

PODSTICAJ LOBIRANJA U ZAKONSKOJ FORMI KAO PREPREKA KORUPCIJI

Sažetak

Lobiranje kao aktivnost kod mnogih ljudi često biva percipirano kao „loša pojava“ jer se poistovećuje sa podmićivanjem, korupcijom, trgovinom uticaja od strane onih koji imaju moć da deluju u političkom društvu. Zapravo, naješće se sve navedene pojave doživljavaju kao sinonimi. Međutim, istraživanja sa više aspekata pokazuju da lobiranje i korupcija nisu ista stvar. U poslednje dve decenije ova tema postaje veoma značajna na prostoru Evrope, pogotovo u bivšim komunističkim zemljama centralne i istočne Evrope (danas većine članica EU), kao i zapadnog Balkana. Pri tome su pogledi i interesovanja usmereni na uređenost ove aktivnosti u jednoj zakonsko-pravnoj regulativi, iako lobiranje kao delatnost na nivou EU ima deregulativni karakter. No, primarno pitanje jeste da li lobiranje, posebno u kontekstu njegove zakonske regularnosti, može biti efikasan alat u smanjenju korupcije, ili pak i njegova neregularnost ima potencijala da smanji korupciju. U radu ćemo pokušati da ukažemo na to da lobiranje u priznatoj zakonskoj formi umnogome postaje protivoteža korupciji. Njegova regularnost u pravno-zakonskoj proceduri, kroz veći stepen transparentnosti u kanalima uticaja, pospešuje aktere na veću odgovornost. Osim što postaje poželjnije od korupcije, takođe doprinosi jednom prosperitetnom i zdravom razvoju društva, dok sa druge strane daje prostor širem građanstvu da ovu delatnost ne poistovećuje sa korupcijom. Stoga, smatramo da lobiranje u zakonski uređenoj formi ima snagu da suzbije korupciju.

Ključne reči: lobiranje, korupcija, zakonodavstvo, kodeks ponašanja, registar lobista, transparentnost.

I Uvod

Lobiranje i njegova definisanost u pogledu aktivnosti i delatnosti u savremenom društvu postaju izazov ne samo za zakonodavce, nego i za celokupno društvo u kojem ga građani doživljavaju kao sinonim za korupciju. To

* Master politikolog, doktorand na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, Srbija, e-mail: daniel.sporea@gmail.com, ORCID <https://orcid.org/0009-0000-8103-4963>

inherentno uključuje problem kako definisati aktivnosti lobiranja i kako ga efikasno institucionalizovati. Sa teorijske tačke gledišta i prema pravnoj doktrini, postavljaju se važna pitanja o suštini i karakteristikama lobiranja, kao i o njegovim institucionalnim modelima, uključujući analizu argumenata za ili protiv uvođenja zakonskih rešenja za lobiranje na osnovu konkretnog modela. Međutim, ovakvi argumenti ne pokazuju u potpunosti suštinu spora o lobiranju. Savremena rasprava se, u suštini, odvija oko dva različita pitanja – odsustva delotvornih sredstava za kontrolu i upravljanje lobiranjem i moralnim ocenama uticaja na odluke javnih institucija od strane aktera koji zastupaju određene interese¹.

Lobiranje kao aktivnost i delatnost sve je više prepoznato u zapadnim, razvijenim demokratskim društvima, uprkos njegovoj negativnoj konotaciji koja je sve rasprostranjenija u ovom društvu. U većini demokratija lobiranje predstavlja ustavno pravo. Shodno ovoj konstataciji gde je posmatran odnos lobiranja i demokratije, Milbrat (*Milbrath Lester Walter*) ističe da „(...) izgleda ne postoji način da se obuzda ili eliminiše lobiranje, a da se ne naruši pravo na peticiju (...)”². Borba za to da se negde završava samo političko predstavljanje i počinje neprikladan uticaj verovatno je stara koliko i samo lobiranje. Jedan od uzroka poteškoća da se pravno definiše neprimereni uticaj svakako jeste i činjenica da što je demokratija veća, to je teže uočiti takav uticaj i proceniti njegove posledice³. Da bi se „neprimeren – neprikladan uticaj” u neku ruku prepoznao, pa samim tim i neutralisao, zemlje su pokušale da regulišu lobiranje na više načina, u rasponu od „mekog” pa sve do „tvrđog” pristupa sa strogo regulisanim propisima kao što je to slučaj u SAD⁴. Činjenica je da se regulaciji i aktivnosti lobiranja posvećuje pažnja koja predstavlja uzrok otkrivanja korupcije u segmentu posredovanja interesa⁵. To je podstaklo pronalaženje mera i dodatnih pravila u funkciji boljeg uređenja ove oblasti, prihvatajući viši stepen transparentnosti, kako bi naposljetku lobiranje bilo prezentovano kao antikorupcijski instrument.

¹ A. Jakubiak-Mirończuk, *Lobbying in a Democratic State of Law – between Meaning and Judgment*, *Persona y derecho* 72(2015)1, 149-168.

² L. W. Milbrath, *The Washington Lobbyist*, Chicago 1963, 13.

³ M. Johnston, *Corruption, Contention, and Reform: The Power of Deep Democratization*, Cambridge 2014.

⁴ R. Chari, J. Hogan, G. Murphy, *Regulating lobbying: A global comparison*, New York 2012.

⁵ F. De Francesco, P. Trein, *How Does Corruption Affect the Adoption of Lobby Registers? A Comparative Analysis*, *Politics and Governance* 8(2020)2, 116-127.

No, ispitivanje kolika je merna efektivnost regulacije oblasti lobiranja koja se tokom procesa aktivnosti približava korupciji, tj. koliko je indikativna kao merilo koje će ukazati na smanjenje korupcije, postaje sve aktuelnija tema u mnogobrojnim stručnim radovima. Brojni autori poput Kamposa i Đovanonija (2007, 2008)⁶ smatraju da lobiranje može biti metod zamene za korupciju. Lobiranje može biti jednako efikasno ili efikasnije nego korupcija, smatraju autori Fjeldstad i Džonson (2017) (*Fjeldstad Odd Helde & Johnsen Jesper*). Pomenuti autori razrađuju tezu da je lobiranje efikasnije za velike multinacionalne kompanije, dobro finansirane i visoko profesionalne poslovne organizacije. „Efikasnost” posmatrana iz njihovog ugla uzima u obzir mnogobrojne faktore i uslove poput dužine trajanja celokupnog zakonodavnog procesa prilikom menjanja neke odluke, tržišne regulative i profitabilnosti, odnosno oni predviđaju ukalkulisanu prednost finansijske projekcije naspram gubitaka i loših ocena kompanija na tržištu⁷. Shodno ovome, možemo da konstatujemo kako lobiranje, kao mehanizam za ostvarivanje širih društvenih ali i partikularnih interesa, predstavlja strateški model čija primena leži u demokratski legitimnom izboru i načinu uticaja na kreatore javne politike koja bi u najavi mogla postati pretpostavka za smanjenje korupcije.

Tema našeg istraživanja se bazira na odnosu lobiranja i korupcije. Pitanje na koje tražimo odgovor jeste da li lobiranje, regulisano u pravno-zakonskoj proceduri, u daljoj perspektivi može dovesti do smanjenja korupcije? Odgovor ćemo tražiti u postavljenoj tezi u okviru koje pokušavamo da ukažemo na jedan pozitivan odziv u široj društvenoj javnosti koji bi se konstruktivno odrazio na percepciju ove aktivnosti i potencijalno postao efikasan instrument u borbi za smanjenje korupcije. U radu ćemo najpre definisati pojmove lobiranja i korupcije, kao i njihov uticaj na polje aktivnosti ove delatnosti. Delimična pažnja će biti usmerena na njihove karakteristike koje se kreću linijom od zajedničkog do opozitnog posmatranja. Sa druge strane, veći akcenat će biti na ispitivanju polazne hipoteze da se regulacijom lobiranja može smanjiti

⁶ N. F. Campos, F. Giovannoni, Lobbying, corruption and political influence, *Public Choice* 131(2007) 1–21.; N. F. Campos, F. Giovannoni, *Lobbying, corruption, and other banes*, London 2008, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/34894/1/578668866.pdf>, posećeno 11. 4. 2024.

⁷ O. H. Fjeldstad, J. Johnsen, “Governance challenges in Tanzania’s natural gas sector: unregulated lobbying and uncoordinated policy”, in: *Corruption, Natural Resources and Development: From Resource Curse to Political Ecology* (eds. A. Williams, P. Le Billon), Cheltenham 2017, 44–57.

korupcija. Na osnovu različitih pristupa, modela i oblika regulacije lobiranja koji su prisutni i opšteprihvaćeni u Evropi, pokušaćemo da i iz tog ugla na kritičko-analički način izanaliziramo posmatranu aktivnost.

