedan koji je u direktnoj vezi sa taksi prevozom. To je predlog da se lokalnim samoupravama oduzme ovlašćenje da propisuju karakteristike taski vozila na svojoj teritoriji, „jer je zbog različitog saobraćajnog tržišta taksi prevoza neophodno da svaka jedinica lokalne samouprave ima mogućnost da propiše karakteristike taksi vozila u skladu sa potrebama korisnika i mogućnostima taksi prevoznika“.

Zahtevi za izmene zakona

Od Ministarstva smo na osnovu zahteva dobili dokumente koja pokazuju da su se zainteresovane strane obraćale državnim organima u vezi sa primenom ili promenom ovog zakona i u potonjem periodu.

U maju 2018, „Ugovorna privredna taksi komora Srbije“ piše ministarki Mihajlović, povodom najavljenih izmena i dopuna Zakona, odnosno predsedavajućem radne grupe. Oni doslovce tvrde da su tekst izmena i dopuna zakona radnoj grupi dostavili sindikat Nezavisnost i udruženje Status, „koji ne predstavljaju oko 17000 taksi preduzetnika. Predstavnici UPTKS smatraju da su najavljene izmene zakona „opasan pokušaj deregulacije taksi delatnosti sa pogubnim posledicama“. „Dopuna našoj uznemirenosti je da uporedo sa najavljenim izmenama Zakona ... na tržište ulazi strana firma Cammeo, čije poslovanje je predmet istrage“.

Oni se dalje pozivaju na to da u Beogradu sistem počiva na studiji koja pokazuje da je optimalan broj „5000 taksi vozača“. Oni tom ograničenju pripisuju „visok nivo sigurnosti“. S druge strane, ukazuju da bi eventualno usvajanje izmena i dopuna dovelo do toga da drastičnog povećanja broja vaozača. S druge strane, nasuprot tim izmenama, oni traže da se hitno spreči nelegalan konkurencija, zaustavljanje rada aplikacija za divlje taksiste“ i slično. Ističu žaljenje što UPTKS „nema mandat da pregovara, nit idu učestvuje u radu radne grupe u ovom sastavu“, osporavaju reprezentativnost, legitimitet i kompetentnost većine članova radne grupe, traže da se „donese odluka o izradi posebnog zakona o taksi prevozu“ i najavljuju generalni štrajk do ispunjenja zahteva za 10.5.2018.

Krajem maja meseca 2018. pomoćniku ministra saobraćaja su se obratila dva udruženja želeći da ukažu na pitanja na koja bi trebalo obratiti pažnju u okviru pisanja Zakona. U pitanju su odredbe koje dopuštaju lokalnoj samoupravi da odredi cenu koju je taksista dužan da naplati po završetku prevoza. Oni su smatrali da je nedopustivo da se odredi bilo šta drugo osim maksimalne cene

taksi usluge. Ukazali su da takva norma remeti konkurenciju na tržištu i da je suprotna propisima.

Sredinom 2018, 4. juna, grupa udruženja taksi prvoznika dostavlja predsednici Vlade molbu „za HITNIM, HITNIM organizovanjem i održavanjem zajedničkog sastanka sa temom najavljenih dramatičnih događanja u taksi servisu grada Beograda i Republike Srbije“. Povod je bio početak pružanja usluga taksi prevoznika ruske kompanije Yandex.Taxi, koja je potpisala ugovore sa nekoliko asocijacija prevoznika. Kažu da je namera te kompanije da usluge naplaćuje „30% niže od ekonomske cene, koja u Beogradu nije menjana od 2012“, uz refundaciju taksistima koji daju popusti fiksnu nedeljnu naknadu. Taksi udruženja ovo predstavljaju kao damping meru koja bi dovela do uspostavljanja monopola. Zatim najavljuju sastanak udruženja i verovatno donošenje odluka o štrajku. „Takođe Vas upoznajemo“, navodi se dalje u pismu, „da Radna grupa za izradu Nacrta izmena i dopuna zakona ... kasni sa radom u odnosu na postavljeni rok“. „Očekujemo Vaš brz odgovor, kako bi pronalaženjem zajednički prihvatljivog rešenja uklonili ogromne tenzije i strahovanja od ugrožene egzistencije u našim redovima, a građane zaštitili od mogućeg monopoliste u doglednoj budućnosti“.

Ugovorna privredna taksi komora Srbije je krajem juna 2018. dostavila konkretan predlog kako treba regulirati delatnost limo servisa.

Nekoliko organizacija koje okupljaju IT kompanije obraća se ministarki 16. jula 2018. godine i izražava zabrinuostu povodom najavljenih izmena Zakona. Oni se pozivaju na predloge koji su objavljeni na nekim od foruma taksi udruženja. Ukazuju na štetnost tih odredaba za razvoj novih tehnologija, zaštitu konkurencije, na suprotnost sa strateškim aktima i zakonima koji su doneti u oblasti digitalizacije. Na kraju pozivaju Ministarstvo „da vrati nacrt izmena zakona na razmatranje, uz uključivanje šireg kruga zainteresovanih strana“.

Ministarstvu nadležnom za saobraćaj, i Ministarstvu trgovine se 17.7.2018. obratila firma CarGo Technologies doo, koja je dostavila analizu iza koje stoji advokatska kancelarija Karanović/Nikolić. U toj analizi se vrši poređenje cena koje se naplaćuju za taksi usluge u Beogradu i četiri druga grada u Republici Srbiji, a dalje se razmatra i regulativa u nekoliko drugih zemalja, kao i razmatranje uslova za pružanje usluga limo-servisa.

Predsedniku Srbije se direktno obraćala firma Cammeo, 13.8. 2018. Oni objašnjavaju svoje namere za poslovanje u Srbiji (zapošljavanje i obuka mladih, korišćenje vozila koja manje zagađuju okolinu i slično). Samo u uvodu pisma se pominje da se obraćaju „u trenutku donošenja jako bitnog zakona“, i da u vezi sa tim „žele predstaviti“ svoju kompaniju, te da su imali značajno iskustvo učešća pri donošenju sličnog zakona u Republici Hrvatskoj.

Tako, dvadeset i osam taksi prevoznika 29.11.2018. piše predsednici Vlade, ukazuje na „njenu direktnu podršku aplikacijama za divlje taksiste CarGo i Cammeo“, traži da im predsednica

Vlade objasni „kako se dobija start up za projekat koji počiva na rupama u zakonu“ . Rupa u zakonu na koju taksisti ukazuju odnosila se na lažno prikazivanje vozila konkurentskih kompanija kao „limo – servisa“. Tvrde da je CarGo organizovana utaja poreza. Oni se dalje pozivaju na rešenja i praksu iz Crne Gore, Hrvatske, odluke suda u Strazburu i slično i ukazuju na nedopustivu liberalizaciju i deregulaciju tržišta. Dalje, ukazuju da je postojeći normativni okvir dobar, ali ga je potrebno sprovesti. Na kraju se nadaju „da ćete ovo naše obraćanje shvatiti kao pruženu ruku i početak partnerstva“ ... „i da Vas više nećemo doživljavati kao nekog ko nam „radi o glavi“ i na pomen čijeg imena nam je prva asocijacija Zakon o javnim okupljanjima“.

Zahtev za izmenu i dopunu Zakona stigao je iz dve opštine – Novog Pazara i Raške. Novopazarski taksi prevoznici ukazuju da su izmene Zakona iz 2018. „pratili mnoge „prljave“ radnje od strane određene grupe taksista, od kojih su neki i članovi radne grupe“. To što se nije čuo glas taksista koji rade van Beograda doveo je do problema. Oni posebno ukazuju posebno na problem „vozača u sistemu taksi prevoza putnika jednog grada“, odnosno na zahtev da taksi vozač ima određeno zvanje. Problem nastaje usled toga što zvanje koje se navodi u zakonu ne postoji u obrazovnim modulima. Novopazarski taksisti protestuju i protiv zahteva da automobili budu određene širine sa i sa velikim prtljažnicima, i tvrde da to ne odgovara potrebama njihovog grada. Ukazuju na štetne posledice ukoliko Zakon ne bude izmenjen – da se taksi prevoz obuhvati jer ne bi bilo moguće da se ispune svi zakonski uslovi. Isti zahtevi stigli su i od prevoznika iz susedne Raške. Takođe, taksi prevoznici iz Kraljeva su se obratili u vezi sa ovim pitanjima Narodnoj skupštini, preko svoje lokalne samouprave.

