

Aleksandar STEVANOVIĆ MA*
Institut za kriminološka
i sociološka istraživanja

Pregledni naučni rad
UDK: 343.8:328.184(497.11)
Primljeno: 30. septembra 2018. god.

KLJUČNI PRAVNI ASPEKTI LOBIRANJA I NJEGOV ODNOS SA KORUPCIJOM – U SUSRET ZAKONU O LOBIRANJU

Pored značajnih pravnih instrumenata međunarodnih organizacija, sve većeg broja zagovornika lobiranja u akademskim i poslovnim krugovima, ono se još uvek smatra „sivom zonom“ ostvarivanja uticaja na zakonodavni i uopšte proces kreiranja javnih politika. Lobiranje dugo, sa izuzetkom SAD nije bilo predmet pravnog normiranja što je uticalo na formiranje predrasuda i stavljanja negativnog predznaka kada je lobiranje u pitanju. Istina je da korupcija i lobiranje imaju nekoliko zajedničkih imenitelja, a oni se svode na postojanje sukoba interesa u središtu oba pojma. Zakonsko regulisanje lobiranja može uticati na njegovu distinkciju od korupcije ali je neophodno da se to učini na sistematičan, jasan i adekvatan način, budući da bi u suprotnom došlo do svojevrsnog „legalizovanja korupcije“ što je daleko nepovoljnija okolnost, nego da sporan propis uopšte i nije donet. Svaki pokušaj regulisanja lobiranja trebalo bi da ponudi jasnu definiciju pojma, da na izričit način utvrdi ko i pod kakvim uslovima može obavljati lobističku delatnost, a ko se treba smatrati lobiranim licem i konačno da obezbedi mehanizme za transparentnost lobiranja, kao i za utvrđivanje odgovornosti za povrede pravila o lobiranju. Konačno, nastanak i razvoj lobističke delatnosti vezuje se za sve veću ekspanziju interesnih grupa koje ne mogu ostvariti svoja građanska i politička prava u skladu sa tradicionalnim mehanizmima participativne demokratije. Otuda se lobiranje,

* e-mail: aleksandar.stevanovic993@gmail.com

prema pojedinim mišljenjima, smatra integralnim elementom demokratskog poretka, a naročito alternativom ili dopunom instrumentarijuma participativne demokratije.

Ključne reči: Lobiranje, korupcija, interesne grupe, participativna demokratija, transparentnost

1. Uvod

Lobiranje se u najširoj javnosti sa pravom percipira kao delatnost koja se nalazi na ivci legalnog i legitimnog. Takvo stanje stvari je u najvećoj meri posledica nepostojanja jasne predstave o tome šta lobiranje podrazumeva sa pravnog stanovišta i kakav uticaj ostvaruje na integritet i poverenje građana u javne institucije i funkcionere sa jedne, odnosno na tržišnu konkurenciju sa druge strane. Otuda i ne treba da čudi postojanje dijametralno suprotnih stavova o lobiranju, a naročito u kontekstu (anti) koruptivnog potencijala i domašaja koje ono podrazumeva. Lobiranje je tako za jedne, samo eufemizam za zloupotrebu materijalnih i drugih resursa i privilegovano ostvarivanje privatnog interesa, dok za druge, ono predstavlja deo prirode čoveka oličene u želji da svoj interes zastupa pred svima (Kaščelan, 2010:135), značajan instrument u borbi protiv korupcije, kao i integralni i konstitutivni element svakog demokratskog poretka (Plavšin, 2013:418).

Kako u naučnom, tako i u normativnom diskursu, lobiranje se najčešće povezuje sa korupcijom, i to tako što se sa jedne strane smatra načinom njenog ispoljavanja, dok se sa druge strane, onda kada je zakonski regulisano, lobiranje tretira kao značajan antikoruptivni instrument. Međutim, važno je imati u vidu i činjenicu da se lobističke aktivnosti, najviše u doktrini zapadne provenijencije, smatraju značajnim mehanizmom participativne demokratije, kojoj u današnje vreme, makar i formalno, teži najveći broj država. U tom smislu, lobiranje se navodi kao integralni deo demokratskog društva (Plavšin, 2013:418), budući da omogućava proaktivno delovanje građana i njihovo učestvovanje u političkom životu zajednice. Prema stavu pojedinih autora, lobiranje se čak smatra i indikatorom demokratije, odnosno njenim imanentnim elementom koji je odvoja od totalitarnih režima (Kaščelan, 2010: 136) koji *per definitionem* ne uvažavaju pluralizam ideja i pogleda na upravljanje javnim životom političke zajednice.

Ipak, treba biti oprezan sa iznošenjem apsolutnih zaključaka o lobiranju kao nespornom demokratskom instrumentu. Kako pojedini autori navode, lobiranje nije oduvek bilo prihvaćeno u praksi demokratskih poredaka budući da se smatralo da direktno podriva princip vladavine naroda koji na zakonom/ustavom

predviđen način zastupaju narodni predstavnici u parlamentu (Peterlin, 2006:232). O tome svedoči i činjenica da je lobiranje u XIX veku bilo propisano kao krivično delo u saveznm državama SAD, Džordžiji i Kaliforniji (Barić, Acinger, 2018:897). Pokušaj da se ostvaruje uticaj na proces donošenja političkih odluka van predviđenih zakonskih i ustavnih okvira, smatran je opasnim i nepotrebnim paralelizmom koji urušava princip pravne države. Bez obzira na ovaj pomalo idealistički i utopistički stav o predstavničkoj demokratiji, lobiranje se ipak vremenom nametnulo kao društvena realnost usled krize predstavničke i participativne demokratije.

Iako lobiranje u svom semantičkom smislu nesumnjivo obuhvata ostvarivanje uticaja na donosiocje javnih odluka, što je tradicionalno i u fokusu socioloških, pravnih i ekonomskih istraživanja ovog fenomena, valjalo bi u skladu sa novijim naučnim tendencijama, najpre obratiti pažnju na sam pristup centrima političke, odnosno zakonodavne i izvršne moći (Bouwen, 2002: 366). To najpre iz razloga što lobiranje danas podrazumeva visoko sofisticiranu delatnost, tj. skup različitih intelektualnih veština, socijalnog kapitala¹ i materijalnih resursa koji nisu dostupni svakoj interesnoj grupi, bez obzira na javni interes i uopšte cilj kojem ta grupa teži. Pristup donosiocima odluka ne znači automatsko ostvarivanje uticaja na njih, ali je svakako prva faza lobističke aktivnosti do koje nije nimalo lako doći.

