

„Lobiranje“ u Srbiji uвод u temu

O projektu

Transparentnost – Srbija od jula do oktobra 2019, u okviru projekta „Lobiranje pre Zakona o lobiranju“, pokušava 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 da se što veći broj novinara, aktivista 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 biće 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 prioritetna 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 donosioc 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 arbitrarno biraju koje će od tih inicijativa uzeti u obzir.

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

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 zakluče 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 **nosioci 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” stavljaju kontakti** koje funkcioneri i službenici imaju **sa lobistima – profesionalnim posrednicima**, koji su angažovani kako bi uticali na ostvarivanje privatnog interesa njihovih klijenata u opštim pravnim aktima, a da se, istovremeno, **ne postavljaju nikakva pravila** za situacije **kada** bi sami ti **klijenti, bez pomoći lobista, neposredno kontaktirali iste te funkcionere i službenike**.

Ova **manjkavost je delimično ublažena** time što je uvedena kategorija „neregistrovanih lobista”, u koje spadaju i pravni zastupnici i zaposleni u pravnim licima koja su ujedno korisnici lobiranja. Ova vrsta „neregistrovanih lobista” u stvari ne lobiraju „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 registrovani 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,



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

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 smislena, 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 prestroga u delu u kojem se odnosi na bivše funkcionere ili zaposlene u javnom sektoru. Ne samo da oni ne bi smeli da se pojave kao lobisti u svojim bivšim institucijama ili u organima vlasti čiji su rad nadzirali već ne bi smeli da lobiraju pred bilo kojim organom vlasti.

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 donosioce 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 neravnomernom položaju stavila korisnike lobiranja u odnosu na lobiste. Naime, da li će lobista povrediti načelo integriteta u najvećoj meri zavisi od njega samog – hoće li zakonito postupati, hoće li svoje aktivnosti obavljati transparentno, hoće li čuvati ugled profesije itd. Ukoliko naručilac lobiranja od njega traži da prekrši zakon ili standarde, to može biti valjan razlog za raskid ugovora, ali Zakon ne govori o tome. Drugim rečima, zakonska norma ostavlja lobisti mogućnost da slobodno proceni da li će raskinuti ugovor ukoliko jednostrano saopšti da mu se javila sumnja da će povrediti načelo integriteta.

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

Obaveze lobiranog lica

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

Ovu odredbu predlagač obrazlaže na sledeći način: „Imajući u vidu prirodu položaja lobiranog lica, propisuje se njegova obaveza da sačini obaveštenje o svakom kontaktu sa lobistom. To je neposredno povezano i sa potrebom da se utvrdi i obaveza organa vlasti u kojem je lobirano lice izabrano, imenovano, postavljeno, zaposleno ili na drugi način radno angažovano, da vodi evidenciju o kontaktima koje ima lobirano lice sa lobistima. Smisao evidencije je da javnosti omogući pristup dovoljnom broju informacija o lobističkim aktivnostima koje se odnose na javne politike i odlučivanje kako bi mogli da budu procenjeni priroda i domet lobiranja i kako bi se javnost uverila da je to u skladu sa javnim interesom. Time se omogućava uravnotežen pristup koji stremljenosti, 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 registrima ne obezbeđuju javnost podataka**. Naime, nije propisano da su registri ili njihovi delovi javni, izuzev registra u kojem se nalaze podaci o lobistima i njihovim kvalifikacijama.

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 nastanka promene (član 22);*
- 2) *otpočne postupak lobiranja pre zaključivanja ugovora o lobiranju (član 27. stav 1);*



Organizacija za evropsku
bezbednost i saradnju
Misija u Srbiji



Transparentnost Srbija
Transparency Serbia

- 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).