

Ирена Петерлин

ЗНАЧАЈ ЛОБИРАЊА У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Лобирање је данас неизбежан процес у развијеним демократијама. Лобирање је традиционално било повезано са утицајем на промене политичких одлука у процесу владања, а данас све више поприма економски призвук. Приступи и методе лобирања су разнолики. Ради се о вештини вођења односа, интерпретације и прилагодљивости. Лобирање првенствено зависи од стратегије оних којима је оно потребно. Највећи успех постижу они којима је успело помоћу аргумената и лобирања да постигну жељени циљ. Експлозија лобирања и повећавање броја лобија и интересних група указују на то да је лобирање постало део савремене европске средине. Главне институције лобирања у Европској унији (ЕУ) су Европска комисија (ЕК), Европски парламент (ЕП) и Савет. Лобисти морају да препознају њихове предности и недостатке. Морају да познају њихову структуру, функције и надлежности. ЕП је јак и ефикасан у суодлучивању, а мета лобиста првенствено су консултативни одбори и непосредно изабрани посланици различитих земаља. Председништво Савета, најзначајнији је и најзапаженији играч на нивоу Савета, али ЕК је још приоритет ефикасних лобиста. Лобирање у многим земљама још носи негативан призвук, нарочито због скромног законодавства, а пре свега због чињенице да су постојеће правне норме често опште и да садрже низ правних празнина. Постојеће законодавство указује на то да најпре треба поставити границе и повећати транспарентност лобиста. Зато би требало размислити о разумној правној регулацији на европском, као и на националном нивоу.

Кључне речи: *Лобирање. – Лобист. – Лоби. – Група за притисак. – Интересне групе. – Европска унија.*

УВОД

Структура међународне заједнице је сложена. Међународну заједницу сачињавају народи и државе, на специфичан начин организовани системи држава, друштвене класе и друштвене групе, различите социјалне силе и организације. Међу њима се развијају односи економског, политичког, војног, идеолошког, дипломатског,

правног и културног карактера који су условљени структуром и развојем појединих друштвено-економских формација, као и економским и политичким интересима различитих класа.¹

Разноврсни аспекти економских, техничких и других промена те глобализације, који се испољавају кроз смањивање препрека у области трговине, кретања капитала, миграције, стране помоћи и низ других фактора, рађају нове проблеме у чије решавање се све више укључују снаге које се не идентификују као државне. Улога државе као централног субјекта међународне заједнице још је онај фактор који одређује међународне односе, али се не може игнорисати чињеница да у међународној заједници постепено јача положај недржавних друштвених група које се све више уплићу у међународни простор. Утицај тих друштвених снага на међународне односе зависи од степена организације и моћи коју имају, као и од надзора који над њима врше структуре власти.² Те групе, међутим, не утичу непосредно већ посредно на међународна збивања, и то у првом реду преко државе. Ради се о интересним групама, односно о интересним организацијама које су се у политику умешале у 19. веку и данас представљају значајан фактор политике и међународних односа.³

Интересне групе желе да утичу на политичко одлучивање и власт (на носиоце институције власти) али се – за разлику од политичких странака – формално не боре за преузимање власти. Своје интересе желе да остваре различитим путевима, на различите начине који су у датим условима најпогоднији и најефикаснији. При томе су интересне групе по својој унутрашњој повезаности и чврстини, организованости, карактеру и начину деловања врло различите.⁴ Активирањем

1 Ради се о међународној заједници са социолошко-политичког аспекта и њеним субјектима. Појам субјеката у међународним односима није једнак појму субјеката међународног права. Он је много шири и обухвата више категорија. Поред држава, у тој групи нису само сви остали, признати субјекти међународног права (међународне владине организације), него и снаге и организације које утичу на међународне односе, без обзира на њихов међународно правни положај, степен организованости и хомогености (у првом реду нације, мањине, народноослободилачки покрети, међународни раднички покрет, савезничке групације, недржавне друштвене групе и транснационални субјекти. Види: Benko, V.: *Sociologija mednarodnih odnosov*, Znanstveno in publicistično središče, Zbirka Sophia, Ljubljana, 2000, стр. 133.

2 Више о томе Benko, V.: *Sociologija mednarodnih odnosov*, *op. cit.*, 1, стр. 236–269 и Benko, V.: *Znanost o mednarodnih odnosih*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1997, стр. 276.

3 Први талас проучавања интересних група био је усмерен на критику суверенитета и потребу за допуњавањем категорија помоћу емпирије креирања политике. Види: Lukšič, I.: *Uvodna beseda*, Slovensko politološko društvo, зборник реферата „Interesna združenja in lobiranje“, *Politološki dnevi*, Ljubljana, 1995.

4 Žagar, M.: *Interesne skupine in lobiranje*, зборник реферата „Interesna združenja in lobiranje“ Slovensko politološko društvo, Ljubljana, 1995, стр. 51–69.

таквих друштвених група, у међународним односима створени су услови за настанак међународних невладиних организација, а из заступања интереса „група за притисак“⁵ развило се лобирање.

Лобирање је у друштву релативно касно стекло одговарајуће место, оно је као код нас и у западне демократије долазило опрезно, а пратиле су га јаке осуде. Тек с временом лобирање је наишло на признање, чак су му дали и одговарајуће законске оквире.⁶ Данас та реч означава закониту утицајну групу која својим посредовањем утиче на промену збивања на политичкој сцени и, првенствено, на деловање владиних структура. Лобирање ствара комуникацију између оних који доносе одлуке и оних које те донете одлуке најпре погађају. Свака демократска земља дозвољава властитим грађанима да активно учествују у вођењу земље, чак и преко лобистичких група.⁷

Европска унија (у наставку ЕУ) као најразвијенија структура процеса удруживања, настала је као резултат раста капиталистичких интересних група чији је циљ био да превазиђу почетне оквире свог деловања.⁸ Последице утицаја „група за притисак“, односно различитих „лобија“ који делују на националном нивоу осећају се често преко спољне политике поједине земље и на међународном нивоу, нарочито у области привреде и међународне трговине.⁹ Групе за

5 Појам „групе за притисак“ или „pressure groups“ настао је у САД у време између два светска рата. „Групе за притисак“ су изражавале и систематизовале утицаје на владин апарат. Радило се о снагама религиозне, економске, културне, етничке, синдикалне и друге природе. Утицај тих група одразио се непосредним притиском на центре одлучивања или савлађивањем јавног мњења преко којег се могло утицати на политичко одлучивање. Више о томе: Benko, V.: Sociologija mednarodnih odnosov, *op. cit.*, 1, стр. 248–262.

