

Novi politički zamah i potreba za regulisanje zakonodavnog lobiranja na Kosovu

Jun 2026.



Funded by
the European Union



Kosova Democratic Institute je ogranak
Transparency International za Kosovo

Misija KDI-ja je da podrži razvoj
participativne/učesničke demokratije i
borbu protiv korupcije promovisanjem
transparentnosti, odgovornosti i
integriteta na svim nivoima i
sektorima društva.

COPYRIGHT © 2026. Kosova Democratic Institute (KDI).

Kosovski demokratski institut zadržava sva prava rezervisana i nijedan deo ove publikacije nije dozvoljeno da se reprodukuje ili prenese u bilo kom obliku, mehaničkom ili elektronskom, uključujući fotokopiranje ili bilo koji drugi sistem čuvanja i izvlačenja materijala, bez pismene dozvole izdavača. Publikacija se može reprodukovati ili prenositi samo ako se koristi u nekomercijalne svrhe. Kad god i svako ko koristi različite citate ili materijale ove publikacije je obavezan da jasno navede izvor iz kojeg će uzeti te citate ili materijale koji se koriste.

Za bilo kakve procene, primedbe, kritike ili sugestije, molimo vas da nas kontaktirate putem mogućnosti pruženih dole:

Adresa: Ul. Bajram Kelmendi, br. 239
10 000, Priština, Kosovo
Tel.: +383 (0) 38 248 038
E-mail: info@kdi-kosova.org
Web: www.kdi-kosova.org

Autori: Plator Avdiu, Florent Spahija and Vullnet Bukaqku

Zahvalnost: Kosovski demokratski institut se zahvaljuje g. Raphaël Kergueno, Viši službenik za politiku u Transparency International EU, na spoljnom pregledu ovog izveštaja.

Broj sporazuma o grantu: IPA-2022-440-922 | Nadzor integriteta na Zapadnom Balkanu i u Turskoj: Civilno društvo se bori protiv korupcije sa podacima političkog integriteta.

Urađeni su svi napori da se verifikuje tačnost informacija uključenih u ovom izveštaju. Sve informacije su se smatrale tačnim do maja meseca 2026. Međutim, Kosovski demokratski institut ne snosi odgovornost za posledice koje mogu proizaći iz korišćenja ovog izveštaja u druge svrhe ili u različitim kontekstima.



**Funded by
the European Union**

Ova publikacija je finansijski podržana od Evropske unije. Njen sadržaj je isključiva odgovornost Kosovskog demokratskog instituta i ne odražava nužno stavove Evropske unije.

SADRŽAJ

07

UVOD

08

DEFINICIJA
ZAKONODAVNOG
LOBIRANJA

09

ZAŠTO JE POTREBNO
REGULISANJE
ZAKONODAVNOG
LOBIRANJA NA KOSOVU?

10

MEĐUNARODNI
STANDARDI ZA
REGULISANJE
LOBIRANJA

15

PREPORUKE

18

ANEKS I

UVOD

Ovaj rad tretira koncept zakonodavnog lobiranja, najbolje međunarodne standarde regulisanja lobiranja, potrebu za zakonsko regulisanje lobiranja na Kosovu i daje konkretne opcije o tome kako institucije Kosova, sa posebnim naglaskom na Skupštinu Kosova, mogu da doprinesu u tom pravcu.

Kosovo ostaje jedina država u regionu Zapadnog Balkana bez regulisanje lobiranja u zakonodavnom procesu.

Pored nedostatka strategije protiv korupcije, i u trenutnom zakonodavstvu na Kosovu primećuju se praznine u sferi javnog integriteta, posebno što se tiče lobiranja koje nije regulisano u zemlji. Zakonsko regulisanje lobiranja garantovalo bi transparentnost i odgovarajući nadzor nad aktivnostima interesnih grupa ili lica koja vrše uticaj na javne institucije¹.

Uprkos deklarativnim obavezama parlamentarnih stranaka tokom poslednjih godina za regulisanje ove oblasti, nedostajali su ozbiljni institucionalni naponi, dok je primećen visok nivo nerazumevanja samog koncepta i važnosti regulisanja lobiranja², bilo od donosioca odluka ili od javnosti. Inicijative za zakonsko regulisanje zakonodavnog lobiranja na Kosovu uglavnom su proizašle iz civilnog društva, posebno iz KDI, koje je u okviru istraživanja javnog integriteta i borbe protiv korupcije, u 2019³ i 2021⁴, godini, evidentiralo značajne slučajeve "naručenog zakonodavstva" na Kosovu. Kroz ova istraživanja, KDI je jasno utvrdio kako su interesne grupe na Kosovu uticale na donošenje odluka u javnosti i stvorile monopole, dok se argumentovalo o potrebi adresiranja zakonskih i praktičnih praznina koje omogućavaju neformalni i netransparentni uticaj na zakonodavni proces.

