UDK: 32.019.51(4-672EU)
Biblid:1451-3188, 18 (2019)
God XVIII, br. 69, str. 19–32

Originalan naučni rad
Primljen 18. avgusta 2019.
Odobren 27. avgusta 2019.

LOBIRANJE U EVROPSKOJ UNIJI: ODLUKA EVROPSKOG OMBUDSMANA U SLUČAJU 1946/2018/KR O NAČINIMA NA KOJE GENERALNI SEKRETARIJAT SAVETA EVOPSKE UNIJE INFORMIŠE JAVNOST O SASTANCIMA PREDSEDNIKA EVROPSKOG SAVETA I ČLANOVA NJEGOVOG KABINETA SA LOBISTIMA

Jelica GORDANIĆ[*]

Apstrakt: Lobiranje je politički proces koji može, ukoliko se izvodi na transparentan način, da doprinese procesu donošenja odluka i poveća stepen demokratičnosti u društvu. Ukoliko je lobiranje netransparentno, može probuditi sumnju u rad političkih institucija i stvoriti nepoverenje na relaciji građani – donosioci odluka. Rad analizira odluku Evropskog ombudsmana u slučaju 1946/2018/KR o načinima na koje Generalni sekretarijat Saveta Evropske unije informiše javnost o sastancima predsednika Evropskog saveta i članova njegovog kabineta sa lobistima. U ovom slučaju primećeno je nedovoljno detaljno objavljivanje informacija o sastancima predsednika Evropskog saveta sa lobistima. U pogledu informacija o sastancima članova kabineta predsednika Evropskog saveta i lobista, evidencija nije postojala. Ombudsman preporučuje vođenje evidencije o svim sastancima održanim između predsednika Evropskog saveta i članova njegovog kabineta sa lobistima. Evidencija treba da sadrži što je moguće više podataka o održanom sastanku – što podrazumeva datum održavanja sastanka, lica koja su sastanku prisustvovala, kao i temu i ishod razgovora. Ombudsman apeluje da se predsednik i članovi kabineta

[*] Jelica Gordanić, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail: jelica@diplomacy.bg.ac.rs.

Rad predstavlja deo naučnog projekta Instituta za međunarodnu politiku i privredu: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima – strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolitički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti", finansiranog od strane Ministarstva, prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Vlade Republike Srbije (evidencioni broj: 179029).

predsednika Evropskog saveta sastaju samo sa predstavnicima lobističkih grupa koji su uključeni u registar transparentnosti. Rad se osvrće i na transparentnost rada drugih organa EU, kao i na mehanizme poboljšavanja registra transparentnosti. Zaključuje se da rad institucija EU nije podjednako transparentan, što predstavlja realnu opasnost za gubitak poverenja građana u njihov rad. Iz tog razloga, preporuke Evropskog ombudsmana u pogledu komunikacije službenika EU sa lobistima treba primenjivati u praksi.

Ključne reči: lobiranje, Evropski ombudsman, predsednik Evropskog saveta, transparentnost, registar transparentnosti.

UVOD

Demokratsko društvo počiva na poverenju između građana i izabranih političkih predstavnika. Bez jasnog informisanja građana o preduzetim političkim akcijama i mogućnosti uvida građana u aktivnosti izabranih političkih predstavnika ne može se govoriti o demokratiji i karakteristikama demokratskog društva. Tokom istorije lobiranje predstavlja normalan politički proces, prisutan u svakoj državi i međunarodnoj organizaciji. Lobiranje je sastavni deo demokratije, usko povezan sa univerzalnim vrednostima poput slobode govora i prava na podnošenje peticija. Lobiranje omogućava različitim interesnim grupama da iznesu mišljenje o javnim odlukama koje mogu imati uticaja na njihove interese. Kao takvo, ima i mogućnost da unapredi proces donošenja odluka.[1] Sa stanovišta politikologije, postoje dva osnovna teorijska pristupa lobiranju. Prvi pristup zasniva se na grupnoj teoriji i podrazumeva da demokratsko društvo mora koristiti grupni proces za donošenje političkih odluka – građane organizovane u grupe kako bi uticali na donosioce odluka. Drugi pristup lobiranje posmatra kao aspekt zakonodavnog procesa. Evropska komisija je odabrala drugi pristup i pod pojmom lobiranja definiše „sve aktivnosti koje se sprovode s ciljem uticaja na formulisanje politike i procese donošenja odluka u evropskim institucijama" (...) „bez obzira da li ga sprovode pojedini građani ili kompanije, organizacije civilnog društva i druge interesne grupe ili firme koje rade u ime trećih lica (stručnjaci za javne poslove, istraživački centri i advokati)".[2]

Tokom poslednje tri decenije primetan je porast lobiranja na nivou EU. Prema istraživanju sprovedenom 2013. godine na 600 članova Evropskog parlamenta, 89% ispitanih se složilo da „etičko i transparentno lobiranje unapređuje razvojnu politiku".[3] Na nivou Evropske unije koriste se različite tehnike lobiranja – od

[1] Suzanne Mulcahy, *Lobbying in Europe – Hidden Influence Privileged Access*, Transparency International, 2015, p. 2.

