

Davorin Pichler\*

Izvorni znanstveni rad

UDK 005.575:347

DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/12837>

Rad primljen: 15. studenog 2020.

Rad prihvaćen: 3. ožujka 2021.

# GRAĐANSKOPRAVNO UREĐENJE DJELATNOSTI LOBIRANJA

**Sažetak:** *Republika Hrvatska nema zakonski okvir za regulaciju djelatnosti lobiranja. Usvajanjem propisa koji regulira lobiranje ova neformalna aktivnost se iz „sive zone“ prevodi u aktivnost pod „budnim okom“ nadležnih tijela. Iako o pojmu i djelatnosti lobiranja postoji brojna stručna i znanstvena literatura, može se primijetiti da se akademska zajednica u puno manjoj mjeri bavi pravnim institutom ugovora o lobiranju, njegovom klasifikacijom, obilježjima i sadržajem. Promatramo li ugovor o lobiranju, u hrvatskoj znanosti građanskog prava i pravnoj praksi, u širem kontekstu, možemo u njemu uočiti obilježja određenih pravnih poslova, prije svega, ugovora o djelu i/ili ugovora o nalogu. Objekt činidbe ugovora o lobiranju izvršenje je posla lobiranja, u pravilu uz naknadu, i u tom smislu predstavlja specifičan oblik ugovora o djelu. Naglasit će se i karakteristike ugovora o nalogu koje nalazimo u konstrukciji ugovora o lobiranju. U ovom radu nastojalo se dati temeljna obilježja ugovora o lobiranju i naglasiti određena otvorena pitanja koja će se pojaviti pri eventualnoj zakonskoj regulaciji ovog pravnog posla u Republici Hrvatskoj. Komparativnim pristupom u radu se ukazuje na zakonska rješenja koja su primijenili pravni sustavi koji imaju dugu tradiciju djelatnosti lobiranja kao legitimnog dijela zakonodavnog procesa. Također, ukazuje se i na plauzibilna rješenja koja su iznjedrili pravni sustavi pretežno bivših komunističkih i tranzicijskih zemalja i koja su tim prije adekvatna eventualnoj hrvatskoj regulaciji ugovora o lobiranju.*

**Ključne riječi:** *ugovor, lobiranje, lobist, ugovorna stranka, javni registar*

## 1. UVOD

Praksa utjecaja interesnih grupa na sadržaj zakonskih i podzakonskih akata postoji u svim parlamentarnim demokracijama. Usvajanjem propisa koji regulira lobiranje ova neformalna aktivnost se iz „sive zone“ prevodi u aktivnost pod „budnim okom“ nadležnih tijela. Također,

\* Dr. sc. Davorin Pichler, docent Pravnog fakulteta Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, S. Radića 13, 31000 Osijek. E-adresa: [dpichler@pravos.hr](mailto:dpichler@pravos.hr). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0068-3601>.

investitori pri izboru privrede u koju ulažu konačnu odluku donose na osnovi toga postoje li u tom pravnom sustavu instituti na koje su naviknuti u svojim pravnim sustavima.<sup>1</sup> Republika Hrvatska nema zakonski okvir za regulaciju djelatnosti lobiranja. Lobisti, koje okuplja Hrvatsko društvo lobista, još 2008. godine sami su zatražili donošenje zakona o lobiranju.<sup>2</sup> U Akcijski plan Ministarstva pravosuđa uvršteno je 2009. godine donošenje takvog zakona, ali zbog političkih razloga nikada nije donesen. Time se na primjeru Republike Hrvatske potvrđuje obrazac prema kojem u zemljama u kojima se lobisti protivne regulaciji država je nameće, dok u drugima, pretežno bivšim komunističkim i tranzicijskim zemljama, lobisti sami traže donošenje zakona o lobiranju, dok se država o te zahtjeve oglašuje.<sup>3</sup> Stručnjaci ističu da regulacija lobiranja vodi većoj transparentnosti države i njezinih institucija,<sup>4</sup> a u državi s nedovoljno snažnom kulturom dijaloga i političke komunikacije zakonsko uređenje ove djelatnosti svakako bi doprinijelo boljem razumijevanju koncepta lobiranja kao načina za ostvarenje legitimnih interesa.<sup>5,6</sup>

Iako o pojmu i djelatnosti lobiranja postoji brojna stručna i znanstvena literatura, kao i velik broj znanstvenih radova koji obrađuju pojam lobiranja, lobističke aktivnosti i praksu (kako u Sjedinjenim Američkim Državama, tako i u Europskoj uniji), može se primijetiti da se akademska zajednica u puno manjoj mjeri bavi pravnim institutom ugovora o lobiranju, njegovom klasifikacijom, obilježjima i sadržajem. Upravo stoga, predmet ovoga rada bit će pojam, tipologija i karakteristike ugovora o lobiranju. Također, u radu će se pokušati dati i smjernice i eventualna rješenja za regulaciju ovog pravnog instituta *de lege ferenda*. Pojam i društveni značaj djelatnosti lobiranja bit će predmet razmatranja u mjeri potrebnog za kontekstualiziranje navedene problematike rada.

## 2. POJAM I POVIJESNI PREGLED LOBIRANJA

S teorijske ravnine nije postignut konsenzus oko jedinstvene definicije pojma lobiranja. Kao razlog navodi se da se djelatnost lobiranja može promatrati kao: djelatnost odnosa s javnošću, djelatnost integrirane marketinške komunikacije, zasebna poslovna funkcija, komunikacijski proces.<sup>7,8,9</sup>

- 1 Nenad Tešić, 'Srpski zakonodavac na potezu – jedan „čisto pravni“ pristup lobiranju' (2010) 47(10–12) Pravo i privreda 133.
- 2 Hrvatsko društvo lobista u zakonodavnu proceduru uputilo je svoj Prijedlog zakona o zagovaranju interesa, ali Zakon nije nikada stigao do sabornice. <<http://hdl.com.hr/zakon-o-zagovaranju-interesa/>> pristupljeno 10. svibnja 2020.
- 3 Ivan Vuković, 'Regulacija lobiranja u Europskoj uniji i zemljama jugoistočne Europe' (2013) 1 Umijeće lobiranja 11.
- 4 Ibid.
- 5 Tešić (n 1) 155.
- 6 Izjava o lobiranju kao časnoj profesiji može zvučati kao loša šala ili sarkazam, kako u Americi tako i diljem svijeta. Loša percepcija javnosti o lobiranju nije moderan fenomen. Razlog zašto su lobisti ruženi tijekom povijesti leži i u činjenici da su svoju lošu reputaciju i zaslužili. Nick Allard, 'Lobbying Is an Honorable Profession: The Right To Petition and the Competition To Be Right' (2008) 19(1) Stanford Law & Policy Review 23.
- 7 Također, lobističke aktivnosti uključuju brojne elemente kojima nije lako odrediti zajednički nazivnik, pa se može zaključiti da teškoće u definiranju lobiranja proizlaze iz složenosti same djelatnosti lobiranja. Dubravka Sinčić Čorić i Ivan Vuković, 'Analiza tiskovnih i internetskih objava o lobiranju u Hrvatskoj' (2012) 21(2) Društvena istraživanja 546
- 8 Uvidom u Nacionalnu klasifikaciju djelatnosti Republike Hrvatske, koja se vodi pri Državnom zavodu za statistiku i koja se koristi i za razvrstavanje poslovnih subjekata, možemo primijetiti da se djelatnost lobiranja klasificira u razred odnosa s javnošću i djelatnosti priopćavanja, a koji uključuje savjetovanje, davanje smjernica i pružanje operativne pomoći, uključujući djelatnosti lobiranja, poduzećima i drugim organizacijama u odnosima s javnošću i djelatnostima priopćavanja. <[https://www.dzs.hr/App/NKD\\_Browser/](https://www.dzs.hr/App/NKD_Browser/)> pristupljeno 10. svibnja 2020.
- 9 Brojni autori lobiranje smještaju u kontekst odnosa s javnošću, navodeći kako je ono „specijalizirani dio odnosa s javnošću kojemu je svrha uspostavljanje i održavanje odnosa s državnom vlasti, poglavito s ciljem utjecanja na donošenje zakona i

Pojam lobiranja dolazi od engleske riječi *lobby* i vjeruje se da je nastao u Sjedinjenim Američkim Državama koje se smatraju koljevkom lobiranja.<sup>10,11</sup> Međutim, bez sumnje, može se zaključiti da pojam lobiranja ima i ranije porijeklo u engleskom parlamentarizmu. Fraza bi proizlazila iz označavanja velike javne čekaonice *the House of Commons* Engleskog parlamenta 17. stoljeća.<sup>12</sup> Riječ *lobby* bi najprikladnije bilo prevesti kao predsoblje, a u kontekstu djelatnosti govorilo bi se o predsobljima ili prostorijama (npr. u parlamentu) u kojima nosioci vlasti, u neformalnoj atmosferi, susreću zainteresirane osobe i razmjenjuju informacije i mišljenja.<sup>13,14</sup> Prilikom zakonskog određenja pojma lobiranja, država koja želi regulirati djelatnost lobiranja<sup>15</sup> mora odlučiti o opsegu zakonskog određenja. Zbog toga u definiciji lobiranja mora precizno procijeniti kanaliziranje prijenosa interesa s civilnog društva, uključujući poslovne poduzetnike, na politiku, prema nacionalnim specifičnostima.<sup>16,17,18</sup>

Domaća i strana literatura navode brojne definicije lobiranja. U tom smislu, lobiranje možemo odrediti kao aktivnost kojom se pokušava uvjeriti nekoga u vladajućoj strukturi, obično člana vlade, kako bi podržao zakone ili pravila koja daju nekoj zajednici, organizaciji ili indu-

---

propisa." Sinčić Ćorić i Vuković (n 7) 547.

- 10 Sjedinjene Američke Države prvi zakon s karakteristikama regulacije lobiranja donijele su još 1876. godine. Duško Kršmanović, *Vodič kroz lobiranje* (Fondacija Konrad Adenauer, Biblioteka KAS Politika 2013) 26.
- 11 Iako je u Sjedinjenim Američkim Državama zarana prepoznata važnost lobiranja i njegove pravne regulacije, put prema afirmaciji djelatnosti lobiranja nije bio nimalo lak. Primjerice, u devetnaestom stoljeću lobiranje ne samo da nije bilo zasebno uređeno, već je u savezним državama Georgiji i Kaliforniji smatrano kaznenim djelom. Sanja Barić i Ana Acinger, 'Pravna regulacija položaja lobista u Europi' (2018) 39(3) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 1207.
- 12 Allard (n 6) 37.
- 13 Najpoznatije tumačenje o porijeklu termina vezano je za Hotel *Willard* koji se nalazi na *Pennsylvania* aveniji u Washingtonu, u kojem je boravio predsjednik Ulysses S. Grant jer je Bijela kuća izgorjela u požaru. U predvorju ovog hotela tadašnji predstavnici željeznice i proizvođači pamuka čekali su predsjednika Granta i pokušavali osigurati subvencije za svoju industriju. Kršmanović (n 10) 12.
- 14 Postoje stavovi da korijeni lobiranja u Sjedinjenim Američkim Državama sežu dublje u prošlost. „Tako se prema jednom izvoru navodi da kada su Adamsi iz Kolonije zaljeva putovali na Prvi kontinentalni kongres, kao predstavnici nemirne Nove Engleske, sreli ih je grupa lobista, poslanih da ih skreću od bilo kakvih opasnih ideja neovisnosti koje bi mogli biti spremni zastupati". Vincent R. Johnson, 'Regulating Lobbyists: Law, Ethics and Public Policy' (2006) 16(1) *Cornell Journal of Law and Public Policy* 10.
- 15 Nove države članice Europske unije prednjače u regularnosti lobističkih aktivnosti zakonskim aktima. Litva i Poljska među prvima su uvele poseban zakon o lobiranju koji se uvelike oslanja na model prihvaćen u Sjedinjenim Američkim Državama. Zakonski akti o lobiranju predloženi su, primjerice, i u Irskoj i Italiji, ali još nisu naišli na prihvaćanje tamošnjih vladajućih struktura. Među starijim državama članicama Unije koje su uvele određeni regulativni okvir za lobiste i predstavnike interesnih skupina obično se spominju Njemačka i Velika Britanija. Igor Vidačak, 'Lobiranje i kanali utjecaja interesnih skupina u proširenoj Europskoj Uniji: mogućnosti i izazovi za Hrvatsku' u Ott K (ur), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja* (Institut za javne financije i Friedrich Ebert Stiftung 2006) 87.
- 16 Egle Kavoliunaite-Ragauskienė, 'How to Define a Lobbyist: Experience of Poland and Lithuania' (2017) 17(1) *Hrvatska i komparativna javna uprava* 32.
- 17 Tako je zakonodavac Crne Gore u čl. 2. Zakona o lobiranju odredio lobiranje kao djelatnost kojom se vrši utjecaj na tijela zakonodavne i izvršne vlasti na državnoj, odnosno lokalnoj razini, tijela državne uprave, nezavisna tijela, regulatorna tijela, javne ustanove, javna poduzeća i druge pravne osobe koja vrše javna ovlaštenja, odnosno djelatnosti od javnog interesa ili su u većinskom državnom vlasništvu u postupku donošenja propisa i drugih općih akata, iz nadležnosti tih tijela vlasti, radi ostvarivanja interesa naručitelja lobiranja, u skladu sa zakonom. Zakon o lobiranju (Službeni list Crne Gore 52/2014.), dalje u tekstu: ZLCG.
- 18 Upravo je navedenom odredbom crnogorski zakonodavac detaljnije i preciznije odredio opseg utjecaja djelatnosti lobiranja u odnosu na određenje iz čl. 2., "starog" Zakona o lobiranju iz 2012. godine koji djelatnost lobiranja određuje samo kao utjecanje na tijela zakonodavne i izvršne vlasti na državnom, odnosno lokalnoj razini. Zakon o lobiranju (Službeni list Crne Gore 54/2011.), dalje u tekstu: ZLCG-11.

strijii određenu prednost pred ostalima.<sup>19,20</sup> Zakonodavstvo Sjedinjenih Ameriĉkih DrŹava<sup>21</sup> definira lobista kao onoga koji u ime treće strane Źeli utjecati na strukture vlasti.<sup>22</sup> Tako se moŹe razlikovati dvije vrste lobista. Tzv. *in-house* lobist promovira interese poslodavca ili poduzetnika kod kojega ima ugovor o radu. *Outside* lobist sklapa ugovor o lobiranju sa zainteresiranim strankama.<sup>23,24</sup>

Kao temeljni propis koji uređuje djelatnost lobiranja u Sjedinjenim Ameriĉkim DrŹavama, *The Lobbying Disclosure Act* određuje da sadrŹaj ugovora o lobiranju ĉine lobistiĉke aktivnosti koje predstavljaju usmenu ili pisanu komunikaciju, ukljuĉujući i komunikaciju u elektroniĉkom obliku, s određenim duŹnosnicima izvršne vlasti, uĉinjenu u interesu klijenta u odnosu na formuliranje, promjenu ili prihvaćanje saveznog zakonodavstva, uredbi, akata, izvršnih naredbi ili bilo kojih drugih programa ili politika tijela drŹavne vlasti.<sup>25</sup> Lobist se definira kao osoba koja u ime treće strane Źeli utjecati na strukture vlasti, prije svega zakonodavne.<sup>26,27</sup>