Iako je lobiranje legitiman oblik političkog učešća, u kontekstima gde postoji zakonski vakuum, favorizovanje privatnih interesa, korupcije i stvaranja bliskih veza između interesnih grupa i javnih institucija može naškoditi javnom interesu. Stoga, u funkciji zakonskom regulisanju lobiranja, ovaj rad afirmiše međunarodne standarde i najbolje prakse za regulisanje lobiranja koji se zasnivaju na četiri glavna stuba: i) transparentnost, ii) integritet, iii) učešće i pristup, kao i iv) nadzor i sankcije.

Važan deo ovog rada su preporuke upućene Skupštini Kosova, odnosno XI zakonodavnom telu, da iskoristi novi politički zamah da preduzme konkretne korake ka regulisanju zakonodavnog lobiranja, oslanjajući se na najbolje prakse zemalja Evropske unije. U tom pravcu, rad predstavlja konkretne opcije regulisanja, uključujući prednosti i ograničenja svakog modela, sa namerom podsticanja šire institucionalne i javne debate među donosiocima odluka i drugim relevantnim zainteresovanim stranama o načinu normiranja ove oblasti na Kosovu.

1 OECD/SIGMA. (2025). Public administration in Kosovo 2024. Pogledajte izveštaj na ovom linku: https://www.sigmaweb.org/content/dam/sigma/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-kosovo-2024_d9378da9/a53fce6b-en.pdf.

2 Saopštenje sa okruglog stola KDI-a organizovanog o potrebi zakonskog regulisanja lobiranja na Kosovu održanog dana 10. decembra 2024: <https://kdi-kosova.org/aktivitetet/kdi-mban-diskutime-mbi-ligjin-per-lobim-dhe-financat-politike-ne-kuader-te-konferences-rinia-per-integritet-politik/>.

3 KDI. (2019.). Naručeno zakonodavstvo: Da li je došlo vreme za zakon o lobiranju na Kosovu? Priština: Kosovski demokratski institut. Pogledajte izveštaj na ovom linku: <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2019/12/92-Raporti-Legjislacioni-i-porositur-ALB-02.pdf>.

4 KDI. (2021.). Vreme je za Zakon o lobiranju na Kosovu. Priština: Demokratski institut Kosova - Transparency International Kosova. Pogledajte izveštaj na ovom linku: <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2021/06/32-Policy-Paper-%C3%8Bsht%C3%AB-koha-p%C3%ABr-Ligj-p%C3%ABr-Lobim-n%C3%AB-Kosov%C3%AB-ALB-04.pdf>.

DEFINICIJA ZAKONODAVNOG LOBIRANJA

Lobiranje se, generalno, definiše kao bilo koja vrsta komunikacije koja se vrši u ime interesnih grupa sa posebnom svrhom vršenja uticaja ili mešanja u odluke od javnog interesa⁵, odnosno odluke državnih institucija. Ovaj uticaj se može uraditi na dva načina⁶:

- i. **Direktna komunikacija:** ovaj oblik lobiranja se razmatra kada kreatori politike direktno kontaktiraju lobiste putem fizičkih sastanaka, telefonskih poziva i elektronske komunikacije (e-mail).
- ii. **Indirektna komunikacija:** publikacije, događaji organizovani na određene teme i razne promotivne aktivnosti takođe se smatraju komponentama lobiranja jer su važni izvori za prenošenje političkih poruka.

Oba ova načina lobističkih interesnih grupa su u funkciji glavne svrhe da utiču na odluke koje donose javne institucije i ostvaruju svoje namere za koje lobiraju na zakonodavnom nivou⁷. Međutim, važno je napomenuti da lobiranje vrše lica, kao deo interesnih grupa, koje deluju izvan institucija, odnosno nemaju nikakav zakonsko-ustavni mandat, ne vode javne pozicije i nemaju demokratski legitimitet⁸. U tom pravcu, spisak aktera koji vrše lobističke aktivnosti je dugačak i uključuje različite interesne grupe, kao profesionalni konsultanti, pravna kancelarija, lobisti raznih korporacija, profesionalna udruženja, sindikati, nevladine organizacije, mediji, istraživački instituti, akademske institucije i predstavnici verskih zajednica⁹.