6 Интересне групе (и лобирање) у либералним демократским друштвима нису биле прихватљиве, јер су већ самим својим постојањем, преко избора, критиковале владавину народа. Зашто би интересна удружења била потребна, ако грађанин може преко бираних представника да управља државом и одлучује о јавним пословима? Деловање мимо предвиђених механизма и вршење посебних организованих притисака на легислативу или егзекутиву, није у складу са властитом представом о себи либералне демократије. Постепено су либералне демократије прихватиле у своју доктрину такође и реалност, али још имају потешкоће с њом. Види Lukšič, I.: Uvodna beseda, Slovensko politološko društvo, зборник реферата, *Interesna združenja in lobiranje*, *op. cit.*, 3.

7 Vodnik, T.: [Http://www.siol.net/Novice/EU/default.asp?site_id=148&pageid=-109&article](http://www.siol.net/Novice/EU/default.asp?site_id=148&pageid=-109&article) (доступ: октобар 2005).

8 Benko, V.: *Sociologija mednarodnih odnosov, op. cit.*, 1, стр. 257.

9 Упркос јаким аргументима у корист слободне трговине, у међународним трговинским односима често се појављују различити облици ограничења због посредног утицаја различитих интересних група, односно лобија који желе да заштите националне интересе. Један такав пример је утицај америчког лобија произвођача челика на спољну политику председника Буша који је подлегао притисцима

притисак могу да делују унутар државе, а могу и да се повезују и прерасту у међународне групе за притисак. Лобирање у развијеним демократским друштвима данас представља неизбежан процес. Политички и привредни центри у оквиру којих се доносе значајне одлуке мета су представника интересних група и лобиста.

Из потребе за посредовањем и остваривањем специфичних регионалних, националних и друштвених интереса, унутар европских институција формирао се сложен систем лобирања. ЕУ иначе омогућава учешће у процесима одлучивања, али је лобирање у искључивој надлежности заинтересованих. Неактивност при доношењу одлука и заступању интереса указује на одређен степен демократске незрелости, пошто су тиме неактивне интересне групе на регионалном или националном нивоу искључене из процеса одлучивања о кључним механизмима ЕУ. А незрелост неактивних интересних група утолико је већа када те одлуке имају непосредан учинак на њихово деловање, односно на деловање оних чије интересе би те групе требало да заступају.

ЛОБИРАЊЕ И МЕЂУНАРОДНИ ОДНОСИ

Основни појмови лобирања

Лобирање¹⁰ је израз који је почео интензивно да се користи 1830. године у Сједињеним Америчким Државама (у наставку САД) када су представници неких интересних група по кулоарима испред скупштинских сала Америчког конгреса, у разговорима са члановима тог законодавног органа, утицали на одлуке посланика, односно сенатора.

Лобирање је покушај ефикасне комуникације прикупљањем употребљивих информација. Информације долазе од интересних

„челичарског лобија у САД“ марта 2002. године и ради заштите америчке индустрије челика донео заштитне мере са роком ваљаности од три године. На ограничење количине и царину, које су угрозиле мноштво светских произвођача - извозника на америчко тржиште (међу њима и словеначке), бурно је реаговала и Европска унија, па је код Светске трговинске организације (World Trade Organisation) покренула спор. Због бојазни да ће њено тржиште преплавити челик, који је иначе био намењен тржишту САД, она је увела противмере. Спор је, иначе, касније био решен, америчке заштитне мере су укинуте, али је утицај националног лобија свакако потресао међународну заједницу.

10 Ради се о речи енглеског порекла. Види: Grad, A. и коаутори: Veliki englesko-slovenački rečnik, DZS, 1997. Lobby – предворје, кулоар у скупштини, аула, lobbying – утицати на политичаре/посланике за или против доношења закона; lobbyist – онај ко покушава да утиче на посланике и тиме оствари посебне користи.

група и усмерене су ка владиним чиновницима. Данас та реч означава закониту утицајну групу која својим посредовањем мења догађаје на политичкој сцени, пре свега деловање владиних структура. Лобирање ствара комуникацију између оних који доносе одлуке и оних које те одлуке најпре погађају.

Под изразом лобирање крије се најшири спектар свих активности чији је коначан циљ да се врши утицај на јавне органе у процесима политичког одлучивања, при чему се реч „лобист“ генерално може дефинисати као она особа која контактира са чланом власти у жељи да утиче на само доношење одлука. Врло поједностављено: ради се о некаквом посредном облику сарадње у процесу владања.¹¹ Помоћу лобирања требало би да се у неформалним институционалним мрежама утиче на процес одлучивања у име општих и посебних користи или користи појединих група људи.

Лобирање је делатност којом се баве појединци или организације – **лобисти**, агенти. За разлику од лобиста који су овлашћени представници и који непосредно заступају интересе у комуникацији са доносиоцима одлука, **лобији** представљају интересне групе које делују у смислу остваривања заједничких циљева и усредсређени су на различите области деловања.¹² Најзначајнији алат лобиста¹³ је успостављање и одржавање личних односа са утицајним људима на политичкој сцени и сарадња са групама које заступају сличне интересе.¹⁴

Појам лобирања у традиционалном смислу значи утицање на доношење политичких одлука у процесу владања.¹⁵ Ради се о политичком лобирању које обухвата законодавство, регулативу, преговоре у области јавних наруџби, субвенција и дотација. Али циљеви и методе лобирања који одређују структурне, културне и друге

11 Pičman, P.: Pravni vidiki lobiranja in EU [Http://evropa.gov.si/publikacije/evrobilten/evrobilten-15-07/](http://evropa.gov.si/publikacije/evrobilten/evrobilten-15-07/) (приступ: октобар 2005).

12 Постоји низ најразличитијих формалних и неформалних лобија, како на националном, тако и на међународном нивоу, чији утицај зависи од низа фактора, а нарочито од организованости и моћи (челичарски лоби, индустријски, немачки, европски).

13 Израз лобист може се пронаћи и у енглеско-америчкој правној терминологији. Ради се о особи која обавља посао, јавно или приватно, виђањем са члановима органа одлучивања и наводи их на доношење нацрта закона убеђивањем, молбом или аргументирањем, те подршком заинтересованих. Black's Law Dictionary, Definitions of the Terms and Phrases of American and English Jurisprudence, revised 4.th edition, St Paul, Minn., West Publishing Company, 1968, стр. 1086.

14 Sušnik, J.: Lobiranje v EU—poseben poudarek na lobiranju državne sveta. [Http://www.ds-rs.si/dejavnost/govori/Lobiranje-Praga-240604.htm](http://www.ds-rs.si/dejavnost/govori/Lobiranje-Praga-240604.htm) 2.11.2005.

15 Gorenc, G.: Lobiranje v zakonodajnem postopku, diplomski zadatak, 1999, стр. 5.

специфичности околине, стално се мењају. Донедавно је апсолутно политичко лобирање било усредсређено на процес политичких одлука, а данас оно све више добија економске димензије.

