

УДК 340.134:328.184(497.11)

мр **Ненад ТЕШИЋ**
асистент Правног факултета Универзитета у Београду

СРПСКИ ЗАКОНОДАВАЦ НА ПОТЕЗУ – ЈЕДАН „ЧИСТО ПРАВНИ“ ПРИСТУП ЛОБИРАЊУ

Резиме

Аутор у овом раду извештава јавносно о актуелном „нормока-лачком“ напору у Републици Србији у области оних друштвених односа које обично називамо лобирање. Присуству лобистичкој активности који аутор „крсти“ као „чисто правни“ (без политичких и других сличних утицаја) је овде представљен у форми „Скице за Закон о лобирању“. Ова научна иницијатива узима у обзир нормативна решења других земаља, пре свих: САД, Канаде и Немачке, али и наднационална правила промовисана на нивоу Европске уније. Како, ни у овом случају, „слепо преписивање“ не може уродити дуторочним и поузданим резултатом, Скица представља покушај да се просејавањем уредноправне праксе најбоља („златна“) правила издвоје и уз неопходна прилагодњавања уграде у српско право.

Аутор предлаже да се активност овлашћених лобиста *de lege ferenda* уреди на принципима јавности и забране недозвољеног утицаја. Само на овај начин, лобирање у Србији може заживети као конструктивно информисање доносиоца одлуке, у служби очувања демократије и оштрије благодинања.

Кључне речи: Закон о лобирању, лобистичка активност, овлашћени лобиста, доносилац одлуке, уговор о лобирању, Регистар лобиста, извештај о лобирању, Комора овлашћених лобиста.

А. Увод

Друштво лобиста Србије¹ које је 2009. године основала група ентузијаста у циљу унапређења науке и вештине лобирања је исте године формирало Радну групу са задатком да по узору на правне системе у свету предложи за српско право нормативни оквир који би на примерен начин регулисао област лобирања. Као резултат активности ове групе настала је „Радна верзија предлога Закона о лобирању“ из јула 2009. године.²

Ова Радна група је, у нешто измењеном саставу, наставила своју активност и у 2010. години, с циљем унапређења првобитне верзије текста и усаглашавања ове иницијативе са упоредноправним тенденцијама. С тим у вези, сматрам нарочито корисним да се правничка јавност упозна са садржином „Скице за Закон о лобирању“ коју сам у оквиру Друштва лобиста Србије предложио као једно од могућих нормативних решења за регулисање активности лобирања у Републици Србији *de lege ferenda*.³

Б. Уместо образложења

Чини се да је у појашњењу потребе нормирања друштвених односа које обично називамо лобирањем од изузетне важности истаћи доминантне правно-политичке циљеве који би се у Републици Србији могли остварити усвајањем једног таквог закона.

• Заштита друштвеног интегритета

Национална стратегија за борбу против корупције коју је Влада Републике Србија усвојила 2005. године,⁴ у први план ставља потребу доношења одговарајућих антикорупцијских закона, али и развој друштвене свести о потреби сузбијања корупције. Ако је усвајање Закона о агенцији за борбу против корупције,⁵ једна страна медаље која пре свега регулише понашање јавних функционера и спречава сукобе интере-

1 Доступно на адреси: <http://drustvolobistasrbije.org> (13. мај 2010.).

2 Доступно на адреси: <http://www.drustvolobistasrbije.org/images/Zakon%20o%20lobiranju.pdf> (13. мај 2010.).

3 Овом приликом желим нарочито да захвалим: Љубици Милутиновић, др Балши Кашћелану, Мирославу Милетићу, Дејану Новаковићу, Горану Јефтићу, Тихомиру Хрњаку, Срђану Ђорђевићу који су корисним идејама и коментарима допринели коначном изгледу Скице.

4 Доступно на адреси: http://www.mpravde.gov.rs/images/ns_zaborbuprotivkorupcije_cir.pdf (13. мај 2010.).

5 Закон о агенцији за борбу против корупције (Сл. гласник РС, бр. 97/2008).

са, онда је законско нормирање активности лобирања друга страна ове борбе која чини доступним јавности поступање лица која приступају функционерима у намери да утичу на садржину закона и подзаконских аката.

• Приближавање Европској унији

Евалуација групе земаља за борбу против корупције Савета Европе (GRECO)⁶ и пролазна оцена ефикасности антикорупцијске стратегије у Републици Србији је један од битних услова за придруживање наше државе Европској унији.

Нарочито у том погледу треба узети у обзир да државе оснивачи: Немачка,⁷ Француска,⁸ Енглеска,⁹ у последње време показују живу активност на овом пољу, али и да су одговарајуће законе којим се уређује активност лобирања усвојиле државе које су не тако давно приступиле ЕУ: Литванија (2000), Пољска (2005), Мађарска (2006)¹⁰ и Словенија (2010).¹¹ Поред регулације активности лобирања на националном нивоу, у ЕУ је изражен нарочит интерес за нормирањем активности лобирања и на нивоу заједничких органа.¹²

6 Доступно на адреси: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp (13. мај 2010.).

7 О специфичним правилима лобирања у *Bundestag*-у вид.: R. Karsten, V. Schneider, „The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany“, *Parliamentary Affairs*, бр. 51(4)/1998, стр. 559–567 и R. Chari, G. Murphy, J. Hogan, „Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union“, *Political Quarterly*, бр. 73:3, 2007, стр. 422–438.

