

*Srdan KORAC*¹

UDK:328.184:061.1
Bibliid 0025-8555, MP, 62(2010)
Vol. LXII, br. 2, str. 348–384
Izvorni naučni rad
Maj 2010.

LOBIRANJE U INSTITUCIJAMA EVROPSKE UNIJE

APSTRAKT

Autor istražuje kako lobističke grupe, koje zastupaju korporativne interese, utiču na ishod procesa donošenja normative regulative i kreiranja javnih politika i programa na nivou EU, te analizira načine na koje ovi uticaji deformišu pluralistički koncept mreža javne politike u okvirima nadnacionalnog upravljanja. Ogromna finansijska sredstva koja stoje na raspolaganju multinacionalnim korporacijama omogućavaju maskiranje poslovnih interesa tzv. fasadnim organizacijama i grupama, (zlo)upotrebu nevladinih organizacija i fondacija, dovođenje u zabludu javnosti manipulisanjem podacima naučnih studija i zvaničnih statistika i sticanje insajderskog položaja u savetodavnim forumima pri Evropskoj komisiji. Autor zaključuje da uticaj korporativnih interesa na političke odlučioce na nivou EU može dugoročno da proizvede štetne efekte na demokratski legitimitet institucija Unije, pa je zbog toga neophodno uspostaviti efikasnu institucionalnu kontrolu lobističkih aktivnosti u Briselu.

Ključne reči: nadnacionalna javna politika, mreže javnih politika, javni interes, predstavljanje interesa, interesne grupe, lobiranje, pluralizam, Evropska unije, Evropska komisija, Evropski parlament.

1 Srdan Korać, istraživač saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail adresa: srdjan@diplomacy.bg.ac.rs. Rad je rezultat istraživanja u okviru projekta „Srbija i savremeni svet: perspektive i putevi učvršćivanja spoljnopolitičkog, bezbednosnog i spoljnoekonomskog položaja Srbije u savremenim procesima u međunarodnoj zajednici”, Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj Srbije, ev. br. 149002D, 2006-2010.

UVOD

Evropska unija kao politički poredak u potencijalnom nastajanju nije samo rezultat krupnih, istorijskih odluka međuvladinih konferencija, već i niza malih koraka, manje izloženih pogledu javnosti i medija — svojevrsna „tiha revolucija” koja vodi promeni uloge države u nadnacionalnom političkom sistemu. Vidljive promene u evropskoj građevini proistekle iz malih prilagođavanja međunarodnim, unutrašnjepolitičkim, ekonomskim i drugim uslovima koji su se menjali tokom proteklih decenija, čini se da podrivaju shvatanje teoretičara međuvladinog pristupa o političkom procesu u institucionalnom okviru EU kao igri nultog zbira.

Sve češće se u akademskim raspravama o prirodi i razvoju evropske integracije uopšte koristi pojam upravljanja (*governance*) da bi se obuhvatili ustanovljeni obrasci vladavine bez krajnjeg, vrhovnog vladara — „sistem vladavine bez vlade”.² Primenjen na odnose među državama u okviru evropske integracije, koncept upravljanja bez jedne vrhovne instance vlasti naslanja se na nasleđe neofunkcionalističkog pristupa,³ zastupajući tezu da nacionalne vlade ne kontrolišu politički proces na nivou Unije, što je posledica prirode kolektivnog odlučivanja, podele nadležnosti između različitih aktera koji deluju na više nivoa i višestruke povezanosti političkih sistema zemalja članica.⁴

Upravljanje na više nivoa (*multi-level governance*) koje se odvija u EU ne može se opisati kao tradicionalna hijerarhijska struktura koja odlikuje izvršnu vlast, jer ne postoji nadređeni međunarodni akter sa ovlašćenjima da samostalno donosi i sprovodi zakone. Za opis novog oblika međunarodne saradnje prigodnija je ideja heterarhijske strukture u kojoj jedinice sistema radi

2 Lynn Dobson and Albert Weale, “Governance and Legitimacy”, in: Elizabeth Bomberg and Alexander Stubb (eds), *The European Union: How Does it Work?*, Oxford University Press, Oxford, 2006, p. 158.

3 Neofunkcionalistički pristup u izučavanju evropske integracije počiva na stanovištu da delovanje birokrata i interesnih grupa nije ograničeno samo na domaću političku arenu, da su nedržavni akteri takođe važni subjekti međunarodnih odnosa i da razvoj integracije teče posredstvom tzv. prelivanja, odnosno postepenog prenosa nacionalnih funkcija na nadnacionalni nivo, počevši od neke uže oblasti javne politike ka sve širem krugu javnih pitanja.

4 Gary Marks, Liesbet Hooghe and Kermit Blank, “European Integration from the 1980s: State-Centric v Multi-Level Governance”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 34, Issue 3, 1996, pp. 341–78 (navedeno prema: Stephen Georg and Ian Bache, *Politics in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 25).

zajedničkog upravljanja u određenim oblastima javnih politika uslovno prenose sopstvena ovlašćenja na treću stranu, koja deluje u njihovo ime i nalazi se pod njihovom kontrolom.⁵ Politički odnosi ne slede vertikalnu logiku kao kod hijerarhijskih struktura, nego interaktivnu: stalan proces prilagođavanja želja konstitutivnih jedinica sistema prema uslovima dostizanja kolektivnog dobra. Složeni problemi koje države pokušavaju da reše iziskuju formulaciju i sprovođenje javnih politika i programa povezivanjem i koordinacijom aktivnosti raznorodnih institucionalnih i društvenih aktera sa svih nivoa vlasti.⁶ Uključivanje društvenih aktera pretpostavlja primenu neopluralističkog modela zastupanja interesa prema kojem politički odlučioци, u ovom slučaju na nadnacionalnom nivou vlasti, uzimaju u obzir zahteve i informacije interesnih grupa kako bi u određenoj oblasti javne politike došli do rešenja optimalnog za javni interes.

Evropska unija ne predstavlja ni tipičnu međunarodnu organizaciju niti naddržavu u nastajanju, već „političko-administrativan sistem *sui generis*”⁷ koji se nalazi u stalnom razvoju. Unija takođe predstavlja primer postparlamentarnog upravljanja utemeljenog na prevlasti „suvereniteta stručnjaka” nad narodnim suverenitetom izraženim u predstavničkoj demokratiji.⁸ Iako ne poseduje tipične atribute državnosti, Evropska unija ima osnovne elemente političkog sistema, te se shodno tome može primeniti sistemska analiza slično kao i u proučavanju političkih sistema na nacionalnom nivou.⁹ Prema modelu demokratskog političkog sistema, zasnovanog na klasičnim teorijskim postavkama Gebrijela Olmonda (Gabriel Almond) i Dejvida Istona (David Easton) iz pedesetih godina prošlog veka, građani nastoje da neposredno ili posredno, putem političkih stranaka i interesnih grupa, ostvare političke želje i zahteve tako što će ostvariti uticaj na

5 Opširnije pročitati u: Jürgen Neyer, “Discourse and Order — On the Conditions of Governance in Non-Hierarchical Multi-Level Systems”, *Arena Working Papers*, WP 09/2002, Internet, http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/wp02_9.htm.

6 Više o mrežama javne politike videti u: Mark A. Polack, “Theorizing EU Policy-Making”, in: Helen Wallace, William Wallace, and Mark A. Polack, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 39–41.

7 Sandro Goci, *Evropska vlada*, BMG, Beograd, 2003, str. 11.

8 Carol Harlow, “Citizen Access to Political Power in the European Union”, *Working Paper RSC*, No. 99/2, European University Institute, 1999, Internet, http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/99_2t.html.

9 O ovoj tezi opširnije u: Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007, str. 23–83.

proces donošenja odluka u političkim institucijama. Poput bilo koje demokratske države, u političkom sistemu Evropske unije kao jedan od najznačajnijih aktera pojavljuju se interesne grupe kao alternativni posrednici između građana i nadnacionalnih institucija u procesu stvaranja i sprovođenja komunitarnih javnih politika. Svrha interesnih grupa kao dobrovoljnog oblika udruživanja građana jeste da zastupaju, štite i unapređuju interese svojih članova ili svih građana, odnosno da uticajem na stvaranje i sprovođenje zakona, propisa i javnih politika i programa u određenoj, najčešće veoma uskoj oblasti javnih poslova, ostvare korist i blagostanje bilo za neki deo građanskog društva bilo za celokupnu javnost.¹⁰ U mnoštvu tipologizacija primenjenih u političkoj teoriji na raznoliki svet interesnih grupa, čini se da za potrebe ovog istraživanja saznavnu vrednost imaju sledeće dve podele, koje je sačinio Endru Hejvud (Andrew Heywood): 1) grupe posebnih interesa i promotivne grupe; i 2) insajderske i autsajderske grupe.¹¹ Grupe posebnih interesa (protektivne ili funkcionalne grupe) zastupaju isključivo partikularne interese svojih članova, i to su najčešće poslovna, strukovna i sindikalna udruženja. Promotivne interesne grupe nastaju radi zastupanja opštih ili zajedničkih vrednosti, interesa i načela i usmerene su da pomažu svim članovima jedne društvene zajednice, kao na primer ekološke grupe i nevladine organizacije. Druga klasifikacija počiva na položaju grupe u odnosu na organe javne vlasti. Insajderske interesne grupe imaju redovan, obično institucionalizovan kanal komunikacije sa predstavnicima vlasti u vidu konsultacija ili učešća u vladinim radnim telima, dok autsajderske grupe vlada ili ne konsultuje ili to čini retko, pa su primorane da vode javne kampanje kako bi stvorile „kritičnu masu” potrebnu za vršenje pritiska na političke odlučioce.

Praksa razvijenih demokratija pokazuje da postoji preklapanje između grupa posebnih interesa i insajderskih grupa, što svedoči o sposobnosti zastupnika poslovnih interesa da utiču na političke odlučioce. Sposobnost može biti utemeljena na ogromnim materijalnim resursima ili na posedovanju specifičnih stručnih i tehničkih znanja i studija, neophodnih organima vlasti za kreiranje nacрта zakona, javnih politika i programa. Neopluralistički teoretičari upravo ukazuju da su grupe koje zastupaju tzv. koncentrisane interese sposobnije da se bolje organizuju i da efikasnije utiču na politički proces zato što logika kolektivnog delovanja nalaže da postoji jača motivacija priključenja

10 Detaljnije videti u: Endru Hejvud, *Politika*, Klio, Beograd, 2004, str. 503–10.

11 Ibid., str. 508–9.

grupi i ulaganja resursa kada je cilj zajedničke akcije odnosno očekivana korist konkretna.¹²

U akademskoj literaturi ne postoji jedinstven stav o tome da li interesne grupe jačaju ili slabe demokratski legitimitet vlasti u jednoj političkoj zajednici. Dok jedni autori, poput Švarcmantela (J. Schwarzmantel), smatraju da interesne grupe jačaju demokraciju političkog procesa time što zastupaju političke i socijalne zahteve delova građanskog društva koje su zanemarile zvanične javne institucije i zato što predstavljaju izvore specifičnih informacija i ekspertiza, drugi autori, poput Dala (Robert Dahl), Lindbloma (Charles Lindblom) i Galbrajta (John K. Galbraith), naglašavaju da delovanje interesnih grupa ometa i „iskrivljuje” proces odlučivanja tako što daje prednost i snagu socijalnim akterima i organizacijama koje raspolažu većim resursima, sposobnostima, vremenom i društvenim kontaktima neophodnim za ostvarenje partikularnih ciljeva.¹³

Osnovna pretpostavka ovog istraživanja jeste da grupe, udruženja i lobističke agencije koje zastupaju privatne odnosno partikularne interese remete politički proces koji se odvija u institucionalnom okviru Evropske unije i na duži rok štete komunitarnim javnim interesima, ostvarenju proklamovanih demokratskih vrednosti i zajamčenih ljudskih i građanskih prava. Upravljanje javnim poslovima na nadnacionalnom nivou posredstvom mreža javnih politika koje, često na neformalan način, okupljaju raznorodne tehnokratske, parapoličke i društvene aktere, čini se da uvećava već postojeći demokratski deficit, od kojeg, doduše, evropski integracionistički projekat pati od samog nastanka.¹⁴ Posebno je problematična očigledna prevaga pragmatističke filozofije utemeljene na argumentaciji sadržanoj u analizama i studijama poteklih od tzv. zajednica znanja nad imperativom zaštite i unapređenja komunitarnih javnih interesa.¹⁵ Slučajevi korupcije i sukoba interesa u

12 Neopluralizam je teorijski pristup u proučavanju političkog procesa u postindustrijskim demokratijama (tzv. deformisanim poliarhijama) koji naglašava premoć uticaja korporativnog sveta na organe vlasti i odlučivanje o javnim pitanjima.

