

*Др Небојша Ранђеловић,**

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

Редовни професор Правног факултета,

UDK: 342.53:328.124

Универзитет у Нишу

Рад примљен: 12.03.2014.

Рад прихваћен: 22.04.2014.

*Др Предраг Јеленковић,***

Руководилац пројекта Агенције за приватизацију

Републике Србије

ПРАВНА РЕГУЛАТИВА, ИСТОРИЈСКИ И ПОЛИТИЧКИ АСПЕКТИ ЛОБИРАЊА – СРБИЈА И ДРЖАВЕ У ОКРУЖЕЊУ***

Апстракт: Појам који етимолошки значи „предворје“, постао је основа за политички, правни, историјски, социолошки феномен који носи назив лобирање. Циљ рада је да кроз анализу појма и изазова, регулативе и искустава, и стања по овом питању у окружењу Србије и самој Србији да слику историјске основе, садашњег стања и перспективе лобирања. Као начин спречавања коруптивних процеса кроз законску регулативу коришћења спајања и размене утицаја, овај феномен има дугу традицију у западним земљама, са свим изазовима манипулације закнским могућностима. У раду се указује и на лице и на наличја законске регулативе лобирања. На крају, даје се слика стања у земљама на простору бивше Југославије, као и на процес и напоре за законско регулисање ове материје у Србији.

Кључне речи: лобирање, лобисти, законодавство, Србија.

1 necer@prafak.ni.ac.rs

2 jelenko224@yahoo.com

3 Овај чланак је резултат рада у оквиру пројекта под називом Заштита људских и мањинских права у европском правном простору, финансираном од стране Министарства просвете и науке Републике Србије (референтни број 179046).

1. Појам и изазови

У ери информатике, неслућених могућности комуникације, унутар нечега што носи назив *информатичко друштво* и чије токове треба да каналише савремена држава, међу економским токовима које условљавају глобалне тенденције, појам *лобирање* је толико одомаћен и користи се у свакодневном говору. Лобирање се често користи као синоним за појмове и синтагме који понекад имају супротна значења, али сједињени и циљно тумачени, чине логичку целину. Када се овај појам стави у правне и политичке оквире, онда лобирање постаје синоним за читав низ поступака и метода којима се у савременом друштву дефинишу, усаглашавају и остварују интереси у широком спектру политичких, државних и економских односа. Лобирање постаје генерички појам и за истиомену професију, али и за нову научну дисциплину, која постаје неизбежни сегмент лезеде савремених друштвених наука.

Шта је, у ствари, лобирање? Етимолошки, овај појам води порекло од енглеске речи *lobby*, што значи предворје, хол. Историјски, рађање овог појма може се ставити у време америчког председника Гранта, када је предворје Конгреса постало место размене мишљења представника разних интересних група са члановима Конгреса у циљу усаглашавања интереса, пре одлучивања у самом Конгресу и њиховог остваривања у току самог одлучивања (Вилкокс, Камерон, Олт, Ејџи, 2006: 362). Лобирање је, дакле, остваривање утицаја у фази доношења одлука и тиче се односа према законодавним и извршним органима (Кашћелан, Крсмановић, 2012: 12). Лобирање подразумева широк спектар свих активности које имају за циљ да се врши утицај на јавне органе у процесима политичког одлучивања (Кашћелан, 2006: 105). То је метод утицаја на законодавну и извршну власт; специфичан вид симетричне комуникације који се остварује између лобиста и доносиоца одлука (Кашћелан, 2006: 105). Или, ако се све наведене дефиниције узму у обзир, лобирањем се сматра организовано деловање појединаца и интересних група којим се утичена одлуке представника законодавне и извршне власти, чији је циљ да се промовишу и заштите одређени легитимни интереси (општи или посебни) које ти појединци и групе заступају или представљају (Голубовић, 2009: 113).

Лобирање је у савременом друштву неизбежан део функционисања политичких и економских система. Начин његовог постојања, дејства и правнорегулисања, помногима ауторима, означава и ниво демократичности неког друштва. Степен демократичности неког политичког система може се директно мерити отвореношћу политичких институција и процеса политичког одлучивања према различитим интересима и њиховој могућности да под што равноправнијим условима уђу у политичку игру

(Павловић, 1993: 430). То наводи и на корак даље, на закључак да лобирање може бити и граничник измеђудемократских и тоталитарних режима.