Uticaj različitih medija i ostalih socijalnih konstrukta doprineo je stvaranju tzv. „mita o lobiranju“ (Joos, 2011: 15) koji najčešće čini se ono u javnom mnjenju javlja u negativnoj konotaciji uz dovođenje u vezu sa korupcijom i nedozvoljenim uticajem na vlast koji vrše tajni centri finansijske i poslovne moći. Postojanju konfuzije kada je reč o lobiranju, dodatno doprinosi i akademsko lutanje u određivanju pojma, tj. nepostojanje konsenzusa o tome koji su njegovi konstitutivni elementi (Joos, 2011:15). Ništa manje nije ni pojmovno lutanje normativnog određenja pojma lobiranja i lobista o čemu govori i podatak da su oni različito definisani u svih 50 država SAD (Barić, Acinger, 2018:899). U nastavku rada biće reči upravo o fenomenu lobiranja i njegovoj zakonskoj regulativi u nameri da se on otrgne od postojeće mističnosti i predrasuda, što bi konačno na adekvatan način ukazalo na prednosti koje lobiranje nosi, ali i na realne opasnosti koje ozakonjenje lobiranja može generisati.

1 Značaj socijalnog kapitala koji se manifestuje kroz sticanje i održavanje društvenih odnosa i kontakata u literaturi se smatra i važnijim resursom svake interesne grupe nego što je to posedovanje materijalnih sredstava (Hall, Antonopoulos, 2015:115), budući se na taj način obezbeđuje baza klijenata i ostalih saradnika koji olakšavaju i pomažu osnovnu delatnost grupe.

2. Određivanje pojma „lobiranje“ u savremenom društveno-političkom ambijentu

Kada je reč o nastanku termina „lobiranje“ postoji nekoliko verzija koje se često navode u radovima posvećenim ovoj temi. Među njima se ističu ona prema kojoj je on nastao sredinom XIX veka zahvaljujući bivšem predsedniku SAD Grantu koji je upotrebio taj naziv da bi opisao mnogobrojne trgovce i političare koji su se okupljali u predvorju hotela *Willard* u američkoj prestonici, ne bi li ugrabili priliku da sa njima razgovaraju o svojim problemima i interesima (Joos, 2011:15). Druga najčešće navođena verzija poreklo termina vezuje za parlamentarnu praksu Velike Britanije prema kojoj su se lobistima nazivali oni članovi Parlamenta koji su od drugih članova tražili podršku u zastupanju svojih stavova (Joos, 2011:15).

Uprošćeno govoreći, lobiranje je aktivnost koju ljudi preduzimaju nesvesno u mnogim životnim situacijama, pa čak i onim najbanalnijim.² (Kaščelan, 2010:136). Lobiranje se u svakodnevnom životu vrši na svim nivoima, a njegovi akteri su često i deca najmlađeg uzrasta. Međutim, takvo lobiranje nije predmet ovog rada, niti je ono u fokusu pravnog određenja suštine pojma, kako sa doktriniranog, tako i sa normativnog stanovišta. Potreba za definisanjem lobiranja, a potom i njegovim adekvatnim regulisanjem, prvenstveno postoji onda kada se ono vrši od strane profesionalnih lobista koji poseduju neophodne intelektualne, materijalne i socijalne resurse, kada su lobirana lica predstavnici javne vlasti i kada je cilj lobiranja takav da može uticati na javni interes društva ili makar njegovog većeg dela.

U osnovi, lobiranje je aktivnost koja ima za cilj ostvarivanje uticaja na zakonodavne i izvršne organe vlasti koji na osnovu ustava i zakona donose javne odluke (Zetter, 2008:3). Građani u skladu sa proklamovanom slobodom govora i političkog delovanja nastoje da neposredno ili posredno ostvare svoje političke zahteve najčešće tako što pokušavaju da utiču na proces kreiranja javnih politika i donošenja odluka od javnog značaja (Korać, 2010:351). Za tako nešto je potrebna kolektivna akcija, odnosno zajedničko delovanje koje se realizuje udruživanjem u različite oblike grupa i organizacija radi borbe i propagiranja zajedničkih interesa svojih članova. Takvim organizacijama, tradicionalno se smatraju pre svega političke organizacije koje bi u uslovima demokratskog poretka trebalo da okupe „istomišljenike“, kreiraju, zagovaraju, a potom, ukoliko dođu na vlast, sprovode javnu politiku u skladu sa prethodno usvojenim principima i postavljenom agendom (Stevanović, 2018:336). Međutim, kriza političkih stranaka koja

2 Dogovori oko toga gde će se ići na ručak, a gde dočekati Nova Godina, koji će se gledati film, gde će se letovati, koja će se kola kupiti i tome slično.

je primećena još u osamdesetim godinama XX veka doprinela je međusobnom udaljavanju političkih stranaka i njihovog rukovodstva od građana-birača. Teoretičari politikološke nauke izlaz iz krize u koju je zapala participativna demokratija vide u ponovnom vraćanju političkih stranaka građanima, što bi ih učinilo otvorenijim za građanski aktivizam i politički pluralizam, ili, što je verovatnije, u formiranju i razvijanju novih oblika aktivacije i participacije građana u donošenju političkih odluka (Marković, 2006:104). Lobiranje je upravo jedan od tih oblika koji građanima pruža takvu mogućnost. Međutim, problem je što usluge lobista nisu dostupne svima, te ne bi bilo potpuno neosnovano očekivati i da lobiranje kao „komunikacioni kanal“ kojim građanstvo komunicira sa donosiocima javnih odluka zapadne u određenu krizu, usled formiranje ne političke, već ovoga puta „lobističke elite“, koja podrazumeva privilegovani deo onih koji sebi mogu priuštiti profesionalno zagovaranje sopstvenih interesa.

Promena u prirodi i funkciji politički stranke ogleda se u transformaciji nekada zastupljenog modela masovne stranke u danas dominantni model koji se u literaturi naziva profesionalna, kadrovska ili kartelska stranka. Glavne karakteristike novog modela političke stranke su između ostalog i: smanjenje njene predstavničke funkcije, slabljenje veza sa socijalnim grupama, pragmatizam i usredsređenost na izbore (Marković, 2006:105). Otuda bi se danas, političke stranke mogle odrediti i kao svojevrsna „regrutna baza“ za popunjavanje funkcija i ostalih pozicija u javnoj upravi (Stevanović, 2018:335). Kada je reč o interesima koje političke stranke nastoje da ostvare, po pravilu se radi o širokom spektru različitih stremljenja i političkih zahteva (*catch-all method*), ne bi li se na taj način obezbedila što šira podrška neophodna da se u demokratskom izbornom postupku osvoji vlast. Pored toga, delovanje političkih stranka ograničeno je obimnim zakonskom regulativom, snažnim pritiskom javnosti i medija, a suočeno je i sa neprestanom borbom različitih frakcija i partikularnih interesa koje mnogobrojne interesne grupe u okviru iste političke stranke nastoje da ostvare.

Sve to je sledstveno vodilo i ka traženju alternativnih načina i subjekata za zastupanje interesa marginalizovanih kolektiviteta, imajući u vidu da se predstavnička funkcija u većini današnjih političkih stranaka prepoznaje samo u tragovima. Tu na scenu stupaju različite tzv. „interesne grupe“ koje imaju za cilj da neposredno ili posredno obezbede svoje definisane interese, ali ne u okviru političke stranke čineći njen sastavni deo i suočavajući se neprestano sa svim poteškoćama stranačke aktivnosti, već isključivo kroz strategiju lobiranja kod izabраниh, imenovanih ili postavljenih lica sa adekvatnom političkom moći odlučivanja. Razlika između „interesnih grupa“ i političkih stranaka ogleda se upravo u tome što se „interesne grupe“ ne bore za formalno preuzimanje vlasti, već nastoje da utiču na proces političkog odlučivanja (Peterlin, 2006:231).

