

Lobiranje u području prava tržišnog natjecanja u Europskoj uniji

Vasilj Kasabašić, Mihaela

Professional thesis / Završni specijalistički

2021

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Economics and Business / Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:148:486761>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported/Imenovanje-Nekomercijalno-Dijeli pod istim uvjetima 3.0](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-14**



Repository / Repozitorij:

[REPEFZG - Digital Repository - Faculty of Economics & Business Zagreb](#)



„Good lobbying is like growing asparagus, you wish you had started two years ago.“

(Michael Shea)

Sveučilište u Zagrebu

Ekonomski fakultet

Poslijediplomski specijalistički studij „Pravni i gospodarski okvir poslovanja u EU“

**LOBIRANJE U PODRUČJU PRAVA TRŽIŠNOG NATJECANJA
U EUROPSKOJ UNIJI**

POSLIJEDIPLOMSKI SPECIJALISTIČKI RAD

Kolegij: Odlučivanje i lobiranje u EU

Ime i prezime studenta, JMBAG: Mihaela Vasilj Kasabašić, PDS-386-2007

Mentor: Prof. dr. sc. Dubravka Sinčić Ćorić

Zagreb, srpanj 2021.

SADRŽAJ

1. UVOD	1
1.1. Predmet i cilj rada	3
2. TEORIJSKI OKVIR LOBIRANJA U EUROPSKOJ UNIJI.....	6
2.1. Teorije lobiranja u Europskoj uniji	6
2.2. Temeljni pojmovi i definicije.....	9
2.3. Tipovi lobista	11
2.4. Vrste lobiranja.....	12
2.5. Strategije lobiranja	13
2.6. Tehnike lobiranja.....	15
2.6.1. Tehnike izravnog lobiranja.....	15
2.6.2. Tehnike neizravnog lobiranja.....	18
3. KONTEKSTUALNI OKVIR LOBIRANJA U INSTITUCIJAMA EUROPSKE UNIJE	21
3.1. Institucije i odlučivanje u Europskoj uniji.....	21
3.2. Regulacija lobiranja u Europskoj uniji	30
3.3. Sudionici lobiranja u institucijama Europske unije.....	35
3.4. Lobiranje i korupcija	39
4. LOBIRANJE U PODRUČJU PRAVA TRŽIŠNOG NATJECANJA U EUROPSKOJ UNIJI	41
4.1. Pravo tržišnog natjecanja u Europskoj uniji	41
4.2. Uloga institucija Europske unije u području prava tržišnog natjecanja Europske unije .	43
4.3. Strategije lobiranja u području prava tržišnog natjecanja u Europskoj uniji.....	47
5. STUDIJA SLUČAJA KORPORATIVNOG LOBIRANJA U INDIVIDUALNOM POSTUPKU KRŠENJA PRAVA TRŽIŠNOG NATJECANJA ZBOG ZLOUPORABE VLADAJUĆEG POLOŽAJA NA TRŽIŠTU EUROPSKE UNIJE	53
5.1. Metodologija studije slučaja	53
5.2. Pregled i pozadina slučaja.....	54

5.3. Stajališta aktera	62
5.4. Tehnike i strategije korištene u lobističkoj kampanji.....	63
5.5. Rezultati lobističke kampanje	71
5.6. Analiza rezultata lobističke kampanje.....	72
6. ZAKLJUČAK.....	75
POPIS LITERATURE	77
POPIS SLIKA.....	82
PRILOZI.....	83
ŽIVOTOPIS	89

1. UVOD

Dijalog između institucija Europske unije i njezinih građana predstavlja jedan od temeljnih elementa za izgradnju politika Europske unije na dobrobit njezinih država članica i svih građana Europske unije.

U tom kontekstu, stručne i tehničke informacije i/ili savjeti, koje institucijama Europske unije pružaju građani, bilo kao pojedinci, bilo kao dio određenih interesnih skupina, imaju ogroman značaj.

Vrlo je važno imati na umu kako, u procesu pružanja informacija institucijama Europske unije, građani, uz informiranje, za cilj imaju i zagovaranje vlastitih ciljeva i interesa, odnosno lobiranje.

Kako bi osigurala ravnotežu u procesu informiranja i zastupanja različitih interesa, Europska unija građanima, odnosno lobistima, omogućuje pristup njezinim institucijama i komunikaciju s dužnosnicima i službenicima istih.

Pri tome se, kao jedno od temeljnih i najizazovnijih pitanja, postavlja pitanje transparentnosti, odnosno potrebe definiranja lobističkih aktivnosti, kojima se utječe na donošenje odluka i razvoj politika Europske unije.

Pravo zaštite tržišnog natjecanja Europske unije predstavlja kompleksno područje, posebice kad su u pitanju individualni postupci Europske komisije protiv kompanija, koje djeluju na području Europske unije, i kao takvo ostaje zasad nedovoljno istraženo.

Isto vrijedi i za lobiranje u području prava tržišnog natjecanja Europske unije, čiji značaj, obzirom na moguće financijske i druge posljedice, postaje sve veći, a time i izazovniji za one koji u njemu žele ostvariti utjecaj, uključujući i lobiste.

U tom kontekstu, ovaj rad, kroz svoj teorijski i praktični dio, ima za cilj dati doprinos daljnjem izučavanju lobiranja u navedenom području.

Tako, što se tiče teorijske vrijednosti, rad donosi pregled relevantnih teorija i dosadašnjih spoznaja, kako u području lobiranja općenito, tako i u lobiranju u području prava zaštite tržišnog natjecanja u Europskoj uniji.

Kad je u pitanju praktična vrijednost, ovaj rad, kroz sakupljene sekundarne podatke i studiju slučaja, daje detaljan uvid u postupak Europske komisije protiv korporacije Google zbog kršenja prava tržišnog natjecanja Europske unije, odnosno zlouporabe vladajućeg položaja na tržištu Europske unije.

Imajući na umu kako su informacije o lobističkim aktivnostima općenito malo ili nikako dostupne široj javnosti, a u području prava zaštite tržišnog natjecanja Europske unije još i manje, rad nastoji, kroz analizu dostupnih podataka o pristupu institucijama Europske unije i kontaktima s djelatnicima istih, dati prikaz korporativnog lobiranja u području prava tržišnog natjecanja.

U tom svjetlu, rad daje praktični pregled i analizu lobističkih aktivnosti, odnosno dostupnih podataka o istima, jedne od najvećih, najsnažnijih i najdominantnijih korporacija današnjice, nastojeći pri tome pružiti odgovor na pitanje zašto se lobistička kampanja korporacije Google u navedenom slučaju smatra jedinstvenom u povijesti lobiranja u Bruxellesu.

Imajući sve prethodno navedeno na umu, značaj rada leži u aktualnosti i važnosti teme na više razina u danom trenutku.

S jedne strane, značaj rada leži u prikazu jedne od najaktualnijih i najizazovnijih tema današnjice, lobiranja, koje, kako u širem pojmovnom, tako i širem praktičnom smislu, uglavnom zbog nedovoljne transparentnosti, u društvu još uvijek nosi negativne konotacije, jer ga se poistovjećuje s korupcijom.

S druge strane, daje praktični prikaz određenog slučaja i lobiranja u području kršenja prava tržišnog natjecanja u Europskoj uniji, a sve to u sve važnijem području internetskih usluga, koje, iako ga se često percipira kao „nezanimljivo“ obzirom na njegovu tehničku prirodu, predstavlja predmet od velikog interesa, kako u društvenom smislu (financijskom, funkcionalnom), tako i u komercijalnom, što ga čini i važnim političkim pitanjem.¹

¹ European Parliament, Directorate-General for Research (2003.), Lobbying in the European Union: current rules and practices. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO_ET\(2003\)329438_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO_ET(2003)329438_EN.pdf) (3.5.2018.)

1.1. Predmet i cilj rada

Cilj rada jeste dati prikaz lobiranja u području prava tržišnog natjecanja u Europskoj uniji, s posebnim naglaskom na lobiranje u individualnom slučaju kršenja prava tržišnog natjecanja.

Prvi dio rada bavi se teorijskim postavkama lobiranja općenito, lobiranja u području prava tržišnog natjecanja i ulogom institucija EU, poglavito institucija nadležnih za područje zaštite prava tržišnog natjecanja.

Drugi, empirijski, dio rada fokusiran je na lobiranje u individualnom postupku u području prava tržišnog natjecanja Europske unije. Kroz opisnu studiju slučaja, rad daje prikaz i analizu lobističkog procesa, tehnika i strategija, u individualnom postupku zbog kršenja prava tržišnog natjecanja, odnosno zlouporabe vladajućeg položaja na tržištu, kojega je Europska komisija pokrenula protiv korporacije Google.

Obzirom da je mjerenje utjecaja prilično problematično područje u političkim znanostima, rad se usmjerava na alternativni pristup.² Umjesto fokusiranja na utjecaj, što tradicionalna istraživanja o lobiranju obično rade, fokus je usmjeren na pristup korporativnih lobista institucijama Europske unije. Pri tom treba naglasiti kako pristup ne znači nužno utjecaj. Neučinkoviti politički akteri mogu dobiti pristup instituciji, ali bez sposobnosti da takvu prednost pretvore u konkretne političke rezultate. Međutim, dobivanje pristupa institucijama Europske unije je *conditio sine qua none* kako bi se izvršio utjecaj na proces donošenja odluka. Istraživanje pristupa, stoga se smatra dobrim indikatorom utjecaja.³

Ključ shvaćanja korporativnog lobiranja u institucijama Europske unije leži u spoznaji da odnos između privatnih i javnih aktera predstavlja odnos razmjene između dvije skupine međuvisnih organizacija. Bila bi ozbiljna pogreška shvaćati korporativno lobiranje kao jednosmjernu aktivnost privatnih aktera, kojom pokušavaju ostvariti pristup institucijama Europske unije. I same institucije Europske unije teže ostvarenju interakcije jer im kontakt s

² Hubert set al. (1994.), Van Schendelen (1998.:13) prema Bouwen, P. (2001.), *Corporate Lobbying in the European Union: Towards a Theory of Access*, EUI Working Paper SPS No. 2001/5. European University Institute, Florence, str. 2.

³ Hansen (1991.) prema Bouwen, P., op. cit., str. 2.

privatnim sektorom jamči optimalno djelovanje. Te dvije skupine organizacija trebaju jedne druge te su, stoga, zainteresirane za uspostavu stabilnog međusobnog odnosa.⁴

Obzirom na činjenicu da se lobistička kampanja korporacije Google tijekom slučaja kojega je protiv njega pokrenula Europska komisija zbog kršenja prava tržišnog natjecanja Europske unije smatra najsveobuhvatnijom u novijoj povijesti Europske unije, postavlja se pitanje: Zašto se lobistička kampanja Googlea smatra najsveobuhvatnijom u novijoj povijesti Europske unije i kako je do nje došlo? Cilj ovoga rada jeste kroz analizu slučaja dati odgovor i na to pitanje.

1.2. Izvori i metode prikupljanja podataka

U realizaciji navedenih ciljeva provedeno je teorijsko i empirijsko istraživanje.

Sekundarni podaci, koji su korišteni u teorijskom dijelu istraživanja, prikupljeni su iz niza knjiga i članaka objavljenih u relevantnim znanstvenim i stručnim časopisima, kojima je prikazan sistematiziran pregled dosadašnjih spoznaja iz područja lobiranja.

U izradi teorijskog dijela rada, korištena je metoda kompilacije - postupak preuzimanja tuđih rezultata znanstveno-istraživačkog rada, odnosno tuđih opažanja, stavova, zaključaka i spoznaja.

O metodama prikupljanja podataka za izradu empirijskog dijela istraživanja bit će više riječ u potpoglavlju o metodologiji studije slučaja.

1.3. Struktura i sadržaj rada

Struktura rada po svojim sastavnim djelovima usklađena je s uvriježenim zahtjevima za izradu poslijediplomskog specijalističkog rada.

Sadržaj rada podijeljen je u šest tematskih cjelina s pripadajućim poglavljima i potpoglavljima.

Prvo poglavlje čini uvod, u kojemu se, u obliku potpoglavlja, navode predmet i cilj rada, izvori i metode prikupljanja podataka te sadržaj i struktura rada.

⁴ Bouwen, P., str. 5.

Drugo poglavlje daje opći teorijski okvir lobiranja u Europskoj uniji te kroz potpoglavlja daje pregled: relevantnih teorija lobiranja u Europskoj uniji, pojmova i definicija, tipova lobista, vrsta lobiranja, strategija i tehnika lobiranja.