### 3. RAZLOZI I OSNOVA REGULACIJE LOBIRANJA

Kao temeljni razlog zakonske regulacije djelatnosti i pravnog posla lobiranja navodi se kontrola moguće nepriliĉnog utjecaja lobista na formiranje javnih politika i podizanje povjerenja

- 
- 19 Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, *Analiza za uređenje zakonskog okvira Lobiranja* (Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske 2016) 3 <<https://www.tportal.hr/media/file/6d6851850dea381c200bc781da0bc96b>> pristupljeno 10 svibnja 2020.
- 20 Vijeće Europe pod pojmom lobiranje podrazumijeva koordinirani napor kako bi se ostvario utjecaj na formulacije politika i proces odlučivanja s ciljem dobivanja određenog rezultata od vlade, vlasti ili izabranih predstavnika. Ibid.
- 21 Zakonodavna regulacija lobiranja u Sjedinjenim Ameriĉkim DrŹavama ukljuĉuje, osim temeljnog propisa – *The Lobbying Disclosure Act* i *The Honest Leadership and Open Government Act*. Ovi propisi predstavljaju skup pravila kojima se dalekoseŹno uređuje sistem lobiranja i organizacija koje zapošljavaju lobiste. Agnes P Dover, Michael C Gilliland and Michael J Bell, 'Lobbying Disclosure Act/ Edition II' (2008) Briefing Papers 08-8 2 <[https://www.hoganlovells.com/~media/hogan-lovells/pdf/publication/briefing\\_pdf](https://www.hoganlovells.com/~media/hogan-lovells/pdf/publication/briefing_pdf)> pristupljeno 10. svibnja 2020.
- 22 Ibid.
- 23 Craig Holman, 'Origins, Evolution and Structure of the Lobbying Disclosure Act' (*Public Citizen*, 11 May 2006) 9 <<https://www.citizen.org/wp-content/uploads/ldaorigins.pdf>> pristupljeno 11. svibnja 2020.
- 24 Politiĉko lobiranje danas je široko razvijena industrija razliĉitog spektra i oblika. Ukljuĉuje profesionalne tzv. *hired guns* lobiste koji zastupaju organizacije ili pojedince. Drugi profesionalni lobisti kao zaposlenici izravno predstavljaju korporaciju, organizaciju ili određeni cilj. Zatim postoji velik broj individualni lobista ili udruŹenja lobista sa zanimanjem za pojedina pitanja. Oni mogu biti obiĉni pripadnici javnosti, predstavnici zajednice koji djeluju kao volonteri. MoŹe se raditi i o strukovnim udrugama koje raspravljaju za ili protiv određenih zakonskih prijedloga. Pojam lobist ukljuĉuje i svakoga tko nastoji utjecati na politiku tijela drŹavne vlasti, kao Źto su poslovna udruŹenja, nevladine organizacije, sindikati, vjerske organizacije i nezavisni lobisti koji rade na temelju naknade. Gareth Griffith, *The Regulation of Lobbying* (NSW Parliamentary Library Research Service, 2008) 4.
- 25 Dover, Gilliland and Bell (n 21) 4.
- 26 Analiza za uređenje zakonskog okvira lobiranja (n 19) 3.
- 27 Zakonodavstvo Sjedinjenih Ameriĉkih DrŹava daje precizna pravila koga će smatrati lobistom. Da bi se osoba smatrala lobistom, mora biti zaposlena radi osiguravanja usluga svom poslodavcu koje ukljuĉuju više od jednog lobistiĉkog kontakta, odnosno svake znaĉajne komunikacije, u korist poslodavca, s obuhvaćenim duŹnosnicima zakonodavne ili izvršne vlasti, a u vezi s formuliranjem, promjenom ili prihvaćanjem saveznog zakonodavstva, uredbi, akata, izvršnih naredbi ili bilo kojih drugih programa ili politika tijela drŹavne vlasti ili imenovanja ili potvrđivanja osobe za sluŹbu podvrgnutu potvrđivanju zakonodavnog tijela. Osim toga, zaposlenik u vršenju "lobistiĉkih aktivnosti", u ime poslodavca, mora provesti najmanje 20% ukupnog vremena tijekom tromjeseĉnog razdoblja. Ovo je potrebno jer se registracija lobista vrši na poĉetku projekta ili posla, a ne na kraju izvještajnog razdoblja. Dover, Gilliland and Bell (n 21) 3ff

građana u postupak donošenja odluka.<sup>28</sup> Ističe se i prepoznavanje lobiranja kao instrumenta koji doprinosi sprječavanju korupcije u procesu donošenja zakona i drugih općih akata. Ako je lobiranje, kao utjecaj interesnih grupa ili pojedinaca na proces odlučivanja u tijelima zakonodavne ili izvršne vlasti, regulirano zakonom, onda korupcija gubi smisao,<sup>29</sup> s obzirom na to da zainteresirani subjekti mogu preko predstavnika, lobista, na zakonit način ostvariti svoje interese.

Regulacija lobiranja trebala bi ispuniti određene zahtjeve od značaja za demokratske institucije. Prije svega, da omogući da svaka osoba ima poštenu priliku biti saslušana od strane državne vlasti, da se službene odluke zasnivaju na točnim informacijama, i da zbog toga učinak javnih poslova proizlazi iz znanja zajednice.<sup>30</sup> Posebno se naglašava da lobisti raspolažu stručnošću koju političari nemaju i da na političare mogu utjecati strateškom podjelom svojih stručnih znanja.<sup>31,32</sup> Ovo je posebno značajno u odnosu na lobiranje u institucijama Europske unije. Europska komisija ima problem političkog legitimiteta i kronični nedostatak administrativnih kapaciteta koje pokušava nadoknaditi kroz interakciju s interesnim grupama i lobistima. U tom smislu, lobisti se pokušavaju izboriti za određeni utjecaj prikazujući svoj uži interes kao interes šire zajednice.<sup>33</sup>

Pravo na peticiju davno je prepoznato u angloameričkom pravu. Sadržano je u Ustavu Sjedinjenih Američkih Država i ima temelj u njegovu Prvom amandmanu. Sloboda udruživanja omogućuje osobama da se udružuju u različita udruženja kako bi formirali i izrazili svoje stavove što štiti upravo Prvi amandman. Pravo na peticiju, zajedno sa slobodom udruživanja i slobodom govora i tiska interpretiraju se na način da predstavljaju poticaj za raspravu i odlučivanje o javnim poslovima.<sup>34</sup> Naime, upravo iz Prvog amandmana Ustava Sjedinjenih Američkih Država proizlazi mogućnost da interesne skupine sudjeluju u stvaranju javnih politika<sup>35</sup> kroz pravo na izražavanje vlastita mišljenja. U tom smislu, veza između prava na peticiju i djelatnosti lobiranja proizlazi iz potrebe da određene skupine kanaliziraju svoje zakonske prijedloge kroz dobrovoljne ili plaćene posrednike koje nazivamo lobistima.<sup>36</sup>

28 Analiza za uređenje zakonskog okvira lobiranja (n 19) 5.

29 Istraživanja ukazuju da tvrtke potkupljuju kada je nizak stupanj društvenog razvitka, ali da potkupljivanje zamjenjuju lobiranjem kada je stupanj društvenog razvitka dovoljno visok. Učinak je lobiranja dugotrajniji od potkupljivanja. Kada se omogući da se na temelju lobiranja formiraju pravila igre na duže razdoblje, tvrtke će biti sklonije vršiti lobiranje nego potkupljivati. Odnosno, tvrtke mogu ili potkupljivati birokrate kako bi „zaobilazili pravila“ ili lobirati vlast kako bi „izmijenili pravila“. Bard Harstad and Jakob Svensson, 'From Corruption to Lobbying and Economic Growth' (2011) 105(1) *American Political Science Review* 46. 1ff

30 Johnson (n 14) 13ff

31 Griffith (n 24) 3.

32 Profesionalni lobisti općenito su učinkovitiji od peticije građana kao oblika neposredne demokracije. Za to postoji više razloga. Prije svega, profesionalni lobisti predstavljaju interese bogatih korporacija ili dobro umreženih udruženja čiji su široki resursi ključni za izbor i ostanak na vlasti državnih dužnosnika. Također, većina lobista raspolaže visokim stupnjem stručnosti i znanja o izbornom procesu što je u interesu zakonodavca. Zbog toga utjecaj profesionalnih lobista znači nevjerovatnu i potencijalno opasnu koncentraciju moći nad državnim tijelima unutar uskog kruga osoba. Zbog toga je značajno da zakonodavac i javnost znaju tko lobiste plaća, koliko i koga se i za što lobira. Zakonodavcu su te informacije potrebne kako bi pravilno procijenio politički pritisak kojem će biti izložen. Javnosti su te informacije potrebne kako bi procijenila integritet svog zakonodavca. Holman (n 23) 2.

33 Krsmanović (n 10) 13.

34 Johnson (n 14) 5ff.

35 Allard (n 6) 39.

36 Johnson (n 14) 8.

Ustavna osnova djelatnosti lobiranja u Republici Hrvatskoj je čl. 46. Ustava Republike Hrvatske<sup>37</sup> kojim se određuje da svatko ima pravo slati predstavke i pritužbe, davati prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i dobiti na njih odgovor.<sup>38</sup> Ustavna osnova zakonske regulacije djelatnosti lobiranja je čl. 81. Ustava RH koji ovlašćuje Hrvatski sabor na donošenje zakona.

#### 4. OBILJEŽJA I KARAKTERISTIKE UGOVORA O LOBIRANJU

Ako se ugovor o lobiranju,<sup>39</sup> u hrvatskoj znanosti građanskog prava i pravnoj praksi, promatra u širem kontekstu, u njemu se mogu uočiti obilježja određenih imenovanih pravnih poslova, prije svega ugovora o djelu i/ili ugovora o nalogu. Ugovor o lobiranju jest dvostrano-obvezni i konsenzualni pravni posao, dakle nastaje već samim sporazumom ugovornih strana. Objekt činidbe ugovora o lobiranju je poduzimanje posla lobiranja,<sup>40</sup> u pravilu uz naknadu, i u tom smislu predstavlja ugovor o djelu.<sup>41</sup> Razlikovanje ugovora o djelu od ugovora o radu važno je zbog statusa lobista. Ugovor o djelu podrazumijeva preuzimanje obveze izrade stvari ili izvršenje kakva fizičkog ili umnog rada, uz obvezu naručitelja da izvođaču za to plati naknadu. Ugovor o radu (*locatio conductio operarum*) trajni je obvezni odnos, na neodređeno ili određeno vrijeme, podrazumijeva osobni rad zaposlenika prema uputama poslodavca, a poslodavac mu je za obavljeni rad obvezan isplatiti plaću i u Republici Hrvatskoj reguliran je odredbama Zakona o radu.<sup>42,43</sup> U sudskoj praksi većine zamalja prihvaćeni su određeni pokazatelji, odnosno razvijeni određeni testovi, kao temelj za razgraničenje radnoga odnosa od drugih pravnih odnosa. Sudovi u konkretnom slučaju uzimaju u obzir cijeli niz činjenica na temelju kojih se odnos u kojem se rad obavlja određuje kao radni odnos ili neki drugi (građansko-pravni) odnos. Nijedna od činjenica koja je uzeta u obzir nije odlučujuća sama po sebi, već se odluka donosi na temelju ocjene svih okolnosti konkretnog slučaja. Sudovi u različitim slučajevima koriste različite kombinacije kriterija, što je ovisno i o vrsti rada odnosno profesiji.<sup>44</sup>

37 Ustav Republike Hrvatske (NN 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014), dalje u tekstu: Ustav RH.

38 Pravo peticije obuhvaća pravo predlaganja rješavanja određenih pitanja koja su u djelokrugu predstavničkog tijela, a prije svega pravo podnošenja zakonodavnih prijedloga ili mišljenja i stavova o zakonskom prijedlogu. Ustav RH pravo predlaganja određuje ne samo prema zakonodavnom tijelu, već i prema svim državnim i drugim javnim tijelima. Ustav RH na ovaj način podjeljuje državljanima Republike Hrvatske najšire oblikovano pravo peticije. Smiljko Sokol i Branko Smerdel, *Ustavno pravo* (Informator 1995) 132.

39 U literaturi se navodi da se ugovor o lobiranju može nazivati i posao zagovaranja za javne politike. Sličnu formulaciju koristi i spomenuti Prijedlog zakona o zagovaranju interesa Hrvatskog društva lobista. Krsmanović (n 10) 10.

40 O pitanju ishoda lobiranja vidi više *infra*.

41 Kao što je istaknuto, može se razlikovati više vrsta lobiranja. Osnovno je razlikovanje na ugovorne lobiste, koji rade na temelju ugovora o lobiranju i *in-house* lobiste (izvršni direktori i zaposlenici) koji rade na temelju ugovora o radu u određenoj tvrtki koja se bavi lobiranjem. Kavoliunaite-Ragauskiene (n 16) 34.

42 Ivica Crnić, *Zakon o obveznim odnosima. Napomene, komentari, sudska praksa i prilozi* (Organizator, 2006) 501ff

43 Istraživanja ukazuju da tvrtke izbjegavaju sklapati ugovor u lobiranju kao ugovor o djelu s vanjskim lobistima (izvan tvrtke) kada postoji rizik otkrivanja informacija ili inovacija. Uglavnom će se tada odlučiti za *in-house* lobiranje koje se provodi na temelju ugovora o radu. John M De Figueiredo and Brian Richter Kelleher, 'Advancing the Empirical Research on Lobbying' (2014) 17 Annual Review of Political Science 163, <<https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-polisci-100711-135308>> pristupljeno 11. svibnja 2020.

44 Prava većine država prihvaćaju načelo prvenstva činjenica (sadržaja odnosa) pred oblikom ugovora (*the principle of the primacy of fact*). Utvrđivanje postojanja radnoga odnosa mora se temeljiti na postojanju činjenica, tj. na tome kako su se ugovorne strane



U analiziranim pravnim sustavima, koji uređuju djelatnost lobiranja, postoji obveza objave ugovora o lobiranju<sup>45</sup> pa bi tako ugovor o lobiranju bio strogo formalni pravni posao kojemu oblik određuje pravni propis.<sup>46,47</sup> Pisani oblik ugovora o lobiranju zakoni u analiziranim pravnim sustavima propisuju kako bi omogućili tijelu nadležnom za kontrolu djelatnosti lobiranja da u vršenju svoje djelatnosti zahtijeva i dobije izvještaj o radu lobista koji uključuje i dostavljanje ugovora o lobiranju.<sup>48,49</sup> Za valjanost pravnog posla lobiranja ne traži se potvrđivanje ugovora od strane nadležnog tijela.