Prema tome, lobiranje bi najpre trebalo razumeti kao tehniku efikasnijeg (u odnosu na tradicionalne organizacije poput političkih stranka) obezbeđivanja partikularnog interesa onoga ko lobira ili za koga se lobira, a po logici stvari najčešći naručioci lobiranja su subjekti koji poseduju najveću ekonomsku moć.³ Ako ostavim po strani lobiranje koje bismo mogli označiti kao političko⁴, najčešći naručioci lobiranja su poslovni entiteti koji imaju dovoljno sredstava da plate skupe i sofisticirane usluge profesionalnih lobista, ali i vrlo određene i konkretne interese, te bismo lobiranje u užem smislu mogli označiti kao korporativno ili poslovno lobiranje. U skladu sa tim je i često citirana definicija koja lobiranje određuje kao političko delovanje privatnih firmi (poslovnih entiteta), što pre svega uključuje uticanje na donošenje pravnih propisa sa opštim važenjem (Rival, 2008:2) koji bi pogodovali njihovim poslovnim aspiracijama.

Naručioci lobiranja su zapravo „interesne grupe“ čiji lobistički potencijal varira u zavisnosti od nekoliko faktora. U tom smislu bi se kao relevantna mogla uzeti podela koju u svom radu daje Andrew Heywod, a prema kojoj se „interesne grupe“ dele na 1) *grupe posebnih interesa i promotivne grupe* 2) *insajderske i autsajderske grupe* (Korać, 2010:351). Kako isti autor dalje objašnjava, razlika između grupe posebnih interesa i promotivne grupe jeste u tome što se u prvom slučaju radi o zastupanju isključivo pojedinačnih interesa članova grupe, dok se, kada je reč o promotivnoj grupi, radi o zastupanju javnog interesa, odnosno vrednosti čije bi uspostavljanje značilo dobrobit za čitavu društvenu zajednicu.⁵ Druga podela za kriterijum uzima poziciju koju grupa ima u odnosu na javne institucije i njihove predstavnike, odnosno mogućnost pristupa i intenzitet veza koje grupa održava sa donosiocima javnih odluka. Upravo je zadatak lobista da od jedne *autsajderske* interesne grupe koja ih angažuje, učine od nje onu koja se prema datoj tipologiji označava kao *insajderska*. Mogućnost nesmetanog pristupa donosiocima javnih odluka kao zakonom pretpostavljenih lobiranih lica i mogućnost održavanja bliskih poslovnih ili čak prijateljskih veza koje mogu voditi ka konačnom obezbeđivanju interesa naručilaca lobiranja, određuje lobiste kao uspešne.

Proces lobiranja se u određenom smislu može smatrati *komunikacionim procesom* u kojem lobisti nastoje da nosiocima zakonodavne i izvršne vlasti prenesu informacije koje bi trebalo da dovedu do toga da se interesi grupa koje naručuju lobiranje pretoče u opšti pravni propis i na taj način efikasno ostvare i

3 Odavno je primećeno da novac kao glavni izraz ekonomske moći povećava mogućnost „kupovine“ i „osvajanja“ političke moći, dok ona sa druge strane povećava mogućnost pristupa većim količinama novca (Mény, de Sousa, 2001: 2828).

4 Autor se opredeljuje za koncepciju označavanja lobiranja prema licu koje lobira, a ne prema lobiranom licu.

5 Tipičan primer promotivne interesne grupe jesu ekološki pokreti.

zaštite. U tom smislu, ponekad od veće važnosti može biti komunikacijska veština lobiste, nego sadržaj informacije ili argumenata koji se prenosi, što u krajnjoj meri zavisi od kvaliteta naručenog lobiranja i umešnosti angažovanih lobista.

Do donošenja Zakona o lobiranju u SAD 1995. godine⁶ (Lobbyng Disclosure Act of 1995. – LDA), lobiranje je bilo definisano u poreskom propisu (Internal Revenue Code of 2000) u odnosu na suštinu i cilj svoje aktivnosti.⁷ Prema toj logici i odredbi navedenog propisa lobiranje predstavlja aktivnost koja se odnosi na propagandu (promociju, društveni pritisak) ili na ostvarivanje uticaja na zakonodavstvo na bilo koji drugi način. Usvajanje LDA od 1995. godine ne samo da je značilo prvo sistematično i celovito normiranje lobiranja u SAD, već je sa sobom donelo i drugačiji pristup u njegovom definisanju koji su kasnije sledile i gotovo sve evropske države. Nova zakonska definicija lobiranja kao centralni pojam više nije uzimala samu prirodu aktivnosti, već lobirano lice kao svojevrsni objekat lobističke aktivnosti. Velika Britanija je najdoslednija ovakvom pristupu iako ona nije na zakonskoj osnovi regulisala materiju lobiranja (Malone, 2003:18). Međutim lobiranje je u Velikoj Britaniji normirano u Pravilniku Parlamenta – *Code of Conduct for the members of the Parliament*, što upućuje na to da je sva odgovornost povodom mogućih zloupotreba kod lobiranja prebačena na lobirana lica, tj. zakonodavnu vlast. Ovakvo rešenje je adekvatan odgovor na aktivnosti *de facto* lobista koji nisu registrovali početak obavljanja svoje aktivnosti i time izbegavaju transparentan rad koji je uslov legalnog i legitimnog lobiranja. Dakle, lobirati može ko god hoće, bez bilo kakvih uslova, dok od državnih funkcionera zavisi hoće li se proces lobiranja pretvoriti u korupciju ili ne.

Prema tome, aktivnosti koje podrazumevaju uticaj u cilju ostvarivanja određenih interesa, se mogu podvesti pod lobiranje u skladu sa zakonom, onda kada se vrši uticaj na javne funkcionere iz izvršne i zakonodavne grane vlasti. Ova distinkcija nije bez značaja ako se uzme u obzir da lobiranje u najopštijem smislu može biti i angažovanje poznatih ličnosti koje bi u svom javnom istupanju zagovarale određenu ideju, organizovanje različitih propagandnih kampanja, tribina i ostalih društvenih događaja koji imaju za cilj da utiču na javno mnjenje i kreiraju u društvu određeni stav prema nekom pitanju, ali bez bilo kakvog direktnog uticaja na zvanične predstavnike vlasti. Otuda bi aktivnosti slične lobiranju, a koje ne podrazumevaju direktnu vezu sa nosiocima vlasti bilo adekvatnije označiti kao javno zagovaranje.

Uzevši u obzir neke prethodno razmotrene važne i određujuće elemente pojma, lobiranje bi se moglo definisati *kao proces komunikacije i ostvarivanja*

6 Lobbyng Disclosure Act of 1995 2 USC 1601.

7 Vidi: Internal Revenue Code of 2000 § 501(c)(3) (2000)

kontakata sa javnim funkcionerima koji vrše profesionalci sa ciljem da se legalnim donosiocima odluka interesi i ideje onoga ko naručuje lobiranje predstave kao opšti interesi koje treba obezbediti ostvarivanjem uticaja na proces donošenja javnih odluka.

