

Smilja Obradović\*

## Analiza Zakona o lobiranju Republike Srbije

Sadržaj

### 1. Uvod

### 2. Razlozi za donošenje zakona i analiza osnovnih pojmova

- 2.1. *Da li Srbiji zaista treba Zakon o lobiranju?*
- 2.2. *Šta je lobiranje po srpskom zakonodavcu i zašto je od lobiranja važnije koje aktivnosti se ne smatraju lobiranjem?*
- 2.3. *Ko je lobista, ko korisnik lobiranja, a ko lobirano lice?*

### 3. Uslovi za obavljanje lobiranja

- 3.1. *Šta zaista treba da poseduje od znanja i veština srpski lobista*
- 3.2. *Primat administrativnom uređenju funkcionisanja lobiranja u odnosu na suštinska obeležja ovog instituta*
- 3.3. *Uloga Agencije za borbu protiv korupcije*

### 4. Sprovođenje lobiranja

- 4.1. *Ugovor o lobiranju*
- 4.2. *Nedorečenost zakonodavca u postupku sprovođenja lobiranja*
- 4.3. *Podzakonski akti neophodni za sprovođenje ovog zakona*

### 5. Da li izveštavanje i kaznene odredbe mogu da nadomeste suštinske nedorečenosti zakonskog teksta?

- 5.1. *Postupak izveštavanja kao model transparentnosti i prevencije*
- 5.2. *Prekršajna odgovornost lobiste kao model represije*

### 6. Zaključak

#### 1. Uvod

Ideja o potrebi odnosno *neophodnosti* donošenja Zakona o lobiranju u Srbiji postoji duže vreme iako ni u stručnoj, ni u opštoj javnosti nije baš poznato šta ovaj propis, bez postojanja pravne tradicije i terminološkog utemeljenja, donosi novo u pravni poredak Srbije. Institut *lobiranja* u nekim državama ima dugogodišnju primenu i praksu. Često ovaj pojam sa sobom donosi i predrasude – da se radi o moćnim interesnim grupama koje putem novca i uticaja deluju u pravcu

---

\* Autorka je direktor Direktorata za pravne poslove Privredne komore Srbije i saradnik Fondacije Centar za javno pravo.

donošenja propisa, odluka ili rešenja u skladu sa njihovim trenutnim potrebama. S tim u vezi, u duhu srpskog jezika, ovaj pojam asocira na negativnu pojavu, pa se naziv ovog zakonskog teksta, usled nedostatka adekvatnog pravnog termina, suprotstavlja svojoj suštini.

Objašnjenje za *preku potrebu* donošenja ovog zakona leži u preuzetim međunarodnim obavezama u postupku pridruživanja Srbije Evropskoj uniji. Obaveza Republike Srbije da uredi pitanje lobiranja i pristupa javnosti svim informacijama o lobiranju u organima javne vlasti proističe iz međunarodnih ugovora koje je Srbija ratifikovala. Kako je Nacionalnom strategijom za borbu protiv korupcije u Republici Srbiji za period od 2013. godine do 2018. godine (Nacionalna strategija)<sup>1</sup> i pratećim Akcionim planom za sprovođenje te strategije<sup>2</sup>, kao jedan od ciljeva koji je potrebno ostvariti predviđeno usvajanje i primenjivanje delotvornog zakonskog okvira kojim se reguliše lobiranje i učešće javnosti u postupku donošenja propisa, a kako je propisana i obaveza donošenja zakona sa ovom tematikom, ne čudi činjenica da je u cilju ostvarivanja planiranih aktivnosti u zadatim rokovima upravo ova tema postala aktuelna u 2018. godini.

Nacrt Zakona o lobiranju objavljen je na sajtu Ministarstva pravde 23. marta 2018. godine<sup>3</sup> u skladu sa zaključkom Vlade<sup>4</sup>, koji je predvideo da se javna rasprava o nacrtu ovog zakona održi u periodu od 23. marta 2018. godine do 16. aprila 2018. godine, kao i da se tokom javne rasprave organizuju okrugli stolovi. Nakon toga bi Ministarstvo pravde analiziralo sve primedbe, predloge i sugestije u javnoj raspravi i na osnovu toga sačinilo izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi i u roku od pet dana od dana okončanja javne rasprave objavili ga na internet stranici Ministarstva pravde. O ovoj temi održan je jedan okrugli sto 17. aprila 2018. godine<sup>5</sup>, dok izveštaj o sprovedenoj javnoj raspravi nikada nije objavljen. Imajući u vidu bitne razlike u predloženom zakonskom tekstu koji je poslat u skupštinsku proceduru, može se pretpostaviti da su kritike tokom javne rasprave i na samom okruglom stolu bile brojne, konstruktivne i utemeljene.

Primitila bih da je vremenski okvir za javnu raspravu bio izuzetno kratak, u vreme uskršnjih praznika i sa vrlo neuobičajeno kratkim rokom za izradu izveštaja o javnoj raspravi. Ustaljena je praksa, zbog činjenice da se radi o novim zakonskim tekstovima, da ovaj rok bude 15 dana, a pomenuti izveštaj na kraju nije ni dostavljen, niti objavljen, u skladu sa zaključkom Vlade Republike Srbije. Stiče se utisak da se bez obzira na tematiku ovog zakona – a to je uvođenje dodatnog mehanizma u borbi protiv korupcije, koji treba da smanji sivu zonu raznih uticaja<sup>6</sup> – želelo postići da se u neprimereno kratkom roku ovaj zakon prosledi na usvajanje u dalju proceduru, bez istinske namere da se stručna javnost, državni organi i svi zainteresovani činioци zaista uključe u rad na ovom zakonskom tekstu.

Međutim, znatno promenjen predlog teksta ovog Zakona je objavljen na sajtu Narodne skupštine Republike Srbije 13. avgusta 2018. godine<sup>7</sup>, uvršćen je u redovno jesenje zasjedanje i usvojen 09.

<sup>1</sup> Sl. gl. RS 57/13.

<sup>2</sup> Sl. gl. RS 57/13, 61/16.

<sup>3</sup> [www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php](http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php), očitavanje: 30. 10. 2018.

<sup>4</sup> 05 broj: 011-2678/2018 od 22. 03. 2018; *Ibid.*

<sup>5</sup> [www.pravniportal.com/okrugli-sto-u-okviru-javne-rasprave-povodom-nacrta-zakona-o-lobiranju](http://www.pravniportal.com/okrugli-sto-u-okviru-javne-rasprave-povodom-nacrta-zakona-o-lobiranju), očitavanje: 30. 10. 2018.

<sup>6</sup> <http://rs.n1info.com/a380507/Vesti/Ilic-Zakon-o-lobiranju-preventivni-antikorupcijski-zakon.html>, očitavanje: 30. 10. 2018.

<sup>7</sup> <http://www.parlament.gov.rs>, očitavanje: 30. 10. 2018.

novembra 2018. godine<sup>8</sup>. Ovaj rad će se baviti analizom novog zakonskog teksta u Republici Srbiji, sa ciljem da se izvede jasan zaključak da li se stvara nova vrednost u normativnom okviru ili je ovo još jedno novo *slovo na papiru*, kojim se smanjuje broj preuzetih obaveza u postupku pristupanja Evropskoj uniji.

## 2. Razlozi za donošenje zakona i analiza osnovnih pojmova

Razlozi za donošenje ovog zakona mogu se podeliti u dve grupe, tačnije mogu biti usmereni na dva cilja, koji se žele ostvariti uvođenjem ovog propisa u pravni poredak Srbije. To je u prvom redu ispunjavanje preuzetih obaveza iz međunarodnih ugovora koje je Srbija ratifikovala i postupanje u skladu sa međunarodnim dokumentima koji regulišu ovu materiju – Konvencija Ujedinjenih nacija za borbu protiv korupcije, dokumenti Saveta Evrope, tačnije usvojene preporuke i rezolucije i važeća regulativa Evropske unije o ovoj temi, poput Rezolucije Evropskog parlamenta od 08. maja 2008. godine o utvrđivanju okvira za aktivnosti zastupnika interesa u EU institucijama i preporuke i principi Zelene knjige Evropske komisije.

Nesporna je dobra namera zakonodavca da pokuša da ovim zakonskim tekstom zaštiti javni interes kroz povećavanje javnosti rada organa državne uprave, ojačavanje integriteta lica koja učestvuju u donošenju propisa, težnja da se obezbedi zakonski put pristupa predloga kako je moguće urediti neko pitanje, oblast ili spornu situaciju, na koji način bi se podiglo poverenje građana u proces donošenja odluka. To je svakako drugi cilj koji se želi ostvariti. Ali, mišljenja sam da ovaj zakon ne rešava suštinski i najveći problem kada je u pitanju kreiranje nekog zakonskog ili drugog opšteg propisa – Zakon o lobiranju ne reguliše odgovornost, niti propisuje obavezu obaveštavanja sa adekvatnom argumentacijom zašto predložena rešenja od strane bilo kog zainteresovanog učesnika nisu prihvaćena. Zakonski tekst o lobiranju je zasnovan na predlogu resornog ministarstva, kroz prizmu politički aktuelnog sagledavanja kako konkretan zakonski tekst omogućava uspešno političko delovanje.