Широким аналитичким приступом може се полемисати и о наличјима лобирања. Ако се таква полемика стави у контекст филозофије Никола Макиавелија, наличја лобирања могу се изродити у антипод користи које оно доноси савременом друштву. У саветима Владаоцу, Макијавели ставља начело права у однос потчињености према интересима (Макијавели, 2002: 24). По многима, ни савремена држава није далеко одмакла од овог правила. Полазећи од оваквих гледишта, отварају се питања која искачу из устаљених етичких оквира. Може се поставити питање где је граница између лобирања и корупције. Где је граница између лобирања и неетичких притисака? До којих граница се може ићи у усклађивању и остваривању интереса? Какве су могућности злоупотребе законских оквира унутар граница држава и општеприхваћених правила на међународном нивоу? На ова питања могу се давати филозофски, социолошки, логички и други одговори. Могу се посматрати и кроз призму политичких, али и макро и микроекономских интереса, уз присуство или одсуство прагматизма, који често помера границу између допуштеног и недопуштеног.

Чини се да је добра законска регулатива и њено стриктно поштовање једини начин да се, колико је то могуће, дилеме и опасности које намећу постављена питања, избегну.

2. Регулатива и искуства

Као полазна тачка за правно регулисање углавном се има у виду постојање неформалног (посредног) и формалног (непосредног) лобирања. Под неформалним лобирањем подразумевају се тзв. грађанске иницијативе и различити облици учешћа појединаца и интересних група (Јеленковић, Јеленковић, 2012: 274) у јавном животу са циљем да се формирањем мишљења јавности утиче на одлуке представника власти (Голубовић, 2009: 13). Неформално лобирање¹ није предмет посебне регулативе, већ је инкорпорирано у скуп основних људских права (слобода говора, право на удруживање, јавно окупљање, право на петицију властима итд).² Формално лобирање подразумева ангажовање професионалних лобиста и лобистичких организација и оно подлеже законском регулисању. Развијена

1 За неформално лобирање користи се још и назив јавно заговарање (public advocacy).

2 По одлуци Врховног суда САД као неуставна је проглашена иницијатива Конгреса да се правно уреди и ограничи неформално лобирање са образложењем да је та иницијатива у супротности са Првим амандманом којим се гарантују слобода говора и јавно окупљања и право на петицију органима власти. United States v. Rumely 345 U.S. 41 (1953).

друштва и државе као њихови репрезенти имају велики интерес да у овој области правна регулатива буде детаљна и ефикасна, због свих антипода реалности лобирања као процеса и као факта. При томе се узимају у обзир сви аспекти постојања и начина организовања интересних група, као и путева за њихово реализовање кроз процес лобирања.³

По неким класификацијама, у правном регулисању лобирања препознатљиви су регулативни и дерегулативни приступ (Кашћелан et al., 2012: 18). Земље препознатљиве по првом приступу су Сједињене америчке државе и Канада. У САД, земљи са најдужом лобистичком традицијом, први покушај доброг уређивања области лобирања направљен је Законом о лобирању из 1928. године. Закони који су затим доношени у САД, углавном су садржали одредбе о дефинисању лобирања, утврђивању субјеката лобирања, начину регистрације лобистичких канцеларија, извештајима о лобистичким активностима, економским аспекта функционисања лобистичких канцеларија, начину прекида рада лобиста, односу са осталим законским прописима, одговорности лобиста и казним одредбама. Послењи закон САД из ове области, Закон о поштенем вођству и отвореној влади из 2007. године, сходно наведеним принципима, садржи одредбе о могућности запослења бивших званичника администрације, о подношењу извештаја, о сукобу интереса, о злоупотреби јавног поверења, о јавности законодавног процеса и одговорности чланова Сената, о ограничењу коришћења средстава у кампањама и о појашњењу одредби и намерном фалсификовању или неподношењу извештаја регистрованих лобиста.⁴

Сличан приступ имала је и Канада у којој је на снази Закон о регистрацији лобиста из 1989. године, са изменама и допунама, од којих су последње донете 2008. године.⁵ Допуне овог закона биле су претежно усмерене према спречавању злоупотреба, контроли и јавности лобирања.

Дерегулативни приступ својствен је земљама Европске уније, с тим што се само регулисање лобирања може посматрати на нивоу појединих држава чланица и на нивоу саме Уније. Разлози за то су: степен делегирања надлежности држава на Унију и специфичан начин одлучивања на различитим нивоима. Неке земље су лобистичке активности регулисале владиним уредбама и скупштинским правилницима (Данска, Француска, Немачка, Ирска, Велика Британија). Мањи број земаља (које нису оснивачи

3 У демократским друштвима постоје два основна модела деловања интересних група: плуралистички (представник САД), где постоје лабаве и добровољно повезане интересне групе, често конкурентске, где држава има неутралну улогу и некорпоративни модел (Немачка), где држава каналише деловање интересних група (синдикати, верска, пословна удружења).

