

ИЗВОРНИ НАУЧНИ РАД / ORIGINAL SCIENTIFIC ARTICLE

Примљен: децембар 2013.

Received: December 2013.

Балша Кашћелан

Правни факултет Слобомир П универзитета, Бијељина

ЛОБИСТИЧКА ДЕЛАТНОСТ И НЕКЕ СПЕЦИФИЧНОСТИ УГОВОРА О ЛОБИРАЊУ

Доношење одлука више није затворен процес на који појединци и удружења не могу утицати. Са развојем свести и капитала, сада се појављује све више заинтересованих субјеката који хоће да учествују у креирању јавне политике. Аутор осветљава утицај привредног сектора на јавне органе у поступку доношења одлука и начин уређења односа између клијента и лобисте. У првом делу рада, аутор се бави појмом лобистичке делатности, улогом и местом компаније у процесу одлучивања као и приказом односа свих учесника лобистичког процеса. У другом делу рада, аутор се бави закључењем уговора о лобирању и указује на неке дилеме око начина извршења уговора као и на круг активности које произлазе из уговорног односа лобисте и клијента.

Кључне речи: Лобистички процес; Заступање привредних интереса; Лобиста; Клијент; Доносилац одлуке; Уговорне стране; Битни елементи уговора.

1. О ЛОБИСТИЧКОЈ ДЕЛАТНОСТИ

Циљ и сврха лобистичке делатности¹ јесте остваривање утицаја у поступку доношења одлука и тиче се односа према законодавним и

Балша Кашћелан, bkascelan@yahoo.com.

¹ Лобистичка професија је релативно нова делатност и уско је повезана са развојем демократских институција јер се повећава број доносилаца јавних одлука, а тиме се шири и број субјеката и поље утицаја на њих. Реч лобирање потиче од енглеске речи „*lobby*“ која између осталог, означава и предворје парламента. То је место на којем су грађани имали прилику да сачекају, зауставе и разговарају са парламентарцима.

извршним органима власти. Лобирање значи вршити утицај на званичнике било ког нивоа власти да се донесе, измени или укине неки законски или подзаконски акт. Лобистичка активност је уско повезана са уређеним демократским друштвом у коме постоји слободно остваривање интереса у складу са унапред одређеним правилима. То значи, да појединци, удружења и привредни субјекти сасвим легитимно и законито настоје да формулишу своје интересе и учествују у креирању друштвеног и привредног амбијента коме припадају.² Организација за економску сарадњу и развој (*OECD*), у својој Препоруци,³ усвојила је неколико начела која говоре о јавности и интегритету учесника лобистичког процеса. Тако, у наведеној препоруци, као лобистичка активност означава се усмена или писмена комуникација која има циљ да утиче на законодавне и административне одлуке и која је усмерена према јавним функционерима. Даље, наводи се да је лобистичка активност усмерена на законодавну власт републичког и локалног нивоа, али да се лобирање јавља и код представника извршне власти како би се утицало на доношење неке уредбе, пројекта и сл. Сходно томе, појам јавни функционери укључује службенике, запослене и носиоце јавних функција у извршној и законодавној власти, без обзира на то да ли су изабрани или постављени.

Лобистичка активност обелодањује ко, на који начин и зашто врши утицај на јавне органе и тиме омогућује транспарентност процеса доношења одлука. То показује да се лобирањем у суштини врши демистификација поступка доношења одлука, јер се тај поступак отвара за јавност и чини доступним свим заинтересованим групама. Тако гледано, лобирање је прожето плуралистичким духом јер свако има

Право место рођења ове професије су Сједињене Америчке Државе, где се у Конгресу средином XIX века утврђују правила лобирања. У Сједињеним Америчким Државама, ова професија игра значајну улогу у политичком и економском систему. Хиљаде интересних група свакодневно се труде да буду учесници креирања јавне политике. На тај начин, ове групе покушавају да представе своје интересе или да се заштите од оних који могу угрозити њихове интересе. Скоро све велике компаније, асоцијације, синдикати и удружења унајмљују лобисте и активно учествују у формулисању и доношењу одлука које се тичу њиховог поља деловања.

² Са појавом интересних група, јавила се и плуралистичка теорија интереса која полази од претпоставке да се политичка моћ (а моћ се дефинише као могућност учествовања у процесу доношења одлука), у једном друштву налази у рукама различитих субјеката (интересних група). О плуралистичким теоријама моћи у локалним заједницама, вид. В. Павловић, *Енциклопедија политичке културе – Власт*, Београд 1993, 436.

³ Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, C/16, 2010.

право да у одређеној заједници формулише и представи свој интерес.⁴ То доводи до тога да се интереси појављују као најснажнији мотивациони фактор који изражавају све објективне противречности друштвених односа у којима егзистирају друштвене групе.⁵ У савременом свету није спорно да поред појединаца, и разна удружења, синдикати и компаније имају одређене интересе које настоје да штите и остварују.⁶ Поставља се питање како омогућити свима њима да те своје интересе на законит и транспарентан начин обезбеђују? Доношењем закона о лобирању, држава ће увести ред и предвидљивост у област утицаја на јавне органе у поступку доношења одлука.⁷ Унапред предвиђена правила, исти услови за све и надзор државе над поступком лобирања омогућиће свим заинтересованим лицима да легално и јавно утичу на доносиоце одлука.

Да би лобистичка делатност могла да се остварује, пре свега морају бити испуњене неке претпоставке које се тичу постојања интересне групе. То су у основи три предуслова. Прво, мора постојати одређена друштвена, тј. економска интересна група. Затим, мора постојати заједничка потреба чланова такве групе као и намера да се заједнички интерес заштити и оствари. Остваривање утицаја одређене интересне групе зависи и од ресурса са којима група располаже, а који обухватају информацију и експертизу, економску моћ и статус, утицај на примену регулативе и сл.⁸ У процесу лобирања, интересне групе ангажују своје ресурсе у писању одређених нацрта и предлога правних аката. Овакве иницијативе заинтересованих група омогућују законодавцима да боље и јасније сагледају област коју треба да уреде,

⁴ „Што је друштвена основа плурализма шира, то је неопходније постојање општеприхваћених и јасно дефинисаних правила игре у плуралистичком комуницирању и политичком животу“. Вид. М. Матић, *Енциклопедија политичке културе – Плурализам*, Београд 1993, 828.

⁵ В. Павловић, 430.

⁶ Интереси компанија и јавни интереси не поклапају се увек, напротив, постоји доста случајева сукоба јавног интереса и оног који заступају лобисти. Управо због тога, потребно је законски регулисати и остварити контролу над заступањем интереса пред јавним органима. О томе, вид. М. А. Capps, “Gouging the Government: Why a federal Contingency Fee Lobbying Prohibition is Consistent with First Amendment Freedoms“, *Vanderbilt law Review* 2005, 1903. Такође, вид. процес одређивања јавног интереса у L. H. Mayer, “What is this Lobbying that We are so Worried About“, *Yale Law and Policy Review* 2008, 550.

⁷ Имајући у виду да о појму лобирања и лобистичкој делатности постоји још увек јака негативна перцепција, мислимо да би се увођењем одређеног регулативног оквира у тој области, пружила могућност да лобирање постане део демократског друштва у Србији који ће допринети побољшању законодавног процеса.

⁸ М. Ковачевић, „Деловање организованог интереса у Европској унији: актери и процеси у игри на два нивоа“, *Годишњак* 2010, 333.

дајући им другу слику исте проблематике, а то значи да доносиоци одлука имају прилику да развију и сачине различиту аргументацију која оправдава законска, тј. подзаконска решења. Овакав однос између интересних група и доносилаца одлука има двоструку корист. У првом реду, законодавни процес се отвара за јавност што подразумева квалитетну и стварну јавну расправу са сучељавањем различитих аргумената, и друго, на овај начин се смањује степен корупције⁹ у области утицаја на доношење одлука.

Лобирање, поред осталог, подразумева и стварање сталне комуникације и моста сарадње између привредног и јавног сектора. Сврха те сарадње јесте да се доносиоцима одлука континуирано указује на одређене проблеме који се јављају у пракси и на начин њиховог решавања.¹⁰ Да ли је законска одредба спроводљива, да ли има ефекта и које су њене последице, све су то драгоцене искуства који привредни сектор упућује надлежним органима. Законско регулисање одређене области која је успоравала, отежавала или компликовала српску привреду, није, међутим, једина ствар која оптерећује привредне субјекте. Сам закон у великом броју случајева није довољан, и представља мртво слово на папиру, јер нема механизма за његово спровођење, недостају подзаконски акти који дају пун смисао донетом закону. Без усвајања подзаконских аката, у великом броју случајева није могуће потпуно уредити и оживети област која је предмет нормирања. У одређеном броју случајева подзаконски акти су услов за наставак инвестиције или стварање повољног амбијента за долазак страног инвеститора. Њихово изостајање шаље лошу слику инвеститорима, а сам закон не може остварити циљ свог доношења нити може имати пуну примену. Шта је разлог оваквој „неактивности“ државних службеника? Да ли је у питању недостатак стручности, посвећености и ажурности? Да ли наше државне службе, можда, имају недостатак кадрова који се баве овом проблематиком? Или је посреди нешто друго? Нама се чини да одговор лежи негде другде. – У интересима

⁹ О значају правног регулисања утицаја на јавне органе говори се пре свега због потребе за сузбијањем коруптивног понашања. Под коруптивним понашањем подразумева се тзв. корпоративна демократија која означава неједнак приступ грађана центрима одлучивања, тј. доносиоцима одлука, немогућност грађана да буду учесници у креирању одлука и сл. С друге стране, увођењем регулативе у овај области штити се и интегритет државних функционера. Вид. Д. Голубовић, *Заговарање и лобирање у парламенту и органима извршне власти*, Београд 2009, 39.

¹⁰ Пружајући драгоцене повратне информације, лобисти су део водича кроз процес доношења одлука. О начину на који лобисти сарађују са законодавцима, вид. М. Bertrand, М. Bombardini, F. Trebbi, “Is it whom you know or what you know? An empirical assessment of the lobbying process“, *National bureau of economic research*, Cambridge 2011, 11.

јаким индустрија да одређене области остану недовољно регулисане и недовољно осветљене како би се дала могућност монополистима да користе празнине у закону и немогућност његове потпуне примене.

Потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању, Србија се обавезала на имплементацију европских правила и вредности. Доношење одређеног закона из европске агенде не може да буде само себи циљ, потребно је и да омогућимо примену закона и његово пуно остваривање. Намерно одуговлачење са доношењем подзаконских прописа који удахњују живот слову закона може се једино тумачити као подмићивање и корупција. Да ли одређене индустрије врше скривене „притиске“ према доносиоцима одлука са циљем избегавања потпуног регулисања тржишта? Како спречити овакво нестандартно понашање привредног сектора? Као одговор, намеће се порука претходног излагања – омогућити свим заинтересованим субјектима да на законит начин штите и остварују своје интересе у поступку који ће бити јаван и проверљив. Имајући у виду да у раду, поред осталог, говоримо и о тзв. привредном лобирању, а исто тако, и због чињенице да се привредни субјект најчешће јавља као једна од страна уговора о лобирању, кратко ћемо се осврнути на место привреде у процесу доношења одлука и разлоге због чега је привреда актер лобистичког процеса.

2. МЕСТО КОМПАНИЈЕ У ПРОЦЕСУ ОДЛУЧИВАЊА

Лобирање је примарна активност кроз коју компаније покушавају да утичу, стварају и мењају политику одлучивања.¹¹ Компанија која жели да иде у сусрет променама и да буде припремљена за прилагођавање разним тржишним условима, мора имати пре свега информације о системским одлукама које се доносе.¹² Лобирањем, компаније долазе до кључних информација, али и обезбеђују себи место у ланцу одлучивања. Лобирање у себи обухвата различите ствари: са владавање разних прописа (законских и подзаконских) који се односе на привредну делатност, едукација појединаца који хоће да репрезентују интересе компанија, прављење агенде лобирања на дужи или

¹¹ W. R. Kerr, W. F. Lincoln, P. Mishra, “The Dynamics of Firm Lobbying“, *National bureau of economic research*, Paper No. 17577, Cambridge 2011, 2.

¹² Делатност законодавних и извршних органа усмерена на уређење одређених области узрокује повратну активност оних субјеката који су заинтересовани да се предметна област уреди на један, или други начин. Ефекти и последице двостране комуникације могу бити дугорочне или краткорочне. Вид. B. L. Leech, F. R. Baumgartner, T. La Pira, N. A. Semanko, “The Demand Side of Lobbying: Government Attention and the Mobilization of Organized Interests“, *Midwest Political Science Association* 2002, 25.

краћи период, вршење истраживања да ли и поводом чега конкурентске компаније лобирају, писање студија и анализа које аргументују позиције компаније и сл.¹³ Крајем прошлог и почетком овог века, дошло је до значајне експанзије заступања приватних привредних интереса пред Конгресом у САД.¹⁴ Зашто се компаније одлучују да лобирају законодавну власт?¹⁵ Пре одговора на ово питање, морамо прво погледати како компанија функционише, шта су њени циљеви и по каквом обрасцу делује.

Постоји неколико теорија које се баве питањем улоге компанија у друштву, почев од социолошких, преко теорија стратешког управљања, па до економских. Објашњење, са економске тачке гледишта, зашто компаније постоје први је дао Коуз (*Coase*).¹⁶ „Компаније ће расти до нивоа до којег се трошкови организације додатне операције унутар компаније изједначавају са трошковима куповине исте операције на тржишту.“¹⁷ Једна од занимљивих теорија на ову тему је свакако теорија посебног интереса којом су се бавили Гросман (*Grossman*) и Хелпман (*Helpman*).¹⁸ Друштвени односи састављени су од низа испреплетених интереса који чине један сложен систем. Тај систем јесте комплексан, али када се једном схвате и науче правила по којима се он креће, тада одлуке постану доступне и на њих је

¹³ Доношење закона не значи целовито уређење неке области. Да би већина закона испунила свој циљ и постала примењива у пракси, потребно је донети и одговарајуће подзаконске прописе. Са усвајањем подзаконских аката, у Србији се у просеку касни 260 дана (према подацима Транспарентности Србије, <http://www.transparentnost.org.rs>, 26. децембар 2013). Поједини закони не могу у потпуности да се примене јер недостају подзаконски акти који детаљније уређују услове пословања. Компаније су заинтересоване да лобирањем укажу на недостатке постојећих или на непостојање одређених прописа.

¹⁴ У 2009. години, у Сједињеним Америчким Државама, организације су пријавиле 3,47 милијарди директних трошкова датих на лобирање. Број лобистичких канцеларија удвостручио се у последњих двадесет година. Више од половине овог износа даго је за привредно лобирање. Детаљне податке о заинтересованости компанија и улагању у лобистичке активности, вид. у J. M. de Figueiredo, E. H. Tiller, “The structure and conduct of corporate lobbying: How firms lobby the federal communications commission“, *National bureau of economic research*, Paper No. 10553, Cambridge 2000, 3.

¹⁵ О утицају комерцијалне лобистичке индустрије, вид. у раду Гролија и Елиса: T. Grolly, C. J. Ellis, *A Simple Model of the Commercial Lobbying Industry*, University of Oregon, (dissertation), Oregon 2012, 2 и даље.

¹⁶ Роналд Коуз (*Ronald Coase*) добитник је Нобелове награде за економију 1991. године. Његове идеје изложене у бројним радовима, међу којима су најпознатији „Природа компаније“ и „Природа социјалног трошка“ често своје место налазе у економији права.

¹⁷ W. Holzl, “The Evolutionary theory of the firm: Routines, complexity and change“, *Growth and Employment in Europe*, Vienna University, Vienna 2005, 3.

¹⁸ D. Baron, “Review of Grossman and Helpman’s Special Interest Politics“, *Journal of Economic Literature* 2002, 1222 и даље.

могуће утицати. Ова теорија доводи до хипотезе да уколико постоји вредан резултат због кога би компанија утицала на доносиоце одлука, и уколико тај резултат превазилази направљене трошкове, онда се може очекивати од компаније да предузме деловање ка заштити својих интереса.¹⁹ Ова, тзв. неокласична теорија посматра компанију као „црну кутију“ чији је главни циљ максимизација профита. До максимизације профита компанију може довести само правовремена реакција на спољње окружење, другим речима, стратешке одлуке морају одговарати датим околностима. Утицај на јавну политику последица је низа компанијских или индустријских фактора, а који, пак, настају на основу рационалних и предвидљивих одговора са претпоставком да ће се њихово инвестирање исплатити и побољшати профит. Ова теорија почива на неколико кључних претпоставки: 1) компаније морају имати потпуни увид у своје окружење; 2) морају имати могућност процене последица својих стратешких одлука; и 3) морају бити способне да усвајају нове стратегије. Само уколико су испуњене ове претпоставке, може се очекивати да компанија постане (и опстане) партнер јавним органима, у смислу размене информација и активне двосмерне комуникације.

Друга теорија која се бави местом компаније у систему одлучивања је теорија трансакционих трошкова.²⁰ Она говори о могућој дилеми која се јавља приликом деловања компаније. Да ли ће компанија организовати одређене активности и улагати у иновативне процесе или ће се ослањати на већ готове технологије које купује од других зависи од анализе трансакционих трошкова. Теорија трансакционих трошкова, на тај начин, ставља у први план ефикасност и смањивање трошкова, усвајањем концепције „произведи или купи одлуку“. Анализа трансакционих трошкова²¹ представља основну претпоставку у сагледавању потребе за сарадњом са другим компанијама. У фокусу теорије трансакционих трошкова налази се однос компаније према свом окружењу. Проблем који је на самом почетку истакао Коуз, јесте избор када своје производне потребе компанија треба да обезбеди интерно, а када треба да се снабдева са тржишта. „Главни аргумент у оквиру поменуте теорије је да разлика у трансакционим трошковима између тржишта и организације има највећи

¹⁹ D. Baron, 1223.

²⁰ Ова теорија објашњава природу и улогу трансакционих трошкова. Према Коузу, можемо разликовати три врсте трошкова: а) трошкови добијања информација, б) трошкови преговарања, и в) трошкови контроле. О теорији и њеном значају, више вид. Б. Кашћелан, Д. Крсмановић, *Економско и политичко лобирање*, Завод за уџбенике, Београд 2012, 117 и даље.

²¹ J. M. de Figueiredo, E. H. Tiller, 8.

значај у одлуци да се трансакције обаве на тржишту или унутар организације.²² Величина трансакционих трошкова пресудна је приликом доношења одлуке како ће се обавити одређена привредна активност.²³ У вези са интеракцијом према окружењу, потребно је указати и на феномен недостатка информација. Непостојање тачних, правовремених и комплетних информација може навести онога ко креира право да га не креира на ваљан и ефикасан начин. Информациона непотпуност произлази из чињенице да је и само поседовање и добијање информација процес који захтева одређене трошкове.²⁴ Зато, законодавац никада не може имати потпуне информације о тржишту без активне улоге тржишних субјеката.²⁵

Трећа теорија носи назив еволутивна теорија и представља релативно нов приступ у изучавању компанија. Приступ еволутивне теорије јесте у посматрању компаније као „процесора знања“.²⁶ Управо овакав став заступника ове теорије подвукао је линију раздвајања од традиционалних теорија које компанију виде као „процесор информација“. То значи, да се понашање и деловање компаније схвата као њена оптимална реакција на сигнале који стижу из окружења. У еволутивној теорији компанија је описана као ентитет за обраду, чување и производњу знања. Ова теорија даје алтернативно објашњење природе компаније засновано на њеној рутини.²⁷ Другим речима, теорија се усредсређује на структуру, стратегију и организационе способности. Концепција компаније као система који представља скуп рутинских процеса, истиче важност константног усвајања знања који је услов за динамични развој. Циљ ове теорије је анализа и постизање промена и резултата на дуги рок. „Важност промена унутар компаније не односи се само на готове производе, него и на производне процесе и доношење одлука.“²⁸

²² О примени теорије трансакционих трошкова, вид. С. Маринковић, И. Љумовић, А. Живковић, „Стране директне инвестиције у банкарству Републике Србије: исстраживање мотива“, *Међународни проблеми* 4/2011, 506 и даље.

²³ Б. Беговић, *Економска анализа корупције*, Београд 2007, 30.

²⁴ Б. Кашћелан, Д. Крсмановић, 117 и даље.

²⁵ О међусобном односу трансакционих трошкова лобирања и корупције, односно о могућностима које леже у оперативном дефинисању разлике између ових појмова на основу трансакционих трошкова, вид. Б. Беговић, 105.

