

PRAVNI OKVIRI LOBIRANJA

mr Balša Kaščelan, asistent na Pravnom fakultetu u Beogradu

Savremeni svet je teško zamisliti bez procesa lobiranja koji danas postoji u svim oblastima života. Uzajamna zavisnost nacionalnih ekonomija, ukidanje međunarodnih granica i stvaranje jedinstvenog evropskog tržišta stvorili su okvir u kome subjekti koji ne bi primenjivali postupke lobiranja teško da bi mogli ostvariti bilo kakve uspehe, bez obzira na to da li se radi o državama, međunarodnim organizacijama ili kompanijama.

Ključne reči: lobarinje, lobiranje i korupcija, kontrola lobiranja, institucije Evropske unije, institucije Sjedinjenih Američkih Država, registar lobista, etički kodeks.

POJAM LOBIRANJA

Na samom početku možemo postaviti pitanje: zbog čega lobiranje kao profesija predstavlja sastavni deo uređenja jednog društva i zašto je ono potrebno društvu? Jedan od mogućih odgovora možemo potražiti u Makijavelijevoj filozofiji: „U slučaju država, načelo prava je potčinjeno načelu interesa i iz toga sledi – preko zla se dolazi do dobra, isto kao i što se do ozdravljenja dolazi delovanjem otrova, kao što se i život spasava oštrim nožem...“ Lobiranje, kao jedna od najkontroverznijih profesija današnjice, ima svoje i dobre i loše strane... mi želimo da je vidimo kao oštar nož kojim se društvo spasava od teške ali izlečive bolesti – korupcije.

Imajući u vidu izazove koji stoje pred našim društvom u kontekstu pridruživanja Evropskoj uniji, lobiranje će ubrzo postati jedan od nezaobilaznih načina koji mogu pomoći u pozicioniranju i prisustvu naše države u međunarodnim institucijama, zaštiti nacionalnih interesa i realizaciji poslovnih projekata. Stoga, smatramo da je neophodno da na ovom mestu objasnimo pojam, tehnike i svrhu lobiranja.

Lobiranje podrazumeva širok spektar svih aktivnosti koje imaju za cilj da se vrši uticaj na javne organe u procesima političkog odlučivanja. Najčešće, lobiranje predstavlja metod uticaja na zakonodavnu i izvršnu vlast. To je jedan specifičan vid simetrične komunikacije koji se ostvaruje između lobista i donosioca odluka.

Termin lobiranje vodi poreklo od engleske reči lobby što znači predvorje, hol i sl. Naime, pod administracijom američkog predsednika Granta, hodnik ispred kancelarija američkog

Kongresa postao je mesto na kome predstavnici različitih interesnih grupa dolaze da upoznaju svoje zakonodavce i da raspravljaju sa njima o pitanjima od zajedničkog interesa. To je, dakle, bilo mesto na kome su različite interesne grupe mogle da dođu u neposredan kontakt sa članovima zakonodavnog tela i da kroz privatne razgovore utiču na kongresmene. Danas je to što je začeto u hodnicima Kongresa postalo gotovo uobičajeno i većina nacionalnih, multinacionalnih kompanija i političkih interesnih grupacija unajmljuju profesionalne lobiste da zastupaju njihove interese pred nosiocima odluka.

Postavlja se pitanje zbog čega lobiranje doživljava pravi procvat u 21. veku. U savremenim uslovima potpuno je prirodno da svaki građanin ima pravo da na određeni način učestvuje u formulisanju politike svoje države. Njegov uticaj se ostvaruje na različite neposredne i posredne načine, između ostalog i kroz razgovor sa izabranim predstavnicima vlasti. Na samom početku njegovog uticaja stoji i biračko pravo, putem kojeg on odlučuje ko će i na koji način sprovesti državnu politiku. Drugim rečima, građanin u savremenom svetu ima mogućnost da utiče na javno odlučivanje. Širenje svetskih tokova i liberalna doktrina stvorili su sistem u kome se ni pojedinac ni kompanije ne ustručavaju od mešanja u proces odlučivanja i opsedanja administracije. Na taj način oni se od interesnih grupa pretvaraju u grupe za pritisak. Tako se, naspram vlasti u kancelarijama, stvara kontravlast u hodnicima institucija. Reč je, dakle, o lobiranju.¹ Iz ovoga se može zaključiti da se lobiranje pojavilo u trenutku kada su pojedinci i organizacije shvatili da ukoliko žele da ostvare svoje interese, moraju preduzeti i određene korake. S obzirom na to da političke organizacije nisu ispunile svoj cilj, a to je da budu uvek i na prvom mestu u službi svojih birača, stvorilo se nezadovoljstvo i počela radati svest o neophodnosti preduzimanja određenih koraka kako bi se glas naroda jače i glasnije saopštio izabranim predstavnicima. Na taj način stvorene su interesne grupacije sastavljene od političkih i poslovnih ljudi, vezanih zajedničkim interesima, koji putem ovih organizacija uspevaju bar delimično u svojim namerama.²

Međutim, treba istaći to da između interesnih grupa i lobističkih grupa ne stoji znak jednakosti. Lobisti se u vršenju svojih uticaja uglavnom obraćaju zakonodavnim organima, dok su interesne grupe usmerene ka svim granama vlasti. Obraćanje zakonodavnim organima podrazumeva, pre svega, jednu otvorenu komunikaciju lobista sa jedne, i donosilaca odluke, sa druge strane. Razmena informacija je u prvom planu. Lobisti moraju, najpre, da savladaju tehniku slušanja kako bi pre drugih došli do pouzdanih, tačnih i dragocenih informacija. Dalje, oni moraju da savladaju i tehniku komunikacije kako bi svoju poruku preneli na pravi način i uverili suprotnu stranu u ispravnost svojih stavova. U velikom broju slučajeva lobisti će, osim dvosmerene komunikacije, koristiti i javno mnjenje. Javno mnjenje u rukama većih lobističkih agencija postaje surov recenzent rada donosioca odluka.

