

ЛОБИРАЊЕ И/ ИЛИ ТРГОВИНА УТИЦАЈЕМ?

Сажетак

Аутор се у овом раду бави релативно новим Законом о лобирању који је у Републици Србији ступио на снагу 2019. године, а који према ставу аутора није усклађен са Кривичним закоником. Лобирање у својој суштини представља активност којом се врши утицај на државне органе ради доношења закона и других аката који су у надлежности тих органа, уз одговарајућу накнаду. Са друге стране основни облик радње извршења кривичног дела трговина утицајем остварује се захтевањем или примањем поклона или неке друге користи у циљу посредовања да се изврши нека службена радња, коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или утицаја који може бити стварни, али и претпостављени. Из овога је апсолутно јасно да се лобирање и трговина утицајем подударају, из чега произлази питање да ли је лобиста приликом обављања лобирања заправо у радњи извршења кривичног дела трговина утицајем или је Законом о лобирању трговина утицајем декриминализована? Управо одговор на ово питање тражи аутор у овом раду, те у складу са тим предлаже одговарајуће измене закона.

Кључне речи: лобирање, Закон о лобирању, кривично дело, трговина утицајем, Кривични законик

1. УВОД

У Републици Србији је 14. августа 2019. године ступио на снагу Закон о лобирању, којим је по први пут у наш правни систем уведено

* Ауторка је адвокат, мастер правник. Електронска адреса ауторке: vidovic23@yahoo.com.

лобирање. Иако је Друштво лобиста Србије, које је основано 2009. године ради унапређења науке и вештине лобирања, оформило радну групу која је израдила радну верзију предлога Закона о лобирању, Закон о лобирању је донет десет година касније.¹ Лобирање представља активност којом се врши утицај на органе власти у поступку доношења закона и других прописа из њихове надлежности, а у циљу остваривања интереса корисника лобирања, уз одговарајућу накнаду.

Дакле, суштина лобирања јесте у вршењу утицаја на доносиоце закона и других прописа, за које се добија одговарајућа накнада, а све у циљу остварења интереса клијента који је ангажовао лобисту. Посматрајући суштину лобирања која се састоји у вршењу утицаја, не може а да се не примети сличност дефиниције лобирања са бићем кривичног дела трговина утицајем, али и семантичка подударност између дефиниције лобирања и назива овог кривичног дела.

Наиме, кривично дело трговину утицаја чини онај ко захтева или прими поклон или неку другу корист за себе или другог, да би коришћењем службеног или друштвеног положаја, или стварног или претпостављеног утицаја, посредовао да се изврши или не изврши нека службена радња.

Лобиста, поред тога што лобира у интересу корисника лобирања, претпостављено ради и у личном интересу и за то мора примити корист, а он уједно користи и свој друштвени положај лобисте, као што користи свој било стварни, било претпостављени утицај, јер се управо у томе састоји лобистичка активност. Посматрано из овог угла поставља се питање да ли деловање лобисте представља радњу извршења бића кривичног дела трговина утицајем? С обзиром да границе преплитања Закона о лобирању и Кривичног законика (КЗ) у погледу трговине утицајем, не само да нису јасно, већ нису уопште одређене, нити су вршене одговарајуће измене Кривичног законика након доношења Закона о лобирању, поставља се питање да ли је доношењем Закона о лобирању декриминализована трговина утицајем? Или са друге стране и регистровани и нерегистровани лобиста (због могућности сходно Закону о лобирању да и нерегистровани лобиста обавља делатност лобирања) јесу у радњи извршења кривичног дела приликом лобирања?

¹ Ненад Теших, „Српски законодавац на потезу - један „чисто правни“ приступ лобирању“, *Право и привреда*, Удружење правника у привреди Републике Србије и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, бр. 10-12/2010, стр. 134.

Ова недоумица би се свакако могла решити изменама закона и то како Закона о лобирању, тако и Кривичног законика, а постоји наравно и могућност да орган јавне власти у чијој је то надлежности, тумачењем закона у појединачном случају тренутно и само *de facto* унесе неки степен правне извесности.

2. ЛОБИРАЊЕ

„У политици се ништа не догађа случајно.
Ако се нешто догоди, можете бити сигурни
да је то планирано тако.“
Френклин Д. Рузвелт

У стручној литератури постоји подељено мишљење око тога како је настао појам лобирање. Тако према ставу једних аутора реч „лоби“ потиче од латинске речи *labium* што означава предворје.² Овај појам је касније прихваћен у пракси заговарања и расправе у овим просторијама. У неким другим изворима се, пак, као први пример лобирања спомиње пример из хотела Willard у Вашингтону, за време америчког председника Јулисиза Гранта, почетком 70-их година деветнаестог века.³ Наиме, Грант је често боравио у хотелу Willard, а у предворју (енгл. *lobby*) овог хотела тадашњи представници железнице и произвођачи памука чекали су председника и покушавали да осигурају субвенције за своју индустрију.⁴ На основу места њиховог скупљања (*lobby*) има мишљења да су прозвани лобисти.

