

Александар СТЕВАНОВИЋ
Мастер права и докторанд Правног факултета
Универзитета у Београду

ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ ЛОБИРАЊА УЗ ПОСЕБАН ОСВРТ НА РАДНОПРАВНИ СТАТУС ЛОБИСТА: У СУСРЕТ ЗАКОНУ О ЛОБИРАЊУ

Резиме

Поред значајних правних инструмената међународних организација, све веће броја заговорника лобирања у академским и пословним круговима, оно се још увек сматра „сивом зоном“ остваривања утицаја на законодавни и уостало процес креирања јавних политика. Лобирање дуго, са изузетком САД није било предмет правног нормирања што је утицало на формирање предрасуда и стављања неадекватног предзнака када је лобирање у питању. Сваки покушај реулисања лобирања требало би да понуди јасну дефиницију појма, да на изричит начин утврди ко и под каквим условима може обављати лобистичку делатност, а ко се треба сматрати лобираним лицем и коначно да обезбеди механизме за транспарентност лобирања, као и за утврђивање одговорности за повреду правила о лобирању. Чини се да је у досадашњим академским радовима о лобирању, значајно већа пажња била посвећивана његовом демократском квалитету у смислу активизма и партиципације, као и разлучивању лобирања од корупције. Међутим, радноправни аспект лобирања остао је у другом плану, те ће у овом раду бити речи о радноправном статусу лобиста у светлу анализе postoјећих нормативних решења и актуелних доктринарних питања.

Кључне речи: лобирање, лобиста, радни однос, интересне групе.

I Увод

Лобирање се у најширој јавности са правом перципира као делатност која се налази на ивици легалног и легитимног. Такво стање ствари је у највећој мери последица непостојања јасне представе о томе шта лобирање подразумева са правног становишта и какав утицај остварује на интегритет и поверење грађана у јавне институције и функционере са једне, односно на тржишну конкуренцију са друге стране. Отуда и не треба да чуди постојање дијаметрално супротних ставова о лобирању, а нарочито у контексту (анти) коруптивног потенцијала и домаћаја које оно подразумева. Лобирање је тако за једне, само еуфемизам за злоупотребу материјалних и других ресурса и привилеговано остваривање приватног интереса, док за друге, оно представља део природе човека оличене у жељи да свој интерес заступа пред свима¹, значајан инструмент у борби против корупције, као и интегрални и конститутивни елемент сваког демократског поретка.²

Међутим, треба бити обазрив приликом изношења апсолутних закључака о лобирању као неспорном демократском инструменту. Наиме, како поједини аутори наводе, лобирање није одувек било прихваћено у пракси демократских поредака будући да се сматрало да директно подрива принцип владавине народа који на законом/уставом предвиђен начин заступају народни представници у парламенту.³ О томе сведочи и чињеница да је лобирање у XIX веку било прописано као кривично дело у Џорџији и Калифорнији, савезним државама САД.⁴ Покушај да се остварује утицај на процес доношења политичких одлука ван предвиђених законских и уставних оквира, сматран је опасним и непотребним паралелизмом који урушава принцип правне државе. Без обзира на овај помало идеалистички и утопистички став о представничкој демократији, лобирање се ипак временом наметнуло као друштвена реалност услед кризе представничке и партиципативне демократије, која је многе социјално-економске колективитете маргинализовала у погледу могућности утицаја на креирање јавних политика и уопште учествовања у политичком животу заједнице.⁵

1 Балша Кашћелан, „Улога и место Закона о лобирању у политичком систему Србије“, *Српска политичка мисао*, бр. 17–29/2010, 136.

2 Александар Плавшин, „Под којим условима и како лобирање може допринети демократији“, *Scientific Journal for Theory and Practice of Socio-economic Development*, бр. 2–4/2013, 418.

3 Ирена Петерлин, „Значај лобирања у Европској унији“, *Анали Правног факултета Универзитета у Београду*, бр. 2/2006, 244.

4 Sanja Barić, Ana Acinger, „Pravna regulacija položaja lobista u Sjedinjenim Američkim Državama“ *Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Splitu*, бр. 2/2018, 897.

5 Криза представничке демократије нарочито се огледа у промени природе и функције политичких странка које су се трансформисале из некада заступљеног

Све то је следствено водило и ка тражењу алтернативних начина и субјеката за заступање интереса таквих група, имајући у виду да се представничка функција демократије данас препознаје само у траговима. Ту на сцену ступају различите тзв. „интересне групе“ које имају за циљ да непосредно или посредно обезбеде своје дефинисане интересе кроз стратегију лобирања код изабраних, именованих или постављених лица са адекватном политичком моћи одлучивања.