Šta bi bilo drugačije sa Zakonom o lobiranju?

U donošenju i izmenama propisa bilo je mnogo pokušaja uticaja na donosioce odluka, od kojih su neki bili uspešni. Svi javno poznati uticaji poticali su od neposredno zainteresovanih lica, a ne profesionalnih posrednika. Drugim rečima, da je Zakon o lobiranju bio u primeni ranijih godina, moglo bi se raditi o neregistrovanom lobiranju koje potiče bilo od krajnjih korisnika ili od njihovih udruženja. S druge strane, u nekim situacijama su provejavale sumnje da interese pojedinih grupa promovisu i pojedini javni funkcioneri, odnosno članovi Vlade. Ne može se zaključiti da li je i u tim situacijama bilo lobiranja u smislu aktuelnog Zakona, jer kanali mogućeg uticaja nisu dostupni. U slučaju da su javni funkcioneri iznosili mišljenja o zakonskim rešenjima i delovali u okviru svoje nadležnosti (npr. izjašnjavanje na sednicama Vlade Srbije) takve aktivnosti su izričito isključene iz pojma lobiranja.

Protesti kao sredstvo lobiranja

Protesti taksista koji su imali uticaj na izmene propisa ne spadaju u aktivnosti koje Zakon o lobiranju prepoznaje kao nešto što preduzimaju lobisti. S druge strane, korišćenje takvog sredstva nije zabranjeno ni Zakonom o lobiranju, na primer, kroz odredbu da se ne može koristiti takvo sredstvo pritiska ukoliko državni funkcioner prihvati da čuje i razmotri argumente lobiste. Upućivanje zahteva državnim organima da se neki propis izmeni, pripada materiji Zakona. U dosadašnjem toku dešavanja po ovom pitanju, protesti su imali svrhu podrške određenim zakonskim rešenjima, ali su velikim delom bili usmereni i na to da se Zakon primeni, odnosno da se primeni na određeni način. Iako je sredstvo kojim su se neregistrovani lobisti služili bilo isto, pritisak na primenu zakona ne bi spadao u nešto o čemu lobirano lice treba da izveštava Agenciju za borbu protiv korupcije, a uticaj na izmenu zakona bi.

Taksi udruženja u radnoj grupi

Učešće predstavnika pojedinih taksi udruženja u radnoj grupi koja je pisala nacrt Zakona, ne smatra se lobiranjem. Sama činjenica da su oni bili u prilici da utiču na sadržaj rešenja koja direktno utiču na njihove interese nije neuobičajena, ali može biti sporna. Naime, na taj način interesi jedne grupe lica na koju se odnosi zakon mogu doći do izražaja više nego interesi drugih zainteresovanih grupa. Taj nedostatak i povezani rizici se mogu umanjiti kada se u rad radne grupe koja piše zakon uključe predstavnici svih zainteresovanih grupa i kada se obezbedi odgovarajuća reprezentativnost zainteresovanih lica kada je reč o velikim grupama. U ovom slučaju se to nije dogodilo, ili je makar dovedeno pod sumnju. Situacija u kojoj su samo neki od zainteresovanih subjekata uključeni u rad radne grupe leži u tome što njihovi stavovi, koje bi inače iskazivali kao neregistrovani lobisti, ili tek u javnoj raspravi koja je otvorena za svakoga, postaju stavovi državnog organa (ministarstva), koje objavljuje nacrt, a da to nije javno vidljivo.

Zakon o lobiranju nije stvorio obavezu da se stavovi zainteresovanih lica koja su članovi radne grupe posebno evidentiraju. Naprotiv, ono što oni kažu u toku pripreme zakona u potpunosti je izuzeto iz pojma lobiranja. Vredi podsetiti da ni Zakon o lobiranju, niti bilo koji drugi zakon ne uređuje pitanje formiranja radnih grupa, odnosno kriterijuma na osnovu kojih će biti izabrani njihovi članovi. Postoji samo obaveza, na osnovu Poslovnika Vlade, da se prilikom otvaranja javne rasprave saopšti sastav radne grupe koja je pripremila zakon, ali se i ta obaveza uglavnom ne poštuje.

Stavovi IT sektora

Organizacije iz IT sektora jesu lobirale za određena zakonska rešenja. Iz konteksta je jasno da je to lobiranje vršeno zarad interesa jedne ili više firmi koje pripadaju upravo ovoj privrednoj grani. Međutim, njihov postupak ne bi bio tretiran kao lobiranje u smislu aktuelnog Zakona. Naime, član 3. isključuje iz pojma lobiranja „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...“. Njihovi dopisi predstavnicima izvršne i zakonodavne vlasti su bili dostavljeni kao predlozi da se ne prihvate pojedine konkretne odredbe nacрта i predloga zakona. Pored toga, oni su u tome delovali tako da su sa javnošću delili svoje stavove. Zanimljivo je da bi čitav slučaj bio drugačije okarakterisan da su predstavnici IT firmi zatražili i održali sastanke sa predstavnicima ministarstva, Vlade i narodnim poslanicima, kako bi im predočili one iste stavove koji su u stvarnosti dostavljeni pisanom obliku. Tada bi to bio slučaj lobiranja o kojem bi postojala obaveza da se evidentira i da se o njemu izvesti.

Brojni predlozi iz javne rasprave

Kada je javna rasprava o ovom zakonu bila održana, 2014, u njoj je učestvovao veliki broj firmi, institucija, udruženja i pojedinaca. Toliko interesovanje pokazano pre pet godina, trebalo je da bude jasan signal da je ispunjen makar jedan od dva moguća uslova da se javna rasprava održi i prilikom kasnijih izmena i dopuna tog zakona. Bez obzira na sadržinu dopisa i na status koji bi predlagači odredbi tokom javne rasprave inače imali, ni jedan od komentara koji su dati tom prilikom ne smatra se aktom lobiranja. Razlog za to je formalne prirode – ovde je reč o izjašnjavanju, odnosno „dostavljanju predloga organima vlasti, radi razmatranja ... predloženih rešenja zakona“. Čak i kada učesnici javne rasprave ne saopštavaju svima da su podneli određeni predlog, ti predlozi su u načelu javni dokumenti, jer je dostavljanje pisanih predloga samo zamena za usmeno izlaganje na javnom skupu na kojem se raspravlja sadržaj određenog zakona.

Kod nekih učesnika u javnoj raspravi primenjiv je i izuzetak iz člana 3. tačke 3) Zakona, prema kojem se lobiranjem ne smatraju „građanske inicijative upućene organima vlasti na predložena rešenja zakona, drugih propisa i opštih akata“.

Javna rasprava iz 2014. je, međutim, značajna kao dodatni pokazatelj da su promene zakona iz 2018. i 2019. osmišljene upravo sa ciljem da se ograniči delovanje novih kompanija koje su pokušale da uđu na taksi-tržište, bilo priznajući svoju pravu prirodu, bilo kroz rupe u propisima. Da je reč o odredbama koje su neophodne da se nađu u zakonu, neko bi ih se setio i 2014.

Zahtevi za izmene zakona

Dopis „Ugovorne privredne taksi komora Srbije“ iz maja 2018. predsedavajućem radne grupe za izmenu zakona ima elemente lobiranja. Naime, ovo udruženje pokušava da utiče na odluku organa vlasti u momentu kada radna grupa još uvek nije formulisala tekst budućih izmena zakona. Istina, oni reaguju kao da su te izmene već dogovorene i to pod lošim uticajem nekih drugih udruženja. Posebno, elementom lobiranja u ovom dopisu se može smatrati zahtev da se donese poseban zakon o taksi prevozu, jer takav predlog zainteresovanog lica prevazilazi „razmatranje predloga organa vlasti“. Takođe, ukazivanje na to da su aktuelni članovi radne grupe iz reda udruženja nereprezentativni može se razumeti i kao poziv Ministarstvu da uključi u proces pripreme zakona ovo i druga udruženja.