Treće poglavlje bavi se kontekstualnim okvirom lobiranja u institucijama Europske unije. Kroz potpoglavlja pruža uvid u: institucije i odlučivanje u Europskoj uniji; regulaciju lobiranja u Europskoj uniji, s posebnim naglaskom na pred-lisabonsku i post-lisabonsku fazu; sudionike lobiranja u Europskoj uniji, s posebnim osvrtom na američke lobiste u Bruxellesu; te lobiranje i korupciju.

Četvrto poglavlje kroz potpoglavlja o pravu tržišnog natjecanja u Europskoj uniji, ulogu institucija Europske unije u području prava tržišnog natjecanja Europske unije i strategije lobiranja u navedenom području daje osvrt na lobiranje u području prava tržišnog natjecanja u Europskoj uniji.

Peto poglavlje odnosi se na studiju slučaja korporativnog lobiranja u individualnom postupku kršenja prava tržišnog natjecanja zbog zlouporabe vladajućeg položaja na tržištu Europske unije. Isto sadrži potpoglavlja, koja se odnose na metodologiju studije slučaja, pregled i pozadinu istoga, stajališta aktera, tehnike i strategije korištene u lobističkoj kampanji, rezultate lobističke kampanje i analizu rezultata lobističke kampanje.

Šesto poglavlje odnosi se na zaključak rada.

2. TEORIJSKI OKVIR LOBIRANJA U EUROPSKOJ UNIJI

2.1. Teorije lobiranja u Europskoj uniji

Broj znanstvenih radova i literature o lobiranju općenito, kao i o lobiranju u Europskoj uniji, u novije vrijeme znatno se povećao, iako je lobiranje u području zaštite tržišnog natjecanja Europske unije i dalje nedovoljno istraženo. To sve skupa govori u prilog općem jačanju svijesti o važnosti lobiranja u procesu donošenja odluka i ostvarivanja utjecaja u institucijama Europske unije. U tom kontekstu, najznačajnije teorije lobiranja su:

Teorija klasičnog pluralizma zasniva se na pretpostavci da sve skupine i interesi imaju potencijal da se organiziraju i ostvare pristup vlasti, a da se politički utjecaj čelnika interesnih skupina temelji na odgovornosti prema članstvu čije interese i vrijednosti vjerno artikuliraju. Proliferacija skupina i njihovo uzajamno natjecanje – za članove, resurse ili ishode pojedinih politika – onemogućuju dominaciju određenih interesa, odnosno osiguravaju ravnotežu među njima.⁵ Prema riječima Roberta Dahla, jednog od najreprezentativnijih zagovornika pluralizma, sve aktivne i legitimne skupine u društvu mogu postići da se njihov glas čuje u nekom ključnom stadiju procesa odlučivanja.⁶ Takav pluralizam interesa vodi ka umjerenim, uravnoteženim i pravednim javnim politikama, koje su redovito odraz kompleksnog procesa pregovora i kompromisa vlade i interesnih skupina, odnosno samih skupina.⁷

Teorija elitnog pluralizma razvila se iz kritike teorije klasičnog pluralizma ističući da su zapadna društva pretežito demokratski ustrojena, vlast smatraju procesom kompromisa, slažu se da je moć široko raspršena; ali: ne prihvaćaju da svi članovi društva raspolazu istom moći, ne usredotočuju se samo na prvo lice moći, elite smatraju glavnim sudionicima procesa donošenja odluka.⁸ Prema Coenu, elitni pluralizam je lobistički sustav u kojemu je pristup političkim forumima i odborima općenito ograničen na samo određeni broj političkih aktera, u kojima je

⁵ Vidačak, I. (2007.), *Lobiranje: Interesne skupine i kanali utjecaja u Europskoj uniji*, Planetopija, Zagreb, str. 153.

⁶ Dahl, R. (1956.) prema Vidačak, I., op. cit. str. 153.

⁷ Vidačak, I., op. cit. str. 153.

⁸ Marsh, D. (1985.) prema Haralambos, M., Holborn, M. (2002.), *Sociologija: teme i perspektive. Moć, politika i država*, Goldenmarketing, Zagreb.

članstvo stvar nadmetanja, ali strateški poželjno. U tom svjetlu, institucije EU mogu zahtijevati određenu vrstu ponašanja i ograničenja u zamjenu za pristup.⁹

Teorija korporativizma temelji se na pretpostavci da vlada nije nipošto neutralan akter, da interesne skupine nisu u ravnopravnom, konkurentnom odnosu, a nemaju ni približno ravnopravan pristup vladi. Korporativistička teorija ističe povlašteni položaj određenih skupina u odnosima s vladom, što im omogućuje da utječu na formuliranje i provedbu javnih politika.¹⁰ Neki autori drže da je korporativizam fenomen specifičan za određene države, koji se razvija pod utjecajem posebnih povijesnih i političkih okolnosti.¹¹ Drugi su mišljenja da je korporativizam opći fenomen, koji proizlazi iz tendencija koje su implicitne gospodarskom i društvenom razvoju i koje su u određenom obliku prisutne u svim industrijski razvijenim zemljama.¹²

Specifični kontekstualni okvir, kakav je Europska unija, donosi, mijenja i stvara nove pravne okvire i pravila djelovanja, kao i nove procese i razine donošenja odluka, koje nadilaze pojedinačne nacionalne okvire.

U tom svjetlu, važno je naglasiti kako se teorijski okvir lobiranja u Europskoj uniji razvijao prateći kontekstualni razvoj Europske unije, koji je zadavao okvire za zastupanje interesa i upućivao na konstantan pronalazak novih načina prilagodbe novom kontekstu i pravilima odlučivanja. U nastavku slijedi pregled najznačajnijih teorija lobiranja u Europskoj uniji:

Teorija pristupa, prema Bouwenu, izgrađena je na odnosu razmjene između dvije međuovisne skupine organizacija. Ističući kako bi bilo pogrešno smatrati lobiranje kao jednosmjernu aktivnost privatnih osoba, usmjerenu na ostvarivanje pristupa institucijama Europske unije, Bouwen naglašava kako je i institucijama Europske unije u cilju ostvariti interakciju, jer im bliski kontakti s privatnim sektorom osiguravaju optimalno djelovanje. Navedene dvije skupine organizacija trebaju jedne druge te im je u interesu ostvariti međusobno stabilan odnos. Upravo su stoga teorija razmjene i teorija ovisnosti o izvorima u srcu teorije pristupa.¹³

⁹ Coen, D. (1997.) prema European parliament (2007.), *Lobbying in the European Union: briefing paper*, Directorate General Internal Policies of the Union.

¹⁰ Vidačak, I., op. cit. str. 154.

¹¹ Lijphart A., Crepaz, M. M. L. (1991.) prema Vidačak, I., op. cit. str. 154.

¹² Vidačak, I., op. cit. str. 154.

¹³ Bouwen, P., str. 5.

Dvojica harvardskih sociologa, Levine i White (1961.), razvili su **model razmjene** za potrebe studije o međuorganizacijskim odnosima. Redefinirali su pojam razmjene jer su se prijašnje definicije razmjene uglavnom odnosile na individualne ili psihološke pojave te nisu imale namjeru obuhvatiti interakciju između organizacijskih jedinica.¹⁴ Interakcija između privatnih i javnih organizacija može se pojmovno izraziti kao niz međuorganizacijskih razmjena. Organizacije uključene u proces razmjene rade implicitne ili eksplicitne *cost-benefit* analize na temelju kojih donose odluke o tome s kime će stupiti u interakciju. Ipak, odnos razmjene može biti stabilan i trajan samo ukoliko je proces razmjene recipročan. U tom slučaju, obje strane imaju koristi od interakcije. Međutim, treba istaknuti kako to nužno ne znači da su koristi od razmjene jednako raspodijeljene između dionika procesa razmjene.¹⁵

Uz prethodno spomenutu teoriju razmjene usko je vezana i **teorija ovisnosti o izvorima**. Prema toj teoriji, organizacije, interno gledano, nisu dovoljne same sebi.¹⁶ Potrebni su im izvori iz okruženja te stoga moraju stupati u interakcije s organizacijama ili skupinama u okruženju, koje kontroliraju izvore koji su im potrebni.¹⁷ Najvažnija posljedica toga je da organizacije postaju međuovisne o organizacijama s kojima stupaju u interakcije. Ta međuovisnost može dovesti do razvoja pokušaja ostvarivanja međuorganizacijskog utjecaja. Organizacije mogu postati predmet pritiska od strane organizacija koje kontroliraju izvore informacija koji su im potrebni.¹⁸

Perspektiva ovisnosti o izvorima informacija od velike je pomoći u proučavanju procesa razmjene između poslovnih interesa i institucija Europske unije. U kontekstu procesa odlučivanja u Europskoj uniji, i privatni i javni dionici trebaju izvore iz okruženja, i moraju stupati u interakcije s organizacijama u okruženju, koje kontroliraju izvore koji su im potrebni. Najvažniji izvor, koji privatni dionici traže, jeste pristup institucijama Europske unije. U zamjenu, institucije Europske unije traže izvore informacija, koji su neophodni za njihovo djelovanje. Bouwen (2001.) te neophodne izvore naziva „**pristupnim dobrima**“ (eng. *access goods*), a definira ih

¹⁴ Bouwen, P., str. 6.

¹⁵ Baldwin, D. A. (1978.), *Power and Social Exchange*, *American Political Science Review* 72: 1229-42.

¹⁶ Aldrich, H. E. i Pfeffer, J. (1976.), prema Bouwen, P., op. cit., str. 6.

¹⁷ Pfeffer, J. i Salancik, G. R. (1978.), prema Bouwen, P., op. cit., str. 6.

¹⁸ Bouwen, P., op. cit., str. 6.

kao dobra, koja institucije Europske unije traže od privatnih dionika, u zamjenu za pristup izradi plana rada Europske unije i procesu odlučivanja u Europskoj uniji.¹⁹

Bouwen (2001.) navodi tri vrste „pristupnih dobara“, od kojih sve tri imaju jedno zajedničko obilježje, a to je da je u svakoj od navedenih, informacija ta koja čini temeljno dobro. Informacija, tako, postaje najvažniji izvor za proučavanje, kako bi se shvatio proces razmjene između poslovnih interesa i institucija Europske unije. Tri vrste „pristupnih dobara“, koje Bouwen (2001.) identificira, odnose se na tri različite vrste informacija i mogu se odrediti kao: stručno znanje; informacije o sveobuhvatnom europskom interesu; i informacije o sveobuhvatnom domaćem interesu.²⁰

Stručno znanje (*expert knowledge*, EK), odnosi se na ekspertizu i tehničko znanje, koje se traži od privatnog sektora, kako bi se shvatilo tržište. Takva vrsta informacija neophodna je za razvoj i procjenu učinkovitosti zakonodavstva EU u svakom pojedinom sektoru. **Informacije o sveobuhvatnom europskom interesu** (*eng. European Encompassing Interest*, IEEI) tiču se informacija od privatnog sektora, koje su potrebne za definiranje informacija o sveobuhvatnom europskom interesu (npr. na unutarnjem tržištu EU). **Informacije o sveobuhvatnom domaćem interesu** (*eng. Domestic Encompassing Interest*, IDEI), odnose se na informacije od privatnog sektora, potrebne za definiranje sveobuhvatnog domaćeg interesa.²¹

2.2. Temeljni pojmovi i definicije

Postoje različite teorije o postanku pojma **lobiranje**. U etimološkom smislu, riječ potječe iz 16. stoljeća od latinske riječi *lobia*, *laubia* što znači „natkriveni trijem u samostanu“²². U pojmovnom smislu, jedni tvrde da je izraz lobiranje prvi upotrijebio američki predsjednik Ulysses S. Grant 1860.-tih godina referirajući se na osobe koje su pokušavale na njega utjecati u predvorju (lobiju) hotela Willard u Washingtonu.²³ S druge strane, Oxford English Dictionary (OED), navodi kako se na američkom tlu pojam lobiranje u tisku spominje još početkom 19. stoljeća te da u toj ranoj fazi nije uopće vezan uz Washington, nego uz Ohio i Philadelphiu. Prema OED, koji navodi primjere iz 1640. godine, pojam lobiranje izvorno se veže uz predvorje

¹⁹ Bouwen, P., op. cit., str. 6-7.

²⁰ Ibid., str. 7.

²¹ Ibid., str. 7-8.

²² Prema: Online Etymology Dictionary, <http://www.etymonline.com/index.php?term=lobby> (16.5.2018.)

²³ Prema: New World Encyclopedia, <http://www.newworldencyclopedia.org/entry/Lobbying> (16.5.2018.)

