



THE UNIVERSITY OF CHICAGO

Lobiranje je integralni deo mnogih demokratskih sistema. Ono je vrsta zalaganja koje ima za cilj da se određeni zakoni koji utiču na živote pojedinaca ili zajednice donesu, ukinu ili promene. Povezivanjem u organizaciju koja ima poseban društveni, ekonomski ili politički program, građani stvaraju interesnu grupu koja može neposredno da utiče na proces donošenja odluka u organima vlasti.

Lobisti mogu da igraju značajnu ulogu tako što pripremaju prikaz stanja u stvarima od javnog interesa a, delajući na dve strane, sa građanima i organima vlasti u prilici su da omoguće zakonodavcima da budu mnogo bolje informisani nego što bi to inače bio slučaj. Ohrabrivanjem lobiranja zadovoljava se potreba javnosti da učestvuje u donošenju odluka, što predstavlja i veoma značajan potencijalni kanal za ostvarivanje interesa manjina. Grupe za lobiranje su veoma različite - od naftnih kompanija do seoskih nadničara, ali sve imaju lobiste u prestonicama širom sveta koji štite njihove interese i zalažu se za njihovo ostvarivanje.

Ipak, nije svako lobiranje okrenuto javnom dobru. Negativan aspekt ove aktivnosti, ispoljen u modernom dobu, kada lobiranje vrše profesionalci, jeste taj da odnos između lobista i lobiranih može postati nezdrav i zasnovan na korupciji. Pojavu ovakve situacije olakšavaju novac i privilegije koji se lobistima nude. U Sjedinjenim Američkim Državama, jedna od odlika skandala sa firmom Enron koja najviše zabrinjava bilo je otkriće da je korporacija razvila softver sa posebnom svrhom praćenja „ostvarenja“ određenog kongresmena koji je radio za njih kako bi se uverila da su njegovi „rezultati rada“ u skladu sa „energijom“ koju je kompanija u njega uložila.

Uticao grupa za lobiranje u raznim krajevima sveta pre svega zavisi od lokalne društveno-političke kulture, i to kako u vezi sa vladom, tako i u vezi sa građanskim društvom. Čuvena studija o praksi lobiranja u SAD iz 60-tih sadržala je zaključak da lobiranje nije imalo značajnijeg uticaja na politiku koja se vodila u Kongresu. Međutim, od tog doba je praksa lobiranja postala znatno sofisticiranija. I pored raznih nivoa zaštite koji postoje, SAD je često viđena kao jedan od najgorih primera pretvaranja otvorenog društva u sopstvenu suprotnost kao posledica moći lobista.

Posledica toga je da mnogi danas smatraju da je lobiranje otišlo predaleko i da su današnje vlade praktično taoci grupa za lobiranje, a sve na štetu istinskog stvaranja politike i opšteg dobra. Postoji strah da je relativna nadmoć lobista iz određenih privrednih grana nad celokupnim političkim procesom pretvorila političare u zarobljenike onih krugova koji ih finansiraju i laskaju im.¹

LOBIRANJE I KORUPCIJA

Razočarani primetnim nedostatkom sredstava kojim bi uticali na proces kreiranja politike na smislen način, birači u mnogim delovima sveta kao da gube snagu da učestvuju u demokratskim procesima, a odziv na izborima se smanjuje. Birači osećaju da se najvažnije političke odluke umesto na osnovu izražene volje građana, donose kroz nagodbe političara sa organizovanim interesnim grupama, koje predvode profesionalni lobisti.

Sve češće se čini da su lobisti postali previše bliski zakonodavcima, a ovi pak previše osetljivi na besplatne usluge i druge vrste poklona. Dok traje pogađanje, postoji značajan rizik da se pojave situacije koje predstavljaju snažan sukob interesa. Velika Britanija je samo jedna od zemalja u kojoj je usled skandala iznuđeno stvaranje sistema za beleženje besplatnih usluga i poklona koje zakonodavci prime.

Zabrinuti građani u demokratskim društvima sve češće traže da znaju ko šta čini i za kojeg političara ili vladinog službenika.²

OBELODANJIVANJE INFORMACIJA

Mogu se uvesti posebna pravila na osnovu kojih se ustanovljava registracija lobiranja, radi formalizovanja tog inače veoma neformalnog procesa. Na taj način se običnim građanima, novinarima i drugim lobistima daje prilika da vide ko lobira, kod koga i u koje svrhe.