Према томе, лобирање би најпре требало разумети као технику ефикаснијег (у односу на традиционалне организације попут политичких странка) обезбеђивања партикуларног интереса онога ко лобира или за кога се лобира, а по логици ствари најчешћи наручиоци лобирања су субјекти који поседују највећу економску моћ. Ако оставим по страни лобирање које бисмо могли означити као политичко, најчешћи наручиоци лобирања су пословни ентитети који имају довољно средстава да плате скупе и софистициране услуге професионалних лобиста, али и врло одређене и конкретне интересе, те бисмо лобирање у ужем смислу могли означити као корпоративно или пословно лобирање. У складу са тим је и често цитирана дефиниција која лобирање одређује као политичко деловање приватних фирми (пословних ентитета), што пре свега укључује утицање на доношење правних прописа са општим важењем који би погодовали њиховим пословним аспирацијама.⁶

До сада је највећа пажња при разматрању питања лобирања на академском нивоу била посвећивана његовом (анти) коруптивном аспекту, што не треба да чуди имајући у виду велики број коруптивних скандала који су потресали политичку сцену широм света и изазивали велику пажњу јавности. Међутим, лобирање као релативно нов правни институт⁷ остварује и значајне импликације на пољу радних односа и уопште радног права, те је неопходно сагледати и овај аспект феномена који још увек изазива амбивалентне ставове, како опште, тако и академске јавности. Ипак, зарад методолошке исправности, најпре би тре-

модела масовне странке у данас доминантни модел који се у литератури назива професионална, кадровска или картелска странка. Главне карактеристике новог модела политичке странке су између осталог и: смањење њене представничке функције, слабење веза са социјалним групама, прагматизам и усредсређеност искључиво на изборе.

6 Madina Rival, *Lobbying by firms to influence public decision: is it a legal or an illegal networking? The cases of France and the United Kingdom*, Berlin, 2008, 2.

7 Трбало би се сложити са мишљењем да је лобирање феномен иманентан људској природи која тежи да свој интерес заступа у свакој ситуацији, што значи да је као такав постојао у међуљудским односима још од почетка развоја цивилизације. Ипак, први покушај законског нормирања лобирања и то парцијалног, десио се тек 1938. када су САД усвојиле Закон о регистрацији страних агената (*Foreign Agents Registration Act*).

бало одредити појам лобирања и указати на његове поједине *differentia specifica* карактеристике у односу на сличне феномене, а ту се посебно мисли на корупцију.

II Појам лобирања у контексту савремених друштвених околности

Када је реч о настанку термина „лобирање“ постоји неколико верзија које се често наводе у радовима посвећеним овој теми. Међу њима се истичу она према којој је он настао средином XIX века захваљујући бившем председнику САД *Ulysses S. Grant-u* који је употребио тај назив да би описао многобројне трговце и политичаре који су се окупљали у предворју хотела *Willard* у америчкој престоници, не би ли уграбили прилику да са њима разговарају о својим проблемима и интересима. Друга најчешће навођена верзија порекло термина везује за парламентарну праксу Велике Британије према којој су се лобистима називали они чланови Парламента који су од других чланова тражили подршку у заступању својих ставова.⁸

Упрошћено говорећи, лобирање је активност коју људи предузимају несвесно у многим животним ситуацијама, па чак и оним најбаналнијим.⁹ Лобирање се у свакодневном животу врши на свим нивоима, а његови актери су често и деца најмлађег узраста. Међутим, такво лобирање није предмет овог рада, нити је оно у фокусу правног одређења суштине појма, како са доктринарног, тако и са нормативног становишта. Потреба за дефинисањем лобирања, а потом и његовим адекватним регулисањем, првенствено постоји онда када се оно врши од стране професионалних лобиста који поседују неопходне интелектуалне, материјалне и социјалне ресурсе, када су лобирана лица представници јавне власти и када је циљ лобирања такав да може утицати на јавни интерес друштва или макар његовог већег дела.

У основи, лобирање је активност која има за циљ остваривање утицаја на законодавне и извршне органе власти који на основу устава и закона доносе јавне одлуке.¹⁰ Грађани у складу са прокламованом слободом говора и политичког деловања настоје да непосредно или посредно остваре своје политичке захтеве најчешће тако што покушавају да утичу на процес креирања јавних политика и доношења одлука од

8 Klemens Joos, *Lobbying in the new Europe – Successful representation of interests after the Treaty of Lisbon*, Minesota US, 2011, 15.

9 Б. Кашћелан, 136.