²⁶ P. Cohendet, P. Llerena, *Theory of the firm in an evolutionary perspective*, University Louis Pasteur, Strasbourg 1998, 2.

²⁷ W. Holzl, 4.

²⁸ О основним карактеристикама и примедбама еволутивне теорије, вид. М. Kolaković, В. Kovačević, В. Sisek, „Утјецај теорија подuzeća на савремене приступе организацији подuzeća“, *Економски преглед* 2002, 935.

Четврта теорија тиче се односа принципала и агента, тј. теорија заступања. Ова теорија проучава однос између два субјекта (принципала, тј. субјекта који поседује одређену имовину и агента-менаџера који својим деловањем утиче на вредност имовине).²⁹ Имајући у виду да су у питању супротстављене стране, да постоји проблем контроле и надгледања агента, а тиме и повезаних трошкова, теорија посредовања настоји ускладити интересе и једне и друге стране. Међутим, проблем настаје због асиметричности информација. Принципал није у могућности да поседује информације са којима се сусреће агент.³⁰ Скуп информација на основу којих креира своје деловање, агент добија и од окружења у коме се компанија налази.³¹ Циљ ове теорије³² је у проналаску оптималног односа између принципала и агента. Теорија заснована на деловању агента веома је значајна јер усмерава фокус на улогу појединачних лобиста (агената), у контролисању и обликовању информација које се односе на јавну политику. У том смислу, лобисти могу да наведу своје принципале на закључак да је лобирање доносилаца одлука и остварење утицаја важно и судбоносно за развој компаније и за заштиту њеног имиџа и угледа.

Када се ове теорије о компанијама посматрају заједно, оне, поред осталог, постају кохерентне око две основне хипотезе које су у нашем фокусу: лобирање се може јавити као реакција на дефинисање и спровођење јавне политике која утиче на рад привредног сектора, или се лобирање може сагледати као производ искуства и мишљења о кључним одлукама унутар компаније. Другим речима, лобирање које предузимају компаније њихов је одговор и реакција на спољну околину и постојећу политичку климу. Шта за привреду представља правно регулисање утицаја на јавне органе у процесу одлучивања? Правни прописи уносе ред у привредни живот. Предвидљивост доношења структурних одлука и могућност утицаја на сам процес јавља се као нужни елемент ка успостављању стабилних економских ин-

²⁹ М. Kolaković, В. Kovačević, В. Sisek, 938.

³⁰ Принципи корпоративног управљања ослањају се на четири основна концепта: одговорности у управљању, одговорности принципалу, правичности и транспарентности. О интерном односу принципал–агент, вид. К. Ђулић, „Корпоративно управљање у Србији: транспарентност и објављивање информација?“, *Квартални мониторинг* 15/2008, 76 и даље.

³¹ Примарни разлог зашто принципал делегира своја овлашћења на агента јесте због агентове предности у прикупљању и дистрибуцији информација до којих долази у спољњем свету. Вид. G. J. Miller, “Solutions to Principal-Agent Problems in Firms“, *New Institutional Economics*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, 349.

³² Теорија принципал–агент омогућује нам значајан увид у ефекте подстицаја и баланс између исплативости и ризика. Вид. N. J. Foss, P. G. Klein, “The Theory of the firm and its critics: A stocktaking and assessment“, *New Institutional Economics*, Cambridge University Press, Cambridge 2005, 14.

ституција. У ситуацији када не постоје унапред предвиђена правила понашања за привредна друштва (када је реч о њиховој потреби да активно учествују у креирању правног амбијента за њихово пословање), ствара се потенцијално велики ризик на привредном тржишту. Привредна друштва у таквим околностима нису у стању да предвиђају развој догађаја (што може да оптерети и онемогући егзистенцију и развој компанија), нити су у стању да остваре своје одлуке и циљеве. Дакле, уређујући област лобирања према законодавним и извршним органима,³³ уноси се, на изванредан начин, ред и предвидљивост у привредни живот. Устаљени односи између привредних друштава, постојање јасних и прецизних правних прописа (један од суштинских циљева лобирања јесте и указивање на неадекватну правну регулативу, на непостојање и застарелост правних прописа), олакшава пословање привреде и омогућује извесну стабилност економског поретка.

3. НЕКЕ ДИЛЕМЕ У ВЕЗИ СА САДРЖИНОМ УГОВОРА О ЛОБИРАЊУ

Видели смо да је лобирање потребан и користан метод остваривања сарадње између привреде и носилаца јавних функција. Сам процес лобирања укључује три субјекта: клијента, лобисту и доносиоца одлуке. Клијент лобистичке делатности (наручилац лобирања), може бити свако домаће или страног физичко или правно лице које је са лобистом закључило уговор о лобистичким активностима. За разлику од предложених решења Нацрта закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем (којим се по први пут регулише активност лобирања у Србији), а које је саставило Министарство трговине и услуга са представницима Привредне коморе Србије и Друштва лобиста Србије, сматрамо да клијент лобирања, поред правног лица,³⁴ може бити и физичко лице. За лобирање је важно да је у питању приватна иницијатива како би се донело, изменило или укинуло неко колективно правило. Дакле, лобиста не сме да ради на измени неког појединачног акта, акта којим се задовољава

³³ О начину на који се дефинише појам лобирања и према коме је лобистичка делатност у савременим околностима усмерена, вид. P. L. Hopper, R. G. Hensley, "What Do You Mean I'm a Lobbyist: New Government Contractor Restrictions and What They Will Mean For Banking Institutions", *North Carolina Banking Institute Journal* 12/2008, 111.

³⁴ О предложеним решењима клијента као правног лица, вид. чл. 2 Нацрта закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем. Такође, вид. Н. Тешић, „Српски законодавац на патезу – један чисто правни приступ лобирању“, *Право и привреда* 12/2010, 138.

лични, појединачни интерес неког лица. Његова делатност усмерена је ка општим друштвеним интересима. Међутим, то не значи да иницијатор измене општег правила мора бити само правно лице. Приватна иницијатива може потећи и од неког физичког лица. За допуштено лобирање битан је циљ иницијативе, а не њен покретач.

Када је реч о лобисти³⁵ као лицу које обавља делатност лобирања усмерену према носиоцима законодавне и извршне власти, сматрамо да као лобиста може бити регистровано и физичко и правно лице. Дакле, под лобистом се подразумева физичко лице или правно лице које за накнаду или без накнаде промовише и заступа интересе свог клијента пред представницима законодавне или извршне власти. Сходно овоме, сматрамо да се удружења грађана и невладине организације не би могле регистровати као лобисти јер се оне не могу оснивати с циљем стицања добити.³⁶ Појам лобисте није свуда исто одређен, тако да према позитивним прописима који регулишу активност лобирања у Сједињеним Америчким Државама,³⁷ као лобиста се може појавити било који појединац, корпорација, компанија, фондација, удружење, радна организација, партнерство и сл. То значи, да је за одређење појма лобисте битна природа делатности, тј. да активност буде усмерена према одређеном званичнику у име клијента, а не правна форма.

Доносилац одлуке, као трећи субјект лобистичког процеса, одређује се као лице које јавну функцију врши на основу избора, постављења и именовања у државном органу Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе. Лобиста своју лобистичку активност усмерава искључиво на доносиоца одлуке. Та активност подразумева делатност коју предузима физичко или правно лице у замену за накнаду или без накнаде у покушају да оствари ути-

³⁵ У Нацрту закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем, као услови да би неко лице могло стећи својство лобисте налази се и онај који се тиче правноснажне осуде за кривично дело које га чини недостојним за обављање лобистичке делатности. Такође, као један од услова наводи се и „да је лице достојно обављања лобистичке активности“. Ова два услова у оквиру члана 15 нису нам баш сасвим јасна и прецизна. Другим речима, мора се прецизирати која су то кривична дела недостојна за лобисту и шта тачно значи и на основу чега се процењује достојност лобисте? Вид. Нацрт закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем, чл. 15.

³⁶ Да би онемогућили злоупотребу лобистичке активности, тј. обављање симуловане лобистичке делатности од стране организација цивилног друштва (које не подпадају под појам лобисте и које не морају достављати извештаје о лобирању), треба посебним правилником уредити начин њихове комуникације са доносиоцима одлука. У супротном, имали бисмо зону тзв. „сивог лобирања“.

³⁷ Section 201–215, Honest Leadership and Open Government Act, Pub.L 110-81, 2007, Сједињене Америчке Државе.

цај како би одређени правни пропис био измењен, допуњен или укинут, или како би нови пропис био усвојен или одбијен у интересу наручиоца лобирања.

Однос и деловање лобисте према доносиоцу одлуке уређује се законским или подзаконским прописима.³⁸ Однос клијента и лобисте уређује се пре свега, уговором о лобирању.³⁹ Када је реч о садржини односа који настаје на основу уговора о лобирању, намеће нам се питање како изгледа сам процес лобирања и која врста активности се предузима и означава као лобистичка делатност. Као што смо навели, процес лобирања укључује три субјекта. Представници неке компаније на састанку са лобистом износе одређени проблем који отежава њихово пословање или га потпуно онемогућава. Проблем се састоји у неадекватној законској норми која у пракси производи одређене негативне последице у области рада наведене компаније. Лобиста може да прихвати да заступа компанију пред законодавним органима, што значи да са компанијом потписује уговор о лобирању. Поред осталих прописаних обавеза, лобиста се на основу уговора обавезао да сачини документацију која садржи аргументе за измену законске одредбе, али се обавезао и на презентацију те аргументације надлежном доносиоцу одлуке. Испуњењем ових обавеза, лобиста је остварио своју лобистичку делатност.⁴⁰

У пракси, сам лобистички процес требало би да изгледа на горе описан начин. Доношењем закона који регулише област лобирања, у Србији ће по први пут бити представљен и уговор о лобирању. Међутим, и у правним системима у којима је лобистичка делатност регулисана, због недовољне транспарентности читавог процеса и непостојања судске праксе, може доћи до одређених нејасноћа приликом закључења или извршења уговора о лобирању. Те нејасноће могу довести у питање законитост таквог уговора.

³⁸ Споменути Нацрт закона о заштити јавног интереса од недозвољене трговине утицајем није потпуно јасно прецизирао однос лобиста и носилаца јавних функција. Недовољно су разрађене и одредбе које се тичу права и обавеза лобиста и носилаца јавних функција.