3. Odnos lobiranja i korupcije

„Davanje novca da se nešto uradi jeste ilegalno, ali je zato razgovor sa nekim da bi se nešto uradilo sasvim legalno“. Ovako Mark Rom, poznati autor iz ove oblasti i profesor na Džordžtaun Univerzitetu (Georgetown University) definiše odnos između lobiranja i korupcije (Barić, Acinger, 2018:900). Međutim, da bi se do toga došlo, potreban je zakon koji je ujedno primenjiv, stimulativan u smislu navođenja potencijalnih lobista da registruju svoju delatnost na zakonom predviđen način i time izađu iz „sive zone“ poslovanja, ali i vrlo jasan u pogledu odgovornosti za povrede propisanih pravila.

Lobiranje i korupciju ne treba poistovećivati, ali je činjenica da lobiranje usled prirode aktivnosti i ciljeva koje podrazumeva lako može zadobiti sve neophodne karakteristike koruptivnog odnosa.⁸ I u jednom i u drugom slučaju se radi o nastojanjima da se utiče na zakonodavnu i izvršnu granu vlasti, odnosno na proces donošenja javnih odluka, međutim, za razliku od korupcije koja podrazumeva direktnu protivpravnu imovinsku ili drugu materijalnu korist, lobiranje bi trebalo da se zasniva na tome da se nosiocima javne vlasti objasni zbog čega interes za koji se lobira može pogodovati i opštem, javnom interesu, odnosno da je u skladu sa moralnim i pravnim načelima datog poretka, a naročito da ne narušava pravila konkurencije na tržištu, fiskalnu politiku države, opštu bezbednost i slično.

U osnovi korupcije se nalazi sukob interesa (Rao, Marquette, 2012:12), a kako smo prethodno u radu objasnili, postojanje određenog sukoba interesa je česta pojava i kada je reč o lobističkim aktivnostima. Tu se najpre misli na sukob interesa tzv. „korporativnog lobija“ i promotivnih interesnih grupa (ekološki pokreti, sindikati, udruženja za zaštitu ljudskih prava...), a koje teže manje lukrativnim interesima. Do takvog sukoba neminovno dolazi, i kada se radi o suprotstavljenim, poslovnim interesima dveju ili više kompanija. Prema tome, donosioci javnih odluka kao lobirana lica, su po pravilu u situaciji da odlučuju o javnom interesu. To podrazumeva njegovo utvrđivanje, zauzimanje jasnog stava prema konkretnim predlozima koje lobisti pred njih iznose, optiranje za povoljnije rešenje i konačno

8 Pojedini autori tvrde da je lobiranje oblik korupcije koji se sastoji u tome da političari koji su pre svog mandata radili u određenoj kompaniji, za vreme trajanja mandata vode politiku koja mimo pravila o konkurenciji, favorizuje upravo tu kompaniju (Ćirić, *et al*, 2010:18).

donošenje odluke sa opštim važenjem, koja bi trebalo da bude podržana od strane većine socijalnih i ekonomskih grupa u konkretnom društvu.

Osnovna uloga svake vlasti trebalo bi da bude upravljane državom na način koji bi štitio i konstantno unapređivao prethodno utvrđeni javni interes. Međutim, javni interes kao pojam i koncept nije sklon preciznom definisanju i utvrđivanju u svakom pojedinačnom slučaju, već je češće stvar stvorene predstave i zauzetog stava, te se opravdano može smatrati i svojevrsnim socijalnim konstruktom. Prema jednom teorijskom modelu determinisanja javnog interesa koji nudi Richard Stewart, potrebno je da postoji vlast koja je jednako otvorena za sve zainteresovane strane kada se odlučuje o konkretnom pitanju (Stewart, 1975:1795). To svakako ne znači i dopuštanje otvorenog i nedozvoljenog pritiska na vlast, na šta u svom radu upozorava Jody Freeman kada kaže da iako koncept javnog interesa nije lako sveobuhvatno i precizno definisati, ipak je bez svake sumnje u tom procesu neophodno neutralisati svaki vid pritiska od strane trećih lica koja zastupaju svoje uske i po pravilu lukrativne interese (Freeman, 2000:558). Jedan od ozbiljnijih problema sa kojim se koncept legitimnog i legalnog lobiranja suočava, upravo se odnosi na to što mnogi relevantni socijalno-ekonomski faktori (interesne grupe) nemaju mogućnost pristupa donosiocima odluka, pa samim tim i iznošenja sopstvenog stanovišta i argumentacije o pojedinim pitanjima.

U takvim okolnostima je sasvim očekivano, što je praksa u mnogobrojnim slučajevima i potvrdila, da će oni koji imaju potrebne resurse za lobiranje prilagođavati svoje interese i neometano vršiti uticaj na nosioce vlasti u cilju donošenja mera koje bi im omogućile privilegovani položaj na poslovnom tržištu, ne štetu onih koji sebi ne mogu da priušte usluge lobista ili nisu u situaciji da na drugi način zaštite svoj interes.

Lobiranje je sa pravnog stanovišta najčešće definisano kao aleatorna aktivnost i to iz ugla onoga ko naručuje lobiranje. To znači da se u ugovoru koji profesionalni lobista zaključuje sa naručiocem lobiranja ne može predvideti naknada za lobističke usluge u zavisnosti od ishoda lobiranja, već se ona uvek ugovora u fiksnom iznosu. Otuda ne treba da čudi što mnoge interesne grupe koja raspolažu dovoljnim resursima, u skladu sa poslovnom pragmatičnošću, pre optiraju da koruptivnim načinima „ubede“ funkcionere koji odlučuju i time zaobići kako pravne propise, tako i konkurenciju.⁹ Odavno je na osnovu empirijskih istraživanja, makar kada je reč o EU, primećena tendencija pomeranja središta lobističkih aktivnosti od angažovanih profesionalnih lobista kao posrednika ka strategiji direktnog obraćanja institucijama (Korać, 2010:358), što „otupljuje“ oštricu regulisanja lobiranja kao antikoruptivne mere.

9 Lobisti u tom smislu mogu biti angažovani sa ciljem da vodstvo kompanije dovedu u kontakt sa predstavnicima vlasti, a da se kasniji dogovori odvijaju direktno, bez učešća lobiste, što slabi anti-koruptivno dejstvo regulisanja lobiranja.

Sve to ukazuje na činjenicu da ogroman uticaj na to da li će se određeni interes zastupati na koruptivan ili legalna način ima kako integritet javnih funkcionera, tako i institucija koje oni predstavljaju, kao i poverenje građana u njih. Pored toga, od velike važnosti je sistem zakona koji regulišu oblasti poput rada javne uprave, privrede, izbornog postupka, medija itd.

