

Закон о лобирању и предлози за допуну

Транспарентност Србија
Београд, октобар 2018.

Уводне напомене о уређивању лобирања у контексту борбе против корупције и општа оцена предлога закона

Напомена: у овом документу се користе делови из још увек необјављене публикације коалиције прЕУговор „Лобирање – донети предлога првог закона и сугестије за његово побољшање“, делови образложења предлога закона, као и раније анализе организације Транспарентност – Србија.

Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године („Службени гласник РС”, број 57/13), и Акционим планом за спровођење те стратегије („Службени гласник РС”, бр. 79/13 и 61/16), као један од циљева који је неопходно остварити предвиђено је усвајање и примењивање делотворног законског оквира којим се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа. Поред тога, као једна од нормативних активности предвиђена пратећим Акционим планом је усвајање закона којим се уређује лобирање и приступ јавности свим информацијама о лобирању у органима јавне власти.

Један од докумената на које се предлагач позива у вези са уређивањем лобирања су препоруке и принципи Зелене књиге Европске комисије СОМ (2006) 194. У односу на поменути документ, према тврдњама предлагача, будући српски Закон о лобирању „је усклађен са следећим начелима: наглашена транспарентност у процесу лобирања, дефиниција лобирања, принцип регистрације“. Међутим, ове тврдње треба узети са резервом. На пример, дефиниција лобирања из овог документа је далеко шири¹ него у закону, јер обухвата „сваки утицај на формулисање јавних политика и доношење одлука“. За разлику од ове дефиниције, предлог закона уређује само утицаје на доношење општих аката, и то само оне који се врше за корисника лобирања и који су учињени у складу са законом.

За даље читање на ову тему препоручујемо студију о лобирању у земљама Европске уније из 2015, у којој Transparency International даје бројне препоруке о томе шта би требало укључити у прописе и праксу посматраних земаља, као и на нивоу целе ЕУ². Међу препорукама које актуелни предлог закона у Србији не испуњава, налази се, између осталог захтев да јавне институције и посланици објављују информације о сусретима са лобистима, укључујући податке о времену састанка, теми, примљеним документима. Такође, значајан део препорука односи се на промоцију учешћа грађана у поступку доношења одлука, како тај процес не би заробили они који имају највише новца и/или најбоље везе. Иако у Србији постоје солидна правила о јавним расправама (која се често не примењују), није уређено поступање по грађанским иницијативама које нису у вези са већ отвореном јавном расправом. Значајна пажња у студији се поклања скривеним утицајима на садржину будућих прописа до којих долази већ приликом иницијалног писања закона, у радним групама.

¹ For the purposes of this Green Paper, “lobbying” means all activities carried out with the objective of influencing the policy formulation and decision-making processes of the European institutions.

² „Лобирање у Европи – скривени утицај, привилегован приступ“, https://www.transparency.org/whatwedo/publication/lobbying_in_europe

ГРЕКО препоруке

„Спречавање корупције у односу на народне посланике, судије и тужиоце“ била је тема Четвртог круга евалуације ГРЕКО (Група Савета Европе за борбу против корупције). ГРЕКО евалуациони тим је од 24. до 28. новембра 2014. прикљпао податке у Србији. У извештају који је ово тело усвојило 19. јуна 2015. године, се између осталог, констатује следеће:

„Иако члан 37 Закона о Агенцији за борбу против корупције садржи општи захтев према ком је функционер дужан да о недозвољеном утицају коме је изложен у вршењу јавне функције, одмах обавести АБПК, не постоје специфична ограничења или прописи у односу на транспарентност у погледу контаката народног посланика са трећим странама које би могле покушати да утичу на његову одлуку. ... Радна верзија предлога „Закона о лобирању/закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем“ припремљена је на основу предлога који је израдило Друштво лобиста, а који између осталог, обухвата обавезан и јавни регистар лобиста и велики број механизма за побољшање транспарентности и обезбеђење да лобирање испуни високе професионалне и етичке стандарде. Иако је јасно да ова иницијатива треба бити поздрављена, ГЕТ је мишљења да је опсег предлога закона прилично ограничен у томе да важи само за професионално лобирање и експлицитно искључује „директну укљученост грађана, заинтересованих правних субјеката, стејкхолдера, опште јавности и професионалних заједница у регулаторним процесима и јавном одлучивању“. Током разговора, ГЕТ је био информисан да у Србији преовлађује утицај на народне посланике које на неформалан начин врше треће стране, које нису професионални лобисти, и ГЕТ је снажног мишљења да је у таквом контексту од посебног значаја доношење широког спектра мера у циљу побољшања транспарентности и ограничење ризика од неподесног утицаја од стране заинтересованих трећих страна. ... У погледу претходних ставова, **ГРЕКО препоручује увођење правила за народне посланике о начинима њихове интеракције са лобистима и осталим трећим странама које покушавају да утичу на парламентарни процес, и да те интеракције буду транспарентније.**

Значај ГРЕКО препорука за регулисање лобирања ограничен је самом природом задатка које су евалуатори имали у оквиру четвртог круга. Фокусираност на рад парламента, онемогућила је да се сагледају бројни проблеми који се односе на раније фазе законодавног поступка. Ипак, они су нашли места да помену и неке од проблема који се тичу утицаја на извршну власт. Веома је значајно то што је ГРЕКО указао на то да лобирање треба разумети шире, а не само као активности професионалних посредника између заинтересованих страна и власти. Због тога би се могло очекивати да и актуелни предлог закона добије негативну оцену, из истог разлога као што ју је добила и радна верзија коју је ГРЕКО разматрао пре неколико година.