4 Honest Leadership and Open Government Act of 2007.

5 Lobbying Act of Canada, 2008.

Уније или су са скоријим датумом пријема у чланство) ову област су регулисале законима (Пољска, Мађарска, Литванија, Словенија). Државе које су законима регулисале ову област углавном имају и регистре лобиста. Занимљиво је, међутим, да поједине државе, које немају законску регулативу лобирања имају регистре (Француска и Швајцарска која није чланица ЕУ, Народна скупштина Републике Србије, 2011).

Поменути искуства и начин законског регулисања имају утемељење и у нивоу перцепције корупције.⁶ Такав приступ представља и један од оговора на претходно постављена питања, која могу представљати слику наличја свих аспеката лобирања. Према овом приступу, постоје три модела регулисања делатности лобиста: систем ниског нивоа регулисања, где је ниво индекса перцепције корупције од 1 до 29, систем средњег нивоа регулисања, где је ниво индекса перцепције корупције од 30 до 59, и систем високог нивоа регулисања, где је ниво перцепције корупције од 60 и више.⁷

3. Окружење Србије – државе настале након распада бивше Југославије

Државе настале након распада бивше Југославије појави, феномену и регулисању лобирања приступиле су на различите начине. Иако је Словенија прва постала члан Европске уније, а сада тај статус има и Хрватска, општа карактеристика свих ових држава је транзиција, са свим својим проблемима и аномалијама. Ове земље су своју самосталност оствариле кроз ратове, чије последице и данас оптерећују њихове унутрашње и спољне односе. Испреплетани проблеми политике и економије на свим пољима изградње држава, политичких система и обнављања националних економија, доносили су, између осталог, и законске промашаје, који су водили реформама реформи. Тежња да се законодавство уједначи са европским стандардима, доводила је често до доношења непримењивих закона. Ови закони су задовољавали стандарде, али су били у диспропорцији са друштвеним и економским односима. Област лобирања је у неким државама регулисана законом, у неким државама за то постоји добра воља. Кратко време примене донетих закона још увек не даје довољно параметара за оцену њихове ефикасности.

⁶ Модел је дат према истраживању проф. Раја Чарија, директора Института за централноевропске студије у Даблину. Б. Кашћелан, Д. Крсмановић, Економско и политичко лобирање, Београд 2012.

⁷ Постоји и диспропорција између индекса перцепције корупције и начина регулисања лобирања, као нпр. у САД и њиховим федералним државама.

Занимљиво је да је област лобирања прва од постјугословенских држава законом регулисала Македонија.⁸ Може се рећи и да је то био пионирски подухват, ако се узме његова диспропорција са нагомиланим економским и политичким проблемима које ова држава има још од осамостаљења. Она је донела Закон о лобирању 2008. године, уз поштовање свих потребних стандарда и претходно спроведену јавну дискусију. Кроз јавну дискусију је дефинисано низ питања, а приметно се издвојило питање: „Да ли дефинисане активности, које ће се сматрати лобирањем, неће отежати слободни приступ и учешће грађана и грађанских организација у законодавном и административном процесу одлучивања?“⁹ Проблем који намеће ово питање биће препознатљив и у осталим постјугословенским државама.

Македонски Закон о лобирању уређује начела лобирања, услове за стицање звања лобисте, регистрацију, вођење Регистра лобиста, права и обавезе лобиста, активности које се не сматрају лобирањем и надзорне мере. Закон је већ 2011. године претрпео измене и допуне, сходно одлуци Уставног суда Македоније о проглашењу неуставним појединих одредби овог закона. Одлука Уставног суда тицала се баш оних проблема који су означени поменутих питањем из јавне дискусије о овом закону (услови које морају да испуне физичка лица за обављање делатности лобисте и активности које се не сматрају лобирањем). Иницијативу за оцену уставности поднело је неколико невладиних организација и удружења грађана (Народна скупштина Републике Србије, 2011).

Словенија област лобирања није регулисала посебним законом о лобирању, већ је то учињено Законом о интегритету и спречавању корупције из 2011. године.¹⁰ Ова држава је прва од држава насталих на тлу бивше Југославије постала чланица ЕУ. У тај процес је ушла са бољим животним стандардом грађана од осталих постјугословенских држава и релативно добро заокруженим политичким и економским системом. Међутим, и поред тога, суочена је првенствено са економском, а потом и политичком кризом. Слика наведеног јесте и примена Закона о интегритету и спречавању корупције. Овај закон је и поред кратког времена примене претрпео више измена и допуна.