8 French National Assembly: Motion for a Resolution on Lobbying (21. November 2006), доступно на адреси: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/10/38944365.pdf> (13. мај 2010.).

9 House of Commons Public Administration Select Committee, „Lobbying: Access and influence in Whitehall“, First Report of Session 2008–09, Volume I, Ordered by the House of Commons to be printed 9. December 2008, доступно на адреси: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/200809/cmselect/cmpubadm/36/3602.htm> (13. мај 2010.).

10 Уопште о јачању активности лобирања у новим државама чланицама вид.: C. McGrath, „The development and regulation of lobbying in the new member states of the European Union“, *Journal of Public Affairs*, February/May (2008), стр. 15–32, доступно на адреси: www.euractiv.com/en/pa/...lobbying-new-eu.../article-176278 (13. мај 2010.).

11 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), *Ur.l. RS*, št. 45/2010, 4.6.2010.

12 Вид.: European Parliament, *Development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions* (INI/2007/2115) REG 045, 8th May 2008; European Commission, *Communication from the Commission: A framework for relations with interest representatives (Register and Code of Conduct)* (SEC (2008) 1926) 27th May 2008, доступно на адреси: http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_en.pdf; – Council of Europe, Parliamentary Assembly (2009): *Lobbying in a Democratic Society (European Code of Conduct on Lobbying)*, Report, Committee on Economic Affairs and

• Привлачење директних страних инвестиција

Инвеститори при избору привреде у коју улажу доносе коначну одлуку и на основу тога да ли у том правном систему постоје институти на које су навикли у својим правним системима. Законско регулисање лобирања има нарочито дугу традицију у: САД,¹³ Канади¹⁴ и Аустралији;¹⁵ јасно је стога да ће се „капитал“ који долази из ових земаља осећати далеко пријатније ако му на тржишту које жели да освоји, поред инфраструктурних претпоставки, стоји на располагању и стручна помоћ овлашћених лобиста.

• Креирање правног и институционалног оквира за активност лобирања

Пракса утицаја интересних група на садржину законских и подзаконских аката постоји у свим парламентарним демократијама. Усвајањем Закона о лобирању ова неформална активност се из „сиве зоне“ преводи у активност под „будним оком“ надлежних органа. Правилном да активност лобирања може преузимати само ималац лиценце, држава контролише стручност, али и достојност лица овлашћених да интересе привреде и грађана чине видљивим доносиоцима одлука.

• Отвореност (енгл. *transparencу*) утицаја на одлуке законодавне и извршне власти

Скица за Закон о лобирању предлаже као начело забрану тајности у погледу активности лобирања. У складу са овим принципом нормирана је нпр. обавеза подношења годишњих извештаја о лобирању и доступност података из Регистра јавности путем Интернета.

• Релативизација моћи политичких партија

Еволуцију демократије у свету одликује јачање утицаја невладиног сектора и пословних асоцијација. Решење предложено у Скици омогућава да удружења и коморе добију значајнију улогу у политичком и привредном животу Републике Србије.

Development, Doc 11937 (June 5, 2009): 2; доступно на адреси: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/edoc11937.pdf>.

13 До регулисања одређених сегмената лобирања у САД долази већ 1938. године, када је донет „Foreign Agents Registration Act“ (FARA) који је и данас на снази. Први закон о лобирању „Lobbying Act“ (1946) је касније замењен са „Lobbying Disclosures Act“ (LDA) из 1995. године и „Honest Leadership and Open Government Act“ (HLOGA) из 2007. године.

14 Канадски закон о лобирању („Lobbying Act“), који је ступио на снагу 2. јула 2008. године, вид.: „Lobbyists Registration Regulations“ [SOR/2008-116], доступно на адреси: <http://laws.justice.gc.ca/PDF/Regulation/S/SOR-2008-116.pdf>.

15 „Lobbying Code of Conduct“ ступио на снагу 1. јула 2008. године, доступно на адреси: <http://lobbyists.pmc.gov.au/lobbyistsregister/index.cfm?event=contactWithLobbyistsCode>.

- **Развој лобистичке професије**

Стручна оспособљеност и обавеза сталног усавршавања коју Скица за Закон о лобирању захтева за овлашћене лобисте дугорочно омогућава нашој земљи стварање језгра врхунских стручњака из ове области, а самим тим и могућност њиховог ангажовања на заштити наших националних и пословних интереса у иностранству.

В. Скица за Закон о лобирању

I ОСНОВНЕ ОДРЕДБЕ

Предмет и циљ закона

Члан 1

Овим законом уређују се субјекти лобистичке делатности и активност лобирања, Регистар лобиста, оснивање, организација и надлежност Коморе овлашћених лобиста, лиценца за лобирање, као и надзор над делатношћу лобирања.

Циљ овог закона је да обезбеди заштиту друштвеног интегритета кроз контролу делатности лобирања, нарочито ради спречавања корупције и других недозвољених утицаја на доносиоце одлука у процесу усвајања закона и подзаконских аката.

II НАЧЕЛА ЛОБИРАЊА

Забрана тајности

Члан 2

Активност лобирања мора бити доступна јавности у складу са законом.