13 Opširnije o suprotstavljenim gledištima videti u: Endru Hejvud, *Politika*, op, cit., str. 173–7.

14 Rozental je još sredinom sedamdesetih godina prošlog veka pisao da na politički proces u institucionalnom okviru tadašnje EEZ veliki uticaj imaju mreže elitâ i to korišćenjem suptilnog lobiranja iza zatvorenih vrata (John Peterson and Elizabeth Bomberg, *Decision-Making in the European Union*, MacMillan Press Ltd, Basingstoke and London, 1999, p. 6).

15 Zajednice znanja su mreže profesionalaca sa priznatim stručnim profilom i posebnom ekspertizom u određenom segmentu javne politike, čiji je zadatak da definišu probleme, pronalaze kompromisna rešenja i obezbede stručne argumente za opravdavanje neke političke odluke.

otkriveni tokom poslednjih desetak godina u radu institucija Unije čini se da ukazuju na tradicionalno prožimanje pragmatističkog duha komunitarnih javnih politika i korporativnih strategija delovanja. Daleko od toga da je navedena podudarnost slučajna. Koliko god da akteri iz institucija Unije sa nadnacionalnim obeležjima „instinktivno” teže da pronađu panevropska rešenja u okviru komunitarnih javnih politika, toliko poslovne strategije najvećih kompanija koje deluju na Zajedničkom tržištu teže, shodno logici uvećanja kapitala, da vlastite ciljeve zaodenu proevropskom ideologijom.

Istorija razvoja EEZ potvrđuje u značajnoj meri osnovne teze neofunkcionalističkog objašnjenja razvoja evropske integracije i ulogu interesa poslovne zajednice kao trajno zainteresovanog promotera progresivnog prenosa javnih funkcija u oblasti kretanja roba, usluga i kapitala sa državnog na nadržavni nivo. Na primer, rukovodstva velikih kompanija iz Zapadne Evrope su osamdesetih godina dvadesetog stoleća snažno lobirala kod nacionalnih vlada za oživljavanje naddržavne integracije jer je to za njih zapravo bila strategija preživljavanja. Bez dovršavanja Zajedničkog tržišta i jačanja konkurentnosti u globalnim razmerama teško da bi bilo moguće delotvorno odgovoriti na tadašnji trend rasta američke, japanske i privreda novoundustrijalizovanih zemalja jugoistočne Azije. Radi ilustracije postojane isprepletanosti toka integracije i delovanja korporativnih interesnih grupa navešćemo podatak da je preko tri četvrtine grupa koje su delovale tokom devedesetih godina prošlog stoleća osnovano pre početka izgradnje Zajedničkog tržišta.¹⁶

Cilj ovog istraživanja je da pokuša da kritičkim preispitivanjem strukturnih obeležja interesnih grupa, modela njihovog delovanja i institucionalnog ambijenta EU utvrdi da li se lobiranje u institucijama EU odvija u skladu sa opšteprihvaćenim standardima demokratskog političkog procesa i javnim interesima. Uvažavajući sve prethodno obrazložene argumente, u ovom radu će se predmet istraživanja suziti na ispitivanje delovanja korporativnih lobija u Briselu kao realno najuticajnijeg tipa zastupanja privatnog interesa. Shodno značaju nadležnosti koje imaju u osmišljavanju i usvajanju komunitarnih propisa i javnih politika i programa analiza će obuhvatiti Evropsku komisiju i Evropski parlament kao glavne mete korporativnih lobija na nadnacionalnom nivou.

16 Justin Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, Palgrave MacMillan, Basingstoke and New York, 1997, p. 101.

KO LOBIRA I ZA KOGA NA NADNACIONALNOM NIVOU?

Sve izraženije dejstvo procesa globalizacije u vidu značajnog povećanja prekogranične socijalne i privredne transakcije podrilo je sposobnost nacionalne države da samostalno rešava društvene probleme i proizvelo „postnacionalnu konstelaciju” (Jirgen Habermas). Najpodesnije rešenje za razvoj integracije pronađeno je u uspostavljanju institucija sa naddržavnim obeležjima, kako bi se postepenim prenošenjem dela po dela nacionalnih nadležnosti efikasno odlučivalo o različitim područjima javne politike od zajedničkog interesa. Uporedo sa širenjem kruga nadležnosti naddržavnih institucija, posebno na planu nadzora funkcionisanja Zajedničkog tržišta i raspodele značajnih sredstava različitih komunitarnih fondova, rastao je broj interesnih grupa i lobističkih agencija sa sedištem u Briselu — od oko 500 grupa sredinom osamdesetih godina minulog veka do preko 2 000 danas aktivnih grupa.¹⁷ U zvaničnom dobrovoljnom *Registru zastupnika interesa* uspostavljenom pri Evropskoj komisiji, krajem oktobra 2009. godine bile su upisane 2 093 grupe.¹⁸

Tipologije interesnih grupa na nivou EU

Ko sve zastupa interese u nadnacionalnom političkom procesu? U akademskoj literaturi postoji više klasifikacija interesnih grupa koje deluju u Briselu. Na primer, Nil Nagent (Neill Nugent) interesne grupe razvrstava u četiri tipa: 1) potnacionalni nivoi vlasti; 2) nacionalne interesne grupe; 3) privatne kompanije; i 4) evrogrupe.¹⁹ Votson i Šeklton (Rory Watson, Michael Shackleton), pak, shodno merilu prirode interesa koje zastupaju i sastava članstva, sužavaju interesne grupe na tri osnovna tipa: 1) grupe koje zastupaju privatne interese i teže postizanju ekonomskih ciljeva; 2) grupe koje zastupaju

17 Navedeno prema: Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, op. cit., str. 206–7. Prema pojedinim procenama na nadnacionalnom nivou deluje čak više od 5 000 interesnih grupa. Kratak istorijski pregled pojave i razvoja interesnih grupa na nivou EZ/EU pogledati u: Rory Watson and Michael Shackleton, “Organized Interests and Lobbying in the EU”, in: Elizabeth Bomberg and Alexander Stubb (eds), *The European Union: How Does it Work?*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 95–8.

18 Podaci su navedeni prema: “Register of interest representatives”, The European Commission, Internet, <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/consultation/statistics.do>.

19 Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave, Basingstoke, 2002, pp. 303–6.

javne interese i teže ostvarenju neekonomskih ciljeva; i 3) zastupnici različitih nivoa vlasti koji nisu deo nacionalnih organa vlasti zemlje članice.²⁰ Mejzi i Ričardson (Sonia Mazey, Jeremy Richardson) daju razrađeniju, sedmočlanu tipologiju: 1) evropska udruženja; 2) nacionalna udruženja; 3) pojedinačne kompanije; 4) konsultantske (lobističke) agencije; 5) javne institucije sa regionalnog i lokalnog nivoa vlasti; 6) *ad hoc* koalicije za zastupanje interesa samo u jednom konkretnom pitanju; 7) organizacije stručnjaka i zajednice znanja.²¹ Nabrojani tipovi se u praksi često preklapaju jer, primera radi, za ostvarenje poslovnih interesa mogu lobirati sâme kompanije pojedinačno (posebno ako je reč o moćnim multinacionalnim korporacijama) ili mogu koristiti širok opseg taktika: a) zasebno ili zajedno sa drugim kompanijama unajmiti konsultantsku agenciju koja se profesionalno bavi lobiranjem u institucijama Unije; b) delovati posredstvom nacionalnih udruženja poslodavaca; c) priključiti se lobističkoj kampanji pod okriljem evropskih udruženja poslodavaca, poput Evropskog okruglog stola industrijalaca (*European Round Table of Industrials* — ERT) koji čine generalni direktori najvećih evropskih kompanija.

Korporativni lobiji

Kritičko ispitivanje valjanosti lobističkih aktivnosti u političkom sistemu EU u kontekstu očuvanja demokratskog legitimiteta i integriteta nadnacionalnih institucija, biće poslovne interesne grupe iz više razloga. Grupe, udruženja i organizacije koje zastupaju interese poslovne zajednice jesu najuticajnije odnosno najuspešnije u lobističkim aktivnostima usmerenim na nadnacionalni politički proces. Moć delotvornog ubeđivanja političkih odlučilaca počiva na ogromnoj ekonomskoj moći multinacionalnih korporacija, naročito farmaceutskih, automobilskih i iz sektora prehrambene industrije, ali i na ostalim oblicima moći koji iz nje proističu. Pored toga, one su najbrojniji tip zastupnika interesa u političkom sistemu EU, što ni ne čudi ako se ima u vidu podatak da su počele da deluju još u ranim decenijama

20 Rory Watson and Michael Shackleton, “Organized Interests and Lobbying in the EU”, op. cit., p. 89.

21 Klasifikacija navedena prema: Stephen Georg and Ian Bache, *Politics in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 290–1. Zajednice znanja su mreže profesionalaca sa priznatim stručnim profilom i posebnom ekspertizom u određenom segmentu javne politike, čiji je zadatak da definišu probleme, pronalaze kompromisna rešenja i obezbede stručne argumente za opravdavanje neke političke odluke.

sprovedenja evropskog integracionističkog projekta, kada su nadnacionalne nadležnosti bile usredsređene na privredne aktivnosti (prvo proizvodnju i trgovinu ugljem i čelikom, a posle i poljoprivrednih i industrijskih proizvoda).²² Jasan interes maksimalizacije profita i širenja poslovanja na tržišta svih članica EZ/EU motivisao je velike kompanije da se zalažu za ukidanje prepreka slobodnom protoku roba, usluga i kapitala. Nadnacionalna poslovna filozofija evropskih korporacija čini se da je potvrdila saznajnu vrednost neofunkcionalističkog pristupa proučavanju razvoja evropske integracije jer su upravo one vršile pritisak na nacionalne vlade da nastave sa uspostavljanjem Zajedničkog tržišta tokom sedamdesetih i osamdesetih godina.²³ „Konkurentne” interesne grupe — ekološke, sindikalne i organizacije za zaštitu prava potrošača — dobile su kao „igrači” u svetu lobiranja na značaju tek u poslednjoj dekadi minulog stoleća.

Posmatrano iz ugla istraživanja na koji način lobiranje proizvodi efekte na ostvarenje komunitarnih javnih interesa, važan razlog izbora poslovnih interesnih grupa je i taj što one zastupaju isključivo privatne, partikularne interese uskih slojeva stanovništva, za razliku od npr. ekoloških, potrošačkih i raznolikih grupa za ljudska prava koje se bore za zaštitu i unapređenje javnih interesa odnosno za blagostanje svih građana Unije. Pošto je reč o privatnim interesima malo je verovatno da će se poslovne interesne grupe starati da izbegnu da svoje ciljeve ostvaruju na račun interesa javnosti. Interesi poslovne zajednice pripadaju kategoriji tzv. koncentrisanih interesa što kolektivno lobiranje čini mnogo lakšim za sprovođenje, nego što je slučaj sa zastupanjem tzv. promotivnih interesa, gde često ne postoji neposredan odnos aktera i interesa (najčešće javnog ali apstraktno formulisanog), tj. nema jake motivacije za ostvarenje postavljenih ciljeva lobiranja. Takođe, pravljenje koalicija velikog broja malih grupa koje zastupaju promotivne interese po pravilu se pre ili kasnije suočava sa „problemima kolektivne akcije” (Mankur Olson), budući da je teže usaglasiti zajedničke prioritete i taktiku lobističkog delovanja.

U poređenju sa ostalim interesnim grupama, zastupnici poslovnih interesa raspoložu daleko većim finansijskim i ljudskim resursima namenjenim za lobističko angažovanje.²⁴ Bez toga nije moguće obezbediti stalno prisustvo u

22 Stephen Georg and Ian Bache, *Politics in the European Union*, op. cit., p. 291.

23 Opširnije o postavkama neofunkcionalističkog pristupa videti u: Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, Palgrave, Basingstoke, 2000, pp. 54–68.

