



GOST KOMENTATOR

Lobiranje i dobro upravljanje

U Ministarstvu pravosuđa ozbiljno se razmatra mogućnost izrade zakona kojim bi se u Hrvatskoj reguliralo lobiranje. Izrazito je dobar znak što pitanje lobiranja i njegove regulacije postaje predmet interesa izvršne vlasti. Za usvajanje takva zakona već neko vrijeme, iz različitih razloga, 'lobiraju' dvije interesne skupine. S jedne strane, za usvajanje zakona zainteresirani su oni koji u posve nereguliranom prostoru profesionalno rade kao lobisti, praćeni lošim glasom i podozrenjem drugih aktera u procesu donošenja odluka. Stvaranje pravila djelovanja, ali i usvajanje regulative, pa samim time i barijera za ulazanje u tu djelatnost, privatni je interes lobista, ali on ni na koji način nije suprotan javnom dobru.

S druge strane, za donošenje takva zakona zalažu se i organizacije koje u javnom prostoru zagovaraju vrijednost slobode društva od korupcije. Borci protiv korupcije s pravom su uvjereni da nereguliran prostor odnosa između donosilaca političkih odluka, i onih u zakonodavnoj, a i u izvršnoj vlasti, otvara prostor korupciji ili sumnji na nju. Zbog toga su uvjereni kako je potrebno jasno regulirati pravila lobiranja. Poznato im je staro pravilo da su političari uglavnom spremni slušati one koji zastupaju neki interes, ali da su uz nešto novca spremni 'bolje' slušati. Veza između lobističkih utjecaja na zakonodavnu i izvršnu vlast te financiranja politike u demokratskim je državama jedan od najvažnijih predmeta interesa organizacija koje se bave suzbijanjem korupcije, a naravno, i istraživačkog novinarstva.

Temeljno je uvjerenje zagovornika protukorupcijske borbe da bi uspostavljanje jasnih pravila olakšalo i poziciju lobista, a i poziciju aktera u institucijama javne vlasti, jer bi se zakonom jasno odredilo kakvo je ponašanje dopušteno, a što spada u neprihvatljivu praksu i može se označiti kao korupcija.

Ta dva interesa, koja bi se na prvi pogled mogla činiti suprotstavljenima, ali su u zagovaranju potrebe za reguliranjem djelatnosti lobiranja u Hrvatskoj očito usklađena, ne bi, međutim, smjela biti jedina dva interesa koja bi se trebala čuti u javnoj raspravi o usvajanju zakona i koja bi morala motivirati zakonodavca. Često se propušta vidjeti kako su se u razdoblju otkad se provode reforme, nužne za pristupanje Europskoj uniji, intenzivno promijenili politički i javni život u Hrvatskoj. Javnost te reforme često doživljava kao puku zakonodavnu aktivnost u kojoj se naša pravna baština prilagođuje onoj zajedničkoj - europskoj.

Međutim, osim zakonske infrastrukture, bitno su se promijenili i procesi, a danas se u Hrvatskoj i suverenitet bitno drukčije shvaća. Pritom nije riječ o promjeni poimanja nacionalnog suvereniteta, koja se događa pripremanjem mogućnosti da će se dio važnih odluka donositi na nadnacionalnoj razini, nego u samom poimanju suvereniteta. Naime, suverenitet je neprikosnovenno pravo donošenja odluka, a u klasičnoj političkoj teoriji to pravo pripada parlamentu. Odluke parlamenta u klasičnim političkim sustavima donose se isključivo na osnovi političke logike odnosa



Davor GJENERO

*U europskom načelu
dobra odlučivanja
posebna se
pozornost posvećuje
tome da u procesu
donošenja odluke
budu uvaženi svi
relevantni društveni
interesi, a odluka se
ne donosi
»decizionistički«*

između većine i manjine. Od Ugovora iz Maastrichta u Europskoj se uniji, međutim, načela donošenja odluka, koja su se ticala zajedničke ekonomske politike unutar Europske ekonomske zajednice, a u čijem je donošenju važnu ulogu imalo usklađivanje brojnih različitih ekonomskih i socijalnih interesa, počinju primjenjivati i u političkom odlučivanju. Nova načela donošenja odluka sve se više primjenjuju i u političkom životu zemalja članica.