Iz sličnih razloga, elementi lobiranja postoje i u obraćanju dva taksi udruženja iz maja 2018, koja traže da se zakon menja u pravcu liberalizacije cena i povećanja mogućnosti za nadmetanje (npr. kroz davanje popusta).

Dopis grupe taksi udruženja iz juna 2018. predsednici Vlade usmeren je ka osobi koja u tom trenutku još uvek nije nadležna za odlučivanje o aktu, jer nije napisan ni nacrt. Ovaj dopis jeste u vezi sa izadom opšteg pravnog akta (pominje se kašnjenje sa radom radne grupe), ali se njime u stvari traži da Vlada nešto uradi kako bi sprečila da jedan učesnik na tržištu (Yandex) posluje na određeni način (da nadoknađuje troškove taksistima koji daju popust i koriste tu aplikaciju). Drugim rečima, traži se da se učini nešto da bi podnosiocima zahteva rešila „nelojalne konkurencije“ bilo da će to učiniti nekim pojedinačnim ili opštim aktom. Usled toga, manje je verovatno da bi organi vlasti tretirali ovaj kontakt kao lobiranje za određeni zakon, već kao jednu od mnogih inicijativa usmerenih na to da Vlada „uradi nešto“.

Ugovorna privredna taksi komora Srbije je krajem juna 2018. dostavila konkretan predlog kako treba regulirati delatnost limo servisa. Ovaj predlog konkretnih rešenja svakako predstavlja pokušaj uticaja na radnu grupu koja u tom trenutku još priprema nacrt izmena i dopuna, ali nema druge elemente lobiranja (zahtev za sastanak sa organom vlasti). Po svemu je ovde reč o prilogu za javnu raspravu o nekoj radnoj verziji nacrta zakona, samo što takva javna rasprava nije otvorena. Zbog toga bi dopis mogao da se podvede pod lobiranje u smislu današnjeg Zakona.

Dopis firme CarGo Technologies doo, kojim je dostavljena uporedna analiza propisa i prakse u Srbiji i regionu po određenim pitanjima mogao bi da se podvede pod lobiranje po odredbama aktuelnog zakona. Tu se, naime, analiza koristi kao potpora zahtevima zainteresovanog lica, da bi se organ vlasti ubedio kako je ono što zainteresovano lice traži takođe stvar od javnog

interesa. Suština lobističke delatnosti je upravo to. Naime, javni funkcioneri i službenici obavljaju taj posao radi ostvarivanja javnog interesa i o tome bi trebalo da polažu račune. Zbog toga lobista i neregistrovani lobista treba da tog funkcionera ili službenika uveri ne samo da su njegovi lični interesi, odnosno interesi klijenta legitimni, već i da pretežu nad suprostatavljenim legitimnim interesima drugih lica.

Obraćanje firme Cammeo predsedniku države moglo bi da predstavlja lobiranje, kada se stavi u konteksta najavljenih izmena zakona. Naime, u dopisu se uopšte ne pominju odredbe zakona koje bi ta firma menjala ili koje ne bi menjala, ali je očigledno da nečim nisu zadovoljni i da žele da utiču na konačan tekst zakona, koji će predsednik na kraju proglasiti ili ne. Element lobiranja je to što firma želi da se predstavi predsedniku, ali se ne može nedvosmisleno zaključiti da li je reč o pozivu na sastanak ili se predstavljanje završava već upućivanjem ovog dopisa.

Dopis grupe taksi prevoznika premijerki iz novembra 2018. ne predstavlja lobiranje za donošenje ili izmenu akta, već poziv da se zakon primeni na određeni način.

Dopisi taksi prevoznika iz tri susedna grada uticali su na to da se dve odredbe zakona promene. Pošto su upućeni pre nego što je Ministarstvo pripremilo nacrt, to bi moglo biti lobiranje.

Na gornjim primerima se može videti koliko se dilema može očekivati tokom primene Zakona o lobiranju prilikom određivanja da li je neka aktivnost zainteresovanog lica koje se obraća državnom organu radi zadovoljenja sopstvenih interesa lobiranje ili nije. Najbolje bi bilo kada bi sva takva obraćanja bila evidentirana, bez obzira na to da li podležu nekom od izuzetaka iz člana 3. Zakona o lobiranju. Na žalost, Zakon ne postavlja organima vlasti takav zahtev.

LEX SPECIALIS ZA KREDITE U ŠVAJCARSKIM FRANCIMA

Opis slučaja

Skupština Srbije usvojila je 25. maja 2019. godine Zakon o konverziji stambenih kredita indeksiranih u švajcarskim francima ("Sl. glasnik RS", br. 31/2019), kojim se reguliše konverzija stambenih kredita iz franaka u evre. Zakonska rešenja se odnose na korisnike stambenih kredita u švajcarskim francima, banke i državu, koja će budžet Republike koštati 11,7 milijardi dinara, a koja će za 15.785 građana olakšati otplatu tih pozajmica.

Uslovi konverzije stambenih kredita iz franaka u evro su: otpis 38 odsto preostale glavnice, kamatna stopa važeća na dan 31. marta 2019, ali ne veća od 3,8 odsto plus euribor (za varijabilne) i četiri odsto za fiksne stope. Kurs po kojem se radi konverzija je na dan potpisivanja ugovora.

Ovaj „lex specialis“, koji je kritikovala stručna javnost kao i Fiskalni savet, rezultat je desetogodišnjih protesta građana koji su se okupili u više udruženja ne bi li na taj način imali veći uticaj na donosiocima odluke. Jedno od udruženja, Centar za zaštitu korisnika bankarskih usluga „CHF Srbija“, organizovao je protest, a meseca dana pre donošenja *lex specialisa* i štrajk glađu ispred Vrhovnog kacionog suda. Protest se odvijao ispred sudske zgrade zato što su mnogi korisnici kredita pokrenuli sudske postupke protiv banaka, pozivajući se na odredbe Zakona o obligacionim odnosima o ništavosti ugovornih odredaba, sudovi su o tome odlučivali sporo i neujednačeno, a VKS je nedopustivo odugovlačio sa zauzimanjem stava po tom pitanju. Štrajkače je tada posetio i predsednik Srbije Aleksandar Vučić, koji im je obećao rešenje. Ono je stiglo mesec dana kasnije, ali ne u vidu sudske odluke, nego posebnog zakona.

„CHF Srbija“ okuplja pravnike i ekonomiste koji argumentuju da su ugovori o stambenim kreditima „u švajcarcima“ nezakoniti, nepravični i ništavi. Predstavnici udruženja su isticali da je osnovni problem to što se stalno vrši preračunavanje glavnice duga u franke, pa tako korisnici već i kroz otplatu glavnice vraćaju banci mnogo više nego što su od nje uzeli (kada se poređenje vrši u nekoj drugoj valuti). Takođe, njihova je teza da građani nisu bili informisani o rizicima ovakvih kredita.

Proteste su podržali i članovi Udruženja za zaštitu potrošača Efektiva, sa stavom da je najveći problem nedostatak sistemskog rešenja - posebnog zakona ili bar „usklađivanje sudske prakse“, jer su prethodno bile donete svega četiri pravosnažne presude u korist klijenata, a mnogo više u korist banaka i da to treba da podstakne Vrhovni kacioni sud (VKS) da „konačno zauzme stav“.