Donjeg doma britanskog parlamenta, *House of Commons*, kamo je puk dolazio kako bi uspostavljao kontakte s članovima Donjeg doma Parlamenta.²⁴

Kao što ne postoji jedinstveno stajalište o postanku pojma lobiranje, tako ne postoji niti jedinstvena definicija pojma lobiranje. Razvijanjem i korištenjem u različitim kontekstima i prilikama, pojam lobiranje dobio je različita značenja u različitim društvima i segmentima društava te tako ukazao na svu svoju kompleksnost i specifičnost.

Danas se lobiranje proučava iz perspektive barem tri znanosti – prava, ekonomije i političkih znanosti. Ekonomski gledano lobiranje je obrana i zalaganje za ekonomske interese određene kompanije ili cijele industrije. Pravno gledano to je utjecanje na donošenje ili izvršavanje pravnih akata. Politički gledano, to je vršenje utjecaja na proces donošenja odluka preko komunikacije s nositeljem izvršne i zakonodavne vlasti.²⁵

O tome koliko je definicija pojma lobiranja još uvijek nedovoljno nejasna u širem društvu, govori i analiza medijskih objava u Republici Hrvatskoj, koju su 2009. i 2010. proveli autori Sinčić Ćorić i Vuković, koja pokazuje kako unatoč tome što veliki dio objava pozitivno intonira i predočuje lobiranje u kontekstu koji razjašnjava nejasnoće oko pojma ili obuhvata struke, još uvijek su kod novinara, koji pokrivaju navedenu tematiku, prisutne određene nejasnoće.²⁶

Za potrebe ovoga rada, imajući na umu važnost Europske komisije u procesu donošenja akata i odluka na razini Europske unije, a posebice u području prava zaštite tržišnog natjecanja u Europskoj uniji, pojam lobiranje definirat ćemo sukladno izričaju Komisije. Europska komisija **lobiranje**, odnosno zastupanje interesa, definira kao aktivnosti, koje se provode s ciljem utjecanja na oblikovanje politika i postupke donošenja odluka u europskim institucijama, dok **lobiste** definira kao osobe, koje provode te aktivnosti, a koje rade za razne organizacije, kao što su

²⁴ Sheidlower, J. (2006.), editor-at-large for the Oxford English Dictionary prema National Public Radio Transcripts, dostupno na URL <http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5167187>

²⁵ Krsmanović, D. (2013.), *Vodič kroz lobiranje*, Beograd, Fondacija Konrad Adenauer Stiftung.

²⁶ Sinčić Ćorić D., Vuković I.: Analiza tiskovnih i internetskih objava o lobiranju u Republici Hrvatskoj, *Društvene istraživanja Zagreb*, Godina 21 (2012.), br. 2 (116), str. 545-567.

konzultantske firme, odvjetnički uredi, nevladine organizacije, think-tankovi, korporativni lobistički odjeli („in-house“ lobisti) ili trgovinska udruženja.²⁷

Nastavno na kritike određenih sudionika konzultativne rasprave o Zelenoj knjizi (*Green Paper*)²⁸ – Europska inicijativa za transparentnost, Europska komisija ističe kako pojam lobiranje, kao takav, isključuje bilo kakve negativne konotacije, eksplicitno podcrtava legitimnu i korisnu ulogu lobističkih aktivnosti u demokratskom sustavu te navodi kako je naziv Komisijinog novog registra ipak Registar *zastupnika interesa*, a ne Registar *lobista*, iako u svojim dokumentima oba termina koristi naizmjenice.²⁹

U pogledu interesa koji se zastupa, a koji može biti poseban privatni ili poseban javni interes, lobiranje možemo podijeliti na korporativno i institucionalno.³⁰

Korporativno lobiranje je lobiranje gdje se zastupa, promovira i brani određen uski privatni interes neke industrije ili kompanije. Ovo je najdominantnija vrsta lobiranja i ono se vrši ili izravno od strane industrije ili preko profesionalnih lobista. Ono se može odnositi kako na proces stvaranja tako i na proces provođenja pravila.³¹

2.3. Tipovi lobista

Tipovi lobista dijele se ovisno o organizaciji u kojoj djeluju. U nastavku slijedi pregled najčešćih tipova lobista i njihovih karakteristika temeljem podjele prema Fouloy, C. (2011)³²:

Korporativni lobisti zastupaju interes kompanije u kojoj rade, što zahtjeva posebno razumijevanje korporativnih poslova, ali i zakonitosti specifične industrije u kojoj posluju. Snaga korporativnih lobista leži u količini sredstava koje kompanije izdvajaju za lobističke aktivnosti.

²⁷ European Commission, (2006.), Green Paper - European transparency initiative /* COM/2006/0194 final */ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1488202961906&uri=CELEX:52006DC0194> (16.5.2018.)

²⁸ Dokument kojim EK poziva na javnu raspravu o određenoj temi naziva se zelena knjiga, dok u bijeloj knjizi Komisija donosi konkretne prijedloge za djelovanje na specifičnom području s namjerom savjetovanja prije izrade konkretnog zakonodavnog prijedloga. Prema: Europski dokumentacijski centar, uvid ostvaren 16.2.2018. <http://euinfo.pravo.hr/page.aspx?pageID=105>

²⁹ European Commission (2007.), Communication from the Commission - Follow-up to the Green Paper 'European Transparency Initiative' {SEC(2007) 360} /* COM/2007/0127 final */ , <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0127> (17.5.2018.)

³⁰ Krsmanović, D., op.cit., str. 17.

³¹ Ibid.

³² Fouloy, C. (2011.) prema Vlahović, N., Jelić, B. (2015). *Profesionalni lobist: Priručnik o interesnom zagovaranju*. Zagreb: M.E.P. d.o.o., op. cit., str. 73.-74.

Korporativni lobisti poduzimaju cijeli spektar aktivnosti, od odnosa s općom javnošću do odnosa s izvršnom i zakonodavnom vlašću.

Lobisti u udruženjima bilo profesionalnim, gospodarskim, ili trgovačkim, najveću moć generiraju iz mogućnosti mobilizacije članstva. Oni posjeduju detaljno razumijevanje interesa koje zastupaju. Zajednički nazivnik lobista u korporacijama i udruženjima je *in house* lobisti.

Za lobiste u konzultantskim tvrtkama - profesionalnim lobističkim kućama, PR agencijama ili odvjetničkim uredima, obično se veže naziv *hired guns*. Njihova najveća snaga je razumijevanje političkih sustava, a opisuje ih se i kao političke *insidere* upoznate s ključnim dužnosnicima i donositeljima odluka. Zastupaju različite kompanije i industrije, a mogu lobirati za bilo koji interes temeljem poslovnog i ugovornog odnosa.

Lobisti u nevladinim organizacijama najčešće zastupaju interese one NVO u kojoj rade. Imaju tendenciju kroz nevladin sektor sklapati različite koalicije u svrhu jačanja vlastite pozicije. Nemaju status političkih insidera, a često ni potreban utjecaj u velikim medijskim kućama, što im otežava provođenje kampanja podizanja javne svijesti. Informiranje, mobilizacija javnosti i podizanje opće svijesti o određenom problemu ujedno predstavlja njihovo najmoćnije oružje.

Pored navedenih tipova lobista, valja dodati i **lobiste iz think tankova**. To su stalne organizacije koje su, na temelju vlastitog znanstveno-istraživačkog kapaciteta, specijalizirane za savjetovanje vezano uz donošenje javnih politika. Njihova aktivnost je usmjerena ka javnosti, ali prije svega nositeljima vlasti, kojima se sugerira određena politika utemeljena prije svega na znanstvenim temeljima.³³

2.4. Vrste lobiranja

Obzirom na željeni cilj lobiranja, prema Nownesu A. (2006.)³⁴, razlikujemo četiri vrste lobiranja:

- 1) Lobiranje javnih politika – sve ono što vlast/vlada odabire da će ili neće učiniti;
- 2) Zakonodavno lobiranje – usmjereno je na utjecanje na zakonodavni postupak, odnosno određeni akt, od faze nacрта do faze izrade podzakonskih akata;

³³ Krsmanović, D., op. cit., str. 46.

³⁴ Nownes A. (2006.) prema Vlahović, N. i Jelić, D., op. cit., str 65.

- 3) Prostorno-plansko lobiranje – usredotočeno na lokalnu razinu i projekte na toj razini (nekretnine i sl.);
- 4) Lobiranje javnih nabava – usredotočeno na praćenje postupaka javne nabave i potencijalnih ponuda, savjetovanje klijenata;

2.5. Strategije lobiranja

Kako bi lobiranje uspjelo, nužno je razraditi strategije i tehnike lobiranja. Pri tome, strategija predstavlja način dolaska do cilja, a tehnike konkretne aktivnosti, koje se koriste kako bi se došlo do strateški postavljenog cilja. Prema Guéguenu (2007.)³⁵ strategije lobiranja dijele se u četiri sljedeće kategorije:

1) Negativna strategija

Strategiju smatramo negativnom kad su akcije usmjerene prema europskim institucijama sustavno negativne. To je strategija suprotstavljanja, blokiranja i odbijanja prijedloga bez predlaganja bilo kakvih vjerodostojnih alternativnih rješenja. Povremeno, zbog nedostatka vremena i alternativnih prijedloga, ne postoji druga mogućnost osim jasnog suprotstavljanja zakonodavnom tekstu i težnje ka usporavanju njegova prihvaćanja, ili čak njegova blokiranja. Takvo negativno lobiranje nije ugodno za provođenje jer ima samo ograničenu vrijednost, ali je prihvatljivo dok je iznimka.

2) Defenzivna strategija

Ta strategija sastoji se u obrani stečenih povlastica i suprotstavljanju bilo kakvoj evoluciji legislative kojom bi se te povlastice dovele u pitanje. Kao i kod negativne strategije, potreba za defenzivnom strategijom može se prihvatiti kad to situacija zahtjeva, međutim, ako defenziva traje predugo, neizostavno vodi ka neuspjehu.

3) Reaktivna strategija

Definirajući pojam „reaktivan“ kao „statičan“, Guéguen reaktivne strategije obilježava kao one koje su utemeljene na čekanju, nepoduzimanju akcija, bez isplaniranih strategija te ih proglašava gotovo antistrategijama. One su vrlo česte i ukazuju na razdoblje u kojemu nedostaje

³⁵ Guéguen, D. (2007.), *Europsko lobiranje*, Zagreb: Miropictures, str. 121.

hrabrosti, u kojemu je slaba moć odluke, a pristup problemima vrlo politički korektan. Ako su negativna i defenzivna strategija gubitničke strategije, reaktivna strategija je simbol paralize i nedostatka utjecaja.

4) Proaktivna strategija

Proaktivne strategije predviđaju razvoj situacije. Mogu se upotrebljavati i u zadnji trenutak i u vrijeme kriznih situacija. To su posvećene strategije, koje pokazuju snažna uvjerenja, osobnu uključenost, duh partnerstva i usmjerenosti na zadatak. U svom temelju, grade se na potrazi za prihvatljivim rješenjem. Stvarajući transverzalna savezništva i okupljajući različite elemente proizvodnog lanca (od proizvođača do potrošača), one Komisiji ili zakonodavcu pružaju gotov konsenzus ekonomskih aktera i predstavnika civilnog društva. Tri su ključna alata proaktivne strategije: vjerodostojnost (vjerodostojni argumenti, osobna vjerodostojnost); transparentnost (jasni motivi, strukturalna transparentnost, istinitost); stvaranje transverzalnih partnerstva.

Guéguen (2007.)³⁶ razlikuje dvije kategorije proaktivnog lobiranja: prijateljske proaktivne strategije i neprijateljske proaktivne strategije.