Забрана недозвољене лобистичке активности

Члан 3

Активност лобирања може предузимати само овлашћени лобиста.

Забрана непримереног утицаја

Члан 4

Забрањено је предузимање лобистичке активности противно циљу због кога је ово право законом признато.

Забрањено је било какво навођење доносиоца одлуке да поступи супротно Уставу и закону који су на снази у Републици Србији.

Начело савесности и сталног усавршавања**Члан 5**

Овлашћени лобиста је дужан да активност лобирања обавља савесно и да нарочиту пажњу посвети свом професионалном усавршавању.

III СУБЈЕКТИ**Лобисти****Члан 6**

Лобисти су правна лица регистрована у Републици Србији и то:

- 1) лобистичке канцеларије као привредна друштва чија је претежна делатност лобирање;
- 2) привредне и струковне коморе;
- 3) удружења.

Лобисти из тачке 2 и 3, ст. 1 овог члана делатност лобирања могу обављати искључиво у своје име и за свој рачун.

Овлашћени лобиста**Члан 7**

Овлашћени лобиста је физичко лице коме је у складу са законом издата лиценца за лобирање.

Лобиста мора ради предузимања лобистичких активности ангажовати на неодређено време најмање двоје овлашћених лобиста.

Странка**Члан 8**

Странка је правно лице (домаће или страно) чији интерес лобиста заступа и чини видљивим доносиоцу одлуке.

Доносилац одлуке**Члан 9**

Доносилац одлуке је лице које јавну функцију врши на основу избора, постављења и именовања у органе Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе.

IV АКТИВНОСТ ЛОБИРАЊА**Појам лобистичке активности****Члан 10**

Лобистичка активност је правно допуштен утицај овлашћеног лобисте на садржину одређене одлуке законодавне или извршне власти.

Уговор о лобирању

Члан 11

Уговором о лобирању, обавезује се лобиста да ће заступати и учинити видљивим интерес друге уговорне стране – странке, неком трећем лицу – доносиоцу одлуке.

Члан 12

Уговор о лобирању мора бити закључен у писаној форми.

Члан 13

Уговор о лобирању обавезно садржи:

- 1) податке о уговорним странама (лобисти и странци);
- 2) податке о овлашћеном лобисти који ће предузимати активност лобирања;
- 3) опис активности лобирања;
- 4) накнаду за лобирање.

Активност лобирања се може уговорити тако да овлашћени лобиста преузима обавезу да у име и за рачун странке:

- 1) предочи интересе странке доносиоцу одлуке и аргументовано образложи предности доношења одлуке чија садржина одговара и интересима његове странке;
- 2) доставља доносиоцу одлуке: резултате истраживања и студије које говоре у прилог или против доношења одређене одлуке законодавне или извршне власти;
- 3) учествује у припремању нацрта закона и подзаконских аката, даје стручна мишљења и сугестије у погледу нацрта и предлога закона и подзаконских аката.

Активност која се не сматра лобирањем

Члан 14

Лобирањем се не сматра:

- 1) активност лица које по позиву од стране надлежних органа учествује у припреми и објашњењу нацрта и предлога закона и подзаконских аката, уз уговорену накнаду или без накнаде;
- 2) активност новинара и медија, која се односи на прибављање и објављивање информација о нацртима и предлозима закона и подзаконских аката;
- 3) активност лица које јавно износи своје политичко или стручно мишљење о нацртима и предлозима закона и подзаконских аката.

Ништавост**Члан 15**

Ништав је уговор којим се лице које према овом Закону не испуњава услове за обављање делатности лобирања обвезало да предузме било какву активност лобирања.

Ништав је уговор којим се комора или удружење обвезало да ће предузети активност лобирања у туђе име и за туђ рачун.

Ништава је одредба уговора о лобирању којом се накнада за извршене услуге везује за доношење одређене одлуке државног органа (резултат активности лобирања).

Дужности лобисте**Члан 16**

Лобиста је дужан да уговорену лобистичку активност предузме преко овлашћеног лобисте назначеног у уговору о лобирању.

Лобиста одговара за активности овлашћеног лобисте и свих других лица, која су по његовом налогу радила на послу који се обавезао извршити, као да га је сам извршио.

Лобиста је одговоран за штету коју нанесе странци за чији интерес лобира својим незаконитим поступањем према општим правилима о одговорности за штету.

Члан 17

Лобиста је дужан одбити захтев странке за предузимање лобистичке активности, ако је такав захтев противан принудним прописима, јавном поретку или моралу.

Лобиста је дужан обавестити лице које жели да са њим закључи уговор о лобирању, ако већ заступа супротне интересе друге странке.

Овлашћења странке**Члан 18**

Странка је овлашћена да врши контролу активности лобирања предузете у њеном интересу.

Странка је овлашћена да захтева прекид или обуставу активности лобирања, ако закључи да ова активност не одговара њеном интересу.

Дужности државних органа поводом активности лобирања**Члан 19**

Државни органи, организације и агенције чији је оснивач Република Србија су дужни да овлашћеном лобисти омогуће активност лобирања, ако овај поступа на начин и у складу са законом и Кодексом овлашћених лобиста.