O krajnjem ishodu – *lex specialisu*, udruženja su imala različite stavove. Dok je CHF podržala predlog Vlade, Efektiva u tome vidi „abolciju banaka“. „Ovim zakonom im se daje za pravo da zadrže deo onoga što su nezakonito prisvojile, a deo koji će da vrate, opet će taj deo država da im subvencionise, tako što će da im uplati 80 miliona evra. Dakle ako imamo stav da su banke

opljačkale korisnike ovih kredita, onda ne vidimo ni jedan jedini razlog da ih država još za to i nagrađuje", smatra Dejan Gavrilović iz Udruženja Efektiva.

Pre više od decenije, građani su masovno uzimali kredite indeksirane u švajcarskim francima, jer su kamate bile povoljnije od onih vezanih za evre. To indeksiranje znači da bi u oba slučaja građani dobijali dinare, ali je vrednost kredita obračunavana u jednoj ili drugoj valuti. Uprkos činjenici da je guverner Narodne banke Srbije Radovan Jelašić 2007. upozoravao da uzimanje kredita vezanih za švajcarski franak nosi veći rizik, pomama za ovim zajmovima trajala je sve do svetske ekonomske krize. Prema kursu Narodne banke Srbije, 28. marta 2007. franak je vredeo 50 dinara, a tačno 12 godina kasnije - 105 dinara.

Udruženja "švajcaraca" su tokom poslednjih desetak godina bili gotovo svakodnevna tema u medijima, a kao primeri o kojima se najviše pisalo bile su poznate ličnosti, koje su ostajale na ulici zbog kredita u francima. (Između ostalih, glumci Nebojša Dugalić koji je pretio da će se iseliti iz Srbije i Milorad Mandić Manda koji je umro od srčanog udara, zbog previše preuzetih obaveza, a što su mediji okarakterisali kao smrt zbog vraćanja duga u "Švajcercima"). Mediji su naširoko objavljivali ispovesti poznatih ličnosti koji su našli spas o lex specialisu.

Osnovna kritika lex specialisa bila je da ovim zakonom nisu obuhvaćeni svi građani, odnosno svi koji su uzimali te pozajmice, a isplatili su ih ili im je stan pod hipotekom oduzet, jer nisu mogli da isplaćuju dug. Drugi razlog za kritiku bilo je to što je država na sebe preuzela deo troškova za sprovođenje tog zakona. Fiskalni savet je tim povodom saopštio da nije opravdano da se budžetska sredstva koriste za rešavanje problema s kreditima indeksiranim u švajcarskim francima. Fiskalni savet je upozorio i da zakon o konverziji stambenih kredita indeksiranih u švajcarskim francima predstavlja presedan koji nosi fiskalne rizike, jer se odnosi samo na grupu dužnika koji još nisu otplatili svoja dugovanja bankama u švajcarskim francima, a ne na sve dužnike, i može se iskoristi za nove zahteve da se iz javnih sredstava subvencionišu i naknade troškova drugim dužnicima koji su isključeni iz sadašnjeg predloga zakona.

Malo pre nego što je usvojen poseban zakon, Vrhovni kasacioni sud (VKS) je zauzeo stav da je indeksacija stambenih kredita u švajcarskim francima ništava – ukoliko nije utemeljena u pisanom dokazu da je banka plasirana sredstva pribavila zaduživanjem u toj valuti i da je pre zaključenja ugovora korisniku kredita dostavila potpunu pisanu informaciju o svim poslovnim rizicima i ekonomsko-finansijskim posledicama koje će nastati primenom takve klauzule – ništava. „Iako Pravno shvatanje VKS ni u jednom svom stavu ne podrazumeva uključivanje javnih sredstava za rešavanje problema kredita indeksiranih u švajcarskim francima, zakon predviđa znatna izdvajanja iz budžeta, u iznosu od oko 10 milijardi dinara – što smatramo neosnovanim. Na ovaj način, troškove obeštećenja dužnika, proistekle iz sudske odluke, umesto isključivo komercijalnih banaka delimično će snositi i poreski obveznici“, navodi se u saopštenju Fiskalnog saveta.

Komentari „Transparentnosti“

Transparentnost Srbija je upozorila javnost i narodne poslanike 18.4. 2019. na to da je odluka o prihvatanju da po hitnom postupku raspravlja o predogu zakona koji nije prošao javnu raspravu, u direktnoj suprotnosti sa odredbama Zakona o državnoj upravi i preporukama Grupe zemalja za borbu protivkorupcije.

Pregovori koje je Ministarstvo finansija vodilo sa udruženjima korisnika ovih kredita i bankama ni u kom slučaju se ne mogu smatrati valjanom zamenom za javnu raspravu. Odsustvo javne rasprave se ne može pravdati ni time što, prema rečima ministra Malog, zakonski tekst predstavlja „kompromisno rešenje između nekoliko zainteresovanih strana“ - udruženja, banaka, i države.

Naime, pored legitimnih interesa dužnika koji su u nevolji zbog porasta vrednosti franka, i banaka koje su im davale kredite, „leks specijalis“ će se izvesno odraziti na interese drugih građana, kroz izdvajanje oko 100 miliona evra iz budžeta, uticaj na kreditnu politiku banaka, cene na tržištu nekretnina i na brojne druge načine. Građani su, međutim, lišeni mogućnosti da svojim predlozima utiču na odredbe zakona.

Pravila o javnim raspravama iz Zakona o državnoj upravi i Poslovnika Vlade, što bi trebalo da obavezuje i Ministarstvo finansija, nalažu da se organizuje javna rasprava u pripremi novih zakona. Ovakve rasprave se bez izuzetka moraju organizovati kada se zakonom „bitno menja pravni režim u jednoj oblasti“, kao i onda kada se „uređuju pitanja koja posebno zanimaju javnost“. Očigledno je da je javna rasprava o nacrtu ovog zakona bila obavezna po oba kriterijuma, i da se ona morala obaviti pre nego što je tekst iznet pred Vladu. Ovo nije jedini slučaj nepoštovanja propisa o javnim raspravama, ali je svakako jedan od najdrastičnijih, s obzirom na stepen interesovanja javnosti za materiju koju zakon uređuje i finansijske posledice.

U konkretnom slučaju, predlog zakona koji je Vlada uputila Narodnoj skupštini ne sadrži uopšte osvrt na to da li su i sa kime obavljene konsultacije u vezi sa izradom zakonskog teksta. U obrazloženju se, međutim, nalaze neke očigledno netačne ili neobrazložene tvrdnje. Tako se u okviru „analize efekata propisa“, na pitanje „na koga će i kako će najverovatnije uticati rešenja u zakonu“, odgovara da će „rešenja pre svega pozitivno uticati na korisnike definisane ovim zakonom“, dok se uopšte ne razmatra pitanje uticaja na druga lica. U okviru procene iznosa finansijskih sredstava koja će biti potrebna za sprovođenje zakona, navodi se da će „ukupan efekat ovog zakona na budžet Republike Srbije iznosi do 11.686.680.000,00 dinara.“ Imajući to u vidu, očigledno je da će za isti iznos biti na šteti ostvarivanje nekih drugih javnih interesa koji se finansiraju iz budžeta, pa je u tom smislu pomenuta „analiza efekata zakona“ očigledno nepotpuna.

Pored toga, imajući u vidu mogućnost da se odredbe ovog zakona protumače kao stavljanje građana u neravnopravan položaj (npr. onih koji su ranije konvertovali svoje kredite), odnosno stavljanje banaka u neravnopravan položaj (u zavisnosti od toga koliko su kredita odobrvali sa valutnom klauzulom u CHF), kao i činjenicu da se u vezi sa ovim ugovorima vode mnogi sudski sporovi, obrazloženje predloga zakona, u pogledu posledica njegove primene, u najmanju ruku je nepotpuno..

Ko je tražio ovakav zakon?

O ovom slučaju nedostaju ključne informacije o uticaju na donosiocima odluka. Naime, u javnosti su bili veoma vidljivi predstavnici udruženja dužnika, sa svojim zahtevima. Međutim ne može se reći da je zakon njihova tvorevina. Tokom prethodnih godina bilo je poziva da Srbija uredi situaciju sa „švajcercima“ kao što su to učinile i neke od zemalja u susedstvu, zahteva za postupanjem Narodne banke i sudova i direktnih pregovora između udruženja i banaka.