Na taj način stvorena je čudna simbioza između lobista i predstavnika vlasti. Kroz čitav niz uticaja usmerenih na donosioca odluka lobisti dolaze pre drugih do značajnih informacija, a istovremeno i donosioci odluka putem lobista ostvaruju vezu sa svojim biračima. Drugim rečima, donosioci odluka daju potrebne informacije lobistima, ali za uzvrat očekuju od njih povratne informacije o tome šta se dešava na terenu među biračima i šta je to što se od njih očekuje. Budući da nosioci vlasti imaju veliku želju da budu u službi svojih

1 Klamann, M.: *Lobiranje*, Beograd, 2004, str. 7.

2 Lukić, R.: *Politička teorija države*, Beograd, 1995, str. 114.

birača, oni preko lobista na jedan posredan način komuniciraju sa svojim biračkim telom. Upravo ova simetrična komunikacija i razmena informacija predstavlja suštinu lobiranja.

U demokratskim društvima profesionalno lobiranje predstavlja legitimnu i uobičajenu aktivnost koja se pre svega, sastoji od zastupanja interesa. U novije vreme sve je jači talas zakonskog regulisanja ove profesije, što podrazumeva registarciju lobista, pravila i kodekse ponašanja, kojih se moraju pridržavati profesionalni lobisti. Na taj način lobiranje se iz tamne zone premešta u transparentne okvire koje država kontroliše i nadgleda. U tom smislu, lobiranje predstavlja postupak koji je prilično javan i koji istovremeno u velikoj meri doprinosi razvijanju demokratskih procesa jednog društva, i to kako na unutrašnjem tako i na međunarodnom planu. U skladu sa tim, predrasuda je da će lobisti zadovoljavati samo interese predstavnika krupnog kapitala. Oni će, naprotiv, biti na raspolaganju svim udruženjima građana, kao i sindikatima koji budu želeli da izmene određena zakonska rešenja.

Lobiranje postaje nezaobilazno i na akademskom nivou u tom smislu da mnogi pravni fakulteti, pa i oni u našem okruženju, imaju predmete koji se bave pravom lobiranja, obučavajući na taj način buduće kadrove za ovaj posao, čime se i lobistička profesija podiže na viši, stručniji nivo. Naime, u savremenim uslovima lobističke agencije su stvorile posebnu profesiju, priznatu i cenjenu, koja se postepeno profesionalizuje tako da mesta improvizaciji više nema. Sve ovo pokazuje da je lobiranje kao nauka deo svakodnevice i da će tek da se razvija.

LOBIRANJE I KORUPCIJA

Budući da pojam lobiranja u našem društvu spada u grupu apstraktnih pojmova o kome se relativno malo ili gotovo ništa ne zna, nije preterano čudno to što većina nas lobiranje izjednačava sa korupcijom. Sam termin lobiranje ima negativnu konotaciju jer sugeriše da je u pitanju ništa drugo nego podmičivanje donosioca odluka ili onih koji mogu uticati na donosiocce odluka. Teško je reći zašto ovako loša reputacija prati lobističku profesiju, jer je to splet različitih okolnosti. Pre svega, lobiranje je nekada posmatrano kao tajna sprega vlasti i lobista, kao postupak koji se događa daleko od očiju javnosti i o kome se nerado govori. Isto tako, lobiranje koje je uvezeno iz SAD, donelo je sa sobom i neke negativne predznake. Tokom niza godina u SAD, lobisti su pominjani kao akteri mnogih afera i skandala. Takav imidž i reputacija su se zajedno sa lobističkom profesijom proširili i po Evropi. Mali broj lobista koji se koristi nedozvoljenim sredstvima, doveo je do uvreženog negativnog mišljenja o celoj profesiji, a velikom broju profesionalaca je teško da utiču na ispravljanje ovih dugo godina stvaranih predrasuda.³ Drugim rečima, ovo je gurnulo u drugi plan sve one lobiste koji se pošteno i u zakonskim okvirima bave svojim poslom.

Ne sporimo to da se u određenim fazama u toku postupka lobiranja može skrenuti iz sfere zakonitog ka onome što predstavlja kurupcija, ali ne stoje apsolutno nikakvi argumenti koji lobiranje vide samo kao jedan vid korupcije. Ona, u stvari, predstavlja samo jedan

3 Đurđić, A., *Interesne grupe i lobiranje kao postupak u međunarodnim odnosima*, Beograd, 2007, str. 18.

od negativnih aspekata procesa vršenja uticaja, koji se dešava sporadično, ali istovremeno samo jedan u nizu metoda za zaštitu interesa. Tu gde nastaje korupcija, prestaje lobiranje. Imajući u vidu to da lobiranje shvatamo kao legalan i pravno utemeljen proces, ne možemo prihvatiti činjenicu da korupcija, koja se nikad i nigde ne smatra legalnom, predstavlja jednu od faza postupka lobiranja.⁴ U suprotnom, ovakvo shvatanje imalo bi za rezultat to da korupcija kao nelegalan element čitavu celinu lobiranja učini nelegalnom.