Исте године је донет и Закон о лобирању у Црној Гори, с тим што је његова примена почела од 1. јануара 2012. године.¹¹ Није међан ни допуњаван, а свако оцењивање његове примењивости је незахвално, јер његова права примена, практично, није ни заживела.

8 Законот за лобирање, Сл. Весник на Република Македонија, 106/2008

9 Анализа на предлог Законот за лобирање, Скопје 25. 3. 2008.

10 Закон о integriteti in preprečevanju korupcije, Uradni list RS, št. 69/2011.

11 Закон о лобирању, Сл. лист Црне Горе, бр. 54/11 од 17.11.2011.

Хрватска, Босна и Херцеговина и Србија немају законску регулативу у области лобирања.

4. Лобирање у Србији – данашњица и перспективе

Стање проблема лобирања и његових перспектива у Србији отвара низ питања, сличних оним са којима су се сусретале државе у окружењу, али и специфичних за стање друштва и регулативе унутар земље. На питање да ли уставни оквири пружају адекватне могућности за регулисање ове области, одговор је позитиван. Сам Устав омогућава непосредну примену права која су од посебног значаја за лобирање: слободу говора и мишљења, слободу јавног окупљања и удруживања и право грађана на петицију државним органима. Према чл. 18. Устава Републике Србије јемче се и, као таква непосредно примењују, људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима.¹² Према чл. 56. Устава, свако има право да, сам или заједно са другима, упућује петиције и друге предлоге државним органима, организацијама којима су поверена јавна овлашћења, органима аутономне покрајине и органима локалне самоуправе и да од њих добије одговор када га тражи.¹³ У гарантовању ових права Устав Републике Србије је експлицитан. У ставу 3 члана 18. Устава стоји: „Одредбе о људским и мањинским правима тумаче се у корист унапређења вредности демократског друштва, сагласно важећим међународним стандардима људских и мањинских права, као и пракси међународних институција које надзиру њихово спровеђење“.¹⁴ Могућности за непосредну примену ових права, али и за примењив утицај јавности на законодавни процес пружа и Пословник Народне скупштине Републике Србије. Овом Пословником је регулисана и институција јавног слушања.¹⁵ Заштита поменутих права гарантована је и пратећом законском регулативом и надлежностима посебних државних органа (Омбудсман, Заштитинк равноправности итд).

Поставља се, међутим, питање да ли је то довољно да се лобирање прими као нормални сегмент политичког живота и саставни део законодавног процеса. Заштићена права уз недостатак посебног законодавста у области лобирања могу померити границе корисности и злоупотреба, о којима је претходно било речи. Политички односи у Србији и сам систем избора и власништва над посланичким мандатима, остављају недоречености и

12 Устав Републике Србије, РС бр. 37, Београд 2006.

13 Исто

14 Исто

15 Пословник Народне скупштине Републике Србије, Службени гласник РС, бр 52/2010, чл 83. и 84.

могућности за злоупотребу. Устав даје могућност поверавања мандата политичким партијама (чл. 102. Устава), али је на основу одлуке Уставног суда, власништво над посланичким мандатом дато искључиво народним посланицима, чиме је практично дерогиран чл 102. самог Устава.¹⁶ На другој страни, у Скупштини нема неформалних посланичких коалиција, па нема ни могућности да се посланици различите партијске припадности окупе око једног предлога који заговарају поједине интересене групе или су у складу са интересима појединих региона.

Све наведене одлике друштвене и политичке стварности у Србији јесу и одлика постојања неформалног лобирања. Али, то намеће и питање где престаје грађанска иницијатива и њено остваривање кроз процес неформалног лобирања и где почиње коруптивна пракса са свим штетним последицама по друштво и појединца. Један од путева за каналисање поменутих појава и њихово свођење на минимум, јесте успостављање могућности за увођење формалног лобирања и адекватна законска регулатива.