³⁹ О динамици односа и повезаности извршне власти и приватних компанија и појединаца, кроз захтеве за већом транспарентношћу, вид. P. L. Hopper, R. G. Hensley, 104. Ко лобира и зашто, вид. B. L. Leech, F. R. Baumgartner, T. La Pira, N. A. Semanko, 1 и даље. Такође, вид. M. Naoi, E. Krauss, “Who Lobbies Whom? Special Interest Politics under Alternative Electoral Systems“, *American Journal of Political Science*, Vol. 53, No. 4, 2009, 874–892.

⁴⁰ Детаљан приказ једног лобистичког случаја, вид у Б. Кашћелан, Д. Крсмановић, 160.

Споменули смо да привредни субјекти имају природно право да штите и репрезентују своје интересе,⁴¹ и та њихова потреба није спорна. Међутим, оно што желимо да покажемо јесте на који начин се ти интереси смеју заступати. Још на самом почетку развоја лобистичке делатности у САД, постављено је питање законитости и допуштености такве активности. Другим речима, судови су настојали да повуку границу разграничења између активности која је дозвољена и активности која није допуштена.⁴² Наиме, лобиста има обавезу да свој утицај и делатност према јавним органима остварује у складу са јавним поретком, принудним прописима и моралом. Уколико у извршењу закљученог уговора, лобиста користи правно недопуштене или неморалне методе (из области корупције), сам уговор о лобирању ће се сматрати ништавим. Такав уговор био би погођен свим правним последицама које закон иначе везује за ништаве уговоре. Поменимо на овом месту да уколико је лобиста, користећи се недозвољеним средствима, извршио обавезе из уговора и недопуштено утицао на процес доношења одлука, за наручиоца лобирања неће настати обавеза да му плати услуге које су извршене. Такође, с друге стране посматрано, лобиста неће имати право да потражује накнаду за испуњење такве обавезе из уговора. Ваља, најзад, приметити да се и доносиоци одлука (представници законодавне и извршне власти), који имају дужност да поступају у складу са законом на овај начин штите од могућности да се на њих недозвољено утиче.

Закон који регулише лобирање као неку врсту утицаја на јавне актере у поступку доношења одлука, не обухвата комплетну активност и све учеснике, непосредне или посредне, у законодавном процесу. С тим у вези, постоје одређене активности које се не сматрају лобирањем, иако се односе на процес доношења одлука. Пре свега, под таквим активностима потпада рад власника медија, издавача или њихових запослених. Њихова активност која се односи на пружање информација или коментара о позитивноправним прописима, или о нацртима предлога закона или о предлогу закона или о подзаконским

⁴¹ R. Baldwin, "The Political Economy of Trade Policy", *Journal of Economics Perspectives*, Vol. 3, No. 4, 1989, 132.

⁴² Један од првих пресуђених случајева је *Trist v Child*, 21 Wall, 88. US., 441, 1874, <http://federal-circuits.vlex.com>, 26. децембар 2013. У ситуацији када је покренуто питање дозвољености лобистичке активности, критеријум који је коришћен сводио се на категоризацију у једне од две активности. Уколико је лобиста саставио нацрт предлога закона, или је написао студију изводљивости или оправданости неког законског или подзаконског решења, или је имао излагање пред скупштинским одбором, то је за суд представљало допуштenu активност. Насупрот томе, ако је лобиста нудио новац у замену за доношење, измену или допуну неког прописа или је нудио политичку подршку, таква активност је категоризована као недопуштена.

прописима не може се сматрати лобистичком активношћу. Такође, активности лица која у својству стручног лица учествују у припреми неког правног акта (дајући коментаре, мишљења, сугестије), по позиву надлежног доносиоца одлуке, не могу се подвести под појам лобистичке делатности. Исто тако, активности непрофитних организација које учествују у креирању одређених стратегија не потпадају под лобистичку активност. Треба споменути и да све радње које предузимају јавни функционери и са њима повезана лица, а које се односе на припрему, израду или усвајање неког акта не могу бити сматране као лобистичка активност. Када је реч о јавном исказивању мишљења или давању стручног коментара од стране универзитетских професора или стручњака одређене области, ту разликујемо две ситуације. Уколико су та лица ангажована од стране лобисте⁴³ и делују у интересу клијента лобистичке активности, тада се њихове радње сматрају за део лобистичке делатности. У другом случају, наведена лица могу независно коментарисати одређена законска или подзаконска решења. Нешто другачији списак активности предвиђа и споменути Нацрт закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем.⁴⁴

Изван овог круга лица и активности, на све остале субјекте и радње у лобистичком процесу примењују се одредбе закона о лобирању. На тај начин, дата је могућност суду да препозна и санкционише евентуалне злоупотребе које се могу јавити у поступку утицаја на јавну политику. Када се закључи уговор о лобирању, лобиста креће у извршавање своје уговорне обавезе. Њему на располагању стоје одређене технике лобирања. Којим техникама ће се служити, и којим методима ће постићи свој циљ, зависи искључиво од самог лобисте. Ипак, читав лобистички процес надгледа и контролише држава преко извештаја о лобирању. Одређивање да ли је

⁴³ Информације о ангажовању стручњака, поред осталих информација од значаја за процес лобирања, доступне су преко тзв. извештаја о лобирању који лобисти морају подносити надлежном министарству.

⁴⁴ Тако, у Нацрту се наводи да се следеће активности не могу сматрати лобирањем: „1) Активност лица која по позиву од стране надлежних органа учествује у припреми и објашњењу нацрта и предлога закона и подзаконских аката, са 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; 4) Активност коју обављају правна лица, преко својих запослених, оснивача или чланова, искључиво у своје име и ради остваривања свог законом дозвољеног интереса; 5) Активност коју обављају физичка лица, ради остваривања свог права или интереса; 6) Радња у поступку којом се иницира или води пред државним органом, одређени поступак у складу са законом“. Вид. Нацрт закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем, чл. 7.

предузета активност лобирања дозвољена, правно је питање и о томе суд доноси одлуку у евентуалном поступку. Међутим, питање испуњења лобистичке активности може бити и чињенично питање, и о томе се одлучује на основу чињеничних података у сваком конкретном случају. У овом случају, суд би требало да пође од следећих критеријума: да ли се лобистичком активношћу скреће пажња на законити интерес наручиоца лобирања; да ли је лобистичка активност довољно отворена тј. транспарентна, да ли би на тај начин била пружена могућност и другим интересним групама да изнесу своје ставове пре него што се донесе одлука; да ли је изношење аргументације на састанку са доносиоцем одлуке урађено с циљем да му се објективно представи стање, или је имало за циљ изношење искривљених и нетачних података; да ли је лобиста поступао у доброј намери и сл.

Једно од спорних питања у вези са садржином уговора, тиче се проблема правног дејства уговорне одредбе по којој би обавеза плаћања накнаде лобисти зависила од тога да ли је доносилац одлуке прихватио аргументацију лобисте и донео тражену одлуку.⁴⁵ У пракси САД било је више случајева који су се бавили питањем забране уношења овакве одредбе у уговор. Лобиста се обавезује да изврши законит утицај на јавне органе у процесу одлучивања, али како ће јавни органи реаговати у сваком конкретном случају зависи од низа околности, на које лобиста не може да утиче. У већини случајева,⁴⁶ суд је стао на становиште да је уношење такве одредбе у уговор недозвољено, јер се тиме подстиче лобиста да прибегне свим (и дозвољеним и недозвољеним), средствима ради прихватања своје иницијативе. Исто тако, већина држава⁴⁷ које регулишу поступак лобирања, забрањују уношење оваквих одредаба у уговоре. С друге стране, треба заштитити и законодавце од наметљивости приватних интереса. Мислимо, да је овакав став праксе оправдан и да треба забранити уношење тзв. одредби по успешности у садржину уговора и тиме изједначити ове одредбе са недозвољеним активностима.

⁴⁵ Први случај односио се на *Marshall v. Baltimore & Ohio Railroad Co.*, 1853. Вид М. А. Сapps, 1888.

⁴⁶ *Mc Neill v. Nevius*, 187, F.2D, 81. D.C. Cir. 1950, <http://federal-circuits.vlex.com/vid/mcneill-v-nevius-36636461>, 26. децембар 2013.

⁴⁷ Т. М. Susman, М. Martin, “Contingent Fee Lobbying: Inflaming Avarice or Facilitating Constitutional Rights?“, *The Berkeley Electronic Press*, Paper 1877, 2006, 12.

4. ОБЕЛЕЖЈА УГОВОРА О ЛОБИРАЊУ

Лобистичка делатност подразумева било коју закониту активност чији је циљ да се утиче на представнике законодавне или извршне власти.⁴⁸ Процес доношења неке институционалне одлуке има више фаза, тј. одликује га одређена процедура. Фазе овог процеса одређују начин и карактер остваривања утицаја. С тим у вези, лобистичка делатност представљала би ону активност која се врши у име неке треће стране са намером да се интереси те треће стране у потпуности или делимично одсликају у прописима који се мењају или који су у фази доношења. Дакле, нека трећа страна има одређене интересе које жели остварити путем активности лобисте. То значи, да се на самом почетку овог поступка морају уредити односи треће стране (клијента) и лобисте.⁴⁹ То се постиже закључењем уговора о лобирању.⁵⁰ У правној теорији, уговор се дефинише као сагласност воља два или више лица којим се постиже неко облигационоправно дејство.⁵¹ Уговор о лобирању закључен између лобисте и клијента служи за регулисање међусобних права и обавеза током лобистичког процеса. Он обезбеђује сигурност клијенту да ће његови интереси бити законито третирани и заступани. С друге стране, уговор не сме да буде противан принудним прописима, јавном поретку и добрим обичајима, јер чланови законодавних и извршних органа власти имају дужност да поступају у складу са јавном функцијом на коју су изабрани и зато их треба заштитити од покушаја да се на њих незаконито утиче. За закључење овог уговора, потребно је да постоје сва четири општа услова која су неопходна за настанак сваког уговора: способност уговарања, сагласност воља, предмет и кауза. Уз те услове, за уговор о лобирању потребан је још један – нарочита форма.

⁴⁸ Постоји више дефиниција лобирања у зависности од објекта фокусирања. Вид. L. H. Mayer, 550.