Na polju pravne nauke najlakše je razotkriti i razobličiti vezu između korupcije i lobiranja. Naime, u pravu postoje dve vrste akata – pojedinačni akti i opšti akti. Lobisti ne zastupaju pojedinačne nego opšte interese, a to znači da lobisti rade isključivo na donošenju, izmeni, dopuni opštih akata, tj. akata koji se tiču društvenih interesa. Korupcija, nasuprot tome, odnosi se prevashodno na ostvarivanje pojedinačnih, ličnih interesa. Na primer, pojedinac ne može doći kod lobiste i tražiti ličnu uslugu, u smislu da lobista interveniše u zemljišnoknjižnom sudu da se donese rešenje o uknjižbi. Lobiranje mora da sadrži prilagođavanje posebnih interesa zajedničkim interesima.

To dalje znači da lobiranje predstavlja odlazak lobiste u zvanične državne institucije koji uključuje lične sastanke sa donosiocima odluka, diskusiju o određenim temama, razmenu informacija. Lobisti ne potkupljuju donosiocima odluka, oni ih informišu o temama koje su i za njih interesantne i koje im mogu biti od koristi. Donosioci odluka su zainteresovani da čuju stavove i mišljenja svojih birača. Preko lobista oni se direktno informišu o problemima svojih birača tako da lobisti u neku ruku predstavljaju posrednika između naroda i vlasti. To pokazuje da lobiranje u stvari predstavlja borbu protiv korupcije na taj način što će se aktivnosti koje su izvor korupcije⁵ staviti u zakonske okvire koje će država moći da kontroliše. Na taj način korupcija gubi smisao jer će zainteresovana lica (kompanije i pojedinci) moći preko posrednika, lobista, na zakonit način da zastupaju i ostvaruju svoje interese kod državnih organa. Zakon o lobiranju uvešće transparentost i kontrolu lobiranja od strane državnih organa, što će delovati destimulišuće na potencijalne slučajeve korupcije.

Lobiranje se u teoriji definiše kao aktivnost koja ima za cilj menjanje postojećih pravila i strategija, dok, sa druge strane, korupcija predstavlja pokušaj da se zaobiđu postojeća pravila i procedure. Uobičajeno je shvatanje da su kompanije u zemljama u razvoju sklonije da podlegnu korupciji u cilju izbegavanja postojeće regulative, dok su kompanije u razvijenim zemljama sklonije da lobiraju donosiocima odluka da promene onu regulativu koja njima ne ide u prilog.

Lobiranje i korupcija se razmimoilaze u nekoliko pravaca. Prvo, lobiranje je zakonita i pravno regulisana aktivnost u mnogim zemljama, dok korupcija zbog svoje svrhe nigde ne može biti deo pravnog sistema. Drugo, promena koja je rezultat procesa lobiranja u načelu pogađa svakoga, dok rezultat korupcije donosi promenu samo za određeno lice.

Fenomeni lobiranja i korupcije bili su predmet više teorijskih rasprava. Međutim, malo je bilo onih koji su pokušali da istraže liniju razgraničenja između ova dva pojma. Jedan od

4 Đurđić, A., *Interesne grupe i lobiranje kao postupak u međunarodnim odnosima*, Beograd, 2007, str. 12.

5 Kada se kaže aktivnosti koje su izvor korupcije, reč je o aktivnostima usmerenim na zaštitu interesa. Dešava se da privredni subjekti u nameri zaštite svojih interesa odlutaju na polje korupcije. U sistemu pravne regulisanosti profesije lobiranja privrednim subjektima nudi se zakonit i uređen sistem preko kojeg će moći da ostvaruju svoje interese.

retkih radova koji se bavio ovom tematikom jeste rad Harstada i Svensona.⁶ Po njihovom mišljenju, kompanija može doći do neophodnog uticaja ili lobirajući političare ili potkupljujući birokratiju. Lobiranjem firme postižu promenu nepovoljnih zakonskih odredaba, dok podmićivanjem firme mogu postići samo propuštanje primene prava u konkretnom slučaju. Lobiranje i korupcija posmatraju se ne kao komplementarne pojave već kao supstituti. Drugim rečima, kada se jednom pruži mito birokratama, veliki su izgledi da će se taj proces ponavljati u budućnosti. Međutim, ako se lobiranjem političari nateraju da promene određenu zakonsku regulativu, teško će postojati opravdanje za ponovnu izmenu zakonskog rešenja u bliskoj budućnosti. Drugim rečima, kada je u pitanju lobiranje, kompanija može biti gotovo sigurna da neće biti neophodno ponovo vršiti uticaj na javni sektor.