Лобирање као средство остваривања интереса путем утицаја у савременом свету

Делатност лобирања као средства за остваривање интереса путем утицаја на међународна збивања у међународним односима појавила се релативно касно. Лобирање се повезује са развојем друштвених интересних група које су најпре деловале искључиво као делатност у приватној сфери, а у 19. веку се пробиле и у политику као резултат првих критика суверенитета и потребе за практичним искуствима у формирању политике.¹⁶ Интересне групе су се по својој унутрашњој повезаности и чврстости, организованости, карактеру и начину деловања између себе врло разликовале,¹⁷ али су ипак све имале једну специфичност – интерес за утицајем, нарочито за посредним утицајем на власт и процесе одлучивања.

Лобирање које се развило као средство за остваривање утицаја посебних недржавних група за притиске, понајпре се усредредило на посланике у парламенту, односно на законодавну власт, а током последње деценије све више се концентрише на друге центре политичке и извршне моћи. Данас, у савременој међународној заједници, у којој привредни интереси¹⁸ све више представљају најважнију идеју спољнополитичке оријентације и дипломатског деловања земаља, у оквиру савремене, а нарочито економске дипломатије која делује у функцији заштите и промоције економских интереса матичне земље у иностранству, све је већи значај лобирања. Државе и заинтересовани субјекти помоћу лобирања у међународним односима активно се уплићу у међународне економске односе,¹⁹ што

16 Lukšič, I.: *op. cit.*, 3.

17 Žagar, M.: *op. cit.*, 4, стр. 51–69.

18 Све је јасније да међународна предузећа истискују државе из процеса формирања и вођења светске привреде. У већини великих индустријских земаља постоје економски форуми који се састоје од руководећих људи у највећим предузећима и банкама који имају утицајну реч у спровођењу економских политика. Тако у САД на питања о међународној трговини, међународним инвестицијама и финансијама директно, на највишим нивоима, утиче US Business Round Table, док у ЕУ руководеће економске лобије у тој области представља European Round Table of Industries. Oven, U.: Vpliv multinacionalnih korporacij na ekonomsko politiko v okviru globalizacije, diplomski rad, Ekonomski fakultet Univerzитета u Ljubljani, 2003, стр. 12.

19 Plavšak, K.: Javna diplomacija, Temeljni koncepti in trendi, mart 2004. [Http://www.media-forum.si](http://www.media-forum.si). (приступ: октобар 2005).

посебно долази до изражаја у Европској унији која због своје специфичне природе изазива потребу за таквим деловањем.

Правни аспекти и искуство неких земаља у области лобирања

Као што је већ било речено, пракса лобирања је краткотрајна. Реч „лобирање“ имала је већ у својим почецима негативан призив пошто се под тим појмом разумевала активност незаконитог цеха који сачињавају шпекуланти који су се кретали у парламентарној средини и рачунали на доношење закона у корист својих штићеника.²⁰ Интересне групе и лобирање у либералним демократијама нису били прихватљиви јер су већ самим својим постојањем критиковали владавину народа. Деловање мимо предвиђених механизма и вршење посебних организованих притисака на легислативу или егzekутиву, нису били у складу са властитом представом о либералној демократији. Либералне демократије су и то постепено деловање уврстиле у своју доктрину и дале му чак и одговарајуће законске оквире, али се понегде још са скепсом односе према лобирању.²¹ Негативан приступ нарочито је присутан због непознавања формалних и других већ усвојених путева деловања интересних група и лобирања,²² па и због неадекватних и, често, нестручних услуга које нуде неки изнова организовани носиоци тих активности.

Искуства земаља у тој области су веома различита, али данас је свима јасно да никакав демократски систем не може забранити или спречити лобирање. Може, међутим, да постави границе таквог деловања, правила допустивог понашања, санкције за непожељно понашање. У међународној заједници међу државама постоје основне разлике у томе да неке земље ту област регулишу правним нормама, а друге не.²³

Лобирањем се покушава да се на неформалном нивоу реше проблеми формалног карактера. Лобирање смањује несигурност у политичком одлучивању и доприноси ефикаснијем привређивању, али због нерегулисаних законских основа за лобирање, ниске пословне културе деловања појединих друштвених група или неква-

20 Vodnik, T.: *op. cit.*, 7.

21 Lukšič, I.: *op. cit.*, 3.

22 Pičman, P.: *op. cit.*, 11.

23 Fink-Hafner, D.: Normativna regulacija lobija in lobiranja na nacionalni in nadnacionalni ravni, Slovensko politološko društvo, зборник реферата: Interestna združenja in lobiranje, Politološki dnevi, 1995, стр. 281–301.

литетног рада лобиста, настају проблеми, нарочито из разлога што такве групе и њихови представници најчешће не делују јавно.²⁴

У САД, које имају највише искуства у тој области, лобирање је већ више од пола века нормативно регулисано и регистровано,²⁵ док ниједна европска земља засад још нема целовит законски акт који би регулисао ту област, већ се појављују парцијалне норме у различитим законским и пословничким одредбама.²⁶ Неке земље прописују регистрацију интересних група, односно њених представника у парламенту и његовим радним телима (САД, Немачка, Канада),²⁷ док друге ту област регулишу искључиво писаним правилима, кодексима²⁸ примереног понашања лобиста који су више етичке природе, али ипак гарантују квалитет услуга и узимање у обзир стручних мерила.

Из постојеће правне регулативе у тој области види се да су се државе у великој мери определиле за следеће елементе лобирања: ко су субјекти лобирања, који услови су потребни за регистрацију лобирања, које су политичке институције доступне лобистима, где и када је потребна обавезна декларација лобиста у зависности од тога чије интересе заступају. У правним нормама може се наћи и опредељење и забрана одређених начина и облика лобирања, нарочито опредељење различитих облика корупције: од давања награда до лобирања за личну материјалну корист као и, наравно, одређивање казне за забрањене начине лобирања. Недостаци правног нормирања те области првенствено су у томе што је претежно усмерено на лобисте као појединце и на непосредне методе лобирања. Правне норме често су опште и садрже низ правних празнина, што омогућава низ објашњења. Многе правне одредбе настале су последично, као реакција разоткривене злоупотребе власти, корупције чиновника.²⁹ Добра страна правних правила, међутим, указује на то да лобирање као средство деловања интересних група у међународним односима, а нарочито у ЕУ, има већи значај него у оквиру националних држава, те да постојећи прописи ограничавају нејавну праксу и злоупотребу закона у тој области.

24 Војс, А.: *Država in poslovanje podjetij – naftna vojna s Hrvasko*, дипломски рад, *Ekonomski fakultet Univerziteta u Ljubljani*, 2002, стр. 7–10.

25 Ради се о уставном, односно законском регулисању; на федералном нивоу (*Federal Registration Act*, 1946) и закону о разоткривању лобирања (*Lobbying Disclosure Act*, 1995). Fink-Hafner, D.: *op. cit.*, 22, стр. 282.