10 Lionel Zetter, *Lobbying The Art of Political Persuasion*, Hampshire, 2008, 3.

јавног значаја.¹¹ За тако нешто је потребна колективна акција, односно заједничко деловање које се реализује удруживањем у различите облике група и организација ради борбе и пропагирања заједничких интереса својих чланова. Таквим организацијама, традиционално се сматрају пре свега политичке организације које би у условима демократског поретка требало да окупе „истомишљенике“, креирају, заговарају, а потом, уколико дођу на власт, спроводе јавну политику у складу са претходно усвојеним принципима и постављеном агендом.¹² Међутим, криза политичких странака која је примећена још у осамдесетим годинама XX века допринела је међусобном удаљавању политичких странака и њиховог руководства од грађана-бирача. Теоретичари политиколошке науке излаз из кризе у коју је запала партиципативна демократија виде у поновном враћању политичких странака грађанима, што би их учинило отворенијим за грађански активизам и политички плурализам, или, што је вероватније, у формирању и развијању нових облика активације и партиципације грађана у доношењу политичких одлука.¹³ Лобирање је управо један од тих облика који грађанима пружа такву могућност. Међутим, проблем је што услуге лобиста нису доступне свима, те не би било потпуно неосновано очекивати и да лобирање као „комуникациони канал“ којим грађанство комуницира са доносиоцима јавних одлука западне у одређену кризу, услед формирање не политичке, већ овога пута „лобистичке елите“, која подразумева привилеговани део оних који себи могу приуштити професионално заговарање сопствених интереса.

Потребу за лобирањем су у досадашњој пракси најчешће испољавали пословни ентитети односно пословне „интересне групе“ чији лобистички потенцијал варира у зависности од неколико фактора. У том смислу би се као релевантна могла узети подела коју у свом раду даје *Andrew Heywood*, а према којој се „интересне групе“ деле на 1) групе посебних интереса и промотивне групе 2) инсајдерске и аутсајдерске групе.¹⁴ Како исти аутор даље објашњава, разлика између групе посебних интереса и промотивне групе јесте у томе што се у првом случају ради о заступању искључиво појединачних интереса чланова групе, док се, када је реч о промотивној групи, ради о заступању јавног интереса, односно вредности чије би успостављање значило добробит за читаву

11 Срђан Кораћ, „Лобирање у институцијама Европске уније“, *Међународни проблеми*, бр. 2/2010, 351.

12 Александар Стевановић, „Финансирање политичких субјеката: коруптивни потенцијал и значај адекватног законског регулисања“, *Финансијски криминалијет* (уредник Јелена Костић, Александар Стевановић), Зрењанин, 2018, 336.

13 Горан Марковић, „Утицај политичких странака на развој политичке партиципације“, *Анали Правног факултета Универзитета у Београду*, бр. 1/2006, 104.

14 С. Кораћ, 351.

друштвену заједницу. Друга подела за критеријум узима позицију коју група има у односу на јавне институције и њихове представнике, односно могућност приступа и интензитет веза које група одржава са доносиоцима јавних одлука. Управо је задатак лобиста да од једне аутсајдерске интересне групе која их ангажује, учине од ње ону која се према датој типологији означава као инсајдерска. Могућност несметаног приступа доносиоцима јавних одлука као законом претпостављених лобираних лица и могућност одржавања блиских пословних или чак пријатељских веза које могу водити ка коначном обезбеђивању интереса наручилаца лобирања, одређује лобисте као успешне.

Процес лобирања се у одређеном смислу може сматрати комуникационим процесом у којем лобисти настоје да носиоцима законодавне и извршне власти пренесу информације које би требало да доведу до тога да се интереси група које наручују лобирање преточе у општи правни пропис и на тај начин ефикасно остваре и заштите. У том смислу, понекад од веће важности може бити комуникацијска вештина лобисте, него садржај информације или аргумената који се преноси, што у крајњој мери зависи од квалитета нарученог лобирања и умешности ангажованих лобиста.

До доношења Закона о лобирању у САД 1995. године (*Lobbying Disclosure Act of 1995. – LDA*), лобирање је било дефинисано у пореском пропису (*Internal Revenue Code of 2000*) у односу на суштину и циљ своје активности. Према тој логици и одредби наведеног прописа лобирање представља активност која се односи на пропаганду (промоцију, друштвени притисак) или на остваривање утицаја на законодавство на било који други начин. Усвајање LDA од 1995. године не само да је значило прво систематично и целовито нормирање лобирања у САД, већ је са собом донело и другачији приступ у његовом дефинисању који су касније следиле и готово све европске државе. Нова законска дефиниција лобирања као централни појам више није узимала саму природу активности, већ лобирано лице као својеврсни објекат лобистичке активности.