Међутим, има и закључака да појам лобирање има раније порекло у енглеском парламентаризму, где би фраза произлазила из означавања велике јавне чекаонице доњег дома (*House of Commons*) Енглеског парламента 17. века.⁵ У овим чекаоницама су се грађани, пре и после парламентарне дебате, налазили са њиховим представницима у парламенту.

Пракса утицаја интересних група на садржај законских и подзаконских аката постоји у свим парламентарним демократијама, а усвајањем прописа којим се регулише лобирање ова неформална активност се из тамне зоне премешта у транспарентне токове које држава контролише

² Марко Драјић, *Корпоративно лобирање у Европској унији*, Neopress design & print, Београд, 2017, стр. 21.

³ Исто, стр. 21.

⁴ Davorin Pichler, *Gradanskopravno uređenje djelatnosti lobiranja*, Pravni vjesnik, Osijek, 2021, стр. 37.

⁵ Исто, стр. 37.

и надгледа.⁶ Такође, инвеститори при избору привреде у коју улажу, коначну одлуку доносе на основу тога постоје ли у том правном систему институти на које су навикли у својим правним системима.⁷

Данас се лобирање изучава из перспективе бар три науке - права, економије и политичких наука.⁸ Из економског угла лобирање је одбрана и залагање за економске интересе одређене компаније или целе индустрије, са правног аспекта то је утицање на доношење или извршавање правних аката, док је политички гледано то вршење утицаја на процес доношења одлука преко комуникације са носиоцима извршне и законодавне власти.⁹

Доступни стручни радови о лобирању показују да још увек нема општеприхваћене, прецизне и конзистентне дефиниције тог термина, као и да се јавља проблем његовог разликовања од сродних појмова, као што су односи с владом, односи с јавношћу или јавни послови.¹⁰

У домаћој и страној литератури могу се наћи бројне дефиниције лобирања, а у том смислу лобирање можемо одредити као активност којом се неко у владајућој структури, обично члан владе, покушава уверити да подржи законе или правила која дају некој заједници, организацији или индустрији одређену предност пред осталима.¹¹ Законодавство Сједињених Америчких Држава дефинише лобисту као неког ко у име треће стране жели утицати на структуре власти.¹²

Које год објашњење појма лобирања да се прихвати чињеница је да су САД колевка лобирања и да је та традиција најзаступљенија управо тамо. Међутим ни у самим САД не постоји универзална и општеприхваћена дефиниција лобирања. У Енциклопедији Конгреса САД наводи се да лобирање подразумева комуникацију са члановима Конгреса и осталим владиним званичницима у циљу утицаја на доношење владиних одлука.¹³ Као што се може видети САД имају најдужу традицију у регулацији лобирања, док је оно у многим другим

⁶ Балша Кашћелан, „Правни оквири лобирања“, *Изаови европских интеграција: часопис за право и економију европских интеграција*, Службени гласник, Београд, бр. 4/2009, стр. 107.

⁷ Ненад Тешић, „Српски законодавац на потезу - један „чисто правни“ приступ лобирању“, нав. дело, стр. 136.

⁸ Душко Крсмановић, *Водич кроз лобирање*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2013, стр. 13.

⁹ Исто, стр. 13.

¹⁰ Борислав Бојић, *Политички маркетинг и лобирање*, Бесједа, Бања Лука, 2020, стр. 67.

¹¹ Davorin Pichler, *Грађанскоправно уређење дјелатности лобирања*, нав. дело, стр. 38.

¹² Исто, стр. 38.

¹³ Robert E. Dewhirst, *Encyclopedia of the United States Congress*, Facts On File, New York, 2007, p. 327.

земљама потпуно изван законског оквира, из ког разлога многи појам лобирања повезују са појмом корупције. Тренутно важећи закон који уређује поступак лобирања на савезном нивоу је *Honest Leadership and Open Government Act* (HLOGA).¹⁴

Лобирање се може схватити као промишљено настојање да се утиче на политичке одлуке путем различитих облика јавног заступања.¹⁵ За остварење овог циља лобиста користи неколико средстава као што су лична репутација, професионална обавеза, изграђен однос и финансијски подстицај - како би стекао поверење јавних службеника и њихових сарадника и постигао изабране политичке циљеве.¹⁶

Са друге стране на Европском тлу такође не постоји јединствена дефиниција лобирања, али суштина дефиниције је свуда иста, а она се огледа у чињеници да лобиста утиче односно врши утицај на органе власти ради остварења одређеног циља.