5 Kergueno, R. (2024). Lobby transparency across the EU, str. 3. Brussels: Transparency International EU. Pogledajte izveštaj na ovom linku: https://transparency.eu/wp-content/uploads/2024/02/Transparency-international-EU_briefing_Lobby-transparency-in-the-EU.pdf.

6 Isto tu.

7 Isto tu.

8 KDI. (2021). Vreme je za Zakon o lobiranju na Kosovu. Priština: Demokratski institut Kosova - Transparency International Kosovo, str.

7. Pogledajte izveštaj na ovom linku: <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2021/06/32-Policy-Paper-%C3%8Bsht%C3%AB-koha-p%C3%ABr-Ligj-p%C3%ABr-Lobim-n%C3%AB-Kosov%C3%AB-ALB-04.pdf>.

9 Isto tu.

ZAŠTO JE POTREBNO REGULISANJE ZAKONODAVNOG LOBIRANJA NA KOSOVU?

Do sada (jun 2026.), institucije Kosova još nisu regulisale pitanje lobiranja u zemlji bivajući jedina zemlja u regionu Zapadnog Balkana bez zakona ili propisa o lobiranju. Uprkos činjenici da je Forum za parlamentarnu transparentnost kroz Akcioni plan za Otvorenu skupštinu 2023-2026. predvideo zakonsko regulisanje lobiranja¹⁰, nijedna inicijativa nije preduzeta od Skupštine Kosova ili poslanike novijih zakonodavnih tela da otvore barem javne diskusije u vezi sa potrebom regulisanja ovog pitanja na zakonodavnom nivou. Štaviše, Skupština Kosova, kroz ovaj dokument, nije objasnila da li će regulisanje oblasti lobiranja na Kosovu biti urađeno kroz poseban zakon ili kroz Poslovnik o radu Skupštine. Shodno tome, nedostatak političke volje za zakonsko regulisanje lobiranja primećen je i među parlamentarnim strankama na Kosovu (onima koje su na vlasti kao deo vladine koalicije i u opoziciji), koje su i tokom kampanja za parlamentarne izbore na Kosovu tokom 2025. godine (u 2025. godini održana su dva seta parlamentarnih izbora, dana 9. februara i dana 28. decembra), ali i nakon konstituisanja novih institucija, oni uopšte nisu imali temu lobiranja u svojim programima, čak ni kao deo javnog diskursa. Netretiranje ove važne teme za transparentnost, odgovornost i pre svega za integritet javnih institucija jasno pokazuje nedostatak ozbiljnosti rukovodilaca institucija i viših državnih službenika za regulisanje lobiranja na Kosovu.

TZnačaj zakonskog regulisanja lobiranja je višestruk. Prema OECD-u (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj), lobiranje u XXI veku je legitimni postupak političkog učešća koji omogućava različitim akterima da imaju pristup razvoju i sprovođenju javnih politik¹¹. Iako lobiranje ne treba posmatrati kao negativnu pojavu samo po sebi, ono ipak može imati teške posledice, kao što su kampanje različitih interesnih grupa koje lobiraju da utiču na usvajanje povoljnih zakona na štetu javnog interesa (poznatog i kao naručeno zakonodavstvo¹²), stvaranje bliskih veza između biznisa i javnih institucija itd.

Ove radnje mogu dovesti do rizika od korupcije¹³ u uslovima favorizovanja interesnih grupa koje utiču na odluke javnih institucija kroz lobiranje ili interakciju sa različitim javnim službenicima. Izveštaji istraživanja KDI-a, objavljeni 2019. i 2021. godine, pokazuju konkretne slučajeve uticaja različitih interesnih grupa, koje su kroz lobiranje i razne kampanje stvorile monopole u određenim segmentima i bile favorizovane od javnih institucija¹⁴. Štaviše, u nedostatku zakonodavstva koje reguliše i sankcioniše vršenje lobističke delatnosti sa pravne tačke gledišta, posledice mogu biti još veće i samim tim nezakonite radnje ostaju nekažnjene. Sa druge strane, regulisanje lobiranja putem zakona ili posebnim propisom označilo bi važan korak ka jačanju transparentnosti lobističkih aktivnosti i borbe protiv korupcije kao preduslova za demokratski razvoj.