### 2.1. Da li Srbiji zaista treba Zakon o lobiranju?

Da bi se dao odgovor na ovo pitanje potrebno je analizirati uobičajeni tok stvaranja nekog zakonskog predloga u Srbiji. Zakonodavna aktivnost u Srbiji je vrlo izražena i srpski pravni poredak obiluje velikim brojem zakonskih propisa koji se iz godine u godinu uvećavaju, a vrlo često i menjaju. Iako na prvi pogled ovakva situacija liči na pravnu nesigurnost, stava sam da država Srbija u potrebi pronalaženja najboljih rešenja treba da bude fleksibilna na ovom polju. Česte su kritike u opštoj javnosti da se neuobičajeno često zakoni donose po ubrzanoj proceduri, bez dovoljno jakih argumenata za aktiviranje ovog mehanizma.

Osmatrano u svetlu teme ovog rada, ne može se reći da su tvorci zakona u Srbiji nepristupačni za komentare, predloge i sugestije u toku izrade zakonskog teksta. Uobičajeno je da se za pripreme sistemskih i vrlo bitnih propisa, formiraju radne grupe koje sačinjavaju eminentni stručnjaci<sup>9</sup> i koje učestvuju u kreiranju zakonskog teksta. Svakako su kroz ovaj vid rada u proceduru uključeni svi relevantni činioци koji su zainteresovani za uređivanje konkretnih pitanja kojim se

<sup>8</sup> Sl. gl. RS 87/18.

<sup>9</sup> [www.paragraf.rs/dnevne-vesti/140714/140714-vest8.html](http://www.paragraf.rs/dnevne-vesti/140714/140714-vest8.html), očitavanje: 31. 10. 2018.

bavi zakonski tekst. Nesporno je i dalje postupanje kada predlog zakona izađe u javnost: ostavlja se više ili manje vremena za javne rasprave, organizuju se okrugli stolovi i postoji više prilika da sva zainteresovana lica iznesu svoje stavove, mišljenja i predloge na predložena zakonska rešenja. U vezi sa sveže usvojenim Zakonom o lobiranju, nije potpuno jasno šta suštinski novo ovaj zakon donosi, osim uređivanja evidencija o pokušajima intervencija na polju donošenja propisa i personalno utvrđenog identiteta zainteresovanog aktera za konkretno pitanje, jer će javnosti biti poznat okvir u kojem je vršena intervencija, podnet predlog ili izneta kritika.

Profesionalna, strukovna udruženja, privredni subjekti koji posluju u redovnoj zoni i sva ostala stručna lica ili pravni subjekti uvek će imati isti ili gotovo sličan interes kada je u pitanju regulisanje nekog njihovog prava ili načina poslovanja. Oni će svoj uticaj koristiti kroz zajedničko udruživanje interesa i težiti da kroz druge zakonske mogućnosti, a ne kroz formalni postupak lobiranja, ostvare svoje interese. Kada su u pitanju fizička lica i njihovi pojedinačni interesi, jasno je da svaki vid nezadovoljstva bilo kojom odlukom bilo kog državnog organa stvara sumnju u pravilnost propisa. Međutim, smatram da se ne može očekivati da će se zbog jednog izgubljenog spora pokretati procedura lobiranja u skladu sa zakonom i da to nije ni bila ideja. Sa druge strane, organizovane grupe ili pojedinci koji žele da postignu određenu vrstu cilja kroz važeće propise, ali im nije primarno kvalitetno rešenje problema, nego omogućavanje zakonskog okvira za postizanje sopstvenih interesa i pogodnosti u poslovanju na štetu države, neće se aktivno legitimisati sopstvenim identitetom kao predlagači ovih rešenja, jer ne žele da otkriju svoje prave namere, te oni sigurno neće biti korisnici ovog zakonskog mehanizma.

Ako se ima u vidu dosta pristupačan okvir učešća u radu na propisima, kako u postupku nastajanja predloga, tako i nakon objavljivanja predloga zakonskog teksta, te kako se iznetom podelom nije izdefinisala ciljna grupa koja bi koristila ove propisane zakonske mehanizme učešća u donošenju propisa, postavlja se pitanje *svrhe i neophodnosti donošenja ovog zakona*. Na ovom mestu ukazujemo da Zakon o lobiranju ne propisuje obavezu formiranja stava na predloge od strane lobiste, niti obavezu odgovaranja i objašnjavanja mišljenja o predloženoj intervenciji na tekst, kao i da je učešće u svetlu ovog zakona vrlo malo u pogledu podzakonskih akata, zbog činjenice da je svaki akt ispod zakona učvršćen okvirom zakonskog teksta.

## 2.2. Šta je lobiranje po srpskom zakonodavcu i zašto je od lobiranja važnije koje aktivnosti se ne smatraju lobiranjem?

Lobiranje je aktivnost kojom se vrši uticaj na organe Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, organa imalaca javnih ovlašćenja čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina odnosno jedinica lokalne samouprave (organi vlasti), u postupku donošenja zakona, drugih propisa i opštih akata, iz nadležnosti tih organa vlasti, radi ostvarenja interesa korisnika lobiranja, u skladu sa zakonom.<sup>10</sup> Ova zakonska formulacija je postavila usku definiciju sa masom mogućnosti, ne dajući precizne instrukcije i okvire za delovanje. Ona je temu ovog zakona svela na „vršenje uticaja“<sup>11</sup> na organe vlasti u postupku donošenja propisa, uz

<sup>10</sup> Čl. 2 Zakona o lobiranju (bel. 8).

<sup>11</sup> Gotovo identično zakonsko rešenje predviđa crnogorski Zakon o lobiranju (*Sl. l. CG 52/14*) u pogledu aktivnosti koje se smatraju lobiranjem iako su organi vlasti definisani na drugačiji način, a i generalno je zapažanje autora da srpski zakon o lobiranju gotovo u potpunosti preuzima rešenja iz crnogorskog zakona. Član 2 Zakona o lobiranju daje definiciju lobiranja: Lobiranje je djelatnost kojom se vrši uticaj na organe zakonodavne i izvršne vlasti na

obavezu ispunjavanja dva uslova: prvi je da postoji cilj ostvarivanja interesa korisnika lobiranja, a drugi je da je takvo postupanje u skladu sa zakonom.

Tako postavljena definicija podložna je kritici sa nekoliko aspekata. Kao *prvo*, naziv zakona nije u duhu srpskog jezika i kao *drugo* lobiranje nije pravni termin i aludira na neadekvatno, netransparentno ponašanje uskih interesnih krugova. Uz ogradu da će se ovaj termin odomačiti i naći svoje mesto u pravnoj literaturi i stručnoj i opštoj javnosti, da ne bi kritički osvrt bio jedini u pogledu ovog uočenog nedostatka, želim izložiti (pošto je za predlog kasno) moguće rešenje koje je više u duhu srpske pravne tradicije – *zastupanje interesa*.

Pošto ne postoji univerzalna i opšte prihvaćena definicija pojma lobiranja, ovaj pojam se definiše prema nacionalnim specifičnostima. Kako u pogledu ove teme ne postoji nikakva pravna tradicija koja bi iznedrila nacionalne specifičnosti, zakonopisac se vodio očigledno teritorijalnom blizinom i činjenicom da je Crna Gora do skoro bila sastavni deo zajedničke države, pa je preuzeo crnogorsko rešenje. Kako je i termin *vršenje uticaja* u stručnoj javnosti poznat kao sastavni deo bića brojnih krivičnih dela, najcentralniji deo pojma predmeta ovog zakona isto je zakonski neutemeljen. Iako objašnjenja pojma variraju od vrlo uopštenih do znatno složenih, proučavajući ovu temu, našla sam definiciju koja je slična trenutno važećoj, ali sadrži kompletniju zakonsku formulaciju i terminološki odgovara duhu srpske pravne kulture – „*aktivnosti koje se sprovode sa ciljem uticaja na formulisane politike i procese donošenja odluka*“.<sup>12</sup>

Takođe, kritici se mogu podvrgnuti i ograničavajući uslovi za sprovođenje ovih aktivnosti. Naime, zašto je neophodno da se lobiranje provodi radi ostvarenja interesa korisnika lobiranja? Zašto se ovaj mehanizam uticaja na propise oduzima zainteresovanim pojedincima, udruženjima ili institucijama koje za cilj imaju bolje zakonsko uređenje i poboljšanje pravnog i privrednog ambijenta, a ne sopstvene interese? Pri tom, veliko je pitanje ako zainteresovano lice i ima sopstvene interese, da li može da ih dokaže na primeru svake aktivnosti lobiranja i da li je to onda razlog da mu se uskrati ova novo utvrđena zakonska mogućnost?

Kada je u pitanju ispunjavanje drugog uslova iz definicije pojma lobiranja – a to je postupanje u skladu sa zakonom, nije jasno na koji se zakon misli – na Zakon o lobiranju ili na zakonske propise kojima se reguliše interes zainteresovanog lica. Takođe, nije jasno šta će se desiti u situaciji u kojoj interes neizostavno postoji, ali možda nije regulisan ni jednim zakonskim propisom. Sve navedeno implicira zaključak da ovaj uslov možda ne bi trebao ni da postoji, a da preterano jako utemeljenje nema ni drugi zakonom propisani uslov u pogledu neophodnosti postojanja interesa zainteresovanog lica. Smatram da bi se ista svrha postigla i ako bi se ovaj zakon zvao *Zakon o zastupanju interesa* koji bi se bavio uređivanjem *aktivnosti koje se sprovode sa ciljem uticaja na organe državne vlasti u procesima donošenja odluka*.

Kada su u pitanju aktivnosti koje se ne smatraju lobiranjem<sup>13</sup>, primećujem da je u potpunom neskladu obimnost zakonskog teksta koji se bavi pobrojanjem svih procesa koji su isključeni

---

državnom odnosno lokalnom nivou, organe državne uprave, nezavisna tijela, javne ustanove, javna preduzeća i druga pravna lica koja vrše javna ovlašćenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili su u većinskom državnom vlasništvu (organi vlasti) u postupku donošenja propisa i drugih opštih akata, iz nadležnosti tih organa, radi ostvarivanja interesa naručioca lobiranja, u skladu sa zakonom.