24 Stephen Georg and Ian Bache, *Politics in the European Union*, op. cit., p. 293–4.

Briselu, te društveno umrežavanje kojim se dolazi do svežih informacija i tračeva važnih za kvalitetno planiranje i efikasno realizovanje lobističkih aktivnosti. Uprkos tome što živimo u dobu informatičkih i komunikacionih tehnologija održavanje ličnih kontakata i dalje predstavlja presudnu fazu sprovođenja lobističke strategije. Samo na taj način moguće je postepeno izgraditi i učvrstiti odnose poverenja između lobista i službenika EU, odnosno zadobiti insajderski položaj u političkom procesu koji podrazumeva redovno savetovanje sa odlučiocima u okviru neke od tzv. mreža komunitarnih javnih politika — što zapravo jeste osnovni cilj svih interesnih grupa. Stoga ne iznenađuje podatak da preko 300 najvećih korporacija koje deluju na Zajedničkom tržištu ima u organizacionoj strukturi rukovodioca (*EU public affairs director*) čiji je posao da redovno prati i analizira rad organa i tela Unije i blagovremeno otkriva eventualne pretnje po poslovne ciljeve i održava kontakte sa nadnacionalnim službenicima.²⁵

O moći korporativnih lobija možda najslikovitije svedoči ishod afere o potencijalno otrovnim dečjim igračkama pokrenute 1998. godine u javnosti. Inicijativa tadašnje komesarke za pitanja zaštite potrošača Eme Bonino (Emma Bonino) da se uvede zabrana jedne toksične supstance otkrivene u igračkama naišla je na strahovit otpor inače veoma uticajnog lobija hemijske industrije. Umesto zabrane inicijativa je okončana mlakim saopštenjem Komisije u kojem je samo data preporuka nacionalnim vladama da sprovedu dodatne analize.²⁶

Profesionalni lobisti

Budući da poslovne zajednice povremeno koriste usluge briselskih konsultantskih agencija koje se profesionalno bave lobiranjem u institucijama Unije ukratko ćemo se osvrnuti na njihova obeležja. U već pomenutom zvaničnom dobrovoljnom registru zastupnika interesa uspostavljenom pri Evropskoj komisiji, upisane su 122 firme i pojedinačne konsultantske kancelarije, što je svega oko pet odsto od ukupnog broja registrovanih interesnih grupa.²⁷ Pojava lobističkih agencija i konsultantskih kancelarija sa sedištem u Briselu vezuje se za razdoblje nakon 1987. godine kada je stupio na snagu Jedinstveni evropski akt (*Single European Act*). Jezgro profesionalnog

25 Rory Watson and Michael Shackleton, “Organized Interests and Lobbying in the EU”, op. cit., p. 91.

26 John Peterson and Elizabeth Bomberg, *Decision-Making in the European Union*, op. cit., p. 271.

27 “Register of interest representatives”, op. cit.

lobističkog esnafa čine ugledne firme za odnose sa javnošću predvođene profesionalcima solidno etabliranim u evrokratskim krugovima sa razgranatom mrežom kontakata i odličnim poznavanjem rada institucija Unije — prvenstveno Evropske komisije.²⁸ Ponekada se kao lobisti pojavljuju mladi ljudi tek izašli sa univerziteta, a za koje profesionalan angažman u ovoj oblasti jeste priprema za kasniju karijeru službenika Unije. Takođe, lobističke agencije su sklone da zapošljavaju bivše nadnacionalne službenike kao insajdere sa dragocanim informacijama i administrativnim znanjem koje može doneti veliku dobit firmi.

Lobističke agencije i konsultantske kancelarije pružaju usluge u rasponu od prikupljanja insajderskih informacija potrebnih za efikasno osmišljavanje i sprovođenje lobiranja, preko predstavljanja slučaja klijenta ili njegovog povezivanja sa nadnacionalnim zvaničnicima i političarima, do svakodnevne operativne pomoći interesnim grupama i mrežama zainteresovanih društvenih aktera, poput pisanja biltena ili obavljanja sekretarskih poslova.

Analitičari prakse zastupanja interesa na nivou EU ukazuju na precejenost uticaja profesionalnih lobista na institucije Unije.²⁹ Nadnacionalni službenici više vole da se konsultuju neposredno sa zastupnicima nekog interesa iz više razloga. Profesionalni lobisti kao posrednici često izlažu slučaj svojeg klijenta površno pošto ne poznaju specifičnu problematiku o kojoj je reč, odnosno ne raspolažu stručnim i tehničkim znanjima koja mogu koristiti nadnacionalnim službenicima (kao meti lobiranja) u formulisanju nacrta komunitarnog propisa ili javne politike. Pored toga, lobisti koriste manipulativan način predstavljanja klijentovog interesa, svojstven tehnikama održavanja odnosa sa javnošću pa postoji podozrenje službenika Unije u verodostojnost izloženih činjenica.

Stoga ne čude nalazi analize preferencija trošenja raspoloživih resursa na zastupanje interesa, sprovedene na uzorku 200 velikih kompanija u razdoblju od 1984. do 1994. godine, koji su još pre 15 godina naznačili jasan trend pomeranja težišta lobističke strategije korporacija od posrednika (tj. profesionalnih lobista u Briselu) ka direktnom obraćanju Evropskoj komisiji i Evropskom parlamentu.³⁰

28 Justin Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, op. cit., pp. 5–6.

29 Na primer videti u: Justin Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, op. cit., p. 6.

30 David Coen, “Lobbying in the European Union”, November 2007, Directorate-General Internal Policies, The European Parliament, Internet, <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?file=18208>, p. 6.

METE LOBISTIČKOG DELOVANJA

Igra moći koja se u nadnacionalnom zakonodavnom procesu stalno odvija između državnih, nedržavnih i nadržavnih aktera pokazuje da je najpreči cilj interesnih grupa da osiguraju podršku Evropske komisije i Evropskog parlamenta, pa su zbog toga aktivnosti zastupanja interesa u Briselu u najvećem broju slučajeva usmerene na procese odlučivanja koji se odvijaju upravo u ove dve institucije Unije. Ipak, budući da poslovanje kompanija najviše pogađaju nove regulatorne mere, politika konkurencije i antidampinške mere, interesne grupe i lobističke agencije prvenstveno teže da utiču na Evropsku komisiju. Za takav izbor postoji više strukturnih razloga koji proističu iz položaja Komisije u nadnacionalnom političkom sistemu, zasnovanom na njenim nadležnostima i ovlašćenjima poverenim osnovnim ugovorima i međuinstitucionalnim sporazumima.

Zašto lobirati Evropsku komisiju?

U okviru tzv. prvog stuba Komisija ima isključivo pravo pravljenja dnevnog reda i pokretanja zakonodavne inicijative i prisutna je u svim fazama zakonodavnog procesa koji se odvija u Evropskom parlamentu i Savetu EU. U području obavljanja izvršnih funkcija, Komisija donosi administrativne propise neophodne za sprovođenje primarnog komunitarnog zakonodavstva, ali uz prethodnu kontrolu i odobrenje vlada zemalja članica posredstvom sistema komitologije, čime je ograničen njen uticaj na krajnji sadržaj izvršnih akata.³¹ Najjača izvršna ovlašćenja Komisija ima u oblasti politike konkurencije, gde Generalni direktorat za konkurenciju redovnim nadzorom štiti pravila konkurencije tako što sprečava davanje državne pomoći preduzećima i zloupotrebu dominantnog položaja na Zajedničkom tržištu, te odobrava spajanje kompanija.³²

Na planu nadzora svakodnevne primene komunitarnih propisa, Evropska komisija se oslanja na proveru izveštaja i informacija koje dobija od vlasti članica i od zainteresovanih društvenih aktera. Usled nedovoljnih

31 Komiteti retko odbacuju nacрте izvršnih mera koje im dostavi Komisija, što je verovatno posledica pažnje koju posvećuje preferencijama Saveta EU, odnosno predstavnika nacionalnih vlada. Više o ovome videti u: Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, op. cit., str. 67–72.

32 „Ugovor o osnivanju Evropske zajednice — prečišćen tekst”, članovi 81–9, u: Duško Lopandić (priř.), *Ugovor o Evropskoj uniji — Rim, Maastricht, Amsterdam*, op. cit., str. 103–8.

administrativnih kapaciteta retko se sprovode kontrole na terenu, odnosno neposrednim uvidom u stanje stvari u zemljama članicama. Zbog toga se težište nadzora nalazi na kontroli usvajanja komunitarnih propisa na nacionalnom nivou. Analizom nacrtu zakona kojima treba da se propisi EU ugrade u domaća zakonodavstva Komisija nadzire da li nacionalni organi vlasti sprovode preuzete obaveze i da li su nacrti kompatibilni sa duhom i slovom nadnacionalnih normi.³³ Iako nije regulisano nijednim opštim komunitarnim aktom, pravo Komisije da od vlade članice zatraži dostavljanje neke informacije provlači se kroz veliki broj direktiva koje se odnose na pravnu harmonizaciju Zajedničkog tržišta. Na primer, u oblasti tehničkih standarda i propisa članice su dužne da dostavljaju informacije u svakoj fazi zakonodavnog postupka i ne mogu da usvoje nove propise ukoliko se prethodno o nacrtu propisa ne izjasne Komisija i ostale zainteresovane strane. Takođe, ona prima pritužbe na nepoštovanje komunitarnih propisa i ima ovlašćenje da novčano kazni prekršioce — pravna lica u javnom i privatnom sektoru i, u praksi veoma retko, države.

Veliki broj svakodnevnih zadataka Komisija obavlja na osnovu izvršnih ovlašćenja u području upravljanja budžetskim sredstvima Unije i politikama i programima EU, kao i nadzora rada tela zaduženih za te aktivnosti.³⁴ Posebno je važna funkcija unutrašnje revizorske kontrole Komisije koja počiva na načelu prethodnog odobrenja za troškove (tzv. vize) i može ga dati samo finansijski kontrolor smešten u Generalnom direktoratu za finansijsku kontrolu. Ovlašćenja Komisije u oblasti budžetske politike najviše su bila izložena kritikama stručne i šire javnosti. Uočeno je više slabosti sistema prethodnog odobrenja: administracija se više bavi sadržajem komunitarnih politika nego upravljanjem finansijama, budžetsko planiranje je nekvalitetno, nenamensko trošenje preostalih sredstava pred kraj finansijske godine, preveliko oslanjanje na finansijskog kontrolora i neodgovarajući mehanizmi evaluacije.³⁵

Položaj Evropske komisije u političkom sistemu EU sporo ali uporno jača i na planu širenja nadležnosti i zaduženja u oblasti spoljnih odnosa Unije: od

33 Detaljnije o ulozi Komisije u nadzoru primene komunitarnih propisa i politika pogledati u: Neill Nugent, *The European Commission*, op. cit., pp. 276–80.

34 Detaljnije o Komisiji kao upravitelju budžetom EU videti u: Neill Nugent, *The European Commission*, op. cit., pp. 286–92.

35 Brigid Laffan, “Finance and budgetary processes in the European Union”, in: Simon Bromley (ed.), *Governing the European Union*, Sage and the Open University, London, 2001, pp. 208–9.

zastupnika interesa EU u svetu i pregovarača pod okriljem Zajedničke trgovinske politike i saradnje za razvoj prekomorskih teritorija i bivših kolonija do izgradnje širokog opsega instrumenata za dugoročno sprečavanje kriza. Zajednička trgovinska politika jedna je od retkih komunitarnih oblasti gde Komisija može da stupi van okvira kontrole zakonodavnih ovlašćenja od strane Saveta EU i usvoji preventivne mere u vidu carina na antidamping radi zaštite Zajedničkog tržišta od nelojalne konkurencije iz trećih zemalja. Komisija je ovlašćena da u okviru Zajedničke trgovinske politike vodi bilateralne i multilateralne pregovore u ime EZ (primer urugvajske i ostalih rundi u okviru GATT-a). Ipak, države članice preko Saveta EU nadziru pregovarački proces definisanjem mandata Komisije u pogledu ciljeva pregovora i stalnim konsultacijama Komisije sa tzv. Komitetom 113, telom Saveta nazvanim prema članu Rimskog ugovora koji uređuje sklapanje trgovinskih sporazuma sa trećim zemljama.³⁶ Komisija ima važne nadležnosti i u sprovođenju programa humanitarne i ostalih vidova pomoći. Pored održavanja diplomatskih odnosa putem stalnih misija (delegacija) u preko 130 trećih zemalja i međunarodnih organizacija, Generalni direktorat za spoljne odnose (RELEX) igra značajnu ulogu u sprovođenju politike prevencije sukoba posredstvom izrade predloga strategije odnosa EU sa pojedinim zemljama i regionima.

Elastičnost sistema upravljanja na više nivoa u velikoj meri je omogućio Komisiji da vešto maksimalizuje mogućnosti funkcija i ovlašćenja poverenih osnovnim ugovorima i dobije pohvale kao „motor integracije” ili, kako je to lucidno primetio Džon Ficmoris (John Fitzmaurice), kao „animator, impresario i upravnik (...) igrač-menadžer sistema EU”.³⁷ Komisija je svojevrsna savest Unije jer je obavezana na delovanje nezavisno od država članica i u skladu sa opštim komunitarnim interesom.³⁸ Komisija ima ingerencije da sama uočava probleme koje bi članice mogle da zajednički

36 Prema članu 300 Ugovora o Evropskoj uniji Savet EU ima isključivo ovlašćenje da potpiše sporazum u ime EZ „Ugovor o osnivanju Evropske zajednice — prečišćen tekst”, član 300, u: Duško Lopandić (prir.), *Ugovor o Evropskoj uniji — Rim, Mاستriht, Amsterdam*, Međunarodna politika, Službeni list SRJ, Pravni fakultet, Fakultet političkih nauka i Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1999, str. 201).