Prijateljske proaktivne strategije su primarno predviđajuće strategije u uzvodnoj fazi (priprema legislative ili regulatornog prijedloga EK) ili u nizvodnoj fazi (postupak odbora). Prijateljska proaktivna strategija sastoji se od predstavljanja predmeta u najranijoj fazi i susretanje ključnih aktera prije nego je tekst napisan. Kontakti s ključnim akterima, u tom svjetlu, mogu biti: na političkoj razini (predsjedništvo Vijeća, povjerenici), kako bi se osjetilo ozračje oko predmeta i formulirala stajališta; s visoko rangiranim dužnosnicima u institucijama EU (ravnatelji uprava, članovi kabineta) za stratešku razmjenu informacija o nacrtu prijedloga zakonodavstva, o budućim bijelim ili zelenim knjigama; ili skromnije s osobom zaduženom za nacrt prijedloga, koja je jedan od ključnih kontakata. Ti kontakti su vrlo dobro primljeni, samo nekoliko ljudi je uključeno i vrlo su otvoreni za diskusiju. Ništa nije formalizirano, sve mogućnosti se razmatraju. Prijateljske proaktivne strategije mogu biti rabljene na svim razinama procesa donošenja odluka. Razlikuju se od klasičnih strategija jer se koriste vjerodostojnim argumentima, jakim uvjerenjima

³⁶ Guéguen, D., str. 121.

i vjerovanjem u transverzalna rješenja s najširim mogućim spektrom od proizvođača do potrošača.³⁷

Neprijateljske proaktivne strategije se rabe u dvije situacije: za vrijeme faze nacрта prijedloga, kad su vremenski rokovi kratki – prekasno kontaktiranje EK i/ili je EK odbacila argumente lobiste i odbila ih razmatrati; i za vrijeme postupka odbora kad je prijedlog EK nepovoljan, a javni službenici odbijaju razmatrati argumente lobiste. U oba slučaja neprijateljska proaktivna strategija znači okretanje leđa Komisiji (s kojom ionako nije moguć nikakav kompromis) i pokušaj rješavanja stvari prečacem osvajajući potporu Vijeća ministara (za konzultativni postupak i izvršne ovlasti) ili Parlament i Vijeće (mjere u sklopu postupka suodlučivanja). Suprotstavljanje Komisiji nije kontradiktorno ideji proaktivne strategije. Antikomisijska reakcija ne počiva na negativnoj, defenzivnoj ili reaktivnoj politici, nego na uvjerenju da Komisijin prijedlog nije dobar (loš je) i da je vaša alternativa znatno bolja. Drugim riječima, ona znači neslaganje s Komisijom.³⁸

2.6. Tehnike lobiranja

U smislu ostvarivanja utjecaja lobiranje može biti izravno i neizravno. Izravno je ono gdje se lobisti samostalno susreću s predstavnicima zakonodavne ili izvršne vlasti i pokušavaju dobiti podršku za svoje ciljeve. Vršenje utjecaja putem političkog pritiska kroz oblikovanje javnog mnijenja, medije i druge posredne kanale naziva se neizravno lobiranje. Neizravno lobiranje naziva se i *grassroots* lobiranje, što se može prevesti i kao lobiranje „odozdo“. U ovisnosti o okolnostima, ovisit će i odabir pristupa u ovom smislu.³⁹ Tehnike izravnog i neizravnog lobiranja prikazat ćemo u nastavku sukladno podjeli prema Vlahović, N. i Jelić, D. (2015.)⁴⁰:

2.6.1. Tehnike izravnog lobiranja

1) Osobni sastanci

Radi se o najučinkovitijoj tehnici izravnog lobiranja jer pruža širinu u postupku upoznavanja donositelja odluka s predmetom na kojemu lobist radi. To je ujedno i složena

³⁷ Guéguen, D., op. cit., str. 121.

³⁸ Ibid.

³⁹ Krsmanović, D., op. cit., str. 52.

⁴⁰ Vlahović, N. i Jelić, D., op. cit., str 104.

tehnika jer je, s obzirom na raspored i raznovrsnost interesa donositelja odluka, do osobnih sastanaka zahtjevno doći. Velika je vjerojatnost da će lobist prije i nakon sastanka, komunicirati s pomoćnicima i zamjenicima donositelja odluka, koji će, najvjerojatnije prije samog sastanka kratko brifirati donositelja odluke, a potom i preuzeti odgovornost za predmet oko kojeg je sastanak održan. Stoga je važno detaljno informiranje pomoćnika i zamjenika, obzirom da podiže vjerojatnost da će donositelj odluke lakše razumjeti predmet na kojemu lobist radi.

2) Personalizirana komunikacija

Obično se odnosi na dva alata za stupanje u kontakt ili održavanje odnosa s donositeljima odluka, a to su: telefonski razgovori; i pisma/dopisi, koji uključuju i elektroničku komunikaciju (e-mail). Telefonski razgovori svojom neposrednošću najviše podsjećaju na osobne sastanke, a njihovo korištenje u komunikaciji najučinkovitije je nakon što lobist odradi osobne sastanke s osobama koje mogu imati utjecaja na njegov predmet.⁴¹ Unatoč digitalnom formatu komunikacije koji je zastupljeniji u 21. stoljeću, ista bi i dalje trebala sadržavati pisanje pisama jer je veća vjerojatnost da će se naći na stolu osobe s kojom komuniciramo. Za razliku od e-mailova, pisma nose oznaku individualnosti i privatnosti, što u izravnom lobiranju predstavlja dodatnu pozitivnu komponentu. Pisma omogućuju i konstruktivniju povratnu informaciju od one koja se može očekivati od osobnog sastanka te ne bi trebala biti duža od dvije kartice jasno napisanog teksta, uz posebnu pažnju da se izbjegnemo dvosmislenosti i potencijalno nanese šteta.

3) Prikupljanje informacija i davanje stručnih savjeta

Kao što je istaknuto u prethodnim poglavljima ovoga rada, lobiranje je dvosmjernan proces. U tom svjetlu, važno je istaknuti kako lobisti donositeljima odluka služe kao izvor stručnih i provjerenih informacija, koje se mogu podijeliti u dvije kategorije: političko-analičke informacije; i stručno-tehničke informacije. U kontekstu pružanja ovih informacija, lobiste se opisuje kao „vanjske savjetnike“, koji raspolažu vrijednim informacijama nužnima za donošenje ozbiljnih javnih politika. Lobisti tako individualno izrađuju stručne i analitičke dokumente, koriste istraživanja *think tankova*, instituta i akademije te ih prilagođavaju uvjetima i potrebama

⁴¹ Fouloy, C. (2011.) prema Vlahović, N. i Jelić, D., op. cit., str. 106.

naručitelja.⁴² Istraživanja pokazuju kako se donositelji odluka, unatoč pristupu informacijama o politikama, najčešće oslanjaju na lobiste kao vjerodostojan i stručan izvor informacija.⁴³

4) Izravno neformalno lobiranje

Dva su oblika izravnog neformalnog lobiranja. Jedan uključuje provođenje vremena s donositeljima odluka u barovima, restoranima, na sportskim igralištima, političkim skupovima, kongresima i dr. Takvi neformalni sastanci nisu pogodni za intenzivne i konstruktivne rasprave, ali jesu za podjelu kratkih, specifičnih i jasnih informacija o predmetima na kojima lobisti rade i čija interpersonalna inteligencija dolazi do izražaja u takvim druženjima. Drugi oblik obuhvaća pružanje usluga i davanje darova. Zakonskom regulacijom lobističke djelatnosti, ovaj je oblik danas u mnogim zemljama sveden na minimum i koristi se za stvaranje dobrih i prijateljskih odnosa.

5) Stajalište

To je dokument, kojega koriste lobisti u svrhu: podržavanja određenih inicijativa javnih politika od strane vlasti; ili pružanja alternativnog rješenja predloženim inicijativama javnih politika. Krajnji cilj ovoga dokumenta jeste usmjeravanje i uvjeravanje ciljane skupine kojoj je upućen. Smatra ga se najučinkovitijim pisanim alatom komunikacije u lobističkoj kampanji.

6) Tehnika kružnih vrata (*revolving-door*)

Iako korištena literatura ne spominje ili rijetko spominje pojavu tzv. kružnih vrata (*revolving-door*) kao jednu od tehnika lobiranja, autorica drži da ista zbog svoje važnosti i kontroverznosti u etičkom, moralnom i profesionalnom smislu u danom trenutku treba biti navedena. Naime, u engleskom jeziku izraz *revolving door* označuje vrata koja se okreću unutar svojega kružnog okvira i omogućuju ulazak i izlazak iz velikih građevina ili trgovačkih centara. U prenesenome se značenju sve češće upotrebljava u politici i ekonomiji te označuje kretanje zaposlenika na visokim položajima iz javnoga u privatni sektor i obratno, npr. pojavu da ljudi iz državnih struktura, oni koji su na vlasti (obično oni koji su sudjelovali u stvaranju zakona i propisa za industrijsko poslovanje), postaju savjetnici u privatnim tvrtkama čije su poslovne zakone jednom stvarali. Također, vodeći privatnici i industrijalci prihvaćaju dužnosti u vladi koje

⁴² Levine, B. (1961.) prema Vlahović, N. i Jelić, B., op. cit., str. 107.

⁴³ Brensen, A. (2010.) prema Vlahović, N. i Jelić, B., op. cit., str. 108.

su neposredno povezane s njihovim temeljnim poslovima ili prethodnim djelovanjem. Izraz je u političkoj teoriji izrazito pogrdan i opisuje složeni odnos prelijevanja kadra iz poslovnoga svijeta u svijet politike i obratno, koji se pokušava regulirati različitim zakonima o sprječavanju sukoba interesa, pa se postavljaju vremenska ograničenja za prelazak iz jednoga sektora u drugi⁴⁴, tzv. *cooling-off* periodi.

2.6.2. Tehnike neizravnog lobiranja

Postoji više od 20 raspoloživih tehnika *grassroots* lobiranja, koje se, prema Vlahović, N. i Jelić, B. (2015.)⁴⁵, mogu objediniti kroz sedam glavnih kanala utjecaja:

1) Stvaranje koalicija

Predstavlja formalan odnos između dvije ili više organizacija koji olakšava njihov zajednički rad na postizanju zacrtanih ciljeva. Koalicije nose i dodatnu vjerodostojnost lobističkoj kampanji. Stvaranje šire koalicije šalje poruku donositeljima odluka kako se ne radi o „zalutalom metku“, nego o širem organiziranom interesu iza kojega stoji veći broj organizacija. Osim toga, koalicija pruža mogućnosti izvršavanja pritiska na više načina, nego što je u mogućnosti organizacija koja djeluje samostalno. Koalicije mogu biti: kratkoročne i dugoročne (ovisno o kompoziciji i svrsi ujedinjavanja); jednopredmetne i višepredmetne; otvorene i zatvorene itd. Kao tri osnovne vrste koalicija navode se: *grassroots* koalicije (obično se formiraju u kriznim vremenima kada treba izvršiti pritisak na donositelje odluka, a karakterizira ih specifična politička narav i volonterski angažman osoba koje se u takve koalicije udružuju); koalicije profesionalnih udruženja; koalicije lokalnih zajednica.

2) Mobiliziranje građana

Uspješno mobiliziranje građana pretpostavlja tri ključna segmenta: definiranje i razvijanje baze znanja oko predmeta na kojem se izgrađuje kampanja; definiranje ključnih osoba na pozicijama moći koji su u stanju potaknuti promjenu; te informiranje i motiviranje građana da poduzmu nužne korake te utječu na one koji su u mogućnosti donijeti odluke. Stupanje u kontakt s građanima moguće je na razne načine: *door-to-door* kampanjom; sudjelovanjem na događajima

⁴⁴ Prema: Institut za hrvatski jezik i jezikoslovlje, Bolje je Hrvatski! dostupno na: <http://bolje.hr/rijec/revolving-door-gt-gt-kruzna-vrata/4/>

⁴⁵ Vlahović, N. i Jelić, B., op. cit., str. 120.

u organizaciji zajednice; stvaranjem vlastitih događaja na koje se pozivaju građani; masovnim e-mailovima; pismima; telefonskim pozivima; i korištenjem novih medija (dinamičnim i informativnim web stranicama; blogovima; društvenim mrežama, Facebook, Twitter).

3) Prikupljanje sredstava

Predstavlja esencijalan aspekt svake kampanje. Neovisno o opsegu energije s kojom se u kampanju ulazi, bez potrebne količine sredstava za pokrivanje njezinih troškova ne može se očekivati krajnji uspjeh. Za učinkovitu kampanju prikupljanja sredstava (eng. *fundraising*) nužno je precizno definiranje svih aspekata kampanje, što primarno uključuje pisanje strateškog dokumenta temeljem kojega će se kampanja voditi.

4) Odnosi s medijima

Mediji predstavljaju forum javne riječi. Politika koristi medije kao jedno od glavnih sredstava kojim se uspostavlja odnos moći i nadređenosti, dok mediji na politiku djeluju svojom informacijskom moći i ekonomskom važnošću. Pet je posebnih funkcija koje masovni mediji obavljaju za politički sustav: prijenos vijesti; tumačenje vijesti; utjecanje na mišljenje građana; utvrđivanje programa vladinih akcija; socijalizacija građana u odnosu na politiku. Kampanja s medijima pokreće se u trenutku kad organizirani interes utvrdi da se kampanji posvećuje nedovoljna razina pozornosti ili da mediji ne gledaju sa simpatijom na poteze i postavljene ciljeve kampanje.⁴⁶ U lobističkoj kampanji, korištenjem medija nastoji se ispuniti svrha informiranja građana, njihova senzibiliziranja za određena pitanja javnih politika i posljedično utjecanje na njihovo mišljenje.