Prema teoriji razmene (*Exchange theory*) koju su sociolozi razvili 60-tih godina XX veka (Levine, White, 1961:587), odnos privatnih i javnih entiteta mogao bi se odrediti kao odnos serija razmene informacija i resursa. Analiza sopstvene koristi utiče na to sa kim će se ući u razmenu, koja može biti dugotrajna i stabilna samo onda kada je zasnovana na recipročnoj bazi (Bouwen, 2002:368). Pojedini autori suštinu lobiranja vide upravo u tome da je ono takva vrsta agitovanja koja treba da ubedi zakonodavca da uđe u proces „razmene“ baš sa klijentom lobiste koji u konkretnom slučaju lobira (Kober-Smith, 2000:14).

Potencijalna korist koju zakonodavna ili izvršna vlast imaju od „razmene“ sa privatnim (građanskim) subjektima može biti višestruka, a da se pri tom ne radi o direktnoj protivzakonitoj koristi koju stiče isključivo funkcioner i njemu bliska i sa njim povezana lica kao što je to slučaj kod korupcije. Naime, često kada treba raspravljati o nekom usko stručnom pitanju, zakonodavci angažuju eksperte (univerzitetske profesore, istraživače, konsultante...) koji mogu nastupati i kao lobisti određenog interesa. Takođe, vlast od lobista može dobiti i druge značajne informacije poput raspoloženja javnog mnjenja u odnosu na neku političku meru i temu, izvodljivosti određenog projekta itd. (Kaščelan, 2010:138). Posebno je zanimljiv odnos izvršne i zakonodavne vlasti prema velikim korporacijama koje zapošljavaju po nekoliko hiljada ili desetina hiljada ljudi.¹⁰ Donošenje mera koje se odnose na poslovanje takvih privrednih subjekata bez konsultovanja zastupnika njihovog interesa moglo bi ugroziti socijalno-ekonomski poredak države.¹¹

Borbu protiv korupcije na globalnom nivou u znatnoj meri otežava i nepostojanje jasnog stava o njenim negativnim efektima, kako među akademskom, tako i među opštom javnošću. Otuda postoji znatan broj teoretičara, koji u korupciji vide i određene pozitivne elemente, pre svega sa ekonomsko-političkog aspekta. Samuel Huntington navodi da korupcija, kroz razne poslovne aranžmane omogućava pogodnosti grupama koje bi u suprotnom bile marginalizovane i izopštene iz procesa donošenja javnih odluka, upoređujući pri tom njenu društvenu funkcionalnost sa sprovođenjem reformi u političkom životu zajednice (Huntington,

10 Vidi o tome više u: Stevanović A. (2018) Značaj povezivanja organizovanih kriminalnih struktura i političke elite. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, 1/18, str. 331–345.

11 Tu se pre svega misli na masovna otpuštanja koja mogu ugroziti tzv. „socijalni mir“, redukciju privredne delatnosti što bi vodilo i smanjenju poreskih prihoda i tome slično.

1968:64). Nadalje, navodi se da korupcija može biti uspešno sredstvo za „borbu“ protiv birokratizma“, odnosno da je u stanju da humanizuje međusobni odnos između građana i javnih službenika (Clark, 1991:209). Međutim, sve navedene efekte tzv. „korisne korupcije“ moguće je ostvariti i uvođenjem lobiranja u pravni sistem. Regulisanje lobiranja može napraviti distinkciju u odnosu na korupciju, ali samo onda kada to regulisanje znači i : 1) jasno i funkcionalno *definisanje* lobiranja, tj. svih aktivnosti koje se pod tim pojmom podrazumevaju; 2) *transparentnost* lobističkih aktivnosti; 3) jasno određivanje *ko je lobista, a ko lobirano lice* i pod kojima uslovima to može biti; 4) uvođenje jasnog i adekvatnog sistema *odgovornosti* za povrede propisa koji regulišu lobiranje.

4. Predlog Zakona o lobiranju – analiza i sugestije

Vlada Republike Srbije uputila je u avgustu 2018. Narodnoj skupštini Predlog Zakona o lobiranju¹² (*u daljem tekstu*: Predlog), te bi trebalo očekivati da Srbija u skladu sa preporukama i dobrom praksom relevantnih međunarodnih organizacija uskoro dobije prvi zakonski propis koji reguliše materiju lobiranja.

Predlog zakona o lobiranju sadrži šest glava, i to: Osnovne odredbe (Glava I.), Uslovi za obavljanje lobiranja (Glava II.), Sprovođenje lobiranja (Glava III.), Izveštavanje (Glava IV.), Kaznene odredbe (Glava V.), Završne odredbe (Glava VI.)

Kada je reč o sadržini Predloga, odmah na početku data je definicija lobiranja prema kojoj je ono *delatnost kojom se vrši uticaj na organe Republike Srbije, autonomne pokrajine i jedinice lokalne samouprave, organe imalaca javnih ovlašćenja čiji je osnivač Republika Srbija, autonomna pokrajina, jedinica lokalne samouprave u postupku donošenja zakona, drugih propisa i opštih akata, iz nadležnosti tih organa vlasti, radi ostvarivanja interesa naručioca lobiranja, u skladu sa zakonom*. Budući da je u ovoj definiciji jasno navedeno da se lobiranje vrši direktno prema organima vlasti Republike Srbije, odnosno njihovim predstavnicima, iz zakonskog pojma lobiranje bi trebalo isključiti sve one oblike indirektnog lobiranja koji se odnose na ostvarivanje uticaja na javno mnjenje putem medija, javnih ličnosti i ostalih promotera. To naravno ne znači da njihova delatnost ne podleže bilo kakvom normiranju, budući da je ona regulisana Ustavom i drugim relevantnim pravnim propisima.

12 Tekst Predloga dostupan je na sajtu Narodne skupštine: <http://www.parlament.rs/akti/zakoni-u-proceduri/zakoni-u-proceduri.1037.html>

Odmah nakon toga sledi član 3. u kojem se izdvajaju aktivnosti koje se ne smatraju lobiranjem, što je svakako nužna dopuna svakom određenju lobističkih aktivnosti da bi se izbeglo slobodno, a ponekad i tendenciozno tumačenje od slučaja do slučaja. Tako se prema Predlogu lobiranjem ne smatra: davanje informacije, stavovi i mišljenja o zakonima, drugim propisima i opštim aktima, predlozima ili nacrtima zakona, drugih propisa i opštih akata, objavljenih u sredstvima javnog informisanja; aktivnosti lica koja javno saopštavaju svoje stavove, odnosno dostavljaju predloge i stručna mišljenja organima vlasti radi iniciranja, pripreme, razmatranja, usvajanja i davanja obrazloženja predloženih rešenja zakona, drugih propisa i opštih akata ili učestvuju po pozivu organa vlasti sa ili bez naknade ili u okviru projekata čiji je korisnik organ vlasti, u pripremi, razmatranju ili davanju stručnih mišljenja o predloženim rešenjima zakona, drugih propisa i opštih akata; građanska inicijativa upućena organima vlasti na predložena rešenja zakona, drugih propisa i opštih akata; aktivnost funkcionera i zaposlenih u organima vlasti radi iniciranja, pripreme, razmatranja, usvajanja i davanja obrazloženja predloženih rešenja zakona, drugih propisa i opštih akata, ako se te aktivnosti obavljaju u skladu sa njihovim ovlašćenjima. Važno je izričito i taksativno navesti šta nije lobiranje, jer bi u suprotnom nastala konfuzija koja bi generisala stanje straha i dovela do uzdržavanja od određenih aktivnosti, što bi se negativno odrazilo na građansko-politička prava i slobode zajemčene Ustavom i zakonima.