37 Navedeno prema: Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, op. cit., p. 16.

38 „Ugovor o osnivanju Evropske zajednice — prečišćen tekst”, član 213, u: Duško Lopandić (prir.), *Ugovor o Evropskoj uniji — Rim, Mاستriht, Amsterdam*, op. cit., str. 167. U praksi je ponekada teško operacionalizovati zastupanje opšteg dobra u zbrci nacionalnih interesa, pošto postoji relativno mali broj oblasti javne politike koje ne pogađaju vitalne interese bar

rešavaju, pa zbog toga igra mobilizatorsku ulogu u pokretanju inicijativa i razvoju komunitarnih javnih politika okupljajući na ostvarenju istog cilja sve relevantne institucionalne odlučioce i društvene aktere na nadnacionalnom i nacionalnom nivou, uz objašnjenje značaja njenih predloga za opšte dobro građana. Komisija takođe podstiče brojne aktere građanskog društva da pokreću kreiranje novih i promenu postojećih komunitarnih javnih politika i programa, pruža im vođstvo u tom procesu i infrastrukturu za razmenu informacija i znanja, čime razvija mreže stručnjaka i odgovara na njihove zahteve i potrebe. Na taj način, ona podupire artikulisanje evropskih interesnih grupa i „iza scene” održava kontakte sa nacionalnim javnim funkcionerima, kako bi umrežavanjem ove dve grupe prirodnih saveznika ostvarila snažniji, međunarodni i domaći, pritisak na vlade članica u pravcu jačanja komunitarnih politika — praksa nazvana „negovano prelivanje” (*cultivated spillover*).³⁹

Budući da u poređenju sa nacionalnim vladama raspolaže veoma ograničenim materijalnim i ljudskim resursima, Evropska komisija koristi interesne grupe kao izvore za informacije i stručne studije o pojedinim pitanjima koje treba urediti novim evropskim propisima ili obuhvatiti novim javnim politikama i programima.⁴⁰ Komisija priprema nacрте propisa ili javnih politika posredstvom radnih tela (savetodavnih odbora ili ekspertskih grupa) kojima predsedava njen službenik iz odgovarajućeg odeljenja resornog generalnog direktorata, a u čijem radu učestvuju predstavnici relevantnih nacionalnih ministarstava i nacionalnih i/ili evropskih interesnih grupa. Pored toga, Komisija često organizuje javne rasprave i objavljuje tzv. zelene i bele knjige, odnosno idejne nacрте i predloge iniciranja novih ili dopuna postojećih javnih politika i programa, koji sadrže stavove interesnih grupa koje deluju u toj oblasti. Na taj način, Komisija pokušava da približi što veći broj viđenja o tome kako jedan propis (javna politika ili program) treba da izgleda i da time pribavi izvestan, ako ne demokratski ono makar tehnokratski, legitimitet za predlog koji će potom uputiti na razmatranje Savetu EU i Evropskom parlamentu.

neke od članica. Zbog toga Komisija često posmatra razvoj integracije kratkoročno i prilikom izrade inicijativa radije bira pitanja koja dozvoljavaju dogovor članica od pitanja koja bi po značaju bila poželjnija (Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave, Basingstoke, 2002, pp. 141–2).

39 Stephen Georg and Ian Bache, *Politics in the European Union*, op. cit., pp. 10–2.

40 Alex Warleigh, “Introduction: institutions, institutionalism and decision making in the EU”, in: Alex Warleigh (ed.), *Understanding European Union Institutions*, Routledge, London and New York, 2002, p. 15; Rory Watson and Michael Shackleton, “Organized Interests and Lobbying in the EU”, op. cit., pp. 98–9.

Sistem kabineta koji deluje u okviru Kolegijuma komesara predstavlja alternativan kanal uticaja poslovnih interesnih grupa na odlučivanje u Evropskoj komisiji. Formalno gledano, uloga kabineta je da pomaže evropskom komesaru u obavljanju svakodnevnih zadataka obezbeđenjem potrebnih informacija i saveta, pruža administrativnu podršku, održava veze sa kabinetima ostalih komesara i komunicira sa različitim institucionalnim akterima i predstavnicima društvenih interesa.⁴¹ Zbog prezauzetosti komesara sa interesnim grupama kontaktiraju šef kabineta ili njegov zamenik koji kao bliski saradnici i ljudi od poverenja mogu da favorizuju lobiranje određenog interesa prilikom sastavljanja radnog podsetnika svog komesara za redovan sedmični sastanak Kolegijuma komesara. U praksi se retko koristi ovaj kanal uticaja iz najmanje tri razloga. Prvo, sastav Kolegijuma komesara skoro se u celosti menja svakih pet godina, pa nije moguće uspostaviti trajniji uticaj važan za dugoročne korporativne ciljeve. Drugo, malo je verovatno da jedan komesar može lako da ubedi 26 kolega o valjanosti predloga odluke u kojem su skriveni lobirani interesi. Treće i najvažnije, predlozi odluka koje kolektivno usvaja Kolegijum komesara suštinski se formulišu na nižem nivou hijerarhije — unutar odgovarajućeg odeljenja u nekom od generalnih direktorata.⁴² Kao i u slučaju lobiranja u okviru radnih grupa, bespredmetno je zastupati interes na nivou evropskih komesara jer on predstavlja drugu fazu u nadnacionalnom političkom procesu zato što Kolegijum najveći broj odluka, prethodno uobličenih i usaglašanih na nižim nivoima, praktično formalno usvaja bez ikakve rasprave o njenom sadržaju. Dakle, lobistička praksa je pokazala da meta efikasnog proaktivnog zastupanja interesa treba da bude nadnacionalni funkcioner, obično srednjeg ranga, zadužen za izradu nacrtu odluke na čiji se sadržaj želi uticati. Stoga se kao veoma verovatna može uzeti pretpostavka Roberta Hala (Robert Hull) da će službenik nadležan za pripremu incijalne faze izrade komunitarne odluke (prvi nacrt, konsultacije unutar Komisije i sa zainteresovanim društvenim akterima i izmenjene i dopunjene verzije predloga odluke) otkriti da konačan predlog odluke usvojen u Savetu EU sadrži 80 odsto prvobitno sačinjenog nacrtu.⁴³

41 “Code of conduct for Commissioners”, SEC(2004) 1487/2, 24 November 2004, The European Commission, Internet, http://europa.eu.int/comm/reform/2002/code_conduct_en.htm.

42 Justin Greenwood, *Representing Interests in the European Union*, op. cit., pp. 34–5.

43 Robert Hull, “Lobbying the European Community: A view from within”, in: Sonia Mazey and Jeremy Richardson (eds), *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, Oxford, 1993, p. 83.

Posmatrano sa stanovišta uključenih interesnih grupa, učešće u radnim telima ili veze sa kabinetom evropskog komesara je veoma značajno jer pruža mogućnost da se privatni interesi „ugrade” u početnoj, kritičnoj fazi oblikovanja budućeg komunitarnog propisa ili javne politike. Ova faza se zapravo odigrava pre formalnog iniciranja zakonodavnog procesa. Kada je proces jednom pokrenut, dosadašnja komunitarna zakonodavna praksa pokazuje da je samo jedna petina sadržaja nacрта dokumenta podložna izmenama i dopunama u daljim fazama.⁴⁴ Od tog trenutka jedini kanal uticaja interesnih grupa na sadržaj zakonodavnog predloga je učešće u formalno ustanovljenim forumima za konsultacije sa zainteresovanim društvenim akterima (*policy stakeholders*). Potencijalnu prepreku ostvarenju uticaja posredstvom radnih tela predstavlja diskreciona odluka Komisije o tome koje interesne grupe će uključiti u konsultacije i na osnovu kojih merila. Reč je o fenomenu elitističkog pluralizma kojim se označava model zastupanja interesa u kojem je učešće u forumima za raspravu o formulisanju javne politike ograničeno na manji broj društvenih aktera, primoranih na međusobno takmičenje kako bi „zaslužili” da učestvuju.⁴⁵

Najmoćnije interesne grupe najčešće uporedo pokušavaju da izvrše pritisak na vladu matične zemlje članice da podrži njihov predlog predložen radnom telu Komisije u fazi kada se o njemu bude raspravljalo u Savetu EU, odnosno u odgovarajućem COREPER-u (COREPER II tj. na nivou ambasadora i COREPER I tj. na nivou zamenika ambasadora).⁴⁶ Redak je slučaj da se sastaju predsedavajući nekog od resornih Saveta ministara i predsednik neke od najmoćnijih evropskih poslovnih asocijacija ili da se stavovi interesne grupe u pismenom obliku cirkularno proslede pred sastanak Evropskog Saveta ili Saveta EU.

Velike multinacionalne kompanije obično neposredno uspostavljaju komunikaciju sa službenicima i funkcionerima Evropske komisije, a usluge konsultantskih (lobističkih) agencija u Briselu plaćaju samo da bi došle do konkretnih željenih informacija ili uticajne osobe koju valja kontaktirati.⁴⁷ Prednost direktnog pristupa u lobiranju sastoji se u tome što se ne privlači

44 John Peterson and Elizabeth Bomberg, *Decision-Making in the European Union*, op. cit., p. 21.

45 Definicija elitističkog pluralizma navedena je prema: David Coen, “Lobbying in the European Union”, op. cit., p. 4.

46 Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, op. cit., str. 217.

47 Ibid., str. 209.

pažnja javnosti i medija, kao što bi neminovno bio slučaj kod zajedničkog lobiranja više kompanija, a to je posebno važno pri uticaju na odlučivanje u veoma osjetljivim pitanjima politike konkurencije i trgovinske politike.⁴⁸ Automobilska industrija je primer dugogodišnje uspješne primene strategije direktnog lobiranja, o čemu svedoči i podatak da kompanije iz ovog sektora imaju stalne lobističke kancelarije sa sedištem u Briselu.

Zašto lobirati nadnacionalne parlamentarce?

Jačanje nadležnosti i ovlašćenja Evropskog parlamenta u zakonodavnom procesu podstaklo je povećano zanimanje interesnih grupa za rad nadnacionalnih poslanika. Prema rečima jednog dugogodišnjeg nadnacionalnog poslanika, kada je 1979. godine ustanovljen Evropski parlament poslanici su molili građane da ih posećuju, a sada ih ima toliko da moraju da ih drže podalje.⁴⁹ Evropski parlament koristi stručna znanja interesnih grupa kako bi nadomestio veoma oskudne resurse namenjene za istraživanja i mogao da se ravnopravnije takmiči sa Komisijom i Savetom EU u razmatranju predloga propisa i javnih politika. U izradi izveštaja kojim se daju preporuke o tome kako treba da izgleda odluka Parlamenta o predlogu nekog komunitarnog akta ili javne politike koji je upućen iz Komisije, parlamentarni odbori se oslanjaju na ekspertizu interesnih grupa sa kojima redovno komuniciraju i održavaju konsultacije.⁵⁰ To je tradicionalna tačka „prodora” spoljnog uticaja i zastupnici interesa često sami izrade nacrt amandmana i ponude ga poslaniku, u nadi da će njihov predlog biti iznet na sednicu odgovarajućeg parlamentarnog odbora i osvojiti većinsku podršku.

Poslovnim i ostalim interesnim grupama na raspolaganju stoji više mogućnosti uticaja na proces odlučivanja evropskih poslanika. Mogućnost iniciranja zakonodavnog postupka, pokretanja debate o javnim pitanjima i širenje primene postupka saodlučivanja, u spoju sa labavom disciplinom poslaničkih grupa, svakako da otvaraju slobodan prostor za interesne grupe da lobiranjem poslanika na rukovodećim funkcijama u relevantnim parlamentarnim odborima (na primer poslanika izvestioca) približe sadržaj najviših komunitarnih propisa vlastitim ciljevima. Dakle, lobiranje je neophodno sprovesti pre iznošenja predloga odluke na plenarno zasedanje.

48 Neill Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, op. cit., p. 303.

49 Rory Watson and Michael Shackleton, “Organized Interests and Lobbying in the EU”, op. cit., p. 100.

50 Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, op. cit., str. 220.

U većitoj igri međuinstitucionalne (pre)moći, uključivanje zastupnika transnacionalnih interesa u procese odlučivanja jača položaj Komisije i Parlamenta kao nadnacionalnih institucija u kreiranju komunitarnog prava i javnih politika u odnosu na vlade zemalja članica okupljene u Savetu EU. Položaj ovih dveju nadnacionalnih institucija u još većoj meri jača njihova sposobnost da posredstvom pregovora i ustupaka obezbede da evropske interesne grupe utiču na vlastite nacionalne članice, kako bi se posredno izvršio pritisak na vladu zemlje članice koja se u Savetu EU protivi usvajanju predloga Komisije i Parlamenta.⁵¹

KORPORATIVNO LOBIRANJE U PRAKSI: EKSKLUZIVIZAM ILI PLURALIZAM KOMUNITARNOG POLITIČKOG PROCESA?