#### 4.1. UGOVORNE STRANE

Kao ugovorne strane ugovora o lobiranju javljaju se naručitelj lobiranja i lobist.<sup>50</sup> Naručitelj lobiranja<sup>51</sup> je fizička ili pravna osoba u čijem interesu se vrši lobiranje. Lobiranu osobu se u analiziranim pravnim sustavima određuje kao izabranu, imenovanu ili postavljenu osobu u tijelima vlasti, osobu na čiji izbor, imenovanje ili postavljenje tijelo vlasti daje suglasnost i drugu osobu u tijelu vlasti koja sudjeluje u postupku pripreme i donošenja propisa, odnosno drugog općeg akta ili može utjecati na sadržaj propisa, odnosno drugog općeg akta.<sup>52,53</sup> Lobirana osoba nije stranka ugovora o lobiranju.

---

sporazumjele o svom ugovornom položaju, pravima i obvezama te kako ih izvršavaju u praksi, a ne na tome kako su jedna ili obje stranke opisale ili nazvale taj odnos. Ako je riječ o odnosu među strankama, u kojemu se mogu prepoznati elementi radnoga odnosa, ugovor među strankama predstavlja ugovor o radu, njihov je odnos radni odnos bez obzira na to jesu li ugovorne strane sklopile (u pisanoj obliku) ugovor o radu ili su možda sklopile neki drugi ugovor koji je ugovor građanskoga prava. Darja Senčur Pečer i Sandra Laleta, 'Ugovor o radu i ugovor o djelu: područje primjene radnog Zakonodavstva' (2018) 39(1) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 416ff.

45 O problemu transparentnosti djelatnosti lobiranja vidi više *infra*.

46 Lobistička praksa u Europskoj uniji još nije jedinstveno regulirana. Međutim, Litva i Poljska među prvima donose zakone o lobiranju koji se oslanjaju na model prihvaćen u Sjedinjenim Američkim Državama. Tako u Litvi lobisti podnose godišnja izvješća koja moraju sadržavati detaljnu financijsku bilancu prihoda i rashoda te kopije ugovora zaključenih u prethodnoj godini. Analiza za uređenje zakonskog okvira lobiranja (n 19) 13ff.

47 U tom smislu u obzir dolazi pisani oblik ugovora. Zahtjev pisanog oblika ispunjen je i kada je pravni posao sastavljen u elektroničkom obliku. Petar Klarić i Martin Vedriš, *Gradansko pravo* (Narodne novine, 2006) 132.

48 Tako Agencija za borbu protiv korupcije može, u cilju provjere točnosti podataka iz izvještaja o radu lobista, od lobista zatražiti dostavljanje ugovora o lobiranju. Članak 33. Zakona o lobiranju Republike Srbije (Službeni glasnik Republike Srbije, broj 87/2018, 86/2019), dalje u tekstu: ZLRS.

49 Regulacija lobističke djelatnosti u Sjedinjenim Američkim Državama, na temelju *The Honest Leadership and Open Government Act*, uvodi *online* ispunjavanje lobističkih izvješća. Praksa prije ove regulacije uključivala je ispisivanje svih podataka, uključujući ugovore o lobiranju, koji su ionako postojali u elektroničkom izdanju, da bi se potom oni iz papirnog prebacivali opet u elektroničko izdanje i napokon objavljivali, što je cijeli proces učinilo znatno dugotrajnijim i kompliciranijim. Barić, Acinger (n 11) 909.

50 Neuspjeh usvajanja zakonskog okvira za lobiranje u nekim zemljama najčešće je bio rezultat nemogućnosti nalaženja jasne i nedvosmislene definicije subjekata, objekta i metoda lobiranja. U tom smislu zakoni o lobiranju prihvaćeni u Litvi i Poljskoj zanimljivi su primjeri koje je vrijedno pomnije istražiti, pogotovo u smislu utjecaja na legitimizaciju lobističke prakse u javnosti tih zemalja. Vidačak (n 15) 101.

51 Već i sam izraz naručitelj lobiranja sugerira da je kod ugovora o lobiranju riječ o ugovoru o djelu. Naime, upravo čl. 590. Zakona o obveznim odnosima određuje naručitelja kao stranku ugovora o djelu. Zakon o obveznim odnosima (NN 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018), dalje u tekstu: ZOO.

52 Članak 6. ZLCG-a.

53 Pri izradi zakonskog okvira za uređenje lobiranja u Australiji, istaknuto je da u pojam lobirane osobe treba uključiti ne samo parlamentarne zastupnike, ministre i državne službenike, već i one koji predstavljaju ravnotežu vlasti, nositelje financijskih portfelja i predsjednike te članove različitih odbora. Griffith (n 24) 28.

Kao što je istaknuto, određivanje tko može biti lobist ovisi o nacionalnim specifičnostima, ali i zadovoljavanju političkih interesa u društvu, odnosno, time se određuje tko će imati utjecaj na osobe koje donose političke odluke u određenoj državi.<sup>54</sup> Zakoni koji reguliraju djelatnost lobiranja izričito zabranjuju obavljanje djelatnosti određenom krugu osoba. Zabrana se, u pravilu, odnosi na širi ili uži krug političara, državnih dužnosnika i državnih službenika.<sup>55</sup> Osim „negativnog“ pristupa, određivanjem da određene profesije ne mogu biti lobisti, neka zakonodavstva prihvaćaju „pozitivan“ pristup određujući da samo članovi određenih profesija mogu biti lobisti.<sup>56</sup> Od određivanja pojma lobist ovisi i hoće li se kod ugovora o lobiranju raditi o naplatnom ili besplatnom pravnom poslu. Ako se kao ovlaštene lobiste zakonskom regulacijom apostrofira samo ugovorne lobiste i *in-house* lobiste, koji djelatnost lobiranja obavljaju za naknadu, tada bi ugovor o lobiranju bio isključivo naplatni pravni posao.<sup>57</sup> Ako bi se u zakonsku regulaciju uključilo i djelatnost lobiranja koju bi vršili i građani, dobrovoljni lobisti, članovi neprofitnih i humanitarnih udruga, hobisti, članovi nevladinog sektora,<sup>58</sup> članovi tijela zaklada,<sup>59,60</sup> članovi manjinskih zajednica,<sup>61</sup> koji za izvršene činidbe lobiranja ne traže protučinidbu plaćanja naknade, tada bi ugovor o lobiranju mogao biti i besplatni pravni posao.

- 54 Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) ističe da formuliranje, kao i uvijek u zakonodavstvu, određuje učinkovitost određenog propisa. Zbog toga predlaže uvođenje u zakonodavstvo jasnih i nedvojbenih određenja lobista i lobističkih aktivnosti kako bi se osiguralo da se lobiste definira na način da je definicija jasna lobistima, nositeljima državnih dužnosti i članovima javnosti, ali i dovoljno pouzdana da omogućuje zakonske izmjene. Kavoliunaite-Ragauskiene (n 16) 33.
- 55 Zabrano obavljanja djelatnosti lobiranja ZLGC određuje javnom funkcioneru, članu upravnog, odnosno nadzornog odbora privrednog društva ili pravne osobe u kojem država ili jedinica lokalne samouprave ima udio u vlasničkim pravima, članu tijela političke stranke i funkcioneru stranke, članu tijela upravljanja državnog fonda i fondacije ili njihovu zastupniku. Članak 14. ZLGC-a.
- 56 Tako se u literaturi zakonsko uređenje lobiranja u Litvi kritizira zbog uvođenja u zakon dugačke liste osoba koje nisu ovlaštene biti lobisti (osobe mlađe os 18 godina života, državni političari, državni službenici, suci, osobe osuđene za kaznena djela, pravne osobe u kojima su zaposlene fizičke osobe koje ne mogu biti lobisti). Također, zakonsko uređenje lobiranja u Litvi ograničava lobiranje samo na „ugovorne lobiste“ ili „profesionalne lobiste“ i izričito navodi da se osobe koje djeluju samostalno ne smatraju lobistima, kao i da se aktivnosti stručnjaka, znanstvenika i neprofitnih organizacija ne smatraju lobiranjem. Konačno, zakon ne priznaje kao lobiste ni građane, lobiste volontere, što znači da većinu lobističkih aktivnosti službeno ne priznaje. Kao kuriozitet može se navesti da u Zakonu o lobiranju Republike Litve postoji određenje „stranka lobističkih aktivnosti“, što ukazuje da zadatak provođenja lobističkih aktivnosti može biti dodijeljen ne samo u obliku ugovora, već i u obliku naloga od strane pravne osobe svom zaposleniku ili članu uprave. Kavoliunaite-Ragauskiene (n 16) 40ff.
- 57 Definicija profesionalnog lobista u poljskom pravu kritizirana je da se ograničava samo na vršenje ekonomske aktivnosti ili zaključivanje građanskopravnih ugovora. Na taj način, uobičajeni *in-house* lobisti, koji su zaposlenici određene organizacije, izlazili bi izvan opsega definicije profesionalnog lobista. Ibid 46.
- 58 Članak 3. ZLGC-a naglašava da lobist može biti i privredno društvo i nevladina organizacija ako ispunjava uvjete propisane zakonom.
- 59 U Republici Hrvatskoj osnivanje i djelovanje zaklada uređuje Zakon o zakladama. Zakon o zakladama (NN 106/2018, 98/2019), dalje u tekstu: ZOZ.
- 60 U slučaju zakonske regulacije djelatnosti lobiranja u Republici Hrvatskoj, treba naglasiti da se ne bi trebalo praviti distinkciju između članova (zaposlenika, izvršnih tijela) korporacija, kao lobista koji bi obavljali djelatnost lobiranja za ugovornu naknadu ili plaću, i članova zaklada koje djeluju na neprofitnoj osnovi. Naime, zaklada je na temelju čl. 2. st. 1. ZOZ-a imovina namijenjena da služi ostvarenju neke općekorisne ili dobrotvorne svrhe. Zaklade su također vrsta pravnih osoba privatnog prava kao što su to i korporacije. U tom smislu se, na temelju ustavnog načela jednakosti pred zakonom, treba omogućiti lobističko djelovanje i članovima zaklada koji bi djelatnost lobiranja obavljali kao besplatni pravni posao. Međutim, treba upozoriti na okolnost da iako zaklade djeluju na neprofitnoj osnovi, to ne znači da i članovi tijela zaklada moraju djelovati na neprofitnoj osnovi. Naime, iako čl. 35. st. 4. ZOZ-a određuje da je rad u tijelima zaklade, u pravilu, počastan i dobrovoljan, članovi tijela zaklade imaju pravo na primjerenu naknadu iz prihoda zaklade za svoj rad koji obavljaju u tijelima zaklade, ako je to u skladu s aktom o osnivanju ili statutom te ako je to moguće s obzirom na prihode zaklade. U tom smislu ugovor o lobiranju, na temelju kojega član tijela zaklade vrši djelatnost lobiranja, može biti i naplatni pravni posao.
- 61 U Sjedinjenim Američkim Državama zajednica hobista i samozvanih lobista predstavlja 1–2% ukupnog broja lobista. Kavoliunaite-Ragauskiene (n 16) 34.



Potrebno je problematizirati istaknutu zabranu da se u ulozi strane ugovora o lobiranju pojavljuju državni političari, državni službenici, članovi uprave trgovačkih društava u kojima jedinice lokalne samouprave imaju vlasnička prava, članovi uprave državnih fondova,<sup>62</sup> kako to određuju spomenuti zakoni koju uređuju lobiranje. Naime, u praksi se postavilo pitanje što tijela lokalne vlasti smiju ili ne smiju činiti u promicanju i zastupanju svojih interesa na nivou državne politike? Može li, u tom smislu, tijelo lokalne vlasti angažirati lobista koji bi artikulirao interese lokalne zajednice tijelima državne vlasti?<sup>63</sup> Iako je teško naći argumentaciju protiv stava da se javna sredstva ne smiju trošiti kako bi se utjecalo na rezultate izbornog postupka,<sup>64</sup> <sup>65,66</sup> može se zaključiti da zakonodavac, prilikom regulacije djelatnosti lobiranja, treba pažljivo urediti ovo političko pitanje. U tom smislu, prilikom zakonske regulacije može se ostaviti mogućnost da lokalne vlasti mogu angažirati lobiste kako bi utjecali na državnog zakonodavca (npr. kroz udruge vlasnika nekretnina ili udruge poslovnih ljudi određenog profila, koji će zagovarati stav da određeni propis ne štiti dovoljno ovaj krug osoba).<sup>67</sup> Pri tome, u zakonsko rješenje potrebno je instalirati mehanizme<sup>68</sup> koji bi sprječavali koruptivno postupanje (transparentnost ugovora o lobiranju koji lokalna tijela vlasti sklapaju s lobistima, lobiranje na dobrovoljnoj osnovi, mehanizmi javnog nadzora nad aktivnostima lobiranja, imovinski cenzusi za javna sredstva koja mogu biti utrošena u ovu svrhu).

62 Članak 14. ZLCG-a.

63 Sudska praksa u Sjedinjenim Američkim Državama bavila se u određenim slučajevima pitanjem mogućnosti da državne agencije komuniciraju izravno s biračima u svrhu njihova uvjeravanja da na izborima ili referendumu podrže ili se protive određenim zakonskim mjerama, kao i idejom takvog oblika (*grass roots*) lobiranja. Tako je Vrhovni sud Kalifornije u predmetu *Stanson v. Mott* zauzeo stajalište da trošenje sredstava iz javnih fondova, koje je Uprava za plaže i parkove Kalifornije izvršila radi poticanja birača da podrže mjere koje bi poboljšale državne i lokalne rekreacijske sadržaje, nije u skladu sa statutom i da je takva politička kampanja neprimjerena. Sud je zaključio da lobiranje državnih agencija, uz korištenje financijskih sredstava javnih fondova, predstavlja ozbiljnu prijetnju integritetu izbornog postupka. Pri tome se tzv. *grass roots* lobiranje određuje kao ono gdje stranka koja vrši lobiranje komunicira s pripadnicima javnosti preko različitih sredstava priopćavanja i upućuje ih da kontaktiraju sa zakonodavcem porukom za ili protiv određenog zakonskog prijedloga. Craig Steele 'Influencing the Political Process: Legal Issues Associated with Advocacy by Government Officials' (*Legal Issues Associated with Legislative Advocacy*, League of California Cities Annual Conference 2009) 6 <[www.cacities.org/getattachment/31fc44be-7af1-4cee-b2cc-778dd33dc1a6/9-2009-Annual-CRAIG-STEEL\\_ Legal-Issues-Associated.aspx](http://www.cacities.org/getattachment/31fc44be-7af1-4cee-b2cc-778dd33dc1a6/9-2009-Annual-CRAIG-STEEL_ Legal-Issues-Associated.aspx)> pristupljeno 8. srpnja 2021.

64 Ovaj stav zasniiva se na argumentaciji da tijela državne vlasti ne smiju zauzimati strane u izbornom postupku ili davati nepravednu prednost jednoj od strana u političkom nadmetanju selektivnom upotrebom javnih fondova u izornoj kampanji. Tako je stav američke sudske prakse da „je jedna stvar da državne agencije prezentiraju svoje gledište zakonodavcu, a sasvim druga stvar da upotrebljavaju javna sredstva za financiranje utjecaja na glasače koji će od zakonodavca tražiti da podupre gledište državne agencije. Ovo posljednje potkopava ili deformira izborni proces“. Ibid 7.