II Teorijski pristup definisanju pojma lobiranja i korupcije

1. Određenje korupcije

Fenomen korupcije je u procesu tranzicije društva evoluirao iz jedne faze u drugu poprimajući najrazličitije oblike, za koje se može reći da imaju zajedničku suštinu: zloupotrebu nezakonite poluge za ostvarivanje ličnih ili grupnih interesa. Kao antisocijalni čin, korupcija je prisutna i u društvima sa autoritarnim i u društvima sa demokratskim režimima, a borba protiv ove pojave postaje gorući problem, tim više što se veoma brzo širi uključujući, kao prvo, nekoliko sektora, nekoliko oblasti, a zatim i celo društvo, postajući tako stil života i odlika mentaliteta⁸. Integritet u javnom sistemu, korupcija i borba protiv nje pojmovi su koji obuhvataju čitav niz ponašanja i trenutno sve više ulaze u opšti rečnik političara, predstavnika nevladinih organizacija ili medija i javnosti uopšte, čija je osetljivost na ovaj fenomen sve izraženija. Tema korupcije postala je predmet multilateralnog naučnog istraživanja. Političke, ekonomske i društvene veze korupcije odredile su potrebu za detaljnim proučavanjem ovoga fenomena iz perspektive što bržeg smanjenja i prevencije posledica. Međutim, kako uočava Stojiljković (Zoran) „korupciju neće smanjiti nekoordinirano organizovanje inače profesionalno korektno odrađenih kampanja, niti samo postojanje niza antikoruptivnih institucija. Borba sa korupcijom podrazumeva primenu široke skale sredstava od preventivnog i edukativnog do represivnog, krivičnogpravnog delovanja”⁹. Lobiranje, ne samo u akademskom, nego i u širem društvenom diskursu, najčešće se povezuje sa korupcijom i koruptivnim radnjama, pre svega kao način ispoljavanja, dok ukoliko je normativno regulisan, može postati jedan od antikorupcijskih mehanizama.

Korupcija kao društveni fenomen ima dugu istoriju. Većina autora smatra da je ljudska sklonost ka korupciji bila trajna i neizbežna pojava u postojanju društva. Korupcija je, naime, razvijajući se zajedno sa društvom, državom i pravom, uvek dobijala nove oblike ispoljavanja, uspevajući da se prilagodi

⁸ E. Dobrescu, E. Sima, M. Sima, *Sensurile și existențele corupției*, Cluj-Napoca 2010, 264.

⁹ Z. Stojiljković, Karakter i logika korupcije, *Časopis za pravo i ekonomiju evropskih integracija* 4(2011)16, 25–26.

svakom političkom sistemu, svakoj eri i, na kraju, ali ne i najmanje važno, bilo kakvoj protivmeri¹⁰.

U klasičnoj koncepciji, korupcija je ocenjena kao degeneracija političkog sistema u celini. Makijaveli (*Niccolò Machiavelli*) je to smatrao „uništenjem vrlina građana”. U svom poznatom delu „Vladalac” (*Il Principe*) (1513) on opisuje metode koje kralj može da stekne i zadrži političku moć, a istovremeno oštro kritikuje fenomen korupcije¹¹. Monteskje (*Montesquieu Charles Louis*) u delu „Persijska pisma” (*Lettres Persanes*) (1721) korupciju definiše kao „transformaciju političkog poretka dobra u obliku zla”¹², a Ruso (*Rousseau Jean Jacques*) (1949) ju je posmatrao kao neizbežnu posledicu borbe za vlast¹³.

Savremene studije posebnu pažnju posvećuju ispoljavanju korupcije kroz nezakonito finansiranje političkih partija, kroz parlamentarne zloupotrebe, trgovinu uticajem i slične delatnosti koje formiraju korupciju, političke, ali i druge forme bez eksplicitnog političkog sadržaja. Štaviše, promovise se ideja da se svaki oblik korupcije stavlja u političku pozadinu i da ima političke implikacije¹⁴.

Poslednjih decenija tema koja najviše puni stranice stručnih časopisa odnosi se na analizu uslova pogodnih za korupciju u mladim demokratijama, odnosno u državama u razvoju koje tek počinju da konsoliduju svoj status demokratske države i vladavine prava. Tako su italijanski istraživači Della Porta i Vanucci (*Della Porta Donatella & Vannucci Alberto*) u radu *Corrupt exchanges: actors, resources and mechanisms of political corruption* (1999) uspeali da ispitaju prenaplašene strane korupcije i direktnu ulogu aktera koji su uključeni u perpetuiranje korupcije, ističući činjenicu da se politička korupcija tradicionalno predstavlja kao fenomen karakterističan za zemlje u razvoju, autoritarne režime ili društva u kojima sistem vrednosti favorizuje protekcionizam¹⁵. Ovu

¹⁰ A. Borševski, A. Istrate, *Bazele de contracarare a corupției*, Institutul pentru Democrație, Chișinău 2008, 192.

¹¹ N. Makijaveli, *Vladalac*, Neven, Beograd 2008.

¹² Š. L. Monteskje, *Persiska pisma*, Utopija, Beograd 2004.

¹³ Ž. Ž. Ruso, *Društveni ugovor- O poreklu i osnovima nejednakosti među ljudima*, Prosveta, Beograd 1949.

¹⁴ A. J. Heidenheimer, *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Transaction Books 1978, 36.

¹⁵ D. Della Porta, A. Vannucci, *Corrupt exchanges: actors, resources and mechanisms of political corruption*, New York 1999.

ideju promoviše i Rok (*Rock T. Michael*) (2007) koji tvrdi da se korupcija javlja u prvim koracima demokratizacije, smanjujući njen naglasak tokom potpune demokratizacije države¹⁶. Takođe, Klitgard (*Klitgaard Robert*) (1991) smatra da se korupcija sve više prepoznaje kao problem pretežno u zemljama u razvoju. Podmićivanje, iznuda, prevara i dosluh doveli su do razvoja neefikasnih ekonomija predatorskih elita i političke nestabilnosti¹⁷.

U kontekstu navedenog, napominjemo da fenomen korupcije nije specifičan samo za određene oblike vlasti, već se nalazi u praktično svim društvima. Tokom nekoliko godina ubedljivo je osporavana teza o obrnutoj korelaciji između korupcije, ekonomskog i političkog razvoja. Tako su zemlje sa dugom demokratskom tradicijom, poput SAD, Nemačke, Austrije, Velike Britanije ili Italije, doživele skandale velikih razmera, političke i ekonomske konotacije u kojima korupcija zauzima suštinsko mesto. Drugim rečima, korupcija je prisutna kako u siromašnim državama u razvoju i totalitarnim društvima tako i u onim razvijenim zemljama sa demokratskom tradicijom.

Naposletku, možemo dodati da su pristupi posmatranja ovog fenomena i njegova definisanost postali značajni za mnoge istraživače koji su se u njeno poimanje upustili kroz iznošenje različitih mišljenja. Definicije koje se najčešće susreću u stručnoj literaturi i javnosti kreću se od onih poput opisa Svetske banke (*World Bank*) da je u pitanju „zloupotreba javnih resursa zarad ličnih interesa”¹⁸, preko *Transparensi Internešenel* (*Transparency International*) gde se određuje kao „zloupotreba poverene moći za privatnu korist”¹⁹, do pojedinih autora kao što je Naj (*Nye Joseph Samuel*) (1967) koji korupciju smatra „ponašanjem koje odstupa od uobičajenih dužnosti javnog funkcionera ili koje krši zakone u korist vršenja određenih vrsta uticaja, specifičnih, kao što su mito, nepotizam, pronevera”²⁰.

¹⁶ M. T. Rock, *Corruption and democracy*, DESA Working Papers No 55, http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp55_2007.pdf, posećeno 13. 4. 2024.

¹⁷ R. Klitgaard, *Controlling Corruption*, University of California Press 1991.

¹⁸ World Bank, *Anticorruption in Transition A Contribution to the Policy Debate*, Washington 2000.

¹⁹ Transparency International, *What is Corruption?*, <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>, posećeno 16. 4. 2024.

²⁰ J. S. Nye, *Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis*, *American Political Science Review* 61(1967)2, 417-427.

2. Određenje lobiranja

Lobiranje u najširem smislu predstavlja jednu organizovanu aktivnost pojedina ili grupa koje služe interesima onih koje zastupaju, usmerenu na odluke predstavnika vlasti. Međutim, pokušaj jedinstvenog definisanja pojma lobiranja još uvek ne precizira njegove karakteristike u smislu prirode i elemenata lobiranja. Ono što ovaj pojam određuje jesu pravni propisi koji mogu uključivati izraze koji se vezuju za lobiranje, kao što su aktivnosti lobiranja, lobizam, promocija interesa, zastupanje interesa, interesne grupe, grupe za pritisak, institucionalni odnosi i dr.

Izraz „lobiranje“ potiče od engleske reči *lobby*, što u prevodu znači „hodnik“. Često ilustruje situaciju dešavanja u američkom kongresnom predvorju gde su se okupljali poslanici i pojedinci koji su želeli da iznesu svoje argumente. Razmena mišljenja koja se odigravala u samom holu Kongresa između predstavnika interesnih grupa i predstavnika Kongresa, bila je predmet usaglašavanja interesa za vreme pauze pre zasedanja i konačnog odlučivanja u samom Kongresu²¹.