Premda bi dosledno sprovođenje demokratskih vrednosti i načela sadržanih u osnovnim ugovorima i programskim dokumentima Evropske unije značilo da se odluke koje pogađaju interese građana donose uz njihovo najveće moguće učešće i pristanak, čini se da povest delovanja nadnacionalnih institucija pre ukazuje na postojan dogovor elitâ. Stabilnost i delotvornost nadnacionalnog političkog sistema ostvarivana je promovisanjem politike saglasnosti „kartela elitâ” (Ralf Darendorf)⁵² uz zanemarivanje načela većine, odnosno na štetu takmičenja različitih viđenjâ rešenja nekog javnog pitanja — čime bi trebalo da se odlikuju demokratske rasprave.⁵³ Na tragu izrečene tvrdnje nalazi se neopluralistička teorija sa stanovištem da složene postindustrijske države nisu jednako otvorene za sve zahteve koji dolaze iz građanskog društva, već da poslovna udruženja i grupe imaju privilegovan položaj u pristupu političkim odlučiocima.⁵⁴ Multinacionalne korporacije i udruženja krupnih kompanija su još tokom izgradnje Zajedničkog tržišta shvatile da će centralizovana regulacija tržišnih mehanizama značajno umanjiti njihove transakcione troškove poslovanja u Evropi i otvoriti slobodan prostor za dalje povećanje profita. Danas je i u teoriji evropske integracije i političkog sistema EU opšte priznata praksa favorizovanja finansijski jakih poslovnih interesnih grupa u procesu formulacije komunitarnih javnih politika, na račun organizacija i grupa koje zastupaju javne interese.⁵⁵

51 Ibid., str. 222.

52 Džozef Vajler, *Ustav Evrope*, „Filip Višnjić”, Beograd, 2002, str. 316.

53 Džozef Vajler, *Ustav Evrope*, op. cit., str. 318.

54 Endru Hejvud, *Politika*, op cit., str. 176.

55 Rory Watson and Michael Shackleton, “Organized Interests and Lobbying in the EU”, op. cit., p. 105.

Postoji više strukturnih obeležja lobističkog delovanja korporativnih interesnih grupa usmerenih na rad Evropske komisije i Evropskog parlamenta koji narušavaju opšteprihvaćene standarde i pluralizam demokratskog političkog procesa, odnosno postupka kreiranja i sprovođenja komunitarnih propisa, javnih politika i programa, i time na duži rok dovode u pitanje i sâm demokratski legitimitet nadnacionalne integracije.

„Maskiranje” korporativnih interesa

Usled dobre obaveštenosti građana o brojnim štetnim posledicama delovanja multinacionalnih korporacija i aktivizma organizacija građanskog društva svako saopštenje za javnost neke velike kompanije suočava se po pravilu sa skepticizmom javnosti. Zbog toga su korporacije napustile nekadašnju strategiju neposrednog lobiranja nacionalnih vlasti i obraćanja javnosti putem saopštenja i počele da primenjuju strategiju upotrebe treće strane u zastupanju poslovnih interesa u političkom procesu i to posredstvom nevladinih grupa. Reč je o tzv. strategiji stavljanja sopstvenih reči u tuđa usta. Kada želi da spreči donošenje propisa koji može da šteti poslovnim interesima, na primer o strožijim ekološkim standardima, korporacija će finansirati javnu kampanju nekoj građanskoj grupi ili timu stručnjaka kako bi, navodno zastupajući interese građana, zapravo prikriveno zastupala poslovne ciljeve svog donatora. Ukoliko ne može da zloupotrebi neku od postojećih građanskih organizacija, korporacija će uz pomoć neke firme za odnose sa javnošću osnovati svoju nevladinu organizaciju — tzv. fasadne organizacije ili grupe (*front groups*). Na taj način korporacija može prikriveno ali legitimno da učestvuje u nekoj od tzv. mreža javne politike, u kojima vlada okuplja zainteresovane društvene aktere radi raspravljanja nacrtu zakona. Učešće u javnoj raspravi pruža mogućnost da preko fasadne organizacije javnosti korporacija predoči argumenti koji navode na zaključak da je baš njihovo prihvatanje u javnom interesu. Argumentacija može biti predmet manipulacije rezultatima naučnih analiza i ekspertiza i statističkih podataka, ali se ona izlaže legitimno kao i stavovi drugih zastupnika društvenih interesa. Opisanom strategijom korporacije zaobilaze, manje ili više uspešno, „prirodnu” prepreku u vidu manjka kredibiliteta kada komuniciraju sa medijima i širom javnošću.

Tako, na primer, Evropski savez za pristup bezbednim lekovima (*European Alliance for Access to Safe Medicines* — EAASM) sebe predstavlja kao nezavisnu građansku inicijativu za bezbednost pacijenata koja vodi javnu kampanju za uklanjanje krivotvorenih i lekova sumnjivog kvaliteta iz elektronske trgovine na Internetu. Ovo udruženje zapravo predstavlja

lobističku grupu koju u potpunosti finansiraju najveće evropske farmaceutske korporacije, poput *Boehringer Ingelheim*, *Johnson & Johnson*, *Bayer-Schering*, *Eli Lilly* i *Pfizer and Wyeth*.⁵⁶ Predstavnicima poslednje tri nabrojane korporacije čak su članovi upravnog odbora Evropskog saveza za pristup bezbednim lekovima, koji još uvek nije upisan u zvaničan registar lobista pri Evropskoj komisiji.

Šema evropskog biznisa i parlamenta (*European Business and Parliament Scheme* — EBPS) predstavlja lobističku grupu koja okuplja predstavnike multinacionalnih kompanije i evropske poslanike i tvrdi da je njen cilj da informiše zakonodavce kroz nelobistički, nepristrasan i transparentan mehanizam konsultovanja.⁵⁷ Za godišnju članarinu u iznosu od 15 000 evra EBPS nudi svojim članovima širok raspon usluga od ugovaranja sastanaka sa željenim poslanikom do organizovanja kolektivnih ručkova i druženja poslovnih ljudi i parlamentaraca. U praksi je zabeleženo da EBPS zapravo svakodnevno pomaže svojim članovima da kroz kontakte sa poslanicima utiču na zakonodavni proces Unije.

Među članicama Šeme evropskog biznisa i parlamenta nalazi se *British American Tobacco* (BAT) kao jedan od predvodnika tzv. duvanskog lobija, sa trećim najvećim udelom na Zajedničkom tržištu duvanskih proizvoda od 16 odsto — iza korporacija *Philip Morris* (39%) i *Imperial Tobacco* (21%). Navedeni udeo krije zastrašujuću procenu prema kojoj bi ovoj kompaniji mogla da se hipotetički pripíše posredna odgovornost za smrt oko 104 000 korisnika njihovih proizvoda na godišnjem nivou.⁵⁸ Usvajanje Okvirne konvencije o kontroli duvana pod okriljem Svetske zdravstvene organizacije 2003. godine i očekivani početak primene u zemljama Unije, podstakao je rukovodstvo VAT da promeni strategiju lobiranja u Briselu usmerenu na ukidanje zabrane pušenja na javnim mestima i na prodaju duvana za žvakanje (tzv. *snus* ili *snuff*), te ujednačavanje carina na cigarete prema trećim zemljama. Osnovni razlog je obaveza vlasti zemalja potpisnica, sadržana u članu 5 stav 3 Okvirne konvencije, da spreče uticaj interesa duvanske

56 “European Alliance for Access to Safe Medicines (EAASM)”, Worst EU Lobbying Awards 2008, web portal, Internet, <http://www.worstlobby.eu/2008/vote/info/2/>, 02/03/2010.

57 “European Business and Parliament Scheme (EBPS)”, Worst EU Lobbying Awards 2008, web portal, Internet, <http://www.worstlobby.eu/2008/vote/info/3/>, 02/03/2010.

58 Podaci izračunati na osnovu procene Evropske komisije o smrtnosti povezane sa pušenjem: Internet, http://ec.europa.eu/health-eu/my_lifestyle/tobacco/index_en.htm.

industrije na kreiranje i sprovođenje zdravstvene javne politike u oblasti kontrole duvana.⁵⁹

Nova strategija lobiranja razvijena u VAT pomerila je težište na zastupanje korporativnih interesa na diskretniji način i to na dva koloseka: 1) posredstvom politike korporativne društvene odgovornosti i 2) kroz aktivnosti lobističkih grupa i nevladinih organizacija finansira sâm VAT, bez prijavljivanja registru pri Komisiji.⁶⁰ Nova strategija se sprovodi na četiri plana: socijalnom, ekološkom, kulturnom i naučnom. Na planu socijalne odgovornosti VAT finansira Fondaciju za ukidanje dečijeg rada u gajenju duvana, na ekološkom osnovao je koaliciju nevladinih organizacija za očuvanje raznovrsnosti živih vrsta, dok je u novčanoj podršci kulture glavni sponzor fondacije koja se bavi restauracijom istorijski važnih zgrada u Rusiji i Kini. Najciničnije je osmišljeno „vežbanje” korporativne društvene odgovornosti u oblasti nauke, gde VAT sarađuje sa naučnom zajednicom kako bi se smanjili rizici duvanskih proizvoda po zdravlje. Svrha je da se popravi ugled korporacije kod nevladinog sektora u narednim godinama kako bi se onda i one iskoristile za podršku zastupanja poslovnih interesa u institucijama Unije.

Manipulativne strategije

Kao što je rečeno u prethodnom delu, jedna od taktika korporacija u prikrivenom zastupanju poslovnih ciljeva jeste manipulacija podacima i naučnim analizama, tako da se oni iskoriste kao verodostojni argumenti u prilog, na primer, sadržaja predloga nekog propisa upodobljenog korporativnim interesima. Međunarodno udruženje za avioprevoz (*International Air Transport Association* — IATA) kao interesna grupa velikih aviokompanija (*Lufthansa*, *British Airways*, *Air France* i dr.) lobiralo je tokom 2008. godine Evropski parlament da usvoji komunitarne propise kojima bi se avioprevoznici isključili iz šeme trgovine emisijama štetnih gasova ili bi im se dodelile besplatne dozvole za zagađenje vazduha.⁶¹ Mada je naučnim

59 “WHO Framework Convention on Tobacco Control”, Article 5.3, World Health Organization, 2003, Internet, <http://whqlibdoc.who.int/publications/2003/9241591013.pdf>, p. 7.

60 “Obscured by the smoke: BAT’s deathly lobbying agenda in the EU”, Corporate Europe Observatory, June 2009, Internet, http://www.corporateeurope.org/system/files/files/resource/Obscured_by_the_Smoke.pdf, p. 16.

61 “The International Air Transport Association (IATA)”, Worst EU Lobbying Awards 2008, web portal, Internet, <http://www.worstlobby.eu/2008/vote/info/4/>, 12/03/2010.

analizama utvrđeno da komercijalno vazduhoplovstvo predstavlja najbrže rastući izvor zagađenja ugljen-dioksidom u Evropi, IATA je pokrenula reklamnu kampanju u najuticajnijim globalnim medijima i na Internetu kako bi opovrgla opštepoznate nalaze. Lobistička strategija počiva na manipulaciji rezultatima analiza sa početka devedesetih godina prošlog veka, prema kojima vazdušni saobraćaj učestvuje sa svega dva odsto u ukupnom obimu emisija SO₂, uzeto na svetskom nivou. Manipulacija se sastoji u prikriivanju ostalih štetnih emisija i posrednih efekata koji oštećuju atmosferu na velikim visinama, čime se umanjuju stvarne razmere negativnog učinka. Prema procenama sačinjenim 2005. godine oko 10 odsto uticaja čoveka na globalne klimatske promene odnosi se na civilno vazduhoplovstvo.

Simulacija pluralizma interesa: insajderski zatvoreni krug

Po preporuci Evropske komisije i odluci Saveta EU osnovana je krajem 2008. godine tzv. Visoka grupa za finansijski nadzor u EU, u javnosti poznata kao De Larosijerova grupa prema prezimenu predsedavajućeg — Žaku de Larosijeru (Jacques de Larosière). Reč je o savetodavnoj grupi sastavljenoj od osam uglednih finansijskih stručnjaka pred koje je postavljen zadatak da osmisle delotvoran strateški odgovor Evropske unije na tekuću ekonomsku krizu, koji će potom postati osnova komunitarnog delovanja na planu uređivanja finansijskih tržišta. Na tragu ocene evropskog komesara za unutrašnje tržište i usluge Čarlja Mekrivija (Charlie McCreevy) da je na pojavu globalne finansijske krize delom uticao fenomen zarobljavanja regulatorne politike od strane sektora finansija, očekivalo bi se da je razumno da strateški odgovor kroz javnu raspravu sačine predstavnici širokog spektra nezavisnih stručnjaka i zainteresovanih društvenih aktera (sindikati, organizacije za zaštitu potrošača itd).⁶² Odgovor bi morao da sadrži skup mera, procedura i mehanizama koji bi vodili korenitoj reformi sektora finansija i time predupredili eventualno ponavljanje ovako duboke recesije.

No, sudeći prema sastavu De Larosijerove grupe antikrizni program će osmisлити idejni protivnici regulisanja tržišta kapitala i predstavnici baš onih korporativnih interesa koji su recesiju prouzrokovali neodgovornim poslovanjem. Sâm predsedavajući je bio istaknuti funkcioner MMF, guverner

62 Charlie McCreevy, "The Credit Crisis — Looking ahead", Speech at the Institute of International and European Affairs, Dublin, 9 February 2009, Internet, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/41&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, 15/03/2010.

centralne banke Francuske, direktor Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD), a poslednjih desetak godina je savetnik predsednika jedne od najvećih evropskih banaka — *BNP Paribas*. Takođe je kopredsedavajući parižanske lobističke grupe *Eurofi* koja zastupa interese banaka, osiguravajućih i finansijskih kompanija. De Larosijer je poznat po javnom zalaganju za veću upotrebu zdravog razuma u sprovođenju postojećeg normativnog okvira umesto primene dodatnih mera spoljne kontrole finansijskog sektora, kao i za svojevrsnu samoregulaciju kroz izgradnju boljih internih standarda. Četiri člana grupe su blisko povezani sa krupnim finansijskim firmama poput *Goldman Sachs*, *BNP*, *Lehman Brothers* i *Citigroup*.