Надлежно министарство ће одговарајућим подзаконским актом ближе уредити:

- 1) начин комуникације овлашћених лобиста са доносиоцима одлука (заказивање састанака, вођење записника и др.);
- 2) начин обавештавања овлашћених лобиста о иницијативама за доношење закона и подзаконских аката;
- 3) друга питања од значаја за остваривања права овлашћених лобиста.

V РЕГИСТАР ЛОБИСТА И ЛОБИСТИЧКИХ АКТИВНОСТИ

Оснивање и подаци који се евидентирају

Члан 20

Ради евиденције и праћења делатности лобирања, оснива се Регистар лобиста и лобистичких активности (у даљем тексту: Регистар).

У Регистар, који води надлежно министарство¹⁶ уписују се следећи подаци:

- а) о лобистима (пословно име, односно назив, седиште, ПИБ, матични број);
- б) о овлашћеним лобистима (лично име, пребивалиште, матични број, број лиценце за лобирање и време њеног трајања);
- в) пријаве о намери лобирања;
- г) о легитимацијама овлашћених лобиста;
- д) извештаји о лобирању.

Облик и начин вођења Регистра ближе прописује надлежни министар.

Упис у Регистар

Члан 21

Лобиста стиче право обављања делатности лобирања уписом у Регистар.

Уз захтев за упис у Регистар, лобиста подноси доказе о ангажовању двоје овлашћених лобиста и о испуњености других прописаних услова.

Решење по захтеву за упис у Регистар доноси надлежни министар.

¹⁶ У Скици смо избегли изричито навођење назива за „надлежно министарство“ остављајући тако ово правно-техничко питање отвореним. Ипак, чини се да би надлежност у погледу евиденције лобиста и надзора над овом услужном делатношћу требало поверити министарству надлежном за трговину и услуге. Међутим, законодавац неће погрешити ако ову надлежност преда у руке министарству правде или економије обзиром да делатност лобирања добрим делом улази и у њихов делокруг.

Облик и садржај захтева за упис и прилога уз захтев, прописује надлежни министар.

Члан 22

Овлашћени лобиста стиче право на предузимање активности лобирања подношењем пријаве о намери лобирања у Регистар.

Пријава о намери лобирања садржи: податке о овлашћеном лобисти, податке о лобисти који је на неодређено време ангажовао овлашћеног лобисту, податке о странци чији интерес ће овлашћени лобиста заступати.

У прилогу пријаве о намери лобирања овлашћени лобиста подноси и захтев за издавање одговарајуће легитимације.

Легитимација

Члан 23

Надлежно министарство издаје овлашћеном лобисти исправу којом се он легитимише у остварењу законом признатих овлашћења (нпр. приступ просторијама државних, покрајинских и органа локалне самоуправе у складу са законом).

Легитимација се овлашћеном лобисти издаје на период од годину дана уз могућност продужења.

Решење о издавању, односно продужењу легитимације овлашћеног лобисте надлежни министар доноси у року од осам дана од подношења пријаве о намери лобирања.

Изглед и садржај легитимације прописује надлежни министар.

Промена података у Регистру

Члан 24

Лобиста и овлашћени лобиста су дужни да пријаве сваку промену података који се у погледу њих и странака чије интересе заступају уписују у Регистар и то у року од 15 дана од наступања промене.

Извештај о лобирању

Члан 25

Лобиста је дужан да надлежном министарству и Агенцији за борбу против корупције у писменој (или еквивалентној) форми достави годишњи извештај о лобирању за претходну календарску годину најкасније до 1. (првог) фебруара текуће године.

Извештај о лобирању обавезно садржи:

- 1) пословно име или назив, седиште, ПИБ и матични број лобисте;

- 2) лично име и број лиценце овлашћеног лобисте који је предузео активност лобирања;
- 3) податке о странци у чијем интересу је предузета активност лобирања;
- 4) списак одлука законодавне и извршне власти на чију садржину је усмеравана активност лобирања;
- 5) циљ активности лобирања;
- 6) накнаду за лобирање;
- 7) укупне трошкове и изворе финансирања предузете активности лобирања;
- 8) лично име и функцију доносиоца одлуке, његових саветника и службеника којима је предочен интерес странке у оквиру активности лобирања;
- 9) навођење поклона,¹⁷ донација и услуга учињених доносиоцу одлуке без одговарајуће накнаде као и другом лицу повезаном¹⁸ са доносиоцем одлуке.

Лобиста подноси извештај о лобирању посебно за сваку странку.

Овлашћени лобиста који је предузео наведену лобистичку активност својим потписом потврђује веродостојност поднетог извештаја.

Неподношење извештаја или лажно приказивање података у извештају о лобирању повлачи одговорност лобисте и овлашћеног лобисте у складу са законом.

Завршни извештај

Члан 26

Лобиста је дужан без одлагања обуставити све активности лобирања, уколико се појаве разлози услед који према Закону престаје

17 Државни службеник не сме да прими поклон у вези с вршењем својих послова, изузев протоколарног или пригодног поклона мање вредности, нити било какву услугу или другу корист за себе или друга лица. Вид: чл. 25, ст. 1 Закон о државним службеницима (*Сл. гласник РС*, бр. 79/2005, 81/2005 – испр., 83/2005 – испр., 64/2007, 67/2007 – испр., 116/2008 и 104/2009).