[2] European Public Affairs Consultancies' Association. About Lobbying, https://epaca.org/about-lobbying/pristupljeno 27.8.2019. godine.

[3] *Ibidem*, p. 6, prema: Burson Marsteller, *A Guide to Effective Lobbying in Europe: The View of Policymakers*, London, 2013.

otvorenog učešća u konsultativnim procesima, do direktne komunikacije sa donosiocima odluka i organizovanja *grassroots* kampanja. Veliki broj ovakvih aktivnosti je uobičajen, dok je jedan broj njih osmišljen tako da prikrije prave namere spoljnim posmatračima.[4]

Lobiranje se vrši na nivou svih institucija Evropske unije. Ovom procesu su važni i Evropski parlament, Evropska komisija, Ministarski savet, Evropski savet i Evropski sud pravde.[5] S druge strane, nisu sve institucije Evropske unije u podjednakoj meri dostupne za lobiranje. Evropski parlament i Evropska komisija su, usled svoje uloge i sastava, lakše dostupni i često se karakterišu kao institucije otvorenije i dostupnije za različite mehanizme lobiranja. S druge strane, imajući u vidu organizacionu strukturu, ovlašćenja i način rada Ministarskog saveta, i posebno Evropskog saveta, ove dve institucije su tradicionalno okarakterisane kao „tajanstvene" i „najmanje dostupne od svih evropskih institucija".[6] U pogledu Evropskog suda pravde, sudski sporovi se koriste kao efikasno sredstvo za ostvarivanje političkih promena, koje posebno koriste interesne grupe koje nisu imale uspeha u EU, ili u političkim procesima matične države. Pažljivo osmišljenim strategijama vođenja sudskog spora (test slučajevi, sekvencijalne i simultane strategije parničnog postupka), vrši se uticaj na zakonodavstvo i ostvarenje predviđenih ciljeva.[7]

Nesumnjivo je da, koliko god lobiranje predstavljalo uobičajen politički proces koji postoji od davnina i koji može da unapredi demokratiju, ukoliko se ne sprovodi transparentno može ozbiljno ugroziti demokratičnost i stvoriti nepoverenje na relaciji građani – donosioci odluka. Na nivou Evropske unije problem transparentnosti lobiranja je (nedovoljno uspešno) rešen uspostavljanjem EU registra transparentnosti 2011. godine – dobrovoljnog registra interesnih grupa. Do sada ima 11.880 registrovanih organizacija, podeljenih u šest kategorija:

I) profesionalni konsultanti (advokatske kancelarije i konsultanti);

II) *in house* lobisti i trgovinska i profesionalna udruženja;

---

[4] Detaljnije videti kod: Ibidem, p. 7.

[5] O načinima lobiranja u institucijama Evropske unije pogledati detaljnije: *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, David Coen and Jeremy Richardson (eds.), Published in the United States by Oxford University Press Inc., New York, 2009, pp. 19-127.

[6] Fiona Hayes-Renshaw, „Least Accessible but not Inaccessible: Lobbying the Council and the European Council", in: David Coen and Jeremy Richardson (eds.), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Published in the United States by Oxford University Press Inc., New York, 2009, pp. 70-88, p. 70.

[7] Detaljnije o lobiranju, strategijama i interesnim grupama u Evropskom sudu pravde videti kod: Margaret McCown, „Interest Groups and the European Court of Justice", in: David Coen and Jeremy Richardson (eds.), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Published in the United States by Oxford University Press Inc., New York, 2009, pp. 89-104.

III) nevladine organizacije;

IV) *think-thank* organizacije, istraživačke i akademske institucije;

V) crkvene i religijske organizacije;

VI) organizacije koje predstavljaju lokalne, regionalne i opštinske vlasti i druge javne entitete.[8]

EU registar transparentnosti predstavlja jedinstven izvor informacija putem koga svako zainteresovano lice može imati uvid u organizacije koje se bave lobiranjem, videti koga ove organizacije predstavljaju, načine na koje se finansiraju, kako troše finansijske resurse i koliko imaju zaposlenih koji obavljaju lobističke aktivnosti. Za lobiste upis u registar transparentnosti znači da će se pridržavati principa sadržanih u EU Pravilniku ponašanja (*Code of Conduct*).[9] Registar transparentnosti je dobrovoljan, te registracija ne predstavlja neophodan uslov za obavljanje aktivnosti lobiranja.

Pored postojanja registra transparentnosti, za građane je važno da informacije o sastancima sa predstavnicima lobističkih grupa budu javno dostupne, uz što više detalja o licima koja su prisustvovala sastanku, temi i ishodu sastanka. Neobjavljivanje ovakvih informacija, uprkos postojanju registra transparentnosti, stvara nepoverenje i čini rad evropskih institucija netransparentnim.