65 Lobiranje gledano kao proces, kao zagovaranje i/ili ispunjenje određenih partikularnih interesa, može biti suprotstavljeno ideji opće volje (pa čak i općem biračkom pravu), odnosno konkretnije, interesima većine građana koji mogu biti na neki način pogodeni ostvarivanjem lobističkih interesa manjine. Barić, Acinger (n 11) 900.

66 Kod pitanja pravne regulacije lobiranja, uočljiva su dva pristupa. Prema prvom, lobiranje je potpuna negacija demokracije jer se demokratska volja treba utjeloviti jedino kroz demokratski izabrano predstavničko tijelo ili institut referenduma. Prema drugom, lobiranje se definira upravno kao demokratsko pravo koje se očituje u pravu na slanje predstávki i pritužbi tijelima javne vlasti te nastojanju utjecanja na kreatore javnih politika. Sanja Barić i Ana Acinger, 'Pravna regulacija položaja lobista u Europi' (2018) 39(3) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 1207.

67 Steele (n 63) 7.

68 Mehanizmi kontrole nad tijelima vlasti kao naručiteljima lobiranja potrebni su kako bi tijela vlasti, kao korisnici javnih financija, pronašli prikladan način komunikacije s glasačima ili drugim tijelima vlasti. Tradicionalne lobističke tehnike, kao što je izlaganje lobista pred zakonodavnim odborima, ne mogu biti financirane javnim novcem i angažirane od istog tijela javne vlasti koje ima zakonodavnu inicijativu. To predstavlja povredu izbornog procesa. Međutim, postoje prikladniji i kreativniji načini kako bi tijela javne vlasti mogla sudjelovati u izbornom procesu. Tako npr. određene informacije mogu biti prezentirane javnosti na javnim skupovima ili u publikacijama kao što gradski bilteni. Tijela javne vlasti moraju obzirno izbjegavati komunikaciju koja bi, prema stilu, naglascima i vremenskom planiranju, mogla biti protumačena kao politička kampanja. Ibid 14–15.

## 4.2. ODREĐENE PROFESIJE KAO UGOVORNI LOBISTI

Postavlja se pitanje mogu li određene službe i profesije, uz svoju redovitu djelatnost, imati mogućnost da budu prihvaćene kao stranke ugovora o lobiranju, odnosno biti prihvaćeni kao registrirani lobisti u određenom zakonskom uređenju. Prije svega, ovo pitanje se može postaviti za sveučilišta, fakultete kao njihove sastavnice, te za odvjetnike i odvjetničke urede.<sup>69</sup>

Ovisno o zakonskom uređenju, različito se pristupa mogućnosti da sveučilišta, odnosno fakulteti, budu ugovorne strane ugovora o lobiranju. Tako se u Litvi lobiranjem ne smatra znanstveno djelovanje, osim ako se postupa u interesu naručitelja lobističkih aktivnosti. Sveučilišta i fakulteti isključeni su od vršenja lobističke djelatnosti ako su u vlasništvu države ili lokalne samouprave.<sup>70</sup> U odnosu na potencijalnu regulaciju djelatnosti lobiranja u Republici Hrvatskoj, možemo zaključiti da ne bi trebalo postaviti zakonske zapreke da ugovore o lobiranju sklapaju i sveučilišta, odnosno fakulteti kao njihove sastavnice. Ovo prije svega zbog činjenice da su pripadnici znanstvene zajednice sudjelovali u dosad provedenim lobističkim pothvatima, kao i da su prisutni u različitim radnim skupinama pri izradi različitih zakonskih prijedloga.<sup>71,72</sup> Pri tome, potrebno je jasno razdvojiti znanstvenu djelatnost od djelatnosti lobiranja.

U odnosu na odvjetništvo, kao službu koja osigurava pružanje pravne pomoći fizičkim i pravnim osobama u ostvarivanju i zaštiti njihovih prava i pravnih interesa,<sup>73</sup> određeni pravni sustavi razlikuju lobiranje od vršenja odvjetničke djelatnosti i izuzimaju odvjetnike od registriranja kao lobista.<sup>74,75</sup> Također, u pravnoj teoriji i praksi Sjedinjenih Američkih Država postavlja se pitanje u kojoj mjeri se privilegija odvjetnik – stranka, odnosno obveza čuvanja odvjetničke tajne, odnosi na informacije koju je odvjetniku povjerila stranka, kao naručitelj

69 Uvidom u Registar članova Hrvatskog društva lobista vidljivo je da su u Republici Hrvatskoj, kao fizičke i pravne osobe, u Registar upisane osobe iz privatnih i javnih tvrtki, nevladinih organizacija, fakulteta i drugih institucija. Članovi uz svoje ime i prezime imaju u registru i ime svoje tvrtke/institucije u kojoj rade. Privatne tvrtke i druge organizacije kao i zaposlenici mnogobrojnih konzultantskih tvrtki, odvjetničkih ureda i PR agencija te pojedinci iz drugih sektora, učlanjeni su u Hrvatsko društvo lobista. Tvrtke se u članstvo prima na isti način kao i individualne članove, uz pravo diskrecije unutar Upravnog odbora Hrvatskog društva lobista i dvije pisane preporuke članova Hrvatskog društva lobista. U uvjetima nepostojanja posebnog propisa, koji regulira djelatnost lobiranja, članstvo u Hrvatskom društvu lobista i upis u registar članova nije pretpostavka za zasnivanje obveznog odnosa i ostvarivanje prava i obveza iz ugovora o lobiranju. Prema stavu Hrvatskog društva lobista, svrha članstva je pristup velikoj poslovnoj mreži domaćih i inozemnih stručnjaka. Međutim, eventualni budući zakonski okvir može utvrditi obvezu registracije u strukovnoj udruzi kao pretpostavku za obavljanje djelatnosti lobiranja. Registar članova Hrvatskog društva lobista <<http://hdl.com.hr/clanstvo-u-hdl-u/registar-clanova-hdl-a/>> pristupljeno 6. svibnja 2020.

70 Kavoliunaite-Ragauskienė (n 16) 42–51.

71 U prilog tome govori i činjenica da u Republici Hrvatskoj na temelju čl. 5. st. 2. Zakona o odvjetništvu, profesori i docenti pravnih predmeta na sveučilištima u Republici Hrvatskoj smiju za nagradu davati pravne savjete i mišljenja. Zakon o odvjetništvu (NN 9/1994, 117/2008, 50/2009, 75/2009, 18/2011), dalje u tekstu: ZOD.

72 Organizacije koje na osnovi vlastitog znanstveno-istraživačkog kapaciteta pružaju usluge savjetovanja vezanog uz donošenje javnih politika nositelja vlasti predstavljaju specifične oblike stranaka ugovora o lobiranju i često se nazivaju tzv. *think thanks*. Financiraju se istraživačkim ugovorima koje sklapaju s javim ili privatnim klijentima u čije ime izrađuju posebne studije. Krsmanović (n 10) 46–47.

73 Članak 1. ZOD-a.

74 Steele (n 63) 13.

75 Članovi Odvjetničke komore Republike Litve, koji žele pružati usluge koje spadaju pod lobističke aktivnosti, moraju biti registrirani kao lobisti. U praksi je u registar lobista i upisano nekoliko odvjetnika. Kavoliunaite-Ragauskienė (n 16) 50.

lobiranja, kada odvjetnik djeluje kao lobist.<sup>76,77</sup> U zadnje vrijeme velike odvjetničke kancelarije, prije svega one smještene u Bruxellesu, počinju se baviti praćenjem i analizama zakonskih tendencija, prema specifičnim interesima svojih klijenata, koji onda, na osnovi tih pokazatelja, pripremaju strategiju lobiranja koju onda provode lobistički uredi. Odvjetničke kancelarije, u tom smislu, predstavljaju sistem ranog upozoravanja na legislativnu djelatnost tijela Europske unije, pa time klijent dobiva mogućnost utjecati na norme prije nego što budu donesene u formi obvezujućeg propisa.<sup>78</sup>

### 4.3. MEĐUSOBNE OBVEZE UGOVORNIH STRANA

Kao što je istaknuto, objekt činidbe ugovora o lobiranju je poduzimanje posla lobiranja, u pravilu uz naknadu, i u tom smislu ugovor o lobiranju predstavlja ugovor o djelu.<sup>79,80</sup> Objekt činidbe lobista je izvršenje određenog posla, odnosno, izvršenje lobističkih aktivnosti. Kako će u daljnjem izlaganju biti vidljivo, lobističke aktivnosti mogu se sastojati od raznih intelektualnih poslova i u tom smislu ugovor o lobiranju bio bi specifičan oblik ugovora o djelu, na kojega bi se primjenjivale odredbe ZOO-a koje uređuju ugovor o djelu.<sup>81</sup> Zbog specifičnosti djelatnosti lobiranja, ugovor o lobiranju imao bi i određena obilježja ugovora o nalogu (mandatu). Sličnost s ugovorom o nalogu postoji i zbog činjenice da se pri ugovoru o djelu izvođač obvezuje učiniti nešto za naručitelja, dok se pri ugovoru o nalogu, nalogoprimac obvezuje nalogodavcu da će za njegov račun obavljati određene poslove prema trećemu.<sup>82,83</sup> Naime, glavna razlika između ugovora o djelu i ugovora o nalogu jest u tome što se ugovorom o djelu izvođač obvezuje oba-

76 Razlika između djelatnosti lobiranja i odvjetničke djelatnosti otvara pitanje privilegirane komunikacije između odvjetnika i zastupanoga. Kako bi odredili je li neka komunikacija podložna odvjetničkoj tajni, sudovi u Sjedinjenim Američkim Državama utvrđivali su okolnosti konkretnoga slučaja kako bi utvrdili je li riječ o pravnom savjetu ili lobiranju. Lobistička djelatnost ne podliježe odvjetničkoj tajni. Na primjer, izvještavanje o napretku u radu, opće ažuriranje lobističkih aktivnosti, ne predstavljaju pravne savjete. Steele (n 63) 13.

77 Tzv. „odvjetnički problem“ rješava se u Sjedinjenim Američkim Državama uređenjem da kada odvjetnički ured koji se bavi i lobiranjem prijede prag od 20% vremena za pojedinog klijenta kojega u radu utroši na obavljanje lobističkih djelatnosti, odvjetnik se obvezan registrirati i otkrivati dotični posao vezan uz lobiranje, dok se ostali poslovi, koji nisu povezani s lobiranjem, ne registriraju i ne obznanjaju (jer bi se time kršila odvjetnička tajna). Barić i Acinger (n 11) 908.

78 U tom smislu, odvjetnički uredi su specifičan fenomen i čine dio lobističke scene u Bruxellesu. Kršmanović (n 10) 39.

79 Prema odredbama ZOO-a, bitni sastojci ugovora o djelu jesu djelo i naknada. Stoga se besplatno obavljanje određenih poslova za drugoga ne može smatrati ugovorom o djelu, nego darovanjem. Hrvoje Momčinović, 'Ugovor o djelu' (1998) 37(6) Pravo u gospodarstvu 1037.

80 S obzirom na specifičnost ugovora o lobiranju, kao pravnog posla s obilježjima i ugovora o djelu i/ili ugovora o nalogu, treba istaknuti da su redaktori ZOO-a koncipirali i ugovor o nalogu, prije svega, kao naplatan pravni posao. Iznimke su kada se u ugovoru o nalogu izričito predviđi nenaplatnost ili nenaplatnost proizlazi iz prirode međusobnog odnosa stranaka (npr. bliska rodbinska veza). Klarić i Vedriš (n 47) 555.

81 Pitanje naravi poslova, kao objekta ugovora o lobiranju, važno je zato što se, ako je riječ o poslovima nepravne, faktične naravi, briše bitna razlika između ugovora o nalogu i ugovora o djelu. Prema čl. 590. ZOO-a objekt su ugovora o djelu „određeni poslovi“ iz čijeg se primjeričnog nabiranja (izvršenje kakvog fizičkog ili intelektualnog rada i dr.) može zaključiti da je riječ o faktičnim poslovima. Naime, redaktori ZOO-a nisu prihvatili gledište teorije da bi objektom ugovora o nalogu bili pravni poslovi, a ugovora o djelu faktični poslovi. Ibid 554–555.

82 Hrvoje Momčinović, 'Ugovor o nalogu (mandatu)' (2000) 7(8) Slobodno poduzetništvo 93.

83 Glavna je obveza nalogoprimca izvršiti nalog koji prate potrebne upute za njegovo pravilno izvršenje. Međutim, u slučaju ugovora o lobiranju rizik neispunjenja cilja je, kao i kod svih tzv. intelektualnih profesija (npr. odvjetnika), na vjerovniku (naručitelju lobiranja), ako je lobist postupao u svemu kako treba prema pravilima struke i s dužnom pažnjom. Drugim riječima, lobist se obvezuje da će upotrijebiti profesionalna znanja i vještine te da će postupati s potrebnom pažnjom da bi postigao određeni cilj

viti određeni posao, dok se ugovorom o nalogu preuzima obveza djelovanja za tuđi račun, u smislu da sve koristi i štete koje proizlaze iz određenog posla idu u korist, odnosno na teret nalogodavca.<sup>84</sup> U tom smislu ugovor o lobiranju bio bi bliži ugovoru o djelu, ali bi mogao imati i određene elemente ugovora o nalogu, ovisno o okolnostima konkretnog pravnog posla. *Prima vista*, mogla bi se uočiti i sličnost ugovora o lobiranju s ugovorom o posredovanju opisanom u čl. 835. ZOO-a.<sup>85</sup> Međutim, objekt činidbe ugovora o posredovanju dovođenje je u vezu s nalogodavcem osobe koja bi s njim pregovarala o sklapanju ugovora, za razliku od ugovora o lobiranju koji ima za svrhu utjecanje na predstavnika zakonodavne ili izvršne vlasti, od strane lobista, za određeni interes naručitelja lobiranja.<sup>86,87</sup>

Lobist je tijekom izvršavanja ugovornih obveza vezan obvezom sredstva, a ne obvezom cilja, odnosno, lobist se ne može ugovorom obvezati na postizanje nekog preciznog ishoda lobiranja.<sup>88</sup> U tom smislu, i ZLCG i ZLRS određuju da se lobist, odnosno pravna osoba koja obavlja djelatnost lobiranja, ne mogu ugovorom obvezati na određeni ishod lobiranja.<sup>89</sup> Odredba prema kojoj lobist ne može ugovoriti određeni ishod lobiranja treba spriječiti obvezivanje lobista na to da određeni zakon bude usvojen s određenom odredbom, budući da ta stvar ne treba biti u njegovoj moći. Analizirana zakonska uređenja djelatnosti lobiranja ukazuju da bi posljedica ugovaranja određenog ishoda lobiranja bila djelomična ništetnost ugovora, ako ugovor može opstati bez odredbe kojom se utvrđuje ugovaranje određenog ishoda lobiranja. Analizirana zakonska uređenja, osim što zabranjuju mogućnost ugovornog obvezivanja na određeni ishod lobiranja, ne propisuju za takvo ugovaranje prekršajnu odgovornost naručitelja lobiranja niti lobista. Lobist je dužan izvršiti lobiranje prema ugovoru i pravilima struke, odnosno, uz upotrebu svih profesionalnih i moralno prihvatljivih sredstava,<sup>90</sup> vodeći računa o interesima naručitelja lobiranja i, ako je riječ o profesionalnom lobistu, postupajući pri tome s pažnjom dobrog stručnjaka. ZLCG određuje da ako je ugovorna strana koja obavlja djelatnost lobiranja

za stranku, ali se ne obvezuje na postizanje rezultata. Silvija Petrić, 'Odgovornost odvjetnika za savjet i mišljenje' (2010) 31(1) Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci 37.