⁴⁹ О начину закључења уговора према Закону о облигационим односима и Начелима европског уговорног права, вид. С. Миладиновић, „Закључење, интерпелација и испуњење облигационих уговора“, *Зборник: актуелна питања грађанске кодификације* (ур. Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић), Ниш 2008, 57.

⁵⁰ Интересне групе труде се да буду благовремено обавештене о намерама државних органа које се тичу уређења одређене области. Да би до таквих информација дошле, интересне групе тесно сарађују са лобистима. О сачињавању уговора са интересним групама, као начину реализације планиране политике, вид. M. Naoi, E. Krauss, 878.

⁵¹ Љ. Милошевић, *Облигационо право*, Научна књига, Београд 1972, 31; С. Перовић, *Облигационо право*, Београд 1986, 151; М. Орлић, *Закључење уговора*, Институт за упоредно право, Београд 1993, 10; Б. Мораит, *Облигационо право*, Атлантик ББ, Бања Лука 1997, 153; О. Антић, *Облигационо право*, Београд 2007, 171; А. Бикић, *Облигационо право*, Сарајево 2007, 185.

4.1. Способност уговарања

За закључење пуноважног уговора, потребно је да уговорна страна има пословну способност која се тражи за закључење тог уговора.⁵² Пословна способност је способност да се изјавама воље сачињавају, мењају или гасе уговорне облигације. „То подразумева да субјект права буде свестан узрочно-последичног значаја своје изјаве, те да има намеру (*animus*) заснивања конкретног уговора.“⁵³ Поред физичког лица (уговарача), као уговорна страна може се појавити и правно лице. У том случају, уговор у име правног лица закључује овлашћени орган тог правног лица. Правно лице може у правном промету закључивати уговоре у оквиру своје правне способности, уколико би закључило уговор који не спада у оквир његове правне способности, такав уговор би био ништав. Имајући у виду специфичност делатности лобирања и заштиту јавног интереса, у већини држава где је регулисана област лобирања⁵⁴ постоји забрана за одређена лица да се уопште баве лобирањем или да се баве лобирањем у одређеном року. То значи, да таква лица немају способност уговарања. На пример, лице које је по закону дужно да заступа јавни интерес не може да ради у својству лобисте док не истекне одређени период од престанка функције, односно дужности да заступа јавни интерес. У предложеном Нацрту српског закона⁵⁵ побројана су следећа лица која не могу бити лобисти:

1) Функционер⁵⁶ или повезано лице, у смислу прописа којима се уређује сукоб интереса;

2) Службеник у смислу прописа којима се уређује својство државних службеника, као и запослених у државним органима⁵⁷;

⁵² Б. Мораит, 157.

⁵³ О. Антић, 212.

⁵⁴ О томе, вид. Section 10. Act on lobbying activities, Act XLIX of 2006, Мађарска. Такође, вид. Article 2. Law on lobbying activities, VIII-1749, 2000, Литванија.

⁵⁵ Нацрт закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем Србије, чл. 22.

⁵⁶ „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. Закон о агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 97/08, чл. 2, ст. 1, тач. 2.

⁵⁷ „Државни службеник је лице чије се радно место састоји од послова из делокруга органа државне управе, судова, јавних тужилаштава, 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-

3) Саветник председника Републике, члана Владе, градоначелника и гувернера Народне банке.

Лице које је члан органа политичке странке или функционер странке не може вршити права лобисте до престанка такве његове функције.

Поред ових побројаних лица, морамо да нагласимо да лобистичку делатност не би смели да обављају ни чланови управног, тј. надзорног одбора (имајући у виду најновија решења Закона о јавним предузећима из 2012. године), правног лица у којем држава или јединица локалне самоуправе има удео у власничким правима. У складу с овим, ни државни фондови и њихови званичници не би могли да буду укључени у лобистичку делатност.

Код одређивања ко може имати својство лобисте, посебну пажњу треба усмерити на бивше функционере, службенике или саветнике. Може се поставити пре свега, једно етичко питање, да ли је исправно да лице које је дуги низ година обављало дужност, нпр. саветника председника или члана Владе, по истеку свог мандата може једноставно, без било каквих временских услова, постати лобиста. Питање је етичког карактера, зато што је то лице радећи у извршној власти дошло у посед великог броја информација недоступних већини грађана, и успоставило односно одржавало контакте са разним државним институцијама које учествују у процесу доношења одлука. Да ли је аутоматски прелаз у професију лобисте морално исправан и оправдан? Ту треба поћи од следеће чињенице. Такво лице је захваљујући свом положају и раду (за који је било плаћено буџетским средствима), остварило и одржавало контакте са свом релевантним доносиоцима одлука. Нама се чини, да је прилично јасно да такво лице не може мрежу успостављених контаката на рачун пореских обвезника, користити у новом послу као лобиста, бар не одмах по напуштању јавне функције. До чега би могла довести оваква решења, најбоље илуструју примери из Сједињених Америчких Држава. Тако, у једном случају, бивши сенатор из Илиноиса Џон Милнер (*John Millner*), 9. јануара 2013. године окончао је мандатни период као члан законодавног тела (Конгреса), а већ следећег дана појавио се као регистровани лобиста. Његов случај није усамљен.⁵⁸ Било је више

финансијских, рачуноводствених и административних послова.“ – Вид. Закон о државним службеницима, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08 и 104/09, чл. 2, ст. 1.

⁵⁸ Исто се десило и са бившим народним послаником (*member of House of representatives*), Кентом Гавнијем (*Kent Gafney*), републиканцем који је дугогодишњи посланички стаж заменио партнерством у једној лобистичкој канцеларији. Одмах по регистравању, Гавни је унајмљен од стране угледних фирми као што су Веризон (*Verizon*)

примера да одређено лице буде члан највишег законодавног тела, а да дан касније постане део лобистичке канцеларије и тргује својим утицајем. Ово је могуће зато што је Илиноис једна од неколико држава које нису увеле тзв. *cooling off period* који означава прављење извесне временске паузе од тренутка напуштања јавне функције до тренутка регистравања као лобисте. Имајући у виду ова искуства, сасвим је разумљиво што је најновијим изменама Закона о поштенем руководству и отвореној влади у САД, забрањено овим лицима да врше било какве лоби активности у свом бившем ресору у трајању од две године након што су напустили своје запослење. Они су у обавези да наведу своје пређашње запослење приликом уписивања у регистар лоби агенције. Ове одредбе познате и као *revolving door*⁵⁹ донете су с циљем да се прекину везе између дужности које је бивши члан извршне или законодавне власти професионално вршио и интереса оних који желе лобирање.⁶⁰ Следећи упоредноправна решења (не само из САД, већ и из европских земаља које су регулисале делатност лобирања),⁶¹ нацрт српског закона, такође забрањује лобистичку активност у периоду од две године од престанка њихове дужности да заступају јавни интерес. С друге стране, има и аутора⁶² који сматрају да је недопустиво наметати овакве забране око избора радне професије, јер се тиме угрожава основно људско право – право на рад. Бивши званичници тешко се могу бавити нечим другим што би било дијаметрално супротно од онога шта су радили за време свог мандата. Мислимо, да су упоредноправна решења која предвиђају одређени период уздржавања од обављања активности које инволвирају знање и искуство стечено у државној администрацији показала да се ова два супротстављена става могу помирити.

и Ејпл (*Apple*) да покрива њихово поље деловања које се, узгред речено, односило на надлежности комитета којим је он дуго руководио.

⁵⁹ О томе, вид. Section 101, 102, 103, 104,105. Honest Leadership and Open Government Act, Pub.L 110-81, 2007, Сједињене Америчке Државе.

⁶⁰ Суштина најновијих измена законске регулативе је да се онемогући бивши службеник да оствари преимућство које му пружа познавање прилика у институцијама, када постане професионални лобиста.

⁶¹ Законот за лобирање, *Службен весник на Р. Македонија*, бр. 106/08, чл. 8. Овај закон је усвојен 2008. године, а измењен и допуњен 2011. године. Вид. Законот за допуњавање на Законот за лобирање, *Службен весник на Р. Македонија*, бр. 135/11. Такође, вид. Закон о лобирању, *Службени лист Црне Горе*, бр. 54/11, чл. 23.

⁶² С. Holman, “The Government-to-Lobbyist Revolving Door“, *Revolving Door Working Group*, Washington 2005, 35.

4.2. Сагласност воља

Сагласност воља неопходан је услов за закључење уговора, али у случају уговора о лобирању он није и довољан, јер је потребно испунити и захтеве који се тичу предмета уговора. Такође, код уговора о лобирању тражи се и постојања посебне форме. Уговор о лобирању је закључен када су се уговорне стране (лобиста и клијент), сагласиле о битним састојцима уговора.⁶³ Сагласност воља је постигнута када су воље страна у уговору (уговарача), у свему подударне. Код уговора о лобирању, карактеристично је вођење преговора као припреме за сачињавање уговора. Преговори укључују скуп радњи које претходе постизању сагласности између лобисте и клијента и тичу се времена лобирања, накнаде, те обима и структуре активности које треба да се предузму. Изјаве уговарача морају да буду слободне и стварне. Воља за закључење уговора може се изјавити на један од три начина: речима, уобичајеним знацима или другим понашањем из кога се са сигурношћу може закључити о њеном постојању.⁶⁴ С обзиром на начин изјављивања, разликујемо формално и неформално закључивање. Ако су уговарачи дужни да изјаве вољу у унапред предвиђеном облику, тада је у питању формално закључивање. Уколико су уговарачи слободни да изаберу на који начин ће закључити уговор, онда говоримо о неформалном закључивању.

4.3. Предмет уговора

Уговор о лобирању може настати и производити правна дејства само ако је његов предмет могућ, допуштен и одређен.⁶⁵ Предметом уговора се у општој теорији уговора сматра деловање, тј. радња коју предузимају стране уговорнице, а која проистиче из закљученог уговора.⁶⁶ Делатност лобирања може се уговорити тако да лобиста презузима обавезу да у име и за рачун странке⁶⁷ учини видљивим интерес странке према доносиоцу одлука. Активност која је усмерена на про-

⁶³ О сагласности, вид. М. Орлић, 142 и даље.

⁶⁴ О томе, вид. Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93 и *Службени лист СЦГ*, бр. 1/03, чл. 28.