10 Skupština Kosova - Forum za parlamentarnu transparentnost. (2022.). Akcioni plan za Otvorenu skupštinu 2023-2026., str. 22. Pogledajte dokument na ovom linku: https://www.assembly-kosova.org/Uploads/Data/Files/14/OPAP2023-2026_SHQ_Final_compressed_CWBhEzXhFM.pdf.

11 OECD. (2021). Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access, f. 16. Paris: OECD Publishing. Pogledajte izveštaj na ovom linku: <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>.

12 KDI. (2019). Naručeno zakonodavstvo: Da li je došlo vreme za zakon o lobiranju na Kosovu? Priština: Kosovski demokratski institut. Pogledajte izveštaj na ovom linku: <https://kdi-kosova.org/wp-content/uploads/2019/12/92-Raporti-Legjislacioni-i-porositur-ALB-02.pdf>.

13 Kergueno, R. (2024). Lobby transparency across the EU, str. 3. Brussels: Transparency International EU. Pogledajte izveštaj na ovom linku: https://transparency.eu/wp-content/uploads/2024/02/Transparency-international-EU_briefing_Lobby-transparency-in-the-EU.pdf.

14 Pogledajte izveštaj "Naručeno zakonodavstvo: Da li je došlo vreme za zakon o lobiranju na Kosovu?" i izveštaj "Vreme je za Zakon o lobiranju na Kosovu" objavljen od KDI o potrebi za zakonsko regulisanje lobiranja na Kosovu.

MEĐUNARODNI STANDARDI ZA REGULISANJE LOBIRANJA

Još od 2015. godine, prestižne međunarodne organizacije, kao što su Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation i Open Knowledge, koje promovišu transparentnost u procesu lobiranja, integritet i dobro upravljanje, izradile su međunarodne standarde za regulisanje lobiranja¹⁵ koji mogu poslužiti kao dobra osnova za regulisanje lobiranja i na Kosovu.

Prema standardima, zakonski okvir za regulisanje lobiranja mora prvo definisati šta je „lobiranje“, „javni službenik“, „lobista“ i „javno odlučivanje“¹⁶. Međutim, ovaj dokument ima neke izuzetke od procesa lobiranja: i) interakcije pojedinih građana sa javnim službenicima u vezi sa njihovim privatnim pitanjima ne smatraju se lobiranjem, osim u slučajevima kada je to povezano sa ekonomskim interesima koji mogu ugroziti javni interes, i ii) standardi, takođe, ostavili su otvorenu mogućnost da javni službenici, diplomati i političke stranke ne budu deo lobiranja. U slučajevima kada se to vidi potrebnim, javni službenici tokom vršenja svoje službene dužnosti mogu biti isključeni iz procesa lobiranja, ali i diplomati i političke stranke (ove zadnje jer imaju kvazi-javnu ulogu).¹⁷

Međunarodni standardi su istakli četiri glavna stuba na kojima se treba izraditi zakonodavstvo (zakoni ili propisi) u funkciji regulisanja lobiranja¹⁸ i koji se razmatraju u delovima u nastavku ovog rada:

- i. **Transparentnost.**
- i. **Integritet.**
- i. **Učešće i pristup.**
- i. **Nadzor, upravljanje i sankcije.**

15 Transparency International, Access Info Europe, Sunlight Foundation and Open Knowledge. (2015). International Standards for Lobbying Regulation: Towards greater transparency, integrity and participation. Pogledajte dokument na ovom linku: <https://lobbyingtransparency.net/lobbyingtransparency.pdf>.

16 Isto tu, str. 5.

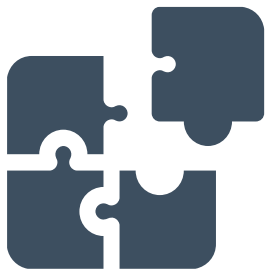
17 Isto tu.

18 Isto tu.



TRANSPARENTNOST je jedan od glavnih uslova za zakonsko regulisanje lobiranja, koji treba da obuhvati registar lobiranja i javni pristup informacijama:

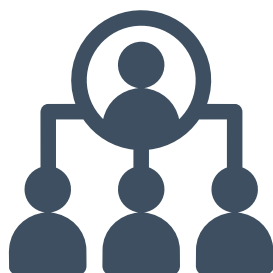
- Za regulisanje lobiranja treba stvoriti obavezni registar lobiranja u kojem su registrovani lobisti. Sve organizacije koje lobiraju preko svojih zaposlenih ili drugih lobista moraju se registrovati za vršenje lobističkih aktivnosti i o svojim aktivnostima moraju izveštavati na periodičnim osnovama sa drugim pratećim informacijama. Registracija lobista treba da se uradi u odgovarajuće vreme pre nego što se dogodi bilo kakva lobistička aktivnost, a izveštavanje o aktivnostima treba da se vrši blagovremeno i svakih tri meseca kako bi se omogućila analiza i intervencija drugih strana.
- Registar lobiranja treba da uključi ove informacije: identitet lobiste; tema lobističke aktivnosti i traženi rezultati; poslednji korisnik lobističke aktivnosti; institucije i javni službenici uključeni u lobističku aktivnost; vrstu i učestalost lobističkih aktivnosti; prateći dokument dostavljen javnim službenicima; troškovi lobiranja, uključujući doprinose u prirodi; izvori finansiranja za svakog klijenta i dosije; svaki doprinos politici, uključujući i doprinose u prirodi; prethodne funkcije javnog službenika vođene od odgovarajućeg lica i/ili članova njegove/njene porodice; kao i javno finansiranje prihvaćeno od lobiste.
- Važan deo transparentnosti, u okviru registra lobiranja, jeste da sve informacije treba da budu dostupne u "online" formatu putem web-stranice koja se treba pružati besplatno, indeksirana i spremna za preuzimanje u obliku otvorenih podataka. Takođe, podaci moraju biti u skladu sa standardima za otvorene podatke i svakom lobistu ili registrovanoj organizaciji mora biti određen jedinstveni identifikator.
- Što se tiče javnog pristupa informacijama, odgovarajući zakon o pristupu informacijama (na Kosovu je Zakon br. 06/L-081 o pristupu javnim dokumentima) treba da garantuje pravo javnosti na pristup informacijama, uključujući i onim o lobiranju. Zakonsko regulisanje o lobiranju treba da predvidi neke ograničene izuzetke vezane za privatnost, bezbednost, finansijsku osetljivost, proces donošenja odluka i bilo koje druge legitimne zabrinutosti u slučaju štete po javni interes i u skladu sa međunarodnim standardima. U međuvremenu, od javne institucije i javne službenike zahteva se da na proaktivan način objavljuju organizacione, administrativne i finansijske informacije, kao i sažetke sastanaka i drugih interakcija sa trećim licima. Kao što je naglašeno u transparentnosti registra lobiranja, sve informacije treba da budu objavljene besplatno i bez postavljanja ograničenja na njihovu ponovnu upotrebu. Štaviše, sve bitne informacije i analize treba da budu predstavljene na pristupačan i razumljiv način građanima i interesnim grupama.



- Međunarodni standardi za regulisanje lobiranja zahtevaju da se Kodeks ponašanja treba sprovoditi od svih javnih službenika, uključujući i sporazume koje sklapaju sa trećim stranama. Pravila ovog kodeksa uključuju dugu listu obaveza za javne službenike, kao transparentnost, integritet, odgovornost, nepristrasnost, pravičnost, odgovornost i služenje javnom interesu. Ostala pravila Kodeksa ponašanja uključuju vođenje tačnih i detaljnih beleški o sastancima sa lobistima, izbegavanje kontakta sa neregistrovanim lobistima, prijavljivanje kršenja pravila lobiranja odgovarajućim nadređenima i institucijama, postojanje mehanizma za tretiranje slučajeva sukoba interesa, uključujući neusklađenosti koje se vežu za biti lobista, uputstva za tretiranje poklona, uključujući njihovu registraciju ili odbijanje, sistem za prijavljivanje imovine i interesa javnom službeniku, ali i članovima porodice i poslovnim partnerima prema delokrugu odlučivanja javnog službenika. Međunarodni standardi predviđaju neke dodatne uslove koje javni službenici moraju ispuniti nakon napuštanja radnog mesta na kojem su radili, uključujući ograničenje da ne mogu vršiti delatnost lobiranja najmanje dve godine na radnom mestu na kojem su ranije radili.
- Za razliku od javnih službenika, u vezi sa lobistima predviđen je Pravni kodeks ponašanja izrađen u bliskoj konsultaciji sa svim odgovarajućim stranama. Ovaj kodeks utvrđuje glavne standarde dobrog ponašanja¹⁹ lobista, sa posebnim naglaskom na poštenje i izbegavanje nepoštenog uticaja. Takođe, kao oblik samoregulisanja, predviđeno je da se trebaju preduzeti dodatne mere kako bi se podstakli lobisti da dobrovoljno usvoje, objavljuju i prijavljuju dodatne etičke angažmane, te da te obaveze treba podržati mehanizmima unutrašnje kontrole i sankcija, kao i da se oni integrišu u njihovu širu strategiju društvene odgovornosti korporacija i upravljanja.