Савет Европе дефинише лобирање као организовано настојање да се утиче на формулисање јавне политике и на доношење одлука са циљем да влада и изабрани представници испоруче неки резултат.¹⁷ Иако је лобирање присутно од самог почетка настанка Европске уније, оно није на доследан начин правно регулисано у супранационалним оквирима европског политичко - административног система.¹⁸

Уопште гледано, лобирање представља легално и аргументовано утицање на званичне доносиоце одлука у организацијама и институцијама неке савремене државе света и међународним организацијама.¹⁹ У суштини, лоби означава све оне људе - професионалне лобисте и њихове клијенте, који се на законом регулисани начин формално или неформално, уз уважавање осталих законских прописа и етичких кодекса, баве утицајем на доносиоце одлука у некој домаћој или међународној организацији или институцији.²⁰

Имајући наведено у виду, могло би се рећи да лобирање представља широк спектар свих активности које имају за циљ да се врши утицај на јавне органе у процесима политичког одлучивања.²¹ Најче-

¹⁴ Борислав Бојић, *Политички маркетинг и лобирање*, нав. дело, стр. 91.

¹⁵ Woodstock Theological Center, *The ethics of lobbying: Organized Interests, Political Power, and the Common Good*, Georgetown University Press, Washington DC, 2002, p. 24.

¹⁶ Исто, стр. 24.

¹⁷ Марко Драјић, *Корпоративно лобирање у Европској унији*, нав. дело, стр. 21.

¹⁸ Ненад Васић и Душко Димитријевић, *Лобирање у преговорима о приступању Европској унији*, Европско законодавство, Београд, 2016, стр. 12.

¹⁹ Ненад Васић, *Упоредни лобистички системи*, Neopress, Суботица, 2015, стр. 4.

²⁰ Исто, стр. 5.

²¹ Балша Кашћелан, „Правни оквири лобирања“, нав. дело, стр. 105.

шће лобирање представља метод утицаја на законодавну и извршну власт, и то је један специфичан вид симетричне комуникације који се остварује између лобиста и доносилаца одлука.²²

3. ЛОБИРАЊЕ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ

Националном стратегијом за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године, као и пратећим Акционим планом за спровођење Националне стратегије за борбу против корупције у Републици Србији за период од 2013. до 2018. године као један од циљева који је неопходно остварити предвиђено је усвајање и примењивање делотворног законског оквира којим се регулише лобирање и учешће јавности у поступку доношења прописа.²³

Појам лобирање је у наш правни систем уведен Законом о лобирању.²⁴ Наиме, у члану 2. дата је дефиниција лобирања као активности којом се врши утицај на органе Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе, органе ималаца јавних овлашћења, чији је оснивач Република Србија, аутономна покрајина, односно јединица локалне самоуправе, у поступку доношења закона, других прописа и општих аката, из надлежности тих органа власти, ради остваривања интереса корисника лобирања у складу са законом.

Усвајањем Закона о лобирању ова неформална активност се из „сиве зоне“ преводи у активност под „будним оком“ надлежних органа.²⁵ Међутим у држави са недовољно снажном културом дијалога и политичке комуникације активност лобирања неминовно очекује сучељавање са предрасудама.²⁶

У погледу предрасуда везаних за учешће лобиста приликом доношења правних прописа уочљива су два погледа на ову активност. Према првом, лобирање је потпуна негација демократије јер се демократска воља треба отелотворити једино кроз демократски изабрано представничко тело или институт референдума.²⁷ Према другом,

²² Исто, стр. 105.

²³ Предраг Јеленковић, *Лобирање - Теорија и пракса*, Универзитетска библиотека „Никола Тесла“, Ниш, 2023, стр. 55.

²⁴ Закон о лобирању, *Службени гласник РС*, бр. 87/2018 и 86/2019 - др. закон.

²⁵ Ненад Тешкић, „Српски законодавац на потезу - један „чисто правни“ приступ лобирању“, нав. дело, стр. 136.

²⁶ Исто, стр. 155.

²⁷ Сања Барић и Ана Ацингер, „Правна регулација положаја лобиста у Европи“, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, Правни факултет Свеучилишта у Ријеци, Ријека, бр. 3/2018, стр. 1207.

лобирање се дефинише управо као демократско право које се огледа у праву на слање представки и притужби телима јавне власти те настојању утицаја на креаторе јавних политика.²⁸

Међутим, када је о предрасудама реч многи појам лобирања најчешће везују за корупцију и за трговину утицајем. Ово је у нашој земљи нарочито изражено услед ситуације да лобирање још увек није заживело као општеприхваћен начин доношења закона и других прописа.