26 Iglīčar, A.: *Prešernova nagrada: Pravni vidiki lobiranja in Evropska unija*, *Pravna praksa*, br. 5, 17.2.2002, стр. 52.

27 Fink-Hafner, D.: *op. cit.*, 23, стр. 282.

28 Ради се о кодексима професионалне етике лобиста које усвајају различита удружења лобиста.

29 Fink-Hafner, D.: *op. cit.*, 23.

У последње време, у ЕУ се осећају снажне тежње за кодификацијом лобирања³⁰ како би се тај облик утицаја на доношење одлука довео у разумне, прихватљиве и прегледне оквире, али су идеје о правној регулацији лобирања у оквиру ЕУ још у фази нацрта и предлога,³¹ без обзира на чињеницу да су лобистички канали постали сложен механизам и замена за класичан начин информисања или утицаја држава и њихових интересних група на процесе одлучивања унутар њених институција.

ЛОБИРАЊЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Европска унија и њена природа

Европска унија има аутономан правни поредак³² који се базира на различитим оснивачким уговорима³³ као примарном матери-

30 Siim Kallas, европски комесар за борбу против корупције, марта 2005. године објавио је већи преглед и строжи надзор над лобистима и невладиним организацијама које се баве лобирањем у ЕУ. Према подацима из марта 2005. године, у Бриселу наводно има 15.000 лобиста и 2.600 интересних група чија делатност, према речима комесара, вреди 60 до 90 милиона евра. Нетранспарентност деловања испољава се чак и у томе да неке невладине организације, које примају средства од Европске комисије (ЕК), на својим веб-страницама, међу својим најзначајнијим делатностима наводе лобирање у Комисији. Посредно долази до парадокса да ЕК плаћа лобирање да би се код ње лобирало. [Http://www.siol.net/Novice/EU](http://www.siol.net/Novice/EU) (приступ: октобар 2005).

31 Iglīčar, A.: *op. cit.*, 26.

32 Под појмом Европске уније (ЕУ) треба у тексту разумети постојећу структуру међународне организације која тренутно броји 25 чланица. Не ради се о правној формулацији појма према којем је израз Европска заједница (ЕЗ) применљив с аспекта анализе правних полазишта интеграције и прилагођавања законодавства, а појам ЕУ са аспекта циља којег опредељује Уговор о оснивању ЕУ из Мастрихта 1992 (УЕУ). Уговором о оснивању ЕУ (УЕУ) три дотадашње европске заједнице које су представљале почетак европских интеграција, Европска заједница за угљ и челик, 1951 (ЕЗУЧ), Европска економска заједница, 1957 (ЕЕЗ) и Европске заједнице за атомску енергију (ЕУРАТОМ), 1957. године су се интегрисале у ЕУ на основу изградње тзв. европског храма који се базира на три стуба. Први стуб обухвата дотадашње право у ужем смислу, односно дотадашње европско право које представља средишњи део ЕУ, а ту улазе три заједнице које прати економска и монетарна унија. Други стуб сачињава заједничка спољна и безбедносна политика, а трећи стуб право ЕУ – сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова. ЕЗ, која је настала од три заједнице, представља најзначајнији стуб (први стуб) у структури европских интеграција у чијој су надлежности право и институције заједнице, као и најзначајнија област интересних група са аспекта лобирања у ЕУ. Више о томе: Grilc, P., Pešič, T.: *Pravo Evropske Unije*, 1. knjiga, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2001, стр. 3–150.

33 Више о томе: *Evropska unija in pravo, Poslovni vodnik po Evropskem pravu, Privredna komora Slovenije* 2002, стр. 29–30.

јалном правном извору и на секундарним формалним правним изворима, правним актима: уредбама, директивама и решењима, који институцијама и органима ЕУ омогућавају остваривање њихових задатака и функција. Преовлађују правила која доносе институције ЕУ. За правни поредак ЕУ карактеристично је обимно законодавство, а нарочито његова примарност која се испољава кроз превласт европског права над националним у низу правних правила (посебно уредби), и која утиче на деловање и развој низа правних, привредних и других субјеката на националном нивоу. Специфична променљива природа права на коју увек изнова утичу нова чланства и интереси привредно јачих чланица, као и формирање политика у интересу заједнице, захтевају од заинтересованих активно учешће.

Државе чланице су сукреатори европског правног поретка и имају могућност да посредно утичу на промене и усавршавање европског законодавства или на процесе одлучивања у институцијама. Такву могућност имају и различите интересне групе, посебно оне које заступају интересе оних на које ЕУ има највећи утицај. Различити типови интереса – од регионалне политике, сукреирања јединственог европског тржишта, остваривања националних или европских интереса – повезују различите интересне групе.³⁴

Док је Европска заједница била само резултат удруживања и одлучивања политичких елита, њена структура била је једноставнија, а активности интересних група и лобија од секундарног значаја. Проширењем чланства и продубљивањем европског правног поретка, те проширењем надлежности у области креирања политика и променом начина одлучивања уз сагласност одлучивања држава чланица на одлучивање на основу квалификоване већине, ситуација се битно променила. Било је потребно пронаћи нове путеве и облике сарадње у процесима одлучивања на нивоу ЕУ.³⁵ Деловање у тој области захтевало је низ знања и активности.

У данашње време, за утицај није довољна само политичка моћ и аргумент, већ сукреирање правног поретка и односа у ЕУ зависи од економске и преговарачке снаге државе или интересне групе, њихове ефикасности или ефикасности њихових канала при посредовању код информација и представљању аргумената кључним факторима у процесу одлучивања. Потребна је активност којом се званични гласник мора послужити при остваривању својих ставова, посредно или непосредно. Потребно је средство за остваривање инте-

34 Brinar, I.: *Interesna združenja v novi organiziranosti Evropskih skupnosti/EU*, Slovensko politološko društvo, зборник реферата: „Interesna združenja in lobiranje“, *Politološki dnevi*, Ljubljana, 1995, стр. 247–249.

35 *Ibidem*, 1995, стр. 250.

реса путем утицаја, које у ЕУ називају лобирањем, јасни циљеви оних који желе да постигну утицај, стручно оспособљени носиоци активности, а пре свега добро познавање центара одлучивања које у ЕУ у највећој мери представљају њени органи, односно институције.

Институције у Европској унији као мета интересних група и лобирања

Процес одлучивања у области законодавства и извршне власти већином се одвија унутар трију најзначајнијих институција: Европске комисије (Комисије или ЕК), Савета ЕУ (Савет) и Европског парламента (ЕП) иако је институционални оквир много шири пошто га представљају такође и: Суд ЕУ, Европски савет (ЕС), Европска централна банка (ЕЦБ), Рачунски суд, те Европски економско-социјални комитет. Надлежности институција одређују уговори о оснивању,³⁶ а Уговором о спајању из 1965. године постављен је институционални оквир. У пракси, начини и органи одлучивања у ЕУ представљају изузетно компликовану мрежу интеракција различитих субјеката са различитим надлежностима које су мета утицаја бројних интересних група, односно лобија. Која ће установа бити циљна, зависи од посланства и задатака интересне групе.