- 84 Treba razlikovati nalog s ovlaštenjem na zastupanje od naloga bez tog ovlaštenja. Ako je dan nalog s ovlaštenjem za zastupanje, nalogoprimac je ujedno i zastupnik. Poslovi koje poduzima prema trećima, u ime i za račun nalogodavca, smatraju se kao da ih je sklopio sam nalogodavac. Kod naloga bez ovlaštenja za zastupanje nalogoprimac prema trećima poduzima poslove u svoje ime, a za račun nalogodavca. Hrvoje Momčinović, *Ugovori obveznog prava*, vol 1 (NN 1987) 120.
- 85 Zakon o obveznim odnosima određuje da se ugovorom o posredovanju obvezuje posrednik dovesti u vezu s nalogodavcem osobu koja bi s njim pregovarala o sklapanju ugovora, a nalogodavac se obvezuje isplatiti mu određenu proviziju, ako ugovor bude sklopljen.
- 86 Članak 836. ZOO-a određuje da kada je ugovoreno da će posrednik imati pravo na određenu proviziju i ako njegovo nastojanje ostane bez rezultata, o takvom ugovoru sudit će se prema odredbama što vrijede za ugovor o djelu.
- 87 Glede vrste ugovora za čije će sklapanje posrednik posredovati, nema ograničenja, može se raditi o bilo kojoj vrsti imenovanog ili neimenovanog ugovora. Važno je uočiti da se pojam „posredovanje“ rabi u značajno širem smislu nego što je dovođenje u vezu nalogodavatelja i trećeg. Stoga je nužno oštro razlikovanje pravnog pojma ugovora o posredovanju i pravnog položaja posrednika, od ekonomskog shvaćanja pojma posredovanje, koji može podrazumijevati i druge ugovore bitno različite od ugovora o posredovanju. Upravo ovdje leži mogućnost pogrešnog stavljanja znaka jednakosti između lobiranja i posredovanja. Također, posredovanje se, kao i lobiranje, sastoji u faktičnom radu, a ne poduzimanju nekoga pravnog posla. Zvonimir Slakoper, 'Ugovor o posredovanju prema novom Zakonu o obveznim odnosima' (Deseti forum poslovanja nekretninama, Pula, 28.-29. listopada 2005) 39-41 <<http://www.agenti.hr/sadržaj/info-agent/strukovni-forumi/forum-10/10-forum-Ugovor-o-posredovanju-prema-novom-Zakonu-o-obveznim-odnosima.pdf>> pristupljeno 11. svibnja 2020.
- 88 Krsmanović (n 10) 18.
- 89 ZLCG čl. 28. st. 4. i ZLRS čl. 27. st. 4.
- 90 O primjeni načela savjestosti i poštenja i Etičkog kodeksa vidi više *infra*.

pravna osoba, ugovor o lobiranju mora sadržavati i ime i prezime lobista zaposlenog kod te pravne osobe koji će lobirati.<sup>91</sup>

#### 4.3.1. Lobističke aktivnosti kao sadržaj činidbe ugovora o lobiranju

Aktivnosti lobiranja uvjetovane su konkretnim političkim, društvenim i ekonomskim faktorima pa je teško govoriti o standardiziranim načinima lobiranja koji se ugovaraju u svakom pojedinom slučaju. Može se, međutim, istaknuti određene prepoznatljive aktivnosti koje su dio svakog profesionalnog pristupa lobiranju. Tako se u literaturi, kao nezaobilazne djelatnosti lobiranja, navode: Postavljanje ciljeva lobiranja – donošenje nove ili izmjena postojeće zakonske regulative, sprječavanje donošenja ili implementacije propisa. Naručitelj lobiranja utvrđuje postojanje negativnog pravnog okvira za svoje ciljeve ili sumnju da će pravni okvir biti uskoro promijenjen na njegovu štetu.

Analiza stanja – prikupljanje relevantnih informacija – pravnih, političkih, ekonomskih i njihova sinteza.

Razvoj strategije – u dokumentu koji se obično naziva *position paper* definiraju se anticipirani problemi i stavovi lobista prema njima što se potkrepljuje konkretnom socioekonomskom i tehničkom argumentacijom. Utvrđuju se proračunski okviri i vremenski okvir za realizaciju lobiranja. Razrađuju se planovi susreta s institucijama i odgovornim osobama i akcije za vršenje utjecaja (konferencije za medije, nastup eksperata i dr.). U smislu ostvarivanja utjecaja, aktivnosti lobiranja mogu biti direktne – kada se lobisti samostalno susreću s predstavnicima zakonodavne ili izvršne vlasti ili indirektne – političkim pritiskom preko medija i javnog mnijenja.

Evaluacija i praćenje rezultata – po završetku aktivnosti, obično nakon usvajanja nekog zakona. Analiziraju se ostvareni ciljevi, sagledavaju utrošena sredstva i sastavljaju izvještaji za predstavnike medija i naručitelja lobiranja.<sup>92</sup>

Vrijeme provedeno u lobističkim aktivnostima uključuje vrijeme provedeno u lobističkim kontaktima, pripremama i planiranju aktivnosti u vezi s lobističkim kontaktima, istraživanju i drugom poslu koji je namijenjen za korištenje u lobističkim kontaktima i koordinaciji s lobističkim aktivnostima drugih. Ovakvo određivanje vremena za provođenje pojedinih lobističkih aktivnosti koristi se kako bi se omogućilo izračunavanje prihoda i troškova aktivnosti lobiranja koji uključuju i prateće aktivnosti.<sup>93</sup>

Kao što se može zaključiti, komunikacija s državnim službenicima predstavlja samo manji dio lobističkih aktivnosti. Značajno veći dio zauzimaju ostali aspekti djelatnosti lobiranja, prije svega, istraživanje i analiza zakonodavnih i regulatornih prijedloga,<sup>94</sup> posjećivanje rasprava u zakonodavnim tijelima, rad u koaliciji s entitetima zainteresiranim za ista zakonodavna

91 Članak 28. st. 3. ZLCG-a.

92 Krsmanović (n 10) 49–54.

93 Dover, Gilliland and Bell (n 21) 6–7.

94 Određeni lobisti upravo se specijaliziraju za istraživanje određenih područja. Tako npr. lobističke grupe kao što su *Cassidy Associates* ili *Sidley Austin* specijalizirane su za lobiranje u ime akademskih institucija i u pitanjima telekomunikacija. *De Figueiredo, Kelleher Richter* (n 43) 8.

rješenja, razvoj strategije i procjena taktike<sup>95</sup> rada, komunikacija s naručiteljem lobiranja o različitim politikama i zakonskim prijedlozima.<sup>96</sup> Dodatno, kako bi se postigao željeni ishod<sup>97</sup> lobiranja, važnom aktivnosti se smatra razvoj snažnog ugleda lobista, kako bi donositelj odluka bio sklon vjerovati pruženim informacijama.<sup>98</sup>

### 4.3.2. *Naknada*

Na temelju analiziranih zakonskih uređenja djelatnosti lobiranja možemo zaključiti da je plaćanje ugovorene naknade obveza naručitelja lobiranja.<sup>99</sup> Uz fiksnu naknadu, naručitelj lobiranja dužan je naknaditi i troškove koje je lobist imao, a odnosi se na konkretne aktivnosti za račun naručitelja lobiranja (putni i drugi troškovi). Također, moguće je da ugovorne strane ugovore fiksnu naknadu bez posebne naknade troškova. Kao što je istaknuto, ugovaranje posebne naknade za postizanje određenog cilja lobiranja neka zakonodavstva izričito zabranjuju,<sup>100</sup> međutim, ugovori o lobiranju s odredbama koje naknadu ugovaraju u odnosu na postignuti cilj lobiranja postoje u praksi.<sup>101</sup> Ugovorna naknada čija visina je uvjetovana ostvarenjem cilja lobiranja (npr. usvajanjem određenog zakonskog prijedloga) može predstavljati ozbiljnu prijetnju za određene javne interese. Takav oblik određivanja naknade lobistu daje veći poticaj za pobjedu pod svaku cijenu, za razliku od naknade koja se plaća po satu, paušalno ili u mjesečnom iznosu. Naknada uvjetovana ostvarenjem cilja lobiranja može rezultirati upotrebom neprikladnih načina lobističkog postupanja, kao što je iskrivljavanje relevantnih činjenica kako bi se osigurao uspjeh u lobiranju. Zbog toga brojne odluke sudova u Sjedinjenim Američkim Državama zabranjuju ugovorne naknade lobistu uvjetovane ostvarenjem cilja lobiranja.<sup>102,103</sup>

Iznos naknade može biti određen kao mjesečna naknada za vrijeme trajanja ugovora s plaćanjem na kraju svakog mjeseca.<sup>104</sup> Budući da ugovor o lobiranju predstavlja ugovor o djelu, u

95 Kao taktike izravnog lobiranja navode se lansiranje specifičnih istraživanja, svjedočenje stručnjaka i predstavljanje tehničkih izvještaja donositeljima odluka. Sinčić Ćorić i Vuković (n 7) 547.

96 Allard (n 6) 46.

97 Mjerenje i izražavanje učinaka lobističkih aktivnosti izuzetno je teško budući da promjena politike nije mjerljiva kategorija. Istraživači izražavaju i stav da je učinak lobističkih aktivnosti teško mjerljiv jer je većina aktivnosti usmjerena defanzivno, kako bi se zadržao *status quo*. De Figueiredo and Kelleher Richter (n 43) 36.

98 Sinčić Ćorić i Vuković (n 7) 547–548.

99 Tako ZLCS u čl. 28. i ZLRS u čl. 27. određuju kao sadržaj ugovora o lobiranju i visinu naknade za lobiranje.

100 Članak 27. st. 4. ZLRS-a i čl. 28. st. 4. ZLCS-a određuju da lobist, odnosno pravna osoba koje obavlja lobiranje, ne mogu se ugovorom obvezati na određeni ishod lobiranja.

101 Krsmanović (n 10) 18.

102 Johnson (n 14) 36–39.

103 Vrhovni sud Sjedinjenih Američkih Država izrazio je stav da ugovorna naknada lobistu uvjetovana ostvarenjem cilja lobiranja nije valjana zbog sklonosti da kod ugovorne strane izaziva vršenje neprimjerenog političkog pritiska. Međutim, nedavni neuspjeh Kongresa da donese zabranu lobiranja uz naknadu uvjetovanu ostvarenjem cilja lobiranja, doveo je do jednog znanstvenog članka u kojem se zaključuje da su "lobisti i dalje slobodni primati naknade uvjetovane uspjehom u lobiranju za lobiranje članova Kongresa." Međutim, većina saveznih država zabranjuje plaćanje naknada uvjetovanih rezultatima lobiranja, a isto vrijedi i za mnoge gradove. Neke savezne države, kao npr. Louisiana, Missouri, Montana, Wyoming nisu zauzele stav o ovom pitanju. U svakom slučaju, kada je postavljeno pitanje ustavnosti zabrane naknada uvjetovanih ostvarenjem cilja lobiranja, gotovo sve su određene ustavnim. *Ibid.*

104 Obrazac ugovora o lobiranju vidi na:

Lobbying Services Agreement (Cheryl Axley LLC and Orland Fire Protection District, 1 June 2011) [www.scribd.com/document/437398834/Lobbyist-Cheryl-Axley-2011-2012](http://www.scribd.com/document/437398834/Lobbyist-Cheryl-Axley-2011-2012) pristupljeno 8. srpnja 2021.



vezi s određivanjem i isplatom naknade, dolazi u obzir i primjena čl. 613. st. 1. ZOO-a kojom se određuje da naknada može biti određena obvezatnom tarifom ili drugim obvezatnim aktom. Ovo dolazi u obzir, prije svega, ako odvjetnik djeluje kao lobist te ima pravo na nagradu za svoj rad te na naknadu troškova u vezi s obavljenim radom sukladno tarifi koju utvrđuje Odvjetnička komora.<sup>105,106</sup> Također, budući da je zauzeto shvaćanje o ugovoru o lobiranju kao obliku ugovora o djelu, dolazi u obzir primjena čl. 613. st. 3. ZOO-a da naručitelj nije dužan isplatiti naknadu prije izvršenog posla lobiranja, odnosno, nakon predočenja dokumenta o evaluaciji i praćenju učinaka (*follow up*) lobiranja.

### 4.3.3. Ostale zakonske obveze

ZLCG u čl. 30. određuje i obvezu naručitelja lobiranja da lobisti, odnosno pravnoj osobi koja obavlja djelatnost lobiranja, dostavi potrebnu dokumentaciju u vezi s predmetom lobiranja u skladu s ugovorom o lobiranju.<sup>107</sup> S druge strane, lobist je dužan ugovor o lobiranju i podatke o naručitelju lobiranja dostaviti stručnoj službi nadležnog ministarstva.<sup>108,109</sup> Lobist je dužan, pri obavljanju djelatnosti lobiranja, izbjegavati sukob interesa, odnosno zastupanja dva naručitelja lobiranja sa suprotnim interesima, i u tom smislu dužan je dati pisanu izjavu o nepostojanju sukoba interesa koja je sastavni dio ugovora o lobiranju.<sup>110</sup>

## 4.4. PRIMJENA NAČELA SAVJESNOSTI I POŠTENJA I ETIČKOG KODEKSA U ZASNIVANJU I IZVRŠAVANJU UGOVORA O LOBIRANJU

Načelo savjesnosti i poštenja je jedno od osnovnih načela obveznog prava u Republici Hrvatskoj. ZOO je u čl. 4. ustanovio opću dužnost sudionika obveznih odnosa da se u zasnivanju obveznih odnosa i ostvarivanju prava i obveza iz tih odnosa pridržavaju načela savjesnosti i poštenja.<sup>111</sup> Iako načelo savjesnosti i poštenja vrijedi u pravnom prometu općenito i obvezuje ugovorne strane bilo kojeg obveznopravnog odnosa, ZOO u određenim slučajevima posebno

<sup>105</sup> Tbr. 30 t. 2., Tbr. 34, Tbr. 37 t. 1. i 2. Tarifa o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (NN 142/2012, 103/2014, 118/2014, 107/2015)

<sup>106</sup> Navedeni tarifni brojevi odnose se na: pravne savjete i mišljenja (Tbr. 30 t. 2. Pisani pravni savjeti i pisana pravna mišljenja s činjeničnim i pravnim obrazloženjima), nagradu za određene poslove po utrošenom satu (Tbr. 34), povisivanje tarifnih stavaka za posebno stručno i specijalističko znanje, koje zahtijeva obrađeni predmet, osobitu težinu predmeta ili posebnu odgovornost za obavljeni rad, kada je riječ o potrebi poznavanja ili proučavanja ili obrađivanja stručnih pitanja iz područja tehnike, kemije, tehnologije, prirodnih i fizičkih znanosti, medicine, društvenih znanosti i upotrebe stranog jezika i sl. (Tbr. 37). Dvojbena je, u slučaju zakonske regulacije djelatnosti lobiranja, bi li poslovi lobiranja bili pokriveni navedenom odvjetničkom tarifom. U takvom slučaju, kao mogućnost, ostaje izmjena Zakona o odvjetništvu i Tarifa o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika.