4. ОДНОС ЛОБИРАЊА И КОРУПЦИЈЕ

С обзиром на чињеницу да у многим земљама поступак лобирања није законом регулисан, овај појам се најчешће повезује са појмом корупције. Из тог разлога, однос лобирања и корупције представља један од теоријски и практично најразматраних односа.²⁹

Наиме, као што је општепознато, корупција се односи на активности које су квалификоване као кривична дела, а то су активности којима се утиче на носиоце јавних овлашћења на начин који није легалан и кажњив је (примање и давање мита).³⁰ Док лобирање никада не укључује давање директне награде носиоцима јавне функције у замену за одређену услугу.³¹

Лобирање је вршење утицаја путем информација које имају политичку тежину.³² Да би информација била корисна за лобирање она мора бити врло специфична и употребљива за политичке циљеве у смислу да институцији или појединцу у јавном сектору доноси политичку добит.³³ Информације у процесу лобирања представљају кључни фактор јер путем њих институције добијају експертска знања која им унапређују законодавни и извршни капацитет, али и информације о пулсу јавног мњења и индустрије које су од суштинског политичког значаја за изабране функционере.³⁴

Постоје аутори у области економије који сматрају да су корупција и лобирање заправо супститути и да је корупција мања тамо где је лобирање развијено, док је лобирање истовремено индикатор развијене

²⁸ Исто, стр. 1207.

²⁹ Ненад Васић, *Упоредни лобистички системи*, нав. дело, стр. 17.

³⁰ Душко Крсмановић, *Водич кроз лобирање*, нав. дело, стр. 21.

³¹ Исто.

³² Исто.

³³ Исто.

³⁴ Pieter Bouwen, *The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs*, Journal of Common Market Studies, vol. 42, no. 3, 2004, pp. 473-495, преко: Душко Крсмановић, *Водич кроз лобирање*, нав. дело, стр. 21.

економије.³⁵ Дакле, лобирање и корупција (посматрани строго економски) могу се посматрати као супститути, мада са аспекта етике и права овакав закључак сигурно не би могао да се извуче.³⁶

У теорији и пракси је препознато да је лобирање инструмент који доприноси спречавању корупције у процесу доношења закона и других општих аката.³⁷ Наиме, ако је лобирање, као утицај интересних група или појединаца на процес одлучивања у телима законодавне или извршне власти, регулисано законом онда корупција губи смисао с обзиром на то да заинтересовани субјекти могу преко представника (лобиста) на законит начин остварити своје интересе.³⁸ Из овог разлога многе државе настоје да спрече корупцију планском регулацијом лобистичке активности којом се омогућава заступање интереса у политици, како у законодавној, тако и извршној власти, те се на тај начин врши одређени утицај на јавно мњење.³⁹

Наиме, и у случају лобирања и у случају корупције ради се о настојањима да се утиче на законодавну и извршну грану власти, односно на процес доношења јавних одлука.⁴⁰ Међутим, за разлику од корупције која подразумева директну противправну имовинску или другу материјалну корист, лобирање би требало да се заснива на томе да се носиоцима јавне власти објасни због чега интерес за који се лобира може погодовати и општем, јавном интересу, односно да је у складу са моралним и правним начелима датог поретка, а нарочито да не нарушава правила конкуренције на тржишту, фискалну политику, општу безбедност и слично.⁴¹

Такође, разлика између корупције и лобирања се може видети и у погледу интереса који се заступају. Лобисти не заступају појединачне него опште интересе, а то значи да они раде искључиво на доношењу, измени и допуни општих аката тј. аката који се тичу друштвених интереса.⁴² Корупција се, насупрот томе, односи превасходно на оства-

³⁵ Исто.

³⁶ Исто.

³⁷ Davorin Pichler, *Грађанскoprавно уређење дјелатности лобирања*, нав. дело, стр. 39.

³⁸ Исто.

³⁹ Борислав Бојић, *Политички маркетинг и лобирање*, нав. дело, стр. 67.

⁴⁰ Александар Стевановић, „Кључни правни аспекти лобирања и његов однос са корупцијом - у сусрет Закону о лобирању“, *Ревизија за криминологију и кривично право*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, Вол. 56, бр. 2/2018, стр. 124.

⁴¹ Исто, стр. 124.

⁴² Балша Кашћелан, „Правни оквири лобирања“, нав. дело, стр. 108.

ривање појединачних интереса.⁴³ Лобирање мора да садржи прилагођавање посебних интереса заједничким интересима.⁴⁴

Лобирање се у теорији дефинише као активност која има за циљ мењање постојећих правила и стратегија, док, с друге стране корупција представља покушај да се заобиђу постојећа правила и процедуре.⁴⁵

Имајући у виду напред наведено, као и чињеницу да лобисти приликом лобирања не дају новчану накнаду носиоцима власти ради утицаја на доношење одлуке, јасно је да се лобирање не може поистоветити са корупцијом.