U radu će biti analizirana Odluka Evropskog ombudsmana u slučaju 1946/2018/KR o načinima na koje Generalni sekretarijat Saveta Evropske unije informiše javnost o sastancima predsednika Evropskog saveta i članova njegovog kabineta sa lobistima. Pomenuti slučaj se odnosi na neobjavljivanje informacija o sastancima članova kabineta sa lobistima i nedovoljno detaljno informisanje javnosti o održanim sastancima predsednika Evropskog saveta sa lobistima, što za posledicu može imati stvaranje nepoverenja u njihov rad.

NADLEŽNOST EVROPSKOG OMBUDSMANA

Institucija Evropskog ombudsmana uspostavljena je Mastrihtskim ugovorom kao odgovor na zabrinutosti da su institucije EU nedemokratske, netransparentne, birokratskog karaktera i udaljene od građana EU. Prema odredbama Mastrihtskog ugovora Evropski ombudsman je nadležan za slučajeve loše uprave institucija prvog stuba EU, sa izuzetkom sudova kada deluju u svojstvu sudskih organa. Evropski ombudsman može pokrenuti istragu protiv sudskog organa, ali u tom slučaju predmet žalbe mora biti samo i isključivo administrativni aspekt aktivnosti sudova.

[8] Transparency and the EU, http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do, pristupljeno 12.8.2019. godine.

[9] *Ibidem.*

Ugovorom iz Amsterdama nadležnost Evropskog ombudsmana se proširuje na treći stub EU i organe zadužene za ovaj stub – policijske i organe za sudsku saradnju u krivičnim pitanjima. Evropski ombudsman je forma klasičnog modela ombudsmana, smeštena u supranacionalni nivo EU. Zaduženja Evropskog ombudsmana su jednaka zaduženjima ombudsmana na nacionalnom nivou – sprovođenje istražnog postupka s ciljem kontrole sprovođenja propisa od strane predstavnika javne uprave. U slučajevima identifikovanja nepravilnosti u radu administrativnih organa, ombudsman je ovlašćen da preduzme odgovarajuće mere.[10]

Evropski ombudsman istražuje upravne nepravilnosti poput nepravednosti, diskriminacije, zloupotrebe ovlašćenja, nedostatka informacija ili odbijanja pružanja informacija, nepotrebnih odlaganja i nepravilnih postupaka.[11]

Broj žalbi upućenih Evropskom ombudsmanu je relativno skroman, imajući u vidu populaciju EU od skoro pola milijarde stanovnika. U periodu od 1995. godine (kada je izabran prvi Evropski ombudsman) do 2002. godine kancelarija Ombudsmana je primila oko 11.000 žalbi. Žalbe su se u najvećoj meri odnosile na slučajeve diskriminacije, kašnjenje isplata, nedostatak informacija, nedostatak transparentnosti u institucionalnim procedurama organa EU itd.[12] Tokom 2010. godine Evropski ombudsman je primio 2.667 žalbi i započeo 335 istraga u pogledu loše administracije organa EU.[13] Prema redovnom godišnjem izveštaju Evropskog ombudsmana tokom 2018. godine kancelarija Ombudsmana je primila 2.180 žalbi, a broj pokrenutih istraga po žalbama je 482.[14]

Zvaničnici Evropske unije smatraju da „mnogi građani Evropske unije posmatraju samu Uniju kao jednu ustanovu koja je udaljena od njih, što međutim nije slučaj. Činjenica je da Ombudsman nije svima poznat, zbog nedostatka interesovanja građana, ali i same Unije…".[15] Najveći broj žalbi dolazi iz Španije (393),

---

[10] Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Springer, Brill, 2013, pp. 374-375.

[11] Evropski ombudsman, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-ombudsman_hr, pristupljeno 8.8.2019. godine.

[12] Linda C. Reif, *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, op. cit., p. 384.

[13] European Ombudsman's Overview 2011, https://www.ombudsman.europa.eu/en/showResource?resourceId=1342449015504_OVERVIEW_2011_EN.pdf&type=pdf&download=true&lang=en, pristupljeno 8.8.2019. godine.

[14] European Ombudsman, Annual Report 2018, https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/en/113728, pristupljeno 8.8.2019. godine.

[15] Ognjen Cvijanović, „Šta je zadatak evropskog ombudsmana", DW, 11.12.2010, https://www.dw.com/sr/%C5%A1ta-je-zadatak-evropskog-ombudsmana/a-6318956, pristupljeno 6.8.2019. godine.

slede Nemačka i Poljska sa 186, odnosno 179 žalbi na rad adminstrativnih organa EU.[16] Prema godišnjem izveštaju iz 2018. najveći broj žalbi usmeren je protiv Evropske komisije (58,2%), koju slede Evropski parlament (6,1%) i Evropska služba za spoljne poslove (4,7%).[17]

EVROPSKI OMBUDSMAN – SLUČAJ 1946/2018/KR

Pravo podnošenja žalbe Evropskom ombudsmanu ima svaki državljanin EU ili pravno lice sa sedištem u državi članici. Žalba se može podneti direktno ili preko članova Evropskog parlamenta. Podnosilac žalbe u slučaju 1946/2018/KR je nevladina organizacija, iz jedne od država članica EU, koja se bavi praćenjem rada institucija EU i njihove saradnja sa lobističkim grupama. Pomenuta nevladina organizacija je 28. marta 2018. godine zahtevala od Generalnog sekretarijata saveta Evropske unije (u daljem tekstu Generalni sekretarijat) pristup celokupnoj listi sastanaka koje su održali predsednik Evropskog saveta Donald Tusk, kao i svi članovi njegovog kabineta sa predstavnicima lobističkih grupa, počevši od 1. januara 2017. godine. Zahtevana lista trebala je da sadrži: ime lobiste, naziv organizacije iz koje lobista dolazi, imena svih lica koja prisustvuju sastanku, kao i datum i temu sastanka.