Daljim odredbama Predloga propisano je da lobiranje mogu vršiti fizička i pravna lica koja ispune utvrđene uslove, dobiju odobrenje od nadležnog organa i budu upisana u Registar lobista, odnosno Registar pravnih lica koja obavljaju lobiranje. Za razliku od Nacrta Zakona o lobiranju¹³, a po uzoru na, primera radi, američki LDA, Predlog u članu 4. stav 2. predviđa da lobista može biti i neko ko je zaposlen kod naručioca lobiranja ili je njegov zakonski zastupnik ili je zastupnik udruženja, odnosno privrednog društva čiji je naručilac član što je u skladu sa prethodno pominjanom tendencijom okretanja ka tzv. „inhouse“ lobiranju.¹⁴ Ta lica Predlog naziva neregistrovanim lobistima, budući da za njih nije predviđena obaveza upisa u Registar.

Takođe, članom 10. Predloga, predviđeno je da lobističke aktivnosti uz ispunjenje određenih uslova mogu vršiti i strana fizička i pravna lica, koja upisom u posebnu evidenciju stiču ista prava i obaveze kao i domaći lobisti. Smatramo da to nije adekvatno rešenje, budući da lobiranje podrazumeva uticaj na zakonodavni postupak što je itekako osetljivo pitanje te nije sasvim jasno zbog čega bi bilo koji strani entitet imao priliku da direktno utiče na donošenje javnih odluka u

13 Tekst Nacrta dostupan na sajtu: <https://www.mpravde.gov.rs./sekcija/53/radne-verzije.propisa.php>.

14 Vidi odeljak 3 stav 2 Lobbyng Disclosure Act of 1995.

Republici Srbiji, kada već postoje diplomatski, konzularni i mehanizmi privrednih komora stranih država, koji su daleko pogodniji za razgovore sa domaćim organima vlasti na temu kreiranja javnih politika. Ne radi se dakle o bilo kakvoj ksenofobiji, već o pitanju suverenosti i očuvanja integriteta organa vlasti i zakonodavnog postupka, te je potrebno da se mešanje stranih subjekata u zakonodavni proces Srbije ipak odvija na formalniji način.

Korisnici (naručioc) lobiranja u skladu sa članom 5. Predlogu jesu fizička i pravna lica u čijem interesu se lobiranje vrši. Interesantno je da Predlog ne pominje situaciju u kojoj domaći lobista vrši lobiranje za strano fizičko ili pravno lice. Mišljenja smo da bi, ukoliko takvo lobiranje već nije izričito nedopušteno, bilo potrebno i opravdano, iz razloga koji važe za mogućnost vršenja lobiranja od strane inostranih lobista, u ovom slučaju postupak učiniti formalnijim i transparentnijim. To bi primera radi podrazumevalo vođenje posebne evidencije za strane korisnike lobiranja, obaveštavanje Vlade ili Ministarstva spoljnih poslova o tim korisnicima itd.¹⁵

U članu 6. je propisano ko se smatra lobiranim licem. Prema toj odredbi *lobirano lice je izabrano, imenovano, postavljeno, zaposleno ili na drugi način radno angažovano lice u organu vlasti, kao i lice na čiji izbor, imenovanje ili postavljenje organ vlasti daje saglasnost, a koje učestvuje u postupku pripreme i donošenja propisa, odnosno drugog opšteg akta ili može uticati na sadržaj propisa, odnosno drugog opšteg akta.*

Za razliku od Nacrta Zakona o lobiranju koji nije predviđao da lobirano lice može biti zaposleno ili na drugi način angažovano u organu javne vlasti, Predlog je izbegao tu grešku. U praksi se naime pokazalo da itekako značajan uticaj na odlučivanje o pojedinim pitanjima mogu imati i lica koja rade u organima izvršne vlasti, ali koja ne potpadaju pod zakonsku definiciju javnih funkcionera. Tu se pre svega misli na javne službenike koji svojim iskustvom, radnim autoritetom, prirodnom pozicije na kojoj rade, mogu u znatnoj meri uticati na proces pripreme i odlučivanja o donošenju propisa. Konačno, definisani raspon lobiranih lica koji uključuje samo funkcionere mogao bi dovesti do svojevrsnog „faznog lobiranja“ koje se odnosi na situacije kada lobista uspostavlja kontakte sa licem koje je zaposleno u organu izvršne vlasti na operativnoj poziciji koja podrazumeva slivanje različitih značajnih informacija. U daljem razvoju događanja bi takvo

15 U suprotnom su moguće različite neželjene situacije poput lobiranja za strano pravno lice koje nije registrovano u Srbiji, a koje planira da svoju delatnost i tržište proširi i na Srbiju, te od lobiste zahteva da utiče da se u konkretnoj oblasti donese propis koji bi u potpunosti bio prema nahodanju tog stranog lica. Pitanje je šta bi bilo da se takav propis kao „priprema terena“ za dolazak zaista i donese, a da strani naručilac u međuvremenu ipak odluči da delatnost preseli na drugo tržište koje se ipak pokazalo kao povoljnije za njegove aspiracije.

lice sasvim sigurno lakše obezbedilo interes lobiste u organu u kojem je zaposleno, a treba imati u vidu da takvo lice u skladu sa članom 30. Predloga nije u obavezi da sačini obaveštenje o ostvarenom kontaktu sa lobistom i dostavi ga na uvid nadležnom organu, što kao posledicu ima zaobilaženje pravila o transparentnosti koje je ključno u procesu lobiranja.

Predlog je ipak prepoznao potrebu da se kao lobirano lice predvidi i zaposleno ili radno angažovani lice u organu javne vlasti, te odredba kojom je u njemu definisano lobirano sada propisuje da je to *lice izabrano, imenovano, postavljeno, zaposleno ili na drugi način radno angažovano lice u organu vlasti, kao i lice na čiji izbor, imenovanje ili postavljenje organ vlasti daje saglasnost, a koje učestvuje u postupku pripreme i donošenja zakona, drugih propisa i opštih akata ili može uticati na sadržaj zakona drugih propisa i opštih akata.*

Međutim i članu 6. Predloga kojim je utvrđen krug lobiranih lica se može uputiti konstruktivna kritika. Naime, smatramo da nije neophodan deo odredbe u kojem se dodatno kvalifikuju lobirana lica time što se kaže *da su to lica koja učestvuju u postupku pripreme i donošenja propisa, odnosno drugog opšteg akta ili mogu uticati na sadržaj propisa, odnosno drugog opšteg akta.* Kada se radi o funkcionerima zakonodavne i izvršne grane vlasti, podrazumeva se da oni mogu uticati na postupak donošenja opštih pravnih akata, te ovaj dodatak ne samo da predstavlja pleonazam u lingvističkom smislu, već može poslužiti kao odbrana za funkcionere za koje se posumnja da su zloupotrebili pravila o lobiranju. Primera radi, moguće je da se izostanak obaveznog obaveštavanja nadležnog organa o kontaktu sa lobistom pravda time da oni nisu mogli da učestvuju u postupku izrade konkretnog akta, te da nisu ni lobirana lica u skladu sa članom 6. Predloga.