Функционер не сме да прими поклон у вези с вршењем јавне функције, изузев протоколарног или пригодног поклона, али ни тада ако је у новцу и хартијама од вредности. Вид: чл. 39, ст. 1 Закон о агенцији за борбу против корупције (*Сл. гласник РС*, бр. 97/2008).

18 „Повезано лице“ је супружник или ванбрачни партнер функционера, крвни сродник функционера у правој линији, односно у побочној линији закључно са другим степеном сродства, усвојитељ или усвојеник функционера, као и свако друго правно или физичко лице које се према другим основама и околностима може оправдано сматрати интересно повезаним са функционером. Вид. чл. 2, ст. 1, тачка 4 Закон о агенцији за борбу против корупције.

његово право да обавља делатност лобирања и о разлозима престанка делатности у писаној форми обавестити Регистар.

Лобиста који је прекинуо делатност лобирања мора најкасније у року од 15 дана од дана прекида делатности да поднесе извештај о лобирању за период од подношења последњег извештаја до престанка делатности лобирања.

Брисање из Регистра

Члан 27

Решењем надлежног министра, лобиста се брише из Регистра:

- 1) по службеној дужности:
 - а) ако се у поступку надзора утврди да лобиста не испуњава Законом прописане услове;
 - б) ако у законском року не поднесе извештај о лобирању;
- 2) на лични захтев.

Решењем надлежног министра, овлашћени лобиста се брише из Регистра:

- 1) по службеној дужности:
 - а) по истеку рока од годину дана од издавања легитимације из чл. 23 овог Закона, ако није поднет захтев за продужење легитимације;
 - б) по достављању обавештења од Коморе овлашћених лобиста да је овлашћеном лобисти престала лиценца или да му права из лиценце мирују на период дужи од шест месеци;
- 2) на лични захтев.

Брисањем овлашћеног лобисте из Регистра, у сваком случају, престаје да важи легитимација која му је издата на основу чл. 23 овог Закона.

Јавност Регистра

Члан 28

Регистар је јаван и свако може електронски приступити подацима из Регистра.

Надлежно министарство издаје заинтересованом лицу извод из Регистра.

Образац захтева и накнаду за издавање извода из Регистра прописује надлежни министар.

Поверавање вођења Регистра

Члан 29

Функцију вођења Регистра лобиста и извештаја о лобирању надлежно министарство може поверити Агенцији по закону надлежној за вођење Регистра функционера и Регистра имовине,¹⁹ или другој агенцији по закону надлежној за вођење јавних регистара.

VI КОМОРА ОВЛАШЋЕНИХ ЛОБИСТА

Оснивање Коморе

Члан 30

Ради заштите професионалних интереса овлашћених лобиста, едукације и спровођења стручних испита, давања и одузимања лиценци за овлашћене лобисте, као и ради остварења других допуштених циљева, овим Законом оснива се Комора овлашћених лобиста (у даљем тексту: Комора).

Комора је независна, професионална организација чијим оснивањем се уређује чланство у Комори, послови, организација Коморе, Суд части, поступак утврђивања одговорности као и друга питања од значаја за рад Коморе.

Члан 31

Комора је правно лице са седиштем у Београду.

Комора може образовати своје организационе јединице изван седишта.

Чланство у Комори

Члан 32

Чланство у Комори је обавезно за све овлашћене лобисте.

Комора може имати и почасне чланове и чланове донаторе који немају право одлучивања у органима Коморе.

Општи акти Коморе

Члан 33

Послови Коморе, органи, њихов састав и надлежност као и друга питања од значаја за функционисање Коморе ближе се уређују Статутом и општим актима Коморе.

Надлежно министарство даје сагласност на Статут коморе у року од 30 дана од дана његовог усвајања у органима Коморе.

19 Вид: Правилник о Регистру функционера и Регистру имовине (*Службени гласник РС*, бр. 110/2009) донет на основу чл. 15, 46 став 2 и 68 став 3 Закона о Агенцији за борбу против корупције.

Статут Коморе се по добијању сагласности од надлежног министарства објављује у „Службеном гласнику Републике Србије“.

Послови Коморе

Члан 34

Комора обавља следеће послове:

- 1) усваја Кодекса овлашћених лобиста и стара се о његовој примени;
- 2) усваја програм за полагање стручних испита, као и правила за континуирано професионално усавршавање овлашћених лобиста у складу овим законом и међународним стандардима за професионално оспособљавање у области лобирања;
- 3) врши обуку кандидата, организује стручне испите, издаје сертификате о положеном стручном испиту и води евиденцију издатих сертификата;
- 4) прописује услове за стицање, продужавање и одузимање лиценци за обављање активности лобирања у складу са овим Законом;
- 5) води евиденцију овлашћених лобиста и издатих лиценци за лобирање;
- 6) води евиденцију изречених мера у поступку утврђивања одговорности;
- 7) на захтев члана Коморе или другог правно заинтересованог лица издаје изводе о чињеницима о којима води евиденцију;
- 8) посредује у споровима између чланова Коморе;
- 9) иницира процес хармонизације лобистичке регулативе у Републици Србији са међународном регулативом у овој области;
- 10) сарађује са сродним међународним организацијама;
- 11) обавља послове поверене од стране међународних професионалних организација;
- 12) доставља надлежном министарству годишњи извештај о свом раду;
- 13) обавља и друге послове утврђене оснивачким актом Коморе.