<sup>12</sup> Green paper, 2006.

<sup>13</sup> Čl. 3 Zakona o lobiranju (bel. 8). Lobiranjem se ne smatraju:

iz zakonskog okvira, kojima se postiže ista svrha kao i ovim zakonom. Preširoko bavljenje ovom temom, odnosno dugačak spisak *numerus clausus* izuzetaka stvara utisak da pored potrebe da se reguliše ova materija (jer obaveza proisitiče iz međunarodnih ugovora!) podjednaka, ako ne i veća pažnja, posvećuje negovanju brojnih dosadašnjih vidova uticaja na donošenje propisa. Ovakav pristup svakako je pohvalan, jer je kontraproduktivno isključiti dosadašnje potvrđene dobre načine vršenja uticaja na donošenje propisa, ali se s tim u vezi neizostavno postavlja pitnje postojanja stvarne i realne potrebe da Srbija ima Zakon o lobiranju.

### 2.3. Ko je lobista, ko korisnik lobiranja, a ko lobirano lice?

Zakon prepoznaje nekoliko kategorija učesnika u postupku lobiranja. Osnovna ideja zakonodavca je da u postupak lobiranja uvede nepristrasnog i obučenog posrednika, koji će profesionalno obaviti poslovnu komunikaciju, pripremiti adekvatne materijale i prisustvovati potrebnim sastancima. Sa druge strane, tu su zainteresovano lice i organ vlasti, koji nemaju direktan kontakt, nego međusobnu saradnju ostvaruju u okvirima ovog zakona. Lobista može biti fizičko lice koje je upisano u Registar lobista, privredno društvo, odnosno udruženje koje je upisano u Registar pravnih lica koja obavljaju lobiranje 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 – tzv. neregistrovani lobista<sup>14</sup>.

U odnosu na nacrt Zakona o lobiranju<sup>15</sup>, koji je bio predmet javne rasprave, krug lobista je značajno proširen, tačnije tekst Zakona je prepoznao i *neregistrovanog lobistu* kao nosioca ove vrste aktivnosti. Imajući u vidu zakonsku definiciju neregistrovanog lobiste jasno je da jako širokom krugu lica omogućeno da bez ikakve zakonske obaveze obavlja ove delatnosti, jer iako to nigde nije eksplicitno navedeno, sve obavezujuće zakonske norme se odnose na lobiste, korisnike lobiranja i lobirana lica.

Ova intervencija, u odnosu na prvobitni predlog zakonskog teksta, upravo govori u prilog nedozrelosti ovog instituta i preranog uvođenja srpski pravni poredak, tačnije o njegovoj nedovoljnoj ili još bolje rečeno nemogućoj implementaciji u zakonodavni okvir koji je na pravnoj snazi u Srbiji. Ilustracije radi, nekoliko primera: privredna komora Srbije usaglašava, formuliše, zastupa i štiti interes svojih članova pred nadležnim državnim organima i institucijama u uređivanju privrednog sistema i definisanju mera ekonomske politike.<sup>16</sup> Iz ovakve

---

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

2) aktivnosti lica koja javno saopštavaju svoje stavove, odnosno dostavljaju predloge i stručna mišljenja organima vlasti radi iniciranja, pripreme, razmatranja, usvajanja i davanja obrazloženja predloženih rešenja zakona, drugih propisa i opštih akata ili učestvuju po pozivu organa vlasti sa ili bez naknade ili u okviru projekata čiji je korisnik organ vlasti, u pripremi, razmatranju ili davanju stručnih mišljenja o predloženim rešenjima zakona, drugih propisa i opštih akata;

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

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

<sup>14</sup> *Ibid*, čl. 4.

<sup>15</sup> <https://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php>, očitavanje: 31. 10. 2018.

<sup>16</sup> Čl. 12 st. 1 tač. 1 Zakona o privrednim komorama, *Sl. gl. RS* 112/15.

zakonske odredbe proizilazi da se ova institucija bavi lobiranjem u smislu Zakona o lobiranju, ali se postavlja pitanje veze i nesaglasnosti oba propisa i tumačenje odredbe zakona u vezi neregistrovanog lobiste. Naime, Privredna komora Srbije svoje pravo za zastupanje interesa svojih članova pred državnim organima crpi iz samog zakona i svakako bi se obesmislio ceo postupak zastupanja interesa privrede<sup>17</sup> ukoliko bi se zauzeo stav da Komora mora da obavlja svoje aktivnosti i poslove iz svoje nadležnosti u skladu sa Zakonom o lobiranju. Takođe, ukoliko se zauzme stav da ove poslove obavljaju neregistrovani lobisti, tj. zaposleni u Komori u cilju ostvarivanja oslobađanja obaveza po novom zakonu, postavlja se pitanje institucionalne prepoznatljivosti u ovim aktivnostima.

Takođe, Zakon o advokaturi predviđa da je predmet advokature, između ostalog, i obavljanje poslova pravne pomoći u ime i za račun domaćeg ili stranog fizičkog ili pravnog lica, na osnovu kojih se ostvaruju prava ili štite slobode i drugi interesi<sup>18</sup>. Potpuno je jasno da se u jednom svom delu posao advokata svodi na lobiranje za svog klijenta, radi ostvarenja njegovih interesa i postavlja se isto pitanje - veze ovog zakona sa Zakonom o lobiranju – tako da stoje sva izneta zapažanja, nedoumice i sporna pitanja kao i u prethodnom primeru. Ovakvih primera ima još mnogo, ali ova dva su dovoljna kao ilustracija da zakon, bez obzira što predviđa neka nova formalna rešenja, suštinski ne donosi nove aktivnosti koje u zakonskim tekstovima već nisu prepoznate kao uticaj na državne organe radi ostvarivanja interesa zainteresovanih lica.

*Korisnik lobiranja* je fizičko ili pravno lice u čijem interesu se lobira<sup>19</sup>. Predviđeno zakonsko rešenje nedvosmisleno ukazuje da svako može biti lice u čiju se korist lobira, što se svakako može podvesti kritici. Ukoliko se radi o licima koja su kažnjavana za teška krivična dela iz bilo koje oblasti ili su u toku krivični postupci protiv njih, oni mogu biti jako zainteresovani da utiču na zakonske propise koji se odnose direktno na njih. Iako je vrlo izvesno da ovo lobiranje neće uroditi plodom, ipak se i licima koja ugrožavaju državni poredak omogućava da koriste zakonske mehanizme u svoju korist. Slično je i sa drugim prestupima koji znatno ugrožavaju vitalno funkcionisanje države: privredni presupi, neplaćanje poreza, neregistrovano poslovanje, izbegavanje plaćanja drugih dažbina prema državi itd. Verujem da se široko postavljenom zakonskom formulacijom želelo obezbediti jednako pravo za sve, ali postoje slučajevi za koje je opravdano da budu izuzeti iz kruga lica čiji će se interesi zastupati pred državnim organima.

*Lobirano lice* je izabrano, imenovano, postavljeno, zaposleno ili na drugi način radno angažovano lice u organu vlasti, kao i lice na čiji izbor, imenovanje ili postavljenje organ vlasti daje saglasnost, a koje učestvuje u postupku pripreme i donošenja zakona, drugih propisa i opštih akata ili može uticati na sadržaj zakona drugih propisa i opštih akata<sup>20</sup>. Ako uvrstimo podelu na aktivne i pasivne učesnike lobiranja, lobirano lice bi svakako bilo pasivni subjekt u ovom procesu, barem prema tekstu ovog zakona. Pored suštinske zamerke da ne treba individualizovati ovo lice, jer je ono deo nekog organa gde ima veći broj zaposlenih i gde bi *lobirano lice* ustvari trebala da bude institucija, a da ne ukazujemo na mogućnost personalne promene zaposlenih koja isto može biti vrlo česta, postoji jedna mnogo veća zamerka. Naime, u postupku lobiranja ovaj učesnik nema nikakve obaveze prema lobisti i korisniku lobiranja, nego ima samo zakonske

<sup>17</sup> Članovi Privredne komore Srbije su svi privredni subjekti koji obavljaju registrovanu poslovnu delatnost na teritoriji Republike Srbije. *Ibid*, čl. 10 st. 1 tač. 1.

<sup>18</sup> Čl. 3 st. 1 tač. 6 Zakona o advokaturi, *Sl. gl. RS* 31/11,24/12- Odluka US.

<sup>19</sup> Čl. 5 Zakona o lobiranju (bel. 8).

<sup>20</sup> *Ibid*, čl. 6.

obaveze u pogledu izveštavanja, na zahtev Agencije za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu Agencije). U ovom delu izostala je jedinstvena suštinska prilika da ovaj zakonski tekst postane zaista antikorupcijski, a to je da se propiše obaveznost organa, tj. lobiranog lica da odgovori na poslatu lobističku intervenciju, da se iznese stav, mišljenje i gledište na predloženi tekst nekog propisa i da autoritetom institucije kojim oslikava državnu vlast pruži potrebna objašnjenja i omogući konstruktivan dijalog. Ovako kako je predviđeno, lobirano lice predstavlja izabranog pojedinca koji je kolekcionar podnetih lobističkih ideja, koje dalje prosleđuje na razmatranje bez ikakve obaveze dostavljanja povratne informacije, sa jednim zakonskim imeprativom u pogledu obaveze odgovaranja na zahtev Agencije o ostvarenim kontaktima sa lobistima.