⁶⁵ „За предмет уговора битне су изјаве воља уговорних страна, а не правне последице које су уговорне стране хтеле да произведу.“ Вид. одлуку Вишег привредног суда, Пж. 6351/05.

⁶⁶ „Оно што може бити предмет облигације може бити и предмет уговора, а то су људске престације: чињење, односно *facere* или нечињење, односно *non facere*.“ О овоме, ближе вид. О. Антић, 285.

⁶⁷ Лобисти није дозвољено да радње врши у своје име, а за рачун странке. У том случају, ради се о скривеном лобирању.

моцији интереса клијента лобирања⁶⁸ може се састојати у обавези лобисте да аргументовано образложи предности доношења или измене одлуке чија садржина одговара интересима његове странке. Такође, може се уговорити обавеза лобисте да надлежном државном органу доставља научне публикације и студије изводљивости. Може се предвидети и обавеза лобисте да спроведе одређено истраживање и да резултате предочи доносиоцу одлуке. Лобиста се може обавезати уговором и да ће водити посебну пажњу ради утврђења аутентичности и истинитости информација које доставља свом клијенту.

С обзиром на предмет уговора,⁶⁹ можемо констатовати да уговор о лобирању не ствара облигацију циља већ облигацију средства.⁷⁰ Другим речима, закључењем уговора о лобирању, лобиста се обавезао да ће предузети одређене радње према доносиоцу одлуке, али се не обавезује да ће те радње имати за крајњи резултат доношење, измену, допуну или укидање одређеног законског или подзаконског акта. Свако друго обавезивање од стране лобисте било би бесмислено, имајући у виду да је доношење законских и подзаконских аката сложен процес, законом прецизиран, који инволвира више субјеката на различитим нивоима.

4.4. Кауза уговора

Када стране уговорнице закључују уговор оне то раде из неког разлога. Мора постојати разлог зашто се једна страна обавезује, тј. зашто на себе преузима одређену обавезу. Другим речима, кауза представља непосредан правни разлог обавезивања странака у уговору.⁷¹ Без обзира на то о каквој се врсти престације ради, кауза је „правни услов за обавезујуће дејство облигације“.⁷² Када је реч о

⁶⁸ У обављању своје лобистичке делатности, лобиста не сме подстицати орган који је надлежан за доношење одлуке да не испуњава своје законске обавезе.

⁶⁹ У грађанском праву узима се да је предмет уговора оно што је непосредни предмет обавеза уговорних страна. Вид. М. Ђурђевић, „Уговор као правни основ приватизације у нашем праву“, *Зборник радова: Акционарска друштва, берзе и акције* (ур. М. Васиљевић), Београд 2006, 547.

⁷⁰ Облигације циља значе да се извршењем ове врсте облигације постиже адекватни резултат или циљ због чега је и облигација настала, док облигације средстава значе да се лице обавезује да предузме одређене радње, али да с њиховим извршењем није обавезно постизање и крајњег циља.

⁷¹ Кауза представља правно подобни основ, који је узрок промене. Обавезе које настају из уговора морају имати своју каузу, која објашњава зашто је та обавеза (промена), настала. О каузи уговора, вид. О. Антић, „Правна природа уговорних облигација“, *Правни живот* 10/2006, 1014.

⁷² Питање каузе је питање савременог уговорног права. Вид. О. Антић, „Правно-теоријске основе различитих схватања каузе“, *Архив* 3-4/2006, 1143 и даље.

уговору о лобирању, кауза овог уговора се не разликује од других двострано обавезних уговора. Да би настао уговор о лобирању неопходно је да у тренутку закључења постоји основ и да тај основ буде допуштен. Ако основ не постоји, уговор је ништав. Исто тако, уговор би био ништав и уколико је његова кауза недопуштена.⁷³

4.5. Форма уговора

Код уговора о лобирању предвиђена је обавезна писмена форма, што овај уговор сврстава у формалне уговоре. Имајући у виду правно дејство форме, тј. питање да ли је та форма уговора његов битан елемент без кога уговор не би могао бити закључен (*forma ad solemnitatem*), или форма уговора постоји у сврху доказивања (*forma ad probationem*), може се поставити питање која врста форме се тражи код уговора о лобирању? С обзиром на то да се у нашем праву за веома мали број уговора тражи доказна форма, сматрамо да је и код уговора о лобирању предвиђена *forma ad solemnitatem*. Даље, код уговора о лобирању, можемо поставити и питање да ли се уговор закључује кроз процес преговарања или постоје унапред одређени елементи уговора које утврђује једна уговорна страна, што би значило да је овај уговор сачињен као уговор по приступу. Уговор по приступу је врста уговора код кога једна страна диктира услове за закључење уговора.⁷⁴ То значи, да јача страна условљава закључење уговора испуњавањем свих тачки садржаних у предлогу уговора и не пристаје на измену или допуну предлога. Друга страна која прихвата уговор не учествује у састављању садржине уговора и може, или прихватити, или одбити понуду за закључење уговора. Садржина односа која проистиче из уговора о лобирању, указује нам да се уговор о лобирању закључује кроз процес преговарања, у коме две стране (лобиста и клијент), разматрају могућност закључења уговора и договарају се о његовим условима.⁷⁵ Стога, овај уговор спада у уговоре са споразумно одре-

⁷³ Кауза мора бити присутна у фази пре постизања сагласности воља. Вид. О. Антић, (2006б), 1015.

⁷⁴ О појму уговора по приступу, вид.: J. Ghestin, *Traité de droit civil sous la direction de Jacques Ghestin. La formation du contrat*, 3^e édition L.G.D.J., Paris 1993, 75; M. Fabre-Magnan, *Droit des obligations. I- Contrat et engagement unilatéral*, P.U.F., Paris 2008, 226–227; P. Malaurie, L. Aynès, P. Stoffel-Munck, *Droit civil. Les obligations*, 4^e éd., Défrénois, Paris 2009, 213. О уговору по приступу у српском праву, вид. М. Ђурђевић, *Уговор по приступу*, докторска дисертација, дактилографисано, Београд 2001, *passim*.

⁷⁵ Приликом отпочињања процеса преговора, ниједна страна није сигурна да ће доћи до закључења уговора. Не постоји никаква гаранција да ће једном отпочети преговори довести до закључења уговора. Самим тим, преговори не обавезују преговараче ни на закључење уговора ни на наставак преговора, и то је разлика у односу на закључени уговор који обавезује уговорне стране да испуне оно око чега су постигли

ђеном садржином. Писмени облик уговора о лобирању подразумева два елемента: а) писани текст изјаве воље и б) потписе страна у уговору. Према општим правилима уговорног права, када се за закључење уговора тражи писмена форма, уговор је закључен када исправу потпишу сва лица која се њим обавезују.⁷⁶ Лобиста и клијент ће своје потписе ставити испод садржине, тј. текста исправе. Текст исправе који се евентуално налази испод потписа неће обавезивати стране уговорнице. Уколико стране желе да допуне или измене првобитни уговор, један од начина на који оне то могу урадити је анекс уговора. Наиме, након закључивања уговора може доћи до ситуације да једна или обе стране траже да се постојеће одредбе измене или да се уговор допуни новом погодбом. Та њихова иницијатива није спорна, јер зависи од воље уговорница, али се у том случају може поставити питање да ли је потребно да допуна или измена уговора буду у истој форми као и основни уговор?⁷⁷ Закон о облигационим односима каже да захтев да уговор буде закључен у одређеној форми важи и за доцније измене или допуне уговора. Ипак, могле би бити пуноважне и доцније усмене допуне уговора о лобирању ако се одnose на споредне тачке о којима о ранијем писменом уговору није ништа речено и под условом да то није противно циљу ради кога је форма прописана. Када је реч о могућности конвалидације, сматрамо да ће уговор о лобирању бити пуноважан иако није закључен у писаној форми, ако су уговорне стране извршиле у целисти или у претежном делу обавезе које проистичу из њега.⁷⁸

Према нацрту наведеног закона елементи уговора о лобирању који морају бити захваћени писменом формом су:

1) Подаци о уговорним странама (подаци се односе на уговорне стране: лобисту и странку), 2) Подаци о предмету лобирања (опис и циљ лобирања) 3) Уговорни рок у коме је лобиста обавезан да предузме лобистичку делатност 4) Висина накнаде за пружене услуге

сагласност. Уговор о лобирању као релативно нови уговор чије закључење понекад тражи дуге и сложене преговоре управо показује значај преговарања. О преговорима и закључењу уговора, вид. М. Орлић, 19.

⁷⁶ О томе, вид. Закон о облигационим односима, чл. 72.

⁷⁷ Ипак, Закон дозвољава пуноважност истовремене усмене погодбе о споредним тачкама под условом: да о њима није ништа речено у формалном уговору; да те погодбе нису у супротности са садржином уговора; да нису противне циљу због којег је форма прописана и ако се тим погодбама смањују или олакшавају обавезе једне или обе стране под условом да је форма прописана само у интересу уговорних страна. Вид. Закон о облигационим односима, чл. 71.

⁷⁸ Закон о облигационим односима, чл. 73.

лобирања. Видимо да је уговором предвиђен и временски рок⁷⁹ у коме је лобиста дужан да изврши своју лобистичку делатност. Ако је испуњење о року према намери обе уговорне стране битан састојак уговора, његовим истеком, уговор престаје да важи по самом закону, тако да клијент није дужан да остави лобисти накнадни примерени рок за испуњење. Наравно, поред ових обавезних елемената, уговорне стране се могу сагласити да уговор о лобирању садржи и неке друге елементе, нпр. уговором се може предвидети да лобиста сачини одређену врсту документације, спроведе истраживање, организује јавну дебату, затим да доставља писмене извештаје о предузетим активностима и сл. Пуноважним уговором о лобирању створен је облигациони однос између две стране, са свим правима и обавезама које производи уговорна облигација.⁸⁰

5. ДЕЈСТВА УГОВОРА

5.1. Обавезе лобисте

Уговор о лобирању делује и производи дејства између лобисте и странке. Обе стране имају одређене обавезе односно права. Уговором о лобирању, као што смо споменули, лобиста има две кључне обавезе, пре свега он је дужан да састави пројектни план лобирања који укључује припрему документације, а у неким случајевима и израду студије случаја која се односи на примену неког законског или подзаконског прописа. И друго, лобиста је обавезан да оствари најмање један контакт, тј. састанак⁸¹ са ресорним министарством или представником законодавног тела или представником локалног нивоа власти. О предузетим активностима и оствареним контактима, лоби-

⁷⁹ Код уговора о лобирању (у коме постоји временски рок), време испуњења уговорне обавезе је веома битно. Лобиста своју обавезу мора да испуни у одређеном року, јер се испуњењем те обавезе ван рока, по правилу, не постиже се циљ. Овакви уговори представљају тзв. фиксне уговоре. У теорији разликујемо фиксне уговоре у апсолутном и релативном смислу. Код апсолутно фиксних уговора обавеза коју је предузео лобиста мора бити испуњена у фиксном року. Код релативно фиксних уговора обавезе је начелно могуће испунити и касније уколико и даље постоји интерес уговорних страна. О карактеру фиксних уговора, вид. Ј. Славнић, *Фиксни уговор*, докторска дисертација, Београд 1968, 30 и даље. Такође, вид. Ј. Перовић, „Реализација раскида уговора због неиспуњења обавезе“, *Зборник радова: Тридесет година Закон о облигационим односима* (ур. Р. Д. Вукадиновић), Крагујевац 2009, 213.