Послове из става 1. тач. 1) до 7) овог члана Комора обавља на основу поверених овлашћења.

Органи Коморе

Члан 35

Органи Коморе су:

- 1) Скупштина;
- 2) Председник Коморе;
- 3) Управни одбор;
- 4) Надзорни одбор;
- 5) Суд части;
- 6) Повереник за примену Кодекса овлашћених лобиста.

Скупштина

Члан 36

Скупштина Коморе:

- 1) доноси Статут, Кодекс овлашћених лобиста и друге опште акте Коморе;
- 2) доноси програм за едукацију и професионално усавршавање лобиста;
- 3) прописује услове за стицање, продужавање и престанак лиценци за лобирање;
- 4) бира и разрешава све друге органе Коморе из реда овлашћених лобиста;
- 5) бира и разрешава председника и потпредседника Скупштине;
- 6) усваја извештаје о раду других органа Коморе;
- 7) доноси програм рада Коморе;
- 8) обавља друге послове у складу са Статутом Коморе.

Скупштина је највиши орган Коморе и чине је сви чланови Коморе.

Мандат председника и потпредседника Скупштине траје четири године, уз могућност поновног избора.

Управни одбор

Члан 37

Управни одбор:

- 1) спроводи одлуке Скупштине;
- 2) предлаже Статут и друге опште акте које доноси Скупштина;
- 3) предлаже програм за едукацију и професионално усавршавање лобиста;
- 4) образује комисију за спровођење стручних испита;
- 5) предлаже услове за стицање, продужавање и престанак лиценце за лобирање;
- 6) одлучује о износу чланарине, накнаде за полагање стручних испита и издавање лиценце за лобирање;

- 7) предлаже поверника за примену Кодекса овлашћених лобиста;
- 8) обавља друге послове у складу са Статутом Коморе.

Мандат чланова Управног одбора траје четири године, уз могућност поновног избора.

Надзорни одбор **Члан 38**

Надзорни одбор:

- 1) врши унутрашњи надзор законитости рада Коморе;
- 2) врши контролу пословања и располагања средствима Коморе;
- 3) обавља друге послове у складу са Статутом Коморе.

Мандат чланова и председника Надзорног одбора траје четири године, уз могућност поновног избора.

Председник Коморе **Члан 39**

Председник Коморе:

- 1) представља и заступа Комору;
- 2) одговара за законитост рада и пословања Коморе;
- 3) припрема план и програм рада Коморе;
- 4) подноси управном одбору извештаје о остварењу резултата из плана и програма Коморе;
- 5) решењем издаје, обнавља, одузима и суспендује лиценцу за лобирање;
- 6) извршава одлуке скупштине, управног и надзорног одбора;
- 7) обавља друге послове у складу са Статутом Коморе.

Председник Коморе је уједно председник Управног одбора.

Мандат председника Коморе траје четири године уз могућност једног поновног избора.

Суд части **Члан 40**

Суд части води поступак утврђивања одговорности овлашћених лобиста и изриче мере због несавесног предузимања лобистичке активности и повреде Кодекса овлашћених лобиста.

Суд части је независан у свом раду.

Комора ће Статутом и посебним правилником ближе уредити надлежност и састав Суда части као и поступак пред овим органом Коморе.

Повереник за заштиту угледа професије

Члан 41

Повереник за заштиту угледа професије (у даљем тексту: повереник):

- 1) стара се о заштити угледа лобистичке професије и савесном обављању активности лобирања;
- 2) предлаже измене и допуне Кодекса овлашћених лобиста;
- 3) подноси и заступа оптужни предлог у поступку утврђивања одговорности имаоца лиценце;
- 4) обавља друге послове у вези са применом и поштовањем Кодекса овлашћених лобиста.

Повереник је независан у своме раду.

Мандат повереника траје четири године уз могућност поновног избора.

Поступак утврђивања одговорности

Члан 42

Државни органи и органи Коморе су дужни да обавесте повереника о несавесном поступању овлашћеног лобисте и уоченој повреди Кодекса овлашћених лобиста уз навођење битних чињеница које то потврђују.

Ако су наводи из ст. 1 овог члана основани, повереник подноси суду части оптужни предлог за утврђење одговорности имаоца лиценце.

У случају утврђења одговорности имаоца лиценце, суд части може изрећи мере:

- 1) забрана активности лобирања (одузимање лиценце);
- 2) забрана активности лобирања у трајању до две године (суспензија лиценце);
- 3) забрана учешћа у раду органа и тела Коморе у трајању до шест месеци;
- 4) опомена;
- 5) јавна опомена.

Евиденција овлашћених лобиста и лиценци

Члан 43

Комора лобиста води именик овлашћених лобиста и лиценци који је јаван и електронски доступан.

Ималац лиценце чија лиценца престане брише се из именика Коморе, што се чини видљивим и у Регистру лобиста.

Средства за рад Коморе**Члан 44**

Комора стиче средства за рад од чланарине, накнада за едукацију, накнада за издавања сертификата и лиценци, накнада за упис у именик и давање података из евиденције коју води Комора, донација, дотација, поклона и других извора у складу са законом.

Средства за почетак рада Коморе могу се обезбедити из буџета Републике Србије.