Полазне основе за уређивање лобирања

Транспарентност Србија, од свог оснивања 2002, а на основу међународних искустава, указује на потребу да Република Србија уреди лобирање, и да би то требало да буде саставни део активности на спречавању и решавању питања политичке корупције. У том смислу, лобирање чини део целине у којој се поред њега налазе и уређивање финансирања политичких странака и изборних кампања, као и контрола имовине и прихода јавних функционера. Кроз уређивање финансирања изборних кампања се покушава осветљавање могућих утицаја финансијера заинтересованих за садржај одлука, будући да о томе шта ће бити политика Скупштине и Владе неретко одлучују врхови странака на власти. И контрола имовине функционера служи истој сврси – да се пронађе евентуални траг наплате недозвољеног утицаја на доношење одлука. Уређено лобирање у том контексту треба да смањи могућност да дође до недозвољеног утицаја на доносиоце одлука у јавном сектору.

Поред сузбијања политичке корупције, уређено лобирање има своје место и у контексту доношења одлука уопште. У оквиру законодавног поступка, као и процеса који претходи доношењу појединих појединачних одлука, постоје ситуације када се о томе врше консултације са разним заинтересованим странама и између државних органа међусобно. Ове консултације могу представљати законску обавезу или ствар добре воље, могу бити иницирани од стране државних органа или приватног сектора, и могу бити уређене или се одвијати без правила. Типичан пример уређених консултација су јавне расправе о нацртима закона, које отварају министарства, позивајући све заинтересоване да дају коментаре и предлоге.

Имајући то у виду, Транспарентност – Србија је још у оквиру Студије о унапређењу законодавног поступка у Републици Србији у чијој изради смо учествовали³, као и у бројним другим приликама, указивала на потребу да се упоредо са побољшањем прописа о јавним расправама у припреми прописа, уреди и лобирање. Указивали смо и на поједина добра решења из упоредне праксе, где су уређени разни аспекти утицаја на припрему аката, било да их врше директно заинтересоване стране, професионални посредници или организације које се залажу за питања од јавног интереса. Ови апели су делимично наишли на одраз у стратешким актима Републике Србије

Закон би требало да пође решавања приоритетних проблема, а то су следећа два:

1. Грађани Србије, организације и привредни субјекти **немају довољно информација о томе ко врши утицај на доношење одлука**, на који начин то чини и да ли у томе успева, услед чега је могуће да партикуларни интереси буду не приметно уграђени у прописе.
2. Грађани Србије, организације и привредни субјекти **немају на располагању довољно делотворна средства да утичу на органе власти у поступку доношења одлука**, услед чега се дешава да јавни интерес не буде уграђен у прописе.

На основу ових полазишта, залажемо се за **шири обухват уређивања лобирања**, тако што би у једном акту или у више њих били дефинисани допуштени канали и средства утицаја на доношење одлука органа власти. Другим речима, требало би уредити **права и обавеза, како државних органа и функционера, тако и оних који на њих желе да утичу**, без обзира на то да ли је реч о утицају који неко остварује зарад сопствених интереса, зарад општег добра или као професионални посредник, за рачун клијента.

Општа оцена предлога Закона о лобирању

Предлог Закона који је упућен народним посланицима неће решити неке неке од кључних проблема. Ипак, генерално је добра ствар да се уопште доноси овај закон и да се на тај начин коначно употпуњује антикорупцијско законодавство у Србији.

У њему има и појединих добрих правила. Међутим, донети корисних решења су веома ограничени. Иако је о нацрту закона била организована жива јавна расправа, у образложењу закона нема речи о разматрању неусвојених предлога. Министарство правде није објавило посебан извештај са јавне расправе, иако је било у обавези да то учини на основу Пословника Владе. Правила нису поштована ни током израде закона. Нацрт закона је био објављен на сајту Министарства правде, али не и на порталу е-Управа. Према Пословнику Владе, органи државне управе би морали да објављују на државном Порталу е-управе, заједно са другим пратећим документима – закључак о спровођењу јавне расправе, списак чланова радне групе која је израдила нацрт закона, анализе ефеката прописа итд.

Треба напоменути да је Министарство правде прихватило сугестију ТС и да је и након јавне дебате одржане 17. априла 2018, продужило јавну расправу. Министарство је окупило неке од заинтересованих субјеката који су давали примедбе и предлоге, па је припремљен и нови нацрт овог закона. О њему није отворена нова јавна расправа, већ су неке од добијених сугестија унете у коначан предлог. Ови примери партиципативности процеса ипак не могу да замене поштовање основних обавеза из Пословника Владе и других докумената који уређују јавне расправе, а пре свега дужност да се објави извештај након окончања процеса и да се одговори аргументовано на све приспеле предлоге учесника у расправи.

Међу нерешеним проблемима, налазе се и следећи:

1. закон не дотиче покушаје утицаја на доношење појединачних одлука, већ искључиво општих правних аката; иако већина законодаваца у свету поступа на сличан начин, нема сумње да би било једнако важно уредити и ова питања;
2. законом је прописана обавеза подношења извештаја Агенцији за борбу против корупције о извршеном лобирању, али не и јавност тих података; не постоји дужност извештавања у вези са незваничним лобирањем - покушајима утицаја који се врше пре упућивања званичног дописа о лобирању;
3. овај (нити било који други закон) се не бави решавањем озбиљног проблема - да државни органи остају неми на образложене иницијативе грађана, удружења и привредних субјеката да се донесе или промени неки пропис или да арбитрерно бирају које ће од тих иницијатива узети у обзир.