<sup>107</sup> To proizlazi i iz čl. 597. st. 3. ZOO-a koji za ugovor o djelu određuje da izvođač ne odgovara za zakašnjenje nastalo zbog toga što mu naručitelj nije predao materijal na vrijeme ili zbog toga što je tražio izmjene ili što mu nije isplatio dužni predujam i uopće za zakašnjenje nastalo ponašanjem naručitelja.

<sup>108</sup> Članak 29. ZLCG-a.

<sup>109</sup> O transparentnosti i tajnosti ugovora o lobiranju vidi više *infra*.

<sup>110</sup> Članak 13. ZLCG-a.

<sup>111</sup> Klarić i Vedriš (n 47) 380.

apostrofira dužnost strana da postupaju sukladno tom načelu.<sup>112</sup> Zbog toga bi, prilikom zakonske regulacije ugovora o lobiranju, na isti način trebalo utvrditi obvezu ugovornih strana da se, prilikom zaključenja ugovora o lobiranju i ostvarivanja prava i obveza iz tog ugovornog odnosa, pridržavaju načela savjesnosti i poštenja. Također, time se naglašava i obveza sudova da prilikom tumačenja tih ugovora vode računa o primjeni načela savjesnosti i poštenja. Ovakav podsjetnik strankama ugovornog odnosa značajan je s obzirom na prirodu djelatnosti lobiranja, prije svega, s obzirom na način izvršavanja ugovornih obveza lobista.<sup>113</sup> Načelo savjesnosti i poštenja, u odnosu na ugovor o lobiranju, uređuje ostvarivanje specifičnih prava i obveza sudionika ugovornog odnosa (obveza lobiste da osigura povjerljivost podataka dobivenih od naručitelja lobiranja, izbjegavanje sukoba interesa, dužnost prikupljanja točnih i autentičnih informacija koje su predmet djelatnosti lobiranja i njihovo blagovremeno dostavljanje naručitelju lobiranja).<sup>114</sup> S druge strane, povreda obveza ugovornih strana prema trećim osobama sankcionirana je kaznenim i prekršajnim odredbama.<sup>115</sup>

U odnosu na konkretizaciju ovoga pravnog standarda, odnosno odgovora na pitanje kako se subjekti ugovora o lobiranju trebaju ponašati u skladu s načelom savjesnosti i poštenja, možemo istaknuti nekoliko orijentacijskih kriterija. Stranke ugovora o lobiranju mogu imati obveze međusobnog obavještanja i objašnjavanja činjenica vezanih uz ugovorni odnos<sup>116</sup> (npr. razloga i ciljeva prihvaćanja određene strategije lobiranja), obveze zabrane povrede povjerenja koje je stvoreno između subjekata ugovornog odnosa (npr. zabrana odavanja povjerljivih obavijesti o drugoj ugovornoj strani trećima, a koje je stranka primila temeljem ugovora o lobiranju), obveze skrbi oko predmeta činidbe (npr. prikupljanje i predaja svih potrebnih informacija i odobrenja za uspješno lobiranje, kao i suzdržavanje od svega što bi moglo negativno utjecati na priskrbljivanje tih odobrenja).<sup>117</sup> Upravo zbog kompleksnosti djelatnosti lobiranja ovaj pravni standard potreban je kao korektiv ponašanja sudionika ugovornog odnosa kojim će se ostvarivanje prava i obveza iz ugovora o lobiranju držati u okviru koje društvo smatra prihvatljivim.

112 Marko Baretić, 'Načelo savjesnosti i poštenja u obveznom pravu' (2003) 24(1) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 578–579.

113 U prilog tome, treba podsjetiti na percepciju koju u javnosti ima djelatnost lobiranja. Europska inicijativa za transparentnost, koju je pokrenula Europska komisija, najavila je stroža pravila za sve aktere uključene u lobiranje na razini EU-a. Regulativna tendencija nije usmjerena na eliminiranje fenomena lobiranja, nego na suzbijanje korupcije i primjenu jasnih pravila u lobističkoj igri. Cilj je stvoriti dodatni pritisak na lobiste da teže višim etičkim standardima, prije svega uvođenjem strožih pravila i kodeksa ponašanja. Europska komisija nastoji poticati samoregulativne mjere unutar zajednice lobista te je predložila interesnim skupinama da same izrade kodekse ponašanja u procesu lobiranja. Ovo je u interesu samih lobista da ih se ne bi sumnjičilo za zakulisne prakse. Vidačak (n 15) 82–87.

114 Članak 8., 9. i 10. ZLCG-a.

115 Ako lobist ne dostavi Agenciji za borbu protiv korupcije tražene podatke u propisanom roku kaznit će se novčanom kaznom. Članak 34. st. 1. t. 5. ZLRS-a. Lobist se pri započinjanju lobiranja dužan lobiranoj osobi obratiti u pisanu obliku i dostaviti dokaz o upisu u Registar lobista. Članak 26. ZLRS-a.

116 Intenzitet obveze obavještanja i objašnjavanja bit će jače izražen u obveznim odnosima koji traju duže vrijeme zbog većeg povjerenja koje se u tim odnosima stvara između ugovornih strana. Potreba za obavještanjem jedne strane to je veća što je veća intelektualna složenost određene djelatnosti. U odnosu na ugovor o lobiranju to znači da je ponašanje u skladu s načelom savjesnosti i poštenja posebno potrebno u pripremi strategije lobiranja kao i pri izboru ključnih argumenata za lobiranje. Poseban značaj pridržavanje načela savjesnosti i poštenja ima pri tzv. koalicionom lobiranju kada se više zainteresiranih strana udružuje u obavljanju lobističkih aktivnosti s ciljem ostvarivanja zajedničkog cilja, budući da načelo savjesnosti i poštenja obvezuje sve sudionike obveznog odnosa. Sastavni je dio aktivnosti iz ugovora o lobiranju i praćenje rezultata lobiranja i obavještanje druge ugovorne strane o postignutim rezultatima. Baretić (n 112) 598.

117 Ibid 576–598.

Dio ugovora o lobiranju mogu biti i odredbe Etičkog kodeksa, kao samoregulativnog akta, koje utvrđuje strukovno udruženje lobista i kojima se definiraju pravila postupanja ugovornih strana u vršenju lobiranja. Odredbe Etičkog kodeksa primjenjivati će se na ugovorne strane ukoliko ih one unesu u svoje ugovore ili se na njih jednostavno pozovu. Etički kodeks mora biti objavljen na uobičajeni način,<sup>118</sup> a njegove odredbe obvezuju naručitelja lobiranja ako su mu bile poznate ili morale biti poznate u vrijeme sklapanja ugovora.<sup>119,120,121</sup> Etički kodeks je izvor prava koji se primjenjuje na ugovore budući da regulira djelovanje lobista u obavljanju lobističkih aktivnosti, odnose s klijentima i ponašanje u skladu s etičkim i profesionalnim standardima.<sup>122</sup> Za tzv. autonomno pravo karakteristično je da mora biti u skladu s prisilnim propisima, a može biti suprotno dispozitivnim propisima jer je njegov izvor volja članova asocijacije.<sup>123</sup> Za slučaj eventualne regulacije djelatnosti lobiranja u Republici Hrvatskoj, moguće bi bilo primijeniti rješenje iz uređenja ZOD-a koji obvezuje odvjetnike na pridržavanje načela i pravila propisanih Kodeksom odvjetničke etike.<sup>124,125</sup> Kodeksi određuju minimalni standard ponašanja u izvršenju ugovora o lobiranju koji je zajednički za sve lobiste.<sup>126</sup> Kodeksi nameću veći teret<sup>127</sup> i troškove djelatnosti lobiranja u izvršavanju ugovornih obveza, ali i povećavaju očekivanja u poboljšanje kulture i javne percepcije djelatnosti lobiranja.<sup>128,129,130</sup>

118 Tako je Hrvatsko društvo lobista Etički kodeks objavilo na mrežnim stranicama društva.

119 Članak 33. ZLCG-a/11 sadržavao je odredbe o Etičkom kodeksu kojim se utvrđuju pravila postupanja lobista u vršenju lobiranja. Ovakva odredba ne postoji u „novom“ uređenju lobiranja na temelju ZLCG-a.

120 Pri regulaciji djelatnosti lobiranja države su prihvatile različite pristupe u zakonodavnom okviru i samoregulaciji. Austrija, Irska i Litva Etički kodeks lobista propisuju i samim zakonom kojim reguliraju djelatnost lobiranja. Analiza za uređenje zakonskog okvira lobiranja (n 19) 12.

121 Odredbe Etičkog kodeksa mogle bi obvezivati ugovorne strane na temelju čl. 12. ZOO-a kojim se uređuje primjena pravnih običaja i prakse ako su naručitelj lobiranja i lobist trgovci. Naime, čl. 12. ZOO-a određuje da se u obveznim odnosima među trgovcima primjenjuju trgovački običaji čiju su primjenu ugovorili i praksa koju su međusobno razvili. U obveznim odnosima primjenjuju se i trgovački običaji koje trgovci redovito primjenjuju u istim takvim odnosima, ako sudionici u njima nisu izrijekom ili prešutno isključili njihovu primjenu. Budući da ZOO u čl. 10. predviđa da je sudionik obveznih odnosa dužan postupiti s pažnjom dobrog gospodarstvenika, a ako je riječ o osobi koja se bavi profesionalnim djelatnostima i s povećanom pažnjom (pažnjom dobrog stručnjaka), ne bi se bilo moguće pozivati na nepoznavanje odredbi Etičkog kodeksa. U slučaju spora teret dokaza bio bi na osobi koja se poziva na običaj. Pri tome se može koristiti svim dopuštenim dokaznim sredstvima (npr. potvrdom mjerodavnih institucija). Uvjerjenje o postojanju i sadržaju odredbi Etičkog kodeksa izdala bi institucija koja je izvršila kodifikaciju etičkih odredbi (Hrvatsko društvo lobista). Konačnu odluku o tome postoji li i primjenjuje li se određena odredba Etičkog kodeksa donosi sud, slobodnom ocjenom dokaza. Tea Hasić, *Običaji kao izvor trgovačkog prava* (Pravni vjesnik, 3–4 2014) 247–253.

122 Etički kodeks Hrvatskog društva lobista, čl. 2. i 9. <[http://hdl.com.hr/wp-content/uploads/2015/05/Eticki\\_kodeks\\_HDL.pdf](http://hdl.com.hr/wp-content/uploads/2015/05/Eticki_kodeks_HDL.pdf)> pristupljeno 2. veljače 2021., dalje u tekstu EKHDL.

123 Klarić i Vedriš (n 47) 17.

124 Članak 7. st. 1. ZOD-a.

125 Zakon o odvjetništvu u čl. 42. st. 2. određuje da su se odvjetnici i odvjetnički vježbenici dužni pridržavati Kodeksa odvjetničke etike pri obavljanju odvjetništva.

126 Vidačak (n 15) 86.

127 U vršenju lobiranja EKHDL svojim članovima nameće obveze poštovanja načela otvorenosti, transparentnosti, čestitosti i besprijekornosti (čl. 2.), dužnosti poštovanja povjerljivosti podataka i drugih tajnih dokumenata s kojima će raspolagati (čl. 4.) te dužnosti izbjegavanja profesionalnog sukoba interesa (čl. 6.).

128 Allard (n 6) 60.

129 U Europskom parlamentu 1996. godine usvojen je Kodeks ponašanja za lobiste koji je formalno pridodan Pravilniku o radu Parlamenta. Kodeks ima deset točaka, a njime se od lobista, među ostalim, traži da se suzdrže od bilo kakvih aktivnosti usmjerenih na nepošteno stjecanje informacija, ali i da se ne pozivaju na formalne veze s Parlamentom u odnosima s ugovornim strankama. Vidačak (n 15) 86.

130 Međutim, ni na razini EU-a ne postoje pretjerano ozbiljne sankcije za one koji lobiraju a ne pridržavaju se odredbi etičkog kodeksa. S druge strane lobisti u EU-u, posebno oni kojima je stalo do reputacije (koja se stječe dugogodišnjim radom i visokocičnim i

## 5. GRAĐANSKI ILI TRGOVAČKI UGOVOR O LOBIRANJU?

Hoće li kod ugovora o lobiranju riječ biti o građanskom ili trgovačkom ugovoru ovisi o nacionalnoj zakonskoj regulaciji. Članak 14. st. 2. ZOO-a sadrži subjektivni i objektivni kriterij za određenje je li riječ, u konkretnom slučaju, o trgovačkom ugovoru. Za to je potrebno da su subjekti ugovornog odnosa trgovci, odnosno da ugovor sklapaju trgovci u obavljanju djelatnosti koja čini predmet poslovanja barem jednog od trgovaca ili su u vezi s obavljanjem tih djelatnosti. U tom smislu, za utvrđivanje hoće li ugovor o lobiranju biti trgovački ugovor, izvor prava je i Zakon o trgovačkim društvima<sup>131</sup> koji u čl. 3. određuje pojam trgovca i trgovačkog društva kao osobe koja samostalno trajno obavlja gospodarsku djelatnost radi ostvarivanja dobiti proizvodnjom, prometom robe ili pružanjem usluga na tržištu. Prema čl. 3. st. 6. ZTD-a trgovačko društvo je trgovac, neovisno o tome obavlja li gospodarsku ili neku drugu djelatnost. Također, čl. 3. st. 2. ZTD-a određuje da se osobe koje se bave slobodnim zanimanjima, uređenim posebnim propisima, smatraju trgovcima u smislu ZTD-a samo ako je to u tim propisima određeno. Dakle, u konkretnom slučaju ugovori o lobiranju mogu imati i građanski i trgovački karakter ovisno kojim posebnim propisom je djelatnost subjekata regulirana. Tako npr. ugovor o lobiranju imati će građanski karakter kada ga zaključi udruga za zaštitu ljudskih prava, s jedne strane, i odvjetnik s druge strane. Djelatnost udruge regulira Zakon o udrugama<sup>132</sup> koji ne određuje da se udruge smatraju trgovcima. Također, odvjetnik nije osoba koja obavlja gospodarsku djelatnost budući da ZOD na određuje da se odvjetnici smatraju trgovcima.<sup>133</sup> Ukoliko bi ugovor o lobiranju zaključili npr. dioničko društvo i trgovac pojedinac registriran za obavljanje savjetovanja, pružanje operativne pomoći, uključujući djelatnosti lobiranja u odnosima s javnošću i djelatnosti priopćivanja ugovor bi imao trgovački karakter.