Određenje granice u pogledu toga šta lobiranje jeste a šta nije među prvima je dao Milbrat koji ističe da polazni kriterijumi moraju prihvatiti činjenice da se lobiranje ne odnosi samo na donošenje odluka vlasti, već mora postojati namera da se utiče na odluku koje će predstavničko telo doneti i da postoji posrednik kao komunikaciona veza između građana i vlasti²². Uopšteno govoreći, proces lobiranja je proces komunikacije u kojem lobisti nastoje da ubede zakonodavne i izvršne vlasti da zaštite jedan poseban interes.

Različita značenja u oblasti lobiranja, njegovo ograničeno polje delovanja, kao i njegovi akteri, zahtevaju jednu fundamentalnu analizu koja bi dotakla suštinu njegovog funkcionisanja u savremenom društvu. Iz te perspektive evidentne su dve različite konstrukcije koje grade polje lobiranja – njegova pravno legitimna regulativa i interesna grupa. U kontekstu zakonske regulative, diskusije o lobiranju treba da se dotaknu višestruke prirode pitanja i, što je još važnije, treba da prepoznaju dvosmislenost pojma. Dakle, mišljenja i presude treba da budu izraženi u pogledu određene pravne kulture. U okviru evropske pravne kulture, faktori koje treba uzeti u obzir jesu princip demokratskog legitimiteta, sve veća tendencija da se pragmatično opravdaju doneseni zakoni i građanski angažman

²¹ L. D. Vilokos *et al.*, *Odnosi s javnošću, strategije i taktike*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd 2006.

²² L. W. Milbrath, *op. cit.*, 7-8.

u donošenju zakona²³. Očigledno je da lobiranje ne uključuje samo procese donošenja zakona, već je ova oblast tipično podložna specifičnoj zakonskoj regulativi. Po pravilu, perspektiva „interesnih grupa“ zasnovana je na kriterijumu efikasnosti, što znači da zakonska regulativa ima za cilj ograničavanje oblika lobiranja ili se procedure preispituju u smislu njihove podložnosti uticaju procesa donošenja odluka²⁴. Kategorija u kojoj je predstavljen „pojedinaac koji zastupa posebne interese“ obuhvata ne samo profesionalne lobiste, nego i one koji se bave lobističkim aktivnostima koristeći druge mere ili kao deo pomoćne sekundarne delatnosti povezane sa njihovom profesijom, npr. advokati. Slična nejasnoća se javlja i u odnosu na organizacije koje se bave lobističkim aktivnostima. Konkretno, određene oblike lobiranja mogu koristiti agencije za odnose s javnošću, konsultantske kompanije, advokatske kancelarije, privredni subjekti, kao i nevladine organizacije ili druga tela koja rade na podršci konkretnih ideja²⁵. Takođe, prilikom definisanja fenomena lobiranja treba ukazati i na drugu kategoriju relevantnosti u koju spadaju aktivnosti i mere koje se preduzimaju u cilju podržavanja određenih interesa. Uopšteno govoreći, lobiranje se sastoji od uticaja na odluke državnih institucija. U tom kontekstu, obuhvata mere i aktivnosti koje imaju za cilj direktan uticaj na donošenje odluka, ali u širem značenju tog pojma – sve aktivnosti koje omogućavaju iznošenje informacija, argumenata ili stavova na indirektan način.

Slične poteškoće se javljaju i kod definisanja lobiranja na osnovu kriterijuma svrhe lobiranja. Cilj lobiranja može biti promena zakona, donošenje konkretnih odluka, pristup informacijama, stvaranje povoljnog stava, promena svesti kod onih kojima je javni diskurs upućen, političara i pojedinaca koji predstavljaju državne institucije. Lobiranje takođe može imati za cilj sticanje konkurentne prednosti, a gorenavedeni ciljevi mogu biti sredstvo pomoću kojeg se to može učiniti. Važna karakteristika ovih kategorija jeste to da su aktivnosti lobiranja usmerene ka ostvarivanju određenih interesa. Jedan izuzetak je to da se lobiranje može primeniti i u domenu javnih poslova ili delovati za javno dobro. Ako je reč o javnim poslovima, lobiranje prvenstveno služi ciljevima opšteg dobra umesto posebnim interesima²⁶.

²³ C. H. Montin, *Smart Regulation: a global challenge for policy makers*, <https://regulatory-policy.hse.ru/data/2014/03/17/1332716237/SR1200e.pdf>, posećeno 17. 4. 2024.

²⁴ A. Jakubiak-Mirończuk, *op. cit.*

²⁵ R. Chari *et al.*, *Regulating lobbying A global comparison*, 2nd edition, Manchester University Press, Manchester 2019.

²⁶ T. Stuart, J. Steve, *Public affairs in practice: a practical guide to lobbying*, Kogan Page, London and Philadelphia 2007, 7.

Oblik aktivnosti lobiranja je posebno pitanje o kojem treba raspravljati jer se, u zavisnosti od sadržaja važećeg zakona, može kvalifikovati kao legalan ili nezakonit, moralan ili nemoralan. Sve aktivnosti lobiranja pod kojima se podrazumevaju određene akcije pojedinaca – interesnih grupa koje ciljano, zarad promovisanja određenih interesa, utiču na javne službenike, mogu se podvesti pod deo legitimne definisanosti ovog polja. Međutim, nedostatak transparentnosti ih čini moralno sumnjivim u očima javnog mnjenja. Iz perspektive interesnih grupa, lobiranje je sredstvo legitimnog zastupanja interesa društvenih grupa u okviru strukture javne vlasti²⁷. Ovo opravdanje lobiranja uglavnom je ekonomske i demokratske prirode. Ako ekonomski akteri i njihovo okruženje gde se ekonomski uslovi na kraju pretvaraju u troškove ili profit zavise od odluka javnih institucija, čini se razumnim da preduzimaju radnje koje imaju za cilj ograničavanje troškova i maksimiziranje profita. Iz ove perspektive, zahtevi efikasnosti na kraju određuju obim i metode delovanja. Dobro planirano i organizovano zastupanje interesa, takođe zasnovano na preventivnom lobiranju, generalno je prepoznato kao važan princip sticanja konkurentne prednosti²⁸.

Naposletku, možemo krenuti sa prihvatanjem one definicije koja u svojoj polaznosti poprima široki konsenzus, podržavajući ideju u kojoj se ističe: svaki pokušaj organizacije ili pojedinaca da utiče na odluku vlasti. Međutim, jedna od glavnih pouka koja je do sada izvučena iz prakse lobiranja jeste raznolikost i složenost u *modus operandi* koja ovu aktivnost u nedovoljnom kulturnom spoznanju čini još težom²⁹.

III Ispitivanje sličnosti i razlika između lobiranja i korupcije

Javna debata o lobiranju u fokusu ima ocenu lobiranja koja proizvodi negativne ili pozitivne efekte. Pozitivna mišljenja su ograničena na transparentne oblike aktivnosti lobiranja koje se sprovodi na zakonski predviđen način, a konkretno na učešće u zakonodavstvu iznošenjem pragmatičnih argumenata. Jedan od duboko ukorenjenih uzroka koji leži u osnovi negativne percepcije javnosti o lobiranju jeste to što se u ekstremnim slučajevima smatra da lobističke aktivnosti

²⁷ R. Hague, M. Harrop, *Uporedna vladavina i politika – Uvod*, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd 2014, 213–214.

²⁸ I. De Bruycker, Framing and advocacy: a research agenda for interest group studies, *Journal of European Public Policy* 24(2017)5, 775–787.

²⁹ P. Bouwen, Corporate lobbying in the European Union: the logic of access, *Journal of European Public Policy* 9(2002)3, 365–390.

zadovoljavaju kriterijume dela zabranjenih zakonom, kao što su podmićivanja, plaćena zaštita, trgovina uticajem (aktivna plaćena zaštita) ili doprinose zloupotrebi javnih ovlašćenja.

Odnos lobiranja i korupcije posmatran u strogo ekonomskom polju pokušava da sa aspekta ekonometrijske analize ponudi odgovor koji bi ujedno dotakao svrhu ponuđenog povoda u vidu mehanizma za traženje rente. U novijim radovima predložena je razlika čiji je smisao u tome da se korupcija definiše kao sve one aktivnosti traženja rente usmerene na izvršioce pravila, dok je lobiranje aktivnost traženja rente usmerena na kreatore pravila³⁰. Međutim, ova razlika ne mora nužno biti u dobroj korelaciji sa razlikom koja se zasniva na sredstvima koja se koriste u traženju rente. Bilo bi moguće, na primer, definisati lobiranje kao davanje mita političarima, što bi mnogi definisali kao „političku” korupciju.