Generalni sekretarijat je na traženi zahtev odgovorio da „ne postoji „lista" lobističkih sastanaka i istakao da se „svi sastanci predsednika Evropskog saveta objavljuju u njegovom rasporedu sastanaka".[18]

Nezadovoljna odgovorom, nevladina organizacija 10. septembra 2018. godine upućuje pismo Generalnom sekretarijatu u kome navodi da „Generalni sekretarijat nije ispunio svoju dužnost da učini dostupnom ili objavi zahtevanu listu sastanaka". Odgovor Generalnog sekretarijata na pomenuto pismo glasio je: „Čak iako ne postoji pravna odredba koja obavezuje Savet ministara ili Evropski savet, kao institucije, da vode evidenciju o sastancima svojih predsednika i članova njihovih kabineta sa spoljnim stranama, ostajemo posvećeni objavljivanju relevantnih informacija o sastancima na sistematičan i proaktivan način."[19]

---

[16] National origin of complaints registered and inquiries opened by the European Ombudsman in 2018, https://www.ombudsman.europa.eu/en/multimedia/infographics/en/75, pristupljeno 8.8.2019. godine.

[17] Inquiries conducted by the European Ombudsman in 2018 concerned the following institution, https://www.ombudsman.europa.eu/en/multimedia/infographics/en/78, pristupljeno 8.8. 2019. godine.

[18] Decision in case 1946/2018/KR on how the General Secretariat of the Council informs the public about meetings that the European Council President and members of his private office have with interest representatives, https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/115383#_ftn1, pristupljeno 23.7.2019. godine.

[19] *Ibidem.*

Usled nedobijanja traženih informacija i nepostojanja posebne evidencije sastanaka predsednika Evropskog saveta i članova njegovog kabineta sa lobistima, nevladina organizacija podnosi žalbu Evropskom ombudsmanu 14. novembra 2018. godine. Podnosilac žalbe ističe i da *on line* dostupni raspored sastanaka predsednika Evropskog saveta, koji se može pretraživati samo po datumu, nije u dovoljnoj meri prilagođen korisniku (*user friendly*), imajući u vidu da se dostupni sastanci odnose uglavnom na sastanke sa šefovima vlada, šefovima evropskih institucija i predstavnicima međunarodnih organizacija.[20] Kao dodatni nedostatak transparentnom radu predsednika Evropskog saveta i članova njegovog kabineta, podnosilac žalbe navodi i nemogućnost pretrage liste sastanaka putem ključne reči, kao i *on line* nedostupnost detaljnijih informacija o temama o kojima se raspravljalo u toku sastanaka.

Podnosilac žalbe je stava da, u cilju transparentnijeg rada Evropskog saveta, Generalni sekretarijat treba da formira odgovarajuću listu u kojoj će voditi evidenciju o svim sastancima predsednika Evropskog saveta i članova njegovog kabineta sa lobistima. Imajući u vidu da se sastanci predsednika Evropskog saveta i lobista odvijaju samo u izuzetnim i opravdanim slučajevima, postojanje posebne liste ne bi, prema mišljenju podnosioca žalbe, predstavljalo značajniju administrativnu obavezu, a znatno bi povećalo transparentnost rada ovog organa i olakšalo uvid javnosti.

Podnosilac žalbe je mišljenja i da dva seta etičkih pravila koja se primenjuju na članove kabineta predsednika Evropskog saveta („Kodeks dobrog administrativnog ponašanja Generalnog sekretarijata i njegovog osoblja u njihovim profesionalnim odnosima sa javnošću“ i „Vodič za etiku i ponašanje“) nisu dovoljna niti adekvatna, jer ne razmatraju pojedinačno i odvojeno pravila interakcije sa predstavnicima lobističkih grupa. Podnosilac žalbe je skrenuo pažnju na dobru praksu Evropske komisije i načelo transparentnosti u pogledu rada ovog organa. Za razliku od Komisije, koja objavljuje sve sastanke sa predstavnicima lobističkih grupa na svim nivoima, u Evropskom savetu takva praksa nije prisutna.[21]

Istraga evropskog Ombudsmana u slučaju 1946/2018/KR

Evropski ombudsman prihvata žalbu i pokreće istragu kako bi ispitao da li Generalni sekretarijat u odgovarajućoj meri pruža dovoljno informacija javnosti u

[20] Lista sastanaka predsednika Evropskog saveta je dostupna na: Full schedule of the President of the European Council, https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/president/calendar/?StartDate=2019%2F04%2F11&EndDate=2019%2F09%2F13, pristupljeno 15.8. 2019. godine.