### 3. Uslovi za obavljanje lobiranja

Da bi se obavljala delatnost lobiranja, potrebno je ispuniti određene zakonske uslove, koji se razlikuju u zavisnosti od toga da li lobiranje obavlja fizičko lice ili pravno lice. Takođe, postoje i ograničavajuće odredbe u kojim slučajevima je zabranjeno obavljati lobiranje, a najvažniji je svakako uslov koji se tiče posedovanja posebnih znanja i veština potrebnih za obavljanje poslova lobiste, te je pitanje regulisanja ispita svakako najvažnije i najinteresantnije.

#### 3.1. Šta zaista treba da poseduje od znanja i veština srpski lobista

Pored ispunjenja opštih uslova neophodnih za obavljanje bilo kog drugog visoko kvalifikovano posla<sup>21</sup> u državnim organima, jedina specifičnost koja se tiče uslova za obavljanje posla lobiste je *obaveznost završene obuke za lobistu*. Ovo vrlo značajno pitanje, koje upravo predstavlja *differentia specifica* za obavljanje ove vrste aktivnosti i koje bi trebalo da pruži jasne razlike između ove vrste vršenja uticaja, od do sada svih poznatih i prisutnih u oblasti intervenisanja na donošenje propisa, sam zakon reguliše vrlo šturo.

Samo jedan član zakona se bavi obukom za lobistu i to na vrlo uopšten, sumaran i neprecizan način, koji otvara mnoga sporna pitanja. Zakon propisuje tri bazične informacije kada je u pitanju edukacija budućih lobista i ovo pitanje više ne obrađuje u daljem tekstu zakona. S tim u vezi, regulativa je sledeća: obuku za lobistu sprovodi Agencija, u skladu sa programom obuke koju donosi direktor Agencije; o završenoj obuci za lobistu Agencija izdaje uverenje; obrazac uverenja o završenoj obuci za lobistu i nadoknadu za sprovođenje obuke za lobistu propisuje direktor Agencije.<sup>22</sup> O drugom i trećem navedenom zakonskom rešenju u ovom radu neće biti posebno reči, jer se radi o čisto administrativnoj regulativi kojom obiluje ovaj zakon što će biti posebno obrađeno u nastavku, uz opasku da se bez dovoljno jasne argumentacije preterani značaj i široka ovlašćenja daju direktoru Agencije. Rešenje da obuku za lobistu sprovodi Agencija u skladu sa programom obuke koju donosi direktor Agencije, bez dodatnih objašnjenja, propisivanja uslova obuke, specifičnosti, obaveznosti ispunjenja uslova za pohađanje obuke, kao

<sup>21</sup> U Registar lobista može se upisati lice: koje je državljanin Republike Srbije; koje je potpuno poslovno sposobno; koje ima visoku stručnu spremu; koje nije osuđivano za krivično delo koje ga čini nedostojnim za obavljanje lobiranja; kome nije izrečena ili je prestala mera bezbednosti, odnosno zaštitna mera zabrane obavljanja delatnosti i koje je završilo obuku za lobistu. *Ibid*, čl. 10.

<sup>22</sup> *Ibid*, čl. 13.



i neophodnost znanja i veština koje moraju imati lica koja sprovode obuku, podložno je kritici iz mnogo razloga.

Prvi, ne zato što je najbitniji, nego zato što je više formalni nego suštinski nedostatak za razliku od ostalih uočenih, je skora mogućnost pojmovne neusklađenosti teksta ovog zakona sa predstojećim, čije se donošenje planira. Naime, u Zakonu o lobiranju navodi se kao nosilac brojnih aktivnosti Agencija za borbu protiv korupcije, u skladu sa važećim zakonom<sup>23</sup>. Međutim, od strane Ministarstva pravde RS, nakon održane javne rasprave, je Vladi Republike Srbije upućen propis pod nazivom Zakon o spečavanju korupcije<sup>24</sup> koji predviđa novi naziv Aгенije – *Agencija za sprečavanje korupcije* – kao i da danom početka primene ovog zakona prestaje da važi Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije<sup>25</sup>. Kako se u sredstvima javnog informisanja najavljuje donošenje ovog zakona<sup>26</sup>, Zakon o lobiranju bi vrlo brzo trebao da bude promenjen zbog terminološke neusklađenosti. Kako su ova dva zakona deo antikorupcijske politike Srbije, takođe ostaje nejasno gde se toliko požurilo sa donošenjem Zakona o lobiranju kad on svakako stupa na snagu po isteku devet meseci od dana objavljivanja u Službenom glasniku<sup>27</sup> RS i zašto ova dva zakona nisu doneta zajedno. Jedan od razloga je možda želja i potreba vladajućih struktura da završe što više obaveza i usvoje što više propisa, radi dobijanja pozitivnog mišljenja Delegacije Evropske Unije, koja proverava koliko brzo Srbija napreduje na putu ka EU. Međutim, želja za napretkom ne bi trebala da se pretvori u svoju suprotnost, u situaciji gde se donose propisi čija puna imlementacija je jako teška u praksi i gde se mogu nazreti već na početku primene mesta za njegovu skorou izmenu.

Takođe, analizom zakona ne dobija se odgovor zbog čega je obuka za lobistu poverena Agenciji i na koji način će ona biti sprovedena. Posebno ako se ima u vidu da je nacrtom ovog Zakona<sup>28</sup> bilo predviđeno da ovaj posao obavlja Pravosudna akademija, koja je trebala da izdaje i uverenje o položenom ispitu, dok bi program i način polaganja ispita, naknadu za polaganje i obrazac uverenja o položenom ispitu propisivao ministar nadležan za poslove pravosuđa. Iako bi i odredbe iz nacrta teksta zakona bile podložne kritici, jer su potpuno nejasni razlozi za učešće u ovom postupku od strane Pravosudne akademije, a još više ministra pravde imajući u vidu važeće zakonske propise, stručna javnost je ostala uskraćena za više odgovora na ovu temu. Nejasno je koji su argumenti bili u pitanju kada su dve pravosudne institucije predložene da učestvuju u ovom procesu, a zatim koji su razlozi doveli do korekcije predloga u pravcu da se ove aktivnosti povere Agenciji.

Dalje, ako se sprovođenje obuke u svetlu ovog zakona posmatra kao postupak ili procedura sa skupom pravila koje će na sebi svojstven način propisati Agencija prema dosadašnjoj normativnoj praksi, ostaje najspornije pitanje – *način donošenja programa obuke od strane direktora Agencije*. Zakon ne daje nikakve odrednice u pogledu specifičnosti ovog potpuno novog postupka i instituta, niti propisuje okvir za postupanje, uslove i načela, nego obavezujućom normom potpunu odgovornost iz ove oblasti prenosi na direktora Agencije.

<sup>23</sup> Zakon o agenciji za borbu protiv korupcije, *Sl. gl. RS* 97/08, 97/08, 66/11-US, 67/13-US, 108/13-dr. zakon, 112/13-dr. propis, 8/15-US.

<sup>24</sup> [www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php](http://www.mpravde.gov.rs/sekcija/53/radne-verzije-propisa.php), očitavanje: 31. 10. 2018.

<sup>25</sup> Čl. 3 i čl. 111 Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije (bel. 23).

<sup>26</sup> [www.blic.rs/vesti/politika/brnabic-izmene-ustava-u-skupstini-srbije-do-kraja-godine/chy52nm](http://www.blic.rs/vesti/politika/brnabic-izmene-ustava-u-skupstini-srbije-do-kraja-godine/chy52nm), očitavanje: 31. 10. 2018.

<sup>27</sup> Čl. 36 Zakona o lobiranju (bel. 8).

<sup>28</sup> Čl. 13 Nacrta zakona o lobiranju (bel. 24).

Imajući u vidu uslove za obavljanje funkcije direktora Agencije<sup>29</sup>, te potrebna znanja i veštine koje poseduje nosilac ove funkcije, nije jasno odakle se crpi specifikum da baš ovo lice kao funkcioner pripremi plan obuke za lobistu. Ovo je i suviše nova i neuređena oblast u Srbiji, pa smatram da je neprimereno težak zadatak poveren direktoru Agencije, a da pri tom zakonski tekst ne sadrži nikakve smernice za ovaj složen posao.

Potrebno je napomenuti da pored direktora, postoji još jedan organ Agencije, koji je u hijerarhiji iznad direktora, a to je Odbor Agencije<sup>30</sup>. Imajući u vidu nadležnosti i sastav Odbora Agencije, posebno koliki značaj za sprovođenje Zakona o lobiranju ima Agencija, više smisla bi imalo poveravanje sačinjavanja programa obuke ovom telu. Pri tom, nesporno je da će program i sprovođenje postupka obuke obezbediti Agencija prema slovu zakona, ali ostaje veliko pitanje, da li će ona biti samo tehnička podrška sprovođenju ovog postupka uz angažovanje eksperata koji će lobistima prenositi potrebna znanja koja moraju da poseduju u budućem radu ili će Agencija sa svojim kadrovskim kapacitetom biti zadužena i za samu edukaciju lobističkog kadra. Zakon o lobiranju ne daje odgovor na ovo vrlo značajno pitanje, a upravo od ove činjenice u mnogome zavisi da li će ovaj Zakon zaista doživeti svoju primenu u svetlu motiva zbog kojih je donet.