## 6. TRANSPARENTNOST I TAJNOST UGOVORA O LOBIRANJU

Zakonodavstvo i pravna teorija poznaju divergentne tendencije u ugovoru o lobiranju. Tako načelo povjerljivosti<sup>134</sup> zahtjeva da podaci i informacije koje se koriste u postupku lobiranja budu povjerljivi, te da je zbog toga lobist dužan osigurati povjerljivost podataka koje dobije od naručitelja lobiranja.<sup>135,136</sup> S druge strane, sve su naglašeniji zahtjevi za transparentnošću lobističkih aktivnosti. Cilj takvih zahtjeva je skloniti veo tajne s lobističkih aktivnosti, poticati

profesionalnim pristupom), skloni su samoregulaciji. Tako npr. SEAP (Udruga profesionalaca za europske poslove) ima poseban etički kodeks kojega se pridržavaju svi njezini članovi. Krsmanović (n 10) 36.

131 Zakon o trgovačkim društvima (NN 152/2011, 111/2012, 68/2013, 110/2015, 40/2019), dalje u tekstu ZTD.

132 Zakon o udrugama (NN 74/2014, 70/2017, 98/2019).

133 Crnić (n 42) 16.

134 U hrvatskom pravnom sustavu, načelo povjerenja možemo izvesti iz obveze čuvanja poslovne tajne. Tako i čl. 262. Kaznenog zakona Republike Hrvatske određuje zabranu odavanja i neovlaštenog pribavljanja poslovne tajne. Kazneni zakon (NN 125/2011, 144/2012, 56/2015, 61/2015, 101/2017, 118/2018, 126/2019).

135 Članak 11. ZLCG-a.

136 U čl. 4. EKHD-a zahtjeva se da lobist poštuje odredbe povjerljivosti podataka i drugih tajnih dokumenata s kojima će raspolagati i doći u doticaj te neće učiniti dostupnim trećoj strani dokumente koje je dobio od državnih institucija i/ili svojih klijenata.

otvorenost i težnju visokim etičkim standardima lobiranja kao legitime komponente zakonodavnog procesa.<sup>137</sup> Regulacija lobiranja u Sjedinjenim Američkim Državama ima najdužu tradiciju i svaka faza njenog razvoja poštivala je obveze lobista da svoj rad, ugovorne strane, ciljeve i ugovorne naknade učine dostupnim javnosti kako bi se što više smanjila mogućnost korupcije. Trend je takav da se ugovori između lobista i naručitelja lobiranja moraju registrirati i učiniti dostupnim medijima i javnosti kako se integritet institucija ne bi dovodio u pitanje.<sup>138,139</sup> Transparentnost djelatnosti lobiranja svakako ovisi o formiranju javnog registra lobista, koji omogućuje pregled javno dostupnih informacija o identitetu i profesionalnom interesu onih koji žele utjecati na odluke javnih politika, i njegovoj *online* preglednosti.<sup>140</sup> Opseg podataka iz ugovora o lobiranju koji se stavljaju na raspolaganje javnosti ovisi od zemlje do zemlje. U literaturi prevladava mišljenje da opseg informacija koje je potrebno registrirati ne smije biti preširok. Naime, gomilanje podataka ugrožava transparentnost. Također, ograničavanjem opsega objavljenih informacija pruža se zaštita legitimnim interesima ugovornih strana za čuvanjem poslovne tajne. Kao prihvatljivo rješenje navodi se izvještavanje o temi oko koje se lobira, osobama koje su predmet lobiranja i informacijama o prirodi, opsegu i intenzitetu lobističkih aktivnosti.<sup>141,142,143</sup>

137 Vidačak (n 15) 82.

138 Krsmanović (n 10) 26–28.

139 Zakonskim amandmanima iz 2007. godine na *The Lobbying Disclosure Act* predviđa se obvezno elektroničko popunjavanje svih dokumenata predviđenih Zakonom koji su onda i javno dostupni na mrežnoj stranici Kongresa. Dover, Gilliland and Bell (n 21) 7.

140 Samo šest država članica EU-a ima propisanu obvezu registriranja lobista u javnom registru (Austrija, Litva, Poljska, Slovenija, Irska, Ujedinjena Kraljevina). Neke države članice imaju dobrovoljne registre (npr. Francuska, Njemačka), s tim da su neki formirani na razini parlamenta, a neki unutar zajednice lobista. U određenom broju država tendencija je na samoregulaciji unutar zajednice lobista, kao odgovor na nepostojanje zakonodavnog okvira. Vodenje registra povjereno je različitim državnim tijelima izvršne ili zakonodavne vlasti. Tako u Poljskoj registar vodi Ministarstvo unutarnjih poslova i uprave, u Austriji se registar vodi pri Ministarstvu pravosuđa, dok u Sloveniji registar lobista vodi Komisija za sprječavanje korupcije. U Kanadi je za uspostavljanje i upravljanje registrom nadležan Povjerenik lobiranja, nezavisni zastupnik u Senatu. Sankcije za lobiranje bez upisa u registar su različite i kreću se od novčanih kazni, zabrane djelovanja, a u nekim zakonodavstvima (Ujedinjena Kraljevina, Sjedinjene Američke Države) moguće su i kazne zatvora. Odgovornost lobista na unos podataka u registre različito uređuju pojedina zakonodavstva. Tako se traže generalne informacije o lobističkim aktivnostima (ime i adresa lobističke organizacije, hijerarhijska pozicija lobiste, vremenski intervali lobiranja) u Jedinstvenom Registru transparentnosti EU-a pa do lobističkih ugovora koje zahtjeva zakonodavstvo Litve. Analiza za uređenje zakonskog okvira lobiranja (n 19) 5ff

141 Ibid 5.

142 Lobistička praksa u Europskoj uniji još je nedovoljno zakonski regulirana u usporedbi s onom u Sjedinjenim Američkim Državama. Heterogena zakonska uređenja predviđaju različita rješenja ove problematike. Države propisuju unos različitih podataka u registre lobista. Tako npr. u Litvi lobisti podnose godišnja izvješća s detaljnim bilancama prihoda i rashoda te kopije ugovora o lobiranju zaključenih u prethodnoj godini. U Sloveniji lobist mora podnijeti izvješće Komisiji za sprječavanje korupcije u koje unosi podatke o naručitelju lobiranja i iznosima naknada koje je primio te izvjavu o svrsi i cilju lobiranja. Nepridržavanje ovih odredbi povlači za sobom i ozbiljne sankcije (zabrana obavljanja djelatnosti lobiranja, brisanje iz Registra lobista i novčane kazne do 100.000 eura). Sjedinjene Američke Države objavu podataka iz ugovora o lobiranju različito reguliraju s obzirom na to je li riječ o naplatnom ili besplatnom pravnom poslu. Objavljivanje zarade iz ugovora o lobiranju postoji ako je riječ o pojedincima koji su plaćeni za lobiranje. Ljudi koji lobiraju dobrovoljno te za to nisu plaćeni, nemaju obvezu registracije i objave podataka. Ibid 14ff

143 U odnosu na iznošenje podataka o visini naknade za izvršeno lobiranje, primjenjuju se različita rješenja. Od spomenute objave zarade iz ugovora o lobiranju u Sjedinjenim Američkim Državama do obveze dostavljanja ugovora o lobiranju tijelu nadležnom za vodenje registra. Tako u Republici Srbiji Registar lobista i Registar pravnih lica koja obavljaju lobiranje vodi Agencija za borbu protiv korupcije. Visina naknade za lobiranje predstavlja obvezan sadržaj ugovora o lobiranju. Agencija za borbu protiv korupcije može, u cilju provjere točnosti podataka iz izvještaja o radu lobista i pravne osobe koja obavlja lobiranje, zahtijevati dostavljanje ugovora o lobiranju. Registar je javan i objavljuje se na mrežnoj stranici Agencije za borbu protiv korupcije. Članak 19.–33. ZLRS-a.

Za slučaj eventualne zakonske regulacije lobiranja u Republici Hrvatskoj, s obzirom na ukazane prednosti i nedostatke američkog i europskog pristupa uređenju djelatnosti lobiranja, možemo istaknuti potrebu da zakon jasno definira subjekte ugovora o lobiranju, kvantificira minimalnu ugovornu naknadu koja podliježe obvezi objavljivanja u registru lobista, minimalan broj kontakata sa službenim osobama, kao i dio lobističkih aktivnosti koje podliježu obvezi objavljivanja u registru lobista.<sup>144</sup> Zakon bi morao nalagati kao obvezni sadržaj ugovora o lobiranju predmet lobiranja te podatke o načinu i vremenu trajanja lobiranja. U tom smislu, ugovor o lobiranju treba sadržavati i kontakte koje lobist planira ostvariti u vršenju lobističkih aktivnosti (npr. informiranje izvršnog tijela lokalne vlasti, sudjelovanje na zakonodavnim raspravama, kontakti s osobama iz vlade ili članovima komisija i ureda vlade).<sup>145</sup> Također, zakon bi morao nalagati objavu korisnih informacija iz poslovanja lobista i ugovora o lobiranju, prije svega financijskih prihoda i podataka o troškovima koje je lobist imao u izvršavanju lobističkih djelatnosti, kako bi javnost mogla imati uvid tko je nastojao utjecati na koga i u vezi s kojim pitanjem. Lobist mora izvještaj o navedenim podacima popunjavati elektronički, a baza navedenih podataka mora biti dostupna javnosti na Internetu u obliku koji je lako pretražiti i preuzeti. Sustav registracije treba provoditi nezavisno tijelo, ne zakonodavac ili lobist ili oni koji ovise o zakonodavcu ili lobistu. Transparentnost registra lobista je naročito kritizirana u sustavu Sjedinjenih Američkih Država u kojem je nadzor prepušten uglavnom službenicima koji su zaposlenici zakonodavnog tijela. Naime, interes izabranih članova zakonodavnog tijela ne mora uvijek biti usklađen s ciljem transparentnosti lobiranja. U tom smislu, zastupnici u zakonodavnom tijelu mogu doći u poziciju da službeniku nadležnom za vođenje registra lobista sugeriraju način kontrole usklađenosti podataka iz registra sa stvarnim stanjem. Također, bilo bi konstruktivno da se predvidi dugotrajno financiranje nezavisnog tijela koje vodi registar lobista kako bi se izbjeglo da gnjevni zakonodavac ukine financiranje tijela nadležnog za registar. Moguće rješenje je u sustavu financiranja, barem djelomičnom, sredstvima koje uplaćuju registrirani lobisti i njihovi klijenti.<sup>146</sup>

## 7. PRESTANAK I RASKID UGOVORA O LOBIRANJU

Kod ugovora o lobiranju, osim općih slučajeva prestanka ugovora, mogu doći do izražaja posebni načini prestanka ugovora. Oni proizlaze iz okolnosti da se kod ugovora o lobiranju radi o specifičnoj djelatnosti za koju posebni propisi predviđaju posebne načine prestanka i raskida ugovora. Tako su u analiziranim pravnim sustavima predviđeni specifični razlozi raskida ugovora o lobiranju, a koji su primjenjivi i za eventualnu zakonsku regulaciju djelatnosti lobiranja u Republici Hrvatskoj:

Dužnost jednostranog raskida ugovora ima lobist i ako postane državni političar, državni dužnosnik, državni službenik, član uprave trgovačkih društava u

<sup>144</sup> U registar lobista obvezan bi bio unos komunikacije (usmene ili pisane) u ime klijenta s odabranim predstavnikom izvršne ili zakonodavne vlasti, a vezano uz donošenje zakona, davanja dotacija, zajmova, dozvola, usvajanje programa ili nominiranje nekoga koja potvrđuje tijelo vlasti. Barić i Acinger (n 11) 909.

<sup>145</sup> Članak 27. ZLRS-a.

<sup>146</sup> Craig Holman and William Luneburg, 'Lobbying and Transparency: A Comparative Analysis of Regulatory Reform' (2012) 1(1) *Interest Groups & Advocacy* 75 <<https://doi.org/10.1057/iga.2012.4>> pristupljeno 8. srpnja 2020.



kojima jedinice lokalne samouprave imaju vlasnička prava, član uprave državnih fondova.<sup>147,148</sup> Raskinuti ugovor lobist mora i: ukoliko je podsticao druge osobe da mu dostavljaju podatke i informacije do kojih su došli na način suprotan zakonu, ukoliko lobiranje provodi osoba koja nema status lobiste ili se lobiranje provodi suprotno zakonu kojim se regulira djelatnost lobiranja.<sup>149</sup>

Također, i ugovor o lobiranju, kao specifični pravni posao, s elementima ugovora o djelu i ugovora o nalogu, podliježe pravilima iz ZOO-a o prestanku ugovora o djelu, pa u obzir dolazi prestanak:

Izvršenjem djela i isplatom naknade.

Raskidom ugovora. Sporazumni raskid ugovora moguć je u svako doba.<sup>150</sup>

Pravila o raskidu ugovora o djelu<sup>151</sup> dolaze u obzir i kod raskida ugovora o lobiranju:

Ako naručitelj lobiranja u toku izvršenja posla lobiranja ustanovi da se lobist ne drži uvjeta ugovora i uopće ne radi kako treba, naručitelj lobiranja može raskinuti ugovor, ali prije mora lobisti dati primjerni rok da svoj rad uskladi s obvezama.<sup>152</sup>

Sve dok posao lobiranja nije dovršen, naručitelj lobiranja može raskinuti ugovor kad god hoće, ali je u tom slučaju dužan isplatiti lobisti ugovorenu naknadu, umanjenju za iznos troškova koje ovaj nije učinio, a koje bi bio dužan učiniti da ugovor nije raskinut, a i za iznos zarade što ju je ostvario na drugoj strani ili što ju je namjerno propustio ostvariti.<sup>153,154</sup>

Ugovor o lobiranju prestaje i smrću ugovornih strana, ali samo kada je ugovor sklopljen s obzirom na njihova osobna svojstva (fizička osoba lobista koja je stručnjak u određenom području lobiranja). Ugovor o lobiranju prestaje i gubitkom radne i poslovne sposobnosti lobista (bolest fizičke osobe, stečaj pravne osobe).<sup>155</sup>

<sup>147</sup> Članak 36. ZLCG-a.

<sup>148</sup> Također, jednostrano raskinuti ugovor lobist mora ako postane osoba povezana s navedenim osobama. Prema definiciji iz čl. 4. st. 2. i 5. Zakona o sprječavanju sukoba interesa, povezana osoba je član obitelji navedenih osoba (bračni ili izvanbračni drug, srodnik po krvi u uspravnoj lozi, njegova braća i sestre, posvojitelj, odnosno posvojenik te osobe koje se prema drugim okolnostima mogu smatrati interesno povezanim s navedenim osobama. Zakon o sprječavanju sukoba interesa (NN 26/2011, 12/2012, 126/2012, 48/2013, 57/2015, 98/2019).

<sup>149</sup> Članak 31. i 38. ZLCG-a.

<sup>150</sup> Klarić i Vedriš (n 47) 539.

<sup>151</sup> Momčinović (n 82) 69.

<sup>152</sup> Ibid 70.

<sup>153</sup> Momčinović (n 79) 1059.