Европска комисија

Формално, процес одлучивања започиње у Комисији (у функцији предлагача законодавства), политичком телу које у тренутном саставу³⁷ има 25 комесара, а иначе представља обиман административни апарат.³⁸ То тело запошљава више од петнаест хиљада службеника. У организационом смислу, чиновнички део је подељен на 36 генералних директората (Directorats General) у којима се, у сарадњи са саветодавним комитетима, припремају нацрти предлога у процесу законодавног одлучивања. У процесу утицаја на одлучивање, за лобисте је ЕК најзначајнији орган пошто је у њеним рукама законодавна иницијатива, а истовремено и извршна функција. У ограниченом обиму надлежна је такође за издавање секундарних аката (дире-

36 Види члан 7, Уговора о Европској заједници (УЕЗ) или Амстердамски уговор, 1997 и члан 4. Уговора о оснивању ЕУ (УЕУ) или Мастрихтски уговор.

37 Од 1.1.2005. године, променио се састав Комисије у складу са променама које су настале као резултат проширења и Уговора из Нице, 2001. Овај уговор је променио састав, величину и деловање ЕК у три фазе: до 2005. године у њеном саставу било је 20 комесара, од 2005. године све су државе чланице добиле по једног комесара, а када у ЕУ буде више од 27 држава чланица, тај ће се број смањити.

38 Већи део Комисије има седиште у Бриселу, а нека одељења у Луксембургу (финансијски ресор).

ктивна, уредби). То је наднационална институција која најбоље одражава карактер ЕУ. Заступа, у првом реду, европске интересе који су заједнички свим државама чланицама, а мање интересе држава чланица. ЕК припрема и извршава заједничке политике (суштина европске интеграције), називају је „чувар“ спровођења политике ЕЗ. Највећа овлашћења има у области политике конкуренције, у области инструмената заштите трговинске политике и у области пољопривредне политике. Области које су у искључивој надлежности ЕУ и имају значајан утицај на деловање и развој предузећа, организација и других субјеката у државама чланицама (у наставку ДЧ),³⁹ морају да буду добро познате онима који покушавају да постигну утицај у ЕК. Лобисти морају имати у виду да је лобирање у ЕК хијерархијско, што значи да је потребно познавати и изложити аргументе и информације како онима који заузимају највише место на хијерархијској лествици, тако и оним чиновницима који обављају оперативне послове у ЕК. Комисија је такође надлежна за преговарање са трећим државама, пошто она заступа интересе ЕУ као целине. У оквиру својих надлежности, она управља и буџетом (фондовима који су највећи корисник буџета).⁴⁰ Комисија бди над доследном и правилном применом одредби УЕЗ и има овлашћење да покрене поступак против ДЧ.⁴¹

Европски парламент

Европски парламент је институција која представља грађане држава чланица.⁴² Има законодавну, буџетску и надзорну функцију. У већини области она учествује у доношењу закона и то на основу четири за то предвиђена поступка: консултације, сарадње, суодлучивања и потврђивања.⁴³ Представља народе ЕУ, али пошто је

39 У искључивој надлежности ЕУ су: царинска унија, правила о конкуренцији, монетарна политика за државе чланице које имају евро, чување морских биолошких извора у оквиру заједничке рибарске политике, заједничка трговинска политика. Њих нарочито штити ЕК. Надлежности ЕУ, међутим, не смемо изједначити са надлежностима њених институција.

40 Види члан 211–220 УЕЗ (функције ЕК).

41 Види члан 211 УЕЗ.

42 Број посланика ЕП, који су непосредно, са петогодишњим мандатом изабрани на изборима, не сме бити већи од 750. Тачан број места биће одређен пре европских избора 2009. године. Састав Европског парламента (избори у 2004. години): 732 посланика ЕП одредио је Уговор из Нице из 2001. године, од тога их Словенија има 7. У Европском парламенту је седам политичких група: Европска народна партија, Партија европских социјалиста, Зелени, Конфедерација удружене европске левице, Унија за Европу националних група, Група за демократизацију и развој Европе, Независни.

43 Види члан 189–201 УЕЗ.

у процесу одлучивања представљао само саветодавни орган, није имао великог утицаја на доношење одлука, па зато за лобистичке групе није био занимљива установа. С временом је стекао више снаге и данас су мета лобирања пре свега парламентарни одбори.⁴⁴

Посебан мотив интересних група представља праћење делатности ЕП, нарочито због тога што су његови представници непосредно бирани и на тај начин јаче повезани са онима који су их изабрали, као и са интересима које представљају. Међу више од 3.000 представника интересних група већ дуже време делују експерти који су посебно задужени за праћење седница ЕП и његових одбора. За време заседања ЕП изда се преко 200 дозвола за праћење његовог рада. Сматра се да међу тим појединцима има више од 150 лобиста. Пошто је по мишљењу познавалаца ЕУ партијска дисциплина лоша, допринос непосредно изабраних посланика процесу убеђивања је већи. Интересне групе познају најразличитије неформалне начине убеђивања европских парламентарца, од индивидуалних сусрета до организованих консултација. Зато је практично немогуће утврдити које су активности интересних група фактички утицале на гласање ЕП о одређеном питању. Иако је утицај лобиста тешко мерити, по мишљењу познавалаца њихови аргументи могу се наћи у најразличитијим документима, на крају крајева, и у амандманима на предлоге аката које Комисија предлаже на разматрање ЕП.⁴⁵

Савет ЕУ

Институција која се зове и Савет министара⁴⁶ јесте она установа ЕУ у којој су од оснивања ЕЗУЧ па до данас били заступани интереси ДЧ. Савет сачињавају представници (по један) држава чланица на нивоу министра, који су овлашћени за преузимање обавеза у име своје владе. Састав Савета није фиксан, чланове не представљају увек исти људи. У надлежности државе чланице је да одлучи ко ће да је представља на заседању Савета ЕУ, на којем може учествовати истовремено више министара из исте државе. Тако, нпр., о пословима из области пољопривреде одлучују министри надлежни за пољопривреду, о пословима буџета министри финансија. Координацијом се бави председник Савета. Савету ЕУ, а тиме и целокупној Унији, према строго поштованом редоследу председава свака држава чланица и то за период од 6 месеци.⁴⁷ У саставу Савета

44 Vodnik, T.: *op. cit.*, 7.

45 Šabič, Z.: *Evropski parlament kot tarča interesnih skupin*, Slovensko politološko društvo, зборник реферата: "Interesna združenja in lobiranje", *Politološki dnevi*, Ljubljana, 1995, стр. 265–281.