Desetog aprila 2019. pojavila se vest da „bankari i zaduženi u švajcarskim francima, uz posredovanje države, nastavljaju pregovore o posebnom zakonu kojim bi bio rešen decenijski problem više od 16.000 građana“. Kako su tada pisale "Novosti", na stolu je predlog zakona kojim se predviđa otpis 40 odsto glavnice, konverzija u evro i nastavak otplate po godišnjoj kamatnoj stopi od 3,5 odsto. Predlog važi za sve zadužene bez obzira na iznos kredita.“ "Radne grupe Udruženja banaka Srbije su nacrt radile na osnovu smernica donetih na sastancima predstavnika Ministarstva finansija, Narodne banke Srbije (NBS), banaka najviše izloženih ovim kreditima, kao i predstavnika zaduženih građana", kazao je za "Večernje novosti" izvor iz bankarskih krugova.

Ništa manje nije zanimljivo ni pitanje interesa za donošenje ovakvog zakona. Naime, ako se pođe od mišljenja VKS, moglo bi se ustanoviti koje bi banke najviše bile na šteti u slučaju da je pravni stav primenjen u svim sudskim sporovima. Međutim, do tih podataka je bilo nemoguće doći od Ministarstva finansija. S druge strane, Narodna banka Srbije je negirala da je vršila analizu primene pravnog shvatanja VKS⁷, da poseduje takvu analizu čiji je autor neko drugi, odnosno da ima informaciju da je analiza uopšte vršena. Takođe, NBS je negirala da ima procenu o tome u kojoj meri su pojedine banke u Srbiji pri zaključivanju ugovora o stambenom kreditu sa valutnom klauzulom u CHF plasirale sredstva koja su poticala od zaduživanja banke u toj valuti.

⁷ http://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_NBS.pdf

Šta bi bilo drugačije sa Zakonom o lobiranju?

U ovom slučaju je mnogo podataka ostalo nepoznato, pa je zato ostala i nedoumica o tome koliko bi Zakon o lobiranju pomogao da se poveća transparentnost.

Izvesno je da su zakonska rešenja potekla od bankara, i da su zatim dobila podršku od nekih udruženja i dužnika, ali je nepoznato da li su državni organi zatražili od Udruženja banaka da napravi nacrt ili su bankari prvi izneli svoje predloge. U prvom slučaju bi se smatralo da nije reč o lobiranju, a u drugom bi aktivnosti bile obuhvaćene odredbama Zakona i morale bi da se evidentiraju i prijave Agenciji za borbu protiv korupcije.

Zakon o lobiranju ne bi rešio ključni problem manjka transparentnosti u ovom slučaju – odsustvo informacija o efektima zakona u kontekstu odluka suda i razloga koji bi eventualno opravdali budžetska davanja. To su analize koje bi trebalo da sačini Ministarstvo finansija, da bi dokazalo da postupa u javnom interesu, bez obzira na to da li je bilo lobiranja ili ne.

Javno obećanje predsednika Vučića da će problem biti rešen, iza koga je munjevito usledilo predlaganje „lex specialis“-a, moglo bi se pre tumačiti njegovom obaveštenošću o već postignutom dogovoru ministra finansija i bankara, a ne samo političkim uticajem da se takva odluka donese. Kako god bilo, sve i da je presudno uticao na donošenje Zakona, predsednik se ne bi mogao smatrati lobistom. Kada funkcioneri daju mišljenja o propisima, to se ne smatra lobiranjem. Takođe, javni funkcioneri se ne uklapaju u definicije ni registrovanih ni neregistrovanih lobista, čak ni kada postupaju van svojih nadležnosti

ZAKON O AKCIZAMA

Opis slučaja

Uvod

Jedan od retkih slučajeva kada se u Srbiji govorilo o lobiranju u Skupštini i gde su postojali dokazi da je neko pokušao da utiče na odluku poslaničkih grupa dogodio se početkom januara 2009. Naime, tada je zabeležena poseta direktora jedne kompanije, koja je direktno zainteresovana za sadržaj zakona u proceduri, poslaničkim grupama. Taj slučaj, međutim, ne bi zadobio toliko pažnje da nije uticao na odnose unutar vladajuće koalicije i da glasanje narodnih poslanika vladajuće većine protiv predloga Vlade nije izuzetno retka pojava.

Akcize čine značajan deo prihoda budžeta Republike. One su procentualno naročito velike kod duvanskih proizvoda, gde na konačnu cenu utiču znatno više nego troškovi proizvodnje. Akcizna politika se određuje ne samo nacionalno, već se usaglašava i sa drugim zemljama, tako da svako odstupanje može da se odrazi i na međunarodne odnose.

Šta se dogodilo u Skupštini?

Ovo lobiranje vezuje se za Predraga Rankovića Peconija, čije je ime ranije pominjano u vezi sa „Surčinskim klanom“,⁸ a tokom ovog veka je poznat kao vlasnik mnogih preduzeća. Kako pišu mediji⁹, „kada su u Srbiju u drugoj polovini dvehiljaditih ušle velike duvanske kompanije poput BAT-a, donet je novi zakon o akcizama, koji je trebalo da ujednači cene cigareta kroz povećanje akciza za jeftinije marke, što bi najviše pogodilo "Fast" (jedna marka cigareta koja se proizvodi u Rankovićevom „Monusu“).

U poslednji čas, međutim, zakon je promenjen amandmanom koji je predložio poslanik Socijalističke partije Srbije Branko Ružić, ali su ga podržale i druge stranke, poput Lige socijaldemokrata Vojvodine i Demokratske stranke Srbije, i njime je cena jeftinih cigareta održana na pređašnjem nivou. Na optužbu da je amandman donet na Peconijev zahtev, Ružić je

⁸ <https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1486598>

⁹ Isto

odgovorio da mu je namera bila da zaštiti životni standard siromašnije kategorije pušača. Nakon toga, Ranković seli proizvodnju cigareta iz Crne Gore u Indiju. Istovremeno, kapital stečen na "Fastu" počinje da se grana u čitav niz preduzeća, koja privatizacijom ulaze u matičnu Peconijevu firmu "Invej" ¹⁰

Da li je bilo lobiranja?

Niko od predstavnika poslaničkih grupa u Narodnoj skupštini Srbije, nema, kako kažu, informaciju da je, pre izglasavanja „duvanskih amandmana” na akcize, direktor fabrike „Monus”, čiji vlasnik je Predrag Ranković Peconi, obilazio poslaničke grupe u parlamentu. Ovo je jedinstven odgovor na izjavu Suzane Grubješić, potpredsednice G17 plus, da su „neki poslanici videli izvršnog direktora 'Monusa' u parlamentu”. Grubješićeva je u „Kažiprstu” B92 rekla i da Peconijev predstavnik nije bio ni u G17 plus, ni u DS-u.¹¹ U tom trenutku su, inače G17 plus i DS, zajedno sa SPS činili vladajuću koaliciju.

Branko Ružić, šef poslaničke grupe SPS-a, koji je podneo amandman, koji ide u korist „Monusa”, rekao je novinarima da je „krajnje nebitno da li se to desilo ili nije”. Ružić kaže da su mnogi dolazili, a „ne vidim šta je sporno da je i taj čovek dolazio, svako ima pravo da nekog pozove u posetu”. On je istakao i da nema informaciju da li je dolazio čovek iz „Monusa”. Za Nadu Kolundžiju, šefa poslaničke grupe ZES-a, nije pitanje kako je neko mogao da dođe u skupštinu već kako je moguće otvoreno lobiranje za nešto što se postavilo kao problem sa stanovišta legitimiteta vlade. Dragan Todorović, šef poslaničke grupe SRS-a, kaže da u SRS-u nisu dolazili ničiji predstavnici. „Razgovarao sam samo sa Ružićem o amandmanima, principijelno smo ih podržali”. „Gost” nije bio ni kod Lige socijaldemokrata Vojvodine, ni u Liberalno-demokratskoj partiji, tvrde Bojan Kostreš (LSV), odnosno Slobodan Maraš (LDP).¹²

I „Blic“ je takođe pisao da je direktor kompanije „Monus“ Dejan Stanković, „viđen u Skupštini Srbije dana kada je izglasan amandman o akcizama koji je išao naruku proizvođačima domaćih cigareta“. Skupština nije htela odmah da odgovori na zahtev za pristup informacijama o tome ko je sve posetio Skupštinu.