<sup>154</sup> U odnosu na ugovor o djelu, stav je sudske prakse, bivšeg Vrhovnog privrednog suda (Sl-1159/56 od 19. III. 1957.) da naručitelj, iako ima pravo raskinuti ugovor, ne može to učiniti na štetu izvođača djela. Dok djelo nije izvršeno, naručitelj može u svako doba odustati od ugovora, bez navođenja razloga. U takvom slučaju dužan je naknaditi izvođaču djela stvarnu štetu i izgubljenju dobit. Svakako da je ovakav stav sudske prakse primjenjiv i na ugovor o lobiranju. Momčinović (n 82) 70.

<sup>155</sup> Klarić i Vedriš (n 47) 539–540.

## 8. ZAKLJUČAK

Djelatnost lobiranja predmet je brojne stručne i znanstvene literature. Međutim, akademska zajednica u puno manjoj mjeri bavi se pravnim institutom ugovora o lobiranju, njegovom klasifikacijom, tipologijom i sadržajem. Bez jasno određenih obilježja, ugovor o lobiranju ima karakteristike sumnjivog pravnog posla s korupcijskim tendencijama. Upravo negativna percepcija koju u javnosti izaziva djelatnost lobiranja doprinosi pravnoj nesigurnosti i nepovjerenju u aktere zakonodavnog procesa. Situacija nepostojanja regulatornog okvira lobiranja u Republici Hrvatskoj dodatno uzrokuje odioznost prema subjektima inače legitimnog postupka za ostvarenje interesa. S obzirom na različite pristupe različitih zemalja u uređenju djelatnosti lobiranja, možemo zaključiti da ni jedan regulatorni okvir nije panaceja. Jedinstveni model regulacije lobiranja ne postoji, već je uvjetovan političkim sustavom određene države. Međutim, iskustava drugih zemalja donose i obrasce artikulacije prijenosa interesa s civilnog društva na politiku, prema nacionalnim specifičnostima. Zbog toga se komparativnom analizom rješenja iz *common law* i kontinentalnoeuropskog pravnog sustava pokušalo ukazati na različite pristupe uređenja ugovora o lobiranju. U pokušaju određenja temeljnih obilježja ugovora o lobiranju u radu se problematiziralo pitanje stranačkih uloga, lobističkih aktivnosti, obveza ugovornih strana, transparentnosti i povjerljivosti ugovora o lobiranju. U tom smislu, pokušalo se dati smjernice i eventualna rješenja regulacije ovih pitanja *de lege ferenda*. Zakonsko uređenje djelatnosti lobiranja i temeljnih obilježja ugovora o lobiranju u Republici Hrvatskoj važno je zbog činjenice nedostatka kulture dijaloga i političke komunikacije u društvu. Jedan od načina otklanjanja percepcije javnosti, koja djelatnost lobiranja povezuje s korupcijom, jest etično i transparentno lobiranje za što je nužno uređenje odnosa između stranaka ugovora o lobiranju. Zakonsko uređenje ove problematike korespondiralo bi i sa sve naglašenijim tendencijama i zahtjevima za transparentnošću lobističkih aktivnosti u europskim institucijama. Pri tome, solidnom analizom iskustava drugih zemalja mogu se naći isprobana rješenja i izbjeći mnoge pogreške. Analiza djelatnosti lobiranja ukazala je da je riječ o polivalentnim i interdisciplinarnim aktivnostima upravljanje kojim mora biti znanstveno i stručno utemeljeno budući da se njima ostvaruju i opći interesi.<sup>156</sup> Pravno uređenje ovih odnosa države, u pravilu, reguliraju autoritarno, donošenjem posebnog propisa, tako da oni ovise o tijelima javne vlasti koja u pogledu ovih ugovornih odnosa izvršavaju neka javna ovlaštenja. Zakonodavci su to u odnosu na ugovorni odnos lobiranja obilno i iskoristili te u tom smislu postavili ograničenja načelu dispozitivnosti građanskog prava. Uređenje ugovornih odnosa lobiranja prepoznato je i kao pretpostavka razvoja industrije odnosa s javnošću kao značajne gospodarske grane. U tom smislu, pronalaženje najučinkovitijih regulatornih rješenja, ali i ujedinjavanje postupanja stranaka pri zasnivanju i ostvarivanju prava i obveza iz ugovornih odnosa lobiranja, bit će izazov za zakonodavca ali i pravnu teoriju i praksu.

<sup>156</sup> Članak 8. ZLCG-a izričito je odredio da lobiranjem ne smiju nastati štetne posljedice za javni interes.

**BIBLIOGRAFIJA**

1. Allard N, 'Lobbying Is an Honorable Profession: The Right To Petition and the Competition To Be Right' (2008) 19(1) Stanford Law & Policy Review 23
2. Baretić M, 'Načelo savjesnosti i poštenja u obveznom pravu' (2003) 24(1) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 571
3. Barić S i Acinger A, 'Pravna regulacija položaja lobista u Europi' (2018) 39(3) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 1207
4. Barić S i Acinger A, 'Pravna regulacija položaja lobista u Sjedinjenim Američkim Državama' (2018) 39(2) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 897
5. Crnić I, *Zakon o obveznim odnosima: napomene, komentari, sudska praksa i prilozi* (drugo izdanje, Organizator 2006)
6. De Figueiredo JM and Kelleher Richter B, 'Advancing the Empirical Research on Lobbying' (2014) 17 Annual Review of Political Science 163. <<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-100711-135308>> pristupljeno 8. srpnja 2021.
7. Dover AP, Gilliland CM and Bell MJ, 'Lobbying Disclosure Act/Edition II' (2008) Briefing Papers 08-8 <[www.hoganlovells.com/~media/hogan-lovells/pdf/publication/briefing\\_pdf.pdf](http://www.hoganlovells.com/~media/hogan-lovells/pdf/publication/briefing_pdf.pdf)> pristupljeno 8. srpnja 2021.
8. Goldštajn A i drugi, *Obvezno pravo*, vol 1 (drugo izdanje, Informator 1979)
9. Goldštajn A, *Trgovačko ugovorno pravo: međunarodno i komparativno* (četvrto izdanje, Narodne Novine 1991)
10. Griffith G, *The Regulation of Lobbying* (Briefing Paper No 5/08, NSW Parliamentary Library Research Service 2008). <[www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/the-regulation-of-lobbying\\_1/The%20regulation%20of%20lobbying%20No%205-2008%20and%20index.pdf](http://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Documents/the-regulation-of-lobbying_1/The%20regulation%20of%20lobbying%20No%205-2008%20and%20index.pdf)> pristupljeno 8. srpnja 2021.
11. Harstad B and Svensson J, 'From Corruption to Lobbying and Economic Growth' (2011) 105(1) American Political Science Review 46
12. Hasić T, 'Običaji kao izvor trgovačkog prava' (2014) 20(3-4) Pravni vjesnik, 239
13. Holman C and Luneburg W, 'Lobbying and Transparency: A Comparative Analysis of Regulatory Reform' (2012) 1(1) Interest Groups & Advocacy 75 <<https://doi.org/10.1057/iga.2012.4>> pristupljeno 8. srpnja 2021.
14. Johnson VR, 'Regulating Lobbyists: Law, Ethics and Public Policy' (2006) 16(1) Cornell Journal of Law and Public Policy 1
15. Kavoliunaite-Ragauskienė E, 'How to Define a Lobbyist: Experience of Poland and Lithuania' (2017) 17(1) Hrvatska i komparativna javna uprava 29
16. Krsmanović D, *Vodič kroz lobiranje* (Fondacija Konrad Adenauer 2013)
17. Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, *Analiza za uređenje zakonskog okvira Lobiranja* (Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske 2016) <[www.tportal.hr/media/file/6d6851850dea381c200bc781da0bc96b](http://www.tportal.hr/media/file/6d6851850dea381c200bc781da0bc96b)> pristupljeno 8. srpnja 2021.
18. Momčinović H, 'Ugovor o djelu' (1998) 37(6) Pravo u gospodarstvu 1034
19. Momčinović H, 'Ugovor o nalogu (mandatu)' (2000) 7(8) Slobodno poduzetništvo 92
20. Momčinović H, *Ugovori obveznog prava*, vol 1 (Narodne novine 1987)
21. Nenadić N, *Lobiranje – dometi predloga prvog zakona i sugestije za njegovo poboljšanje* (Centar za primjene evropske studije 2018)

22. Petrić S, 'Odgovornost odvjetnika za savjet i mišljenje' (2010) 31(1) Zbornik Pravnog fakulteta u Rijeci 23
23. Senčur Pečur D i Laleta S, 'Ugovor o radu i ugovor o djelu: područje primjene radnog Zakonodavstva' (2018) 39(1) Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci 411
24. Sinčić Ćorić D i Vuković I, 'Analiza tiskovnih i internetskih objava o lobiranju u Hrvatskoj' (2012) 21(2) Društvena istraživanja 545
25. Slakoper Z, 'Ugovor o posredovanju prema novom Zakonu o obveznim odnosima' (Deseti forum poslovanja nekretninama, Pula, 28–29 listopada 2005) 39 <[www.agenti.hr/sadrzaj/info-agent/strukovni-forumi/forum-10/10-forum-Ugovor-o-posredovanju-prema-novom-Zakonu-o-obveznim-odnosima.pdf](http://www.agenti.hr/sadrzaj/info-agent/strukovni-forumi/forum-10/10-forum-Ugovor-o-posredovanju-prema-novom-Zakonu-o-obveznim-odnosima.pdf)> pristupljeno 8. srpnja 2021.
26. Sokol S i Smerdel B, *Ustavno pravo* (Informator 1995)
27. Steele C, 'Influencing the Political Process: Legal Issues Associated with Advocacy by Government Officials' (*Legal Issues Associated with Legislative Advocacy*, League of California Cities Annual Conference 2009) < [www.cacities.org/getattachment/31fc44be-7af1-4cee-b2cc-778dd33dc1a6/9-2009-Annual-CRAIG-STEEL Legal-Issues-Associated.aspx](http://www.cacities.org/getattachment/31fc44be-7af1-4cee-b2cc-778dd33dc1a6/9-2009-Annual-CRAIG-STEEL Legal-Issues-Associated.aspx)> pristupljeno 8. srpnja 2021.
28. Tešić N, 'Srpski zakonodavac na potezu – jedan „čisto pravni“ pristup lobiranju' (2010) 47(10–12) *Pravo i privreda* 133
29. Vidačak I, 'Lobiranje i kanali utjecaja interesnih skupina u proširenoj Europskoj Uniji: mogućnosti i izazovi za Hrvatsku' u Ott K (ur), *Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: izazovi sudjelovanja* (Institut za javne financije i Friedrich Ebert Stiftung 2006)
30. Vuković I, 'Regulacija lobiranja u Europskoj uniji i zemljama jugoistočne Europe' (2013) 1 *Umijeće lobiranja* 11

## PROPISI I DOKUMENTI

1. Etički kodeks Hrvatskog društva lobista <[http://hdl.hr/wp-content/uploads/2015/05/Eticki\\_kodeks\\_HDL.pdf](http://hdl.hr/wp-content/uploads/2015/05/Eticki_kodeks_HDL.pdf)> pristupljeno 8. srpnja 2021.
2. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/2009) (HR)
3. Tarifa o nagradama i naknadi troškova za rad odvjetnika (NN 142/2012, 103/2014, 118/2014, 107/2015) (HR)
4. Ustav Republike Hrvatske (NN 56/1990, 135/1997, 8/1998, 113/2000, 124/2000, 28/2001, 41/2001, 55/2001, 76/2010, 85/2010, 5/2014) (HR)
5. Zakon o lobiranju (SG 87/2018, 86/2019) (RS)
6. Zakon o lobiranju (SL 54/2011, 52/2014) (ME)
7. Zakon o obveznim odnosima (NN 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018) (HR)
8. Zakon o odvjetništvu (NN 9/1994, 117/2008, 50/2009, 75/2009, 18/2011) (HR)
9. Zakon o sprječavanju sukoba interesa (NN 26/2011, 12/2012, 126/2012, 48/2013, 57/2015, 98/2019) (HR)
10. Zakon o trgovačkim društvima (NN 152/2011, 111/2012, 68/2013, 110/2015, 40/2019) (HR)
11. Zakon o udrugama (NN 74/2014, 70/2017, 98/2019) (HR)
12. Zakon o zakladama (NN 106/2018) (HR)

## MREŽNI IZVORI

1. Holman C, 'Origins, Evolution and Structure of the Lobbying Disclosure Act' (*Public Citizen*, 11 May 2006) <[www.citizen.org/wp-content/uploads/ldaorigins.pdf](http://www.citizen.org/wp-content/uploads/ldaorigins.pdf)> pristupljeno 8. srpnja 2021.
2. Lobbying Services Agreement (Cheryl Axley LLC and Orland Fire Protection District, 1 June 2011) <[www.scribd.com/document/437398834/Lobbyist-Cheryl-Axley-2011-2012](http://www.scribd.com/document/437398834/Lobbyist-Cheryl-Axley-2011-2012) <https://www.orland-fire.org>> pristupljeno 8. srpnja 2021.
3. NKD pretraživač (*Državni zavod za statistiku*) <[www.dzs.hr/App/NKD\\_Browser/](http://www.dzs.hr/App/NKD_Browser/)> pristupljeno 8. srpnja 2021.
4. Registar članova HDL-a (*Hrvatsko društvo lobista*) < <https://hdl.hr/clanstvo-u-hdl-u/registar-clanova-hdl-a/>> pristupljeno 8. srpnja 2021.
5. Zakon o zagovaranju interesa (*Hrvatsko društvo lobista*, 4 September 2018) <<https://hdl.hr/zakon-o-zagovaranju-interesa/>> pristupljeno 8. srpnja 2021.

Davorin Pichler\*

## CIVIL LAW REGULATION OF LOBBYING ACTIVITIES

### Summary

The Republic of Croatia does not have a legal framework for regulating lobbying activities. With the adoption of regulations governing lobbying, this informal activity is translated from the “grey zone” into an activity under the “watchful eye” of the competent authorities. Although there is a large amount of professional and scientific literature on the concept and activity of lobbying, it can be noticed that the academic community is much less concerned with the legal institute of lobbying contract, its classification, characteristics and content. The lobbying contract in the wider context of the Croatian science of civil law and legal practice, comprises the features of certain legal transactions, primarily a contract for services / or a mandate contract. The object of performing a lobbying contract is the execution of a lobbying activity, as a rule for a consideration, and in that sense, it represents a specific form of a contract for services. The mandate contract features found in the formation of the lobbying contract will also be emphasized. The paper aims at presenting the basic features of the lobbying contract and emphasizing certain outstanding issues that may arise in any legal regulation of this legal act in the Republic of Croatia. The comparative approach in the paper points to legal solutions applied by legal systems with a long lobbying tradition as a legitimate part of the legislative process. It also points out the plausible solutions that have emerged from the legal systems of predominantly former communist and transition countries, and which are all the more adequate to possible Croatian lobbying contract regulation.

*Keywords:* contract, lobbying, lobbyist, contracting client, public register



This work is licensed under a Creative Commons  
Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

\* Davorin Pichler, PhD, Assistant Professor, Faculty of Law, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, S. Radića 13, 31000 Osijek. E-mail address: dpichler@pravos.hr. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0068-3601>.