UČEŠĆE I PRISTUP podrazumeva da javnost i građani uopšte moraju imati otvoren i pravedan pristup javnom odlučivanju i biti deo odlučivanja. Shodno tome, standardi za regulisanje lobiranja naglašavaju značaj prava javnosti da učestvuje u javnim procesima odlučivanja na svim nivoima vlasti (uključujući i onu zakonodavnu). Oblici uključivanja javnosti u odlučivanju uključuju proces javnih konsultacija, jednake mogućnosti za građane da budu deo različitih interesnih grupa u javnom interesu, dok javne institucije treba da pruže mogućnosti građanima da daju efektivan doprinos što se tiče razmatranja materijala ili dokumenata u fazi njihove pripreme.



NADZOR, UPRAVLJANJE I SANKCIJE je još jedan važan aspekt standarda za regulisanje pitanja lobiranja sa pravne i institucionalne tačke gledišta. Kroz standarde zahteva se stvaranje nezavisnog mehanizma, sa jasnim mandatom i dovoljnim ljudskim resursima koji će imati ove odgovornosti:

- Upravljanje registracijom lobiranja.
- Razmatranje mogućih slučajeva sukoba interesa.
- Prikupljanje i raspodela lokacija otkrivenih informacija na proaktivan način.
- Praćenje usklađenosti, uključujući proaktivnu verifikaciju i revizije izveštaja.
- Praćenje i tretiranje žalbi.
- Istraživanje vidljivih povreda i anomalija.
- Konsultacije i utvrđivanje daljih regulatornih odredbi u slučajevima kada postoji odgovarajući mandat.

Nadzorni mehanizam za lobiranje biće odgovoran za pružanje uputstva i obuke lobistima i javnim službenicima u vezi sa sprovođenjem odgovarajućih zakona, analizom trendova i izveštavanjem o svojim nalazima, podizanjem javne i profesionalne svesti o najnovijim dešavanjima, kao i da promoviše najbolje prakse u sektoru.

Što se tiče žalbi na proces lobiranja, treba stvoriti mehanizam za žalbe za prijavljivanje kršenja bilo na otvoreni način, poverljivo ili na anoniman način, dok će rezultati žalbi biti objavljeni poštujući pravila o privatnosti.



U slučaju kršenja pravila lobiranja, lobisti i javni službenici će podleći efektivnim i proporcionalnim sankcijama. Prema međunarodnim standardima, sankcije treba da budu skalabilne, kao: pretnja krivičnim sankcijama, privremeno odjavljivanje i disciplinski postupci za javne službenike. Takođe, javni ugovori za koje se utvrdi da je došlo do kršenja proglašavaju se nevažećim, dok lična odgovornost uključuje i rukovodstvo organizacija kada se utvrdi da su sarađivali u počinjenju prekršaja.

Međutim, međunarodni standardi za regulisanje lobiranja ne pojašnjavaju sastav nezavisnog mehanizma lobiranja niti odnos ovog mehanizma sa javnim institucijama, odnosno sa zakonodavnom i izvršnom granom vlasti. Ovo je možda ostavljeno da bude regulisano od zemalja koje izrađuju zakone prema domaćim kontekstom i okolnostima.

Ovi standardi naglašavaju značaj domaćeg konteksta²⁰ u slučaju zakonskog regulisanja lobiranja, odnosno domaće okolnosti treba uzeti u obzir u fazi izrade zakonodavstva. U ovom slučaju, standardi apeluju da zakonodavstvo o lobiranju treba tretirati ove stubove domaćeg konteksta: društveno-politička pitanja, stepen neformalnog i profesionalnog lobiranja, kao i da adresira zabrinutosti javnosti koje mogu dovesti do potrebe za regulisanjem lobiranja.

Naravno, nije dovoljno samo izraditi i usvojiti zakonodavstvo o regulisanju lobiranja, već njegovo sprovođenje mora rezultirati uspešnim. Međunarodni standardi zahtevaju da se za što efikasnije sprovođenje zakonskih odredbi o lobiranju moraju izvršiti izmene (tu gde je potrebno) u zakonskom okviru odgovarajuće zemlje, sa posebnim naglaskom na zakonodavstvo o vladavini prava i borbi protiv korupcije, kao uticaj na tržištu, podmićivanje i korupcija; političko finansiranje i sponzorstvo kandidata ili političkih subjekata koji se takmiče na izborima; javne nabavke; zakonodavstvo o medijima, posebno o nezavisnosti medija i sponzorstvu; Zakon o radu; zaštiti uzbunjivača; zakonodavne postupke, uključujući i tretiranje hitnih pitanja; sudska i upravna razmatranja, kao i prava na slobodu izražavanja, okupljanja i peticije.