Peti član, ser Kalum Mekarti (Callum McCarthy), bio je godinama visoki rukovodilac u bankama *Barclays* i *Kleinwort Benson*, da bi od 2003. do 2008. godine vršio dužnost direktora britanskog regulatornog tela za finansijske usluge, čija je slaba kontrola omogućila da dođe do kraha engleske banke u državnom vlasništvu *Northern Rock*. Utvrđeno je da je Mekarti namerno pogrešno informisao članove britanskog parlamenta o stanju ove banke, prikrivajući stvarne razmere prakse rizičnih ulaganja. Mekartijev naslednik na čelu britanskog regulatornog tela za finansijske usluge priznao je postojanje ozbiljnih propusta u kontroli čitavog bankarskog sektora već 2004. godine, kada je trebalo da bude jasno da će doći do sistemskog urušavanja finansijskih tržišta ukoliko se ne obuzdaju apetiti banaka za profitom. Šesti član De Larosijerove grupe je žestok oponent regulacije finansijskih tržišta, a sedmi je poslom interesno povezan sa svetom bankarstva.⁶³

De Larosijerova grupa je školski primer opšteg trenda prevlasti korporativnih interesnih grupa u komunitarnom političkom procesu i radu savetodavnih tela umreženih sa Evropskom komisijom. Premda je sopstvenim pravilima komunikacije sa društvenim interesima obavezna da u svaku raspravu o predlogu komunitarnog propisa, javne politike i programa uključi što širi krug zainteresovanih strana, čini se da Komisija marginalizuje pluralizam interesa i ideja i favorizuje načelo ekskluzivizma, prepuštajući

63 Članovi grupe su: ser Kalum Mekarti (Callum McCarthy), Otmar Ising (Otmar Issing), Lešek Balcerovič (Leszek Balcerowicz), Ono Ruding (Onno Ruding), Rainer Masera (Rainer Masera), Hoze Perez Fernandez (José Pérez Fernández), i Lars Nyberg (Lars Nyberg). Detaljnije pogledati u: Kenneth Haar, Andy Rowell, and Yiorgos Vassalos, "Would you bank on them?: Why we shouldn't trust the EU's financial 'wise men'", February 2009, Corporate Europe Observatory, Spinwatch, Friends of the Earth and Lobby Control, Internet, <http://www.corporateeurope.org/system/files/files/resource/WouldYouBankOnThem.pdf>, pp. 4–13.

odlučivanje o vitalnim interesima Unije u ruke uskog kruga pristrasnih stručnjaka. U slučaju De Larosijerove grupe pristrasnost se ogleda u istom konceptualnom stanovištu članova grupe prema kojem ne treba usvajati reformske mere jačanja kontrole ovog sektora privrede i u njihovoj ličnoj interesnoj povezanosti sa finansijskim sektorom. Opisana praksa značajno odstupa od garancija datih u odredbama Ugovora o Evropskoj uniji da će se odluke donositi „što je moguće otvorenije”.⁶⁴ Pristrasno formulisanje javne politike shodno interesima finansijskog sektora na račun vitalnog komunitarnog javnog interesa izlaska iz duboke recesije, koja je uništila životnu ušteđevinu desetina hiljada građana Unije, umanjuje legitimitet nadnacionalnog procesa odlučivanja, reprodukuje demokratski deficit i relativno nizak nivo poverenja javnosti.

Sukob privatnog i komunitarnog javnog interesa

Postojano sučeljavanje „javne” i „tajne” strane političkog procesa — neprozirnih „hodnika moći” (*corridors of power*) gde pojedinačni i grupni interesi lobiranjem određuju sadržinu zvaničnih odluka — nikako nije puko teorijsko pitanje. U vrednosnom sistemu potrošačkog društva zasnovanom na posedovanju novca i materijalnih dobara, socijalni prestiž je često povezan sa uživanjem u luksuzu i kretanjem u krugu bogatih. Poznanstvo političara koji obavljaju visoke javne funkcije sa veoma imućnim poslovnim ljudima podstiče sumnju u nepristrasnost odlučivanja u vođenju javnih poslova i zamagljuje granicu između sfere javnog i sfere privatnog. Utoliko je moguće govoriti o sukobu javnih i privatnih interesa odnosno o situaciji u kojoj lični i/ili privatni interesi javnog funkcionera ili službenika negativno utiču na obavljanje poverenih dužnosti i na donošenje odluka u njegovom delokrugu rada.⁶⁵ U kontekstu kritičkog propitivanja uticaja korporativnih interesnih grupa na nadnacionalni politički proces analitičku vrednost ima i pojam kronizma. Kronizam predstavlja poseban vid sukoba interesa koji se odnosi na situacije kada se na račun javnog interesa favorizuju prijatelji i kolege.⁶⁶

64 „Ugovor o Evropskoj uniji”, Naslov II član 1, u: Duško Lopandić (priř.), *Ugovor o Evropskoj uniji — Rim, Mastroht, Amsterdam*, op. cit., str. 45.

65 “OECD smjernice za rješavanje sukoba interesa u javnoj upravi”, GOV/PUMA(2003)10, 25 februar 2003, Direkcija za javno upravljanje i teritorijalni razvoj, OECD, str. 5.

66 Jeremy Pope, *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System* — TI Source Book 2000, op. cit., p. 198.

Pristrasne odluke u vrhu institucionalne strukture koja reguliše odnose na jedinstvenom tržištu Evropske unije, kojim je obuhvaćeno skoro pola milijarde ljudi, imaju daleko veću težinu nego na nacionalnom nivou jer mogu da donesu ogromnu dobit favorizovanim kompanijama. Zbog toga je socijalistička poslanička grupa u Evropskom parlamentu aprila 2005. godine uputila zahtev predsedniku Evropske komisije Barozu da objasni zašto je avgusta 2004. godine sa porodicom besplatno proveo odmor na jahti u vlasništvu grčkog milijardera Spirosa Lacisa (Spiros Latsis). Sumnju evropskih parlamentaraca u postojanje potencijalnog sukoba privatnog i komunitarnog interesa podstakla je informacija Evropske komisije prema kojoj je *EFG Eurobank* u vlasništvu grčkog milijardera 1998. godine pobedila na tenderu za posao raspodele sredstava strukturne pomoći Evropske unije Grčkoj, namenjenih za razdoblje od 1999. do 2004. godine.⁶⁷ Banka je raspodelila dvadeset osam milijardi evra, ali nakon isticanja roka ugovor nije bio produžen zbog visokih provizija, pa se kontakti Baroza mogu sagledati u kontekstu eventualnog favorizovanja Lacisove banke u novom tenderskom postupku za naredni petogodišnji period.

Slične dileme izazvalo je nedavno otkriće britanskih medija o višegodišnjem druženju bivšeg evropskog komesara za trgovinu lorda Pitera Mendelzona (Peter Mendelson) sa ruskim oligarhom Olegom Deripaskom (Oleg Deripaska) — propraćeno neveštim pokušajima glasnogovornikâ Evropske komisije da prikriju istinu.⁶⁸ Činjenica da je poznanstvo počelo 2004. godine ne govori ništa samo po sebi, ali u spoju sa podatkom da je u to vreme lord Mendelson bio zadužen za izradu nove direktive o carinama za aluminijumske proizvode, nije teško naslutiti da je gostoprimstvo prema evropskom komesaru bilo motivisano željom Deripaske da uticajem na carine Unije uštedi milione evra. Navedeni primeri potencijalnog sukoba javnog komunitarnog i privatnog interesa pokazuju da u stvarnom životu nije uvek moguće jasno razgraničiti delovanje javnog funkcionera u ličnom svojstvu od obavljanja poverenih javnih dužnosti. U toj „sivoj” zoni se otvaraju mogućnosti za korporativne interese da neopaženo utiču na komunitaran politički proces.

Uticaj korporativnih interesnih grupa na nadnacionalne funkcionere i službenike može se dovesti u vezu i sa delovanjem mehanizma tzv. korupcije srednjeg obima, koji deluje u okviru neformalne strukture razmene resursa i

67 „Sukob interesa: slučajevi Letonije i Evropske komisije”, *Puls — magazin o korupciji*, septembar–oktobar 2005, str. 43.

68 Alia Papageorgiou, “Beware of friends with yachts”, *New Europe*, Issue 805, 27 October 2008, Internet, <http://www.neurope.eu/articles/90308.php>, 01/02/2010.

prvenstveno nastaje u području međudejstva države i privatnog sektora privrede.⁶⁹ Privredni tokovi i aktivnosti ekonomskih subjekata omeđeni su u savremenoj državi, kao i na nivou Zajedničkog tržišta, mnoštvom administrativnih propisa i mera. Ukoliko je delovanje javnih službenika podložno izazovu korupcije neizbežno se javlja problem nepristrasnosti u sprovođenju komunitarne regulative. Povoljan ambijent za uspostavljanje mehanizma korupcije srednjeg obima na račun nepristrasnosti nastaje kada su diskreciona ovlašćenja široko definisana i kada u odlučivanju o konkretnom pitanju njima raspolaže samo jedan funkcioner ili službenik.

Kancelarija Evropske unije za borbu protiv pronevera (*European Anti-Fraud Office* — OLAF) pokrenula je u septembru 2008. godine istragu protiv Frica Haralda Veniga (Fritz-Harald Wenig), drugog funkcionera po rangu u Generalnom direktoratu za trgovinu Evropske komisije, zbog osnovane sumnje da je zloupotrebio posedovanje poverljivih službenih informacija o promenama carinske tarife na uvoz industrijskih proizvoda iz trećih zemalja u Uniju i koji će proizvođači biti izuzeti od primene carina.⁷⁰ U svojstvu direktora zaduženog da sprovodi istrage o pokušajima dampainga kompanija iz trećih zemalja, Venig je imao diskreciono ovlašćenje da odredi primenu carina na proizvode inostranog preduzeća za koje se sumnja da koriste subvencije matične države kako bi osvojili novo tržište niskim cenama. Novinari britanskog *Sandey tajmsa*, koji su se šest meseci lažno predstavljali kao lobisti izmišljene kineske kompanije, dogovorili su sa Venigom da im oda informacije o budućim carinskim stopama za uvoz cipela i sveća, što je i učinio u avgustu 2008. godine. Zauzvrat je direktoru ponuđeno dobro plaćeno radno mesto u fiktivnoj kompaniji posle okončanja službovanja u Komisiji i „honorar” u iznosu od 100 000 evra. Venig je predložio uplatu pomenutog iznosa na zamrznuti bankarski račun, kojem bi mogao da pristupi po uskoro očekivanom odlasku u penziju. *Sandey tajms* je u septembru iste godine objavio sadržaj šestomesečnog lobiranja sa fotografijama Veniga u restoranu gde su vođeni pregovori o korupcijskoj razmeni. Osumnjičeni direktor se

69 O fenomenu korupcije srednjeg obima više pogledati u: Srđan Korać, „Korupcija srednjeg obima: šta predstavlja i kako se suočiti sa njom”, u: Dobrivoje Radovanović i Aleksandra Bulatović (urs), *Korupcija*, Centar za menadžment i Institut za sociološka i kriminološka istraživanja, Beograd, 2005, str. 269–84.

70 Detaljnije o slučaju videti u: Jonathan Calvert, Claire Newell and Nicola Smith, “Revealed: how Eurocrat leaked trade secrets over lavish dinners”, *The Sunday Times*, Online edition, 7 September 2008, Internet, <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/politics/article4692906.ece>, 11/03/2010.

branio tvrdnjom da nije uzeo novac i da je objavljivanje poverljivih informacija zapravo bilo očekivano u bliskoj budućnosti.