Формално лобирање у Србији није регулисано. Постојећи прописи (нпр. о забрани конфликта интереса) нису адекватни да би се у овој области могао применити дерегулативни приступ, попут поједних примера у Европској унији. Досадашња пракса у овој области, нарочито у законодавном процесу, очигледно одсликава потребе друштва, његове могућности, али и опасности и погубно дејство непостојања адекватне законске регулативе. Само друштво је реаговало сходно својим потребама. Појам лобирања и његови неформални појавни облици постали су свакодневица. Друштво лобиста Србије постоји од 2009. године. На проблем и могућа решења указивао је и невладинсектор, а такође и међународне организације.¹⁷ Сличне иницијативе чуле су се и у Народној скупштини, у којој је 2011. године, на захтев појединих посланика, али и скупштинских тела, извршено истраживање о стању у окружењу али и о стању у свету, са компаративним прегледом законског оквира за лобирање (Народна скупштина Републике Србије, 2011). Ту су, међутим, државни органи застали са реализовањем датих иницијатива. Чини се да је проблем који је лоциран и отворен, поново

16 Утемељење за овакву одлуку Уставни суд је нашао у стандардима прихваћеним у ЕУ, на основу важећих међународних конвенција, са идејом да се онемогући стварање „партијске државе“, али је оваква одлука омогућила одлазак у другу крајност и појаву „трговине мандатима“ и могућност промене скупштинске већине, што у друштвима са транзиционим проблемима може да поспеши злоупотребе и могућности за корупцију.

17 Исте године када је основано Друштво лобиста Србије, на иницијативу и под покровитељством UNDP и Европске уније урађена је студија која је дала упоредна искуства и препоруке за Србију (др Др Драган Голубовић, Заговарање и лобирање у парламенту и органима извршне власти, Београд 2009).

гурнут у страну и да је коначно законско регулисање одложено за нека друга времена.

Стиче се утисак да је за регулисање области лобирања у Србији недовољно донети само један закон, већ да је потребно решавању проблема уподобити и постојеће законодавство, али и створити друштвену атмосферу, која ће омогућити да и формално лобирање заживи са својим позитивним атрибутима. То је једини начин да се аномалије неформалних процеса спрече и предупреду.

Литература

Вилкокс, Д, Камерон, Г, Олт, Ф, Ејџи, В. (2006). Односи с јавношћу: стратегије и тактике. Београд: Центар за издавачку делатност Економског факултета
Голубовић, Д. (2009). Заговарање и лобирање у парламенту и органима извршне власти: упоредна искуства и препоруке за Србију. Београд: UNDP
Кашћелан, Б, Крсмановић, Д. (2012). Економско и политичко лобирање. Београд: Завод за уџбенике

Кашћелан, Б. (2006). Правни оквири лобирања. Правни живот. 11 (06). 105-116

Јеленковић, П, Јеленковић, Љ. (2012). Односи с јавношћу у области заштите животне средине. Београд: Чигоја штампа

Народна скупштина Републике Србије, (2011). Истраживање Библиотеке Народне скупштине Републике Србије за потребе рада народних посланика и Службе Народне скупштине. 3-27/11

Павловић, В. (1993). Енциклопедија политичке културе – Власт. Београд: Савремена администрација

Стојановић, Р. (1998). Спољна политика Европске уније. Београд: Досије

Правни извори

Анализа на предлог Законот за лобирање. Скопје. 25. 3. 2008.

Законот за лобирање. Сл. Весник на Република Македонија. Бр. 106 (2008)

Закон о integriteti in preprečevanju korupcije. *Uradni list RS*. Št. 69 (2011)

Закон о lobiranju. *Službeni list Crne Gore*. Br. 54 (2011)

Пословник Народне скупштине Републике Србије. Службени гласник РС. Бр. 52 (2010)

Lobbying Act of Canada. 2008

United States v. Rumely 345 U.S. 41 (1953)

US Gov. Honest Leadership and Open Government Act. 2007

Устав Републике Србије. Службени гласник РС. Бр. 37 (2006)

Nebojša Randelović, LL.D.

Full Professor,
Faculty of Law, University of Niš

Predrag Jelenković, Ph.D.

Official Manager of the Privatization Agency,
Republic of Serbia

Legal, Historical and Political Aspects of Lobbying in Serbia and the Neighbouring Countries

Summary

Lobbying is a legitimate and necessary political instrument in a democratic society. Politics is no longer a process which can be directed (in hierarchical structure) only by politicians elected to sit in Parliament or in Government. Nowadays, politics has largely become reliant on political counseling and external consultants (lobbyists) in different areas of social life (economy, science, etc.). In many developed democracies, lobbying has been institutionalized through the adoption of relevant legislation. In transition countries, in order to lay grounds for the prospective action, it would be necessary (first of all) to prepare the society for the process of introducing the concept of lobbying into the legislative framework. In that context, this initial stage may include devising a straightforward and well-prepared public relations strategy which would justify its introduction and most transparently provide for its institutionalization.

Keywords: lobbying, lobbyists, legislation, Serbia.