Велика Британија је најдоследнија оваквом приступу иако она није на законској основи регулисала материју лобирања.¹⁵ Међутим лобирање је у Великој Британији нормирано у Правилнику Парламента (*Code of Conduct for the members of the Parliament*), што упућује на то да је сва одговорност поводом могућих злоупотреба код лобирања пребачена на лобирана лица, тј. законодавну власт. Овакво решење је адекватан одговор на активности *de facto* лобиста који нису регистровани почетак обављања своје активности и тиме избегавају транспарентан рад

15 Margaret M. Malone, *Regulation of Lobbyists in Developed Countries, Current Rules and Practises*, Dublin, 2003, 18.

који је услов легалног и легитимног лобирања. Дакле, лобирати може ко год хоће, без било каквих услова, док од државних функционера зависи хоће ли се процес лобирања претворити у корупцију или не.

Према томе, активности које подразумевају утицај у циљу остваривања одређених интереса, се могу подвести под лобирање у складу са законом, онда када се врши утицај на јавне функционере из извршне и законодавне гране власти. Ова дистинкција није без значаја ако се узме у обзир да лобирање у најопштијем смислу може бити и ангажовање познатих личности које би у свом јавном иступању заговарале одређену идеју, организовање различитих пропагандних кампања, трибина и осталих друштвених догађаја који имају за циљ да утичу на јавно мњење и креирају у друштву одређени став према неком питању, али без било каквог директног утицаја на званичне представнике власти. Отуда би активности сличне лобирању, а које не подразумевају директну везу са носиоцима власти било адекватније означити као јавно заговарање.

Узевши у обзир неке претходно размотрене важне и одређујуће елементе појма, лобирање би се могло дефинисати као *процес комуникације и остваривања интереса са јавним функционерима који врше професионалци са циљем да се легалним доносиоцима одлука интереси и идеје онога ко наручује лобирање представе као њихови интереси које треба обезбедити остваривањем утицаја на процес доношења јавних одлука.*

Према теорији размене (*Exchange theory*) коју су социолози развили 60-тих година XX века,¹⁶ однос приватних и јавних ентитета могао би се одредити као однос серија размене информација и ресурса. Анализа сопствене користи утиче на то са ким ће се ући у размену, која може бити дуготрајна и стабилна само онда када је заснована на реципрочној бази.¹⁷ Поједини аутори суштину лобирања виде управо у томе да је оно таква врста агитовања која треба да убеди законодавца да уђе у процес „размене“ баш са клијентом лобисте који у конкретном случају лобира.¹⁸

Потенцијална корист коју законодавна или извршна власт имају од „размене“ са приватним (грађанским) субјектима може бити вишеструка, а да се при том не ради о директној противзаконитој користи коју стиче искључиво функционер и њему блиска и са њим повезана лица као што је то случај код корупције. Наиме, често када треба расправљати о неком уско стручном питању, законодавци ангажују ек-

16 Sol Levine, Paul White, *Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relationships*, 1961, 587.

17 Pieter Bouwen, „Corporate lobbying in the European Union: the logic of access“, *Journal of European Public Policy*, Nr. 9–3/2010, 368.

18 Mark Kober – Smith, *Legal Lobbying How To Make Your Voice Heard*, London, 2000, 14.

сперте (универзитетске професоре, истраживаче, консултанте...) који могу наступати и као лобисти одређеног интереса. Такође, власт од лобиста може добити и друге значајне информације попут расположења јавног мњења у односу на неку политичку меру и тему, изводљивости одређеног пројекта итд.¹⁹ Посебно је занимљив однос извршне и законодавне власти према великим корпорацијама које запошљавају по неколико хиљада или десетина хиљада људи. Доношење мера које се односе на пословање таквих привредних субјеката без консултовања заступника њиховог интереса могло би угрозити социјално-економски поредак државе.

III Радноправни елементи лобирања

Закон о лобирању у САД од 1995. године као први, а уједно и најутицајнији правни акт који је на систематски и свеобухватан начин нормирао лобирање, дефинише лобистичке активности као одржавање контаката, припрему и планирање стратегије остваривање утицаја на креирање јавне политике, истраживање о конкретном питању и остале легалне радње предузете у циљу остваривања интереса клијента, тј. наручиоца лобирања. Из оваквог одређења лобистичке активности произлази да је лобирање делатност која захтева скуп софистицираних знања и вештина које подразумевају мултидисциплинарност у раду и међусобно прожимање више научних области (право, економија, политикологија...). Отуда можемо закључити да се ради о једној сложеној делатности што је од значаја и када је реч о разматрању субординације као конститутивног елемента радног односа.