5. КРИВИЧНО ДЕЛО ТРГОВИНА УТИЦАЈЕМ

Теза о лобирању као виду корупције није оправдана, будући да се корупција и лобирање не могу поистоветити. Међутим, оно што оправдано ствара предрасуде о лобирању јесте трговина утицајем која је прописана као кривично дело што баца тамну сенку на сам поступак лобирања.

У члану 366. КЗ⁴⁶ прописано је кривично дело трговина утицајем. Ово кривично дело има сличности са кривичним делима примања и давања мита, јер као и код тих кривичних дела и код овог кривичног дела његово прописивање има за циљ сузбијање одређених облика корупције.⁴⁷

У члану 366. ставу 1. КЗ прописан је основни облик овог дела, а радња извршења се састоји у захтевању или примању поклона или неке друге користи за себе или другог, непосредно или преко трећег лица, у циљу посредовања да се изврши или не изврши нека службена радња, коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја. За ово дело прописана је казна затвора од шест месеци до пет година.

Радња извршења основног облика састоји се у захтевању или примању поклона или какве друге користи за себе или другог у циљу посредовања да се (непосредно или преко трећег лица) изврши или

⁴³ Исто, стр. 108.

⁴⁴ Исто, стр. 108.

⁴⁵ Исто, стр. 108.

⁴⁶ Кривични Законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019

⁴⁷ Зоран Стојановић и Наташа Делић, *Кривично право посебни део*, Правни факултет Универзитета у Београду, Правна књига Београд, 2013, стр. 338.

не изврши нека службена радња.⁴⁸ Посредовање треба да се оствари коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја.⁴⁹ Међутим, само посредовање не представља радњу извршења кривичног дела, нити је за постојање кривичног дела потребно да је дошло до посредовања.⁵⁰ Довољно је да је учинилац захтевао или примио поклон или какву другу корист да би посредовао да се изврши или не изврши нека службена радња коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или утицаја.⁵¹

Иако за постојање кривичног дела није потребно да је дошло до посредовања, мора постојати могућност коришћења свог службеног или друштвеног положаја или утицаја да би се радило о овом кривичном делу.⁵² Такође, посредовање се мора односити на неку службену радњу која је сама по себи дозвољена, као нпр. постојаће дело када неко прими награду или какву корист да коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или утицаја посредује да се некоме преко реда изда нека исправа која би му и иначе била издата, односно на коју има право.⁵³

Посматрано са овог аспекта поставља се питање да ли се поступање лобисте може подвести под напред описану радњу овог кривичног дела?

Најпре, за кривично дело трговина утицајем потребно је да је лице захтевало или примило поклон или какву другу корист у циљу посредовања. Лобиста ради коришћења свог утицаја и посредовања између корисника лобирања и органа јавне власти који доноси правни пропис неминовно прима корист у виду накнаде за свој рад која је као право лобисте прописана у члану 27. став 2. Закона о лобирању. Законодавац није прописао да ли ће се накнада за лобирање исплатити у моменту закључења Уговора или касније, што је препуштено самим уговорним странама. Посматрајући сврху уговора као и уговорне одnose у пракси, сасвим је логично да у већини уговора накнада лобисти, ако не у целости барем делимично буде исплаћена при самом закључењу уговора, како би лобиста имао интерес да отпочне са поступком лобирања. Дакле, интерес лобисте јесте да оствари накнаду и управо из тог разлога закључује уговор о лобирању.

⁴⁸ Зоран Стојановић, *Коментар Кривичног законика према стању Кривичног законика од 1. децембра 2019. године и према стању законодавства од 15. маја 2022. године*, Службени гласник, Београд, 2022, стр. 1130.

⁴⁹ Исто.

⁵⁰ Исто.

⁵¹ Исто.

⁵² Исто.

⁵³ Исто.

Надаље, посредовање у смислу овог кривичног дела се остварује коришћењем службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја, а за постојање кривичног дела није потребно да је дошло до посредовања, али мора постојати могућност коришћења положаја. Јасно је да лобиста приликом лобирања користи свој друштвени положај лобисте, а свакако има претпостављени ако не и стварни утицај, самом могућношћу да органе јавне власти убеди у потребу доношења или недоношења одређеног правног акта. Управо у том утицају се састоји лобистичка активност. Лобиста приликом обављања своје активности није везан облигацијом циља, него облигацијом средства, што даље значи да ако је лобиста предузео све што је у његовој могућности, њему и у том случају припада накнада за рад односно до посредовања у коначном не мора доћи.

И на крају, за постојање кривичног дела трговина утицајем, посредовање се мора односити на неку службену радњу која је сама по себи дозвољена. У том смислу апсолутно је јасно да лобиста утиче на органе јавне власти који доносе правне акте, те да то свакако представља службену радњу у њиховој надлежности, која је дозвољена. Наиме, лобиста посредује да се изврши службена радња имплементације одређених норми у општи акт.