Kao najbolja rešenja se mogu uočiti ona koja predviđaju da se registar lobiranja objavi na Internetu, što omogućava brz i efikasan nadzor nad objavljenim podacima. Američka nevladina organizacija

Center for Responsive Politics pruža bogate informacije o američkim lobistima i interesnim krugovima (<http://www.opensecrets.org/lobbyists/>).

EDUKACIJA

Sistemi registracije i obelodanjivanja informacija ipak ne treba da predstavljaju prepreku za pristup vlastima, javnim službenicima ili parlamentu. Oni ne treba da zapuše usta običnim građanima niti da umanje mogućnost građana da utiču na vladin program rada. S druge strane, opšte je mišljenje da je lobiranje sastavni deo političkog procesa i da je zasigurno dovelo do toga da mnoge zdrave ideje dospeju do donosilaca odluka. U većini zakonskih sistema se lobiranje - sve dok je otvoreno - priznaje za legitimnu aktivnost koja se nalazi u samoj srži političkog procesa.

Javnost, preko organizacija i interesnih grupa, treba da ima mogućnost pristupa procedurama za lobiranje, ukoliko se za to odluči. Pošto se često smatra da je lobiranje teren na kojem caruju dobro povezane specijalizovane organizacije koje koriste tajne veze radi uticanja na političke institucije, važno je pokazati da i druge interesne grupe mogu uspeti u svojim naporima.

ZAKONI

U Poljskoj je Ministarstvo unutrašnjih poslova i administracije izradilo nacrt akta koji ima za cilj kontrolu lobiranja. Lobiranje se definiše kao svaka aktivnost preduzeta zakonskim sredstvima čija je namera da se utiče na javne vlasti kako bi ove razmotrile argumente u korist interesa posebnih društvenih ili profesionalnih grupa.

Prema tom predlogu, od lobista se traži da se registruju i da se potom pridržavaju propisanih pravila ponašanja. Lobiranje treba da bude otvoreno, a svi kontakti lobista i službenika zaduženih za predmet lobiranja zabeleženi. Ti kontakti bi zatim bili i objavljeni u javnom informativnom biltenu. Od službenika koji su lobirani se traži da o tome informišu svoje pretpostavljene.

Sjedinjene Američke Države i njihov severni susjed, Kanada, najviše su razvili forme registracije lobiranja u svojim parlamentima. U Kanadi je 1995. revidiran Zakon o registraciji lobista³ kako bi se odgovorilo na brojne skandale u vezi sa sukobom interesa koji su bacili senku na ugled inače uspešnih vlada. Nije bila namera da se spreči ili preterano reguliše proces lobiranja, već da se ceo sistem načini transparentnijim.

Kanadski zakon o registraciji lobista je zasnovan na četiri osnovna principa:

- ▶ *Slobodan pristup vlastima je stvar od značajnog javnog interesa.*
- ▶ *Lobiranje nosilaca javnih funkcija je legitimna aktivnost.*
- ▶ *Nosioci javnih funkcija i javnost moraju imati mogućnost da saznaju ko pokušava da utiče na vladu.*
- ▶ *Sistem registracije plaćenih lobista ne treba da predstavlja prepreku za slobodan i otvoren pristup vlastima.*

Zakonom se lobisti dele na tri vrste:

- ▶ *Lobisti konsultanti - pojedinci, poput advokata, računovođa i stručnjaka za odnose u vladi, koji su plaćeni da lobiraju za svoje klijente.*
- ▶ *Domaći lobisti iz korporacija - radnici korporacija koji kao značajan deo svojih radnih zaduženja imaju lobiranje za svog poslodavca, koji obavlja komercijalne aktivnosti sa ciljem sticanja finansijske dobiti.*
- ▶ *Domaći lobisti iz organizacija - kada u neprofitnim organizacijama jedan ili više zaposlenih lobiraju, a ukupno vreme posvećeno lobiranju čini značajan deo radnih zaduženja tih ljudi.*

Registracija lobiranja je prema ovom zakonu relativno uska zato što se samo plaćeni lobisti moraju registrovati. Prednost ovakvog rešenja je što se od obaveze registrovanja automatski izuzimaju gotovo svi pokušaji da se utiče na vlasti koji potiču neposredno od zainteresovanih građana.