Управо се радни однос и перципира као централни појам радног права,²⁰ те ће кроз његову призму у наставку и бити представљен рад лобиста у складу са постојећом нормативом на упоредноправном нивоу. Према регулативи већине држава чланица Европске уније и САД лобирање обављају физичка лица – лобисти или правна лица која запошљавају лобисте и обављају лобистичке активности, под условом да су уписана у одговарајући Регистар. Са радноправне тачке гледишта лобисти који уз испуњење неопходних услова самостално обављају делатност чине категорију samozапослених лица, док они који раде у оквиру правног лица регистрованог за пружање услуга лобирања спадају у категорију запослених лица, уз одређене специфичности које ће у наставку рада бити изложене.

19 Б. Кашћелан, 138.

20 Сенад Јашаревић, „Радни однос – тенденције у пракси и регулативи“, *Зборник Правног факултета у Новом Саду*, бр. 3/2013, 237.

1. Лобиста као samozапослено лице

Подела на запослене и samozапослене последица је прихватања традиционалне концепције бинарног рада за другога, која се заснива на дихотомној подели између зависног и независног рада, чија је главна разделница радни однос, тј. начин на који је он дефинисан. Рад у оквиру радног односа био је један од кључних фактора економије XX века и елемент који је служио за неутралисање социјалне и економске неправноности у односима између запослених и послодаваца.²¹ Ипак, пут до усвајања јасне концепције радног односа није био нимало лак и било је потребно време како би се он правно, економски, политички и културолошки профилисао.

Крајем XVIII и XIX века, развојем правног појма „радни однос“ најпре су се бавили судови²² који су услед потребе да се суоче са појединим ситуацијама као што су одговорност послодавца за штету коју у раду трећем лицу учини радник, повреда на раду и томе слично, морали да креирају принципе, односно смернице за дистинкцију радног односа и осталих, грађанскоправних односа који подразумевају обављање одређеног рада за другога или пружање услуга. Тако су временом као последица судске потребе, али и праксе настали тзв. „контролни тестови“ помоћу којих се утврђује да ли у конкретном случају рад обављан под влашћу и контролом послодавца, што је указивало на постојање радног односа уз њему иманентне социјално-економске карактеристике.²³ Садејством правне теорије и праксе, временом су се издвојили и поједини битни елементи²⁴ радног односа, а преглед домаће и упоредне литературе упућује да су међу њима најприхваћенији управо: 1) *субординација*, 2) *лична раднојравна веза*, 3) *илаћеност рада* и 4) *добровољност*.²⁵ Нарочито у ранијој југословенској радноправној теорији, били су истицани и елементи попут 5) *професионалности* и 6) *иницијације у радну заједницу*.²⁶

Последње декаде прошлог века донеле су значајне промене на пољу рада. Концепт „индустријског друштва“ се полако напушта и прелази се на „постиндустријски модел“ који подразумева и прилагођавање ново-

21 Сенад Јашаревић, „Уређивање радног односа у Србији у контексту нових околности у свету рада“, *Зборник Правној факултету у Новом Саду*, бр. 3/2015, 1053.

22 Љубинка Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2013, 55.

23 С. Јашаревић, (2013), 239.

24 Скрећемо пажњу да битне елементе који суштински одређују радни однос не би требало поистовећивати са индикаторима радног односа.

25 Предраг Јовановић, *Радно право*, Правни факултет у Новом Саду, 2015, 159.

26 С. Јашаревић (2013), 241.

насталим социјално-економским околностима.²⁷ Манифестацијама тог прилагођавања данас можемо означити промене у економским и технолошким условима рада, све уочљивије напуштање стандардног радног односа и његову истовремену „флексибилизацију“ и коначно измењен друштвено-економски амбијент у оквиру којег се долази до запослења и обавља рад. Према ставу појединих аутора, радни однос који се темељи на подређености запосленог послодавцу при чему за узврат добијају неопходну радноправну и социјалноправну сигурност полако бива потиснут у други план од стране облика рада који не подразумевају субординираност што уједно значи и преузимање пословних ризика и одговорности у замену за могућност самосталног креирања услова рада и одлучивања о радном процесу.²⁸

Насупрот „зависном раду“ који се обаља у оквиру радног односа, самозапосленост се односи на такву врсту рада у којој не постоји континуитет плаћеног обављања послова искључиво за једног послодавца и под његовом контролом.²⁹ Заправо је појам самозапосленог лица и његовог рада адекватније дефинисати на негативан, резидуалан начин у односу на зависан рад у оквиру радног односа. Овакав приступ је прихватио и Европски суд правде у предмету бр. С-268/99 где наводи да се свака активност ван односа субординације ваља третирати као рад самозапосленог лица.³⁰ Поред одсуства субординираности у раду, у литератури се још наводи да самозапослена лица за разлику од запослених носе и ризик активности и нису инкорпорирани у организовани радни процес послодавца.³¹

Управо је овакав рад својствен обављању тзв. слободних професија које изискују повећани интелектуални ангажман и поседовање специфичних знања, што је како смо претходно у раду истакли, карактеристично и за обављање лобистичких активности. Поред тога, лобирање данас подразумева и поседовање тзв. „социјалног капитала“ који подразумева стицање и одржавање друштвених односа и контаката што представља својеврсни *conditio sine qua non* лобирања.³² Самозапосле-

27 Libby Bishop, „Visible and Invisible Work: The Emerging Post-Industrial Employment Relation“, in (eds.), *A web on the wind: The structure of invisible work, special issue of Computer Supported Cooperative Work* (ed. B. Nardi, Y. Engeström), 1999, 115.