[21] Decision in case 1946/2018/KR, op. cit.

pogledu sastanaka predsednika Evropskog saveta i članova njegovog kabineta sa lobistima, kao i ocenu dostupnosti navedenih informacija.

Po pokrenutoj istrazi, Generalni sekretarijat informiše Ombudsmana da se rasporedi svih sastanaka predsednika Evropskog saveta (uključujući i sastanke sa predstavnicima lobističkih grupa) proaktivno objavljuju na internetu i da su, kao takvi, javno dostupni i transparentni. Imajući u vidu zaduženja i ulogu predsednika Evropskog saveta, Generalni sekretarijat je istakao da se njegovi sastanci sa predstavnicima lobističkih grupa održavaju samo u „izuzetnim i opravdanim slučajevima".[22] S druge strane, Generalni sekretarijat je istakao da ne postoji registar u pogledu rasporeda sastanaka koji se održavaju između članova kabineta predsednika Evropskog saveta i lobista. Na članove kabineta predsednika Evropskog saveta primenjuje se Pravilnik o osoblju EU, koji navodi da su članovi kabineta u obavezi da deluju nezavisno i nepristrasno[23]. Na ova lica se primenjuju i principi „Kodeksa dobrog administrativnog ponašanja Generalnog sekretarijata Saveta Evropske unije i njegovog osoblja u njihovim profesionalnim odnosima sa javnošću", kao i načela „Vodiča za etiku i ponašanje".

U pogledu odgovora Generalnog sekretarijata, Ombudsman je istakao da lica koja rade u institucijama EU treba da budu otvorena za sastanke sa pojedincima i organizacijama, kako bi osigurali, u najvećoj mogućoj meri, da kreiranje politika podrazumeva uzimanje u obzir najrazličitijih stavova prisutnih u društvu. Stoga, razmatranje političkih pitanja sa članovima lobističkih grupa je važan i neophodan deo svake javne službe, i interakcija sa predstavnicima lobističkih grupa, kao takva, ne bi trebalo da izaziva zabrinutost. S druge strane, imajući u vidu funkciju koju predsednik Evropskog saveta i članovi njegovog kabineta imaju u određivanju opštih političkih pravaca EU, obezbeđivanje odgovarajuće transparentnosti u pogledu sastanaka sa predstavnicima lobirajućih grupa može sprečiti svaku potencijalnu zabrinutost javnosti. Nesporazumi ili nepoverenje lako se mogu pojaviti ukoliko podaci u pogledu komunikacije sa predstavnicima lobističkih grupa nisu jasni, sveobuhvatni i lako dostupni na uvid javnosti. Pružanje transparentnih informacija je u interesu institucija EU, što doprinosi i poverenju građana u njihov rad.[24]

Evropski ombudsman smatra ispravnom praksu Generalnog sekretarijata u pogledu objavljivanja sastanaka sa predstavnicima lobističkih grupa na nivou nekoliko organa Evropske unije. Ova praksa treba da se prenese i na sastanke koje održava predsednik Evropskog saveta i članovi njegovog kabineta sa lobistima. Na taj način bi Generalni sekretarijat postigao da njegova politika objavljivanja bude

[22] *Ibidem*

[23] Videti član 11 Pravilnika o osoblju EU, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20140501, pristupljeno 8.8.2019. godine.

[24] Decision in case 1946/2018/KR, op. cit.

potkrepljena praksom vođenja evidencije koja beleži sve relevantne informacije. U dosadašnjoj praksi objavljivanja informacija o sastancima predsednika Evropskog saveta sa lobistima, Ombudsman primećuje da Generalni sekretarijat nije beležio sve značajne informacije u pogledu tih sastanaka. U dosadašnjoj dokumentaciji objavljivanoj od strane Generalnog sekretarijata često nedostaju informacije o imenima organizacija, licima koja su prisustvovala sastancima i temi sastanaka. Imena svih lica i organizacija, kao i tema o kojima se raspravlja na sastancima, neophodno je učiniti javno dostupnim u najvećoj mogućoj meri, kako bi se poboljšalo razumevanje javnosti o uticajima na političke odluke i prioritete EU. Pored objavljivanja što detaljnijih informacija o sastancima predsednika Evropskog saveta sa lobistima, dobra administrativna praksa podrazumeva i objavljivanje što detaljnijih informacija o sastancima članova njegovog kabineta sa lobistima.[25]

Zaključak i preporuke Ombudsmana

Odluke Evropskog ombudsmana, kao i klasičnog ombudsmana, nemaju svojstvo obaveznosti. Međutim, ukoliko predmetna institucija ne prihvati predložene preporuke, Ombudsman može podneti specijalni izveštaj Evropskom parlamentu, koji će preduzeti odgovarajuće mere.