Na ovom mestu trebalo bi obratiti pažnju i na značaj političke stabilnosti jedne zemlje u odnosu na lobiranje i korupciju. Naime, visoka politička nestabilnost najčešće dovodi do smanjenja uspešnosti lobiranja. To se dešava zato što u političkim sistemima gde se vlade smenjuju relativno često svaka privilegija i korist koju ostvaruju kompanije kao rezultat lobiranja aktuelne vlade trenutna je i neobavezujuća za narednu vladu osim ako i ona ne bude predmet novog lobiranja.⁷

POSTUPAK LOBIRANJA U EVROPSKOJ UNIJI

A. Institucije Evropske unije

Proces donošenja odluka u bilo kojoj organizaciji najbolje pokazuje stepen organizovanosti, odgovornost odlučioca, demokratičnost društva i njegovu efikasnost. Sistemi odlučivanja visokog stepena odgovornosti i demokratičnosti po pravilu su spori ali su greške manje za razliku od autoritarnih sistema koji su brzi i efikasni ali prepuni opasnosti od grešaka zbog neodgovornosti odlučilaca.⁸ Način na koji je uređen proces odlučivanja u EU pokazuje stepen integrisanosti. Naime, proces odlučivanja u oblasti zakonodavstva i izvršne vlasti uglavnom je podeljen na tri najznačajnije institucije Evropske unije: Evropsku komisiju, Evropski parlament i Savet EU.

1) Evropska komisija

Evropska komisija u suštini predstavlja Vladu EU, a komesari EU nalaze se u rangu ministara država članica. Formalno, proces odlučivanja započinje u Komisiji (koja ima funkciju predlagача zakona), političkom telu koje u trenutnom sastavu ima 25 komesara. Veći deo Komisije ima sedište u Briselu, a finansijsko odeljenje smešteno je u Luksemburgu. U procesu uticaja na odlučivanje, za lobiste je Evropska komisija najznačajniji organ pošto se u njenim rukama nalazi zakonodavna inicijativa, a istovremeno i izvršna vlast.⁹

6 Harstad-Svensson, *From corruption to lobbying and economic growth*, Stockholm, 2006, str. 1.

7 Campos-Giovanoni, *Lobbying, corruption and political influence*, Bonn, 2006, str. 7.

8 Stojanović, R., *Spoljna politika Evropske unije*, Beograd, 1998, str. 28.

9 Peterlin, I., „Značaj lobiranja u Evropskoj uniji“, *Anali* br. 2, Beograd, 2006, str. 240.

Pre nego što se Komisija zvanično sastane i donese odluke o pojedinim pitanjima, koordinacija ovog procesa prethodno se obavlja na sastancima šefova kabineta kojima predse-
dava generalni sekretar.¹⁰ To znači da kada se pitanje konačno nađe pred Komisijom ono
je uveliko pripremljeno i pretreseno u kabinetima nadležnih komesara. Na samoj sednici
Komisije odluka se donosi brzo i efikasno. Ovakav način donošenja odluka u Komisiji uka-
zuje upravo na to zašto je Komisija najinteresantniji organ za lobiste.

2) Evropski parlament

Evropski parlament je institucija koja predstavlja građane država članica. Ima zakonodav-
nu, budžetsku i nadzornu funkciju. Ono što je dalo jači legitimitet parlamentu u odnosu
na onaj koji je imao jeste odluka da se njegovi poslanici biraju tajnim i neposrednim glasa-
njem u okviru država članica. Na taj način poslanici su potpuno nezavisni kao predstavnici
građana, a ne kao delegacije država. Ovakav sastav Parlamenta izaziva posebnu pažnju
lobista zato što su njegovi predstavnici neposredno birani i na taj način jače povezani sa
onima koji su ih izabrali, kao i sa interesima koje predstavljaju. Za vreme zasedanja Parla-
menta izda se više od 200 dozvola za praćenje rada, a najveći broj dozvola odlazi u ruke
lobista. Imajući u vidu to da je partijska disciplina loša, doprinos neposredno izabranih
poslanika procesu ubeđivanja je veći. Lobisti primenjuju razne taktike ubeđivanja poslani-
ka, od neformalnih sastanaka do organizovanih konsultacija.¹¹

3) Savet Evropske unije

Savet EU, koji se zove i Savet ministara, jeste institucija u kojoj nacionalni predstavnici
i ministri pokušavaju da obezbede najpovoljnije aranžmane za vlade koje predstavljaju.
Savet sačinjavaju predstavnici država članica na nivou ministara, koji imaju ovlašćenja
za preuzimanje obaveza u ime svoje vlade.¹² Savet je zakonodavno telo Unije. Tu zakono-
davnu moć deli zajedno sa Evropskim parlamentom. Savet ministara takođe igra značaj-
nu ulogu u koordinisanju ekonomskih smerova zemalja članica. Zajedno sa Parlamen-
tom, rukovodi i budžetom. U svojoj zakonodavnoj funkciji Savet može donositi odluke
jednoglasno, običnom većinom ili kvalifikovanom većinom. U drugom i trećem stubu
današnje EU, dakle u područjima zajedničke spoljne i sigurnosne politike i u policijskoj
i pravosudnoj saradnji, donosi ih uglavnom jednoglasno.¹³ Imajući u vidu to da je rad
Saveta ministara gotovo uvek dobro sakriven od očiju javnosti, lobisti nemaju velike mo-
gućnosti za vršenje direktnih uticaja. Lobisti se ovde nalaze u specifičnim uslovima zato
što moraju da budu stalno prisutni i lobiraju kod više država članica, što nije nimalo lak
zadatak. Međutim, jedno od rešenja kome pribegavaju profesionalne lobističke agencije

10 Svaki član Komisije ima iza sebe kabinet koji čine pet ili šest osoba eksperata za pojedine oblasti. Proces koordinacije se najviše oslanja na procenu šefova kabineta o potrebi da se neko pitanje nađe na dnevnom redu Komisije za tekuću ili sledeću nedelju.