5) Grasstops

Grasstops (lobiranje „odozgo“ ili mobiliziranje elita) označava uspostavljanje odnosa s visokopozicioniranim pojedincima koji imaju mogućnost utjecaja na donositelje odluka. Obično se radi o društveno istaknutim osobama čija mišljenja imaju posebnu težinu i s kojima će se donositelji odluka na njihov upit i osobno željeti sastati.

⁴⁶ West, D. (1996.) prema Vlahović, N. i Jelić, B., op. cit., str. 122.

6) Astroturf

Primarna svrha astroturf tehnike je zavaravanje osoba s kojima se komunicira. Riječ je o umjetnoj lobističkoj tehnici, koja nastoji preslikati tipičnu *grassroots* kampanju, koristeći frizirane i izmišljene informacije. Za razliku od *grassroots* kampanja koje karakterizira dostatna količina ljudstva, ali nedostatna količina sredstava, kod astroturf kampanje, situacija je obratna. Naime, financirane od strane moćnih izvora astroturf kampanje koriste prednosti suvremene tehnologije, unajmljuju menadžere koji komuniciraju s građanima i donositeljima odluka radi stvaranja privida *grassroots* kampanje, koja podupire stajališta njihovih klijenata.⁴⁷

7) Organiziranje demonstracija

Odluka o organizaciji demonstracija trebala bi doći na dnevni red kompanije u situacijama u kojima postoji minimalna razina kontrole nad svim interesima koji podupiru kampanju i njezine ciljeve. Njima se može prikazati homogenizirano djelovanje više različitih interesnih skupina ujedinenih oko istog problema.

⁴⁷ Foluoy, C. (2011.) prema Vlahović, N. i Jelić, B., op.cit., str. 125.

3. KONTEKSTUALNI OKVIR LOBIRANJA U INSTITUCIJAMA EUROPSKE UNIJE

3.1. Institucije i odlučivanje u Europskoj uniji

Kako bi se bolje shvatio proces lobiranja u Europskoj uniji i interakcija interesnih skupina s institucijama Europske unije, nužno je napraviti osvrt na proces odlučivanja, odnosno ulogu institucija Europske unije, koju imaju u donošenju odluka na razini Europske unije.

Europska unija jedinstvena je gospodarska i politička unija 28, a uskoro, uslijed predviđenog izlaska Ujedinjenog kraljevstva iz Unije, 27 europskih država, koje zajedno pokrivaju veliki dio kontinenta. Ima jedinstven institucionalni ustroj, u kojemu:

- opće prioritete određuje Europsko vijeće, na čijim se zasjedanjima sastaju nacionalni čelnici i čelnici Europske unije;
- izravno izabrani zastupnici zastupaju europske građane u Europskome parlamentu;
- interese Europske unije kao cjeline promiče Europska komisija, čije članove imenuju nacionalne vlade;
- interese vlastitih zemalja vlade brane u Vijeću Europske unije.⁴⁸

Europsko vijeće

Europsko vijeće određuje opće političko usmjerenje i prioritete Europske unije, a čine ga šefovi država ili vlada iz svih zemalja Europske unije, predsjednik Europske komisije, visoki predstavnik Europske unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku. Ono predstavlja najvišu razinu političke suradnje između zemalja Europske unije. Kao u jednoj od sedam službenih institucija Europske unije, u Europskom vijeću se (obično četiri puta godišnje) održavaju sastanci na vrhu čelnika zemalja Europske unije, kojima predsjedava stalni predsjednik, kojega bira samo Europsko vijeće na mandat od dvije i pol godine, koji se može jednom obnoviti. Predsjednik predstavlja Europsku uniju na međunarodnoj razini.⁴⁹

⁴⁸ Europska unija, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_hr#jedinstven-institucionalni-ustroj (30.8.2018.)

⁴⁹ Europska unija, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_hr (30.8.2018.)

Nadležnosti Europskog vijeća:

- odlučuje o općem usmjerenju i političkim prioritetima Europske unije – ali *ne donosi zakonodavstvo*;
- bavi se složenim ili osjetljivim pitanjima koja nije moguće riješiti na nižim razinama međudržavne suradnje;
- određuje zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije, uzimajući u obzir strateške interese i implikacije u području obrane;
- nominira i imenuje osobe na određene visoke položaje na razini Europske unije, na primjer one u Europskoj središnjoj banci i Komisiji.⁵⁰

U pogledu svakog pitanja Europsko vijeće može:

- zatražiti od Europske komisije da donese prijedlog o njegovom rješavanju;
- povjeriti njegovo rješavanje Vijeću Europske unije.⁵¹

Odluke uglavnom donosi konsenzusom – ali u nekim slučajevima i jednoglasno ili kvalificiranom većinom. Pravo glasa imaju samo šefovi država ili vlada.⁵²

Vijeće Europske unije

Vijeće Europske unije ili Vijeće ministara ili samo Vijeće donosi zakone Europske unije i koordinira politike Europske unije, a države članice naizmjenično preuzimaju predsjedanje Vijećem na razdoblje od šest mjeseci. Vijeće Europske unije nema stalnih članova, nego ga čine ministri nacionalnih vlada Europske unije, koji se u okviru Vijeća sastaju u deset različitih sastava, ovisno o području politike o kojem se raspravlja. Na svakom sastanku Vijeća sudjeluje po jedan ministar iz svake od zemalja Unije. Koji ministri sudjeluju na sastanku ovisi o temi koja je na dnevnom redu: vanjski poslovi, poljoprivreda, industrija, promet, okoliš, itd.⁵³

Vijeće za vanjske poslove (*Foreign Affairs Council, FAC*) ima stalnog predsjedavajućeg – visokog predstavnika za vanjske poslove i sigurnosnu politiku. Svim drugim sjednicama Vijeća

⁵⁰ Europska unija, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_hr (30.8.2018.)

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

predsjedava odgovarajući ministar iz države članice koja trenutačno predsjedava Vijećem Europske unije. Sveukupnu dosljednost osigurava Vijeće za opće poslove (*General Affairs Council*, GAC), kojem pomaže Odbor stalnih predstavnika. Čine ga stalni predstavnici pri Europskoj uniji iz država članica, koji su zapravo nacionalni veleposlanici pri Europskoj uniji.⁵⁴

Države članice europodručja koordiniraju svoju gospodarsku politiku uz pomoć Euroskupine, koja se sastoji od njihovih ministara gospodarstva i financija. Euroskupina se sastaje dan prije sjednica Vijeća za gospodarske i financijske poslove. O dogovorima sklopljenim na sastancima Euroskupine službeno se odlučuje u Vijeću sljedećeg dana, kad o tim pitanjima glasuju isključivo ministri država članica europodručja.⁵⁵

Nadležnosti Vijeća Europske unije:

- pregovara o zakonodavstvu Europske unije i donosi ga zajedno s Europskim parlamentom na temelju prijedloga Europske komisije;
- koordinira politike država članica Europske unije;
- razvija vanjsku i sigurnosnu politiku Europske unije na temelju smjernica Europskog vijeća;
- sklapa sporazume između Europske unije i drugih država ili međunarodnih organizacija;
- donosi godišnji proračun Europske unije zajedno s Europskim parlamentom.⁵⁶

Uz Europski parlament Vijeće Europske unije glavno je tijelo Europske unije koje donosi odluke. Sve rasprave i glasanja otvoreni su za javnost.⁵⁷

Vijeće Europske unije ima ogromne međuvladine ovlasti, što ga čini privlačnim lobističkim ciljem. S druge strane, Vijeće Europske unije od lobista treba informaciju o „sveobuhvatnom domaćem interesu“, koji se odnosi na to je li prijedlog prihvatljiv relevantnim dionicima iz država članica.⁵⁸ Lobisti pri tome mogu angažirati domaće skupine za pritisak

⁵⁴ Europska unija, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_hr (31.8.2018.)

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Bouwen, P. (2004.) supra note 4, at 369 prema Hauser, H., op. cit., str. 699.

(*pressure groups*), kako bi utjecali na stajalište nacionalnog ministra u Vijeću.⁵⁹ Minimalna ovisnost Vijeća o lobistima u pogledu tehničkih informacija ograničava potrebu za ulaznim informacijama od privatnih dionika. U usporedbi s Komisijom i Parlamentom, Vijeće treba manje informacija od privatnih dionika jer ima veće mogućnosti dobivanja informacija od nacionalnih i lokalnih vlasti.⁶⁰

Europski parlament

Europski parlament zakonodavno je tijelo Europske unije. Izravno ga biraju glasači u državama članicama svakih pet godina. Posljednji su izbori održani u svibnju 2019. godine.

Broj zastupnika u Europskom parlamentu iz svake države članice Europske unije približno je razmjern njezinu broju stanovnika, pri čemu slijedi načelo opadajuće proporcionalnosti: ni jedna država članica ne može imati manje od šest ni više od 96 zastupnika u Europskom parlamentu, a njihov ukupan broj ne može biti veći od 751 (750 i predsjednik). Zastupnici u Europskom parlamentu svrstani su prema političkom opredjeljenju, a ne nacionalnosti.⁶¹

Predsjednik zastupa Parlament u odnosima s drugim institucijama Europske unije i svijetom te daje konačno odobrenje za proračun Unije.⁶²

Parlament ima tri glavna područja rada:

1) Zakonodavno

- zajedno s Vijećem donosi propise Europske unije na temelju prijedloga Europske komisije;
- donosi odluke o međunarodnim sporazumima;
- donosi odluke o proširenjima;
- preispituje program rada Komisije i poziva Komisiju da predloži zakonodavne akte.

⁵⁹ Van Schendelen, R. (2006.) supra note 1, at 97-98 prema Hauser, H., op. cit., str. 699.

⁶⁰ Hauser, H., op. cit., str. 699.

⁶¹ Europska unija, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_hr (31.8.2018.)

⁶² Ibid.

2) Nadzorno

- provodi demokratski nadzor svih institucija Europske unije;
- izabire predsjednika Komisije i odobrava Komisiju kao tijelo. Može podnijeti prijedlog za izglasavanje nepovjerenja, kojim se Komisiju obvezuje da podnese ostavku;
- daje razrješnicu, odnosno odobrava izvršenje proračuna Europske unije;
- razmatra predstavke građana i pokreće istrage;
- raspravlja o monetarnoj politici s Europskom središnjom bankom;
- postavlja pitanja Komisiji i Vijeću;
- promatra izbore;

3) Proračunsko

- zajedno s Vijećem odlučuje o proračunu Europske unije;
- odobrava dugoročni proračun Europske unije (višegodišnji financijski okvir).⁶³

Rad Parlamenta odvija se na dvije glavne razine, na razini odbora i na razini plenarnih sjednica.

Odbori se bave pripremom zakonodavstva. U Parlamentu djeluje 20 odbora i dva pododborna, a svaki se od njih bavi određenim područjem politike. Odbori razmatraju zakonodavne prijedloge, a zastupnici u Europskom parlamentu i klubovi zastupnika mogu predložiti izmjene ili odbacivanje prijedloga zakona. O tim se pitanjima raspravlja i unutar klubova zastupnika.⁶⁴

Na plenarnim sjednicama svi se zastupnici u Europskom parlamentu okupljaju radi donošenja zakonodavstva, odnosno radi konačnog glasovanja o zakonodavnom prijedlogu i predloženim izmjenama. Plenarne sjednice uglavnom se održavaju jednom mjesečno u Strasbourgu i traju četiri dana, no ponekad se sazivaju i dodatne sjednice u Bruxellesu.⁶⁵

⁶³ Europska unija, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_hr

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

Europski parlament postao je ključno mjesto lobiranja u Europskoj uniji, nakon što su mu ovlasti i funkcije proširene pod Sporazumom iz Maastrichta i sporazumima koji su uslijedili nakon njega. Sukladno navedenim sporazumima, interno donošenje odluka pomjereno je s razine konzultacija na razinu suodlučivanja.⁶⁶ Nedostatak trajno uspostavljene većine u Parlamentu rezultira usmjerenjem ka stalnoj izgradnji koalicija i konsenzusa, što dodatno pojačava njegovu važnost kao mjesta lobiranja, jer se „svaka većina ponovno uspostavlja“.⁶⁷

Najvažnija ovlast Parlamenta jeste njegova mogućnost stavljanja veta na zakonodavstvo u odnosu na Vijeće, prema načelu suodlučivanja uvedenom u Maastrichtu.⁶⁸ Prema navedenom načelu, kako bi zakonski prijedlozi Komisije stupili na snagu, potrebna je suglasnost i Vijeća i Parlamenta. Između 1994. i 2005. godine, izravno lobiranje u Parlamentu se udvostručilo, s najvećom lobističkom aktivnošću zabilježenom u područjima politika, u kojima se primjenjuje načelo suodlučivanja.⁶⁹ Lisabonski sporazum donio je daljnje proširenje područja suodlučivanja, što je Parlamentu omogućilo veće ovlasti u područjima kao što su poljoprivreda i energetska politika, a što bi moglo dodatno potaknuti povećanje potražnje za pristup Parlamentu.⁷⁰

Parlament osigurava pristup lobistima kako bi poboljšao svoj izlazni legitimitet, jer lobisti predstavljaju ključni izvor informacija koji jača autonomiju Parlamenta u odnosu na Komisiju, Vijeće i nacionalne vlade.⁷¹ Tako, međuskupine - pojedinačni odbori unutar Parlamenta predstavljaju važno mjesto lobiranja, koje omogućava ranije kontakte između zastupnika Europskog parlamenta i vanjskih interesnih skupina.⁷²

Europska komisija

Predstavlja politički neovisno izvršno tijelo Europske unije. Jedina je odgovorna za izradu prijedloga za novo europsko zakonodavstvo te provodi odluke Europskog parlamenta i Vijeća Europske unije. Komisiju čini tim ili Kolegij od 28 povjerenika, odnosno 27 nakon što dođe do izlaska Velike Britanije iz Europske unije, po jedan iz svake države članice Europske unije, a na

⁶⁶ Hauser, H., op. cit., str. 696.