„Poslanici opozicije, LSV i SVM, koji su podržali amandman, i dalje tvrde da su to učinili iz socijalnih razloga „kako bi siromašni sloj društva imao šta da puši“. Socijalisti su ranije odbacili tvrdnje da njihovu partiju finansira Peconi. „Na pitanje da li je dobro da predstavnici velikih kompanija lobiraju po Skupštini, Ružić je rekao da nema podatke da je toga bilo“. - Verujem da

¹⁰<https://www.vreme.com/cms/view.php?id=1486598>

¹¹<http://www.politika.rs/sr/clanak/72955/Politika/Kod-koga-je-bio-Peconijev-covek>

¹²<http://www.politika.rs/sr/clanak/72955/Politika/Kod-koga-je-bio-Peconijev-covek>

Vladi nije stalo da bilo ko ima povlašćeni položaj u duvanskoj industriji, pa ni strani proizvođači - dodao je Ružić.¹³

Kontralobiranje

Prema rečima sagovornika "Danasa", predstavnici "DIN - Philip Morris" uputili su zvanični dopis predsedniku Srbije Borisu Tadiću i premijeru Mirku Cvetkoviću, u kojem ih upozoravaju na veoma štetne (finansijske) posledice po Srbiju zbog usvajanja ovakvog zakonskog rešenja. Nezvanične procene govore da će zbog ovakvog zakonskog rešenja budžet Srbije izgubiti između jedne i dve milijarde dinara, ali i poverenje postojećih i budućih investitora. - U Vladi postoje neslaganja, jer neki od ministara smatraju da usvojeno zakonsko rešenje ne bi trebalo menjati. To je verovatno posledica pojačanog lobiranja Predraga Rankovića Peconija, vlasnika holdinga "Invej", u čijem sastavu posluje proizvođač jeftinih cigareta "monus" i kome odgovara ovakva akcizna politika - komentariše izvor "Danasa" koji nije želeo da spekulise nezvaničnim informacijama da su "pojedini političari podmićeni" jer "za sada nema pouzdanih dokaza u vezi s tim". Izvori "Danasa" dodaju da je "nezadovoljstvo u "Philip Morris" "izuzetno veliko", kako zbog toga što je Vlada prekršila dogovor sa velikim duvanskim kompanijama tako i zbog odstupanja od Akcionog plana CEFTA, koji su usvojili Vlada Srbije i duvanske kompanije. Pri tom tvrde da će "šteta po Srbiju biti velika" jer "Philip Morris", BAT i "Japan Tobacco International" pokrivaju 90% tržišta, a Peconijev "Monus" samo sedam odsto". Oštro reagovanje najvećih duvanskih kompanija u Srbiji, "DIN Philip Morris", BAT i "Japan Tobacco", usledilo je nakon usvajanja amandmana socijalista na Zakon o akcizama, kojim se favorizuju proizvođači jeftinijih cigareta. Skupština Srbije se na taj način opredelila da proporcionalna akciza bude 38%, a fiksna 8,92 dinara, što je suprotno predlogu Vlade i skupštinskog Odbora za finansije, kao i dogovoru sa duvanskim kompanijama da se uvede podjednaki namet na sve cigarete od 35 odsto i fiksni iznos od 11 dinara po paklici.¹⁴

Šta bi bilo drugačije sa Zakonom o lobiranju?

Misteriozni slučaj lobiranja u Skupštini ne bi bio toliko misteriozan da je na snazi bio Zakon o lobiranju. Naime, svaki narodni poslanik koji se susreo sa predstavnikom kompanije zainteresovane za određeni zakon, bio bi dužan da takvu posetu evidentira, zajedno sa podacima o posetiocu i predlogom zakona koji je bio predmet lobiranja. Ostaje otvoreno pitanje koliko bi ta evidencija bila informativna. Naime, Zakon nije uveo obavezu da se zabeleže svi elementi razgovora koji je vođen nakon ostvarivanja inicijalnog kontakta.

¹³<https://www.blic.rs/vesti/politika/direktor-peconijeve-firme-bio-u-skupstini/zn4s9r8>

¹⁴<https://www.ekapija.com/news/215972/philip-morris-trazi-povlacenje-spornog-amandmana-na-zakon-o-akcizama-i-najavljuje>

Važno je napomenuti da bi postojala obaveza narodnih poslanika da prijave kontakte sa direktorom proizvođača duvana sve i da nisu prihvatili sugestiju za ulaganje amandmana. Naime, obaveza se vezuje za pokušaj uticaja na donošenje opštih pravnih akata, bez obzira na ishod. Bilo bi logično, ali nije propisano ni jednim zakonom, da obrazloženi predlog zakona ili amandmana takođe sadrži podatke o tome ko je uticao na kreiranje odredbi.

Da je Zakon o lobiranju bio na snazi, novinari bi mogli da informacije zatraže na još jedan način pored onog koji su pokušali – mogli bi da se obrate Agenciji za borbu protiv korupcije i da provere da li je neko od narodnih poslanika prijavio kontakt sa direktorom „Monusa“. Sama Narodna skupština bi morala da vodi evidenciju o takvim susretima, na osnovu podataka koje dobije od poslanika i službenika, pored već postojeće evidencije o posetama, i podaci bi mogli da se ukrštaju.

Da je Zakon o lobiranju bio na snazi, informacija o tome da su predstavnici konkurentskih duvanskih kompanija pisali predsedniku i premijeru, ne bi bila samo novinarska vest, već bi o tome ovi funkcioneri morali da izveste Agenciju za borbu protiv korupcije, kao lobirana lica. Sudeći po novinskim napisima, pismo skreće pažnju na „štete za budžet Srbije“, čime se predstavnici srpskih vlasti uveravaju da bi promena zakona bila u javnom interesu (a ne samo u njihovom), što je jedna od metoda lobiranja. Obraćanje nije javno, već se vrši neposredno javnim funkcionerima.

Posebno je zanimljivo to što se protivnici usvojene verzije zakona pozivaju na to da je „Vlada prekršila dogovor sa velikim duvanskim kompanijama“ i odstupila od Akcionog plana CEFTA, „koji su usvojili Vlada Srbije i duvanske kompanije“. Ukoliko su ove informacije istinite, one ukazuju da je lobiranja u vezi sa akcizama došlo mnogo ranije nego što je to postalo vidljivo u Skupštini. Taj dogovor je bio postignut u Vladi (Ministarstvu finansija). Nije, međutim, poznat format u kojem je došlo do dogovora, a od toga zavisi da li bi slučaj bio tretiran kao lobiranje ili ne. Ukoliko su duvanske kompanije same podnosile predloge i tražile sastanke sa predstavnicima Ministarstva, onda bi nesumnjivo bilo reč o lobiranju. Ukoliko je Ministarstvo tražilo njihovo mišljenje, onda ne bi bilo reč o lobiranju. Ako su predstavnici duvanskih kompanija članovi radne grupe koja treba da piše podzakonski akt, onda njihove aktivnosti unutar radne grupe ne bi bile tretirane kao lobiranje. Ako se njihov uticaj pak ostvaruje preko nekih drugih foruma – npr. koordinacionih sastanaka za primenu neke strategija, CEFTA sporazuma i slično, onda bi obraćanje predstavnicima Ministarstva finansija koji su članovi istog foruma, možda moglo da se podvede pod lobiranje. Zakonodavac u tom pogledu nije do kraja jasan – traži se samo da početno obraćanje bude u pisanom obliku. Mesto potonjih sastanaka lobiste i lobiranog lica nije limitirano, tako da bi se moglo tumačiti da se i na ovim sastancima ostvaruje kontakt sa lobiranim licem.