Посматрано са аспекта радње овог кривичног дела јасно је да се лобирање може подвести под исту, међутим поставља се питање да ли је лобирање онда заправо законом (Законом о лобирању) дозвољена односно легална трговина утицајем тј. да ли је Закон о лобирању декриминализовао трговину утицајем?

6. ЛОБИРАЊЕ И ТРГОВИНА УТИЦАЈЕМ

„Супротно једноставном или линеарном моделу утицаја, лобирање је заправо вишедимензионална и конкурентна делатност, која поводом великих питања готово увек захтева стратегије заговарања које су сличне Рубиковој коцки, вишедимензионалне и вишефазне.“

Ник Алард (*Nick Allard*)⁵⁴

Лобији су свуда приступни, а последњих година је потврђено постојање интересних група као и њиховог утицаја на доношење јавних

⁵⁴ Lee Drutman, *The Business of America is Lobbying*, Oxford University Press, New York, 2015, p. 72: “As opposed to a simple or a linear model of influence, the lobbying profession is in fact a multi-faceted and competitive enterprise, on large issues almost always requiring Rubik's Cube-like, multidimensional, and multi-phase advocacy strategies.”

одлука, те да се без њих више ни закони не доносе.⁵⁵ Лобирање се бави јавним одлукама, а око места одлучивања гравитирају они који на одлуке желе да утичу.⁵⁶

Ван Шелден наглашава да лобирање никада не треба изједначити са утицајем јер је лобирање само нетрадиционални покушај да се створи жељени резултат или утицај, при чему нема гаранције за успех.⁵⁷

Лобирање се састоји од читавог низа поступака и акција чији је циљ вршење утицаја на оног ко доноси одлуке.⁵⁸ Дакле, са аспекта ове дефиниције лобирање би заправо била законом дозвољена односно легална и легитимна трговина утицајем.

Из дефиниција лобирања и трговине утицајем произлази да се лобирање може посматрати као својеврстан вид легалне трговине утицајем, а нарочито ако се има у виду да лобиста врши утицај на органе власти уз одговарајућу накнаду. Дакле, лобиста у обављању своје делатности има облигацију средства, а не облигацију циља, што значи да реализација лобирања не мора да се оствари да би лобиста остварио право на накнаду. Наиме, довољно је да је лобиста предузео све што је у његовој могућности како би се остварили циљеви корисника лобирања.

Из Закона о лобирању произлази да постоје две врсте лобиста и то регистровани и нерегистровани. Регистровани лобиста јесте физичко лице које је уписано у Регистар лобиста и привредно друштво, односно удружење које је уписано у Регистар правних лица која обављају лобирање. Међутим, поред регистрованих лобиста који су уписани у Регистар лобиста без обзира да ли су правна или физичка лица, законодавац је увео и категорију нерегистрованих лобиста. Према Закону о лобирању лобирање може да обавља физичко лице које није уписано у Регистар лобиста ако је законски заступник или је запослен код корисника лобирања или заступа интересе удружења или привредног друштва чији је корисник лобирања.

У том смислу јасно је да је увођењем категорије нерегистрованих лобиста тешко подвући линију која раздваја лобирање као Законом дозвољено деловање и трговину утицајем као противзаконито деловање.

С обзиром да након доношења Закона о лобирању нису извршене измене КЗ у којем би као изузетак од овог кривичног дела било прописано да се под трговину утицајем не може подвести радња коју предузимају лобисти поступајући у складу са Законом о лобирању,

⁵⁵ Мишел Кламан, *Лобирање*, Clío, Београд, 2004, стр. 5.

⁵⁶ Исто, стр. 11.

⁵⁷ Марко Драјић, *Корпоративно лобирање у Европској унији*, нав. дело, стр. 23.

⁵⁸ Борислав Бојић, *Политички маркетинг и лобирање*, нав. дело, стр. 63.

то лобирање у Републици Србији представља изузетно клизав терен. Али и даље од тога, овај клизав терен и неусклађеност ова два закона оставља и могућност злоупотреба.

Из претходне анализе постојања елемената радње кривичног дела код лобирања јасно је да лобирање без икакве сумње потпада под радњу извршења кривичног дела трговина утицајем. Међутим, трговина утицајем представља много шири појам, односно обухвата много шири спектар радњи које се могу предузети, за разлику од лобирања. Лобирањем се утиче само на носиоце законодавне власти односно носиоце власти који доносе правне акте, док се трговина утицајем може предузети у односу на све службене радње (и носиоце извршне власти, органе управе итд.) дакле није везана само и искључиво за законодавну власт. У том смислу лобирање обухвата само један сегмент радње извршења кривичног дела трговина утицајем.