⁶⁷ Greenwood, J. (2007.) supra note 8, at 36 prema Hauser, H., op. cit., str. 697.

⁶⁸ Treaty establishing the European Community (Consolidated version 2002) OJ C 325, 24 December 2002, supra note 98, art. 251.

⁶⁹ Directorate General Internal Policies, supra note 4, at 10 prema Hauser, H., op. cit., str. 696.

⁷⁰ Coen, D., Richardson, J. (2009.), supra note 86, at 40 prema Hauser, H., op. cit., str. 697.

⁷¹ Ibid.

⁷² Earnshaw, D., Judge, D. (2006.) No Simple Dichotomies: Lobbyists and the European Parliament, 8 J. LEGIS. STUD. 61, 63 (2006) prema Hauser, H., op. cit., str. 697.

njegovu je čelu predsjednik Komisije, koji odlučuje tko je nadležan za određeno područje politike.⁷³

Kandidata za predsjednika Europske komisije predlažu nacionalni čelnici u Europskom vijeću, uzimajući u obzir rezultate izbora za Europski parlament. Da bi bio izabran, potrebna mu je podrška većine zastupnika u Europskom parlamentu.⁷⁴

Kolegij povjerenika sastoji se od predsjednika Komisije, sedam potpredsjednika, uključujući prvog potpredsjednika, i visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku te dvadeset povjerenika zaduženih za pojedine resore.⁷⁵ Članovi Komisije imenovani su na mandat od pet godina dogovorom između država članica, što mora potvrditi Europski parlament.⁷⁶

Nadležnosti Europske komisije:

1) predlaže novo zakonodavstvo

Komisija je jedina institucija Europske unije koja predlaže zakonodavstvo, o čijem donošenju odlučuju Parlament i Vijeće te kojim se:

- štite interesi Europske unije i njegovih građana u pogledu pitanja koja se ne mogu učinkovito riješiti na nacionalnoj razini;
- pruža točan uvid u tehničke pojedinosti zahvaljujući savjetovanju sa stručnjacima i javnosti.

2) upravlja politikama i dodjeljuje financijska sredstva Europske unije:

- određuje prioritete potrošnje Europske unije zajedno s Vijećem i Parlamentom;
- izrađuje godišnje proračune koje odobravaju Parlament i Vijeće;
- nadgleda potrošnju sredstava pod nadzorom Revizorskog suda.

⁷³Europska unija, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_hr (30.8.2018.)

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, <http://www.mvep.hr/hr/hrvatska-i-europska-unija/institucije-europske-unije/> (31.8.2018.)

3) provodi zakonodavstvo Europske unije:

- zajedno sa Sudom Europske unije osigurava ispravnu primjenu prava Europske unije u svim država članicama.

4) predstavlja Europsku uniju na međunarodnoj razini:

- zastupa sve države članice Europske unije u međunarodnim tijelima, osobito u područjima trgovinske politike i humanitarne pomoći;
- pregovara o sklapanju međunarodnih sporazuma u ime Europske unije.⁷⁷

Predsjednik određuje političko usmjerenje Komisije, što povjerenicima omogućuje da zajedno donesu odluke o strateškim ciljevima i izrade godišnji program rada. Odluke se donose na temelju načela kolektivne odgovornosti. Svi su povjerenici jednaki u postupku odlučivanja i snose jednaku odgovornost za donesene odluke. Nisu ovlašteni samostalno donositi odluke, osim ako im se to odobri u određenim okolnostima. Odluke se uglavnom donose konsenzusom, no mogu se održati i glasovanja. U tom slučaju povjerenici odluke donose običnom većinom glasova, pri čemu svaki povjerenik ima jedan glas.⁷⁸

Nakon toga predmet preuzima nadležna glavna uprava (*Directorate General, DG*), koju vodi glavni direktor odgovoran nadležnom povjereniku. To se obično čini u obliku izrade nacrtu zakonodavnih prijedloga. Nacrti zakonodavnih prijedloga zatim se ponovno podnose povjerenicima kako bi bili prihvaćeni na njihovim tjednim sastancima, nakon čega postaju službeni te se dostavljaju Vijeću i Parlamentu za sljedeću fazu zakonodavnog postupka Europske unije.⁷⁹

Europska komisija je institucija Europske unije, koja je najmanje u skladu s tradicionalnom demokratskom teorijom.⁸⁰ Iako ima mnogo funkcija usporedivih s pravom vladom, Komisija nije demokratski legitimna na isti način. Nakon Maastrichta, kada je, nakon teškog procesa ratifikacije, postalo jasno da su zbog funkcionalne prirode europskog projekta 1980.-tih izostavljeni građani, Europska komisija pokušala je pronaći pravni lijek za tzv.

⁷⁷ Europska unija, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_hr (30.8.2018.)

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Höreth, 1999:254 prema Bouwen, P., op. cit., str. 27.

demokratski deficit i problem legitimnosti. Rezultat toga bila je razrada programa veće otvorenosti, transparentnosti i supsidijarnosti.⁸¹

Kao inicijator zakonodavstva, Komisija ima središnju ulogu u ranim fazama procesa donošenja odluka u Europskoj uniji. Dužnosnici Komisije prepoznaju važnost lobista kao temeljnih, legitimnih i učinkovitih sudionika u procesu razvoja politika.⁸² Zbog svoje središnje uloge u procesu donošenja politika Europske unije, Komisija je atraktivna meta lobiranja. Početne faze formuliranja politika uključuju definiranje i oblikovanje pitanja,⁸³ te stoga omogućavaju lobistima višestruke prilike za oblikovanje i upravljanje prijedlozima.⁸⁴

Komisija je najsupranacionalnija od sve tri glavne institucije Europske unije. Cilj joj je promocija zajedničkih europskih interesa, kao i svojih stajališta. Europska komisija je, stoga, zainteresirana za pristupna dobra, odnosno ulazne informacije, jer joj iste pomažu u identifikaciji sveobuhvatnih europskih interesa.⁸⁵

Razmjennom pristupa, s jedne strane, za tehničke podatke i ulazni legitimitet, s druge, Komisija zadovoljava svoje vlastite potrebe. Tako npr., kako bi osigurala informacije o visoko tehničkim regulatornim područjima, u kojima je Komisija podkapacitirana u pogledu osoblja, Komisija osniva savjetodavne odbore kako bi upravljala lobističkim aktivnostima.⁸⁶ Takvi forumi omogućuju interesnim skupinama priliku za rani pristup i utjecaj na proces kreiranja politika Europske unije.⁸⁷ Dionici, koji imaju povlašteni pristup rutinski se konzultiraju, pozivaju na radionice i odabiraju da budu članovi savjetodavnih tijela, što im omogućuje da mogu učinkovitije utjecati na politiku.⁸⁸ Dok građani Europske unije biraju članove Europskog parlamenta, Komisija mora aktivno tražiti ulazne informacije od organizacija civilnog društva i europskih organizacija, kako bi osigurala ulazni legitimitet svojih politika.⁸⁹

⁸¹ Christiansen, 1999:13 prema Bouwen, P., op. cit., str. 27.

⁸² Coen, D., Richardson, J. (2009.), supra note 86 at 8 prema Hauser, H. op. cit., str. 694.

⁸³ Greenwood, J. (2007.) supra note 8, at 24 prema Hauser, H., op. cit., str. 694.

⁸⁴ Hauser, H., op. cit., str. 694.

⁸⁵ Bouwen, P., op. cit., str. 24.

⁸⁶ Greenwood, J. (2007.) supra note 8, at 10 prema Hauser, H., op. cit., str. 694.

⁸⁷ Hauser, H., op. cit., str. 695.

⁸⁸ Broscheid, A. (2007.) supra note 101, at 250 prema Hauser, H., op. cit., str. 695.

⁸⁹ Hauser, H., op. cit., str. 695.

Komisija ima i vrlo važnu normativnu ulogu u suradnji s Europskim sudom pravde.⁹⁰ Ona je tzv. čuvar sporazumâ i pravne stečevine. Komisija je Rimskim sporazumom dobila ovlasti da nadzire je li preuzimanje obveza država članica u skladu sa Sporazumom.⁹¹ Temeljem članka 169. Europska komisija ima pravo poduzimati pravne postupke protiv država članica, ukoliko iste ne preuzimaju svoje pravne obveze sukladno Sporazumu.⁹² Također, sukladno odredbama Uredbe Vijeća br. 1/2003, Europska komisija osigurava primjenu načela utvrđenih čl. 101. i čl. 102. (ex čl. 81. i 82. Ugovora o osnivanju Europske zajednice) Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) te ima dužnost pokretati postupke po službenoj dužnosti ili na inicijativu zainteresirane osobe, poduzimati istražne radnje i donositi odluke o povredi tih normi, donositi odluke o privremenim mjerama, izricati novčane kazne, te poduzimati ispitivanje razine tržišnog natjecanja u pojedinim sektorima gospodarstva odnosno s obzirom na vrste sporazuma među poduzetnicima.⁹³ Komisijina normativna uloga stvara dodatnu potrebu za informacijama o sveobuhvatnom europskom interesu. Interesne skupine koje mogu pružiti ova pristupna dobra, odnosno informacije, pridonose usklađivanju privatnih interesa sa zakonodavstvom EU.⁹⁴

3.2. Regulacija lobiranja u Europskoj uniji

Osnovni cilj regulacije i samoregulacije lobiranja je upravljanje mogućim nepriličnim utjecajem lobista na formiranje javnih politika te podizanje povjerenja građana u proces donošenja odluka.⁹⁵

Početak procesa stavljanja lobiranja u pravni okvir u Europskoj uniji seže na početak 90.-tih godina prošlog stoljeća i traje još i danas.

Europska komisija donijela je 1993. *Obavijest*, kojom je označila početak otvorenog i strukturiranog dijaloga između Komisije i posebnih interesnih skupina, a u kojoj navodi kako je Komisija, kao institucija, oduvijek bila otvorena za zaprimanje ulaznih informacija od vanjskih dionika. U *Obavijesti* stoji kako takav dijalog između Komisije i zainteresiranih vanjskih dionika

⁹⁰ Nugent, 1994:112 prema Bouwen, P., op. cit., str. 26.

⁹¹ Mendrinou, 1996:2 prema Bouwen, P., op. cit., str. 26.

⁹² Gil Ibanez, 1998. prema Bouwen, P., op. cit., str. 26.

⁹³ Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u. Tekst značajan za EGP, čl. 7, 17.-21 i 23.-24.

⁹⁴ Bouwen, P., op. cit., str. 26.