U slučaju 1946/2018/KR Evropski ombudsman podržava napore Generalnog sekretarijata da na strukturan i proaktivan način objavljuje informacije o sastancima sa predstavnicima lobističkih grupa, ali i donosi par predloga koji imaju za cilj povećanje transparentnosti u pogledu rada predsednika Evropskog saveta i članova njegovog kabineta.

Evropski ombudsman predlaže da:

- Generalni sekretarijat treba da vodi evidenciju o svim sastancima održanim između predsednika Evropskog saveta i/ili članova njegovog kabineta sa predstavnicima lobističkih grupa.
- Evidencija treba da sadrži što je moguće više podataka o održanom sastanku, što podrazumeva vreme, datum, lica i organizacije koje su prisustvovale sastanku, kao i temu razgovora. Navedene informacije su neophodne, bez obzira da li sastanku prisustvuje predsednik Evropskog saveta ili članovi njegovog kabineta.
- Članovi kabineta predsednika, prema preporuci Ombudsmana, treba da se sastaju samo sa predstavnicima lobističkih grupa koji su uključeni u registar transparentnosti.
- Ombudsman smatra da, u slučajevima kada Generalni sekretarijat postavlja informaciju o održanom sastanku, na sajt treba da se postavi i link kojim se na

[25] *Ibidem.*

jednostavan i brz način može proveriti da se lobistička grupa nalazi u registru transparentnosti.[26]

PREPORUKE EVROPSKOG OMBUDSMANA U POGLEDU KOMUNIKACIJE SLUŽBENIKA EU SA LOBISTIMA

Evropski ombudsman se tokom ranije prakse susretao sa pitanjem mehanizama komunikacije službenika EU sa lobistima, i u maju 2017. godine izdao je niz praktičnih preporuka na ovu temu. Ombudsman savetuje da je neophodno:

- pre sastanka proveriti da li su lobisti registrovani u EU registru transparentnosti;
- sprovesti istraživanje u cilju provere interesa koje lobisti zastupaju i načina na koji se finansiraju;
- poželjno je unapred znati sve relevantne informacije – temu sastanka, imena svih učesnika, kao i organizaciju/klijenta u čije ime lobisti deluju;
- izbegavati sukob između privatnih interesa i javnog interesa;
- profesionalnost službenika EU u svakoj situaciji, imajući u vidu da se lobiranje može odvijati ne samo na zvaničnim sastancima, nego i tokom manje formalnih društvenih okupljanja;
- uredno vođenje evidencije koja uključuje datum, mesto održavanja sastanka, imena učesnika, organizacija iz kojih lobisti dolaze, kao i temu sastanka;
- prijavljivanje prakse lobiranja koja nije u skladu sa registrom transparentnosti pravilima sadržanim u Poslovnom pravilniku EU;
- upoznavanje sa posebnim pravilima EU organa. Ukoliko ta pravila odstupaju od preporuka Ombudsmana, imaju prednost.[27]

Ombudsman ne preporučuje sastanke sa lobistima koji nisu registrovani u registru transparentnosti, prihvatanje poziva za sastanke koji mogu da dovedu instituciju EU u kompromitujuću situaciju, organizovanje sastanaka van radnog vremena i službenih prostorija. Ukoliko se sastanak organizuje van službenih prostorija neophodno je obavestiti menadžment EU institucije. Tokom sastanka sa lobistima Ombudsman ne preporučuje deljenje informacija za koje lice nije nadležno, kao ni zloupotrebu poverljivih informacija. Pored toga, sve poklone primljene tokom sastanka neophodno je prijaviti menadžmentu institucije EU.[28]

[26] *Ibidem.*

[27] Practical recommendations for public officials' interaction with interest representatives, https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/79435, pristupljeno 8.8.2019. godine.

[28] *Ibidem.*

Navedene preporuke se primenjuju od strane velikog broja evropskih institucija.

Evropske institucije su tokom godina pokazale značajan stepen u poboljšanju transparentnosti rada. Za sada, od svih institucija EU Komisija se pokazala kao najtransparentnija. Ovo telo *on line* objavljuje sve sastanke sa predstavnicima lobističkih grupa, i članovi Evropske komisije održavaju sastanke sa lobistima registrovanim u registru transparentnosti. Za Komisiju, registar transparentnosti je obavezan. Kada je reč o Evropskom parlamentu i Ministarskom savetu, predstavnici ovih organa se sastaju sa lobistima koji nisu ubeleženi u registar transparentnosti.[29] Pregovori između tri institucije EU o obaveznom registru transparentnosti započele su 2017. godine, ali zajednički sporazum nije usvojen još uvek. Zajednički sporazum ima za cilj održavanje sastanaka samo sa lobistima koji su upisani u registar transparentnosti, kao i obavezu upisa u registar.[30]