### *3.2. Primat administrativnom uređenju funkcionisanja lobiranja u odnosu na suštinska obeležja ovog instituta*

Zaključak da je zakonodavac primat dao administrativnom uređenju funkcionisanja lobiranja u odnosu na suštinska obeležja ovog instituta proizlazi iz zapažanja da najveći deo zakonskog teksta uređuje pitanja ove tematike. Od 36 članova Zakona, jedna trećina se bavi administriranjem postupka lobiranja. S tim u vezi, detaljno su regulisana sledeća pitanja: zahtev za upis u Registar lobista<sup>31</sup> odnosno u Registar pravnih lica koji obavljaju lobiranje<sup>32</sup>, Registar lobista<sup>33</sup>, sadržina Registra lobista<sup>34</sup> i pravnih lica koja obavljaju lobiranje<sup>35</sup>, kao i posebna evidencija o stranim fizičkim i pravnim licima koja obavljaju lobiranje<sup>36</sup>. Dalje, Zakon daje razloge za brisanje iz registra lobista i to mogu biti sledeći slučajevi: na zahtev lobiste, ako je lobista osuđen za krivično delo koje ga čini nedostojnim za obavljanje lobiranja, ako je lobisti izrečena mera bezbednosti ili zaštitna mera zabrane obavljanja delatnosti, ako je lobista postupao suprotno načelu integriteta, gubitkom poslovne sposobnosti lobiste, ako lobista postane funkcioner ili se zaposli, odnosno radno angažuje u organu vlasti<sup>37</sup>. Isti su razlozi i za brisanje iz registra pravnih lica koja obavljaju lobiranje.<sup>38</sup>

Svi zakonom predviđeni razlozi se dokazuju relevantnom dokumentacijom nadležnog organa – pravnosnažnom presudom suda odnosno uverenjem nadležnog organa o radnom angažovanju

<sup>29</sup> Čl. 16 Zakona o agenciji za borbu protiv korupcije (bel. 23).

<sup>30</sup> *Ibid*, čl. 7.

<sup>31</sup> Čl. 14 Zakona o lobiranju (bel. 8).

<sup>32</sup> *Ibid*, čl. 15.

<sup>33</sup> *Ibid*, čl. 19.

<sup>34</sup> *Ibid*, čl. 20.

<sup>35</sup> *Ibid*, čl. 21.

<sup>36</sup> *Ibid*, čl. 24.

<sup>37</sup> *Ibid*, čl. 16.

<sup>38</sup> *Ibid*, čl. 17.

lobiste, odnosno zahtevom lobiste za brisanje iz registra, osim jednog izuzetka. To je postupanje lobiste suprotno načelu integriteta. Načelo integriteta podrazumeva zakonitost, transparentnost i odgovornost u radu, kao i etičnost, u cilju očuvanja ličnog ugleda, ugleda pravnog lica koje obavlja lobiranje i ugleda korisnika lobiranja, kao i lobiranja.<sup>39</sup>

Nakon ove krajnje uopštene formulacije čije se odredbe moraju dokazivati u svakom konkretnom slučaju, predviđa se zakonsko rešenje da lobista, pravno lice koje obavlja lobiranje i neregistrovani lobista ne mogu da zastupaju dva ili više korisnika lobiranja koji u konkretnom slučaju imaju suprotne interese.<sup>40</sup> Ovaj razlog, koji za posledicu ima obustavu daljeg angažovanja u svojstvu lobiste, podrazumeva vođenje adekvatnog postupka radi dokazivanja činjenica čije postojanje predstavlja povredu načela integriteta. Na ovo se ukazuje iz razloga što opredeljeni zakonski rok od 15 dana za sprovođenje ove vrste postupka<sup>41</sup> je vrlo teško objektivno ostvariv, ako se imaju u vidu odredbe zakona koje uređuje upravni postupak i koji se primenjuju u ovoj vrsti postupka.

### 3.3. Uloga Agencije za borbu protiv korupcije

Uloga Agencije u svim gore navedenim administrativnim postupcima, odnosno u obavljanju aktivnosti uređenja Registra lobista je vrlo bitna, ključna, dominantna i gotovo isključiva u pogledu poverene nadležnosti. Agencija sprovodi dve vrste postupka: postupak upisa u Registar lobista i postupak brisanja iz Registra lobista. Razlike u sprovođenju postupka su neznatne i odnose se na opredeljeni zakonski rok za okončanje postupka.

Rešenje o upisu u Registar lobista, odnosno u Registar pravnih lica koja obavljaju lobiranje donosi direktor Agencije u roku od 15 dana za fizička lica, odnosno u roku od 30 dana za pravna lica, od dana podnošenja urednog i potpunog zahteva<sup>42</sup>. Ako se imaju u vidu uslovi za upis u Registar i činjenica da se prilažu isti dokazi o ispunjenosti uslova, nije jasna namera zakonodavca da opredeli duži tok za pravna lica u odnosu na fizička.

Sa druge strane, rešenje o brisanju iz Registra lobista, odnosno Registra pravnih lica koja obavljaju lobiranje donosi direktor Agencije najkasnije u roku od 15 dana od dana saznanja za postojanje razloga za brisanje iz registra<sup>43</sup>. S tim u vezi, bitno je napomenuti da postoji više razloga za brisanje iz registra i da je za dokazivanje nekih od njih, na primer povrede načela integriteta, potrebno sprovesti dokazni postupak radi utvrđivanja relevantnih činjenica, pa se s tim u vezi može uočiti da je opredeljeni rok od 15 dana za donošenje rešenja o brisanju neprimereno kratak. Imajući u vidu uočeni nedostatak, mišljenja smo da zakonskom tekstu nedostaje odredba da u slučaju brisanja iz registra iz razloga povrede načela integriteta ovaj rok može biti duži.

Protiv rešenja direktora Agencije o upisu u Registar lobista, odnosno o brisanju iz Registra lobista može se izjaviti žalba Odboru Agencije. Zakon ne reguliše rok za izjavljivanje žalbe, kao ni dužinu perioda u kom Odbor Agencije treba da odluči o izjavljenoj žalbi, ali ovo nije od

<sup>39</sup> *Ibid*, čl. 8 st. 2.

<sup>40</sup> *Ibid*, čl. 8 st. 3.

<sup>41</sup> *Ibid*, čl. 18 st. 2.

<sup>42</sup> *Ibid*, čl. 18 st. 1.

<sup>43</sup> *Ibid*, čl. 18 st. 2.

opredeljujućeg značaja, jer Zakon o Agenciji za borbu protiv korupcije reguliše detaljno postupanje Odbora. Odluka Odbora Agencije je konačna i protiv nje se može pokrenuti upravni spor<sup>44</sup>.

Agencija je zadužena sa još dve vrste aktivnosti – evidencija izdatih rešenja o upisu u Registar, odnosno brisanju iz Registra lobista i evidentiranje promena podataka o lobistima.

Na osnovu svega iznetog, nameće se zaključak da su poverene nadležnosti Agenciji u skladu sa dosadašnjim poslovima koje je obavljala ova institucija, osim kada je u pitanju sprovođenje postupka za brisanje iz Registra zbog povredne načela integriteta. Ova vrsta postupka nije čisto administrativna gde se odlučuje na osnovu dostavljene relevantne dokumentacije, već podrazumeva preduzimanje određenih dokaznih radnji u cilju utvrđivanja postojanja razloga za brisanje.

#### 4. Sprovođenje lobiranja

Lobiranje započinje obraćanjem lobiste ili neregistrovanog lobiste lobiranom licu u pisanoj formi.<sup>45</sup> Već na samom startu uočava se visok stepen formalnosti ovog postupka, koji ne poznaje digitalnu komunikaciju, kojom bi se možda olakšala i ubrzala razmena podataka. Ovakvo rešenje svakako nije u skladu sa novim tendencijama u obavljanju poslova u državnoj administraciji, gde se velika energija i sredstva ulažu u elektronsko poslovanje i korišćenje raznih vrsta aplikacija kojim započinju postupci.

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 se obavlja lobiranje.<sup>46</sup> Ne postoje preterano opravdavajući razlozi i za ovakvo zakonsko rešenje, jer sem označavanja propisa, preostalu dokumentaciju bi trebalo obezbediti na drugačiji način, tačnije pribaviti je službenim putem kroz saradnju među organima. S tim u vezi, Registri lobista trebalo bi da budu javno dostupni, a što se tiče ugovora o lobiranju o kom će u nastavku biti reči, kako je njegov sastavni deo visina naknade za lobiranje, ne može se nazreti namera zakonodavca da se dostavi ovaj ugovor, ali bez naznake cene usluge.

##### 4.1. Ugovor o lobiranju

Preduslov za započinjanje procesa lobiranja je zaključen ugovor o lobiranju. Iako ovaj dokument nosi naziv ugovor, on po svojoj sadržini i obaveznim elementima ne predstavlja ugovor u građansko pravnom smislu. Naime, tipičan ugovor predstavlja saglasnost volje stranaka, a u ovom slučaju predviđeni su obavezni elementi sa propisanom sadržinom, te ovaj institut predstavlja hibridnu tvorevinu sa elementima obaveznosti koji su karakteristični za odluke kao pojedinačne akte i sa diskrecionim elementima o kojima učesnici u postupku lobiranja mogu slobodno odlučivati.

---

<sup>44</sup> *Ibid*, čl. 18 st. 4.

<sup>45</sup> *Ibid*, čl. 26 st. 1.

<sup>46</sup> *Ibid*, čl. 26 st. 2.