У односу на први нацрт, предлог закона је поправљен тако што је решено питање лобирања које је усмерено, поред јавних функционера и јавних службеника и на неке од саветника функционера, јер су они обухваћени појмом "радно ангажованих

лица" у органима власти. Ипак, нелогично је да ће и даље бити ван обухвата закона лобирање које је усмерено на поједине чланове радних група које пишу законе, а који нису радно ангажовани у органима власти, нити су плаћени од стране органа власти за рад у радној групи, већ раде као независни експерти.

Једно од спорних и нелогичних решења у предлогу закона јесте то што се предвиђа обавезна обука за лобисте, коју би спроводила Агенција за борбу против корупције. Наиме, државни органи могу и треба да врше надзор над применом закона и да контролишу да ли се поштују постављена правила. С друге стране, пошто се лобирање врши зарад интереса заинтересованих клијената, држава нема разлога да штити те клијенте од сопствених погрешних одлука. Уколико клијент сматра да ће његове интересе органима власти добро представити неко ко није прошао обуку за лобирање, нема оправданог разлога да га држава у томе спречава.

У предлогу закона изричито се наводи да се лобирањем не сматра јавно саопштавање ставова и достављање предлога, стручних мишљења и иницијатива у вези са доношењем прописа, иако је то несумњиво један од видова лобирања. То је уобичајени начин деловања, не само лица која су непосредно заинтересована за доношење и садржај прописа, већ и професионалних посредника који теже да за потребе својих клијената утичу на јавно мњење и доносиоце одлука. Из тога би се могао извести закључак да ће предмет лобирања на које ће се примењивати правила из овог закона бити само оне ситуације када обраћања државним органима нису учињена јавно, већ кроз дописе државним органима који нису објављени, као и кроз непосредна лична обраћања функционерима и службеницима.

Закон препознаје регистроване лобисте и физичка и правна лица која раде као нерегистровани лобисти. Ови други смеју да лобирају ако су законски заступници или запослени код "корисника лобирања" или заступају интересе удружења или привредног друштва чији је члан корисник лобирања. Из тога би се могао извести закључак да ће убудуће бити забрањено да нека група грађана или фирма контактира државне органе и функционере у вези са доношењем закона преко посредника који не спада у неку од те две категорије. У пракси, државни органи ће моћи да закључе да је реч о лобирању, а не о самосталном заступању сопствених интереса, једино ако им лице које лобира на незаконити начин тако нешто само саопшти. Наиме, залагање за доношење или измену прописа не мора бити праћено тврдњом да се тај пропис мења или доноси зарад интереса неког човека, групе или фирме. Услед тога, велико је питање у којој мери ће овај закон моћи да нешто промени у пракси.

Решење за све овде поменуте проблеме је примена обрнутог приступа у односно на онај од којег је кренуо спрски законодавац. Уместо да се уређује ко може да лобира, боље би било да је акценат уређивања стављен на поступање органа власти, функционера и службеника, на њихову дужност да забележе и саопште ко им се и са каквим предлозима обраћао, али и на дужност да одговоре на сваки аргументовани предлог за унапређење прописа и праксе.

Предлози конкретних амандмана

Напомена: У даљем тексту су представљени предлози амандмана у вези са неким од најбитнијих одредаба Закона. Унапређења су потребна и у другим члановима, али она делимично зависе од евентуалног прихватања амандмана којима се утиче на дефиниције из овог закона. На пример, садржај регистра и садржај уговора о лобирању зависе од тога да ли ће лобирање односити само на опште правне акте или и на друге одлуке органа власти. Нарочито треба обратити пажњу на казнене одредбе, које би требало употпунити на основу свих прописаних обавеза и забрана.

Амандман 1 Дефиниција лобирања

У предлогу Закона о лобирању, члан 2. мења се и гласи:

„Лобирање” представља активност којом се врши утицај на органе власти у Републици Србији, у смислу закона којим се уређује приступ информацијама од јавног значаја (орган власти), као и на представнике Републике Србије у међународним организацијама, у поступку доношења општих аката, у вези са доношењем појединачних аката или аката пословања, за потребе наручиоца лобирања“.

Забрањено је лобирање које се врши супротно одредбама овог закона.

Образложење

Прва кључна одредба налази се у члану 2. *„„Лобирање” представља активност којом се врши утицај на органе Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, органе ималаца јавних овлашћења, чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и (орган власти) у поступку доношења закона, других прописа и општих аката, из надлежности тих органа власти, ради остваривања интереса корисника лобирања, у складу са законом“.*

Дефиниција је широка утолико што се не **односи** искључиво на крајње доносиоце одлука у парламенту, већ и на **органе извршне власти** који те прописе припремају. Такође, за похвалу је то што је законодавац у Србији уређивању материје приступио свеобухватно и када је реч о **различитим нивоима власти**, па је обухватио покрајинске скупштинске одлуке и прописе који доносе локалне скупштине и градоначелници. Такође су обухваћени и **носиоци јавних овлашћења**, дакле, широк круг актера из јавног сектора (нпр. образовне установе, нека јавна предузећа), уз неке актере из приватног сектора (нпр. јавни бележници, приватни превозници у јавном саобраћају).

С друге стране, законском дефиницијом **из појма лобирања су искључени утицаји који су усмерени на појединачне одлуке** органа власти. За овакво искључење нема оправданог разлога са становишта остваривања циљева закона. Иако могућа штета која настаје кроз скривени утицај на доношење општих аката потенцијално може бити већа него код појединачних, селективна примена прописа кроз појединачне одлуке представља фактичку промену правила у корист привилегованог појединца, па би требало да буде предмет интересовања законодавца.