20 Isto tu, str. 13.

PREPORUKE

Kao što je poznato, pitanje lobiranja na Kosovu još uvek nije regulisano i postoji kontinuirani nedostatak konkretnih napora na nivou institucija (Skupštine i Vlade) ili parlamentarnih partija (politički subjekti na vlasti i opozicija). Čak, Skupština Kosova sa svojim mehanizmima (Forum za parlamentarnu transparentnost i Komisija za zakonodavstvo) nije uspeła ni da ispuni obavezu datu kroz Akcioni plan za Otvorenu skupštinu 2023-2026. za zakonsko regulisanje lobiranja na Kosovu.

KDI, kroz ovaj rad, preporučuje da se kroz Skupštinu Kosova pokrenu barem ozbiljni naponi o regulisanju lobiranja na zakonodavnom nivou. U tom pravcu, preporučuje se da se nakon konstituisanja narednog zakonodavnog tela Skupštine Kosova, pitanje zakonodavnog lobiranja reguliše kroz novog Poslovnika o radu Skupštine Kosova. Ovaj početni oblik regulisanja zakonodavnog lobiranja zasniva se na praksi nekih evropskih zemalja Evropske unije koje su regulisale zakonodavno lobiranje kroz propise o radu svojih parlamenata. Ove prakse pokazuju da jedan deo evropskih država (Nemačka i Francuska između ostalih) pratile su postepeni model da prvo regulišu zakonodavno lobiranje kroz propise o radu, a u kasnijim fazama su izradile i usvojile zakone za regulisanje lobiranja na sveobuhvatniji način koji uključuje ne samo zakonodavni nivo, već i druge institucije na centralnom i lokalnom nivou. I Evropski parlament je regulisao lobiranje kroz svoj propis o radu.

Sličan model mogu da slede i institucije Kosova, tačnije Skupština Kosova, da uključe lobiranje kao sastavni deo u okviru novih propisa o radu. Štaviše, vidi Aneks I ovog rada kroz koji su predložene konkretne zakonske preporuke za početno regulisanje zakonodavnog lobiranja sa novim Poslovnikom o radu Skupštine Kosova nakon konstituisanja narednog zakonodavnog tela.

Međutim, u cilju pokretanja diskusija o regulisanju lobiranja na Kosovu, ovaj rad daje dve konkretne opcije ili načine na koje bi se mogao utvrditi delokrug ovog pitanja na Kosovu. Prakse različitih država, uključujući i one u regionu Zapadnog Balkana i Evropske unije koje su normirale ovo pitanje, pokazuju da se regulisanje može uraditi ili kroz poseban zakon o lobiranju ili radne propise na zakonodavnom nivou preko Skupštine.

U nastavku su sažeto objašnjeni prednosti i mane (za/protiv) ova dva modela, odnosno posebnim zakonom ili poslovníkom o radu Skupštine za regulisanje zakonodavnog lobiranja.