Obavezni elementi ugovora o lobiranju su: osnovni podaci o ugovornim stranama, predmet lobiranja – opis predmeta i cilj lobiranja, podaci o načinu i vremenu trajanja lobiranja, visina naknade za lobiranje i izjava lobiste, odnosno odgovornog lica u pravnom licu koje obavlja lobiranje da će postupati u skladu sa pravilima lobiranja propisanim zakonom i Kodeksom ponašanja učesnika u lobiranju<sup>47</sup>. Ako je ugovorna strana pravno lice koje obavlja lobiranje, ugovor o lobiranju sadrži i ime i prezime lobiste zaposlenog kod tog pravnog lica koje će sprovoditi lobiranje<sup>48</sup>.

U pogledu osnovnih podataka o učesnicima posla i predmeta ugovora ne prepoznaju se neke izražene specifičnosti u zakonskom rešenju u odnosu na rešavanje ovih pitanja slobodnom formom ugovora. Međutim, kada su u pitanju preostala tri obavezna elementa, njihova sadržina u sklopu obaveznog dela ugovora o lobiranju zaslužuje drugačije posmatranje. Iako je vremensko važenje ugovora uobičajeno, u sklopu lobističkih aktivnosti teško je opredeliti vreme trajanja lobiranja, zbog činjenice da lobiranje ne zavisi samo od ugovornih strana, nego i od organa kod kog se lobira, lobiranog lica, obaveza prema Agenciji. Zbog toga ova odredba nije u duhu ugovornog prava, jer se nameće obavezni element koji svojom sadržinom izlazi iz okvira delovanja ugovornih strana, a predstavlja obaveznost u smislu odredbi zakona. Neophodnost ovakve norme u tekstu ugovora već u samom startu rađa mogući raskidni uslov u slučaju neispunjenja odredaba ugovora u pogledu opredeljenog vremenskog okvira.

Takođe, zakon insistira da u ugovoru bude navedena visina naknade za lobiranje. Ovakvom odredbom onemogućava se situacija da se lobiranje izvrši bez nakande, što može biti volja ugovornih strana, kao i da visina naknade za lobiranje zavisi od uspeha u lobiranju. Ovakvim rešenjem stiče se utisak da je visinu naknade neophodno odrediti na samom početku lobističkih aktivnosti. Izjava lobiste, odnosno odgovornog lica u pravnom licu koje obavlja lobiranje da će postupati u skladu sa pravilima lobiranja propisanim zakonom i Kodeksom ponašanja učesnika u lobiranju, po svojoj prirodi ne bi trebala da bude sastavni deo ugovora. Naime, poštovanje zakona i drugih opštih akata na osnovu zakona se podrazumeva i odnosi na sve, nepoštovanje zakona povlači automatske posledice, pa nije baš najjasnije šta se želelo postići ovakvom odredbom, kojom je ova izjava svrstana u obavezni element ugovora o lobiranju.

U vezi sa ovom temom, zakon poznaje samo jedno ograničenje: lobista, odnosno pravno lice koje obavlja lobiranje, ne mogu se ugovorom obavezati na određeni ishod lobiranja<sup>49</sup>. Ovakvim rešenjem, zakon štiti nosioce ovih vrsta aktivnosti jer bi lobisti bili u mnogo lošem položaju, ukoliko bi morali da preuzmu odgovornost za ishod preduzetih aktivnosti.

Zakon poznaje raskid ugovora i prekid postupka lobiranja, iako se suštinski radi o istoj situaciji. Sloboda raskida je predviđena u skladu sa ugovornim pravom: svaka ugovorna strana u svakom trenutku može da raskine ugovor. Međutim, mišljenja sam da raskidne odredbe treba detaljnije urediti u ugovoru. Ukoliko bi se striktno primenjivao zakon onda se suviše velika sloboda daje stranama ugovornicama da bez rešavanja pitanja međusobnih prava i obaveza raskinu ugovor u vremenskom momentu kada oni to požele. Sa druge strane, Zakon poznaje i imperativne odredbe o prekidu dalje saradnje, koje se po svojoj sadržini isto svode na raskid ugovora, ali se razlozi za takvo postupanje nalaze isključivo na strani lobiste.

<sup>47</sup> *Ibid*, čl. 27 st. 2.

<sup>48</sup> *Ibid*, čl. 26 st. 3.

<sup>49</sup> *Ibid*, čl. 27 st. 4.

Lobista, odnosno pravno lice koje obavlja lobiranje dužni su da, bez odlaganja, prekinu postupak lobiranja i raskinu ugovor o lobiranju ako posumnjaju da će povrediti načelo integriteta i ako lobista, odnosno odgovorno lice u pravnom licu koje obavlja lobiranje postane funkcioner, zaposleni ili na drugi način radno angažovani u organu vlasti<sup>50</sup>. Mišljenja sam da ovako definisan prvi razlog prekidanja postupka lobiranja može biti izvor nesigurnosti za lobirano lice, jer ako sama sumnja predstavlja osnov da se napusti ugovorni odnos jednostrano, ovaj mehanizam se može aktivirati kad god lobista više ne želi da učesvuje u ovom procesu, ako imamo u vidu zakonsko određenje načela integriteta<sup>51</sup>.

#### 4.2. Neodređenost i nedorečenost zakonodavca u postupku sprovođenja lobiranja

Sprovođenje postupka lobiranja, nakon zaključenja ugovora o lobiranju, predstavlja najbitniji proces i srž ove teme, jer to je upravo skup aktivnosti koje treba da opravdaju uvođenje ovog instituta u srpski pravni poredak. Zato odredbe koje regulišu sprovođenje ovog postupka, kroz obaveze lobiranog lica i organa vlasti, zavređuju posebnu pažnju.

Nakon što su ispunjeni svi propisani uslovi za obavljanje ovih poslova i nakon što je iniciran postupak lobiranja, lobista ima pravo da traži od lobiranog lica da ga primi u blagovremenom roku i da mu pruži podatke u vezi sa predmetom lobiranja<sup>52</sup>. Smatram da je tekst zakona u ovom delu morao dati konkretnije rešenje, a ne samo opredeliti *blagovremeni rok*, dok se pri tom ne predviđaju nikakve odrednice u pogledu dužine tog roka. Zakonodavac je dao iscrpnu listu uslova i administrativnih koraka za obavljanje posla lobiranja, a kada se došlo na suštinu samog zakona, a to je antikorupcijsko delovanje, opet se državni organi omeđavaju neodređenim zakonskim rešenjem.

Dalje, sledeće rešenje vezano za ovu temu - lobista ima pravo da bude blagovremeno obavešten o svim javnim raspravama i drugim oblicima javnih konsultacija u vezi sa pripremom i donošenjem propisa za koje obavlja lobiranje<sup>53</sup>. Iako se opet pominje blagovremeni rok, potpuno je u drugom kontekstu upotrebljen ovaj termin. Međutim, ova zakonska odredba je potpuno neprecizna u smislu suštine koja se želi postići. Sam zakon koristi termin *javna rasprava i drugi oblici javnih konsultacija*, te je potpuno jasno da se radi o opštoj informisanosti koja ne mora biti zakonom regulisana u pogledu obaveze nadležnog organa da obaveštava lobistu o ovakvim skupovima, kad je jasno po prirodi stvari da će on biti i više nego zainteresovan da prati ovu vrstu javnih konsultacija.

Ove dve odredbe imaju za cilj da uredi prava lobiste u postupku lobiranja, a u stvari analizom propisanog rešenja dolazi se do zaključka da se državnom organu nameće postupanje koje ni ne predstavlja obavezu u svojoj suštini. Drugo, kada je u pitanju obaveza obaveštavanja lobiste previđa se diskrecija u pogledu vremena u kom treba da pruži relevantne podatke vezano za predmet lobiranja. Zakon predviđa nešto konkretnije obaveze kada je u pitanju lobirano lice. Iako se može steći utisak da se radi o istom učesniku postupka, svakako je državni organ dodatno

<sup>50</sup> *Ibid*, čl. 28 st. 2.

<sup>51</sup> 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. *Ibid*, čl. 12. st 2.

<sup>52</sup> *Ibid*, čl. 29 st. 1.

<sup>53</sup> *Ibid*, čl. 29 st. 2.

privilegovan, jer za njega ne postoje utvrđeni rokovi za postupanje, a kada se ova vrsta zaduženja prenese na lobirano lice propisuje se obaveza sačinjavanja obaveštenja i dostavljanja Agenciji u roku od 15 dana od dana prijema<sup>54</sup>.

Ovo rešenje je još jedna potvrda nedovoljne određenosti u samom zakonskom tekstu. Mišljnja sam da je bilo logičnije da se propiše isti rok i isti način postupanja – rok od 15 dana i za dostavljanje lobisti obaveštenja u vezi sa predmetom lobiranja i izveštavanje Agenciji. Ovo je još jedan primer preterane administracije u zakonu, jer je od započinjanja postupka lobiranja i kontakta sa lobistom značajnije obavestiti Agenciju o dostavljenom dopisu lobiste. U svetlu toga, Agencija može od lobiranog lica da zahteva dostavljanje vanrednih obaveštenja o kontaktima koje je imao u toku lobiranja sa lobistom, odnosno neregistrovanim lobistom<sup>55</sup>, a sastav obaveštenja odnosno obavezne podatke koji se navode u ovom obaveštenju zakon isto posebno reguliše.<sup>56</sup>

Jedno od retkih antikorupcijskih rešenja, koja i te kako nedostaju u ovom zakonu, je 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<sup>57</sup>.