Друго ограничење из ове дефиниције произлази из речи „ради остваривања интереса корисника лобирања“. Овим наглашавањем законодавац је поручио да се **лобирањем**

не сматра промовисање сопствених интереса, већ само интереса другог. Тиме је из обухвата овог закона изостављен највећи број „лобистичких“ контаката у које долазе јавни функционери и службеници – ситуације у којима се заинтересована лица залажу за решавање проблема који управо њих тиште, као и ситуација у којима се за одређена законска решења залажу организације са „идеалним циљевима“, која не заступају неког унапред одређеног корисника, већ нешто што сматрају да представља општи интерес (нпр. борба против корупције, заштита животне средине, заштита људских права).

Овакав приступ законодавца је легитиман, а није непознат ни у упоредној пракси. Међутим, са становишта заштите јавног интереса, **нема** никакве **логике** у томе да се „под присмотру“ стављају контакти које функционери и службеници имају са лобистима – професионалним посредницима, који су ангажовани како би утицали на остваривање приватног интереса њихових клијената у општим правним актима, а да се, истовремено, **не постављају никаква правила** за ситуације када би сами ти клијенти, без помоћи лобиста, непосредно контактирали исте те функционере и службенике.

Најзад, дефиниција садржи још један битан део, који није очигледан на прво читање. То је одредба „у складу са законом“. Тиме су из појма лобирања искључене унапред све оне ситуације када се лобирање фактички врши, али се то не чини потпуно у складу са нормама. Овакав приступ је нормативистички лош. Дефиниција би требало да садржи опис појма који се дефинише. Шта је допуштено а шта није требало би разрадити другим нормама. Овако, недозвољеном лобирању је ускраћен чак и назив. Практична последица овог погрешног приступа видљива је у ситуацијама када неки лобиста обавља свој посао на начин супротан овом закону, на пример, тако што ће функционера да убеђује како треба да унесе одређену одредбу у нацрт закона у некој неформалној прилици или тако што му неће предочити за кога ради. Пошто се лобирањем, на основу горње дефиниције сматрају само утицаји на доносиоца одлуке који су учињени „у складу са законом“, у описаној ситуацији се неће сматрати да лобиста врши *противзаконито лобирање*, већ ће се сматрати да је његово понашање *нешто што овај закон уопште не уређује*.

У образложењу ових одредаба, аутори закона напомињу да не постоји универзална и општеприхваћена дефиниција лобирања, „па Предлог закона дефинише лобирање полазећи од националних специфичности“. Нема објашњења у вези са тим шта би било национално специфично у предложеној дефиницији. Наводе се и неке од могућих дефиниција, почев од врло уопштених („лобирање чине политичке активности приватног сектора које за циљ имају утицај на одлучивање у јавном сектору“) до знатно сложенијих („настојање да се утиче на доношење одлука у јавном интересу кроз притисак на доношење или недоношење правних аката“).

Указује се нато да Европски савет под појмом лобирања подразумева „координирани напор лобисте и наручиоца лобирања, ради остваривања утицаја на утврђивање политика и процес одлучивања са циљем добијања одређеног резултата од владе, органа власти или изабраних представника“, те на сличне одредбе у добровољном Регистру лобиста Европске комисије и Парламента (деловање на институције Европске уније са циљем утицаја на процес доношења одлука), и у *Green paper*, Европске комисије из 2006 (све активности које се спроводе са циљем утицаја на формулисање политике и процесе доношења одлука европских институција). Приметно је да су неке од овде наведених дефиниција европских институција шире по обухвату из оне у предлогу закона, те да нису објашњени разлози за одабир елемената дефиниције у актуелном предлогу закона, нити последице одабраног приступа законодавца.

Транспарентност Србија је за време јавне расправе сугерисала да се размотри круг органа власти које покрива садашња дефиниција и да се та дефиниција по потреби прошири. На пример, тренутно тај појам не обухвата привредна друштва која су у државном власништву, а која нису носиоци јавних овлашћења. Сугерисали смо да се норма уподоби са правилима из Закона о Агенцији за борбу против корупције, који дефинише шта се све сматра јавном функцијом. Друга опција је да се норма веже за Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја, који такође садржи појам органа власти.

Друга сугестија коју смо дали, а која је и даље валидна, јесте да се у круг ситуација на које се овај закон односи уврсте оне када лобисти утичу на представнике Републике Србије у међународним организацијама. Иако ће можда постојати и релевантна правила међународних организација која се односе на такво лобирање, постоји потреба да се чува и јавни интерес Републике Србије који може бити нарушен поступањем њених представника.

Трећа сугестија се односи на лобирање код појединачних аката или аката пословања. На пример, одлука да се приступи планирању изградње новог ауто-пута на одређеном подручју лако може бити предмет лобирања, а не би била обухваћена овим законом. Не би биле обухваћене ни бројне друге одлуке које се доносе дискреционо – нпр. одлука да државни орган подржи отварање тржног центра једног инвеститора посетом високог функционера.

Четврто запажање било је да се норма везује искључиво за акте органа власти, а да у стварности, лобирање може бити усмерено и на деловање функционера или службеника појединачно, а не органа у целини.

Наведени проблеми би се могли превазићи предложеним амандманом.

Завршни део дефиниције, „за потребе наручиоца лобирања“, је компатибилан са садашњим опредељењем Владе да се овим законом уреде само питања утицаја на доносиоце одлука које врше професионални посредници. Тај део би био брисан, уколико би се уређивала и питања утицаја на доносиоце одлука које непосредно врше заинтересована лица.

Амандман 2. изузете активности

Члан 3. Закона о лобирању мења се и гласи:

Активности које се не сматрају лобирањем

Члан 3.