Kanadskim zakonom se traži od svih lobista da obelodane svoje političke aktivnosti; usled toga, svako ko pretraži registar može da dokuči ko je lobirao vlasti i šta je u tim razgovorima izneto. Veoma je važna i odredba kojom se traži da lobisti obelodane svoje eventualno prethodno angažovanje u vladi. Kanadski registar lobista, koji se redovno ažurira, može se lako pretražiti i putem Interneta.⁴

Drugi važan zadatak kanadskog federalnog savetnika za etiku bio je da sačini Kodeks ponašanja za lobiste,⁵ kao i da pruži odgovore na sva pitanja o etičkoj i poslovnoj praksi koja se pojavljuje u vladinim odnosima. Etički savetnik, koga imenuje premijer, daje uputstva i lobistima i njihovim klijentima u slučajevima dileme da li je određena aktivnost koju namereavaju da preduzmu prihvatljiva. Trenutno se razmatra nov nacrt zakona kojim se predviđa da u budućnosti savetnik podnosi izveštaje o svom radu parlamentu umesto premijeru.

Dodatnu potporu zakonu pruža Kodeks ponašanja lobista, jer propisuje standarde ponašanja koje lobisti treba da ispune u svojim odnosima sa savezanim funkcionerima. U preambuli se navodi da je lobiranje legitimna aktivnost ukoliko je otvoreno i ukoliko ne ometa slobodan i otvoren pristup vlastima. Kodeksom se omogućava pojedincima da se u vezi sa pritužbama na lobiste obrate etičkom savetniku, kao i dostupnost izveštaja koje služba etičkog savetnika sačini radeći na osnovu pritužbi.

Položaj etičkog savetnika je tako osmišljen da on ima kontrolu nad primenom kodeksa. Ukoliko se smatra da lobisti daju neprimerene poklone ili da prikupljaju sredstva za funkcionere kod kojih lobiraju, žalba na takvo ponašanje se upućuje savetniku.

Dva glavna propisa kojima se reguliše lobiranje u SAD su Birdov amandman (Byrd Amendment, 31 US Code, §1352)⁶ i Zakon o obelodanjivanju lobiranja (Lobbying Disclosure Act, 2 US Code, §1605). Birdovim amandmanom zabranjena je upotreba federalnih sredstava, bilo da su dobijena kao donacije, ili za izvršenje ugovora, ili na osnovu sporazuma o saradnji, za lobističke aktivnosti. Amandman takođe omogućava kontrolu rashoda učinjenih za lobiranje radi provere da li potiču iz

federalnih fondova. Nevladine organizacije i dobrotvorna udruženja, koji imaju pravo na poreske olakšice, smeju da lobiraju sve dok rashodi za lobiranje ne prevagnu u ukupnim rashodima organizacije.

Drugi propis iz SAD, Zakon o obelodanjivanju lobiranja, bliže određuje postupak registracije i propisuje obavezu izveštavanja o lobističkim aktivnostima svake druge godine.

Treći propis, Zakon protiv lobiranja (Anti-Lobbying Act, 18 U.S. Code §1913),⁷ krivičnopravne je prirode i njime se zabranjuje korišćenje budžetskih sredstava, bilo direktnih bilo indirektnih, za lobiranje. Tim propisom se određuje da:

Nijedan deo novca koji je dodeljen bilo kojom odlukom Kongresa neće, osim u slučaju da to Kongres odobri, moći da bude upotrebljen, direktno ili indirektno, za plaćanje ličnih usluga, reklamiranje, slanje telegrama, telefoniranje, slanje pisama, štampanog ili pisanog materijala, ili za korišćenje drugog sredstva komunikacije ako je namera ili svrha da se time utiče na bilo koji način na člana Kongresa da podrži ili da se usprotivi, glasanjem ili na drugi način, donošenju zakona ili raspolaganju novca od strane Kongresa, bilo da se to čini pre ili posle uvođenja zakona ili odluke o raspolaganju sredstvima u proceduru predlaganja ili odlučivanja; to ne treba da spreči funkcionere ili službenike Sjedinjenih država, organa izvršne vlasti i drugih agencija da komuniciraju sa članovima Kongresa po zahtevu člana Kongresa, preko odgovarajućih službenih kanala, tražeći donošenje nekog zakona ili odluke o raspolaganju sredstvima za koju smatraju da je neophodna radi efikasnog vršenja javnih poslova.