Krajem 2017. godine (pre slučaja 1946/2018/KR) Evropski ombudsman, Emili O'Rajli, apelovala je na Donalda Tuska, predsednika Evropskog saveta, da razmotri objavljivanje informacija o sastancima koje on i članovi njegovog kabineta održavaju sa lobistima, u skladu sa zahtevima za veću transparentnost EU. Ovo bi dovelo Evropski savet u sklad sa aktuelnim EU tendencijama i poslalo bi pozitivan signal pregovorima Komisije, Parlamenta i Ministarskog saveta u pogledu obaveznog registra transparentnosti.[31] U pogledu Evropskog saveta, Ombudsman O'Rajli je istakla da građani Evropske unije „očekuju viši nivo transparentnosti od strane javnih institucija i političkih predstavnika. Evropska komisija i Evropski parlament su postigli značajan uspeh u ovoj oblasti u poslednjih nekoliko godina. Bilo bi poželjno da institucija koja postavlja politički pravac EU ima pravila u pogledu lica sa kojima se sastaje."[32]

Imajući u vidu nedovoljnu transparentnost u radu predsednika Evropskog saveta i članova njegovog kabineta, kao i nedovoljno transparentan rad Ministarskog saveta, grupa od 97 članova Evropskog parlamenta, 3. aprila 2019. godine, putem otvorenog pisma skreće pažnju na pitanje transparentnosti rada

[29] Frans Timmermans, "Make lobbying in the EU truly transparent", Euractiv, 11/02/2019. https://www.euractiv.com/section/politics/opinion/make-lobbying-in-the-eu-truly-transparent/?fbclid=IwAR3sPV5HV97oDeLpvPVatFNa-W9PsyiP2H9RM96ipcEZHsP9ARr77BmZni0, pristupljeno 14.8.2019. godine.

[30] Zoran Radosavljević, „Commission urges Parliament, Council to move on transparency", Euractiv, 23.10.2018. https://www.euractiv.com/section/politics/news/commission-urges-parliament-council-to-move-on-transparency/, pristupljeno 17.8.2019. godine.

[31] Zoran Radosavljević, „EU Ombudsman asks Council to join transparency register", Euractiv, 17/12/2017. https://www.euractiv.com/section/politics/news/eu-ombudsman-asks-council-to-join-transparency-register/ pristupljeno 17.8.2019. godine.

[32] *Ibidem.*

evropskih institucija, apelujući na izmenu EU registra transparentnosti i poboljšanje rada evropskih institucija putem objavljivanja što detaljnijih informacija o održanim sastancima sa lobistima.[33] Navedeno otvoreno pismo apeluje na Evropski savet da „usvoji novi, strožiji režim transparentnosti i etičnosti, uključujući i javno objavljivanje informacija o svim sastancima predsednika i članova njegovog kabineta sa predstavnicima lobističkih grupa."[34]

U cilju povećanja transparentnosti treba pohvaliti inicijativu Evropskog parlamenta o uspostavljanju „zakonodavnog traga" (*legislative footprint*), mehanizma koji omogućuje građanima uvid sa kojim predstavnicima interesa su se članovi Parlamenta sastali, što istovremeno pokazuje i uticaj lobista na delove zakonodavstva EU.[35]

ZAKLJUČAK

Brisel je jedna od lobističkih prestonica sveta sa manje od 12.000 registrovanih organizacija koje se bave lobiranjem, što govore zvanični podaci. Nezvanično, u Briselu deluje oko 30.000 lobističkih organizacija čiji je zadatak uticanje na pravila koja se primenjuju na jedinstvenom evropskom tržištu koje čini 500 miliona stanovnika.[36] Lobiranje na nivou EU je prisutno na nivou svih institucija.

Evropska komisija i Evropski parlament su lakše dostupni lobistima, za razliku od Ministarskog i Evropskog saveta. Evropski savet je značajan objekat medijske pažnje zbog sastanaka koji se održavaju najviše četiri puta godišnje i zbog važne uloge koju obavlja – strateško usmeravanje Evropske unije. Iako je Evropski savet u literaturi okarakterisan kao težak za lobiranje zbog svoje organizacione strukture, načina rada i nedovoljne transparentnosti u radu, ova institucija svakako nije u potpunosti nedostupna lobistima.

U slučajevima poput ovog, kada je organ slabije dostupan spoljnim članovima, najčešća „meta" lobista su predsednici ili predsedavajući tog organa.[37] Funkcija predsednika Evropskog saveta je od 1975. do 2009. godine bila nestalnog karaktera, i obavljao ju je šef države ili predsednik vlade države koja je tokom šestomesečnog

---

[33] Celokupno otvoreno pismo dostupno na: https://corporateeurope.org/sites/default/files/2019-04/MEP%20letter%20FINAL%20FINAL.pdf pristupljeno16.8.2019. godine.

[34] *Ibidem*

[35] Janina Berg, "*EU Legislative Footprint – What´s the real influence of lobbying*?", Transparency International EU Office, 2015, p. 5. Internet: https://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/09/Transparency-05-small-text-web-1.pdf?fbclid=IwAR2OqlD5y_e6JJ0zN9zJByoi_nbFS57y_A6-c8x6SsnQqFUW4pTD4ho_fhg, pristupljeno 14.8.2019. godine, pp. 7-8.

[36] *Ibidem*, p. 9.