ZAKON O IGRAMA NA SREĆU

Opis slučaja

Zakon o igrama na sreću ("Službeni glasnik RS" broj 84/2004 od 24. jula 2004. godine koji je stupio na snagu 25. jula 2004. godine) bio je predmet brojnih kontroverzi i mnogo pre nego što se našao u skupštinskoj proceduri. Na njemu je počela da radi jedna, a završila druga Vlada. Inicijalno, razlog za donošenje zakona bilo je želja da se povećaju prihodi budžeta i smanji siva ekonomija i pranje novca. Prema jednoj od procena, država je gubila godišnje „neverovatnih 150 miliona maraka zbog neplaćenog poreza, a pri tom mnoge kockarnice i kladionice služe za pranje para, pa je, kako kažu, tu neophodno zavesti neki red“.¹⁵

„Vreme“ je o tome pisalo na sledeći način: „Iako je posle usvajanja novog zakona izostala burna reakcija kakva se očekivala, jasno je da su primedbe na njegov sadržaj ipak brojne i da će ih (posle sezone godišnjih odmora) biti još. Za sada, u zavisnosti od odredbi koje ih direktno pogađaju, naši sagovornici ističu različite stvari. "Zakon u velikom procentu nije loš, samo ga je trebalo malo prilagoditi, trebalo je obaviti neke razgovore i konsultacije. Mi nikada nismo bili protiv zakona, ali se ovde jako grubo postupilo. Ovo je masakr", kaže Aleksandar Ganić ističući da se osnovne primedbe tiču visine dažbina i obaveze da na tiketu bude naveden deo koji odlazi na porez. Pored toga, diskutabilno je i to što, za razliku od nacрта zakona, usvojeni dokument ne pravi razliku među gradovima: iste dažbine imaju vlasnici kladionica u centru Beograda i u nekom selu. Po Ganiću, država se pri svemu tome pokazala agilnijom nego što se očekivalo: "Iako mi posedujemo dozvole za rad na osnovu ranijeg zakona, od vlasnika kladionica već sada se traži da plate dozvolu po novom zakonu, čak i za onih nedelju dana jula posle usvajanja Zakona. Nisu nam dali vremena ni da se organizujemo i sredimo."

S druge strane, neimenovani sagovornik "Vremena" kaže da ključni predlozi vlasnika kladionica nisu prihvaćeni i da su pored (po njegovom mišljenju previše niskih) dažbina i spornih pet odsto, problematične i kaznene odredbe: "Maksimalna kazna po ovom zakonu je tri godine zatvora, a postoji čak i neka kazna koja iznosi hiljadu dinara. To je stvarno cirkus, jer tako ni kladioničari ni igrači nemaju zaštitu države. Što se tiče lutrije, upućeni smatraju da je "Zakon dobar, ali da je Državnu lutriju trebalo napraviti od postojećih lutrija, a ne praviti potpuno novu".

Za sada jedine dve čaršijske priče u vezi sa Zakonom o igrama na sreću tiču se eventualnih namera države da "uništi sitne igrače", odnosno da "proda deo srpskog tržišta srećom nekoj stranoj firmi". Što se tiče prve priče, stvari su jasne: postojanjem nekoliko većih kladioničarskih preduzeća, kontrola bi bila lakša, a eventualne zloupotrebe manje. Druga priča, međutim, znatno je komplikovanija. U javnosti se do sada često pominjalo da je grčka firma Intralot

¹⁵<http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2001/12/02/srpski/R01120103.shtml>

zainteresovana za kupovinu na ovdašnjem tržištu: tome je u prilog išla i činjenica da je vlasnik firme Sokrates Kokalis na taj način već ušao u zemlje u tranziciji (Rumuniju, Bugarsku, Moldaviju,...), kao i da je još 1997. sa Lutrijom Beograda sklopio ugovor o uvozu mašina za loto u vrednosti 18 miliona tadašnjih maraka (navodno, Lutrija Beograda mu tu sumu, uvećanu za još pet miliona maraka na ime servisiranja, još duguje). Kada je svojevremeno komentarisao nacrt novog zakona, Poslovno udruženje organizatora igara na sreću čak je javno upitalo: "Zašto je nezvanična delegacija republičke vlade u kojoj su bili i direktori državnih lutrija išla u Grčku na poziv gospodina koga pokušavaju da udome na ovom tržištu?" Odgovora s te strane nije bilo, ali se Intralot oglašio uopštenom izjavom da ta firma "obezbeđuje tehnološka rešenja i opremu za državne lutrije", kao i da je "u tom smislu zainteresovana i za saradnju sa budućom srpskom lutrijom". Razgovarali smo s vodećim organizatorima igara na sreću i oni su shvatili da Zakon ni za njih nije loš, da će legalizovati svoj posao i imati sigurnost u radu. O koncesiji nije bilo nikakvog razgovora", tvrdi Bojan Krišto, savetnik potpredsednika Vlade i jedan od autora zakona.¹⁶

Još ranije, „Glas javnosti“ je pisao o prisustvu grčkog organizatora igara na sreću: „Odsкора, famozni Kokalis posluje i u Jugoslaviji, a ovdašnji vlasnici kockarnica i kladionica optužuju ga da upravo on stoji iza problematičnog zakona o igrama na sreću, kojim bi, tvrde oni, Kokalis dobio monopol na jugoslovenskom tržištu. - Njegova firma postoji i kod nas, još od 1997. godine. Ogranak u Jugoslaviji se zove "Jugolot". Kokalis je i ovde sklopio jedan "zgodan" ugovor po kojem im Lutrija Beograda već duguje više miliona maraka, a povrh toga je obavezna da mu isplaćuje 8 odsto od ukupne uplate "plavog lotoa". Zato su sada došli u takvu situaciju da ne mogu da isplate dobitak od sedam pogodaka - objašnjava advokat Nikitović. Kokalisova aktivnost u Srbiji, tvrde članovi Udruženja organizatora igara na sreću, ne zadržava se međutim samo na tome. - Naša delegacija u kojoj je bio i predstavnik Ministarstva finansija, a mi mislimo da je to Đelić iako se to nigde ne kaže, bila je u poseti Grčkoj i iznenada, po povratku sa tog putovanja, nastaje ovaj zakon o igrama na sreću. Kako na svetu nema ništa za džabe, verujemo da je sklopljen neki "dil" između nekog našeg predstavnika i Kokalisa - sumnja Nikitović. Tim povodom, nedavno se oglašio i "Intralot" tvrdeći da ni na koji način nisu u vezi sa pomenutim zakonom, a ministarstvo je za sada obećalo da neće davati strancima koncesije za igre na sreću. Srpska sreća za sada je zaštićena od Kokalisa, ali mnogi sumnjaju da je samo pitanje vremena kada će vešti Grk naći zaobilazni put i do našeg tržišta."¹⁷

Slično pišu i drugi: „Posle pisanja "Blic Newsa" u prošlom broju da je Grk o kome se u kockarskim krugovima uveliko priča kao o budućem suvlasniku Državne lutrije Srbije Sokrates Kokalis, Poslovno udruženje igrača na sreću organizovalo je konferenciju za šampu na kojoj su priređivači igara optužili Vladu Srbije da kladionice prodaje pomenutom grčkom biznismenu.

¹⁶<https://www.vreme.com/cms/view.php?id=388473>

¹⁷<http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2001/12/08/srpski/R01120705.shtml>

Kako je rečeno, u maju ove godine delegacija koju su činili ministar finansija Božidar Đelić, Nemanja Kolesar, predsednik grupe za izradu zakona o igrama na sreću, i direktori "Lutrije Srbije", "Lutrije Beograda" i Jugolutrije" sastala se u Atini s Kokalisom kao vlasnikom firme "Intralot", posle čega je usledilo povlačenje predloženog nacrtu zakona o igrama na sreću, dok se u novoj menja klasifikacija igara i dodaje odredba kako jedino državna lutrija može organizovati igre na sreću, uz mogućnost da to pravo prenese na stranog partnera.