Лобирањем се не сматрају и не могу бити предмет уговора о лобирању:

- 1) изношење информацијае, ставов~~ан~~ и мишљења о законима, другим прописима и општим актима, предлозима или нацртима закона, других прописа и општих аката, ~~објављеним у медијима средствима јавног информисања~~ и другим средствима којима се јавност обавештава;
- 2) саопштавање сопствених активности лица која јавно саопштавају своје ставове, ~~односно~~ доставља~~ње~~ју предлог~~ае~~ и стручн~~иха~~ мишљења органима власти ради иницирања, припреме, разматрања, усвајања и давања образложења предложених решења закона, других прописа и општих аката, учешће или учествују по позиву органа власти са или без накнаде или у оквиру пројеката чији је корисник орган власти, у припреми, разматрању или давању стручних мишљења о предложеним решењима закона, других прописа и општих аката;
- 3) иницијативе грађана и удружења упућене органима власти ради доношења, измене и укидања закона, других прописа и општих аката~~грађанске иницијативе упућене органима власти на предложена решења закона, других прописа и општих аката;~~
- 4) активности функционера и запослених у органима власти ради иницирања, припреме, разматрања, усвајања и давања образложења предложених решења закона, других прописа и општих аката, ~~ако се те активности обављају у складу са њиховим овлашћењима.~~

Образложење

Чланом 3. Предлога закона „дефинишу се активности које се не сматрају лобирањем у циљу отклањања могућих недоумица.“ У ствари, тих недоумица је знатно више након читања ове одредбе.

Лобирањем се, на основу ове одредбе, не сматрају:

- 1) *информације, ставови и мишљења о законима, другим прописима и општим актима, предлозима или нацртима закона, других прописа и општих аката, објављеним у средствима јавног информисања и другим средствима којима се јавност обавештава;*

Норма је неисправна већ на језичком нивоу. У дефиницији члана 2. лобирање је „делатност...“, а у овој одредби су то „информације, ставови и мишљења...“. У најмању руку би требало изменити у „изношење информација, ставова и мишљења .. у медијима“ (термин који се користи уместо „средстава јавног информисања“ у новијим законима).

Имајући у виду да лобиста може да утиче на доношење одлука органа власти тиме што ће износити ставове у медијима, а не само кроз непосредне контакте, није јасно зашто ова делатност не би била обухваћена појмом лобирања. То наравно не значи да би требало ограничавати слободу говора било којег појединца. Међутим, уколико неко у

јавности заступа интересе клијента у вези са одређеним општим правним актом, било би и примерено и корисно да ту информацију подели са публиком, а не да ствара привид као да коментаре даје као независни стручњак за одређену тему.

Изгледа да је једини разлог за искључење ових видова лобирања из опште дефиниције могла бити околност да је реч о поступцима који се предузимају јавно, па да их није потребно додатно осветљавати одредбама овог закона.

- 2) *активности лица која јавно саопштавају своје ставове, односно достављају предлоге и стручна мишљења органима власти ради иницирања, припреме, разматрања, усвајања и давања образложења предложених решења закона, других прописа и општих аката или учествују по позиву органа власти са или без накнаде или у оквиру пројекта чији је корисник орган власти, у припреми, разматрању или давању стручних мишљења о предложеним решењима закона, других прописа и општих аката;*

Друга тачка још више је проблематична. Веома је, наиме, битно, да доносиоцу одлука и јавности буде познато да ли је неко ко се представља као независан стручњак у ствари и лобиста који ће циљано износити само ставове повољне по своју странку. Можда је законописац желео да укаже да није дозвољено лобирати на овај начин, а не да је такав вид лобирања допуштен без ограничења из овог закона. У том случају, постигао је супротан ефекат. Због тога би изузетак требало брисати или норму преформулисати као забрану лобирања у појединим ситуацијама (нпр. када се даје мишљење на закон по позиву органа власти).

- 3) *грађанске иницијативе упућене органима власти на предложена решења закона, других прописа и општих аката;*

Овде такође није у потпуности јасно шта је законописац желео да постигне. Прво се поставља питање потребе за једним оваквим изузетком, с обзиром на чињеницу да се грађанске иницијативе у принципу не предузимају ради задовољења интереса неког клијента, већ ради задовољења интереса самих грађана – потписника или „друштва у целини“. У таквим ситуацијама, грађанска иницијатива се не би сматрала лобирањем већ из разлога што се не врши „ради остваривања интереса корисника лобирања“.

Хипотетички, иницијативе које су привидно грађанске, могле би представљати скривено задовољење интереса неког корисника. Могла би се, рецимо, замислити ситуација у којој власник велике фирме, заинтересован за садржај неког закона, уместо да ангажује лобисте, покрене грађанску иницијативу коју ће потписати сви запослени у његовој фирми и чланови њихових породица. Таква активност не би била третирана као лобирање, нити би „грађани-лобисти“ прекршили неки закон. Чини се да је томе слична и једна грађанска иницијатива која је покренута у доба доношења прописа којим се ограничава пушење на јавним местима. Иако су иницијативу потписивали грађани, она је била превасходно усмерена на заштиту интереса угоститељских објеката и дуванске индустрије.

С обзиром на тешкоће које би постојале приликом утврђивања да ли је нешто стварна грађанска иницијатива, или је реч о лобирању, вероватно је да ће изузетак бити тумачен на формалан начин – да коментари и предлози које орган власти добије на предлоге закона и других прописа не представљају лобирање. Као дилема, коју у вези са тим треба отклонити, јавља се питање да ли се као „предложена решења“ сматрају само она која су изнета у „предлогу закона“, „предлогу уредбе“ и слично, или и решења која су садржана у нацртима закона, полазним основама за израду закона, преднацртима, радним верзијама и сличним документима.