11 Peterlin, I., „Značaj lobiranja u Evropskoj uniji“, *Anali* br. 2, Beograd, 2006, str. 242.

12 Političko vodstvo Saveta ministara, pa time i Evropske unije, rotira se svakih šest meseci između država članica po unapred utvrđenom rasporedu. Predsedništvo EU ima zadatak da usmeri rad Saveta u razdoblju u kojem predsedava, da posreduje između EU i država članica, te da predstavlja EU prema ostatku sveta.

13 Vukadinović, R., *Pravo Evropske unije*, Kragujevac, 2006, str. 49.

jeste prisustvo predstavnika Evropske komisije na sastancima Saveta ministara, tako da lobisti uticajem na Komisiju posredno mogu očekivati da se njihov glas čuje i na sednicama Saveta ministara.

B. Način vršenja uticaja u procesu odlučivanja

Sve veći stepen lobističke aktivnosti u Briselu i Strazburu, rastuća osetljivost institucija EU na percepciju i poverenje javnosti, te potreba za demistifikacijom i transparentnošću lobiranja, glavni su razlozi koji prouzrokuju stvaranje pravnog okvira za lobiranje kako na nivou lobista tako i na nivou evropskih institucija. Iako je u poslednje vreme došlo do napretka na ovom polju, lobistička praksa u EU još uvek je nedovoljno regulisana u poređenju, na primer, sa onom u SAD. Delimičan razlog leži u tome da se Komisija, u nastojanju da podstakne proces evropskih integracija i smanji problem demokratskog deficita, dosad opirala strožim formalnim merama koje bi mogle obeshrabriti organizovane interese od aktivnog učestvovanja u političkim procesima Unije.¹⁴

Nove države članice Evropske unije preduzele su korak napred kada je u pitanju nivo regulative lobističkih aktivnosti. Naime, Litvanija i Poljska su među prvima donele zakone o lobiranju koji se uglavnom oslanjaju na model prihvaćen u SAD.¹⁵ Od zemalja u regionu treba spomenuti Mađarsku i Hrvatsku kao pozitivne primere zemalja koje su prepoznale veliku važnost zakonskog uređenja pravila lobiranja.

Lobiranje koje se odvija pri EU daleko je komplikovanije i složenije od onog uobičajenog postupka koji se sprovodi na nacionalnom nivou, odnosno u okvirima jedne države. To je rezultat činjenice da je donošenje odluka u okviru institucija EU mnogo kompleksnije od procesa donošenja odluka u državama članicama. Na taj način lobistima je otežan put dolaska do donosioca odluka. U prilog ovome ide i to da još uvek ne postoji kompletna pravna regulativa procesa lobiranja.

Lobiranje na nivou EU mora da bude u skladu sa strukturom i karakteristikama sistema za donošenje odluka. Prilikom lobiranja važno je biti prvi, zato je neophodno da lobista dobro poznaje strukturu institucija, proces odlučivanja, aktuelnosti i aktere koji donose odluke.¹⁶ Zbog uloge koju Evropska komisija ima u zakonodavnom smislu i zavisnosti njenih komesara od spoljnog uticaja, ona se svrstava na prvo mesto udara lobističkih agencija. Naime, u ranom stadijumu proces oblikovanja političke strategije podrazumeva mogućnost uticaja na definiciju problema, njegovo stavljanje u poseban kontekst, kao i na oblikovanje nacrtu sadržaja novih akata.

Kada je reč o Evropskom parlamentu, on je načelno drugi po važnosti institucionalni cilj lobističkih grupa, i to zbog njegove otvorenosti, snažnijeg demokratskog legitimiteta i prirodne orijentacije ka spoljašnjim interesima.¹⁷ Kod zakonodavnih institucija posedovanje

14 Vidačak, I., *Lobiranje i kanali uticaja interesnih grupa u proširenoj Evropskoj uniji*, Zagreb, 2005, str. 84.

15 Jasiński, K., *Regulating lobbying in Poland: Background, scope and expectations*, Warsaw, 2007, str. 1.

16 Peterlin, I., „Značaj lobiranja u Evropskoj uniji“, *Anali* br. 2, Beograd, 2006, str. 243.

17 Vidačak, I., *Lobiranje i kanali uticaja interesnih grupa u proširenoj Evropskoj uniji*, Zagreb, 2005, str. 89.

specijalnih veština predstavlja najvažniju strategiju lobista. Poslanici i drugi zvaničnici institucija EU kada pripremaju i usvajaju pravne akte u oblastima koje zahtevaju znanje eksperata koriste izveštaje i radove profesionalaca. To je momenat kada materijali koje su pripremile lobističke organizacije stupaju na scenu i utiču na donosiocelu odluka. Isto tako, Evropska komisija, zajedno sa raznim interesnim grupacijama, organizuje okrugle stolove, komitete, konferencije i sl. koji su otvoreni za predstavnike lobističkih agencija. Na taj način stvara se forum gde se ideje, predlozi i interesi javnosti spajaju.