Istraživanja koja su sprovedi pojedinačno ali i zajedno autori Kampos i Đovanoni u radu *Lobbying, corruption and political influence* (2007)³¹, a potom sam Kampos u *In pursuit of policy influence: Can lobbying be a legitimate alternative to corruption in developing countries?* (2009)³², kao i Đovanoni u *Lobbying versus Corruption* (2011), ukazuju na postojanje osnovnih razlika između lobiranja i korupcije. Odgovor leži ne samo u institucionalno pravnoj osnovi, već i u kulturno-sociološkoj ravni, sve do prihvatanja ove usluge u delu proizvoljne komunikacije – počev od toga da se korupcija smatra nezakonitom i nelegalnom radnjom, a lobiranje legalnim i legitimnim, pa sve do toga da korupcija često podrazumeva davanje mita ili usluga, dok lobiranje najčešće podrazumeva davanje informacija³³. Pre svega se misli na lobiste ili agencije koje obezbeđuju informacije donosiocima odluka u vladi ne bi li im olakšale proces donošenja konačnih odluka. Uprkos raširenom verovanju da se lobiranje odnosi na

³⁰ R. Damania, P. G. Frederiksson, M. Mani, The Persistence of corruption and regulatory compliance failures: Theory and Evidence, *Public Choice* 121(2004), 363–390; B. Harstad, J. Svensson, From Corruption to Lobbying and Economic Growth, <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=208d6cb3f4a6552b4b64d5a88663659fd78d7a12>, posećeno 11. 4. 2024; N. F. Campos, F. Giovannoni, Political institutions, lobbying and corruption, *Journal of Institutional Economics* 13(2017)4, 917–939.

³¹ N. F. Campos, F. Giovannoni (2007), *op. cit.*

³² N. F. Campos, In pursuit of policy influence: Can lobbying be a legitimate alternative to corruption in developing countries?, <https://www.u4.no/publications/in-pursuit-of-policy-influence-can-lobbying-be-a-legitimate-alternative-to-corruption-in-developing-countries.pdf>, posećeno 11. 4. 2024.

³³ F. Giovannoni, Lobbying versus corruption, *CESifo DICE Report* 9(2011)1, 12–16.

novac i usluge, druge studije o lobiranju u razvijenom svetu pokušavaju da lobiranje stave u fokus komunikacijske usluge kao pružanje informacija³⁴.

Prateći metodologiju analize odnosa lobiranja i korupcije kroz razna studijska istraživanja u oblasti ekonomije ali i političkih nauka, uočljiv je fokus pomenutih istraživača na pokušaju da se uspostave precizne razlike u pogledu koncipirane teze o fenomenu lobiranja i korupcije, kao i njihovog međusobnog preplitanja u procesu lobiranja. Traganja za argumentima potvrđuju tezu da lobiranje nije jednako korupciji. Sa druge strane, pojedina istraživanja, kao i zapažanja stručne javnosti, potvrđuju da se u nekim momentima ne uočava razlika između ova dva pojma, dovodeći ih često u istu ravan. Međutim, savremena empirijska istraživanja pojedinih autora pokušavaju da ovu enigmu reše, držeći se pri tome teze da „interakcije“ koje su nastale u pojedinim lobističkim aktivnostima pretenduju ka sličnostima u kojima lobiranje i mnogi oblici korupcije imaju osnovni cilj, a to je da utiču na odluke vlade³⁵. Ipak, dok je lobiranje legalno i, može se reci, konstruktivno, koruptivne prakse skoro su univerzalno destruktivne i kočje ekonomsko-društveni razvoj. Stoga, nije iznenađujuće što su pojedina studijska istraživanja istakla tvrdnju da bi lobiranje moglo biti vredna zamena za korupciju, uz pokušaj da se idejni naponi fokusiraju na pretpostavku da se lobiranjem zapravo udaljavamo od koruptivne prakse.

IV Razlikovanje lobiranja od korupcije u pogledu pretpostavki za njeno redukovanje

Lobiranje kao deo društvenog života može se negativno doživljavati kao igra usluga u zamenu za odluku ili igra između javnih vlasti i interesnih grupa. Ovo je igra uticaja koju dobijaju oni koji su u stanju da ostvare sopstvene interese na najefikasniji način. U ovom slučaju, argumenti, informacije ili stavovi čine sredstva za sprovođenje promena prema opšteprihvaćenim principima³⁶. Lobiranje se može shvatiti i na pozitivan način – kao važan element komunikacije, u skladu sa svim zakonom predviđenim procedurama i kao mera koja se preduzima u okviru socijalnog dijaloga³⁷. U drugom slučaju, lobiranje je

³⁴ A. J. Nownes, Lobbying, The preconditions of anti-corruption promise, Anti-Corruption Resource Centre, U4- No 8, CMI 2017, <https://www.u4.no/publications/lobbying-the-preconditions-of-an-anti-corruption-promise.pdf>, posećeno 14. 4. 2024.

³⁵ N. F. Campos, F. Giovannoni (2007), *op. cit.*

³⁶ M. Klaman, *Lobiranje*, Clio, Beograd 2004.

³⁷ *Ibid.*, 15–16.

prepoznato kao posebna vrsta komunikacije usmerena ka postizanju željenog ishoda, ali efikasnost takvih napora u velikoj meri zavisi od organizacionog i kulturnog konteksta³⁸. Međutim, u ovoj perspektivi, komunikacija je jedna od mnogih i najvažnija dostupna mera. Suština ovog pristupa jeste u tome da se uzme u obzir kontekst suštinskih postavki i uslova oblikovanih teorijom društvene razmene. Ova teorija se zasniva na pretpostavci da lobiranje predstavlja doprinos javnih procesa od strane interesnih grupa³⁹. Stepem do kojeg institucije prihvataju uticaj zasnovan na razmeni može se utvrditi analizom njihovog delovanja, uključujući strategije koje koriste da pridobiju resurse neophodne za donošenje odluke sa fokusom na stručnosti, inteligenciji i društvenoj podršci⁴⁰. Stoga, moć društvene grupe ne zavisi samo od mesta u sistemu određenog zakonom, već je povezana i sa njenom stvarnom sposobnošću da utiče i upravlja javnim životom. Vršenje uticaja na odluke organa javne vlasti determinisano je uglavnom logikom potreba državnih institucija, resursima interesnih grupa i mogućnostima razmene u okviru postojećeg zakona. S obzirom na navedeno, moguće je pozvati se na ideju odgovornog lobiranja⁴¹. Ona proizlazi iz koncepta društvene odgovornosti poslovanja i zapravo predstavlja kvalifikovan oblik uticaja, ograničen u svojoj svrsi i obliku. Prema principima odgovornog lobiranja, lobiranje omogućava ostvarivanje partikularnih interesa, ali pre svega podržava razvoj univerzalnih vrednosti, uključujući ekonomski razvoj i kvalitet donetog zakona. Njegov glavni alat čine pouzdane i potvrđene informacije, predstavljene na transparentan način⁴².

Regulisanjem lobiranja može se napraviti razlika između njega i korupcije, ukoliko se u propisu istaknu važeće i krucijalne odredbe, poput jasne i funkcionalne definicije lobiranja, tj. aktivnosti koja se pod ovim pojmom podrazumeva, gde su jasno i precizno određene funkcije lobiranja i lobiste, odnosno ko je lobista a ko lobirano lice, kao i pod kojim uslovima se sve ovo odvija⁴³. Ovakvi propisi

³⁸ A. J. Nownes, K. Walker DeAlejandro, Lobbying in the New Millennium: Evidence of Continuity and Change in Three States, *State Politics & Policy Quarterly* 9(2011)4, 429–455.

³⁹ J. Fitzgerald, *Lobbying in Australia: You Can't Expect Anything to Change If You Don't Speak Up*, Sydney 2006.

⁴⁰ A. Jakubiak-Mirończuk, *op. cit.*

⁴¹ T. Bauer, Responsible Lobbying: A multidimensional model, *Journal of Corporate Citizenship* 53(2014)53, 61–76.

⁴² *Ibid.*, 66.

⁴³ J. Greenwood, C. Thomas, Introduction, Regulating Lobbying in The Western World, *Parliamentary Affairs* 51(1998)4, 487–499; R. Chari, J. Hogan, G. Murphy, *op. cit.*

su dizajnirani kako bi pre svega obezbedili odgovornost, transparentnost ili oba. Transparentnost pruža mogućnost da šira javnost sa lakoćom može pratiti ne samo vladu u pogledu njenih aktivnosti, već i to koji privatni interesi pokušavaju da utiču na državu kada se kreira javna politika. Sa druge strane, odgovornost znači „odgovaranje i preuzimanje odgovornosti za radnje”⁴⁴. Pre svega se misli na političare, birokrate, pa čak i na „ekonomske elite”, od kojih većina „sve više mora da opravdava svoje postupke građanima”⁴⁵. Međutim, propisi o lobiranju ne donose mnogo dobra bez postojanja „velikog štapa”, odnosno stvarne pretnje da će ljudi koji ih krše biti kažnjeni zbog toga. Pre svega, misli se na određene i sprovođenje sankcija za kršenje zakonskih odredbi u lobiranju, naravno ukoliko se kod aktera koji učestvuju u tom procesu, dokazuje ili identifikuje takvo ponašanje koje predmetno ima elemente moralne i krivične odgovornosti. Posmatrano u tom kontekstu, ovakvi propisi svrstani u kategoriji zakona o transparentnosti, zakona o borbi protiv korupcije i etičke politike, svrsishodno imaju za cilj unapređenje transparentnosti i odgovornosti u postavljanju standarda ponašanja za lobiste i javne službenike⁴⁶.