Упозоравамо да би норма могла да стави пред дилеме поједине организације грађанског друштва које врше јавно заговарање за доношење или измену појединих прописа. Могло би се поставити питање да ли су они лобисти који морају да региструју своје активности. Претпостављамо да тако нешто није била намера законописца, али би требало отклонити сваку сумњу. Проблема не би могло бити у случајевима када је већ отворен процес измене закона, као ни онда када кориснике јавног заговорања није могуће јадно идентификовати. Међутим, проблем би могао да настане када је реч о јавном заговарању за доношење или измену неког прописа (не постоји ни нацрт ни предлог органа власти) а при том се лако може идентификовати да предлагач заговара интересе одређене групе лица (нпр. ратни инвалиди за које се предлаже давање неке повластице, починиоци кривичног дела за које се предлаже декриминализација, припадници неке професије за коју се предлаже бенефицирани радни стаж, власници нелегалних објеката за које се предлаже легализација итд.). Тада би неко могао да тврди да је у ствари реч о лобирању за интересе корисника.

Да би норма била конзистентнија, потребно је обухватити изузетком и грађанске иницијативе које се дају за измену, доношење или укидање прописа, без обзира на то да ли је орган власти нешто урадио тим поводом. С друге стране, како се грађанске иницијативе не би користиле за заобилажење законских правила у вези са лобирањем, потребно је поред формалног елемента поставити и неки који би указивао на то да се грађанска иницијатива не спроводи зарад задовољења интереса скривеног корисника.

Конкретно, измењена норма која би решила најочигледније међу изнетим проблемима, могла би да гласи: „3) иницијативе грађана и удружења упућене органима власти ради доношења, измене и укидања закона, других прописа и општих аката.“

4) активности функционера и запослених у органима власти ради иницирања, припреме, разматрања, усвајања и давања образложења предложених решења закона, других прописа и општих аката, ако се те активности обављају у складу са њиховим овлашћењима. Када се овај изузетак чита заједно са дефиницијом лобирања из члана 2. Закона испада да се не би сматрало лобирањем ако функционер и запослени у органу власти ради на припреми прописа и утиче на органе власти, али то чини „ради остваривања интереса корисника лобирања“. Овај вид понашања би свакако требало сврстати у категорију „недозвољеног лобирања“. Поред тога, могло би бити речи и о кривичном делу злоупотребе службеног положаја или трговине утицајем. Било би упутније да се је законописац поступио на тај начин, јер овако оставља простор за тумачење као да је у питању активност која је допуштена (као што су, на пример, допуштене грађанске иницијативе из тачке 3)), али да се једноставно не сматра лобирањем.

Амандман 3. дефиниција корисника лобирања

У предлогу Закона о лобирању, члан 5. мења се и гласи:

Корисник лобирања

Члан 5.

Корисник лобирања је лице које као наручилац посла закључује уговор о лобирању, као и друго физичко или правно лице у чијем интересу се врши лобирање, а које је у вези са предметом лобирања повезано са наручиоцем лобирања.

Образложење:

Чланом 5. Предлога закона прописано је да корисник лобирања може бити физичко или правно лице у чијем интересу се врши лобирање „чиме се обухватају све заинтересоване стране“, као што каже предлагач закона. Ова дефиниција корисника лобирања је лаконска и недовољно прецизна за потребе овог закона. Она указује на то да се гледа фактичка корист која за неко лице може настати услед лобирања. Међутим, у уговорном односу са лобистом може стајати неко треће лице, које неће имати никакве користи од лобирања. С друге стране, кориснику лобирања може бити потпуно непознато да се оно уопште врши. На пример, ако велика фирма ангажује лобисту ради утицаја на повећање пољопривредних субвенција, кроз измену одговарајуће уредбе, користи могу имати сви пољопривредници, иако се лобирање предузима ради задовољења интереса само једне фирме.

Амандман би ублажио ове нејасноће и везао би појам корисника лобирања за физичко или правно лице које је закључило уговор о лобирању са лобистом или се са њим поводом тога налази у некој вези (нпр. заједнички договор око предузимања лобистичких активности ради промоције интереса крајњег корисника).

Амандман 4. Дефиниција лобираних лица

У предлогу Закона о лобирању, члан 6. мења се и гласи:

Лобирано лице

Члан 6.

Лобирано лице је функционер у смислу закона којим се уређује сукоб интереса јавних функционера, изабрано, именовано, постављено, запослено или на други начин радно ангажовано лице у органу власти, члан радне групе која припрема општи акт, као и лице на чији избор, именовање или постављење орган власти даје сагласност, а које учествује у поступку припреме и доношења закона, других прописа и општих аката или може утицати на садржај закона других прописа и општих аката.

Образложење

Чланом 6. одређено је да „лобирано лице” је изабрано, именовано, постављено, запослено или на други начин радно ангажовано лице у органу власти, као и лице на чији избор, именовање или постављење орган власти даје сагласност, а које учествује у поступку припреме и доношења прописа, односно другог општег акта или може утицати на садржај прописа, односно другог општег акта. Ова дефиниција лобираних лица је широка и обухвата широки круг могућих учесника у припреми прописа. Битан недостатак јесте то што ни ова одредба не покрива лица која као чланови радних група или спољни експерти могу утицати на садржину прописа, а нису радно ангажовани од стране органа власти (нпр. не примају накнаду за ангажман од органа, него од свог послодавца, донатора, или нису плаћени уопште).

Амандман 5. Заштита јавног интереса

Члан 7. мења се и гласи:

Начело заштите јавног интереса

Члан 7.

Лобирано лице је дужно да се стара да утврди да ли могу да наступе штетне последице по јавни интерес услед прихватања предлога лобисте.