Može se postaviti pitanje otkud toliko interesovanja za zakonodavstvo jedne međuvladine, političke i ekonomske unije? Smatramo da bez obzira na to što Evropska unija nije država u punom smislu te reči, nijedna država ni kompanija koja želi da zaštiti svoje interese na evropskom kontinentu ne sme dozvoliti sebi luksuz da ignoriše zakonodavstvo EU. Razlog zašto je to tako leži u činjenici da se zakonodavstvo EU širi i ima veliki uticaj na zakonodavstvo ne samo država članica već i država koje to žele da postanu.

Kada je reč o Savetu ministara, uticaj koji lobisti mogu u njemu da ostvare relativan je, jer i predstavnici država članica imaju ograničene mogućnosti u okviru radnih grupa. Čini se da je najpreporučljivije delovati u početnoj fazi postupka, kada su zvaničnici izneli svoje stavove o nekom pitanju (iz kojih se može naslutiti njihova buduća pozicija), ali pre nego što su ti stavovi postali potpuno jasni i definisani.¹⁸

POSTUPAK LOBIRANJA U SJEDINJENIM AMERIČKIM DRŽAVAMA

A. Uvod

Nigde u svetu ne postoji tako organizovan, uhodan i funkcionalan sistem lobiranja kao u Sjedinjenim Američkim Državama. Vašington predstavlja centar okupljanja lobističkih agencija. Ulica Kej, koja se nalazi u samom centru Vašingtona, sedište je najmoćnijih lobističkih agencija. Imati sedište u toj ulici postalo je stvar prestiža. Ulica Kej u Vašingtonu često se zove četvrta grana vlasti, aludirajući jasno na težinu i značaj koji lobisti ostvaruju na Kapitolu. Kapitol hil podjednako predstavlja kuću i radno mesto lobistima, kao i zakonodavcima i administraciji.¹⁹ Ulica Kej predstavlja sinonim za industriju lobiranja, firme za lobiranje angažuju bivše funkcionere obe stranke imajući u vidu smenjivost vlasti i potrebu da se bude u stalnom kontaktu sa zvaničnom administracijom. Hiljade interesnih grupa i lobi agencija traži da se donesu odluke koje će biti olakšavajuće za njihove organizacije ili žele da zaštite sebe od grupa koje mogu da povrede njihov interes. Skoro sve vodeće korporacije, asocijacije i sindikati angažuju lobiste da zastupaju njihove interese. Procenjuje se da je oko 40.000 lobista registrovano u Kongresu SAD-a.

Lobističke agencije u SAD mogu se posmatrati na dva načina: kao legitimni učesnici zakonodavnog procesa i kao negativni uticaji na političkoj sceni. U začetku svog delovanja lobisti su imali izrazito negativan predznak i nerazumevanje u javnosti, a tome

18 Đurđić, A., *Interesne grupe i lobiranje kao postupak u međunarodnim odnosima*, Beograd, 2007, str. 307.

19 Donald-Roger-Morton, *The encyclopedia of the US Congress*, New York, 1995, str. 1130.

je doprinosila i nedovoljna razvijenost zakonske regulative u vezi sa ovom profesijom, tako da su se lobisti često služili nedozvoljenim sredstvima kako bi uticali na zvaničnike. Danas je situacija sasvim promenjena, pravila lobiranja su uređena zakonom, država kontroliše proces i svi zainteresovani mogu posredstvom lobista sasvim legalno štiti svoje interese. Biti lobista u Vašingtonu postalo je privilegija. Obrazovanje koje poseduju lobisti uglavnom je impresivno. Najčešće je reč o visokoobrazovanim pravnicima koji često imaju i magistarske i doktorske titule.²⁰ Lobisti se često usavršavaju u oblasti ekonomije i političkih nauka, imajući u vidu to da su stručnjaci iz ovih oblasti veoma traženi među lobi agencijama.

B. Način lobiranja

Način lobiranja u SAD ima nekoliko osobenosti u odnosu na lobiranje u EU. Pre svega, tradicija lobističke profesije ubedljivo je na strani SAD. Prvi slučajevi lobiranja javili su se u 18. veku, a termin je počeo uveliko da se koristi od 1830. godine. Nasuprot tome, u EU tek posle 1960. počinju da se javljaju slučajevi profesionalnog lobiranja, a intenzivirani su posle 1980. Naravno, ovo je posledica i toga da tek u poslednjih dvadeset godina dolazi do stvaranja jedinstvenog evropskog tržišta, a to je *conditio sine qua non* za nastanak lobiranja. Drugo, politička kultura u SAD znatno se razlikuje od one koja postoji u EU. Naime, pasivan odnos većine Amerikanaca prema političkim partijama donosi posebne pogodnosti lobi agencijama. Na taj način lobisti koriste ostavljeni prostor i pokušavaju da artikulišu želje i interese običnih građana. Isto tako, i učešće lobi agencija u predizbornim kampanjama rezervisano je isključivo za američko podneblje. Nije redak slučaj da političari unajmljuju lobiste kao šefove izbornih štabova. Svega ovoga nema (još uvek) u zemljama EU.