Iz prikaza postupka lobiranja slijedi da u ovom delu nedostaje razrada postupanja sa imperativnim pravilima ponašanja svih učesnika u ovom procesu. Mnoge bitne stvari nisu regulisane, npr. pravo lobiste da odbije korisnika lobiranja, pravo korisnika lobiranja da promeni lobistu. Zatim, jasno je da jedan lobista ne može da zastupa više korisnika koji imaju različite zahteve u pogledu intervencije u isti zakonski tekst. Ali, da li jedan lobista može da zastupa interese više lica koji imaju isti interes ili da li jedan korisnik lobiranja može da zaključi više ugovora o lobiranju sa različitim lobistima, ali sa istim ciljem? Brojna su pitanja ostala neregulisana, a posebno je sklono kirtici nepredviđanje zakonske obaveze državnog organa da lobistu obavesti o razlozima neprihvatanja lobističkog predloga. Takvo rešenje bi bilo istinski antikorupcijsko, jer se ovakvom regulativom opet ostavlja veliki prostor za različite vrste uticaja. Stiče se utisak da je ovaj zakon bilo bitno uvesti u pravni sistem i proceduralno regulisati učesnike, a da nema istinski cilj da obezbedi *kanal* za dobre ideje, predloge i korekcije postojećih propisa, jer ne predviđa diskusiju sa učesnicima lobiranja, niti obaveštavanje o razlozima neprihvatanja datih predloga u vezi prihvaćenih rešenja koja su drugačija.

#### 4.3. Podzakonski akti neophodni za sprovođenje ovog zakona

Zakon o lobiranju predviđa donošenje brojnih podzakonskih akata, kako bi zakon bio primenljiv u punom kapacitetu, a za sve normative aktivnosti zadužena je Agencija, tačnije direktor Agencije – kako za njihovo donošenje, tako i za sprovođenje. Može se prigovoriti ovom rešenju, jer Agencija ima i Odbor Agencije kao viši organ, a kako se radi o opštim aktima, na osnovu kojih će direktor posle donositi pojedinačne odluke, bolje bi bilo rešenje da opšte akte donosi

<sup>54</sup> *Ibid*, čl. 30 st. 1.

<sup>55</sup> *Ibid*, čl. 30 st. 2.

<sup>56</sup> Obaveštenje sadrži ime i prezime lobiranog lica, podatke o njegovoj funkciji, zaposlenju ili radnom angažovanju, ime, prezime i prebivalište lobiste, odnosno naziv i sedište pravnog lica koje obavlja lobiranje, kao i druge podatke od značaja za obaveštavanje Agencije. *Ibid*, čl. 30 st. 3.

<sup>57</sup> *Ibid*, čl. 30 st. 6.

hijerarhijski viši organ, koji broji veći broj članova, a da zatim na osnovu tih akata postupa u konkretnim slučajevima direktor Agencije.

S tim u vezi, opredeljen je rok od devet meseci za ove aktivnosti, u skladu sa rokom od stupanja na snagu zakona. Smisao ovog rešenja je da podzakonski akti za sprovođenje zakona budu spremni za primenu u isto vreme kada i zakon, a rok od devet meseci može se opredeliti kao primeren u onim situacijama u kojima je zakonski tekst predvideo dovoljno jasnu instrukciju za podzakonsko rešenje.

Nesporno je da – kada su u pitanju sve vrste obrazaca koje predviđa zakon – za upis i za brisanje iz Registra lobista, za vođenje Registra lobista, za obaveštavanje Agencije od strane lobiranog lica, kao i vođenje evidencije o obaveštenjima, obrazac izveštaja o radu lobiste, kao i način podnošenja i bliža sadržina ovih akata, zakon daje dovoljno podataka za donošenje ovih akata. Međutim, zakon predviđa i donošenje Kodeksa ponašanja učesnika u lobiranju od strane direktora Agencije, sa samo jednim preciziranjem, naime, da je potrebno da sadrži etička pravila o ponašanju svih učesnika u lobiranju sa ciljem da se lobiranje obavlja transparentno, u skladu sa zakonom i javnim interesom.<sup>58</sup>

Postavlja se pitanje odakle direktoru Agencije posebna znanja i veštine da na osnovu ovako uopštene zakonske norme uredi do sada nepoznatu oblast i propiše etička pravila ponašanja svih učesnika u postupku lobiranja. Kodekse uglavnom donose strukovna udruženja, koja na bazi uobičajenog postupanja u obavljanju posla formiraju etička pravila. U ovom slučaju, ova vrsta propisa poverena je na donošenje inokosnom organu Agencije. To je vrlo neuobičajeno rešenje. Pri tom, zakon ne daje dovoljno odrednica za donošenje ovog akta. Sve to može stvoriti probleme u formulisanju odredaba, koje se tiču utvrđivanja etičkih pravila, u skladu sa kojim će biti u obavezi da postupaju učesnici u postupku lobiranja.

## **5. Da li izveštavanje i kaznene odredbe mogu da nadomeste suštinske nedorečenosti zakonskog teksta?**

Izveštavanje i propisivanje prekršajne odgovornosti imaju za cilj da predvide mehanizme odgovornosti u postupku lobiranja, kroz kontrolni okvir i kazneni okvir. Ukoliko bi ovakve odredbe izostale, sprovođenje zakona bi se dovelo u pitanje. Iako su predložena rešenja u ovom delu štura i nekompletna, ona su suštinski dobro koncipirana, jer predviđaju mehanizam *zatvorenog kruga delovanja*. To znači da preuzimanje aktivnosti nije slobodno i proizvoljno, nego je regulisano obavezanim izveštavanjem i sankcionisanjem za ponašanje koje izlazi iz zakonodavnog okvira. Posebno je značajan proces izveštavanja, jer predstavlja dobar izvor materijala za različite analize i prepoznavanje mesta za unapređenje delovanja lobiranja, kao i dobrih i loših zakonskih rešenja.

### *5.1. Postupak izveštavanja kao model transparentnosti i prevencije*

Zakon predviđa obavezu podnošenja izveštaja za lobistu i propisuje sadržinu izveštaja, tačnije koji podaci moraju imperativno da se nađu u ovom izveštaju. S tim u vezi, razlikuju se dve vrste

---

<sup>58</sup> *Ibid*, čl. 9.



izveštaja – *redovni godišnji izveštaj* – koji ima za cilj da predstavi aktivnosti preuzete u prethodnoj kalendarskoj godini i *vandredni izveštaj*, koji se podnosi u slučaju da je lobista izbrisan iz registra. Izveštaji se dostavljaju u pisanoj formi i to redovni do 31. januara tekuće za prethodnu godinu, a ukoliko je doneto rešenje o brisanju iz registra, u roku od 15 dana od dana konačnosti rešenja, za period od podnošenja poslednjeg izveštaja do dana konačnosti rešenja<sup>59</sup>.

Sve vrste izveštaja dostavljaju se Agenciji, a zakon nam ne daje dalje objašnjenje u pogledu načina na koji Agencija koristi ove izveštaje, pa se stiče utisak da je jedini posao Agencije da proveri tačnost ovih podataka. Smatram da podaci iz izveštaja svakako treba da predstavljaju osnov za davanje analiza u pogledu postignutih rezultata lobiranja i da pošto su Agenciji svakako data vrlo široka ovlašćenja, ovaj organ treba da bude nosilac predloga za unapređenje ove oblasti. Napravljen je propust da se takvo rešenje predvidi ovim zakonom. Ali, ukoliko ovaj propis ima tendenciju da ispuni svoju antikorupcijsku svrhu, Agenciji treba dati pravni osnov kroz najavljene izmene Zakona o Agenciji. To bi podrazumevalo mere na unapređenju ove oblasti, kroz prezentovanje rezultata iz izveštaja lobista, kroz prepoznavanje polja u kojem je njihovo delovanje bilo najupečatljivije, sa kojim organima postoji problem u saradnji i sa kojim propisima su građani najnezadovoljniji, kao i šta nam govori broj i vrsta preduzetih radnji lobista. Takva j aktivnost bi bila pravi vid delovanja ovog organa, a takođe i prilika da se nosioci izvršne vlasti upoznaju sa kojim državnim organa su građani nezadovoljni.

S tim u vezi, uočava se još jedan propust u ovako predviđenom zakonskom rešenju, a to je obaveza izveštavanja samo za lobistu, a ne i za lobirano lice, odnosno organ lobiranja. Već je u gore obrađen institut lobiranog lica i iskritikovano ovakvo rešenje, jer je lobiranom licu po položaju nametnuto da to bude, a lobiranje se istinski odnosi na organ, dok zaposleni u organu mogu i da se menjaju. Međutim, u konstelaciji stvari ovakvih kakve jesu, mišljenja sam da bi izveštaje o radu trebali da podnose i zaposleni u organima državne uprave koji su učestvovali u lobističkim aktivnostima, kako bi izvestili Agenciju iz svog ugla kako je taj proces protekao i kako bi u izveštaju naveli razloge zbog kojih predložena lobistička intervencija nije usvojena. Na ovakav način ispravilo bi se još jedno pogrešno rešenje iz zakona, jer državni organ nema obavezu da izveštava o razlozima neusvajanja predloga lobiste.

Na zakonom uređeni način, lobiranje deklarativno postoji, lobistima se nameću brojne obaveze, kao i sankcije, što će se videti u nastavku rada, a suprotno delovanje, odnosno odgovor na lobiranje od strane državnih organa nigde nije regulisan. Još jedna teza koja govori da zakonodavac nije imao za cilj da stvori uzročno posledični odnos između aktera lobiranja, već i dalje državni organi imaju visok stepen autonomije u predlaganju propisa, bez obzira na brojne predloge, kritike i mere za unapređenje, a takođe nemaju ni obavezu da bilo kome obrazlažu svoje postupke i okvire kojim su se rukovodili prilikom sačinjavanja propisa.