Sa druge strane, posmatranje odnosa lobiranja i korupcije u sociokulturnom aspektu predstavlja dobar pregled ovakve percepcije u kojoj autori Market i Pajfe (*Marquette Heather & Peiffe Caryn*) (2015) ističu da pristup korupciji u kontekstu određene društvene situacije ne predstavlja samo problem *principal-agent*, već i problem kolektivnog delovanja u kojem ljudi koruptivne prakse vide kao „normalne” i ne vide nikakvu korist ukoliko se uzdržavaju od činjenja i izbegavanja iste. Ovo zahteva mehanizam upravljanja koji se ne oslanja na kažnjavanje, praćenje i sankcije, već na promenu načina na koji ljudi gledaju na korupciju.⁴⁷ „Pakt o integritetu” koji autori ističu primer je mehanizma upravljanja koji proizlazi iz posmatranja korupcije kao problema kolektivnog delovanja. Takav pakt je, u suštini, pisani sporazum između pojedinaca uključenih u neku aktivnost gde se učesnici slažu da se uzdržavaju

⁴⁴ R. Chari, J. Hogan, G. Murphy, *op. cit.*, 56.

⁴⁵ *Ibid.*, 6.

⁴⁶ A. B. Rosenson, Against Their Apparent Self-Interest: The Authorization of Independent State Legislative Ethics Commissions, 1973–1996, *State Politics & Policy Quarterly* 3(2003)1, 42–65

⁴⁷ H. Marquette, C. Peiffer, Corruption and collective action, Research Paper 32, Developmental Leadership Program (DLP) and U4, Birmingham 2015, <https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/U4%202015%20Corruption%20and%20CollectiveAction.pdf>, posećeno 16. 4. 2024.

od koruptivne radnje. Nadalje, on se zasniva na poverenju, a ne na sankcijama i kaznama u cilju zaustavljanja korupcijske prakse. Naravno, uspešan pakt o integritetu zahteva nezavisnu treću stranu (kao što je NVO) koja može da utvrdi činjenice i nadgleda potpisnike pakta⁴⁸. Ovakav mehanizam bi mogao da funkcioniše u „regulisanju” lobiranja, ali u kontekstima u kojima se striktni propisi čine neizvodljivim i nepromenljivim. No, u pogledu toga šta bi moglo da funkcioniše a šta ne, važno je prepoznati da postoje barem neki dokazi da čak i potpuno neregulisano lobiranje ima potencijala da ublaži korupciju u procesu uticaja. Firme u studijskom lobiju Kamposa i Đovanonija odlučile su da je umesto mita (ne zato što se plaše kazne ako podmićuju, već zato što veruju iz nekog njima poznatog razloga) lobiranje efikasnije od podmićivanja i da im štedi novac⁴⁹, što se može protumačiti kao tvrdnja da čak i neregulisano lobiranje ima potencijala da smanji korupciju u procesu uticaja.

U skandinavskim zemljama, na primer, ideju da lobiranje treba regulisati mnogi vladini zvaničnici i građani smatraju „neprirodnom” pošto se korupcija kod njih ne smatra problemom – po svim pokazateljima korupcija u ovim zemljama je procentualno najniža⁵⁰, a interesne grupe se smatraju važnim izvorima vrednih informacija za kreatore politike⁵¹, dok se propisi posmatraju kao nepotrebna ograničenja slobodnog protoka informacija tokom procesa kreiranja politike⁵². Stoga, nije čudno što ove zemlje (barem za sada) nisu pristalice prihvatanja lobiranja u bilo kakvoj formalno zakonskoj regulativi⁵³. Ovakav pristup lobiranju, posmatran sa aspekta skandinavskih zemalja, najverovatnije bi bio veoma štetan za druge zemlje, posebno za zemlje postkomunističkog regiona u kojima dominiraju drugi socijalni, kulturni, ali i

⁴⁸ Transparency International, Integrity Pacts, https://www.transparency.org/files/content/tool/IntegrityPacts_Brochure_EN.pdf, posećeno 16. 4. 2024.

⁴⁹ N. F. Campos, F. Giovannoni (2007), *op. cit.*; N. F. Campos, F. Giovannoni (2008), *op. cit.*

⁵⁰ Transparency International, Corruption Perceptions Index – CPI 2022, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>, posećeno 16. 4. 2024.

⁵¹ O. Lumi, Comparative insight into the status of the lobbying regulation debate in Estonia, *Journal of Public Affairs* 14(2014)1, 300-310.

⁵² W. Slingerland, Trading in influence: Corruption revisited, EGPA Study Group on Ethics and Integrity of Governance, Toulouse, September 8-10, 2010, https://www.law.kuleuven.be/integriteit/egpa/egpa2010/slingerland_trading-in-influence.pdf, posećeno 19. 4. 2024.

⁵³ V. Šimral, Two Problems with Lobbying Regulations in EEA Countries, *Studies of Transition States and Societies* 12(2020)1, 53-67.

istorijski faktori. U novim demokratijama u centralnoj i istočnoj Evropi pojedine vrednosti su drugačije prihvaćene i tretirane nego u zapadnoj i severnoj Evropi, pogotovo zbog toga što je u ovim zemljama duboko ukorenjen osećaj zajedništva i brige za javno dobro.

V Različiti pristupi, modeli i oblici regulisanja lobiranja

U poslednje dve decenije lobiranje je postalo univerzalno priznata politička aktivnost u Evropi⁵⁴. Međutim, ova oblast nije podjednako regulisana, pogotovo u zemljama EU, pa čak ni u Briselu – u sedištu najznačajnijih institucija Evropske unije poput Evropske komisije i Evropskog parlamenta gde je ova aktivnost priznata i regulisana. Kada su u pitanju oblici i načini regulisanja, na ovim prostorima dominiraju tri oblika – poseban zakon o lobiranju, kodeks ponašanja lobista i registar lobista.

Jedan od oblika regulisanja lobiranja jeste kodeks ponašanja lobista, koji po svojoj strukturi podrazumeva (samo) regulisano pravilo, često izrađeno i u nadležnosti samih lobističkih organizacija gde, za razliku od zakona, nema obavezujuću pravnu snagu. To znači da povrede pravilnika nisu pravno sankcionisane u vidu novčanih ili zatvorskih kazni, već se doživljavaju kao slabe kazne u vidu brisanja lobista iz registra ili pak zabrana⁵⁵. Stoga, samo ovakav instrument u regulisanju lobiranja ne predstavlja pravnu težinu. Dobar pokazatelj u tom pravcu jeste pretpostavka da ako želimo da se lobisti doživljavaju kao istinski legitiman deo procesa vlasti, oni takođe moraju biti regulisani kao i drugi delovi demokratske vlasti⁵⁶. To u praksi znači da moraju snositi i neke pravne konsekvence u vidu kazni, poput novčane ili sličnih, koje će biti zakonski propisane. Kazne koje su u delu kodeksa ponašanja uglavnom sprovedene na etičkoj i moralnoj osnovi, podupirane snagom lobističke organizacije, ne predstavljaju konstruktivnu kaznu jer nemaju pravnu argumentaciju da ih na to primorava kao obavezujuće pravo.

Po pravilu, kamen temeljac savremene zakonske regulative koja reguliše lobiranje jesu registri lobiranja. Pomoću njih se određuje ko su lobisti, njihovi naručioc, pojedinci kojima se lobisti obraćaju, aranžmani između lobiste i ugovornog

⁵⁴ D. Coen, J. Richardson (eds), *Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues*, Oxford, Oxford University Press 2009; H. Kluver, *Lobbying in the European Union: Interest groups, lobbying coalitions, and policy change*, Oxford University Press, Oxford 2013.

⁵⁵ D. Golubović, *Zagovaranje i lobiranje u parlamentu i organima izvršne vlasti: Uporedna iskustva i preporuke za Srbiju*, Program Ujedinjenih nacija za razvoj - UNDP, Beograd 2009, 42.

⁵⁶ V. Šimral, *op. cit.*

subjekta, finansijska sredstva i dr.⁵⁷. Kriterijum zakonitosti zasniva se ne samo na prirodi aktivnosti lobiranja, već i na samoj činjenici da lobiranje vrše lobisti koji ispunjavaju sve formalne kriterijume.