[37] *Ibidem*, p. 82.

mandata predsedavala Evropskom komisijom. Lisabonskim sporazumom, Evropski savet imenuje predsednika za mandat od dve i po godine, sa mogućnošću reizbora. Ustaljivanjem funkcije predsednika Evropski savet postaje „ranjiviji", a predsednik ovog tela i članovi njegovog kabineta postaju atraktivna meta za lobiste, što smo videli u slučaju koji se našao pred Evropskim ombudsmanom. Iako se analizirani slučaj, pre svega, odnosi na lošu upravu, u sebi nosi mnogo veću opasnost, a to je nedovoljna transparentnost i nemogućnost uvida zainteresovanih lica u broj sastanaka koje predsednik Evropskog saveta i članovi njegovog kabineta održavaju sa lobistima. Takođe, ovde se krije još jedna opasnost, odnosno mogućnost da lobisti sa kojima su sastanci održani nisu upisani u registar transparentnosti.

Iako je lobiranje uobičajen politički proces koji može da doprinese razvoju demokratije, istovremeno može da stvori i nepoverenje u političke institucije. Upravo iz razloga nepoverenja građana, idealno bi bilo da se sve EU institucije pridržavaju preporuke Evropskog ombudsmana iz analiziranog slučaja, kao i preporuke Ombudsmana u pogledu komunikacije predstavnika institucija EU sa lobistima. Svi sastanci sa lobistima treba da budu objavljeni *on line*, uz što više detalja o održanom sastanku – datumu sastanka, licima koja su prisustvovala, temi razgovora, glavnim zaključcima. Sastanke je neophodno održavati samo sa organizacijama registrovanim u registru transparentnosti.

Imajući u vidu praksu održavanja sastanaka sa neregistrovanim organizacijama, pored Ombudsmana, mnogi predstavnici akademske zajednice i nevladinih organizacija smatraju da se sistematskim odbijanjem sastanaka sa neregistrovanim lobistima može izvršiti pritisak na njih da se registruju u registar transparentnosti. Apeluje se i na suspenziju iz registra transparentnosti organizacija koje krše Poslovni pravilnik EU.[38]

Preporuka Evropskog ombudsmana u analiziranom slučaju nema svojstvo obaveznosti, ali ju je, iz razloga povećanja transparentnosti, neophodno primeniti, ne samo na nivou kancelarije predsednika Evropskog saveta, nego i šire. Samo transparentnim radom i uvidom građana u aktivnosti evropskih institucija, EU može izbegavati nepotrebne krize i očuvati evropsko jedinstvo.

LITERATURA

Coen, D., Richardson, J. (eds.) *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Published in the United States by Oxford University Press Inc., New York, 2009.

Hayes-Renshaw, F., Least Accessible but not Inaccessible: Lobbying the Council and the European Council in: Coen, D., Richardson, J. (eds.), *Lobbying the European*

[38] Frans Timmermans, "Make lobbying in the EU truly transparent", Euractiv, 11/02/2019, op. cit.

Union: Institutions, Actors, and Issues, Published in the United States by Oxford University Press Inc., New York, 2009.

McCown, M., Interest Groups and the European Court of Justice, in: David Coen and Jeremy Richardson (eds.), *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues*, Published in the United States by Oxford University Press Inc., New York, 2009, pp. 89-104.

Mulcahy, S., *Lobbying in Europe – Hidden Influence Privileged Access*, Transparency International, 2015.

Reif, Linda C., *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*, Springer, Brill, 2013.

LOBBYING THE EU: DECISION OF THE EUROPEAN OMBUDSMAN IN CASE 1946/2018/KR ON HOW THE GENERAL SECRETARIAT OF THE COUNCIL INFORMS THE PUBLIC ABOUT MEETINGS THAT THE EUROPEAN COUNCIL PRESIDENT AND MEMBERS OF HIS PRIVATE OFFICE HAVE WITH INTEREST REPRESENTATIVES

Abstract: Lobbying is a political process which can contribute to decision making and increasing democracy. If lobbying is not transparent, it can raise doubts about the work of political institutions. The paper analyzes the Decision of the European Ombudsman in Case 1946/2018 /KR on how the General Secretariat of the Council informs the public about meetings that the European Council President and members of his private office have with interest representatives. In this case, insufficient disclosure of information regarding meetings of the President of the European Council with lobbyists had been noticed. Besides, there was no record regarding meetings between lobbyists and members of his private office. In this case, the European Ombudsman recommends keeping a full record of any meetings held between interest representatives and the President of the European Council and/or members of his cabinet. The record should contain information such as the date and location, the names of the persons and organisations present - and, where applicable, their clients – as well as the issues discussed. The European Council President and members of his office should only meet with or attend events organised by lobbyists registered in the Transparency Register. The paper also examines the transparency of other EU institutions, as well as mechanisms for improving Transparency Register. EU institutions are not equally transparent. This fact might raise doubts about their work in the future. The author concludes that practical recommendations for EU civil servants to consult if and when they are interacting with interest representatives issued by the European Ombudsman should have been applied and endorsed by EU institutions.

Key words: lobbying, European Ombudsman, Europan Council President, transparency, Transparency Register.