28 Simon Deakin, „The many futures of the contract of employment“ *Working Paper No. 191*, ESRC Centre for Business Research, University of Cambridge, 2000, 17.

29 Љубинка Ковачевић примећује да самозапослена лица сама одлучују о условима рада, врше рад за свој рачун и сама носе ризик од својих пословних активности. Види више: Љ. Ковачевић, 214.

30 European Court Reports 2001, I-8615, 34.

31 Љ. Ковачевић, 214.

32 „Социјални капитал“ се сматра и важнијим ресурсом сваке интересне групе него што је то поседовање материјалних средстава будући да се на тај начин обезбеђује

но лице само доноси одлуку о свим аспектима процеса рада, као што је одабир средстава рада, начина на који ће он бити обављан, у ком обиму итд. Анализом номотехнике прописа којима се настоји увођење лобирања у законске оквири, стиче се утисак да су законодавци широм ЕУ, али и у САД најпре имали на уму да се легалан процес лобирања повери лобистима који би своју делатност обављали као samozапослена лица у правној форми коју наше право познаје као предузетник.

Међутим у основи лобирања се налази и потенцијални сукоб интереса, до којег неминовно долази када два или више пословних ентитета настоје да остваре своје супротстављене или интересе који се услед конкуренције не подударaju, утичући на креирање јавних политика и доношење јавних одлука. У том смислу, лобиста – физичко лице би се морао придржавати етичких принципа³³ и кодекса који забрањују злоупотребу поверења и сукоб интереса. То значи да се не може истовремено лобирати за два наручиоца, тј корисника лобирања који имају различите пословне аспирације, јер би у том случају једно од основних начела лобирања било нарушено. Треба имати у виду и околност да, како смо већ истакли, лобирање изискује значајну специјализацију у погледу поседованих знања, вештина, искустава и контаката. С тим у вези, тешко је замислити да лобиста појединац може подједнако успешно утицати на доношење одлука из примера ради области нафтне и области текстилне индустрије. Такође, важно је узети у обзир и да процес убеђивања својствен лобирању захтева утрошак радног времена који не оставља нарочит простор за друге клијенте. Из тих разлога би се оправдано могло очекивати да лобиста – појединац већи део своје самосталне и регистроване делатности на одређеном периодичном нивоу најчешће обавља за једног наручиоца, што га чини економски зависним у односу на њега.³⁴ Када је лобирање у питању, то је донекле препознао законодавац у САД предвидевши обавезу регистравања лобистичке активности уколико се кумулативно на њу утроши 20% радног ангажмана на тромесечном нивоу и уколико се по том основу оствари накнада³⁵ већа од 2.500 USD и то искључиво од једног

база клијената и осталих сарадника који олакшавају и помажу основну делатност групе.

- 33 Најчешћи је случај да се у прописима који нормирају материју лобирања предвиде начела која имају за циљ спречавање сукоба интереса, тј. обављање лобистичке делатности *bona fides*. У пракси појединих законодавстава се усвајају и посебни етички кодекси струке који детаљније регулишу ово питање.
- 34 То посебно важи за мање државе где у једној области постоји свега неколицина пословних субјеката који имају потребе за лобирањем и који имају довољно финансијских ресурса да га приуште.
- 35 Остваривање накнаде за рад од искључиво једног наручиоца посла у одређеном износу и временском периоду, а која представља основни извор прихода

клијента.³⁶ Проблем идентификовања временског периода који се у раду посвећује једном клијенту је присутан у пракси, а он нарочито важи за лобирање, будући да је досадашње искуство показало да обављање лобистичке делатности и поред законског регулисања, у многим државама остаје ван домашаја уредно регистрованог тј. транспарентног и легалног оквира.

Све је чешћа појава да послодавци ангажују, наизглед samozапослена лица и то на основу уговора грађанског права, која су готово у потпуности подређена власти³⁷ послодавца и интегрисана у његову радну организацију. Послодавци то чине у намери да смање трошкове рада и избегну релевантне одредбе социјалног, пореског и радноправног законодавства које радницима на које се односе гарантују одређена права која за послодавце значе и тзв. „трошкове радне снаге“. Овакав рад се у теорији радног права означава као „лажна samozапосленост“, а лице које обавља такав рад означава се термином „лажно samozапослено лице“ (енгл. *false self-employed*).