Model „registra lobija“ postavlja brojna pitanja. Prvo, u kontekstu novih dešavanja u strategijama indirektnog lobiranja, poznatom kao *grassroots lobiranje*⁵⁸, opravdano je tvrditi da je model registra lobiranja ograničenog dometa jer pokriva samo direktne aktivnosti lobiranja u odabranim oblastima državne uprave, koje se najčešće odnose na izradu zakona. Osim toga, nemoguće je doći do adekvatne i sveobuhvatne pravne definicije lobiranja zbog nejasnoća, višestrukih dimenzija i složenosti fenomena. Stoga se zakonodavci suočavaju sa ogromnim izazovom usvajanja i nametanja posebnih propisa kojima se reguliše proces uticaja na odluke koje donose organi javne vlasti kako bi se on odražavao i bio u skladu sa principima zakona. S obzirom na multidimenzionalni status fenomena lobiranja, *ratio legis* uspostavljanja zakonskih okvira lobiranja ograničen je na napore da se ojača transparentnost odabranih procesa donošenja odluka umesto na regulisanje lobiranja kao takvog. Prvi propisi o lobiranju u Sjedinjenim Državama bili su usmereni na to da obuzdaju i kontrolišu kontakte između predstavnika biznisa i članova američkog kongresa. U tu svrhu uvedeni su obavezni registri lobista i zakonske obaveze objavljivanja informacija koje su im nametnute⁵⁹.

Iako je upotreba lobističkih registara široko preporučena, ovaj međunarodni standard⁶⁰ je ostao u fazi nastanka⁶¹. Istraživači su procenili faktore koji

⁵⁷ D. Obradovic, "Regulating Lobbying in the European Union", in: *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues* (eds. J. Richardson, D. Coen), Oxford University Press, Oxford 2009, 299–300.

⁵⁸ *Grass roots* lobiranje predstavlja tehniku indirektnog lobiranja koja se odnosi na pokušaj da se utiče na zakonodavstvo, kroz „formiranja i utjecaja na javno mnijenje“ od strane mišljenja javnosti, što perspektivno ohrabruje širu građansku javnost da preduzme akcije u vezi sa zakonodavstvom. Takođe, ovaj oblik lobiranja predstavlja pristup koji se odvaja od direktnog lobiranja kroz čin traženja od opšte javnosti da kontaktira zakonodavce i vladine zvaničnike u vezi sa ovim pitanjem, što ga razlikuje od direktnog lobiranja u delu prenošenja poruke zakonodavcima. Razna udruženja, građani, kao i mnoge kompanije, u pokušaju da utiču na promenu zakona sve više koriste ovakav oblik lobiranja. L. Graziano, *Lobbying, Pluralism and Democracy*, Palgrave Macmillan, London 2001, 57.

⁵⁹ A. Rosenthal, *The Third House: Lobbyists and Lobbying in the States*, CQ Press, Washington 2001.

⁶⁰ H. V. Morais, The quest for international standards: Global governance vs. sovereignty, *University of Kansas Law Review* 50(2001)4, 779–822.

⁶¹ M. Finnemore, K. Sikkink, International norm dynamics and political change, *International Organization* 52(1998)4, 887–917.

objašnjavaju razlike između usvajanja registara lobija u različitim zemljama. Prema Crepazu (Michele Crepaz) (2017) zemlje koje su potpisale Evropsku inicijativu za transparentnost i imaju jak drugi parlamentarni dom posebno su usvojile registre lobija⁶². Međutim, indeks uočene korupcije nema nekog uticaja na usvajanje registara lobija. Ovaj rezultat se donekle slaže sa nalazima drugih istraživanja koja tvrde da prisustvo sistemske korupcije uspešno ometa usvajanje antikorupcijskih reformi, jer ako previše pojedinaca profitira od koruptivnih praksi, korupcija postaje problem kolektivnog delovanja⁶³. Takođe, treba ukazivati i na istraživanja koja su pokazala da su u nekoliko dugovečnih demokratija zakonski registri lobista usvojeni kao deo zakona o borbi protiv korupcije, kao što je to slučaj u Francuskoj⁶⁴, ili su „provučeni” kroz antikorupcijski program izazvan političkim skandalima, kao u Austriji⁶⁵.

S obzirom na to da je (de)regulativni pristup dominantan na prostoru Evropske unije, regulisano lobiranje se može posmatrati, pre svega, na nivou pojedinih članica, kao i na nivou same Unije (Evropskog parlamenta i Evropske komisije). Jedan od razloga jeste stepen delegiranja nadležnosti država članica na Uniju, kao i karakterističan i svojstven način ove organizacije tokom odlučivanja na različitim nivoima⁶⁶. Međutim, regulisano lobiranje u zemljama EU kao obavezna regulativa u pravno zakonskoj formi ima samo nekoliko zemalja poput Austrije, Francuske, Irske, Litvanije, Poljske, Slovenije, dok ga u nekoj „mekanoj” (*soft*) regulaciji imaju zemlje poput Belgije, Nemačke, Italije, Holandije i Rumunije. Procentualno posmatrano, samo 30 % članica je ovu

⁶² M. Crepaz, Why do we have lobbying rules? Investigating the introduction of lobbying laws in EU and OECD member states, *Interest Groups & Advocacy* 6(2017)3, 231–252.

⁶³ A. Persson, B. Rothstein, J. Teorell, Why anticorruption reforms fail: Systemic corruption as a collective action problem, *Governance* 26(2013)3, 449–471.

⁶⁴ Poznati zakon SAPIN II u Francuskoj predviđa čitav niz antikorupcijskih pravila, uključujući i pravila koja pokrivaju lobiranje. Ovaj zakon umnogome je uticao na to da kroz rigorozne krivične sankcije, i to ne samo novčane nego i zatvorske (do godinu dana), podstakne aktere u procesu lobiranja da se pridržavaju propisa. SAPIN II- LOI n° 2016–1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (1), <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORF-TEXT000033558528>, posećeno 20. 4. 2024.

⁶⁵ N. Bolleyer, *The state and civil society: Regulating interest groups, parties, and public benefit organizations in contemporary democracies*, Oxford University Press, Oxford 2018.

⁶⁶ N. Randelović, P. Jelenković, Pravna regulativa, istorijski i politički aspekti lobiranja – Srbija i države u okruženju, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* LII(2014)66, 197–206.

oblast zakonski regulisalo, što ne znači da ostale nisu, već naprotiv – neke su prihvatile jedan od oblika regulisanja poput etičkog kodeksa ponašanja koji su uspostavila profesionalna udruženja poput Hrvatske, Finske, Danske, Letonije, Češke i Švedske. Ohrabrujuće vesti dolaze iz država poput Bugarske, Estonije, Malte, Portugala i Slovačke koje do sada nisu imale nikakve propise o regulisanju lobiranja kako bi razmatrale propise o regulisanju ove oblasti⁶⁷. Najdalje je stigla Češka, gde je vlada 2018/19. god. pripremila nacrt zakona o lobiranju za koji se planira da ubrzo stupi na snagu⁶⁸.

Nakon 2000. godine u zemljama bivše Jugoslavije dolazi do regulisanja lobiranja u posebnoj zakonskoj formi. Među prvima je zakon donesen u Severnoj Makedoniji 2008. godine⁶⁹. Slovenija ovu oblast nije regulisala posebnim zakonom, već je to učinjeno Zakonom o integritetu i sprečavanju korupcije (*Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije- ZIntPK*) iz 2011. godine⁷⁰, dok u Srbiji postoji poseban zakon o lobiranju koji je stupio na snagu 2019. godine⁷¹. U Hrvatskoj ne postoji ni zakon ni registar, već je ovo područje uređeno usvajanjem Etičkog kodeksa i na osnovu toga formirano Hrvatsko društvo lobista – HDL⁷². Crna Gora je takođe usvojila poseban zakon o lobiranju⁷³, dok u Bosni i Hercegovini još uvek nije izrađen zakon o lobiranju.

Danas evropske zemlje imaju veoma različite pristupe regulisanju lobiranja. Sa jedne strane, dominira deregulativni pristup koji je praćen određenim stepenom sistema regulisanja poput mekanog. Sa druge strane, postoji ograničenost na polju aktivnog delovanja ove oblasti koja je još praćena uskom definisanošću ne samo pojma nego i njegove strukture. Iako su evropske zemlje

⁶⁷ E. Bauer et. al., *Transparency of lobbying in Member States – Comparative analysis*, European Parliamentary Research Service – Transparency Unit, Brussels 2019, <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/Lobbying-transparency-comparative-analysis.pdf>, posećeno 22. 4. 2024.

⁶⁸ P. Otto, *Politici by měli hlásit schůzky s lobbisty, navrhuje vláda* [Politicians to report meetings with lobbyists, proposes government], E15.cz, 30 August 2019, <https://www.e15.cz/domaci/politici-by-meli-hlasit-schuzky-s-lobbisty-navrhuje-vlada-1361912>, posećeno 22. 4. 2024.

⁶⁹ Zakonot za lobiranje, *Služben vesnik na RSM*, br. 106/2008, 135/2011.

⁷⁰ Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), *Uradni list RSI*, št. 69/2011.

⁷¹ Zakon o lobiranju, *Službeni glasnik RS*, br. 87/2018 i 86/2019.

⁷² Hrvatsko društvo lobista, Udruga za promicanje transparentnog zagovaranja interesa, <https://hdl.hr/>, posećeno 22. 4. 2024.