Članovima 10. i 11. propisani su uslovi za obavljanje delatnosti lobiranja kako za fizička, tako i za pravna lica. Jedina sugestija kada je ispunjenje uslova za obavljanje delatnosti u pitanju, odnosi se na uslov da fizičko lice ili odgovorno lice u pravnom licu kao lobisti *nije osuđivano za krivično delo koje ga čini nedostojnim za obavljanje delatnosti lobiranja.*

Smatramo da bi zarad adekvatnijeg tumačenja bilo bolje osloniti se na u našem zakonodavstvu prihvaćeni standard – nije osuđivano na kaznu zatvora od najmanje šest meseci.¹⁶ Ova napomena takođe važi i za članove 16. i 17. u kojima se reguliše prestanak važenja odobrenja za fizička i pravna lica.

Način na koji Predlog u članu 12. predviđa zabranu obavljanja lobiranja smatramo jednom od njegovih najslabijih tačaka u smislu prevencije koruptivnih

16 Zakon o Lobiranju Crne Gore predviđa da se odobrenje za obavljanje delatnosti lobiranja izdaje licu koje između ostalog nije osuđivano za krivična dela za koja se goni po službenoj dužnosti.

radnji. Zabrana vršenja delatnosti se prema Predlogu odnosi na lobirana lica, a prestaje po isteku dve godine od dana prestanka funkcije, radnog odnosa ili otkazivanja radnog angažovanja. Čini se da bi krug lica na koja se zabrana obavljanja lobističke delatnosti trebalo proširiti. Tu bi se moglo ugledati na Zakon o lobiranju Crne Gore¹⁷ koji u svom članu 14. propisuje zabranu obavljanja delatnosti funkcioneru, ali i sa njim povezanom licu u smislu zakona kojim se uređuje sprečavanje sukob interesa. Takođe, istim članom pomenutog Zakona zabrana je predviđena i za člana upravnog i nadzornog odbora u pravnom licu u kojem država ili jedinica lokalne samouprave poseduje vlasnički udeo, odnosno članu organa i funkcioneru političke stranke. Opređenije crnogorskog zakonodavca smatramo adekvatnijim i efikasnijim kada se radi o preventivnoj borbi protiv korupcije, budući da bi blizak rođak lobiranog lica kao lobista, sasvim prirodno imao daleko veće šanse za uspeh od konkurencije ukoliko uopšte i odluči da registruje svoju lobističku delatnost.

Zahtevi za izdavanje odobrenja za obavljanje delatnosti podnose se Agenciji za borbu protiv korupcije što bi trebalo smatrati dobrim rešenjem, budući da ona po prirodi svoje delatnosti vodi računa o sukobu interesa. Takođe, Agencija je dužna da vodi Registar lobista koji je izuzetno važan za transparentnost čitavog postupka.

Proces lobiranja je prema članu 26. Predloga moguće otpočeti tek nakon obraćanja registrovanog ili neregistrovanog lobiste lobiranom licu u pisanoj formi. Mišljenja smo da bi ovu odredbu takođe trebalo upotpuniti u smislu da bi se obraćanje u pisanoj formi moralo vršiti isključivo preko pisarnice organa u kojem se nalazi lobirano lice.¹⁸ U stavu 2. istog člana dalje se predviđa da je *lobista (registrovani) dužan da uz dopis kojim se obraća lobiranom licu dostavi i dokaz o upisu u Registar lobista, ugovor o lobiranju bez navođenja visine ugovorene naknade za lobiranje, kao i naziv zakona, drugog propisa ili opšteg akta za koji obavlja lobiranje.*

Kada je reč o ugovoru o lobiranju, posebno treba izdvojiti određivanje fikсне visine naknade za usluge lobiste, budući da bi naknada u vidu procenta ili naknada koja bi zavisila od uspešnosti lobiranja, potencijalno motivisala lobistu da *ultima ratio* pribegne koruptivnim sredstvima ne bi li ostvario svoj cilj. Tome u prilog ide i član 26. stav 3. Predloga u kojem se navodi da se *lobista, odnosno pravno lice koje obavlja delatnost lobiranja, ne mogu ugovorom obavezati na određeni ishod lobiranja.*

17 Tekst Zakona dostupan na sajtu: http://www.antikorupcija.me/media/documents/zakon_o_lobiranju

18 Ukoliko postoji više lobiranih lica koja se nalaze u različitim organima javne vlasti, trebalo bi na taj način obavestiti svaki organ ponaosob.

Sledećim članom regulisano je pitanje raskida ugovora i sasvim logično je predviđeno da ga svaka strana može raskinuti u bilo kom trenutku. Pitanje koje će se u praksi zasigurno postaviti biće vezana za postojanje obaveze i obim vraćanja datog u slučaju raskida.

Najveći korak u cilju obezbeđivanja efikasnosti i uopšte primene odredaba koje regulišu lobiranje jeste član 29. Koji nosi naziv *Prava lobiste*. Za razliku od mnogih stranih propisa u kojima je normirana materija lobiranja, tu je predviđeno da lobista po otpočinjanju lobiranja ima prava da u blagovremenom roku bude primljen od strane lobiranog lica koje bi trebalo da mu pruži podatke u vezi sa predmetnim lobiranjem. Smatramo samo da je „blagovremeni rok“ trebalo primereno i ograničiti, čime bi se izbegle eventualne zloupotrebe oko tumačenja blagovremenosti, što može značajno uticati na ishod lobiranja.

Članovi 30. i 31. predviđaju obaveze lobista i lobiranih lica da o svom radu i ostvarenim kontaktima podnesu izveštaje. Član 30. propisuje da je *lobirano lice dužno da o ostvarenom kontaktu sa lobistom sačini obaveštenje i da ga u roku od 15 dana od dana ostvarivanja kontakta dostavi Agenciji*.

Prema članu 31. *lobista, odnosno pravno lice koje obavlja delatnost lobiranja dužni su da Agenciji dostave pisani izveštaj o radu, najkasnije do 31. januara tekuće za prethodnu godinu*. Trebalo bi imati u vidu da je u SAD koja se smatra kolevkom lobiranja (Barić, Acinger, 2018:898), 2007. godine donet Zakon o poštenom i otvorenom upravljanju (*Honest Leadership and Open Government Act – HLOGA*)¹⁹ koji je predstavljao dopunu postojećeg LDA. Glavna novina koju je uveo HLOGA jeste obaveza lobista da izveštaje o radu podnose kvartalno, a ne polugodišnje kako je to pre stupanja ovog Zakona bio slučaj.