⁸⁰ Џон Финис, *Природно право*, ЦИД, Подгорица 2005, 333.

⁸¹ Посебним правилником ће се уредити на који начин лобиста остварује контакт са носиоцима јавне власти. Другим речима, лобистима ће бити дозвољено да уђу у просторије органа према коме је усмерена лобистичка активност у унапред предвиђеном времену у складу са прописима који регулишу улазак и излазак из службених просторија.

ста је дужан да у писаној, електронској или усменој форми обавештава наручиоца лобирања. Лобиста је дужан да носиоцима јавне власти доставља тачне податке и информације. Обавеза која проистиче из уговорног односа тиче се и одређивања временског рока у коме се предузима лобистичка делатност. То значи, да је лобиста дужан да се придржава уговорног рока. Лобиста мора да води рачуна и о предмету лобирања. Уколико је циљ лобирања незаконит, или је неморалан, или је супротан добрим обичајима, лобиста је дужан да о томе обавести наручиоца лобирања и да одбије да предузме активност која се тиче остварења наведеног циља. Уговором се може предвидети и посебна дужност лобисте која се састоји у прикупљању података и информација о законодавној процедури и њихово достављање клијенту. Према Етичком кодексу, лобиста има и посебне дужности. Прва се односи на поштовање одредби о тајности података⁸² и других докумената које ће поседовати или са којима ће доћи у додир и које неће учинити доступним трећој страни. Такође, лобиста је дужан да води рачуна о сукобу интереса. Наиме, лобиста је дужан да обавести лице које са њим има намеру да закључи уговор да већ заступа супротне интересе друге стране, на тај начин лобиста је дужан да обелодани све потенцијалне сукобе интереса.

5.2. Права клијента

Клијент лобистичке делатности, тј. наручилац лобирања (уговорна страна), има право да током целог поступка лобирања буде обавештаван о активностима које се предузимају с циљем остварења предмета лобирања. Клијент лобирања има право да очекује од лобисте да води посебну пажњу приликом заступања његових интереса. То се посебно односи на аутентичност, тачност и истинитост информација и података које се преносе наручиоцу лобирања. Када се уговором предвиди коришћење посебних техника лобирања (нпр. *grassroots lobbying*,⁸³ тј. посредно лобирање које означава инволвирање јавности), клијент има право да захтева да лобиста предузме уговорене обавезе. То ће бити случај када странка има право да на основу уговора захтева да лобиста организује манифестацију која има за циљ да привуче пажњу доносилаца одлука и створи атмосферу

⁸² Ову обавезу лобиста извршава у складу са важећим позитивним прописима о тајности података.

⁸³ Индиректно или посредно лобирање подразумева тражење подршке јавности кроз укључивање медија, ширење информација преко интернета, организовање конференција, кампања, манифестација и сл., с циљем да се скрене пажња на одређени проблем.

ишчекивања одговора.⁸⁴ Имајући у виду специфичне обавезе лобисте, странка је овлашћена да затражи прекид или обуставу активности лобирања, ако сматра да предузета активност више није сврсисходна или да више није у њеном интересу. Ово њено тражење правно се уобличава раскидом уговора о лобирању.⁸⁵

5.3. Ништавост уговора о лобирању

Уговор о лобирању је ништав⁸⁶ ако су у њему садржане одредбе које су противне принудним прописима, јавном поретку или добрим обичајима, осим ако циљ прекршеног правила не упућује на неку другу санкцију, или ако закон у одређеном случају не прописује нешто друго.⁸⁷ Овако сачињен уговор само привидно задовољава услове пуноважног уговора али их законска одредба чини ништавим и такви уговори не производе никакво правно дејство. Код уговора о лобирању треба водити рачуна да ли је ништава само нека одредба или цео уговор. Уколико је ништава само једна одредба, то не значи да је и сам уговор ништав (под условом да та одредба није била услов за његово сачињавање или одлучујућа побуда).⁸⁸ Када се ради о уговору о лобирању, могућа су четири посебна разлога ништавости.⁸⁹

Први разлог ништавости тиче се лобисте као једне од уговорних страна. Пуноважан уговор о лобирању може закључити само лобиста који има лиценцу за лобирање (сходно решењима Нацрта закона).

⁸⁴ На пример, организовање пољопривредника да изађу пред зграду локалне самоуправе у тренутку када се одлучује о аграрним субвенцијама и сл.

⁸⁵ Раскид уговора може бити споразуман или једностран. Споразумни раскид постоји у случају да стране у уговору нису испунили своје обавезе, или у случају да су само делимично испунили своје обавезе. Тако, нпр. уколико се лобиста обавезао на израду студије случаја којом ће се показати оправданост одређених законских решења у пракси, уговор може бити раскинут новом накнадном сагласношћу уговорних страна само до тренутка до којег лобиста не предочи доносиоцима одлука наведену студију. Уколико једна од уговорних страна не испуни своју обавезу, друга страна има право под одређеним условима раскинути уговор једностраном изјавом воље.

⁸⁶ „У парници по тужби за раскид уговора или ради испуњења уговорних обавеза, суд је увек овлашћен да по службеној дужности пази на ништавост тога уговора, али утврђење ништавости, као претходно питање, тада представља део образложења одлуке о постављеном тужбеном захтеву и не уноси се у изреку пресуде.“ Вид. одлуку Вишег трговинског суда, Пж. 3068/06.

⁸⁷ О томе, вид. Закон о облигационим односима, чл. 103.

⁸⁸ Уговор ће остати на снази чак и када је ништава одредба била услов или одлучујућа побуда, у случају када је ништавост установљена управо да би уговор био ослобођен те одредбе и важио без ње. Вид. Закон о облигационим односима, чл. 105.

⁸⁹ О томе, вид. Нацрт закона о заштити јавног интереса од недопуштене трговине утицајем, чл. 11.

Лице стиче својство лобисте на основу уписа и вођења у именику лобиста. За упис у именик лобиста Нацрт закона је такстативно навео услове, што значи да уколико лице не испуњава наведене услове, оно не може у својству лобисте закључити уговор о лобирању односно такво лице није уговорно способно.

И други случај везује се за неспособност за уговарање. Наиме, имајући у виду да (према Нацрту закона), привредне коморе, струковне коморе и удружења могу обављати лобистичку делатност искључиво у своје име и за свој рачун, ништав је уговор о лобирању у коме су се наведена лица (коморе и удружења), обавезале да предузму лобистичку активност у туђе име и за туђ рачун. Такође, уговор је ништав у случају да коморе или удружења предузму лобистичку активност у своје име, а за туђ рачун.

Трећи случај тиче се природе делатности лобирања. Као што смо раније указали, лобиста се обавезује да предузме одређену активност, што значи да је ништава одредба којом се он обавезује на одређени резултат лобирања. Дакле, испуњење уговора се не сме везивати за доношење одређене одлуке државног органа (резултат активности лобирања). Радило би се о делимичној ништавости, под условом да уговор о лобирању може опстати и без ништаве одредбе и да она није била ни услов ни одлучујућа побуда због које је уговор био закључен.

Четврти случај ништавости везује се за сукоб интереса. То значи, да је уговор о лобирању ништав уколико је уговор сачињен, а лобиста већ заступа супротне интересе друге стране.

На постојање ништавости суд пази по службеној дужности (*ex officio*). На ништавост се може позивати свако заинтересовано лице, а не само уговорне стране (у овом случају лобиста и клијент). Другим речима, право на истицање ништавости закон признаје сваком заинтересованом лицу, што значи да то могу да буду и саме стране уговорнице, као и друга лица која имају правни интерес да се ништавост уговора утврди. Међутим, обим овлашћења уговорача и трећих лица, правно заинтересованих лица, није идентичан. Трећа лица заиста, могу да траже утврђење ништавости уговора, али се искључиво између уговорних страна расправља однос који је настао поводом поништаја – изричу се правне последице ништавог уговора. Право да захтева утврђење ништавости има и јавни тужилац.⁹⁰ Право на истицање ништавости се не гаси.⁹¹

⁹⁰ О томе, вид. Закон о облигационим односима, чл. 109.

⁹¹ О томе, вид. Закон о облигационим односима, чл. 110.

5.4. Раскид уговора

Један од начина престанка уговора је, као што смо истакли и раскид уговора.⁹² Раскид уговора треба разликовати од ништавости уговора, јер у првом случају разлози за престанак јављају се после тренутка закључења, док код ништавости разлог због којег је уговор ништав мора да постоји у тренутку постизања сагласности воља. Кад је у питању уговор о лобирању, раскид уговора нема никаквих специфичности те се на њега примењује општа правила о раскиду уговора.