1) Kongres SAD

Kongres predstavlja glavnu metu i cilj lobista u SAD. Ono što karakteriše lobiranje u SAD jeste orijentacija lobista ka zakonodavnoj vlasti, gde je najlakše uspostaviti i održavati kontakt. Formiranjem mreže direktnih kontakata sa donosiocima odluka i osobljem zaposlenim pri njihovim kabinetima, lobisti stvaraju mrežu stalne komunikacije i ostavljaju utisak pouzdanih i korisnih partnera. Međutim, da bismo shvatili rad lobista pri Kongresu, daćemo neke osnovne podatke koji se tiču načina donošenja odluka u Predstavničkom domu i Senatu.

Kongres SAD je sastavljen od dva doma: Predstavničkog doma i Senata. Dvodoma struktura Kongresa posledica je shvatanja federacije kao zajednice i građana i federalnih jedinica. Zbog toga se Predstavnički dom javio kao zastupnik interesa građana, a Senat kao zastupnik interesa federalnih jedinica. Predstavnički dom je sastavljen od 435 članova. U ovom domu broj predstavnika pojedinih država uslovljen je brojem stanovnika država članica. Senat, sa druge strane, čini 100 senatora (po dva iz svake države), što je odraz namere da se u ovom domu Kongresa obezbedi jednakost svih država bez obzira na broj stanovnika. Oba doma su ravnopravna u vršenju zakonodavne funkcije. Predlog zakona može biti podnesen bilo kom domu, ali je za donošenje zakona potrebna saglasnost većine članova

20 Lester, M., *The Washington Lobbyists*, Washington, 1980, str. 68.

i Predstavničkog doma i Senata. Tek kada usaglašeni predlog oba doma potpiše predsednik SAD, predloženi nacrt postaje zakon. Ukoliko se predsednik ne slaže sa zakonskim predlogom, on ga neće potpisati već će ga, zajedno sa svojim primedbama, vratiti Kongresu. Predlog će ipak postati zakon ako ga Kongres ponovo izgleda dvotrećinskom većinom.

Ono što ide u prilog lobistima jeste činjenica da članovi Kongresa nisu vezani partijskom disciplinom i da mogu saradivati sa predstavnicima raznih interesnih grupa. Pravo svakog kongresmena da bude pokrovitelj zakona omogućava veći opseg delovanja lobiste kada je u pitanju saradnja sa kongresmenima. Može se postaviti pitanje zbog čega bi kongresmeni bili zainteresovani za ostvarivanje kontakta sa lobistima? Osnovna briga kongresmena i senatora jeste da budu ponovo izabrani. Iz toga proističe sve: briga o ličnom utisku, želja da budu uticajni, da budu medijski prihvaćeni itd. Ono što lobistima najviše koristi jeste njihova privrženost određenoj geografskoj oblasti, okrugu, odnosno državi iz koje je biran. Grad, okrug ili država iz koje su birani postaje njihova teritorija i kongresmeni, odnosno senatori imaju veliku želju da budu u službi „svojih“ birača. Lobisti raspolažu informacijama od velike važnosti za kongresmene koji žele da znaju šta se događa na „njihovom“ terenu. Informaciju o tome on očekuju od lobista, a ne od svoje administracije. To dalje znači da su oni najaktivniji kada je u pitanju njihova izborna baza. Kada profesionalne lobi agencije počnu da zastupaju nekog klijenta, provere odakle taj klijent dolazi i gde ima sedište. Kada se to utvrdi, pristupa se traženju onih kongresmena koji dolaze iz tog grada ili okruga.

Kada se govori o uticaju na Kongres postoji još nešto o čemu se dovoljno ne zna. Naime, većina poslova koja se obavlja u Kongresu obavlja se isključivo kroz potkomitete i komitete. Funkcionisanje Kongresa se, u stvari, dešava kroz rad potkomiteta i komiteta. U skladu sa tim, lobisti pokušavaju da usredsrede svoje težnje na članove pomenutih organa. Na taj način posao lobiste je olakšan jer on može lakše doći do članova nekog komiteta i uz njihovu pomoć uticati na kongresmene. Komiteti formirani za pojedine oblasti serviraju kongresmenu strategiju i akcioni plan rada za tu oblast. Kongresmen koji je vrlo često opsednut svojom medijskom slikom i reizborom, ne meša se mnogo u rad svojih komiteta i potkomiteta. To svakako znaju lobisti, pa uticajem kroz ove organe oni, u stvari, serviraju kongresmenu svoje viđenje rešavanja problema u pojedinim oblastima. Na taj način lobisti su u stalnom kontaktu sa službenicima administracije kongresmena, a njihov uticaj itekako prožima zakonodavni proces. Pored ovog načina, za uticaj na Kongres mogu poslužiti i sastanci koje kongresmeni organizuju i na koje pozivaju predstavnike raznih interesnih grupa da izlože probleme koje zastupaju. Lobisti ovakve sastanke koriste, pored ostalog, i za to da bi se predstavili javnosti kao subjekti zastupanja društvenog interesa. Medijsku pažnju, ovako stvorenu u najvećem broju slučajeva, oni prikazuju kao podršku njihovim težnjama.