⁷³ Zakon o lobiranju, *Službeni list CG*, br. 52/2014.

počele da regulišu lobiranje još pre dve decenije, još uvek nisu uspele da dođu do jedinstvene definicije pojma i oblasti delovanja lobiranja, što znatno otežava njihovu protransparentnu regulativu⁷⁴.

VI Zaključak

Izazovi sa kojima se lobiranje kao aktivnost suočava prilikom poređenja sa korupcijom i u kojima se ukazuje na razlike između ova dva fenomena predstavljaju jasan i snažan nalog za preduzimanje akcije u okviru koje treba ohrabriti i promovisati lobiranje u borbi za smanjenje korupcije. Lobiranje treba da podrazumeva zastupanje određenog kolektivnog interesa, dok korupcija u većini slučajeva teži da obezbedi uski privatni interes korupcionara. U nekim situacijama partikularni interesi mogu da prevagnu nad opštim, što opravda argument da se iza proklamovanog kolektivnog interesa uvek može sakriti i po koji partikularni interes pojedinaca. Upravo zbog toga je neophodno da se lobiranje odvija po jasnijim, preciznijim i definisanim pravilima, uokvirenim u veći stepen transparentnosti koji ima mogućnost da osvetli sumnje nastale u pogrešnim notama lobizma, ukoliko takve sumnje postoje.

Iako lobiranje može biti alternativa korupciji kao način uticaja na odluke vlade, ono je šire prihvaćeno i daleko bolje tolerisano u razvijenijim nego u manje razvijenim zemljama. Jednostavno rečeno, malo je verovatno da će „prelazak na sistem lobiranja i udaljšavanje od sistema koruptivnih praksi“ imati veliki uticaj u suočavanju sa otporom. Stoga se stiče utisak da u manje razvijenim demokratijama sa dugom istorijom korupcije mnogi analitičari i građani vide lobiranje kao samo još jedan oblik korumpiranog trgovanja uticajem. Međutim, na mestima gde je lobiranje široko rasprostranjeno, zakonski sankcionisano i bar donekle regulisano, kao u nekim demokratski razvijenim zemljama, podatak da takva društva imaju najmanji procenat korupcije, ali i najmanji stepen socijalne nejednakosti, može postati pretpostavka za njegovo uređenje. Ipak, moramo ukazati i na činjenicu da poseban zakon o lobiranju nije jedini antikorupcijski metod koji je usmeren u ovom pravcu, ali je jedan od u nizu mogućih koji može uticati i smanjiti korupciju. Drugim rečima, postojanje tela specijalizovanog za borbu protiv korupcije ne znači direktno nizak nivo korupcije u političkom sistemu. Jedna od korelacija jeste analiza koja pokazuje da je prisustvo zakona o lobiranju u nekoj zemlji često praćeno naprednim pravilima u oblastima političkih finansija, finansijskog obelodanjivanja ili sukoba interesa. No, ipak se može uočiti da određena tela tokom sprovođenja

⁷⁴ V. Šimral, *op. cit.*

procesa lobiranja imaju mogućnost da nadziru poštovanje državnog sistema zakona u borbi protiv korupcije, što indirektno povećava transparentnost lobističke scene u tom društvu.

Na kraju, uočenu percepciju, odnosno doživljavanje lobiranja kao antikorupcijskog instrumenta, potrebno je tražiti i u postojanju široke podrške organizacija i pojedinaca koji moraju birati između lobiranja i korupcije kada su suočeni sa takvim izborom. Postojeće studije su nam pokazale da postoje slučajevi u kojima organizacije radije biraju da lobiraju nego da se bave koruptivnim aktivnostima. Jedan od razloga jeste to da lobiranje pokazuje bolji izbor od korupcije za multinacionalnu korporaciju koja je zabrinuta za svoj imidž u javnosti ili bi to mogao biti bolji izbor za grupu koja želi da se uveri da ima sjajnu reputaciju u javnosti iz koje crpi svoje članove. Nadalje, pokušaj da se istaknu prednosti lobiranja nad korupcijom jesu i javne antikorupcijske kampanje edukativnog karaktera. One su sadržinski upotpunjene i ciljno orijentisane ne samo prema građanima i pojedincima, nego i prema ostalim društvenim strukturama u kojima antikorupcijska zajednica nastoji da identifikuje specifične koristi koje organizacije stiču od izbegavanja koruptivnih aktivnosti u korist lobiranja. Ovde možemo dodati da lobiranje postaje legitimno sredstvo i u procesu širenja demokratske prakse i podsticanja građanskog aktivizma. To, naposljetku, zahteva jedno jačanje civilnog društva, njegovu sposobnost i snagu da odreaguje na poslovanje mnogih kompanija u kojima su izraženi apetiti za stvaranje ekonomske moći i koje zarad politike maksimiziranja profita zanemaruju neka „moralna načela“. Dakle, društva i kreatori javne politike treba da teže uređenju lobizma u zakonskoj formi u kojoj bi se on pravno razvijao, postao strategijski model u ostvarivanju širih društvenih interesa i bio prihvaćen kao mehanizam u borbi protiv korupcije, a države da svoje napore usmere ka institucionalizaciji i kontroli procesa lobiranja u kanalima uticaja.

Danijel Sporea*

Encouragement of lobbying in legal form as an obstacle to corruption

Summary

Lobbying as an activity is often perceived by many people as a “bad phenomenon” because it is identified with bribery, corruption, and influence trading by those with the power to act in political society. Actually, all the mentioned pheno-

* MA, PhD student at the Faculty of Political Sciences, University of Belgrade, Serbia

mena are mostly perceived as synonyms. However, multi-faceted research shows that lobbying and corruption don't mean the same. In the last two decades, this topic has become very important in Europe, especially in the former communist countries of Central and Eastern Europe (today, most of them are EU members), as well as in the Western Balkans. At the same time, views and interests are focused on the arrangement of this activity in legal regulation, although lobbying as an activity at the EU level has a deregulatory character. But the primary question is whether lobbying can be an effective tool in reducing corruption or its irregularity also has the potential to achieve the same, especially in the context of its legal regularity. In the paper, we will try to point out that lobbying in a recognized legal form becomes a counterweight to corruption. Its regularity in the legal procedure, through a greater degree of transparency in the channels of influence, promotes its protagonists to more significant responsibility. In addition to becoming more desirable than corruption, it also contributes to the prosperous and healthy development of society; while on the other hand, it gives space to the wider citizenry not to equate this activity with corruption. Therefore, we believe that lobbying in a legally regulated form has the power to suppress corruption.

Keywords: lobbying, corruption, legislation, code of conduct, registry of lobbyists, transparency.

Literatura

Bauer, E. *et al.* *Transparency of lobbying in Member States – Comparative analysis*, European Parliamentary Research Service - Transparency Unit, Brussels 2019, <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/Lobbying-transparency-comparative-analysis.pdf>, posećeno 22. 4. 2024.

Bauer, T. Responsible Lobbying: A multidimensional model, *Journal of Corporate Citizenship* 53(2014)53, 61–76.

Bolleyer, N. *The state and civil society: Regulating interest groups, parties, and public benefit organizations in contemporary democracies*, Oxford University Press, Oxford 2018. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198758587.001.0001>

Borševski, A., Istrate, A. *Bazele de contracarare a corupției*, Institutul pentru Democrație, Chișinău 2008.

Bouwen, P. Corporate lobbying in the European Union: the logic of access, *Journal of European Public Policy* 9(2002)3, 365–390. <https://doi.org/10.1080/13501760210138796>

Campos, N. F. *In pursuit of policy influence: Can lobbying be a legitimate alternative to corruption in developing countries?*, U4 Anti-Corruption Resource Centre Brief 2009. <https://www.u4.no/publications/in-pursuit-of-policy-influence-can-lobbying-be-a-legitimate-alternative-to-corruption-in-developing-countries.pdf>, posećeno 11. 4. 2024.

Campos, N. F., Giovannoni, F. Lobbying, corruption and political influence, *Public Choice* 131(2007), 1–21. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9102-4>

Campos, N. F., Giovannoni, F. *Lobbying, corruption, and other banes*, CEPR Discussion Paper 6962., London 2008. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/34894/1/578668866.pdf>, posećeno 11. 12. 2023.

Campos, N. F., Giovannoni, F. Political institutions, lobbying and corruption, *Journal of Institutional Economics* 13(2017)4, 917–939. <https://doi.org/10.1017/S1744137417000108>

Chari, R., Hogan, J., Murphy, G. *Regulating lobbying: A global comparison*, Oxford University Press, New York 2012.

Chari, R. *et al. Regulating lobbying A global comparison*, 2nd edition, Manchester University Press, Manchester 2019.