U Udruženju kažu i to da je Kokalisovo mešovito preduzeće "Jugolot" sklopilo sa "Lutrijom Beograd" još 1997. godine ugovor vredan 18 miliona dolara na 12,5 godina. Tim ugovorom je, po rečima Predraga Nikitovića, pravnog zastupnika Udruženja, predviđeno da "Jugolot" nabavi elektronske mašine za obradu loto tiketa, a da zauzvrat ova firma dobija osam odsto od tih uplata. Pošto to nije isplaćivano, "Lutrija Beograda" Kokalisu sada duguje pet miliona maraka i 18 miliona dolara po osnovu kredita. - Ministar Božidar Đelić nije bio u Atini u maju, na sastanku sa Sokratesom Kokalisom i tokom cele ove godine nije išao u Grčku. Nije bilo nikakvih pregovora o prepuštanju posla sa kladionicama strancima, a naivno je verovati da bi vlada zavela red u oblast koja može doneti veliki profit i posle toga je predala nekom stranom biznismenu. Vlada ne namerava da zatvori kladionice, a vlasnici jugoslovenskog privatnog kapitala koji je uloženi u taj posao posle donošenja zakona neće biti oštećeni, ali će ubuduće morati da poštuju stroga pravila poslovanja - rekla je u ponedeljak za "Blic" Aleksandra Drecun, sekretar Ministarstva finansija, povodom tvrdnji advokata Nikitovića da Vlada Srbije planira da organizovanje klađenja na sportske rezultate preda Kokalisu. Drecunova je rekla i to da Nacrt zakona nije menjan da bi se prilagodio stranim biznismenima, već je u toku rada bilo nekoliko verzija¹⁸.

Sa primedbama i strepnjama je počelo još u vreme kada se pojavio prvi nacrt ovog zakona, 2001. Vlasnici privatnih kladionica i predstavnici Transparensija internešnel Srbija izneli su ozbiljne primedbe na Nacrt zakona o igrama na sreću koji je Vlada Srbije uputila na javnu raspravu. Najveće primedbe odnose se na uvođenje monopola, odnosno tretiranje klađenja kao klasične igre na sreću, kao i na mogućnost privatizacije i prodaje dela Državne lutrije Srbije stranom partneru bez konsultacija sa Skupštinom Srbije.

Predsednik ogranka Transparensija u Srbiji Predrag Jovanović ocenio je da je nelogično da se u profitabilnoj delatnosti, kakva je lutrija traži strateški partner. Nacrt zakona predviđa da "vlada daje saglasnost na odluke Upravnog odbora (Državne lutrije Srbije) o saradnji sa inostranim strateškim partnerom, privatizaciji, inostranim ulaganjima ili prodaji udela inostranim strateškim partnerima".

Vlasnici kladionica, koji su formirali Poslovno udruženje priređivača igara na sreću, navode da je "javna tajna" da će u Državnu lutriju ući "privatna grčka firma, čiji je vlasnik Jugosloven koji

¹⁸<https://www.mail-archive.com/stop-nsp@topica.com/msg02996.html>

tamo

živi".

Klađenje je u nacrtu zakona svrstano među klasične igre na sreće - zajedno sa lotom, sportskom prognozom, lutrijom, tombolom, fontom. „Kod klađenja fond dobitaka nije unapred utvrđen i može se desiti da priređivač igre bude na gubitku“ – bio je jedan od argumenata protiv uvođenja državnog monopola¹⁹.

¹⁹<http://arhiva.glas-javnosti.rs/arhiva/2001/11/11/srpski/D01111002.shtml>

Da li bi nešto bilo drugačije da smo imali Zakon o lobiranju?

Iza ovog davnog zakonodavnog postupka nije ostalo mnogo tragova na internetu, a Ministarstvo finansija nije odgovorilo na zahtev za pristup informacijama putem kojeg smo tražili podatke o pripremi ovog akta. Obrazloženje predloga zakona u to doba nije moralo da sadrži osvrt na konsultovanje sa zainteresovanim stranama, pa ni taj izvor informacija nije od velike pomoći. U obrazloženju se, naime, vrši osvrt na razloge za donošenje zakona – „ograničavanje mogućnosti za kockanje, unapređenje nadzora nad priređivačima igara na sreću, veća i efikasnija naplata javnih prihoda ostvarenih na osnovu organizovanja igara na sreću, kao i afirmacija društveno najmanje negativnih igara na sreću kroz osnivanje Državne lutrije Srbije“. To ograničavanje mogućnosti za kockanje se ogleda u pooštavanju kriterijuma (finansijskih, tehnoloških, prostornih i u pogledu osposobljenosti zaposlenih) za priređivanje posebnih igara na sreću, kao i u uspostavljanju Uprave za igre na sreću koja će vršiti nadzor nad aktivnostima priređivača i voditi računa da se zakon dosledno sprovodi. Iznose se očekivanja upogledu prihoda države od naplate poreza.

Potencijalno je zanimljiv video obrazloženja u kojem se kaže da se „igre na sreću ne mogu prepustiti slobodnom tržištu tako da se zakonom predviđa da je pravo na priređivanje igara na sreću monopol države koja putem svojih akata prenosi ta ovlašćenja na druga lica“. Da bi se postigli maksimalni fiskalni efekti pravo na priređivanje klasičnih igara se prenosi na Državnu lutriju Srbije, dok postojeće lutrijske organizacije (društvena preduzeća) postaju, na osnovu konverzije duga u udele, društva sa ograničenom odgovornošću sa većinskim udelom države čime se stvara jedna efikasna struktura za razvoj klasičnih igara na sreću“. Uvedenje monopola DLS na priređivanje igara preko interneta i drugih sličnih medija.

Može se ipak pretpostaviti da bi Zakon o lobiranju bio od pomoći da se razreši jedna od dilema koje se javila u doba pripreme zakona –
da li su predstavnici državnih organa bili kontaktirani od strane grčkog magnata Kokalisa.

U tom smislu je takođe zanimljiv položaj mogućih uticajnih preduzeća u državnom vlasništvu – DLS. Predstavnici Državne lutrije Srbije, odnosno prethodno postojeće lutrijske organizacije, takođe bi imale status lobiranih lica u smislu današnjeg Zakona o lobiranju.

Pošto takva preduzeća nemaju mogućnost da donose propise, ostaje upitno da li bi se matralo lobiranje pokušajima uticajna usmerenim prema rukovodstvu državne lutrije a li je moguće izmeniti propis o lobiranju kao „nepodobni pokušaj“ lobiranja, jer je stvar izvan domena njihovog ovlašćenja. S druge strane, „lobiranje“ predstavnika lutrijskih preduzeća od strane poslovnih partnera iz inostranstva u vezi sa konkretnim poslovima, ne bi bilo predmet Zakona o lobiranju, jer te poslovne odluke (npr. ugovori o zakupu i servisiranju pojedinih uređaja) ne predstavljaju opštepravne akte.



Imajući u vidu potonje dešavanja, anaročito činjenica da je druga firma u brzom početku primene Zakona o bilamonomopolna organizovanju pojedinih vrst kockanja u Beogradu (Kazino Austrija)²⁰, bilo bi značajno videti da li su već u vreme kada su stvarani zakonski preduslovi za davanje takvog monopolapostojalika kontaktisabudućim koncesionarom.

Zakonolobiranju, daje postojao, takođe obaveza opredstavnik Ministarstva finansija, Vladu i narodne poslanike da prijave slučajeve kada su im se obraćala druga zainteresovana lica, poput brojnih vlasnika kockarnica i kladionica. Predmete evidentirajući u slučaju bilo kojih kontakata koji su inicirani od strane zainteresovanih lica, a ne primedbe koje iznesu tokom javne rasprave.

²⁰ <http://www.novosti.rs/vesti/naslovna/reportaze/aktuelno.293.html:194410-Rulet-i-na-dugme>