Рад лажно samozапослених лица који прикрива и правно и економски зависан рад, треба разликовати од рада „тзв. „економски зависних радника“ (енгл. *economically dependent worker*). Овај потоњи „облик рада“ карактерише постојање економске зависности радника у односу на наручиоца посла, а фактичког послодавца, а не правне подређености којој се у материји радно права даје више значаја. Ипак, законодавства појединих држава прихватају значај економске зависности и предвиђају још једну категорију радника и обим права и обавеза који се односи на њих.³⁸ Судска и законодавна пракса држава које су у одређеној мери прихватиле ову категорију радника, је на становишту да *рад коју њура економски зависно лице није једнокрајне њрироде, већ да он мора њодразумевајти континуитет од неколико месеци*, што је случај у италијанском праву,³⁹ односно *најмање једне њодине* када је реч

самозапосленог је чест индикатор утврђивања категорије економски зависних радника која је посебно занимљива у контексту разматрања лобистичке делатности.

36 The Campaign Legal Center, *The Failure of the Lobbying Disclosure Act (LDA) and Proposed Reforms*, Washington DC, доступно на: <http://www.campaignlegalcenter.org/sites/default/files/LDA%20Fact%20Sheet%20FINAL%207-28-15.pdf>, приступ 13. 10. 2018.

37 Мисли се на управљачку, нормативну и дисциплинску власт послодавца у процесу рада.

38 Љубинка Ковачевић, „Персонално подручје примене радног законодавства-(не) поузданост критеријума за квалификацију радноправне заштите“, *Зборник мајице српске за друштвене науке*, бр. 3/2015, 511.

39 Љ. Ковачевић (2015), 513.

о немачкој судској пракси.⁴⁰ У појединим законодавствима се захтева и лично обављање послова,⁴¹ што је како смо претходно изложили у складу са природом лобирања као својеврсне слободне професије.

Природа обављања лобистичке делатности која лобисте у значајнијем временском периоду оријентише ка неколицини, а често и само једном наручиоцу – клијенту, чини их потенцијално економски зависним радницима, уз додатне индикаторе попут личног обављања рада и остваривања главних извора прихода од једног наручиоца посла. На то упућује и увид у извештаје које лобисти у предвиђеном року подносе надлежним контролним органима, а који показују да поједини лобисти у дужем временском периоду пријављују обављање лобистичке активности за само једног наручиоца које трају и по неколико година.⁴² Можемо закључити да се питање радноправне и социјалноправне заштите ове још увек недовољно прихваћене категорије економски зависних радника, како на нормативном, тако и на теоријском нивоу, итекако односи на лобисте и лобирање као делатност.

2. Лобиста као запослено лице

Поред могућности да се лобирање обавља у својству предузетника као самостална регистрована делатност, готово сва законодавства која су регулисала материју лобирања, предвиђају да се оно може вршити и од стране правних лица која запошљавају лобисте. Увид у званичне статистике о лобирању управо показују да су тзв. „лобистичке куће“ далеко заступљеније него регистровани лобисти који самостално обављају делатност. Тежња ка удруживању се може правдати смањењем трошкова при обављању делатности, специјализацијом и иновацијом потребних материјалних и нематеријалних ресурса и повећаном конкурентношћу на тржишту. Наведени разлози односе превагу у односу на изражени лични карактер слободне професије каква је и лобистичка, а који традиционално утиче да се слободне професије обављају у индивидуалним формама.

Уз могућност удруживања регистрованих лобиста у правна лица која обављају лобистичку делатност, поједини закони, следећи тенденције у вршењу лобистичких активности, предвиђају и тзв. „*in house*“ лобирање које се заснива на томе да за наручиоца лобирања, ло-

40 Adalberto Peruli, „Subordinate, autonomous and economically dependent work: a comparative analysis of selected European countries“, *The employment relationship. A comparative overview* (ed. Giuseppe Casale), Geneva, 2011, 180.

41 Љ. Ковачевић, (2015) 513.

42 Доступно на: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>, 1. 11. 2018.

бистичке активности обавља лице запослено или на други начин (ван радног односа) ангажовано код њега. Одавно је на основу емпиријских истраживања, али и статистичких показатеља макар када је реч о ЕУ⁴³, примећена тенденција померања средишта лобистичких активности од ангажованих професионалних, екстерних лобиста као посредника ка стратегији директног обраћања институцијама.⁴⁴ На тај начин се смањују трошкови ангажовања скуних лобиста, а активности које имају за циљ остваривање утицаја на доносиоце јавних одлука се поверава лицима из редова запослених, који најчешће уз то обављају и друге, редовне активности у складу са описом свог посла.