Образложење

Чланом 7. прописана је дужност лобираног лица да спречи настанак штетних последица по јавни интерес које могу настати услед лобирања. Како предлагач истиче, „на овај начин лобирано лице је обавезано да јавну функцију обавља тако да јавни интерес не подреди приватном“, и затим цитира нека од општих правила која обавезују функционере на основу Закона о Агенцији за борбу против корупције, али која не обавезују све особе које могу бити лобиране.

Ова генерална одредба има само декларативни значај. Лобирано лице не може бити свесно свих штетних последица лобирања, па не може бити ни дужно да спречи настанак штетних последица. Оно може само да буде дужно да се стара да утврди да ли могу наступити штетне последице услед прихватања предлога које износи лобиста, да прикупи све потребне информације о томе, да изврши провере и томе слично. Стога би обавезу лобираног лица требало конкретизовати у правцу онога што јесте у његовој моћи, уместо што се обавезује на нешто што не може извршити.

Амандман 6. права лобиста и права других лица

У члану 29, иза постојећег става 2. додаје се нови став 3, који гласи:

„Одредбама овог члана се не могу умањивати права непосредно заинтересованих физичких и правних лица да изложе своје предлоге органима власти да буду благовремено обавештене о јавним расправама и другим видовима консултација у вези са усвајањем прописа.“

Права лобисте

Члан 29.

Лобиста после подношења дописа из члана 26. овог закона има право да тражи од лобираних лица да га прими у благовременом року и да му пружи податке у вези са предметом лобирања.

Лобиста има право да буде благовремено обавештен о свим јавним расправама и другим облицима јавних консултација у вези са припремом и доношењем прописа за које обавља лобирање.

Одредбама овог члана се не могу умањивати права непосредно заинтересованих физичких и правних лица да изложе своје предлоге органима власти да буду благовремено обавештене о јавним расправама и другим видовима консултација у вези са усвајањем прописа.

Образложење

Чланом 29. прописано је да после подношења дописа лобиста има право да тражи од лобираних лица да га прими у благовременом року и да му пружи податке у вези са предметом лобирања. Поред тога прописано је да лобиста има право да буде благовремено обавештен о свим јавним расправама и другим облицима јавних консултација у вези са припремом и доношењем прописа за које врши лобирање. Овом одредбом се наизглед лобистима дају нека посебна права. То је, међутим, упитно. Наиме, свако може да захтева од лобираних лица да га прими и да му пружи одређене податке. Ствар је у томе што лобирано лице нема обавезу да таквом захтеву удовољи, ни лобисти нити било коме другом. Уколико је намера законодавца да таква права пружи лобистима, а не и другим заинтересованим лицима – на пример, привредним друштвима, појединцима и удружењима која без посредника желе да утичу на садржину истог прописа – **онда би ова норма донела озбиљно кршење једнакости грађана пред законом**. Како би се недоумице избегле, било би неопходно норму допунити да се одредбама члана 29. ст. 1. не умањују права лица која као заинтересоване стране траже од лобираних лица да буду примљена и да добију податке о предмету лобирања. Слично томе, одредба према којој постоји дужност да се лобиста обавести о јавним расправама и другим облицима јавних консултација у вези са припремом и доношењем прописа за који се врши лобирање, требало би да буде превазиђена. Наиме, органи власти су и иначе у обавези да објављују на свом сајту информације о јавним расправама и другим видовима консултација. Примерено је да заинтересовани лобисти о томе буду и непосредно обавештени, али би исто такво право требало да имају и сва друга заинтересована лица, која контактирају доносиоца одлуке.

Амандман 7: Обавезе лобираниог лица

Члан 30. мења се и гласи:

Обавезе лобираниог лица и органа власти

Члан 30.

Лобирано лице дужно је да о пријему дописа из члана 26. овог закона сачини обавештење и да га у року од 15 дана од дана пријема достави Агенцији и органу власти у којем врши функцију или је радно ангажовано.

Агенција може од лобираниог лица да захтева достављање ванредних обавештења о контактима које је имао у току лобирања са лобистом, односно нерегистрованим лобистом.

Обавештење из ст. 1. и 2. овог члана садржи име и презиме лобираниог лица, податке о његовој функцији, запослењу или радном ангажовању, име, презиме и пребивалиште лобисте, односно назив и седиште правног лица које обавља лобирање, као и друге податке од значаја за обавештавање Агенције.

Агенција може користити податке из обавештења из ст. 1. и 2. овог члана за потребе провере тачности података наведених у извештају о раду лобиста, као и за обављање других послова из своје надлежности.

Начин подношења, ближа садржина и образац обавештења из ст. 1. и 2. овог члана уређују се актом директора Агенције.

Орган власти дужан је да води евиденцију о лобистичким контактима за функционере који су изабрани, постављени, именовани, запослени или на други начин радно ангажовани у том органу.

Орган власти једном у три месеца објављује извод из евиденције о лобистичким контактима, који садржи назив прописа који је предмет лобирања и име или назив лобисте.

Орган власти у образложење нацрта односно предлога прописа укључује информације о лобирању које је вршено у вези са тим актом.

Евиденција из става 6. овог члана садржи име и презиме лобираниог лица, податке о његовој функцији, запослењу или радном ангажовању, име, презиме и пребивалиште лобисте, односно назив и седиште правног лица које обавља лобирање, као и друге податке од значаја за обавештавање Агенције.

Ближа садржина и начин вођења евиденције из става 6. овог члана и извода из евиденције из става 7. овог члана уређују се актом директора Агенције.

Агенција врши контролу садржине и начина вођења евиденције из става 6. овог члана и извода из евиденције из става 7. овог члана.