46 Седиште у Бриселу, седнице у Луксембургу. Види члан 202–210 УЕЗ.

47 Види члан 202 и 203 УЕЗ.

раде такође помоћни органи.⁴⁸ Он се сматра најзначајнијим законодавним телом ЕУ, али су због претежно већинског одлучивања у Савету, где је за усвајање одлуке потребно постићи довољан број гласова држава чланица, национални интереси држава чланица запостављени у замену за прихватање компромиса, а то не важи у случају сагласног одлучивања, када свака држава чланица има по један глас и тиме моћ да не пристане на сагласност и онемогући доношење одлуке.⁴⁹ У надлежности Савета је такође буџетска функција. Интересне групе морају у Савету да лобирају код више држава чланица да би обезбедиле довољну подршку за властите интересе. Председништво Савета има најзначајнију улогу.

Активност лобиста и интересних група – или
„како постићи утицај у процесима одлучивања“

Област у којој се одвија активност лобиста у којој они желе да постигну утицај у процесима одлучивања (*decision-making process*) у ЕУ воле да називају ареном.⁵⁰ Појам је иначе драматичан, али сликовито приказује простор у којем се одвија кампања поједине интересне групе или лобија, који се сусреће с низом других актера који управо тако желе да постигну утицај. Арену дефинишу институције описане у претходном поглављу, њихова улога у процесу одлучивања, а пре свега низ интересних група и лобија који непосредно или преко професионалних лобиста покушавају да реше свој проблем утицајем на одлучивање.⁵¹ Пошто процес одлучивања, како на нивоу ЕЗ, тако и на нивоу ЕУ, постаје све компликованији (посебно је сложен законодавни процес), то захтева од појединаца који се професионално баве лобирањем да истовремено прате рад појединих органа са гледишта појединих националних политика. У лобирању је важно бити први, зато је неопходно да лобист добро познаје структуру институција, процес одлучивања, актуелности и оне актере који доносе одлуке.⁵²

Жеље су најчешће окренуте ка законодавном поступку, јер се од њега очекује обавезујући ефекат за оне на које се односи, а посе-

48 Један од таквих помоћних органа јесте CORPER (fra. Comité des représentants permanents, engl. The Committee of Permanent Representatives) или Одбор представника држава чланица у Савету ЕУ. Чине га амбасадори ДЧ и њихови заменици који се састају сваке седмице. Ради се о селекцији садржаја пре заседања министара.

49 Vodnik, T.: *op. cit.*, 7.

50 Израз „арена“ користи се и у „Европском центру за јавне послове“ у Бриселу – Center for Public Affairs.

51 Pedler, R. (ed): *European Union Lobbying, Changes in the Arena*, London, Palgrave, 2002, стр. 1–10.

52 Више о томе: Brinar, I.: *op. cit.*, 34.

бно да ће заменити национално право. Интересна група може нпр. пожелети измену примарног законодавства (оснивачког уговора), допуну секундарног законодавства, одлуке или да за себе избори изузетак од правила.⁵³ Док је процес одлучивања у законодавном поступку дуготрајан,⁵⁴ процес одлучивања, када се ради о одлучивању на извршном нивоу, прилично је бржи, нарочито у случајевима када се ради о фази истраге у поступку одлучивања о увођењу инструмената за заштиту јединственог европског тржишта и конкурентности.

Интересне групе у ЕУ су различите. Интересне групе могу да буду националне, европске или међународне и покривају предузећа, адвокатске канцеларије, регионална удружења итд. Разликују се по областима, организованости и снази, положају, утицају, чланству, финансијским средствима. Може се радити о интересним групама на државном и предузетничком нивоу или, пак, само на нивоу слично оријентисаних интереса појединих друштвених група. Међу њима су невладине организације (NGO) и организације које повезују различите области делатности. Неке од њих су формалне, а друге нису. Неке се повезују на неодређено време, док се друге повезују само кад се појави проблем и желе да га реше заједничким утицајем. Данас већ постоји неколико хиљада интересних група на европском нивоу, што указује на то да значај интересних група и лобирања у ЕУ незадрживо расте.

Неке интересне групе се повезују чак са европским конфедерацијама (аутомобилска, хемијска, фармацеутска) и у Бриселу располажу бројном сталном администрацијом.⁵⁵ Стручњаци засад још нису јединствени у погледу употребе имена интересних група, зато

53 Schendele, Van M. P. C. M.: Machiavelli in Brussels, The art of lobbying the EU, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002, стр. 91.

54 Тај процес траје у просеку до 15 месеци. Brinar, I.: *op. cit.*, 35, стр. 260.

55 Међу њима је и EUROCHAMBRE (Association des Chambres de Commerce et d'industrie Européenne или Удружење привредних комора за трговину и индустрију). Те организације имају своја седишта како у сталним, тако и у *ad hoc* комитетима ЕК и ЕП. Највећа конфедерација је UNICE (Union of Industrials and Employers Confederations of Europe), која окупља 32 националне конфедерације из 22 земље. Данас је призната као званични преговарач европских послодаваца наспрам европским институција. Снажну опозицију представља конфедерација ETCU (European Trade Union Confederation), која у ЕУ институцијама заступа интересе радника. У њеном саставу је 35 националних синдикалних организација из 21 западноевропске земље. Детаљно о томе: Brinar, I.: *Interesna združenja v novi organiziranosti Evropskihskupnosti/EU*, Slovensko politološko društvo, зборник реферата: *Interesna združenja in lobiranje*, *Politološki dnevi*, 1995, *op. cit.*, 34, стр. 247.

користе више израза: интересне групе, утицајне групе, лобији, пропагандне групе итд.⁵⁶

У контексту ЕУ лобисти могу да буду – поред интересних група – и државе чланице. Интересе појединих друштвених група заступају владе држава чланица које прате свој политички рад или владе трећих земаља којима је потребан утицај у ЕУ. Лобирањем се могу бавити и појединци. Сви они међусобно деле арену за било које спорно питање (issue), јер желе да обезбеде да њихови погледи и интереси допринесу доношењу одлуке. Не смемо занемарити чињеницу да и институције покушавају да утичу једна на другу. Сви они који желе да постигну утицај на одлучивање могу формирати савез за подршку својим интересима у свим деловима спорног питања, могу да потраже начин како онемогућити напоре појединаца и група који исто тако промовишу супротне интересе. Умеће да се конструише успешна кампања лежи у максимирању повезаности погледа играча и минимизирању, те спречавању оних који се налазе на супротnoj страни. Не сме се занемарити чињеница да на супротnoj страни јаког лобија увек стоји лоби.⁵⁷

Иако је лобирање у ЕУ усредсређено највише на европске институције, не треба занемарити чињеницу да је ЕУ такође значајан играч у глобалној арени, и да су њене институције и организације са међусобним утицајем такође субјекти глобалних сила. Промене у међународној средини за последњих десет година битно су утицале на збивања и политике ЕУ. Политике и одлуке Светске трговинске организације (WTO) данас представљају кључни погон политике ЕУ. Ради се о уочљивој промени која се десила за последњих десет година. Послови и лобирање у ЕУ постају све глобалнији.⁵⁸

⁵⁶ Интересне групе организовано подржава и признаје Европска комисија, што значи да око 59% интересних група које су формиране на нивоу ЕУ прима новчану помоћ из европских фондова. Финансијску подршку пратило је издавање Кодекса праксе који одређује однос између интересних група и Комисије, с циљем да повећа транспарентност, успостави што више лобистичких група и смањи могућност корупције. Vodnik, T.: *op. cit.*, 7.