⁹⁵ OECD (2012), *Lobbyists, Governments and Public Trust*, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation, OECD Publishing: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en#page1 (16.4.2018.)

predstavlja temelj razvoja Komisijinih politika, kako se pokazao važnim i za Komisiju i za vanjske dionike te kako dužnosnici Komisije priznaju potrebu za takvim vanjskim informacijama i pozdravljaju ih.⁹⁶

U okviru niza kontinuiranih pokušaja da se Europsku uniju učini smislenijom i važnijom svojim građanima, kao i niza pokušaja konkretnije regulacije i samoregulacije lobiranja u institucijama Europske unije, Europska komisija je pred kraj 2005. godine pokrenula Europsku inicijativu za transparentnost,⁹⁷ a 2006. godine objavila i Zelenu knjigu - Europska inicijativa za transparentnost.⁹⁸ U navedenom dokumentu, Komisija daje definiciju lobiranja, lobista te ističe par faktora, za koje drži da su temeljni za daljnji razvoj odnosa između institucija Europske unije i lobista, a to su: dobrovoljni sustav registracije lobista, koji uključuje poticaje za prijavu, kao što je automatsko obavješćivanje o konzultacijama, koje su od interesa za registrirane lobiste; kodeks ponašanja lobista – zajednički minimalni standardi; sustav vanjskog nadzora i kažnjavanja u slučaju kršenja kodeksa ponašanja; i primjenu politike obznajivanja korisnika EU fondova.⁹⁹

U *follow-up* dokumentu Zelene knjige, koji je uslijedio 2007., Komisija najavljuje sljedeće korake: pokretanje novog dobrovoljnog registra lobista 2008.; povećanje transparentnosti kroz pojačanu primjenu Komisijinih standarda za konzultacije, i to kroz korištenje standardnih web stranica za internetske konzultacije, a koje bi bile povezane s registrom; uspostava kodeksa ponašanja, koji će biti preduvjet za upis u registar lobista i kojega će nadzirati Komisija; jačanje Komisijinih standarda za konzultacije kroz niz praktičnih mjera, kao što su edukacija osoblja, ažuriranje praktičnih smjernica za konzultacije i sl.; i nastavak provedbe politike obznajivanja korisnika EU fondova.¹⁰⁰

U lipnju 2008. Komisija je pokrenula svoj dobrovoljni Registar zastupnika interesa (*Transparency Register*)¹⁰¹, odnosno registar lobista, u kojemu se od lobista zahtjeva da, uz

⁹⁶ European Commission (1993) – An open structured dialog between the Commission and special interest groups, 93/C63/02: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1993_063_R_0002_01&from=EN (26.5.2018.)

⁹⁷ European Commission: Making Brussels more transparent, Press Release IP/05/1397, Brussels, 9 November 2005 (27.5.2018.)

⁹⁸ European Commission, (2006.), Green Paper - European transparency initiative /* COM/2006/0194 final */.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Communication from the Commission - Follow-up to the Green Paper 'European Transparency Initiative' {SEC(2007) 360} /* COM/2007/0127 final */.

¹⁰¹ Transparency Register: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do> (27.5.2018.)

navođenje ciljeva, misija, glavnih aktivnosti i financijskih podataka, potpišu i Komisijin Kodeks ponašanja zastupnika interesa, koji zagovara načela otvorenosti, iskrenosti i integriteta, uz poštivanje jasnih pravila ponašanja prema Komisiji.¹⁰²

S ciljem dodatnog povećanja transparentnosti i regulacije lobiranja u institucijama Europske unije, Europska komisija i Europski parlament potpisali su 2011. godine međuinstitucijski Sporazum o uspostavi Registra transparentnosti za organizacije i samozaposlene pojedince koji sudjeluju u kreiranju i provedbi EU politike.¹⁰³ Navedeni Sporazum, revidiran 2014., definira načela, strukturu i područje djelovanja Registra, te poziva i druge institucije Europske unije, Europsko vijeće i Vijeće Europske unije, da se pridruže Registru.¹⁰⁴

Europska komisija od 1. prosinca 2014. objavljuje informacije o sastancima povjerenika, članova njihovih kabineta i glavnih direktora Komisije sa svim zastupnicima interesâ. U pravilu bi se takvi sastanci trebali održavati samo s osobama ili subjektima koji se nalaze u Registru transparentnosti.

U rujnu 2016. Europska komisija predložila je obvezni Registar transparentnosti koji bi obuhvatio sve tri institucije Europske unije: Europski parlament, Vijeće i Komisiju. Nastavno na to, Komisija, Parlament i Vijeće započeli su u travnju 2018. političke pregovore o uspostavi obveznog Registra transparentnosti za navedene tri institucije Europske unije,¹⁰⁵ koji još uvijek traju.

Sadašnji dobrovoljni Registar transparentnosti sadržava više od 11800 subjekata koje obvezuje kodeks ponašanja. Raspon upisanih subjekata seže od pružatelja usluga savjetovanja za javna pitanja i odvjetničkih društava preko trgovačkih i profesionalnih udruženja do nevladinih organizacija, vjerskih organizacija i akademskih organizacija.

¹⁰² European Commission: Press Release, Commission's lobby register: it's time to sign up, IP/08/988, Brussels, 23 June 2008 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-988_en.htm (27.5.2018.)

¹⁰³ Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation, OJ L 191/29, 22.7.2011. (27.5.2018.)

¹⁰⁴ Sporazum Europskog parlamenta i Europske komisije o registru transparentnosti za organizacije i samozaposlene osobe koje sudjeluju u oblikovanju i provedbi politike EU-a, OJ L 277, 19.9.2014. (27.5.2018.)

¹⁰⁵ European Commission - Press release, Negotiations begin on a mandatory Transparency Register for the three EU Institutions, IP/18/3381, Brussels, 16 April 2018. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3381_en.htm (27.5.2018.)

Slika 1. Registar transparentnosti, Statistički podaci o broju upisanih subjekata u Registar transparentnosti.¹⁰⁶



¹⁰⁶ Transparency Register <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en> (25.6.2019.)

Ugovor iz Lisabona, koji je potpisan 2007., a stupio na snagu 2009. godine, nastao je kao posljedica prethodnog bezuspješnog pokušaja Europske unije da donese Sporazum o uspostavi Ustava Europske unije, a kojega su glasači u Nizozemskoj i Francuskoj odbacili 2005. godine. Rasprave na razini Europske unije, koje su prethodile usvajanju oba sporazuma, kao jedan od glavnih elemenata, isticale su nužnost jačeg dvosmjernog dijaloga između civilnog društva i institucija Europske unije.

Pred-lisabonsko zastupanje interesa u Europskoj uniji bilo je izgrađeno na temelju metode Zajednice, uobičajenog postupka donošenja odluka u Europskoj uniji, u kojemu Europska komisija daje prijedlog Vijeću i Parlamentu, koji potom o prijedlogu odlučuju tako što o njemu raspravljaju, dodaju mu izmjene i dopune te ga konačno i usvajaju kao pravni akt Europske unije, dok za jednoobraznu primjenu usvojenih akata jamči Sud pravde. Postupci za donošenje akata u Europskoj uniji bili su ograničeni brojem i primjenjivali su se jednoobrazno za sve tekstove unutar iste kategorije akata, bez varijacija u postupku od teksta do teksta unutar iste kategorije.¹⁰⁷

Post-lisabonsko zastupanje interesa u Europskoj uniji razvilo se iz promjena, koje su Lisabonskim ugovorom uvedene u proces donošenja odluka u Europskoj uniji, a time posljedično i u proces lobiranja u okviru institucija Europske unije. Za razliku od ranije, danas su sve tri glavne institucije Europske unije prisutne u preliminarnim fazama donošenja odluka, uključujući i u najranijoj fazi promišljanja te je stoga nužno predvidjeti djelovanje i usmjeriti lobističku strategiju više u smjeru odozdo-prema-gore.¹⁰⁸

Lisabonskim ugovorom lobiranje je postalo više pravne prirode, više ad hoc i netransparentnije, jer je svaki pojedini akt potrebno posebno razmatrati, za svaki izrađivati posebnu strategiju, za svaki stvarati zasebna savezništva; kao i posebne oblike komunikacije. Lisabonskim ugovorom svaka lobistička kampanja postaje jedinstvena, postaje poput procesa upravljanja projektima. Obzirom da je administracija najveći dobitnik Lisabonskog ugovora, vrlo je važno dobro i brzo odrediti relevantne sugovornike kombinirajući pristup odozgo-prema-dolje, *top-down* (vodeći čelnici) s pristupom odozdo-prema-gore, *bottom-up* (desk officeri i druge niže razine državnih službenika), stavljajući poseban naglasak na bottom-up pristup.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Guéguen, D. (2013.), *Reshaping European Lobbying*, {e-book} Europolitics, Bruxelles.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ Ibid.

To je zato što nižerangirani službenici obavljaju veći dio posla u preliminarnoj fazi izrade zakona, dok konačni Komisijini prijedlozi obično reproduciraju oko 80% prvog nacрта. Nadalje, nižerangirani službenici čine većinu državne službe Europske unije i relativno im je jednostavno pristupiti. S druge strane, najvišim dužnosnicima teško je pristupiti, brojčano ih je manje i uglavnom su uključeni u kasnije faze procesa stvaranja politike.¹¹⁰ Kada prijedlog dođe do najviših dužnosnika, viši stupnjevi formalnosti sprečavaju pokušaje lobista da zastupaju svoje pojedinačne interese.¹¹¹

Što se tiče lobiranja odozgo-prema-dolje (*top-down*), ono predstavlja jednu od klasičnih strategija lobiranja, u kojoj lobisti izravno stupaju u kontakt s predstavnicima zakonodavne i/ili izvršne vlasti. Da bi se učinkovito lobiralo na ovaj način potrebno je da lobist ima dobru reputaciju i da raspoláže uvijek dobrim informacijama i pouzdanim argumentima koji mogu biti od koristi i državnom organu.¹¹²

Većina lobističkih aktivnosti u Europskoj uniji skoncentrirana je na odbore, koji imaju najveće regulatorne mehanizme i ovlasti.¹¹³ Stoga, nije iznenađujuće da direktori glavnih uprava, koji u svom portfelju imaju tržišno natjecanje, zaštitu okoliša i poljoprivredu, imaju i najviše sastanaka s lobistima, dok je, s druge strane, broj lobističkih aktivnosti u domenama, u kojima države članice zadržavaju višu razinu suvereniteta, ograničen.¹¹⁴

3.3. Sudionici lobiranja u institucijama Europske unije

Kao što je već ranije u radu naznačeno, lobiranje u institucijama Europske unije utemeljeno je na odnosu razmjene između dvije međuovisne skupine organizacija. Naime, lobiranje u Europskoj uniji nije „jednosmjerna aktivnost“ lobista, koji nahrupljuju u institucije Europske unije.¹¹⁵ Komisija pokušava uspostaviti dugoročne odnose s interesnim skupinama, koje dosljedno pružaju vrijedne informacije, razvijanjem mreža relevantnih aktera i posljedično

¹¹⁰ Coen, D., Richardson, J. (2009.), supra note 86, at 25-26 prema Hauser, H., op. cit., str. 700.

¹¹¹ Hauser, H., op. cit., str. 700.

¹¹² Krsmanović, D., op. cit., str. 53.

¹¹³ Greenwood, J. (2007.) supra note 8, at 152 (positing that interest representatives "shoot where the ducks are") prema Hauser, H., op. cit., str. 700.

¹¹⁴ Van Schendelen, R. (2006.) supra note I (explaining that less EU lobbying occurs where interlocutors are primarily national governments) prema Hauser, H., op. cit., str. 700.

¹¹⁵ Bouwen, P. (2004.), The Logic of Access to the European Parliament: Business Lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs, 42 J. COMM. MKR. STUD. 473, 475, supra note 4 at 368 prema Hauser, H. op. cit., str. 691.

"kodiranjem" načina na koji te mreže djeluju.¹¹⁶ To rezultira formiranjem dugoročnih odnosa, utemeljenih na povjerenju između elitnih interesnih skupina i dužnosnika Komisije.¹¹⁷

Iz prethodno navedenoga proizlazi da su institucije Europske unije same po sebi ključni akteri, sudionici, u uspostavi posebnog lobističkog sustava. Pored toga što su povjerenje i kredibilitet i dalje važne lobističke devize u Bruxellesu, tehničke informacije, u konačnici, su te koje predstavljaju cijenu koju institucije Europske unije traže od lobista u zamjenu za omogućavanje pristupa procesu kreiranja politika. Na taj način, institucije Europske unije postaju ovisne o stručnom znanju, informacijama i reputaciji lobista u procesu kreiranja europskih javnih politika.¹¹⁸

Obzirom na organizacijski oblik i stručne informacije, koje su u mogućnosti pružiti institucijama Europske unije, prema Peiteru Bouwenu¹¹⁹, jednom od važnijih teoretičara lobiranja u Europskoj uniji, postoje sljedeći sudionici lobističkog procesa, na nacionalnoj razini ili razini Europske unije:

- pojedinačne kompanije: velike kompanije imaju dovoljno sredstava za poduzimanje individualnih akcija na nacionalnoj razini i na razini Europske unije. One obično imaju velike odjele za istraživanje i razvoj te su, stoga, posebice dobre u osiguravanju pristupnog dobra u obliku stručnog znanja.¹²⁰ Jasna hijerarhijska struktura u donošenju odluka unutar kompanije omogućuje brze reakcije i jasne stavove. To jamči učinkovito pružanje stručnog znanja institucijama EU. Zbog svoje težine u nacionalnoj ekonomiji, nacionalne vlade ili nacionalni članovi Europskog parlamenta imaju sluha za potrebe velikih kompanija. To može ići do razine da se različite stranke, djelatnici, menadžeri i akteri uključuju u formuliranje interesa kompanije, odnosno pristupnih dobara, informacija, koje ta kompanija može osigurati institucijama Europske unije, a koje Bouwen naziva informacijama o domaćem sveobuhvatnom interesu.¹²¹

¹¹⁶ Richardson, J. (1996.), Policy-Making In The Eu: Interests, Ideas And Garbage Cans Of Primeval Soup 14 (1996) prema Hauser, H. op. cit., str. 691.

