



Република Србија  
АГЕНЦИЈА ЗА БОРБУ  
ПРОТИВ КОРУПЦИЈЕ  
Број: 014-011-00-0099/2018-06  
Датум: 10.04.2018. год.  
Царице Милице 1  
Београд

МИНИСТАРСТВО ПРАВДЕ

Ул. Немањина 22-26  
11000 Београд

Предмет: Мишљење о Нацрту закона о лобирању

Поштовани,

У прилогу вам достављамо мишљење Агенције за борбу против корупције о Нацрту закона о лобирању.

Позивамо вас да размотрите изнете сугестије и препоруке, у циљу отклањања уочених недостатака и побољшања предложених законских решења.

ДИРЕКТОР

  
Драган Сикић

10.7.18

# Мишљење о Нацрту закона о лобирању

## 1. Уводне напомене

Министарство правде припремило је Нацрт закона о лобирању (у даљем тексту: Нацрт закона) поводом којег је у току јавна расправа.

Предмет Нацрта закона су услови и начин обављања делатности лобирања, правила лобирања, регистар и евиденције у вези са лобирањем и друга питања од значаја за лобирање.

Законски оквир за спровођење лобирања би требало да на јасан и прецизан начин уреди канале комуникације између органа јавне власти и заинтересованих друштвених субјеката у поступку креирања јавних политика, у циљу јачања транспарентности и спречавања корупције. Наиме, основни циљ законског регулисања лобирања би требало да буде да се јавности омогући пружање одговора на питање ко кога лобира и у вези са чим.

Приликом израде закона треба водити рачуна о постојећим међународним стандардима и упоредно-правној пракси у овој области. Поред осталог, Савет ОЕЦД је утврдио десет начела за транспарентност и интегритет у овој области, које је усвојио као своју препоруку у фебруару 2010. године.

Значај регулисања области лобирања за спречавање корупције препознат је и у важећим стратешким документима за борбу против корупције. Један од прокламованих циљева Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године јесте усвајање и примена делотворног законског оквира којим се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа, док је једна од мера за реализацију овог циља усвајање закона којим се уређује лобирање и приступ јавности свим информацијама о лобирању у органима јавне власти.

Иако је значајно што је учињен корак ка нормативном регулисању лобирања, нека решења у Нацрту закона потребно је прецизирати, како би се избегла различита тумачења и омогућили јасни надзорни и контролни механизми. Треба имати у виду и да слична законска решења у региону нису још увек доживела ширу примену у пракси, што може значити да се највећи број лобистичких активности и даље обавља мимо било каквих правила или ограничења.

## 2. Појам лобирања и лобираних лица

Према Нацрту закона, лобирано лице је изабрано, именовано или постављено лице у органу власти, као и лице на чији избор, именовање или постављење орган власти даје сагласност, а које учествује у поступку припреме и доношења прописа, односно другог општег акта или може утицати на садржај прописа, односно другог општег акта.

Међутим, треба имати у виду да веома значајну улогу у процесу креирања јавних политика и припреме и доношења прописа могу имати лица која не спадају у наведене категорије, а која су на други начин ангажована у органима јавне власти. Ово се пре свега односи на саветнике чланова Владе, саветнике председника Републике, као и саветнике градоначелника и председника општина. Имајући у виду њихов претпостављени утицај на процес креирања јавних политика, мишљења смо да је веома важно предвидети да се и ова лица могу сматрати лобираним лицима у смислу Нацрта закона.

### **3. Услови за обављање и забрана обављања делатности лобирања**

Једно од кључних питања приликом регулисања области лобирања је ко може, а ко не може бити лобиста. Нацрт закона садржи одређене услове за обављање делатности лобирања који могу бити подложни различитим тумачењима у пракси, као и оне које је потребно додатно размотрити. Конкретно, члановима 9, 10, 18. и 19. Нацрта закона прописани су услови за обављање делатности лобирања, односно престанак важења одобрења за обављање делатности лобирања за физичка и правна лица међу којима су и ти да физичко лице и одговорно лице у привредном друштву, односно удружењу није осуђивано за кривично дело које га чини недостојним за обављање делатности лобирања.

