



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

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

Transparentnost Srbija

Beograd, 2019

Analiza je urađena u okviru šireg Projekta koji je podržan od strane Misije OEBS u Republici Srbiji. Svi izloženi stavovi pripadaju autorima i ne mogu se pripisati niti moraju odražavati stavove Misije OEBS.

Sadržaj

ZAKON O PREVOZU PUTNIKA U DRUMSKOM SAOBRAĆAJU	3
Opis slučaja	3
Izmene zakona	3
Razlozi za izmene Zakona.....	4
Stavovi IT sektora.....	4
Štrajkovi taksista.....	5
Mišljenje Komisije za zaštitu konkurencije.....	7
Javna rasprava iz 2014.	7
Zahtevi za izmene zakona	7
Šta bi bilo drugačije sa Zakonom o lobiranju?	9
Protesti kao sredstvo lobiranja.....	10
Taksi udruženja u radnoj grupi	10
Stavovi IT sektora.....	11
Brojni predlozi iz javne rasprave	11
Zahtevi za izmene zakona	11

ZAKON O 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 sprovesti 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

Izмене 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 sprovesti 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 usvojeni¹.

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 sedište 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.

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).

¹ <https://startit.rs/jedan-korak-napred-dva-unazad-skupstina-usvojila-anti-inovacioni-zakon-o-prevozu-putnika/>

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 taksimetar, 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 vozača. S druge strane, nasuprot tim izmenama, oni traže da se hitno spreči nelegalna konkurencija, zaustavljanje rada aplikacija za divlje taksiste“ i slično. Ističu žaljenje što UPTKS „nema mandat da pregovara, nit da učestvuje u radu radne grupe u ovom sastavu“, osporavaju reprezentativnost, legitimitet i kompetentnost većine članova radne grupe, traže da se „doneše 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 pravoznika 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. Taksisti 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 zabrinuost 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 firme 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 sprovoditi. 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 promovišu 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 nacrtu 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 načeu 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 regulisati 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 suprostavljenim 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 pripremlilo 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.