Занимљиво је питање обима субординације коју послодавац остварује над запосленим који у том својству, за послодавца лобира. Наиме, у радноправној теорији се истиче да субординација није увек хомогена категорија, већ да се однос подређености разликује у зависности од конкретног радног односа⁴⁵ па чак и конкретне активности која се обавља у оквиру радног односа. За активности попут лобирања, које захтевају висок степен самосталности у раду, није карактеристично издавање строгих и стриктних радних налога од стране послодавца. Стога је француска судска пракса седамдесетих година прошлог века у појам субординације инкорпорирала нови елемент који подразумева рад у оквиру организоване радне службе.⁴⁶ То значи да када су у питању активности које захтевају самосталност и имају изражени лични карактер, послодавац своју управљачку власт врши тако што одређује услове рада, распоред рада и томе слично, док начин на који се активности обављају у највећој мери зависи од запосленог који их обавља.

IV Закључна разматрања

Криза представничке демократије и отуђење политичких партија од бирача утицали су на губљење вере у традиционалне демократске механизме који остављају многе социјално-економске групе на маргини политичког живота, а нарочито активног учествовања у процесу креирања јавних политика. Приватни капитал све више доминира у укупним бруто друштвеним производима држава, што за последи-

43 Регистар лобиста на нивоу ЕУ на дан 1. 11. 2018. садржи 5.922 регистрованих лобистичких кућа – правних лица, наспрам 1.228 регистрованих лобиста – појединаца. Доступно на: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>, 1.11. 2018.

44 С. Кораћ, 353.

45 Љ. Ковачевић (2013), 107.

46 Љ. Ковачевић (2013), 107.

цу има и тежњу власника таквог капитала да се питају када је реч о доношењу прописа из области које тангирају њихово пословање.

Можемо констатовати да лобирање данас представља својеврсну друштвену реалност, а када је већ тако, онда је неопходно најпре добро разумети сам појам и сагледати све његове аспекте, а потом га и регулисати законом на адекватан начин. У супротном ће потенцијални лобисти остати у „сивој зони“ пословања, а евентуално усвајање закона о лобирању не би учинило дистинкцију у односу на корупцију, што би требало да буде и најзначајнији мотив доношења прописа који регулишу материју лобирања.

Највећи изазов са којим би требало да се суочи сваки покушај увођења лобирања у законске воде јесте чињеница да је јако тешко приморати некога ко има мноштво дугогодишњих контаката и праксу утицања на органе јавне власти да региструје своју делатност на законском предвиђен начин. То се нарочито односи на транзиционе и државе са високим степеном корупције. Пример за то је Црна Гора у којој је од ступања на снагу тамошњег *Закона о лобирању*⁴⁷ 2014. године у Регистар уписано тек петоро лобиста од чега троје након две године од увођења Закона у правни систем. Утолико је важније имати у виду и одређене стимулативне мере, које би, уколико је лобирање већ на прагу озакоњења, заиста довеле до тога да се лобистичка професија профилише у друштву на адекватан начин. С тим у вези је посебно важно и на одговарајући начин уредити радноправне односе који произлазе из обављања лобистичких активности.

47 Службени лист ЦГ, бр. 52/14.

Aleksandar STEVANOVIĆ, M.A.

PhD student at the Faculty of Law University of Belgrade

THE CONCEPT AND IMPORTANCE OF LOBBYING WITH SPECIAL REFERENCE TO EMPLOYMENT STATUS OF LOBBYISTS: ENCOUNTERING THE NEW LAW ON LOBBYING

Summary

This paper presents the key issues of lobbying with pointing on lobbyist employment status. Lobbying was presented as a paid activity in which interest groups hire well-connected advocates to argue for their interest in decision-making process. It was also stated that lobbying is still not recognized as legitimate and necessary in democracy. However, recognizing the importance of lobbying in modern democratic societies should lead to the regulating lobbying in an adequate manner in trying to obtain a wider confirmation. It means that every single lobbying regulation needs to ensure: transparency of the process; useful definition of terms especially of lobbying, lobbyist and lobbied person; accountability for violation of the lobbying and all the other relevant norms. Promoting an atmosphere of accountability and transparency has to be a main goal and if that achievement was made, lobbying could be the real alternative for the traditional participatory democracy. Before that it is necessary to regulate labour relation when it comes to the lobbying. It also has to be mentioned that drafting Law on Lobbying means a huge step forward for Serbia in the process of EU integration. Adequate lobbying regulation also means the strengthening ant-corruption effort.

Key words: lobbying, lobbyist, labour relation, interest groups.