VII ЛИЦЕНЦА ЗА ЛОБИРАЊЕ**Природа лиценце****Члан 45**

Лиценца за лобирање је исправа о професионалној оспособљености и достојности одређеног лица коме је дозвољено бављање активношћу лобирања.

Права из лиценце су везана за личност имаоца и не могу се преносити.

Лиценцу издаје и одузима Комора овлашћених лобиста.

Облик лиценце правилником ближе уређује председник Коморе.

Услови за издавање лиценце**Члан 46**

Лице коме се издаје лиценца за лобирање мора испуњавати следеће услове:

- 1) да је држављанин Републике Србије;
- 2) да има пословну способност;
- 3) да је стекао високо образовање на студијама другог степена (дипломске академске студије – мастер, специјалистичке академске студије, специјалистичке струковне студије), односно на основним студијама у трајању од најмање четири године;
- 4) да има положен стручни испит из области лобирања;
- 5) да није правноснажно осуђиван за кривично дело која га чине недостојним за бављење активношћу лобирања;
- 6) да му није изречена мера безбедности забране вршења позива и послова за који се лиценца издаје;
- 7) да у последњој години пре подношења захтева за издавање лиценце није прекршајно одговарао за неовлашћено предузимање лобистичке активности (надрилобирање);
- 8) да у последње две године пре подношења захтева за издавање лиценце није био ангажован на пословима који сходно 47. овог Закона подразумевају дужност заступања јавног интереса;

9) да је положио заклетву о поступању у складу са Кодексом овлашћених лобиста.

Садржину захтева за издавање лиценце ближе правилником уређује председник Коморе.

Заштита јавног интереса

Члан 47

Лице које је по закону дужно да заступа јавни интерес: функционер,²⁰ сходно закону којим је регулисана борба против корупције, шеф кабинета и саветник: председника Републике, члана Владе, градоначелника и гувернера Народне банке:

- 1) не може вршити права овлашћеног лобисте, нити имати управљачка права у лобистичкој канцеларији, комори или удружењу које обавља лобистичку делатност до истека рока од две године од престанка његове дужности да заступа јавни интерес.
- 2) мора да се периоду од две године по његовом избору, постављењу или именовану на функцију уздржи од било каквог утицаја на одлучивање у корист одређене странке ако је њене интересе претходно заступао као овлашћени лобиста.

Лица која су, сходно закону којим је регулисана борба против корупције повезана са: функционером, шефом кабинета и саветницима председника Републике, члана Владе, градоначелника и гувернера Народне банке не могу вршити права овлашћеног лобисте, нити имати управљачка права у лобистичкој канцеларији, комори или удружењу које обавља лобистичку делатност.

Државни службеник,²¹ односно лице запослено у државном органу²² не може вршити права овлашћеног лобисте, нити имати управљачка

20 „Функционер је свако изабрано, постављено или именовано лице у органе Републике Србије, аутономне покрајине, јединице локалне самоуправе и органе јавних предузећа, установа и других организација чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, јединица локалне самоуправе и друго лице које бира Народна скупштина.“ Вид.: чл. 2, ст. 1, тачка 2 Закон о агенцији за борбу против корупције (Сл. гласник РС, бр. 97/2008).

21 „Државни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштва, Републичког јавног правобранилаштва, служби Народне скупштине, председника Републике, Владе, Уставног суда и служби органа чије чланове бира Народна скупштина (државни органи) или с њима повезаних општих правних, информатичких, материјално-финансијских, рачуноводствених и административних послова.“ Вид.: чл. 2, ст. 1 Закон о државним службеницима.

22 Вид.: чл. 1 Закон о радним односима у државним органима (Сл. гласник РС, бр. 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон*, 49/99 – др. закон, 34/2001 – др. закон, 39/2002,

права у лобистичкој канцеларији, комори или удружењу које обавља лобистичку делатност.

Функционер (члан органа) политичке партије или синдикалне организације не може вршити права овлашћеног лобисте.

Трајање лиценце

Члан 48

Лиценца за лобирање траје четири године уз могућност продужења на захтев овлашћеног лобисте.

Престанак лиценце

Члан 49

Овлашћеном лобисти лиценца престаје:

- 1) по сили закона:
 - а) ако се утврди да је лиценца издата на основу неистинитих података;
 - б) ако престане неки од услова за издавање лиценце;
 - в) када истекне рок од четири година на који је лиценца издата, ако има лац лиценце није поднео захтев за продужење лиценце;
 - г) ако је имаоцу лиценце изречена мера одузимања лиценце у случају грубе повреде прописа о лобирању или Кодекса овлашћених лобиста;
- 2) на лични захтев.

Мировање права из лиценце

Члан 50

Права из лиценце за лобирање мирују:

- 1) по сили закона:
 - а) ако је овлашћеном лобисти забрањено предузимање активности лобирања, док траје разлог забране (сходно чл. 47 овог Закона);
 - б) ако је против овлашћеног лобисте покренут кривични поступак за кривично дело корупције, до правноснажног окончања кривичног поступка;

49/2005 – одлука УСРС, 79/2005 – др. закон, 81/2005 – испр. др. закона и 83/2005 – испр. др. закона). Даном ступања на снагу Закона о државним службеницима (1. јула 2006. године) престаје да се на радне односе у државним органима примењује Закон о радним односима у државним органима. Одредбе Закона о радним односима у државним органима настављају да се сходно примењују на радне односе запослених у органима аутономне покрајине и локалне самоуправе до доношења посебног закона.