У овакој ситуацији јасно је да онда Законом о лобирању није декриминализована трговина утицајем, будући да се исти односи само на сегмент радњи везаних за законодавну власт. Стога, остаје закључак да је лобиста при вршењу лобирања у зони кривичног дела трговина утицајем будући да су испуњени објективни елементи бића кривичног дела (*actus reus*): радња, предвиђеност у закону и противправност.

Међутим, у ситуацији у којој лобиста поступа у складу са Законом о лобирању недостаје кривица као субјективни елемент бића кривичног дела (*mens rea*) будући да лобиста нема субјективни однос према делу - нити умишљај нити нехат. Лобиста поступа у складу са одредбама Закона о лобирању, где је поступак лобирања децидирано регулисан, те се такво поступање са аспекта кривичног права не може лобисти приписати у кривицу.

Ипак овакво решавање проблема лобирања не представља идеално решење, из разлога што је евентуално кривично гоњење лобисте препуштено тумачењу од стране поступајућег јавног тужиоца или поступајућег судије, који могу имати опречне ставове.

Уједно, када лобиста не прими накнаду приликом закључења Уговора о лобирању, чињеница је да неће бити испуњена објективна обележја овог кривичног дела. Ово из разлога што је централни део радње извршења овог кривичног дела примање или захтевање користи ради вршења утицаја. У ситуацији у којој лобиста не прими накнаду а врши утицај на законодавну власт, јасно је да не би било елемената кривичног дела трговина утицајем. Међутим у пракси је тешко замислити лобисту који лобирање обавља без накнаде, јер је накнада

за лобирање суштина овог правног посла као што је суштина радног односа из уговора о раду да запослени за свој рад добије одговарајућу зараду.

Дакле, посреди имамо неусклађеност између два закона која може бити отклоњена кроз заузимање става у правној пракси, што увек представља мач са две оштрице, али с обзиром на чињеницу да судска пракса није извор права, као и могућност тумачења радње на овај или онај начин, то би решавање проблема кроз судску праксу, клизав терен учинило још клизавијим. У том смислу јасно је да је са кривичноправног аспекта неопходна измена Кривичног законика, који би предвидео да радњу трговине утицајем не предузима (регистровани) лобиста који поступа у складу са одредбама Закона о лобирању.

7. ЗАКЉУЧАК

Доношењем Закона о лобирању у правни систем Републике Србије је по први пут уведено лобирање као законом регулисана активност. Лобирање према одредбама овог закона представља вршење утицаја од стране лобисте, било регистрованог или нерегистрованог, на органе власти приликом доношења одговарајућих правних прописа, уз одговарајућу накнаду.

У том смислу већ из самог назива кривичног дела трговина утицајем јасно је да између радње лобирања и радње овог кривичног дела, а и самог назива, постоје сличности и подударанја. Радњу кривичног дела трговина утицајем врши онај ко захтева или прими поклон или какву другу корист за себе или другог, непосредно или преко трећег лица, у циљу посредовања да се изврши или не изврши нека службена радња, коришћењем свог службеног или друштвеног положаја или стварног или претпостављеног утицаја.

Апсолутно је јасно да је лобирање законом дозвољена трговина утицајем која се спроводи под пуном контролом и мониторингом државе, којој контроли је допринео Закон о лобирању. Међутим, чињеница да се радње у ова два случаја преклапају, те чињеница да је приликом доношења Закона о лобирању изостала адекватна реакција законодавца у смислу измена КЗ, је посебно проблематична. У колизији ова два закона постављају се два питања - да ли лобиста врши кривично дело трговина утицајем или је Законом о лобирању декриминализована трговина утицајем?

С обзиром на чињеницу да трговина утицајем подразумева шири спектар радњи одн. подразумева посредовање да се изврши или

не изврши било која службена радња, а да се код лобирања утицај врши само у односу на носиоце законодавне власти, јасно је да Законом о лобирању није декриминализована трговина утицајем. Из тог разлога су неопходне измене КЗ и то у погледу одредаба које прописују кривично дело трговина утицајем. Законодавац би у члану 366. морао предвидети да не постоји кривично дело када радње предузима лобиста у складу са Законом о лобирању, а како би отклонио сваку сумњу у погледу овог кривичног дела. Уједно, законодавац би морао предвидети и да кривично дело трговина утицајем постоји и онда када лобиста поступа супротно Закону о лобирању.

Такође, корисно би било извршити одговарајуће измене Закона о лобирању, будући да ако се лобирањем може бавити свако лице (регистровани и нерегистровани лобиста), онда је појам регистрованог лобисте сувишан. А ако пак, лобирање може обављати само регистровани лобиста онда је појам нерегистрованог лобисте сувишан. Како се злоупотребе не би дешавале, аутор је става да Закон о лобирању треба да регулише само институт регистрованог лобисте.