Prekršioci podležu novčanim i zatvorskim kaznama, kao i otpuštanju iz službe.

PROPISI KOJIMA SE ZABRANJUJE LOBIRANJE PO PRESTANKU JAVNE FUNKCIJE

Propisi o lobiranju u SAD su različiti u pojedinim državama članicama. Na primer, više od dvadeset država postavlja kao ograničenje period koji treba

da prođe pre nego što bivši član zakonodavnog tela sme da predstavlja klijente pred tim telom kao lobista.

Ove odredbe, poznate kao „vrata koja se okreću“ (revolving door), ili „period mirovanja“ (cooling off periods), osmišljene su sa ciljem da se prekinu veze između dužnosti koje je bivši član zakonodavnog tela profesionalno vršio i interesa onih koji žele lobiranje. Cilj odredaba je da se stvori sistem u kojem bivši javni službenik ne može da ostvari preimućstvo koje mu pruža poznavanje prilika

iznutra kada postane plaćeni lobista. Period se kreće između jedne i dve godine.

Neke države, poput Kalifornije, zabranu su proširile na sve bivše vladine službenike tako što im se brani da kao lobisti kontaktiraju određene organe vlasti u jednogodišnjem periodu. Novi Meksiko je jedina država u kojoj postoji doživotna zabrana bivšim funkcionerima (uključujući i bivše članove parlamenta) da zastupaju druga lica u poslovima sa vladom u bilo kojoj stvari u kojoj su dok su se nalazili na položaju u značajnoj meri lično učestvovali⁸.

FUSNOTE

1 (Kanada) Zakon o registraciji lobista [Lobbyists' Registration Act, R.S. 1985, c. 44 (4th supp.)], kojim se reguliše registracija lobiranja: <http://laws.justice.gc.ca/en/L-12.4/text.html>; (Kanada) Kodeks ponašanja za lobiste (Lobbyists' Code of Conduct): <http://strategis.gc.ca/SSG/lr01044e.html> Godišnji izveštaj na osnovu kanadskog Zakona o registraciji lobista [Annual Reports Under the (Canadian) Lobbyists Registration Act]: <http://strategis.gc.ca/SSG/lr01066e.html>; SAD, savezni propisi o lobiranju: http://www.research.uh.edu/downloads/PDF_format/lobby99.pdf; ograničenja za lobiranje u pojedinim državama SAD http://www.ncsl.org/programs/ethics/e_revolving.htm; SAD, zabrane bivšim članovima zakonodavnih tela da lobiraju vlade država nakon što im prestane mandat: http://www.ncsl.org/programs/ethics/c_revolving.htm. Zahvaljujemo se Gustavu Andou (Gustav Ando) za pomoć u sastavljanju ovog poglavlja.

2 Weblobbying.com omogućava učesnicima da koristeći Internet kreiraju sopstvenu lobističku kampanju, kao i da progovore o pitanjima koja ih tište: <http://www.weblobbying.com>.

3 Sistem registracije lobista: <http://strategis.gc.ca/lobbyist>.

4 Sistem registracije lobista, propisi i drugi dokumenti: http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inlr-el.nsf/en/h_lr20007e.html.

5 Kodeks ponašanja za lobiste: http://strategis.ic.gc.ca/epic/internet/inoec-bce.nsf/vwGeneratedInterE/h_oe01438e.html

6 31 U.S. Code, §1352: <http://tinyurl.com/23t5b>

7 Zakon protiv lobiranja (Anti-Lobbying Act, 18 U.S. Code §1913) - lobiranje novcem iz budžeta.

8 Zabrane lobiranja po prestanku javne funkcije: http://www.ncsl.org/programs/ethics/e_revolving.htm.