6. ЗАКЉУЧАК

Један од начина утицаја на формулисање јавне политике остварује се кроз лобистички процес. Лобистичка активност обелодањује ко, на који начин и зашто врши утицај на јавне органе и тиме омогућује транспарентност процеса доношења одлука. То показује да се лобирањем у суштини врши демистификација поступка доношења одлука, јер се тај поступак отвара за јавност и чини доступним свим заинтересованим групама. Степен до ког лобистички поступак може да се контролише и начин на који би то требало урадити су свакако отворена питања, која ће привући пажњу и теорије и праксе. Како ће се одвијати делатност лобирања и како ће институције реаговати, зависи од спремности законодавца да овом закону удахне живот преко подзаконских аката који се морају донети. Свакако ће увођење лобистичке професије захтевати и извесно редефинисање постојећих политичких институција. Мислимо, да ће лобирање, уколико се буде спроводило јавно и ако се предвиди једнака могућност приступа професионалних лобиста доносиоцима јавних одлука, имати за крајњу последицу и побољшање законодавног процеса. Један од најважнијих делова лобистичког поступка је однос клијента и лобисте који се дефинише уговором о лобирању. Такав уговор, заједно са лобистичком професијом представља новину у нашем правном систему. За закључење овог уговора потребно је да постоје сва четири општа услова која су неопходна за настанак сваког уговора: способност уговарања, сагласност воља, предмет и кауза. Уз те услове, за уговор о лобирању потребан је још један, нарочита форма. Код уговора о лобирању, предвиђена је обавезна писмена форма, што овај уговор

⁹² Када дође до остварења основа за раскид уговора, наручилац посла (у својству повериоца) има две могућности на располагању: прва је прихватање да се и такав уговор одржи на снази, а друга раскид уговора. И у једном, и у другом случају, поверилац има право да захтева накнаду штете. О општим правилима о раскиду уговора, вид. у Ј. Перовић, 213.

сврстава у формалне уговоре. Имајући у виду правно дејство форме, и питање да ли је његова форма елемент без којег уговор не би био закључен, сматрамо да је врста форме која се тражи за овај уговор *forma ad solemnitatem*. Садржина односа која проистиче из уговора о лобирању, указује нам да се уговор о лобирању закључује кроз процес преговарања, у коме две стране (лобиста и клијент), разматрају могућност закључења уговора и договарају се о његовим условима, те стога овај уговор спада у уговоре са споразумно одређеном садржином. Поред овога, уговор о лобирању предвиђа и одређене специфичности које се тичу својства лобисте и клијента (постоји одређени круг лица који не могу бити у уговорном односу), затим, предмета уговора и случајеве ништавости уговора.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Антић, Оливер, *Облигационо право*, Београд 2007;
2. Антић, Оливер, „Правна природа уговорних облигација“, *Правни живот* 10/2006;
3. Антић, Оливер, „Правно-теоријске основе различитих схватања каузе“, *Архив* 3-4/2006;
4. Baron, David, “Review of Grossman and Helpman’s Special Interest Politics“, *Journal of Economic Literature* 2002;
5. Baldwin, Robert, “The Political Economy of Trade Policy“, *Journal of Economics Perspectives*, Vol. 3, No. 4, 1989;
6. Бикић, Абедин, *Облигационо право*, Сарајево 2007;
7. Bertrand, Marianne, Bombardini, Matilde, Trebbi, Francesco, “Is it whom you know or what you know? An empirical assessment of the lobbying process“, *National bureau of economic research*, Cambridge 2011;
8. Беговић, Борис, *Економска анализа корупције*, Београд 2007;
9. Голубовић, Драган, *Заговарање и лобирање у парламенту и органима извршне власти*, Београд 2009;
10. Grolly, Thomas, Ellis, Christopher J., *A Simple Model of the Commercial Lobbying Industry*, University of Oregon, (dissertation), Oregon 2012;
11. Ghestin, Jacques, *Traité de droit civil sous la direction de Jacques Ghestin. La formation du contrat*, 3^e édition L.G.D.J, Paris 1993;
12. Ђулић, Катарина, „Корпоративно управљање у Србији: транспарентност и објављивање информација?“, *Квартални мониторинг* 15/2008;
13. Ђурђевић, Марко, „Уговор као правни основ приватизације у нашем праву“, *Зборник радова: Акционарска друштва, берзе и акције*, Београд 2006;

14. Ђурђевић, Марко, *Уговор по приступу*, докторска дисертација, дактилографисано, Београд 2001;
15. Кашћелан, Балша, Крسمановић, Душко, *Економско и политичко лобирање*, Завод за уџбенике, Београд 2012;
16. Kolaković, Marko, Kovačević, Branko, Sisek, Boris, „Utjecaj teorija poduzeća na suvremene pristupe organizaciji poduzeća“, *Ekonomski pregled* 2002;
17. Ковачевић, Маја, „Деловање организованог интереса у Европској унији: актери и процеси у игри на два нивоа“, *Годишњак* 2010;
18. Kerr, William R., Lincoln, William F., Mishra, Prachi, “The Dynamics of Firm Lobbying“, *National bureau of economic research*, Paper No. 17577, Cambridge 2011;
19. Cohendet, Patrick, Llerena, Patrick, *Theory of the firm in an evolutionary perspective*, University Louis Pasteur, Strasbourg 1998;
20. Leech, Beth L., Baumgartner, Frank R., La Pira, Timothy, Semanko, Nicholas A., “The Demand Side of Lobbying: Government Attention and the Mobilization of Organized Interests“, *Midwest Political Science Association* 2002;
21. Маринковић, Срђан, Љумовић, Исидора, Живковић, Александар, „Стране директне инвестиције у банкарству Републике Србије: истраживање мотива“, *Међународни проблеми* 4/2011;
22. Матић, Милан, *Енциклопедија политичке културе – Плурализам*, Београд 1993;
23. Mayer, Lloyd H., “What is this Lobbying that We are so Worried About“, *Yale Law and Policy Review* 2008;
24. Malaurie, Philippe, Aynès, Layrent, Stoffel-Munck, Phillippe, *Droit civil. Les obligations*, 4^e éd., Défrenois, Paris 2009;
25. Miller, Gary J., “Solutions to Principal-Agent Problems in Firms“, *New Institutional Economics*, Cambridge University Press, Cambridge 2005;
26. Миладиновић, Снежана, „Закључење, Интерпелација и испуњење облигационих уговора“, *Зборник: актуелна питања грађанске кодификације* (ур. Р. Ковачевић Куштримовић, М. Лазић), Ниш 2008;
27. Милошевић, Љубиша, *Облигационо право*, Научна књига, Београд 1972;
28. Мораит, Бранко, *Облигационо право*, Атлант ББ, Бања Лука 1997;
29. Naoi, Megumi, Krauss, Ellis, “Who Lobbies Whom? Special Interest Politics under Alternative Electoral Systems“, *American Journal of Political Science*, Vol. 53, No. 4, 2009;
30. Орлић, Миодраг, *Закључење уговора*, Институт за упоредно право, Београд 1993;
31. Павловић, Вукашин, *Енциклопедија политичке културе – Власт*, Београд 1993;

32. Перовић, Јелена, „Реализација раскида уговора због неиспуњења обавезе“, *Зборник радова: Тридесет година Закон о облигационим односима* (ур. Р. Д. Вукадиновић), Крагујевац 2009;
33. Перовић, Слободан, *Облигационо право*, Београд 1986;
34. Славнић, Јован, *Фиксни уговор*, докторска дисертација, Београд 1968;
35. Susman, Tomas M., Martin, Margaret, “Contingent Fee Lobbying: Inflaming Avarice or Facilitating Constitutional Rights?“, *The Berkeley Electronic Press*, Paper 1877, 2006;
36. Fabre- Magnan, Muriel, *Droit des obligations. I- Contrat et engagement unilatéral*, P.U.F., Paris 2008;
37. Финис, Џон, *Природно право*, ЦИД, Подгорица 2005;
38. Figueiredo, John M., Tiller, Emerson H., “The structure and conduct of corporate lobbying: How firms lobby the federal communications commission“, *National bureau of economic research*, Paper No. 10553, Cambridge 2000;
39. Foss, Nicolai J., Klein, Peter G., “The Theory of the firm and its critics: A stocktaking and assessment“, *New Institutional Economics*, Cambridge University Press, Cambridge 2005;
40. Holzl, Werner, “The Evolutionary theory of the firm: Routines, complexity and change“, *Growth and Employment in Europe*, Vienna University, Vienna 2005;
41. Holman, Craig, “The Government-to-Lobbyist Revolving Door“, *Revolving Door Working Group*, Washington 2005;
42. Hopper, Paula L., Hensley, Robert G., “What Do You Mean I’m a Lobbyist: New Government Contractor Restrictions and What They Will Mean For Banking Institutions“, *North Carolina Banking Institute Journal* 12/2008.

Правни прописи

1. Act on lobbying activities, Act XLIX of 2006;
2. Закон о агенцији за борбу против корупције, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 97/08;
3. Закон о државним службеницима, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 79/05, 81/05 – испр., 83/05 – испр., 64/07, 67/07 – испр., 116/08 и 104/09;
4. Законот за лобирање, *Службен весник на Р. Македонија*, бр. 106/08;
5. Закон о лобирању, *Службени лист Црне Горе*, бр. 54/11;
6. Закон о облигационим односима, *Службени лист СФРЈ*, бр. 29/78, 39/85, 45/89 и 57/89, *Службени лист СРЈ*, бр. 31/93 и *Службени лист СЦГ*, бр. 1/03;
7. Law on lobbying activities, VIII-1749, 2000;
8. Honest Leadership and Open Government Act, Pub.L 110-81, 2007.

Интернет извори

1. *Mc Neill v. Nevius*, 187, F.2D, 81. D.C. Cir. 1950, <http://federal-circuits.vlex.com/-vid/mcneill-v-nevius-36636461>;
2. Транспарентност Србије, <http://www.transparentnost.org.rs>;
3. *Trist v Child*, 21 Wall, 88. US., 441, 1874, <http://federal-circuits.vlex.com>.

Balša Kašćelan
Faculty of Law,
Slobomir P. University, Bijeljina

LOBBYING ACTIVITY AND SOME THOUGHTS ABOUT LOBBYING CONTRACT

Summary

To lobby means to influence or persuade public officials to take a desired action, usually to pass (or defeat) legislation. An effective lobbyist is convincing and persuasive at selling an idea. The first legislative attempts to regulate lobbying activities in USA were passed in the late nineteenth century and those early statutes have served as models for every lobbying enactment since that time. The aim of this paper is to give an overview of recent studies devoted to the interest of companies and lobbying patterns. After the definition of lobbying and description of the actors, this paper relates to lobbying contract. A basic question raised by the cases on lobbying contracts is whether the law of contract should be used as an indirect means of enforcing social and political public policy, particularly when that policy is not directly enunciated and enforced in any other area of the legal system.

Key words: *Lobbying; Lobbying Contracts; Interest Groups; Political Party; Influence; Executive Officials; Legislative Bodies.*