2) Izvršna vlast

Veze između lobista i vladinih agencija nisu prisne i očigledne najviše zbog toga što mogu dovesti do kritike javnosti. Lobisti uglavnom pokušavaju da ostvare kontakt sa pojedinim službenicima vladinih agencija da bi plasirali svoj stav i svoje mišljenje među donosiocima odluka. Lobistima je najvažnije da se njihov glas čuje bez obzira na to koliko težinu imao takav glas u izvršnoj vlasti. Pristup Beloj kući olakšan je onim lobi agencijama čija se ideologija poklapa sa osobljem koje se trenutno nalazi u izvršnoj vlasti.

Jedna od mogućnosti uticaja na izvršnu vlast jeste i tzv. politika postavljanja. Uvek nakon novog izbora predsednika dolazi i do novog izbora čitave njegove administracije. Imajući u vidu to da lobisti učestvuju u predsedničkim kampanjama, postalo je uobičajeno da predsednici konsultuju određene lobi agencije u pogledu imenovanja pojedinih članova kabineta. Lobi agencije na taj način neguju dobre odnose sa predsednikom i članovima administracije Bele kuće, jer kroz komunikaciju sa njima mogu doći do informacija do kojih bi inače veoma teško došli, a koje se mogu odnositi na određene odluke značajne za lobiste. S druge strane, i predsednik ima za cilj to da pridobije istaknute lobi grupe kako bi ove delovale u koordinaciji sa njim i na taj način ojačale njegovu poziciju kao predstavnika i zastupnika građana, a naročito kako bi podržavale njegove zakonodavne predloge. Na taj način predsednici neguju prijateljske odnose sa raznim interesnim grupama i izbegavaju kritike koje bi mogle biti opasne po njih i njihovo nesmetano rukovođenje državom.

ZAKLJUČAK

Lobiranje kao profesija i način ostvarivanja uticaja oduvek je postojalo u različitim oblicima, u zavisnosti od stepena civilizacijskog razvoja društva. U savremenim uslovima potpuno je prirodno da svaki građanin ima pravo da na određeni način učestvuje u formulisanju politike svoje države. Njegov uticaj se ostvaruje na različite neposredne i posredne načine, između ostalog i kroz razgovor sa izabranim predstavnicima vlasti. Sa razvojem kapitala sve je veća potreba za aktivnim učešćem pojedinaca i kompanija u procesu donošenja odluka. Savremeni svet je teško zamisliti bez procesa lobiranja koji danas postoji u svim oblastima života. Uzajamna zavisnost nacionalnih ekonomija, ukidanje međunarodnih granica i stvaranje jedinstvenog evropskog tržišta stvorili su okvir u kome subjekti koji ne bi primenjivali postupke lobiranja teško da bi mogli ostvariti bilo kakve uspehe, bez obzira na to da li se radi o državama, međunarodnim organizacijama ili kompanijama.

Uticaj Evropske unije svake godine sve više se širi, i to u najrazličitijim oblastima. Kao posledica ekspanzije značaja i uticaja, u EU se pojavljuje sve više interesnih grupa sa jednim ciljem – uticati na donosioce odluka. S tim u vezi, smatra se da je lobiranje na nivou EU krucijalno ne samo za pozicioniranje već i za prisustvo države u međunarodnim okvirima. Na nacionalnom nivou lobiranje je podjednako važno imajući u vidu to da svako društvo funkcioniše po određenim pravilima koja se moraju poštovati. U uređenim društvima ta pravila su kompleksna, ali kada se njihova logika otkrije, pravila postaju dostupna i predvidiva.

Lobiranje nije samo biznis. To je i oblast interesovanja pravne nauke. Mnogi pravni fakulteti, pa i oni u našem okruženju, imaju predmete koji se bave pravom lobiranja, obučavajući na taj način buduće kadrove za ovaj posao, čime se i lobistička profesija podiže na viši stručni nivo.

Lobiranje kao pravna nauka i profesionalna delatnost kod nas ne postoji pre svega zato što nema zakonskog uređenja ove oblasti. Kada bude donet Zakon o lobiranju, tada će država postaviti okvire lobiranja, pravila za lobiste i sankcije za njihovo nepoštovanje.

SUMMARY

Lobbying as a profession and way of exercising the influence has always existed in different forms, depending upon the level of civilization development. In modern conditions, is completely natural that every citizen has the right on a certain way to participate in the formulation of state's policy. His influence can be realized in various direct and indirect ways, including direct discussion with the elected representatives of the authorities. With the development of society there is a need for active participation of individuals and companies in the process of decision-making. Modern world is hard to imagine without the process of lobbying which today exists in all areas of life. Dependence of national economies, the ending of international borders and the creation of a single European market, created a framework in which the subjects are constrain to applied procedures of lobbying to protect their interests.

The fragmented nature of EU institutional structure provides multiple channels through which organized interests may seek to influence policy-making. Lobbying takes place at the European level itself and within the existing national states. The most important institutional targets are the Commission the Council, and the European Parliament.

Lobbying in the United States targets the United States Senate, the United States House of Representatives, and state legislatures. Lobbyists may also represent their clients' or organizations' interests in dealings with federal, state, or local executive branch agencies or the courts.

Many jurisdictions, in response to concerns of corruption, require the formal registration of lobbyists and implementing the Lobbying Act.

Key words: lobbying, regulation of lobbying, lobbying in the United States and EU.