U europskom načelu dobra odlučivanja posebna se pozornost posvećuje tome da u procesu donošenja odluke budu uvaženi svi relevantni društveni interesi, a odluka se ne donosi 'decizionistički', na osnovi pukih političkih kriterija - odnosa manjine i većine, odnosno na osnovi 'suverena prava' parlamentarne većine da svoju političku volju provede kroz zakonske norme, nego se nastoji postići interesni kompromis koji će svim zainteresiranim stranama omogućiti da u najvećoj mogućoj mjeri ostvare svoje interese.

Zagovaranje interesa, pridobivanje potpore javnosti i donosilaca političkih odluka za svoje najvažnije ciljeve tako je u suvremenim političkim sustavima, prije svega onima zemalja EU-a, središnja javna, pa i politička djelatnost. Politika, kao djelatnost usmjerena javnom dobru, nije ograničena na političke stranke, nego politički djeluju i organizacije građanskog društva - od poslovnih komora, sindikata, interesnih udruženja do organizacija koje se zalažu za ostvarivanje svjetonazorskih načela. Organizacije koje

djeluju unutar građanskog društva načelno dijelimo na one koje se bave pružanjem usluga (*service-providing*), a često obavljaju poslove koji su u klasičnom poimanju države spadali u sferu državnih ovlasti, ali ih suvremena država prepušta organizacijama, jer one te poslove mogu obavljati i bolje i jeftinije, te na organizacije koje se bave javnim zagovaranjem (*public advocacy*).

Lobiranje je samo uži pojam javnog zagovaranja. U užem smislu, javno zagovaranje označava zalaganje za neki interes i nastojanje da se za njega stekne potpora u javnosti i među donosiocima odluka, ali se pritom nastoji samo mijenjati društvena praksa. Kad je, pak, zagovaranje usmjereno na mijenjanje zakonodavstva, riječ je o lobiranju. U suvremenim se demokracijama različito tretiraju lobističke organizacije koje rade u korist poslovnog sektora i one koje djeluju u korist općeg dobra i javnog interesa. Za lobističku djelatnost u korist poslovnog sektora lakše je sakupiti novac, stoga poslovni sektor lakše regrutira profesionalne i iskusne lobiste i lakše otvara brojna vrata, ne samo ona donosilaca važnih odluka, nego i u društvu, ali i lakše dopire do pozornosti javnosti i medija. 'Lakoća' tih dostiga, međutim, često je na rubu onoga što bismo mogli nazvati sukobom interesa, pa je nužno precizno uređivanje pravila igre u toj djelatnosti. Zadaivanje jednakih kriterija profesionalizacije, kakvi važe za lobiranje i javno zagovaranje u poslovnim sektorima, i organizacijama građanskog/civilnog društva koje djeluju u korist javnog dobra uvelike bi otežavalo djelovanje tih organizacija u procesu javnog zagovaranja, a time i proces donošenja odluka. Budući da su socijalna pravednost i društvena odgovornost vrijednosti koje civilno društvo naglašeno zagovara, važne odrednice i EU-a i suvremenih demokracija općenito, bitno je da se zakonskom regulativom osigura ravnopravna zastupljenost tih organizacija u procesu donošenja odluka.

Sve te dileme otvorit će se i pred onima koji će kao eksperti pripremati hrvatsku zakonsku regulativu procesa lobiranja i javnog zagovaranja, a te će se dileme svakako nametnuti i Saboru, kao zakonodavcu. Budući da su vezane uz sofisticirano reguliranje društvenih procesa, one su se počele otvarati i u hrvatskom društvu. Očito je da proces pretprijetnih reformi u nas nije bio tek puka kozmetika, kakva je u nekim novim članicama Unije omogućila da se stari obrasci odlučivanja i stari odnosi snaga održe pod okriljem formalno harmoniziranog političkog sustava, nego da su se dogodile temeljite društvene promjene. To znači kako tvrdnja da zakonodavstvo ne harmoniziramo radi zadovoljavanja zahtjeva bruxelleske administracije, nego da bismo uredili svoj politički i ekonomski sustav nije bila tek puka fraza, a pretprijetne reforme očito prestaju biti proces koji se odvija samo sukladno uredbama i napucima EK-a, nego se postupno razvija izvorna (kako bi se to reklo metajezikom nevladina sektora - *grassroot*) inicijativa, što je posve u skladu s europskim načelima dobra upravljanja.