На овај начин, изменом ових позитивноправних прописа увећа би себе правна сигурност и не би било могуће тумачити лобирање на погрешан начин нити га поистоветити са бићем кривичног дела трговина утицајем.

ЛИТЕРАТУРА

Барић Сања и Ацингер Ана, „Правна регулација положаја лобиста у Европи“, *Зборник Правног факултета Свеучилишта у Ријеци*, Правни факултет Свеучилишта у Ријеци, Ријека, бр. 3/2018, 1207-1233;

Бојић Борислав, *Политички маркетинг и лобирање*, Бесједа, Бања Лука, 2020;

Васић Ненад, *Упоредни лобистички системи*, Neopress, Суботица, 2015;

Васић Ненад и Димитријевић Душко, *Лобирање у преговорима о приступању Европској унији*, Европско законодавство, Београд, 2016;

Драјић Марко, *Корпоративно лобирање у Европској унији*, Neopress design & print, Београд, 2017;

Јеленковић Предраг, *Лобирање - Теорија и пракса*, Универзитетска библиотека „Никола Тесла“, Ниш, 2023;

Кашћелан Балша, „Правни оквири лобирања“, *Изазови европских интеграција: часопис за право и економију европских интеграција*, Службени гласник, Београд, бр. 4/2009;

Кламан Мишел, *Лобирање*, Слио, Београд, 2004;

Крсмановић Душко, *Водич кроз лобирање*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2013;

Стевановић Александар, „Кључни правни аспекти лобирања и његов однос са корупцијом - у сусрет Закону о лобирању“, *Ревизија за криминологију и кривично право*, Српско удружење за кривичноправну теорију и праксу и Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Београд, вол. 56, бр. 2/2018, 117-136;

Стојановић Зоран, *Коментар Кривичног законика према стању Кривичног законика од 1. децембра 2019. године и према стању законодавства од 15. маја 2022. године*, Службени гласник, Београд, 2022, 1130-1131;

Стојановић Зоран и Делић Наташа, *Кривично право посебни део*, Правни факултет Универзитета у Београду, Правна књига, Београд, 2013;

Теших Ненад, „Српски законодавац на потезу - један „чисто правни“ приступ лобирању“, *Право и привреда*, Удружење правника у привреди Републике Србије и Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, бр. 10-12/2010, 133-155;

Dewhirst E. Robert, *Encyclopedia of the United States Congress*, Facts On File, New York, 2007;

Drutman Lee, *The Business of America is Lobbying*, Oxford University Press, New York, 2015;

Pichler Davorin, *Gradanskopravno uređenje djelatnosti lobiranja*, Pravni vjesnik, Osijek, 2021;

Woodstock Theological Center, *The ethics of lobbying: Organized Interests, Political Power, and the Common Good*, Georgetown University Press, Washington DC, 2002;

ПРАВНИ ИЗВОРИ

Закон о лобирању, *Службени гласник РС*, бр. 87/2018 и 86/2019 - др. закон;
Кривични Законик, *Службени гласник РС*, бр. 85/2005, 88/2005 - испр., 107/2005 - испр., 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016 и 35/2019;

Srdana Vidović

LOBBYING AND/OR TRADING IN INFLUENCE

Resume

In this article, the author discusses the relatively new Lobbying Act that was enacted in the Republic of Serbia in 2019. According to the author's point of view, this Act is not in alignment with the Criminal Code, and the necessary amendments to the Criminal Code have not been made following the adoption of the Lobbying Act. Lobbying essentially involves attempting to influence government authorities to pass laws and perform other actions within their jurisdiction in exchange for appropriate compensation. On the other hand, the basic form of committing the criminal act of trading in influence is realized by making requests or receiving gifts or other benefits with the intent to mediate in performing an official act, utilizing one's official or social position or influence, which can be real or presumed. It is evident that lobbying and trading in influence overlap, which raises the question of whether a lobbyist, during the act of lobbying, is effectively involved in trading in influence or if the Lobbying Act decriminalizes trading in influence. According to the author, trading in influence is a broader concept than lobbying. This is because lobbying includes only influencing government authorities to pass laws, while trading in influence can be related to any authority, such as the police, administrative authorities, etc. This is why the Lobbying Act did not decriminalize trading in influence in general. However, the fact is that the lobbyist, according to positive legislation, is in danger of committing a criminal offense, so a change in the Criminal Code is necessary. The legislative body needs to amend the Criminal Code accordingly. It should be stipulated that a lobbyist who acts in accordance with the Lobbying Act does not commit a criminal offense. Additionally, the Lobbying Act needs to be revised. The question is - is it necessary to have registered lobbyists and non-registered lobbyists? The Lobbying Act should only prescribe registered lobbyists.

Key words: lobbying, the Lobbying Act, criminal offence, trading in influence, the Criminal code