5. Zaključna razmatranja

Mnogobrojni skandali i afere čiji su akteri bili političari i lobisti učinili su da se danas lobiranje u javnosti mahom doživljava kao negativna društvena pojava. Neslaganje oko vrednosnih stavova po pitanju lobiranja je prisutno i među teoretičarima. Otuda danas postoje i vrlo oprečni stavovi koji sa jedne strane veličaju ulogu lobiranja kao značajnog antikoruptivnog instrumenta, dok sa druge strane, pojedini autori na lobiranje gledaju kao na jedan od vidova korupcije.

19 Honest Leadership and Open Government Act dostupno na: http://clerk.house.gov/public_disc/PLAW-110publ81.txt, posjećeno 09.10.2018.

Kriza predstavničke demokratije i otuđenje političkih partija od birača uticali su na gubljenje vere u tradicionalne demokratske mehanizme koji ostavljaju mnoge socijalno-ekonomske grupe na margini političkog života, a naročito aktivnog učestvovanja u procesu kreiranja javnih politika. Privatni kapital sve više dominira u ukupnim bruto društvenim proizvodima država, što za posledicu ima i težnju vlasnika takvog kapitala da se pitaju kada je reč o donošenju propisa iz oblasti koje tangiraju njihovo poslovanje.

Dakle, možemo reći da lobiranje danas predstavlja svojevrsnu društvenu realnost, a ako je već tako, onda je neophodno najpre dobro razumeti sam pojam i sagledati sve njegove aspekte, a potom ga i regulisati zakonom na adekvatan način.

U tom poduhvatu je čini se najvažnije obezbediti transparentnost čitavog postupka, jer bi lobiranje trebalo da bude javna delatnost, a ne skrivanje od očiju javnosti i organa krivičnog gonjenja, kao što je to slučaj sa korupcijom.

Najveći izazov sa kojim bi trebalo da se suoči svaki pokušaj uvođenja lobiranja u zakonske vode jeste činjenica da je jako teško naterati nekoga ko ima mnoštvo dugogodišnjih kontakata i praksu uticanja na organe javne vlasti da registruje svoju delatnost na zakonom predviđen način i time izađe iz „sive zone“ poslovanja koja ponekad može značiti i „brži i lakši novac“. To se naročito odnosi na tranzicione i države sa visokim stepenom korupcije. Primer za to je Crna Gora u kojoj je od stupanja na snagu Zakona o lobiranju 2014. Godine u Registar upisano tek petoro lobista od čega troje tek nakon dve godine od uvođenja Zakona u pravni sistem. Utoliko je važnije imati u vidu i određene stimulativne mere, a pravi primer za to je član 29. Predloga Zakona o lobiranju, koji bi uz određene ispravke za Srbiju mogao da znači jedan moderan i kvalitetan propis iz oblasti borbe protiv korupcije.

Transparentnost, utvrđivanje odgovornosti i jasno definisanje pojmova se čine kao ključni koraci koji lobiranje udaljavaju od korupcije i elementi zbog kojih propis ne postaje njeno puko legalizovanje.

Literatura

- Barić S., Anciger A. (2018) Pravna regulacija položaja lobista u Sjedinjenim Američkim Državama. *Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci*, 2 vol 39, str. 897–920.
- Bouwen P. (2002) Corporate lobbying in the European Union: the logic of access. *Journal of European Public Policy*, 9:3, str. 365–390.
- Clark W. A. (1991) Soviet Official Corruption under Perestroika: A Balance. *Current Politics and Economics of Russia*, 3 vol. 2, str. 205–216.
- Ćirić J. et al. (2010) *Korupcija: problemi i prevazilaženje problema*. Beograd: Udruženje javnih tužilaca i zamenika javnih tužilaca Srbije.
- Freeman J. (2000) The private Role in Public Governance, *75 N.Y.U. L. REV.*, str. 543–49.
- Hall A., Antonopoulos G. A. (2015) United Kingdom: The Shifting Structures of a Market With High Demand. U: Levi, M., Shentov, O., Todorov, B (ur.) *Financing of Organised Crime*. Bulgaria: Center for the Study of Democracy, str. 105–128.
- Huntington S. (1968) *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Joos K. (2011) *Lobbying in the new Europe – Successful representation of interests after the Treaty of Lisbon*. Minesota, US: John Wiley and Sons.
- Kaščelan B. (2010) Uloga i mesto Zakona o lobiranju u političkom sistemu Srbije. *Srpska politička misao*, 17 vol 29, str. 135–152.
- Kober-Smith, M. (2000) *Legal Lobbying How To Make Your Voice Heard*. London: Cavendish.
- Korać S. (2010) Lobiranje u institucijama Evropske unije. *Međunarodni problemi*, 2, vol. LXII, str. 348–384.
- Levine S., White P. (1961) Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relationships. *Administrative Science Quarterly*, str. 583–601.
- Malone M. (2003) *Regulation of Lobbyists in Developed Countries, Current Rules and Practises*. Dublin: The Institute of Public Administration.
- Marković, G. (2006) Uticaj političkih stranaka na razvoj političke participacije. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2, str. 102–118.
- Mény Y, de Sousa L. (2001) Corruption: Political and Public Aspects. U: Smelser, N.J., Baltes, P.B. (ur.) *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, str. 2824–2830.
- Peterlin I. (2006) Značaj lobiranja u Evropskoj uniji. *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2, str. 230–250.

- Plavšin A. (2013) Pod kojim uslovima i kako lobiranje može doprineti demokratiji. *Scientific Journal for Theory and Practice of Socio-economic Development*, 4 vol. 2, str. 417 – 432.
- Rao S., Marquette H. (2012) *Corruption indicators in Performance Assessment Frameworks for Budget Support*. Norway: Anti-Corruption Resource Centre.
- Rival M., (2005) *Lobbying by firms to influence public decision: is it a legal or an illegal networking ? The cases of France and the United kingdom*, Berlin: Egos Colloquium.
- Stevanović A. (2018) Značaj povezivanja organizovanih kriminalnih struktura i političke elite. *Zbornik Instituta za kriminološka i sociološka istraživanja*, Vol. XXXVII/ 1, str. 115–129.
- Stevanović A. (2018) Finansiranje političkih subjekata: koruptivni potencijal i značaj adekvatnog zakonskog regulisanja. U: Kostić J., Stevanović A. (ur.) *Finansijski kriminalitet*. Beograd: Institut za uporedno pravo & Institut za kriminološka i sociološka istraživanja, str. 331–345.
- Stewart R. (1975) The Reformation of American Administrative Law. *HARV.L. REV.* 88, str. 1790–1800.
- Zetter L. (2008) *Lobbying The Art of Political Persuasion*. Hampshire: Harri-man House.

Aleksandar STEVANOVIĆ, LL.M
Institute of Criminological and Sociological Research

LOBBYING AND CORRUPTION: KEY LEGAL ASPECTS – ENCOUNTERING THE NEW LAW ON LOBBYING

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

Key words: Lobbying, Corruption, Interest groups, Participatory democracy, Transparency