в) ако је овлашћеном лобисти изречена мера суспензије лиценце услед повреде Кодекса овлашћених лобиста.

2) на лични захтев.

Мировање права из лиценце не утиче на продужење рока трајања лиценце из чл. 48 овог Закона.

Решење о лиценци

Члан 51

Решење о издавању и продужењу лиценце, њеном престанку и мировању права из лиценце доноси председник Коморе лобиста, о чему се без одлагања обавештава Регистар лобиста.

Решења из става 1 овог члана су коначна и против њих се може водити управни спор.

Дужности из лиценце

Члан 52

Овлашћени лобиста је дужан да лобистичку активност предузима савесно, чувајући углед професије у складу са Кодексом овлашћених лобиста.

Овлашћени лобиста је дужан да узме учешће у професионалном савршавању које организује Комора овлашћених лобиста.

VIII НАДЗОР

Члан 53

Надзор над применом овог Закона и прописа донетих на основу овог Закона, као и надзор над радом и законитошћу аката донетих од организације којој су овим Законом поверена јавна овлашћења, врши надлежно министарство.

Надзор над применом члана 25–26 овог Закона (извештај о лобирању и завршни извештај) и чл. 47 овог Закона (заштита јавног интереса) врши независни државни орган – Агенција за борбу против корупције.

IX КАЗНЕНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 54

Новчаном казном од 300.000 динара до 500.000 динара казниће се за прекршај:

- 1) лобиста који активност лобирања не обавља преко овлашћених лобиста ангажованих на неодређено време;
- 2) лобиста који није поднео извештај о лобирању, или је нетачно или лажно приказао податке у овом извештају у намери да

прикрије: доносиоца одлуке, његовог саветника или службеника коме је предочен интерес странке, странку чије интересе заступа, циљ лобистичке активности или накнаду за лобирање;

- 3) Комора или удружење које као лобиста делује у туђе име и за туђ рачун.

Новчаном казном од 200.000 динара до 300.000 динара казниће се за прекршај:

- 1) лице које фактички предузима лобистичке активности, иако му није издата лиценца за лобирање, као и лице које фактички предузима лобистичке активности, иако му је лиценца за лобирање престала или права из лиценце мирују („надрилобирање“);
- 2) лице који је фактички предузима лобистичке активности супротно законској одредби о заштити јавног интереса (члан 47. овог Закона);
- 3) овлашћени лобиста који је предузео лобистичку активност, а да није поднео пријаву о намери лобирања или је нетачно приказао податке у овој пријави;
- 4) овлашћени лобиста који је својим потписом потврдио веродостојност нетачно или лажно приказаних податка у извештају о лобирању у намери да прикрије: доносиоца одлуке, његовог саветника или службеника коме је предочен интерес странке, странку чије интересе заступа, циљ лобистичке активности или накнаду за лобирање.

Новчаном казном од 100.000 динара до 200.000 динара казниће се за прекршај лобиста или овлашћени лобиста који не пријави промену податка који се поводом њега као и странке чије интересе заступа евидентира у Регистру у року од 15 дана од наступања промене.

Х ПРЕЛАЗНЕ И ЗАВРШНЕ ОДРЕДБЕ

Члан 55

Надлежно мистарство ће у року од 60 дана донети одговарајући подзаконски акт сходно чл. 19 овог Закона.

Регистар лобиста и Комора овлашћених лобиста ће почети са радом у року од шест месеци од ступања на снагу овог Закона.

Припреме за почетак рада Коморе овлашћених лобиста обавља стручна комисија коју формира надлежно министарство.

* * *

У држави са недовољно снажном културом дијалога и политичке комуникације активност лобирања неминовно очекује сучељавање са предрасудама. Законско уређење ове области у Републици Србији би свакако допринело бољем разумевању концепта лобирања као преовлађујућег начина за остварење легитимних интереса у савременом свету и прихватања једног новог мишљања које лобирање доживљава као вештину политичког убеђивања и легитимну демократску праксу.

Mag. **Nenad TEŠIĆ**

Junior Faculty Member at the University of Belgrade Faculty of Law

SERBIAN LAWMAKER ON THE MOVE – “PURE LEGAL” APPROACH TO LOBBYING

Summary

The author in this article informs the professional audience about actual efforts at suggesting norms activity related to lobbying. The accepted view that author describes as “pure legal” approach (i.e. without political or any other interference) is presented here in the form of the “Lobbying Act Draft”.

This scientific initiative takes into account the legislative solutions adopted in other countries, particularly in: USA, Canada and Germany, as well as the rules promulgated at the supranational/EU level. Naturally, like in any other case of law reform by legal transplantation, “mere copying” could not bring trustworthy and long-lasting results. Therefore, this Draft represents an attempt to integrate the best comparative practice and Serbian public law tradition.

Further, the author suggests that lobbying activity de lege ferenda should be regulated based on the fundamental principles of transparency and prohibition of undue influence. Only in this way, lobbying in Serbia could begin to live as a constructive activity of informing the public office holder, carried out protecting democracy and common welfare.

Key words: Lobbying Act, lobbying activity, authorized lobbyists, decision makers, lobbying contract, Register of lobbyists, lobbying report, Chamber of authorized lobbyists.