Нацртом закона уопште није прецизирано која су то кривична дела која, у случају да за њих неко лице буде осуђено, то лице чине недостојним за обављање делатности лобирања. На тај начин, Агенцији за борбу против корупције, препуштено је да недостојност самостално утврђује у сваком конкретном случају, без постојања било каквих критеријума. У циљу отклањања овог недостатка, неопходно је изменити поменуте одредбе и прецизирати која су то кривична дела, (навођењем група кривичних дела или конкретних кривичних дела) која, у случају да за њих неко лице буде осуђено, то лице чине недостојним за обављање делатности лобирања.

Нацрт закона забрањује обављање делатности лобирања функционеру, у смислу закона којим се уређује спречавање сукоба интереса при вршењу јавних функција, до протека две године од дана престанка функције (члан 11.). Овакво решење оставља простор да делатност лобирања обављају лица која немају статус функционера, а јесу ангажована у органима јавне власти и имају значајну улогу у процесу креирања јавних политика, као што су, на пример, саветници чланова Владе, саветници председника Републике и саветници градоначелника и председника општина. Додатно, предложено решење омогућава да делатност лобирања обављају повезана лица са функционерима и другим лицима ангажованим у органима јавне власти која имају значајну улогу у процесу креирања јавних политика. Како би се отклонили поменути недостаци, препорука је да се ова одредба допуни и да се забраном обављања делатности лобирања у предвиђеном временском периоду обухвате сва лица која имају улогу у процесу креирања јавних политика, као и повезана лица.

У члану 15. Нацрта закона, који се односи на захтев за издавање одобрења физичком лицу, прописано је да образац захтева прописује директор Агенције, док је у члану 16. Нацрта закона предлагач пропустио да наведе ко прописује образац захтева за издавање одобрења правном лицу, због чега би наведену одредбу требало уједначити.

### **4. Недостатак надзорних и контролних механизма и Регистар лобиста**

Нацрт закона не садржи детаљније одредбе које би се тичале спровођења надзора и контроле над обављањем лобистичких активности, па би га требало допунити одредбама о надзору и контроли, које би Агенцији пружиле јасна и прецизна овлашћења у циљу прикупљања релевантних информација о вршењу лобистичких активности. Потребно је нпр. увести обавезу свих правних и физичких лица да у року од 15 дана од дана пријема дописа, доставе Агенцији потребне информације и документацију у вези са лобирањем. С друге стране, Нацртом закона потребно је предвидети и обавезу Агенције да подноси редовне годишње извештаје о спроведеном надзору Народној скупштини.

## **5. Недостатак детаљних одредаба о регулисању односа између лобиста и лобираних лица**

Један од суштинских циљева Нацрта закона треба да буде прецизно уређење односа између лобиста с једне стране и представника органа јавне власти, тј. лобираних лица, с друге стране, као и јавност ових података. Због тога би самим законом, а не подзаконским актом, требало прописати које све податке морају да садрже обавештење лобираних лица о контакту са лобистом, односно извештаји лобиста, односно правних лица која обављају делатност лобирања. Поред тога, требало би размотрити могућност да извештаји лобиста и правних лица која обављају делатност лобирања шестомесечни, а не само годишњи. На крају, важно је напоменути да Нацрт закона не прописује обавезу објављивања свих поменутих података, што би свакако требало учинити, у циљу јачања транспарентности и спречавања евентуалних злоупотреба.

### **Закључак**

Агенција за борбу против корупције сматра да је неопходно отклонити идентификоване недостатке и допунити предложена решења у циљу додатног усаглашавања са постојећим међународним стандардима и упоредно-правном праксом и остварења једног од циљева из стратешких докумената за борбу против корупције - јачања транспарентности и приступа јавности свим информацијама о лобирању у органима јавне власти.

Београд, 10. април 2018. године