Prednosti	Nedostaci
1. Na osnovu međunarodnih standarda lobiranja, regulisanje kroz poseban zakon je najbolji način jer nije ograničeno samo na zakonodavno lobiranje, već je sveobuhvatno. Dakle, delokrug zakona bi se proširio ne samo na Skupštinu (zakonodavno lobiranje), već i na sve institucije centralnog i opštinskog nivoa²¹. 2. Bilo koja ozbiljna inicijativa za regulisanje lobiranja posebnim zakonom treba da uzme u obzir međunarodne standarde lobiranja kako bi zakon bio primenljiv u praksi. U ovom slučaju treba razmotriti prakse moćnih evropskih država i sa konsolidovanim demokratijama, kao Finska, Francuska, Nemačka i Irska, ali i institucije EU-a koje su regulisale lobiranje približavanjem zakonodavstva o lobiranju u skladu sa ovim standardima. Shodno tome, inicijativa za regulisanje lobiranja prema ovoj opciji je od velike prednosti, jer međunarodni standardi za regulisanje lobiranja daju glavne orijentacije o tome šta zakon treba da sadrži kako bi ga učinio primenljivim u praksi. 3. Regulisanje zakonodavnog lobiranja na Kosovu posebnim zakonom na prvom mestu bi povećalo transparentnost i kontrolu nad interesnim grupama i lobistima za njihove sastanke (kontakte) sa poslanicima, ministrima i visokim službenicima centralnih i opštinskih institucija putem registra lobiranja. To bi moglo uticati na povećanje poverenja građana prema Skupštini i Vladi, dok u nedostatku zakona o lobiranju postoje sumnje na „naručene zakone“ ili razne pogodnosti prema interesnim grupama na štetu javnog interesa.	1. Nedostatak političke volje parlamentarnih institucija i političkih subjekata da izrade nacrt zakona koji reguliše lobiranje na Kosovu, uprkos značaju koji bi to imalo u povećanju transparentnosti, integriteta i borbe protiv korupcije. 2. Regulisanje lobiranja posebnim zakonom implicira međusobne izmene ili amandmane postojećih zakona u oblasti vladavine prava i borbe protiv korupcije, da bi bili u međusobnom skladu, što se tiče zakonodavstva o političkom finansiranju, javnim nabavkama, medijima (nezavisnost i sponzorstvo medija), Zakonu o radu, zaštiti uzbunjivača itd. 3. Međutim, čak ni poseban zakon ne bi garantovao potpunu transparentnost ili odgovornost, jer bi se mnogi kontakti interesnih grupa mogli odvijati na privatni i neformalan način. Kroz ove oblike uticaja mogu se izbeći službeni mehanizmi za prijavljivanje lobističkih aktivnosti.

16

Opcija 2: Regulisanje zakonodavnog lobiranja Poslovníkom o radu Skupštine

Prednosti	Nedostaci
1. Međunarodne prakse pokazuju da se regulisanje lobiranja može uraditi i pronalaženjem manje složenog puta od regulisanja stabla posebnog zakona. Države sa razvijenim demokratijama, kao Nemačka i Francuska, prvenstveno su regulisale zakonodavno lobiranje Poslovníkom o radu Skupštine, a u kasnijim fazama usvojile su posebne zakone o lobiranju. U kontekstu Kosova, to bi se moglo uraditi kroz Poslovník o radu Skupštine Kosova regulisanjem lobiranja posebnim poglavljem u Poslovníku o radu Skupštine.	1. Regulisanje zakonodavnog lobiranja Poslovníkom o radu Skupštine bilo bi ograničavajuće i isključivo za druge institucije, jer bi bilo primenjivo samo na Skupštinu (zakonodavne poslanike) bez uključivanja institucija na centralnom i opštinskom nivou.
2. Ova opcija regulisanja lobiranja u proceduralnom i logističkom, ali i političkom aspektu, može biti lakša i fleksibilnija od izrade posebnog zakona koji zahteva iscrpljivanje parlamentarnih postupaka do konačnog usvajanja od poslanika Skupštine.	2. Model regulisanja zakonodavnog lobiranja propisom bio bi minimalan u poređenju na poseban zakon, jer se lobiranje kao proces ne događa samo na zakonodavnom nivou, već i tokom izrade javnih politika i nacрта zakona od Vlade, ministarstava i drugih institucija. Shodno tome, postoji rizik da će interesne grupe vršiti veći uticaj na ove institucije, a sastanci i kontakti sa poslanicima će biti samo formalno prijavljeni.
3. Jedan od glavnih prednosti u korist ove opcije regulisanja zakonodavnog lobiranja bio bi postavljanje minimalnih pravila ili standarda transparentnosti lobiranja unutar Skupštine Kosova za poslanike i parlamentarne komisije. Takođe, prema ovom modelu, finansijski i administrativni trošak bi bio znatno niži u poređenju na opciju posebnog zakona. Kako god, regulisanje sa Poslovníkom o radu bilo bi prelazna faza za postavljanje dobrih praksi transparentnosti parlamentarnog lobiranja kako bi se u kasnijoj fazi ovo pitanje regulisalo posebnim zakonom o lobiranju.	3. Dok Skupština Kosova nema adekvatne strukture za sistematski nadzor nad lobističkom aktivnošću, postoji rizik da će izveštavanje o lobističkim aktivnostima biti samo formalno i nekontrolisano. Još jedan nedostatak je i pojava prelaska poslanika u privatni sektor, dok ograničavajući periodi nakon izbacivanja sa dužnosti ili opšte regulisanje lobističke aktivnosti zahtevaju zakonski osnov i ne mogu se tretirati na efektivan način samo kroz Poslovníkom o radu Skupštine.