U okviru delovanja mehanizma korupcije srednjeg obima, kompanije prihvataju pravila „igre” i postaju deo strukture razmene da bi izbegavanjem rizika prirodnih tržišnoj utakmici uz minimalna ulaganja ostvarili što veću dobit. Uticajem na postupanje javne administracije velike kompanije stiču monopolski (češće oligopolski) položaj i time narušavaju načelo ravnopravnosti i jednakosti na tržištu. Tržišna cena proizvoda nužno je uvećana za veličinu tzv. „transakcionih troškova”, odnosno troškova poslovanja preduzeća u iznosu dela investiranog kapitala utrošenog za podmićivanje činovnika da bi u okviru svojih ovlašćenja donosili odluke povoljne za ostvarenje poslovnih ciljeva. Korupcijske aranžmane teško je dokazati jer su po prirodi tajni, ali zato nedosledna primena propisa uvek otvara sumnju u postojanje neregularnosti usled pristrasnog odlučivanja na štetu opšteg interesa. Posebnu pažnju evropske javnosti privukla je očevidna razlika postupanja Evropske komisije u sankcionisanju ugrožavanja funkcionisanja Zajedničkog tržišta. Tokom novembra 2008. godine Evropska komisija izrekla je novčanu kaznu kompanijama koje proizvode vetrobrane i prozore za vozila u ukupnoj visini od 1,3 milijarde evra zbog kršenja prava konkurencije, dok je u oktobru iste godine sa 676 miliona evra kažnjena industrija parafinskog voska koji se koristi u proizvodnji pojedinih delova automobila.⁷¹ Na drugoj strani, Evropska komisija nije reagovala u skladu sa obavezama koje proističu iz osnovnih ugovora i ostalih komunitarnih akata i zaštitila pravo konkurencije u do sada najkrupnijem slučaju kršenja, kada su telekomunikacione kompanije u zemljama članicama Unije građanima naplaćivale neopravdano velike cene usluga rominga. Cenovnik je kasnije doveden na razumnu meru, ali do danas nije pokrenut postupak kažnjavanja telekomunikacionog sektora iako je stečena milionska protivpravna zarada na račun građana. Ostalo je otvoreno pitanje zašto Evropska komisija samo u ovom slučaju nije zaštitila komunitarni interes.

Važan aspekt sukoba interesa je ponašanje funkcionera ili službenika nakon napuštanja komunitarne javne službe, jer postoji realna mogućnost da se poverljive informacije i poznanstva stečeni u vreme obavljanja bivše javne funkcije upotrebe radi sticanja lične koristi. O realnoj opasnosti da se insajderske informacije i poznavanje rada institucija Unije unovče radi pružanja pomoći korporativnim interesima svedoče primeri trojice visokih rukovodilaca

71 “A Crime Committed in the Past is Still a Crime”, *New Europe*, Issue 808, 17 November 2008, Internet, <http://www.neurope.eu/articles/90593.php>, 10/03/2010.

na ključnim položajima u sprovođenju komunitarne politike konkurencije — Mišela Petita (Michel Petite), Roberta Kloca (Robert Klotz) i Larsa Kjolbia (Lars Kjølbbye), koji su se tokom 2008. godine zaposlili u tri različite advokatske firme koje zastupaju preduzeća upravo u pitanjima konkurencije.⁷² Petit je sedam godina radio u Pravnoj službi Komisije, koja inače ima ogroman uticaj na postupak izrade komunitarnih propisa i odluka, a dužnost mu je bila da istražuje slučajeve kršenja komunitarnog prava od strane kompanija. Kjolbi je vodio odeljenje za borbu protiv monopola u oblasti energije i životne sredine u okviru Generalnog direktorata za konkurenciju, a sada pomaže skandinavskim kompanijama u istoj oblasti. Kloc je u istom generalnom direktoratu bio službenik u odeljenju za telekomunikacije a potom u odeljenju za energiju i vodu, dok sada pruža savete korporativnim klijentima o komunitarnim propisima i pravilima konkurencije u području telekomunikacija i energije. Trojica rukovodilaca sada mogu da iskoriste odlično poznavanje eventualnih pravnih praznina i slabosti administrativnih postupaka i bliskost sa bivšim kolegama u Komisiji, kako bi ostvarili uticaj na donošenje odluka da ne ugroze poslovne interese neke kompanije ili dobili insajderske informacije koje mogu kompaniji da donesu ogromne profite. Takođe, moguće je da su sadašnja primanja u advokatskim firmama protivusluga ili nagrada za ranije pristrasne odluke koje su, neposredno ili posredno, donele dobit aktuelnim poslodavcima.

Uprkos manjoj institucionalnoj moći Evropskog parlamenta, nadnacionalni poslanici jesu jednako važne mete delovanja interesnih grupa i lobističkih agencija. Zabrinutost za integritet poslanika i demokratski legitimitet procesa usvajanja komunitarnih propisa izaziva relativno raširena praksa prema kojoj se parlamentarci koji obavljaju odgovorne dužnosti u odborima godinama nesmetano nalaze u ozbiljnom sukobu privatnog i komunitarnog javnog interesa.

Primera radi, dugogodišnja evropska poslanica iz redova finske konzervativne stranke Pia Nora Kaupi (Piia-Noora Kauppi) član je, od 1999. godine, veoma važnog Odbora Evropskog parlamenta za ekonomske i monetarne poslove, u čijoj nadležnosti se nalazi razmatranje zakonodavnih predloga u oblasti tržišta finansija. Istovremeno je održavala bliske veze sa pojedinim bankarskim lobijima u Briselu, što bi moglo da se dovede u vezu sa njenim zastupanjem potpuno liberalističkog tj. minimalističkog pristupa u

⁷² Nijedna od tri advokatske firme nije upisana u dobrovoljni registar lobista pri Evropskoj komisiji. Opširnije o ovom slučaju pogledati na: “The Worst EU Lobbying Awards 2008”, web portal, Internet, <http://www.worstlobby.eu/2008/vote/info/9/worstconflictofinterest>, 10/03/2010.

regulaciji ovog dela Zajedničkog tržišta — što manje regulatornih mera i, ako ih ima, da budu što blaže.⁷³ Poslanica Kaupi je predsedavala Forumu Evropskog parlamenta za sektor finansijskih usluga koji okuplja parlamentarce i lobiste velikih banaka. *Wall Street Journal* je 2005. godine izvestio da je Kaupi pomagala bankarskom lobiju da ublaži mere Unije za sprečavanje i suzbijanje pranja novca i da je otkriveno da je amandman koji je podnela u toku parlamentarne rasprave sadržao predlog zakonskog teksta identičan onom za koji se javno zalagao Odbor evropske bankarske industrije. Pomenuti Odbor jeste deo Foruma Evropskog parlamenta za sektor finansijskih usluga, pa je interesna veza jasna.⁷⁴ Početkom 2009. godine Kaupi je postala i izvršni direktor Federacije finskog sektora finansijskih usluga — lobističke grupe koja zastupa interese banaka i osiguravajućih kompanija, a u Parlamentu je nastavila da otvoreno zagovara predloge komunitarnih propisa upodobljene interesima velikih banaka. Poslanici imaju zagarantovanu slobodu mišljenja i prava na slobodno uverenje, ali svako zastupanje predloga neke odluke mora da prođe kroz svojevrzni test pristrasnosti kako bi se utvrdilo da kakav je uzročno-posledični odnos između mišljenja poslanika i njegovog ukupnog delovanja, privatnih interesa koji zastupaju lobisti i javnog interesa koji bi trebalo da se ostvari sprovođenjem buduće odluke. Podsećanja radi, korupcija predstavlja namerno odstupanje od načela nepristrasnosti pri odlučivanju kako bi se izvuklo preimućstvo za sebe ili bliske osobe.⁷⁵

Poslanica Kerolajn Džekson (Saroline Jackson) iz britanske Konzervativne partije predsedavala je Odborom Evropskog parlamenta za životnu sredinu, zaštitu potrošača i javno zdravlje u razdoblju od 1999. do 2004. godine. Džeksonova je dugogodišnji konsultant Savetodavnog odbora za životnu sredinu, nezavisnog tela koju je u sklopu svoje politike korporativne odgovornosti osnovala engleska kompanija *Shanks Group plc.* koja se bavi otpadom.⁷⁶ Tokom 2005. i 2006. godine Džeksonova je bila izvestilac u procesu parlamentarnog razmatranja predloga direktive koja je trebalo da na nivou Unije uredi oblast upravljanja otpadom. Slučajno ili ne, tek reč je o

73 “Piia-Noora Kauppi, Member of the European Parliament”, Worst EU Lobbying Awards 2008, web portal, Internet, <http://www.worstlobby.eu/2008/vote/info/7/>, 10/03/2010.

74 Ibid.

75 Vito Tanzi, “Corruption Around the World”, *IMF Staff Papers*, Vol. 45, No. 4, December 1998, Internet, <http://www.imf.org/external/Pubs/FT/staffp/1998/12-98/pdf/tanzi.pdf>, p. 7.

76 “Caroline Jackson, Member of the European Parliament”, Worst EU Lobbying Awards 2008, web portal, Internet, <http://www.worstlobby.eu/2008/vote/info/6/>.

oblasti javne politike za koju je zainteresovana upravo firma *Shanks Group plc*. čiji je Džeksonova konsultant. U prilog tvrdnji da se ne radi o slučajnom sukobi interesa govori činjenica da je još jedna lobistička grupa — Evropska federacija za upravljanje otpadom i usluge u oblasti životne sredine (*European Federation of Waste Management and Environmental Services* — FEAD), lobirala svoje korporativne interese preko iste poslanice.⁷⁷

Opisana praksa narušavanja javnog integriteta dveju evropskih poslanica čini se da, pored klasičnog pojma sukoba privatnog i javnog interesa, podseća i na definiciju trgovine uticajem kao korupcijskog mehanizma u kojem javni službenik (uzeto u najširem smislu), ili osoba koja ima uticaj na donošenje službenikovih odluka, razmenjuje taj uticaj sa namerom da ostvari neki vid neprikladne koristi.⁷⁸ Svaki poslanik Evropskog parlamenta ili službenik Evropske komisije ima lične interese proistekle iz egzistencijalnih potreba čije ostvarivanje neizbežno, s vremena na vreme, rađa sukob sa odlukama koje donosi u vršenju poverenih javnih dužnosti. Motivisani privatnim interesima, poslanik i službenik mogu da pristrasno donesu ili sprovedu neku odluku i nanesu štetu komunitarnom interesu. Premda postojanje sukoba interesa sâmo po sebi ne podrazumeva narušavanje komunitarnog javnog interesa, praksa pokazuje da su službenici skloni da dodeljeno diskreciono pravo odlučivanja podrede sticanju lične koristi. Pristrasnost može dodatno da podstakne odsustvo preciznih pravila za razrešavanje sukoba interesa, kao što i jeste slučaj u institucijama Unije.⁷⁹ Kružno kretanje stručnjaka tokom profesionalne karijere između privatnog i javnog sektora danas je obeležje upravljanja javnim poslovima i ono se zbog sve složenije prirode javnih politika ne može u potpunosti izbeći.⁸⁰ Tako, na primer, činjenica da u administrativnoj grani Komisije rade stručnjaci koji su neformalno, od ranije, povezani sa poslovnim i strukovnim organizacijama i interesnim

77 Ibid.

78 “Corruption: A Glossary of International Standards in Criminal Law”, OECD, 2008, Internet, <http://www.oecd.org/dataoecd/41/57/41650182.pdf>, pp. 29–30.

79 Pogledati kodekse ponašanja koje su usvojili evropski ombudsman i Evropska komisija: “The European Code of Good Administrative Behaviour”, The European Ombudsman, Internet, http://www.euro-ombudsman.eu.int/code/pdf/en/code_en.pdf; “Code of Good Administrative Behaviour for staff of the European Commission in their relations with the public”, European Commission, Internet, http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/code/_docs/code_en.pdf.

80 Christoph Demmke and Thomas Henökl, “Managing Conflicts of Interests — Ethics Rules and Standards in the Member States and the European Institutions”, *EIPASCOPE*, No. 3, 2007, Internet, http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20080313162334_CDE-THE_SCOPE2007-3_Internet-5.pdf, p. 35.

grupama, čini ih prijemčivim za predloge koji dolaze iz privatnog sektora, pogotovo u fazi pokretanja komunitarne javne politike ili programa kada su često neophodna usko specijalizovana znanja. Prihvatanje predloga interesnih grupa samo po sebi nije ništa nelegitimno, ali jeste u skladu sa načelom pluralizma samo ako su prilikom odlučivanja uzeti u obzir stavovi svih zainteresovanih društvenih aktera, odnosno ako je predlog korporativnih lobističkih grupa pobedio konkurentske predloge svojim očiglednim kvalitetom i samo ako se njime unapređuje javni interes.

LOBIRANJE I INTEGRITET INSTITUCIJA EU: KAKO OSTVARITI RAVNOTEŽU?