Coen, D., Richardson, J. (eds.), *Lobbying the European Union: institutions, actors, and issues*, Oxford University Press, Oxford 2009. <https://doi.org/10.1093/oso/9780199207350.001.0001>

Crepaz, M. Why do we have lobbying rules? Investigating the introduction of lobbying laws in EU and OECD member states, *Interest Groups & Advocacy* 6(2017)3, 231–252. <https://doi.org/10.1057/s41309-017-0025-x>

Damania, R., Frederiksson, P.G., Mani, M. The Persistence of corruption and regulatory compliance failures: Theory and Evidence, *Public Choice* 121(2004), 363–390. <https://doi.org/10.1007/s11127-004-1684-0>

De Bruycker, I. Framing and advocacy: a research agenda for interest group studies, *Journal of European Public Policy* 24(2017)5, 775–787. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1149208>

De Francesco, F., Trein, P. How Does Corruption Affect the Adoption of Lobby Registers? A Comparative Analysis, *Politics and Governance* 8(2020)2, 116–127. <https://doi.org/10.17645/pag.v8i2.2708>

Della Porta, D., Vannucci, A. *Corrupt exchanges: actors, resources and mechanisms of political corruption*, New York 1999.

Dobrescu, E., Sima, E., Sima, M. Sensurile și existențele corupției, *Analele Institutului de Istorie „G. Barițiu”*, Series Humanistica, Cluj-Napoca 2010.

Fjeldstad, O. H., Johnsen, J. “Governance challenges in Tanzania’s natural gas sector: unregulated lobbyism and uncoordinated policy”, in: *Corruption, Natural Resources and Development: From Resource Curse to Political Ecology* (eds. A. Williams, P. Le Billon), Cheltenham 2017, 44–57. <https://doi.org/10.4337/9781785361203.00010>

Finnemore, M., Sikkink, K. International norm dynamics and political change, *International Organization* 52(1998)4, 887–917. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>

Fitzgerald, J. *Lobbying in Australia: You Can’t Expect Anything to Change If You Don’t Speak Up*, Sydney 2006.

Golubović, D. *Zagovaranje i lobiranje u parlamentu i organima izvršne vlasti: Uporedna iskustva i preporuke za Srbiju*, Program Ujedinjenih nacija za razvoj- UNDP, Beograd 2009.

Giovannoni, F. Lobbying versus corruption, *CESifo DICE Report* 9(2011)1, 12-16.

Graziano, L. *Lobbying, Pluralism and Democracy*, Palgrave Macmillan, London 2001.

Greenwood, J., Thomas, C. Introduction, *Regulating Lobbying in The Western World*, *Parliamentary Affairs* 51(1998)4, 487–499. <https://doi.org/10.1093/pa/51.4.487>

Harstad, B., Svensson, J. *From Corruption to Lobbying and Economic Growth*, <https://citeseerx.ist.psu.edu/document?repid=rep1&type=pdf&doi=208d6cb3f4a6552b4b64d5a88663659fd78d7a12>, posećeno 11. 4. 2024.

Hague, R., Harrop, M. *Uporedna vladavina i politika – Uvod*, Univerzitet u Beogradu, Fakultet političkih nauka, Beograd 2014.

Heidenheimer, A. J. *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Transaction Books 1978.

Hrvatsko društvo lobista. *Udruga za promicanje transparentnog zagovaranja interesa*, <https://hdl.hr/>, posećeno 22. 4. 2024.

Jakubiak-Mironczuk, A. Lobbying in a Democratic State of Law – between Meaning and Judgment, *Persona y derecho* 72(2015)1, 149–168. <https://doi.org/10.15581/011.72.149-168>

Johnston, M. *Corruption, Contention, and Reform: The Power of Deep Democratization*, Cambridge University Press, Cambridge 2014. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139540957>

Klaman, M. *Lobiranje*, Clio, Beograd 2004.

Klitgaard, R. *Controlling Corruption*, University of California Press 1991.

Kluver, H. *Lobbying in the European Union: Interest groups, lobbying coalitions, and policy change*, Oxford University Press, Oxford 2013. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199657445.001.0001>

Makijaveli, N. *Vladalac*, Neven, Beograd 2008.

Marquette, H., Peiffer, C. *Corruption and collective action*, Research Paper 32, Developmental Leadership Program (DLP) and U4, Birmingham 2015, <https://www.shareweb.ch/site/DDLGN/Documents/U4%202015%20Corruption%20and%20CollectiveAction.pdf>, posećeno 16. 4. 2024.

Montin, C. H. *Smart Regulation: a global challenge for policy makers*, <https://regulatory-policy.hse.ru/data/2014/03/17/1332716237/SR1200e.pdf>, posećeno 17. 4. 2024.

Monteskje, Š. L. *Persiska pisma*, Utopija, Beograd 2004.

Morais, H. V. The quest for international standards: Global governance vs. sovereignty, *University of Kansas Law Review* 50(2001)4, 779–822.

Milbrath, L. W. *The Washington Lobbyist*, Rand McNally & Company, Chicago 1963.

Nownes, A. J., Walker DeAlejandro, K. Lobbying in the New Millennium: Evidence of Continuity and Change in Three States, *State Politics & Policy Quarterly* 9(2011)4, 429–455. <https://doi.org/10.1177/153244000900900403>

Nownes, A. J. Lobbying, The preconditions of anti-corruption promise, Anti-Corruption Resource Centre, U4- No 8, CMI 2017, <https://www.u4.no/publications/lobbying-the-preconditions-of-an-anti-corruption-promise.pdf>, posećeno 14. 4. 2024.

Nye, J. S. Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis, *American Political Science Review* 61(1967)2, 417–427. <https://doi.org/10.2307/1953254>

Obradovic, D. "Regulating Lobbying in the European Union", in: *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues* (eds. J. Richardson and D. Coen), Oxford 2009, 298–334. <https://doi.org/10.1093/oso/9780199207350.003.0015>

Otto, P. *Politici by měli hlásit schůzky s lobbisty, navrhuje vláda*. [Politicians to report meetings with lobbyists, proposes government], E15.cz, 30 August 2019, <https://www.e15.cz/domaci/politici-by-meli-hlasit-schuzky-s-lobbisty-navrhuje-vlada1361912>, posećeno 22. 4. 2024.

Persson, A., Rothstein, B., Teorell, J. Why anticorruption reforms fail: Systemic corruption as a collective action problem, *Governance* 26(2013)3, 449–471. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>

Ranđelović, N., Jelenković, P. Pravna regulativa, istorijski i politički aspekti lobiranja – Srbija i države u okruženju, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu* LII(2014)66, 197–206.

Rock, M.T. *Corruption and democracy*, DESA Working Papers No 55. http://www.un.org/esa/desa/papers/2007/wp55_2007.pdf, posećeno 13. 4. 2024.

Rosenthal, A. *The Third House: Lobbyists and Lobbying in the States*, CQ Press, Washington 2001. <https://doi.org/10.4135/9781483345178>

Rosenson, A. B. Against Their Apparent Self-Interest: The Authorization of Independent State Legislative Ethics Commissions, 1973–1996, *State Politics & Policy Quarterly* 3(2003)1, 42–65. <https://doi.org/10.1177/153244000300300103>

Ruso, Ž. Ž. *Društveni ugovor- O poreklu i osnovima nejednakosti među ljudima*, Prosveta, Beograd 1949.

Lumi, O. Comparative insight into the status of the lobbying regulation debate in Estonia, *Journal of Public Affairs* 14(2014)1, 300–310. <https://doi.org/10.1002/pa.1531>

Stojiljković, Z. Karakter i logika korupcije, *Časopis za pravo i ekonomiju evropskih integracija* 4(2011)16, 25–36.

Slingerland, W. *Trading in influence: Corruption revisited*, EGPA Study Group on Ethics and Integrity of Governance, Toulouse, September 8-10, 2010, https://www.law.kuleuven.be/integriteit/egpa/egpa2010/slingerland_trading-in-influence.pdf, posećeno 19. 4. 2024.

Stuart, T., Steve, J. *Public affairs in practice: a practical guide to lobbying*, Kogan Page, London and Philadelphia 2007.

Šimral, V. Two Problems with Lobbying Regulations in EEA Countries, *Studies of Transition States and Societies* 12(2020)1, 53–67.

Transparency International. *What is Corruption?*. <https://www.transparency.org/en/what-is-corruption>, posećeno 16. 4. 2024.

Transparency International. *Integrity Pacts*, https://www.transparency.org/files/content/tool/IntegrityPacts_Brochure_EN.pdf, posećeno 16. 4. 2024.

Transparency International. *Corruption Perceptions Index – CPI 2022*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>, posećeno 16. 4. 2024.

Vilkoks, L. D. *et al. Odnosi s javnošću, strategije i taktike*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta, Beograd 2006.

Warren, M. E. What Does Corruption Mean in a Democracy?, *American Journal of Political Science* 48(2004)2, 328–343. <https://doi.org/10.1111/j.0092-5853.2004.00073.x>

World Bank. *Anticorruption in Transition A Contribution to the Policy Debate*, D.C., The World Bank, Washington 2000.

Pravni izvori

SAPIN II- LOI n° 2016–1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (1). <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033558528>, posećeno 20. 4. 2024.

Zakon o lobiranju, *Službeni glasnik RS*, br. 87/2018, 86/2019.

Zakon o lobiranju, *Službeni list CG*, br. 52/2014.

Zakonot za lobiranje, *Služben vesnik na RSM*, br. 106/2008, 135/2011.

Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), *Uradni list RSl*, št. 69/2011.