⁵⁷ Pedler R, *op. cit.*, 51, стр. 1–10.

⁵⁸ WTO је основана 1995. године у Маракешу и све њене чланице, укључујући ЕУ, обавезале су се да ће инсистирати на одлукама панела за решавање спорова основаних у оквиру WTO. Државе више не могу игнорисати непријатне одлуке, што им је дозвољавао Општи споразум о царинама и трговини, или General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) из 1947. године. Са Маракешким споразумом су се обавезале на то. Маракешки споразум о оснивању WTO, чија је потписница и ЕУ, такође је проширио значајне нове области WTO: пољопривреду, услуге и трговину у области интелектуалне својине. Све те нове области су се одразиле и на политике ЕУ, а посредно и у области лобирања. Више о томе: Kewley, S.: Japanese Lobbying in the EU u Pedler, R.(ed) European Union Lobbying, *op. cit.*, 51, стр. 177–201.

Лобирање у Бриселу је неформално, дискретно и базира се на успостављању веза, те склапању компромиса између интересних група и органа у ЕУ. Функција лобиста заснива се на томе да „обрађују“ онога који доноси одлуке на начин да му представе предности поједине одлуке. Зато је веома важно да за конкретно питање припреме тзв. најбољи предлог или аргумент и затим га представе европским чиновницима. Често се чак деси да лобисти заправо помажу европским чиновницима у прикупљању правих информација. То нарочито важи за парламентарце. Остале методе су још припрема прес конференција, семинара и конференција на које позивају утицајне националне и европске појединце који учествују у процесу доношења одлука. Ефикасни су такође и лични контакти који се успостављају приликом различитих друштвених сусрета, вечера или доручака, јер се са европским чиновницима тешко договара за пријем у њиховим канцеларијама због превеликог оптерећења послом. Још је теже доћи до чланова ЕП који су непрестано на путу између Стразбура, Брисела и Луксембурга. Најлакше је контакте успоставити на вијугавим стразбуршким ходницима, где се средом и четвртком њима креће највећи број чиновника Комисије и Савета.⁵⁹

Карактер ЕУ захтева познавање актуелних збивања. Бројни субјекти, нарочито они из области привреде, немају могућности да прате промене у ЕУ и њеним институцијама. Зато је потребно бити присутан у Бриселу. Многима су на располагању подручна и национална интересна удружења, али она су често дислоцирана од конкретних проблема заинтересованих који се при посредовању и заступању својих интереса радије обраћају професионалним организацијама као што су адвокатске канцеларије и консултантске фирме. У оквиру тих организација често делују и лобисти. Али као и за сваку услугу, тешко је пронаћи право и ефикасног представника, посебно ако се ради о процесу одлучивања у којем заинтересовани жели да постигне оптималан резултат. И за избор саветника, правника или лобисте потребно је искуство, а нарочито знање и информисаност оних којима су те услуге потребне.

Ефикасност лобирања у пракси и пример из праксе

Лобирање постиже резултате. О ефикасности лобирања у пракси говоре примери и последице.⁶⁰ Лош резултат, међутим, није са-

59 Brinar, I.: *op. cit.*, 34.

60 У сарадњи са Европским центром за јавне послове била је објављена већ поменута књига под уредништвом проф. Robina Pedlera: „EU lobbying“, са примерима из праксе. Школске примере лобирања у пракси уредник је поделио у шест група (од примера неиспуњавања директива, еколошких примера, примера

мо последица лошег лобирања, као што ни добар резултат није само последица ефикасног лобирања. Ефикасност лобирања зависи од многобројних фактора које треба имати у виду.

Занимљив пример ефикасног лобирања помоћу метода примене владе трећих земаља са утицајем на ЕУ, јесте пример словеначке индустрије челика, тачније: словеначког произвођача нерђајућег челика – фирме „Асронп“, која је данас једна од успешних фирми у саставу концерна словеначке индустрије челика, а која се све до 2005. године звала „Словенске железарне“. Након губитка југословенског тржишта 1991. године, „Словенске железарне“ су се тржишно пребациле у стабилну европску економску средину и у склопу санације и приватизације система све своје капацитете преусмериле на европско тржиште. Услед повећаног извоза нерђајућег челика, предузећа „Асронп“ из Јесеница су се 1998. године нашла под ситом европских комесара који штите конкурентност на европском тржишту. На захтев неких европских произвођача челика повезаних у Удружење европских произвођача челика – EUROFER (European Iron and Steel Federation), Комисија је у септембру 1998. године повела истрагу, како би утемељила сумњу о дампингу и штети коју је, наводно, према оптужбама претрпела индустрија ЕУ. Није било никакве сумње да би последице негативног исхода антидампиншког поступка битно угрозиле „Асронп“ који се након девет година реструктурирања, лошег пословања и 54% извоза своје производње на тржиште ЕУ, налазио у незавидној ситуацији. Зато је циљ одбране био усмерен на антидампиншки поступак: добра организација унутрашњег тима који разуме правила ЕЗ о дампингу и који је способан да прикупи и презентира захтеване податке, на одговарајућу правну помоћ домаћих стручњака и специјализоване правне струке у Бриселу, као и на адекватну подршку оних који могу да утичу на одлучивање у Европској унији, а нарочито надлежних државних, владиних и дипломатских органа.

У том случају радило се о типично трослојној природи европских антидампиншких поступака: економској, правној и политичкој.⁶¹ У политичкој игри лобирања, за постизање утицаја главна је

лобирања држава кандидаткиња, глобалних и регионалних примера, примера лобирања у области јединственог тржишта и у области социјалне и корпоративне одговорности). Они отварају низ питања, а искуства учесника имају применљиву вредност. Примери су различити како по циљевима, областима и начину лобирања, тако и по успеху. Из свега се може закључити да се арена за последњих десет година битно променила, док је лобирање као последица јачања улоге институција након Мастрихта добило на јачини. Види: Pedler, R. (ed): *op. cit.*, 51, стр. 1–324.