У случају кршења обавезе из ст. 1, ~~2.~~ 6., 7. и 8. овог члана и члана 33. став 2. тачка 3) и став 3. овог закона, Агенција може лобираниом лицу, односно одговорном лицу у органу власти изрећи меру, у складу са законом који уређује спречавање корупције, односно иницирати покретање дисциплинског поступка.

Образложење

Чланом 30. прописана је дужност лобираниог лица дужно да о пријему дописа сачини обавештење и да га у року од 15 дана од дана пријема достави Агенцији, која може од лобираниог лица да захтева достављање и ванредних обавештења о контактима које је имао у току лобирања са лобистом, односно нерегистрованим лобистом. Обавештење мора да садржи: име и презиме лобираниог лица, податке о његовој функцији, запослењу или радном ангажовању, име, презиме и пребивалиште лобисте, односно назив и

седиште правног лица које обавља лобирање, као и друге податке од значаја за обавештавање Агенције. Агенција може користити податке из обавештења за потребе провере тачности податка наведених у извештају о раду лобиста. Поред тога прописана је и обавеза органа власти да води евиденцију о лобистичким контактима за функционере који су изабрани, постављени, именовани, запослени или на други начин радно ангажовани у том органу. Та евиденција садржи сличне податке.

Ову одредбу предлагач образлаже на следећи начин: „Имајући у виду природу положаја лобираних лица прописује се његова обавеза да сачини обавештење о сваком контакту са лобистом. То је непосредно повезано и са потребом да се утврди и обавеза органа власти у којем је лобирано лице изабрано, именовано, постављено, запослено или на други начин радно ангажовано, да води евиденцију о контактима које има лобирано лице са лобистима. Смисао евиденције је омогућавање приступа јавности довољном броју информација о лобистичким активностима које се односе на јавне политике и доношење одлука, како би могла да буде процењена природа и домет лобирања и како би се јавност уверила да је то у складу са јавним интересом. Тиме се омогућава уравнотежен приступ који стреми транспарентности, али не по цену претераних и захтевних претпоставки потребних за евидентирање. Прописивањем обрасца и садржине обавештења омогућава се стандардизација података у вези са лобирањем.“

Ово образложење не одговара истини. Наиме, **постојеће одредбе о регистрима** ни на који начин **не обезбеђују јавност података**. Наиме, није прописано да су регистри или њихови делови јавни. Није обезбеђена чак ни базична транспарентност података о томе ко је лобирао и за који закон. Поред тога, постојећу норму је потребно побољшати и из других разлога, који су изложени у следећем амандману:

Предлог ТС подразумева да лобирано лице обавезно обавештава не само Агенцију, већ и орган у којем обавља функцију или ради о контактима које има са лобистима. Будући да Агенција контролише не само примену правила о лобирању, већ и имовину и приходе јавних функционера као и финансирање политичких странака и кампања, примерено је да податке о лобирању може користити и у те сврхе. ТС је предложила да се најмање једном у три месеца објављују основни подаци о лобистичким контактима и то назив прописа који је био предмет лобирања и име лобисте. Агенција би ближе прописивала садржај извода из евиденције који се објављује, а вршила би и контролу поштовања обавезе. Наравно, правила о транспарентности би могла ићи далеко даље преко овог неопходног минимума, па би се могла утврдити већа ажурност података који се објављују, објављивање података о кориснику лобирања и начину кна који је лобирање извршено итд.

Амандман 8. Извештаји о раду

У члану 31, иза ст. 2. додаје се нови став 3, који гласи:

„Агенција у проверава тачност и потпуност извештаја из ст. 1. и ст. 2. по годишњем плану провере и на основу пријава физичких и правних лица, објављује своје налазе најмање једном годишње и покреће поступка у случају утврђених неправилности.“

Извештај о раду

Члан 31.

Лобиста, односно правно лице које обавља лобирање дужни су да Агенцији доставе писмени извештај о раду, најкасније до 31. јануара текуће за претходну годину.

Лобиста, односно правно лице за које је донето решење о брисању из регистра, дужни су да, у року од 15 дана од дана коначности решења, Агенцији доставе извештај о раду за период од подношења последњег извештаја до дана коначности решења.

Агенција у проверава тачност и потпуност извештаја из ст. 1. и ст. 2. по годишњем плану провере и на основу пријава физичких и правних лица, објављује своје налазе најмање једном годишње и покреће поступка у случају утврђених неправилности.

Образложење

Чланом 31. прописано је да су лобиста и правно лице које лобира дужни да Агенцији доставе писани извештај о раду, најкасније до 31. јануара текуће за претходну годину. Они који су брисани из регистра извештај достављају у року од 15 дана од дана коначности решења. Чланом 32. прописано је да извештај о раду садржи број и датум решења о упису у регистар, податке о кориснику лобирања у извештајном периоду (име, презиме и пребивалиште физичког лица, односно назив и седиште правног лица), податке о лобираним лицима и органима власти код којих је обављено лобирање (име, презиме, функција, запослење или радно ангажовање лобираниог лица и назив и седиште органа власти), као и предмет лобирања. Образац и ближи садржај извештаја о раду прописује се актом директора Агенције. Чланом 33. прописано је да Агенција може проверити тачност података из извештаја о раду и да може затражити од лобисте, односно правног лица које обавља лобирање, достављање уговора о лобирању, затражити податке од корисника лобирања или затражити такве податке од лобираних лица и органа власти. Они су дужни да Агенцији доставе податке у року од 15 дана од дана достављања захтева Агенције.

Недостатак ове одредбе, као и у многим другим законима, јесте то што су прописана овлашћења, а не и обавезе контролног органа. Агенција ће моћи да проверава, али смо од ње зависи да ли ће то и чинити и у којем обиму. Такође, није прописано ништа о јавности података о извршеним проверама, што такође треба исправити.