Izveštaj o radu sadrži: broj i datum rešenja o upisu u registar, podatke korisniku lobiranja u izveštajnom periodu, podatke o lobiranim licima i organima vlasti kod kojih je obavljeno lobiranje i predmet lobiranja<sup>60</sup>, a tačnost ovih podataka proverava Agencija.

Iako u cilju provere izveštaja lobiste Agencija može zatražiti podatke kako od korisnika lobiranja, tako i od lobiranih lica i organa vlasti, koji su dužni da Agenciji dostave tražene

<sup>59</sup> *Ibid*, čl. 31.

<sup>60</sup> *Ibid*, čl. 32.

podatke u roku od 15 dana od dana dostavljanja zahteva<sup>61</sup>, ovakvo rešenje spada u diskrecionu odredbu, koja će se primeniti samo kada Agencija prepozna potrebu da proverava tačnost podataka iz izveštaja lobiste.

Ukoliko bi obavezno izveštavanje bilo predviđeno i sa ostale učesnike lobiranja, ovaj proces bi mogao da se sagleda u celini i da se izvuku brojni korisni zaključci u pravcu unapređivanja ove oblasti. Ako lobista iz nekog razloga ne navede sve aktivnosti koje je preuzeo, namerno ili slučajnom omaškom, takvo ponašanje čak nije ni prekršajno kažnjivo, a preduzete aktivnosti neće biti nigde evidentirane. To je samo jedan od brojnih primera nepotpunog uređenja ove materije, koji bi mogao barem delimično biti otklonjen da je obaveza izveštavanja predviđena i za lobirano lice i organe pred kojim se vrši lobiranje.

Na kraju da zaključim: pored nepostojanja obaveze izveštavanja za sve učesnike lobiranja, druga manjkavost predloženog rešenja je nepredviđanje obaveze Agencije da izrađuje analize i izveštava javnost o relevantnim podacima i rezultatima rada lobista.

### 5.2. Prekršajna odgovornost lobiste kao model represije

Poput izveštavanja, i prekršajna odgovornost lobiste je samo delimično uređena, jer je zakon prepoznao samo nekoliko slučajeva kada prekršajni sudovi mogu reagovati i postupati u skladu sa svojim nadležnostima. Represija se ogleda u novčanom kažnjavanju, koje zavisi od toga da li je lobista fizičko ili pravno lice, te s tim u vezi mnogo veći iznosi su propisani ukoliko prekršaj učini pravno lice koje obavlja lobiranje.<sup>62</sup>

Sankionisano je pet ponašanja lobiste, odnosno pravnog lica koje obavlja lobiranje:

- 1) ako pismenim putem ne obavesti Agenciju o promeni podataka, najkasnije u roku od 15 dana o dana nastanka promene;
- 2) ako otpočne postupak lobiranja pre zaključivanja ugovora o lobiranju;
- 3) ako ne dostavi pismeni izveštaj o radu Agenciji, najkasnije do 31. januara tekuće za prethodnu godinu;
- 4) ako 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;
- 5) ako Agenciji ne dostavi tražene podatke u propisanom roku od 15 dana<sup>63</sup>.

Smatram da pobrojana lista kažnjivih ponašanja ne iscrpljuje sve moguće prestupe učesnika u postupku lobiranja. Na neka od njih je ukazano u prethodnim redovima, na primer: nenavođenje u izveštaju svih lobističkih aktivnosti ili postupanje lobiste suprotno Kodeksu ili na štetu korisnika lobiranja. Opet se iz spiska kažnjivih ponašanja može videti da primat u kažnjavanju ima administrativna nepreciznost (propuštanje rokova ili nepoštovanje redosleda koraka u zaključenju ugovora o lobiranju) u odnosu na suštinske propuste i neregulisanje okvira prava i obaveza u okviru kojih može da deluje lobista.

<sup>61</sup> *Ibid*, čl. 33.

<sup>62</sup> Novčanom kaznom u iznosu od 50.000 do 2.000.000 dinara kazniće se za prekršaj pravno lice koje obavlja lobiranje, a lobista kao fizičko lice novčanom kaznom u iznosu od 30.000 do 150.000 dinara. *Ibid*, čl. 34.

<sup>63</sup> *Ibid*, čl. 34 st. 1.

Takođe, postoji samo prekršajna odgovornost lobiste, a ne i drugih učesnika lobiranja, što je podložno kritici iz istih razloga kao i kada je u pitanju postupak izveštavanja.<sup>64</sup> Pri tom, propisivanje kaznenih odredaba mimo krivičnih propisa svakako doprinosi razjedinjavanju krivično pravne materije, u kojoj postoji težnja da sva kažnjiva ponašanja budu propisana na jednom mestu. S tim u vezi, nalazimo da je ovo jedno od *najneregulisanijih* polja u ovom zakonu i da treba nastojati već u prvom periodu primene ovog zakona da se prepoznaju najčešći prestupi u sprovođenju zakona, da se pobroje sve aktivnosti u suprotnosti sa zakonom i da se detaljnije uredi ova oblast. Takođe, smatram da i teži vidovi kršenja Kodeksa lobista treba da budu obuhvaćeni prekršajnom odgovornošću.

## 6. Zaključak

Imajući u vidu da zakonski tekst koji je bio predmet analize nije preterano opširan, predstavila sam gotovo sve članove zakona, a većina predviđenih zakonskih rešenja je izanalizirana. Na osnovu svega navedenog, uočeni su brojni nedostaci i predložene brojne mere za unapređenje predviđenih rešenja, a sve u cilju pune implementacije ovog propisa.

Predmet analize je bio sam tekst propisa, jer se njegova primena planira tek od druge polovine 2019. godine, a osnovna zamerka koja je uočena na osnovu predloženih zakonskih rešenja je nedostatak odredaba kojima bi ovaj zakon opravdao svoju antikorupcijsku svrhu. Naime, retka su mesta gde se prepoznaje težnja zakonodavca da se na inovativan način predvidi antikorupcijsko delovanje. Sa druge strane, tekst obiluje brojnim odredbama koje se odnose na administriranje postupka lobiranja: stvaranje uslova za otpočinjanje lobiranja i obaveze lobista u ovom postupku, od uslova koje moraju ispuniti, preko formalnih okvira, do izveštavanja i postupanja prema utvrđenim rokovima. Nasuprot tome, zakon poznaje veliki broj izuzetaka na koji se ne primenjuje, kao i neregistrovanog lobistu, što sve navodi na zaključak da je više interesnih grupa uspelo da za sebe obezbedi privilegovan položaj i vršenje uticaja na donošenje propisa izvan ovog zakona.

Dalje, ovako usvojen zakonski tekst, osim naziva koji predstavlja uvođenje novih termina u pravni poredak, suštinski ne donosi neko originalno rešenje u postupku vršenja uticaja na donošenje propisa. Ne treba izgubiti iz vida da postoje brojni zakoni koji sadrže slične odredbe ili koji stvaraju prostor svojim zakonskim rešenjima da se utiče na proces donošenja propisa kroz saradnju sa državnim organima, ali samo na manje formalan način. To znači da se željena svrha ovog zakona postiže i drugim načinima i reguliše i drugim propisima, te ovaj zakon nema apsolutni ekskluzivitet u pogledu predmeta kojim se bavi.

Bez obzira na brojne kritike koje su iznete na nedavno usvojeni tekst zakona, najvažnije je u predstojećem periodu videti da li će ovaj zakon u primeni naći svoju svrhu i da li će time i cilj donošenja biti ostvaren. Ukoliko se bude uspostavila jaka državna disciplina i ukoliko svi politički i drugi državni činioci budu dali primat ovakvom vidu uticanja na donošenje propisa u cilju pronalaženja najboljih rešenja, suština zakonskog propisa će biti ostvarena, iako odredbe ovog zakona ne daju previše prostora za to. Najvažnije za svaku državu je da dobije kvalitetna zakonska rešenja, a na osnovu toga i kvalitetne prateće propise, te svaki način koji će dovesti do tog rezultata je vredan pohvale.

<sup>64</sup> V. naslov pod 5.1.

U ovom trenutku se kao nesporan pozitivan efekat prepoznaje da donošenje zakona predstavlja ispunjavanje još jedne obaveze u skladu sa preduzetim međunarodnim ugovorima, u postupku pristupanja Evropskoj uniji. Da li je ovaj zakon pripremljen u skladu sa potrebama Republike Srbije i da li će odredbe ovog zakona naći svoju pravu primenu u pravcu uticanja na donošenje kvalitetnih propisa videće se u predstojećem periodu. U cilju što bolje primene, ne treba bežati ni od skore izmene ili dopune ovog propisa. Pri tom imam u vidu da se radi o novoj do sada neregulisanoj materiji i da zakonodavna vlast u Srbiji ima sluha za potrebne intervencije u zakonskim tekstovima.

### *Summary*

#### *Analysis of the Lobbying Law of the Republic of Serbia*

*Lobbying Law is a new law in the legal framework of the Republic of Serbia, which will start to apply in the second half of 2019. The envisaged legal solutions were subject to detailed analysis. The reasons for the adoption of this regulation have been explained and the envisaged structure of the participants in this procedure was considered. The conditions for conducting this activity and the role of the Anti-Corruption Agency and its significance for the implementation of this law have been presented. Finally, a critical review of the implementation of the lobbying process has been carried out, where it was concluded that the anti-corruption purpose of this regulation has not been realized and that similar activities have already been conducted in Serbia under the auspices of some other laws. Additionally, the state authorities are not recognized as the bearers of the activities regarding the regulations' improvement and the Lobbying Law does not foresee any obligation of state authorities in the lobbying process. The only justified reason for passing this law is the realization of the undertaken international obligations in the process of accession to the European Union.*