61 Види: Drapal, A., Verčič, D., Peterlin, I., Ilešič, T.: An Antidumping Case - Slovenia and the EU, European Union Lobbying u Pedler, R. (ed): European Union Lobbying, *op. cit.*, 51, стр. 150.

била Комисија којој је било потребно објаснити следеће аргументе: да је поступак био неправилно покренут пошто жалба није била поднета од стране репрезентативног дела произвођача у ЕЗ и у себи није садржала довољно доказа о постојању дампинга и штете, да при увођењу поступка Комисија није узела у обзир обавезе које су произлазиле из Привременог споразума, да су штету коју је претрпела индустрија ЕЗ проузроковали други фактори, нарочито картелско договарање између произвођача ЕЗ, а које је 1998. године утврдила и казнила већ сама Комисија и да није у интересу Европске заједнице да настави поступак, пошто би то закочило процес придруживања Словеније и преструктурирање индустрије челика у Словенији.

Иако се радило о случају који је спадао у оквир ЕЗУЧ, где коначну одлуку такође доноси Комисија (а не Савет министара као што то генерално важи за ЕЗ), и овде је Комисија морала пре одлуке да се консултује са „Консултативним комитетом” у којем су заступљени представници свих држава чланица. Тако је било потребно упозорити на аргументе и друге органе који су утицали на одлучивање, нарочито владе других држава чланица које би могле подржати словеначки став. Након велике истраге⁶² и успешне одбране, Комисија Европске заједнице је марта 1999. године, након повлачења жалбе, поступак обуставила. Тада је предузеће „Словенске железарне“ одахнуло од санкција које би га могле задесити, нарочито увођењем коначне антидампиншке царине.⁶³

ЗАКЉУЧАК

У савременом демократском друштву свако политичко деловање је легитимна функција појединца или групе које укључује различите интересне групе цивилног друштва и пословног света. Лобира-

62 За месец дана требало је у опширним упитницима разоткрити све податке о ценама, трошковима, обиму и начину продаје, да би се на тој основи могли направити обрачуни и обавити саслушања, а веродостојност су проверавали европски инспектори. Заговорници су заједно са одговором на упитник морали дати и своје примедбе на друге делове оптужбе о дампингу, посебно о томе да ли дампинг заиста чини штету индустрији Европске заједнице (Injury Submission). Види: Peterlin, I.: Izzivi prava EU v gospodarstvu in jeklarski industriji, delo in stroka po vstopu v Evropsko unijo, Dani slovenačких pravnika u Portorožu, Podjetje in delo, br. 6–7/XXIX, GV založba, Ljubljana, 2003, стр. 1275–1283.

63 Степен јачине дампинга јесте разлика између нормалне вредности и извозне цене, а изражен је у процентима од извозне цене. (Ако је нпр. извозна цена за 20 % нижа од домаће цене, антидампиншка царина сме да износи највише 20 %, а по правилу она је мања: толико колико је потребно да се уклони штетни учинак дампинга.) *Ibidem*, стр. 1275–1283.

ње је данас неизбежан процес у развијеним демократијама. Узајамна зависност националних економија и повећана улога државе у области привреде, као и за живот значајне спољнотрговинске размене, поставиле су током дугогодишњег развоја економске односе у исти ред са политичким односима. Лобирање постаје једно од средстава помоћу којих се државе и други субјекти, с циљем да се постигне утицај на процесе одлучивања, активно уплићу у међународне односе, нарочито у области привреде. Није коинциденција да је управо Европска унија, као првобитна интересна и економска заједница, постала поприште испреплетених мрежа лобиста који су створили сложен систем лобирања и који се претворио у демократску структуру за посредовање и остваривање одређених интереса.

Све док је структура ЕУ била једноставна, активности интересних група лобија биле су од секундарног значаја. Проширењем чланства и јачањем надлежности европских институција ситуација се битно променила. Данас за утицај нису довољне само политичка снага и аргумент. Природа ЕУ захтева од сукреатора правног поретка и односа у ЕУ већу активност. Главна жеља оних који желе да остваре утицај на одлучивање у ЕУ је законодавни поступак, јер се од њега очекује обавезујући учинак за оне на које се односи, а посебно да ће заменити национално право, али су све више важни и други процеси и центри одлучивања који имају извршну функцију, посебно оне институције које врше снажан утицај на међународну економију.

Успех појединог случаја зависи од врсте фактора, а лобирање првенствено зависи од стратегије оних којима је потребно. Словеначки произвођач нерђајућих челика избегао је антидампиншке мере, применио карактеристичан метод лобирања владе трећих земаља са утицајем на ЕУ и постигао жељени циљ. Пример јасно сведочи о томе да добро усмерена повезивања могу да буду ефикасан чинилац и кључ за постизање утицаја, али без чврстих аргумената, стручног знања, те доброг познавања европског правног поретка и институција ЕУ, чак и добро распоређене мреже познанстава неће помоћи. Без стратегије и мултидисциплинарног тима, као и среће, нема успеха.⁶⁴ На жалост, могућност таквог исхода је мала. Што је више конкурената у арени, више се циљ утицаја усмерава у намеру да се спречи нежељено него да се постигне победа. Активно учешће често значи бити део компромиса, али коректно понашање омогућава очување уважавања ставова и позиције оних који желе да постигну утицај.⁶⁵

64 Види: *op. cit.*, 61, стр. 150.

65 Schendele, Van M. P. C. M.: *Machiavelli in Brussels, The art of lobbying the EU*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2002, стр. 92.

Irena Peterlin

IMPORTANCE OF LOBBYING THE EUROPEAN UNION

Summary

Lobbying is nowadays an unavoidable process in developed democracies. Traditionally lobbying used to be linked with influencing the adoption of political decisions in the process of government; nowadays it is increasingly gaining more of a commercial element. There are different approaches and methods of lobbying with no standard pattern. Above all, lobbying depends on the strategy of those who need it. The explosion of lobbying and growing number of lobbyists and interest groups reveals that lobbying has become a part of the contemporary European milieu. The main institutions for lobbying in the EU are the Commission, European Parliament and the Council. Lobbyists have to identify their advantages and weaknesses. They must also become familiar with their structure, functions and jurisdictions. The European Parliament is strong and efficient in decision-making. The target of lobbyists are primarily consulting chambers and the directly elected delegates of various countries. The Presidency of the Council is the most important and most recognisable player at the Council level but the Commission is a priority for effective lobbyists. In many countries lobbying still has a negative connotation, especially because of modest legislative standards, but primarily due to the fact that the boundaries of the permissible and the prohibited are delicate. That is why this void must be filled both at the European level and the national one. The current legislative regulations demonstrate that it is first necessary to set the limits of what is permissible and increase the transparency of lobbyists.

Keywords: *Lobbying. – Lobbyist. – Lobby. – Pressure Groups. – The Groups of Interest. – European Union.*