Pritisak na Komisiju da krene sa poboljšanjem normativnog uređenja delovanja interesnih grupa i organizacija u Briselu delimično je došao iz nadnacionalne sudske prakse. Prvostepeni sud je 2007. godine poništio odluku administracije Komisije da odbije zahtev za pristup informaciji o imenima predstavnika jednog poslovnog udruženja iz severne Engleske, koji su 1996. godine prisustvovali sastanku u Generalnom direktoratu za unutrašnje tržište i finansijske usluge na kome je odlučeno da Komisija odustane od pokretanja postupka protiv Velike Britanije zbog kršenja prava konkurencije prilikom uvoza nemačkog piva. Zahtev za pristup podnela je oštećena strana kojoj je prethodno bio odbijen zahtev da prisustvuje tom sastanku. Reč je o preduzeću koje nije moglo da prodaje nemačko pivo u pabovima zbog tadašnjeg britanskog propisa koji je uređivao promet piva tako što je omogućio povlašćen položaj domaćim proizvođačima. Službenici Komisije pozvali su se prilikom uskraćivanja informacije na član 4 Uredbe 1049, koja uređuje oblast pristupa informacijama od komunitarnog značaja, prema kojem pristup traženom dokumentu može da bude onemogućen u slučajevima kada bi obelodanjivanje podrilo zaštitu privatnosti, ličnih podataka i poslovnih interesa fizičkih i pravnih lica. Sud je odgovorio da se izuzeće odnosi samo na podatke koji bi na neki konkretan način mogli da ugroze zaštitu privatnosti i celovitost ličnosti, a pošto su na sastanku osobe predstavljale pravno lice, to znači da nisu učestvovala u ličnom svojstvu. Pored toga, sâm postupak istrage za utvrđivanje da li je došlo do kršenja komunitarnih propisa o unutrašnjem tržištu nije poverljive prirode, pogotovo što je u ovom slučaju on bio obustavljen, pa nije bilo opasnosti da se pružanjem informacija javnosti eventualno ometa istraga.⁸¹

81 Opširnije o istorijatu slučaja i obrazloženju presude pogledati u: Case T-194/04, *The Bavarian Lager Co. Ltd vs Commission of the European Communities*, Summary of the

Evropska komisija je tek u prvoj polovini 2008. godine počela da uređuje delovanje interesnih grupa u okviru projekta jačanja transparentnosti rada komunitarnih institucija. Prva mera bilo je uvođenje probnog registra za lobiste dostupnog javnosti putem internet prezentacije, uz krupan nedostatak u vidu prijavljivanja na dobrovoljnoj osnovi aktivnosti koje imaju za cilj uticaj na kreiranje politika i donošenje odluka na nivou Unije. Komisija je potom sačinila Kodeks ponašanja za predstavnike interesa koji uređuje etičku dimenziju delovanja lobista u pitanjima istinitog prikazivanja lobiste i pravnog ili fizičkog lica čije interese zastupa, objavljivanja interesa koje zastupa, osiguranja da su informacije koje daje nepristrasne, ažurirane i potpune, prikupljanja informacija od službenika Unije na dozvoljen način itd.⁸² Pozitivan korak predstavlja unošenje u Kodeks obaveze Komisije da omogući uvid javnosti u prepisku i dokumenta vezana za lobističke aktivnosti, u skladu sa odredbama Uredbe 1049 o pristupu informacijama. Neopravdan propust načinjen u Kodeksu jeste formulacija suprotna opšteprihvaćenim standardima u razvijenim zemljama i načelima etike javne službe, prema kojoj lobistička firma u kojoj radi bivši nadnacionalni službenik treba da poštuje njegovu obavezu za čuvanjem službene tajne. Čini se da je etički ispravno rešenje trebalo da predvidi zabranu registracije bivšeg službenika do isteka vremenskog razdoblja od, na primer, tri godine od dana napuštanja administracije ili koje druge institucije Unije.

Dobrovoljni registar nije ostvario zacrtan cilj ostvarenja većeg uvida javnosti u briselski svet lobista zbog niske stope prijavljivanja i opšteg ograničenog obima i sadržaja dostupnih informacijama o interesnim grupama. I dalje su skoro nedostupni potpuni podaci o tome koliko lobističke grupe troše na aktivnosti ostvarenja uticaja, budući da ih Komisija ne obavezuje da objave ukupne iznose utrošenog novca. Komisija nema posebna pravila kojima uređuje sva važna pitanja komunikacije sa interesnim grupama — poput akreditacije, registracije i kodeksa ponašanja lobista, ali stalno insistira na merama samoregulacije koje treba da sprovedu same lobističke firme.

Registar lobističkih grupa pri Evropskoj komisiji može da ostvari ulogu oruđa demokratske kontrole interesnog predstavljanja u nadnacionalnom

Judgment, 8 November 2007, Internet, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004A0194:EN:HTML>.

82 Tekst kodeksa dostupan je u: “Communication from the Commission — European Transparency Initiative: A framework for relations with interest representatives (Register and Code of Conduct)”, COM(2008) 323 final, 27 May 2008, Commission of the European Communities, Internet, http://ec.europa.eu/transparency/docs/323_en.pdf, pp. 6–7.

političkom procesu samo ako opis bude bio obavezan za sve lobiste koji žele da se njihovi stavovi čuju u institucijama Unije. Takođe, neophodno je uvesti obavezu navođenja spiska osoba koje se bave lobističkim aktivnostima sa punim podacima, razviti detaljnije i preciznije standarde i zahteve u pogledu deklarisanja izvora finansiranja interesnih grupa, kao i ustanoviti efikasan mehanizam utvrđivanja poštovanja standarda lobiranja praćen sankcijama.

ZAKLJUČAK

Kritičko ispitivanje strukturnih obeležja interesnih grupa, modela njihovog delovanja i institucionalnog ambijenta EU pokazuje da postoje naznake da se lobiranje u institucijama EU ne odvija uvek u skladu sa opšteprihvaćenim standardima demokratskog političkog procesa, niti odgovara zahtevima unapređenja javnih interesa. Posebno je to slučaj sa lobističkim aktivnostima multinacionalnih korporacija koje posluju na Zajedničkom tržištu.

Slučajevi korupcije i sukoba interesa otkriveni tokom poslednjih desetak godina u radu institucija Unije i analiza javnosti dostupnih aspekata delovanja grupa, udruženja i lobističkih agencija koje zastupaju poslovne interese najvećih korporacija prisutnih na Zajedničkom tržištu, čini se da svedoče o izvitoperavanju svrhe nadnacionalnog političkog procesa. Ciljevi i učinci korporativnog lobiranja štete na duži rok ostvarenju komunitarnih javnih interesa, proklamovanih demokratskih vrednosti i zajamčenih ljudskih i građanskih prava. Favorizovanje korporativnih interesa od strane prvenstveno funkcionera i službenika Komisije je primetno i naslanja se na tradiciju pragmatističke filozofije utemeljene na argumentaciji sadržanoj u analizama i studijama poteklih od tzv. zajednica znanja.

Lobističke grupe koje zastupaju korporativne interese podrivaju, već od ranije oslabljen, demokratski legitimitet nadnacionalnog političkog procesa jer na različite načine pokušavaju da sopstveni uticaj na tačke komunitarnog odlučivanja učine dominantnim, ako ne i jedinim, te tako zatvore vrata uticaju zastupnika ostalih društvenih interesa. Takve, insajderske interesne grupe, ponekada u spoju sa nadnacionalnim funkcionerima i službenicima sklonim nekritičkom podržavanju korporativnih na uštrb ostalih društvenih interesa, tvore svojevrsan kartel mreže javne politike u nekoj oblasti koji ne dopušta pristup zainteresovanim društvenim stranama koje zastupaju drugačije stavove o javnim pitanjima koja su predmet odlučivanja. Finansijska premoć korporativnih lobija nad ostalim društvenim interesima omogućuje njihov uticaj na nadnacionalne odlučioce u većem broju „sitnih” pitanja komunitarne

javne politike, poput regulatornih mera i tehničkih standarda, dok građanske organizacije imaju dovoljno resursa samo za mobilizaciju oko najvažnijih pitanja. Pored toga, korporativne interesne grupe su u lagodnijem položaju jer najčešće brane postojeće stanje u nekoj komunitarnoj javnoj politici i propisima, odnosno sprečavaju unošenje izmena i novih mera. Građanske organizacije se naprotiv uglavnom zalažu za promene i regulisanje pitanja povezanih sa socijalnim i ekološkim efektima poslovanja korporacija, a to predstavlja daleko složeniju operaciju u ostvarenju društvenih interesa.

Ideja evropske integracije zasnovana je na uverenju da nadnacionalne institucije mogu efikasnije da reše probleme sa kojima se suočavaju moderna potrošačka društva na početku novog milenijuma. Razlozi efikasnosti i koristi bili su tokom čitave istorije evropskog integracionističkog projekta glavni argumenti u prilog daljeg jačanja ovlašćenja i širenja nadležnosti zajedničkih institucija. Shodno proklamovanim vrednostima demokratije, vladavine prava i ljudskih prava, svrha delovanja nadnacionalnih institucija je ostvarenje opšteg interesa — zadovoljenja potrebe građana za dostojanstvenim i kvalitetnim životom. Svakodnevni život u zemljama članicama Evropske unije u sve većoj meri uslovljen sadržajem i načinom sprovođenja odluka koje se donose na komunitarnom nivou. Zbog toga je važno valjano normativno urediti lobističke aktivnosti usmerene na institucije Unije kako bi se sprečilo narušavanje demokratskih standarda u nadnacionalnom političkom procesu i onemogućila prevaga korporativnih i drugih privatnih interesa nad opštim dobrom.

LITERATURA

Monografije i članci

1. Bouwen, Pieter, "A Theoretical and Empirical Study of Corporate Lobbying in the European Parliament", *European Integration online Papers*, Vol. 7, No. 11, 2003, Internet, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2003-011a.htm>.
2. Bromley, Simon (ed.), *Governing the European Union*, Sage and the Open University, London, 2001.
3. Broscheid, Andreas, and Coen, David, "Lobbying Systems in the European Union: A Quantitative Study", *MPIfG Working Paper*, No. 06/3, May 2006, Internet, <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp06-3/wp06-3.html>.
5. Eising, Rainer, "Interest groups in EU policy-making", *Living Reviews in European Governance*, Vol. 3, No. 4, 2008, Internet, <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-4>.
6. Georg, Stephen, and Bache, Ian, *Politics in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

7. Greenwood, Justin, *Representing Interests in the European Union*, Palgrave MacMillan, Basingstoke and New York, 1997.
8. Hiks, Sajmon, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
9. Mazey, Sonia, and Richardson, Jeremy (eds), *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, Oxford, 1993.
10. Neyer, Jürgen, “Discourse and Order — On the Conditions of Governance in Non-Hierarchical Multi-Level Systems”, *Arena Working Papers*, WP 09/2002, Internet, http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2002/papers/wp02_9.htm.
11. Nugent, Neill, *The European Commission*, Palgrave, Basingstoke, 2001.
12. Nugent, Neill, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave, Basingstoke, 2002.
13. Peterson, John, and Bomberg, Elizabeth, *Decision-Making in the European Union*, MacMillan Press Ltd, Basingstoke and London, 1999.
14. Polack, Mark A., “Theorizing EU Policy-Making”, in: Helen Wallace, William Wallace, and Mark A. Polack, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
15. Schendelen, Rinus van, *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2002.
16. Stephen, Georg and Bache, Ian, *Politics in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
17. Warleigh, Alex (ed.), *Understanding European Union Institutions*, Routledge, London and New York, 2002.
18. Woll, Cornelia, “Trade Policy Lobbying in the European Union: Who Captures Whom?”, *MPIfG Working Paper*, No. 06/7, October 2006, Internet, <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp06-7/wp06-7.html>.

Dokumentacija

19. Sase T-194/04, *The Bavarian Lager Co. Ltd vs Commission of the European Communities*, Summary of the Judgment, 8 November 2007, Internet, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62004A0194:EN:HTML>.
20. “Code of conduct for Commissioners”, SEC(2004) 1487/2, 24 November 2004, The European Commission, Internet, http://europa.eu.int/comm/reform/2002/code_conduct_en.htm.
21. “Code of Good Administrative Behaviour for staff of the European Commission in their relations with the public”, European Commission, Internet, http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/code/_docs/code_en.pdf.

22. “EPACA Comments on the Review of ETI Register (and Common Register with EP)”, 12 June 2009, European Public Affairs Consultancies’ Association, Internet, http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/review_process/090612_Epaca.pdf.
23. “How to make a transparent registration in the European Commission Register of Interest Representatives” (version 2), 2 June 2009, EU Civil Society Contact Group and ALTER-EU, Internet, http://act4europe.horus.be/module/FileLib/090602_RegisterGuidelines02.06.09_vers2.pdf.
24. “Recommendations for the Annual Review of the European Commission Register of Interest Representatives”, June 2009, Transparency International, Internet, http://ec.europa.eu/transparency/eti/docs/review_process/090603_transparency_international.pdf.
25. “Register of interest representatives”, The European Commission, Internet, <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/consultation/statistics.do>.

Srdan KORAC

LOBBYING IN INSTITUTIONS OF EUROPEAN UNION

ABSTRACT

The author analyses how big business interests groups influence the both EU legislative and policy making process, and by doing so how they distort pluralistic concept of public policy networking at the supranational level of governance. The enormous financial resources available to multinational corporations provide them the use of “front group” strategy or the “third party” strategy, manipulative public relations tactics, and an insider position in the European Commission’s consultative fora, which all lead to exclusion of grassroot groups. The author concludes that big business influence on the EU decision-makers will have negative effects on democratic legitimacy of the EU institutions, and he thinks that an efficient institutional control over lobbying activities in Brussels is needed.

Key words: EU public policy, policy networks, public interest, interest representation, interest groups, lobbying, pluralism, European Union, European Commission, European Parliament.