¹¹⁷ Coen, D. (2009.) supra note 4, at 335 prema Hauser, H. op. cit., str. 691.

¹¹⁸ Coen, D., Richardson, J. (2009.) Lobbying The European Union 91 prema Hauser, H. op. cit., str. 692.

¹¹⁹ Bouwen, P. (2004.) supra note 4 at 368 prema Hauser, H. op. cit., str. 691.

¹²⁰ Kohler-Koch, 1994:41 prema Bouwen, P., op. cit., str. 19.

¹²¹ Bouwen, P. (2001.), op. cit., str. 19.

- udruženja: europska udruženja obično imaju svoje urede u Bruxellesu. Ona nisu toliko dobra u pružanju stručnog znanja, kao pojedinačne kompanije, jer imaju manje sredstava i moraju pokrivati veći broj pitanja. S druge strane, europska udruženja specijalizirana su za izgradnju konsenzusa u stajalištima kanaliziranjem različitih stajališta svojih članova. Europska udruženja spajaju različite interese svojih nacionalnih udruženja, koja su već rezultat prethodnog spajanja potreba i interesa kompanija koje su članice nacionalnih udruženja. Taj konzultacijski mehanizam omogućuje europskim udruženjima pružanje visokokvalitetnih informacija o europskom sveobuhvatnom interesu u svom sektoru ili podsektoru.¹²²

- konzultanti: konzultanti mogu imati savjetničku ulogu (*back stage role*). U tom slučaju, konzultanti nisu izravno uključeni u lobistički proces i aktivniju ulogu (fro Europskoj uniji. S druge strane, konzultanti mogu imati aktivniju ulogu u lobističkom procesu (*front stage role*). U tom slučaju, konzultanti ne savjetuju klijente samo o tome koju strategiju upotrijebiti, nego poduzimaju i radnje potrebne za njezino izvršenje.¹²³

Obzirom na Registar transparentnosti, institucije Europske unije razlikuju sljedeće kategorije sudionika lobiranja u Europskoj uniji:

- profesionalni konzultanti / pravne firme / samozaposleni konzultanti;
- *in-house* lobisti i trgovinska / poslovna / profesionalna udruženja;
- nevladine organizacije;
- think-tankovi, istraživačke i akademske institucije;
- organizacije koje predstavljaju crkve i religijske zajednice;
- organizacije koje predstavljaju lokalne, regionalne i županijske vlasti, druge javne i mješovite entitete itd.

Osim prethodnih kategorizacija sudionika lobiranja u EU, vrlo je važno spomenuti i kategoriju američkih lobista u Europskoj uniji. Američki lobisti predstavljaju daleko

¹²² Bouwen, P., op. cit., str. 19.

¹²³ Ibid.

najznačajnije glasove lobista, koji nisu iz Europske unije, u Bruxellesu i imaju širu mrežu zastupljenosti u tom gradu, nego gotovo sve, osim vodećih, europske ekonomije zajedno.¹²⁴

Kompanije iz Sjedinjenih Američkih Država troše ogromne svote novaca za lobiranje u institucijama Europske unije. Kompanija, koja uvjerljivo drži prvo mjesto po troškovima lobiranja u Europskoj uniji jeste američka korporacija Google.

Američke kompanije imaju dugu povijest lobiranja u Sjedinjenim Američkim Državama, koja im omogućava da samouvjereno postaju glavni akteri lobiranja u Bruxellesu. Postoji stajalište da su se američke kompanije jako rano prilagodile prilikama u Bruxellesu i da u tom pogledu imaju profesionalniji pristup nego većina europskih organizacija, a koji se ponekad može smatrati i agresivnijim i više strateški usmjerenim. Tome u prilog govore i podaci Integrity Watcha¹²⁵, prema kojima su kompanije registrirane u Americi u razdoblju od prosinca, 2014. do prosinca, 2015. godine imale više sastanaka s članovima Europske komisije, nego sedam država članica Europske unije. Važno je istaknuti kako te države članice Europske unije predstavljaju najveće ekonomije Europske unije, uključujući i Belgiju, u kojoj su mnoge organizacije, pa tako i američke, registrirane bez obzira na njihovo stvarno nacionalno podrijetlo.¹²⁶

Američke organizacije zagovaraju interese u širokom rasponu tema u Bruxellesu, a najaktivnije su tehnološke kompanije i kompanije koje se bave financijskim uslugama.¹²⁷

Lobisti u Sjedinjenim Američkim Državama i Europskoj uniji ponešto se razlikuju u odabiru lobističkih instrumenata i njihovom korištenju, i smatra se da je lobiranje u Americi kratkoročno orijentirano, suprotstavljenog karaktera i općenito agresivnije – dok je ono u Europskoj uniji više okrenuto ka konsenzusu suprotstavljenih strana i javnog sektora, dugoročnije je usmjereno i manje agresivno.¹²⁸

¹²⁴ Rumsey, M. (2015.), *Influence Abroad: An American Lobbyist in Brussels*, Sunlight Foundation, str 10.

¹²⁵ EU Integrity Watch, web stranica, koju je 2014. pokrenuo Transparency International, sadržava bazu podataka o: članovima Europskog parlamenta, uglavnom o njihovim vanjskim aktivnostima i приходima; i lobiranju u Bruxellesu, za što su, na jednom mjestu, spojili evidenciju sastanaka lobiranja u Europskoj komisiji s informacijama sadržanima u Registru transparentnosti EU. <https://integritywatch.eu/about.php?section=4> (26.6.2019.)

¹²⁶ Rumsey, M., str 10.

¹²⁷ Integrity Watch, EU Lobbyists, Transparency International EU Office, <http://www.integritywatch.eu/lobbist.html> (30.4.2018.)

¹²⁸ Krsmanović, D., str. 51.

U tom kontekstu, važno je naglasiti distinkciju između američkih i europskih uvjeta lobiranja. U američkim definicijama lobiranja često je prisutan opis lobističkog utjecaja na sve tri grane vlasti – zakonodavnu, izvršnu i sudbenu, dok europske definicije uzimaju u obzir klasični pristup lobiranju, koji ga povezuje samo sa zakonodavnom i izvršnom vlasti. Razlog tome pronalazi se u različitim pravnim i političkim sustavima u kojima se ista aktivnost interpretira na dva različita načina.¹²⁹

Jedna od karakteristika sustava američke Vlade jeste postojanje mnogostrukih ulaznih točaka za skupine za pritisak (*pressure groups*) – predsjednik, administracija, oba doma Kongresa, kongresni odbori, pravosuđe, državna i lokalna vlast – te sve više i za medije. Postojanje takvih mnogostrukih ulaznih točaka paralelno je postojanju mnogostrukih ulaznih točaka u Europskoj uniji, u obliku Komisije, Vijeća Europske unije, Parlamenta, glavnih uprava, novog Vijeća za regije, te predstavlja jedan od glavnih razloga povećanja razine lobiranja u Europskoj uniji.¹³⁰

3.4. Lobiranje i korupcija

Lobiranje, kako u širem pojmovnom, tako i u širem praktičnom smislu, u društvu općenito još uvijek nosi negativne konotacije. Razlog za to leži u činjenici da ga šira javnost još uvijek obično percipira isključivo kao dio prakse bogatih i moćnih te ga u tom kontekstu poistovjećuje s korupcijom, koju se u najširem smislu definira kao „zlouporaba moći za privatnu korist“¹³¹.

Upravo negativne konotacije lobiranja predstavljaju jedan od najvećih izazova za lobističku struku. Jedan od načina da se ovakve percepcije javnosti promijene jeste etično i transparentno lobiranje, za što su odgovorni sami lobisti.¹³² Imajući na umu činjenicu kako je lobiranje u institucijama Europske unije dvosmjernan proces, velika odgovornost za uklanjanje negativnih kontakata o lobiranju i poistovjećivanju s korupcijom leži uvelike i na samim institucijama Europske unije.

¹²⁹ Vlahović N., Jelić, B., str. 17.

¹³⁰ Harris P., Lock A. (1996.), Machiavellian Marketing: The Development of Corporate Lobbying in the UK, *Journal of Marketing Management*, 12, 313-328.

¹³¹ Council Framework Decision 2003/568 JHA of 22 July 2003 on Combatting Corruption in the Private Sector.

¹³² Sinčić Ćorić D., Vuković I.: Analiza tiskovnih i internetskih objava o lobiranju u Republici Hrvatskoj, *Društvene istraživanja Zagreb*, Godina 21 (2012.), br. 2 (116), str. 545-567.

Tome u prilog govore i činjenice kako su Europska komisija i Europski parlament, sve svjesniji navedenog izazova, pokrenuli i trenutno aktualni dobrovoljni Registar transparentnosti te streme ka uvođenju obveznog Registra transparentnosti, koji bi obuhvatio i Vijeće Europske unije.

Osim prethodno navedenog, ono čime institucije Europske unije nastoje pridonijeti smanjenju korupcije i poistovjećivanju istoga s lobiranjem jeste i uvođenje tzv. *cooling-off* perioda, odnosno vremenskog ograničenja za prelazak djelatnika iz javnog sektora u privatni sektor i obratno. Trenutačni *cooling-off* period za povjerenike Europske komisije iznosi 18 mjeseci, dok za Europski parlament ne postoje pravila.

Smanjenju korupcije i poistovjećivanju iste s lobiranjem, zasigurno bi pridonijela i bolja regulacija lobiranja po državama članicama Europske unije. Dok se u nekim državama lobiranje podržava, i ima važnu i poštovanu ulogu u društvu, u nekim drugim državama ono nastavlja i dalje imati lošu reputaciju. Pozitivan stav države prema lobiranju će najvjerojatnije utjecati na društvo i kompanije tako da će iste poduzimati lobističke akcije na razini Europske unije.¹³³

Da stav države prema lobiranju ne mora uvijek značajno utjecati i na stav društva prema lobiranju, pokazuje i istraživanje, kojega su u Republici Hrvatskoj provele Sinčić Ćorić i Kaurin (2011.), a prema kojemu se stav države, u kojoj ne postoji regulacija lobističkih aktivnosti, nije se pokazao kao presudan za stav mlađe populacije o lobiranju. Naime, nastavno na prevladavajuće negativne percepcije vezane za lobiranje,¹³⁴ autorice su postavile polaznu teoriju kako će se negativni imidž lobista pokazati i među mlađom populacijom u Hrvatskoj. Međutim, nalazi istraživanja pokazali su kako mlađa i visokoobrazovana populacija u Hrvatskoj pozitivno gleda na lobiranje.¹³⁵

¹³³ Bouwen, P., op. cit., str. 18.

¹³⁴ Vidačak (2007.) prema Sinčić Ćorić D., Kaurin N.: *Stavovi mlađe populacije o lobiranju*, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, godina 9, br. 2, 2011.

¹³⁵ Sinčić Ćorić D., Kaurin N.: *Stavovi mlađe populacije o lobiranju*, Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu, godina 9, br. 2, 2011.

4. LOBIRANJE U PODRUČJU PRAVA TRŽIŠNOG NATJECANJA U EUROPSKOJ UNIJI

4.1. Pravo tržišnog natjecanja u Europskoj uniji

Politika tržišnog natjecanja u Europskoj uniji vitalni je dio unutarnjeg tržišta. Cilj joj je svima u Europskoj uniji osigurati robu i usluge bolje kvalitete po nižim cijenama.

Pravo tržišnog natjecanja Europske unije ima temelje u ranoj fazi uspostave zajedničkog tržišta, a razvilo se sa svrhom izgradnje sustava koji ima osigurati da tržišno natjecanje na unutarnjem tržištu nije narušeno.¹³⁶ Pravo tržišnog natjecanja u Europskoj uniji utemeljeno je na pravu tržišnog natjecanja Sjedinjenih Američkih Država.

Cilj je stvoriti skup dobro razvijenih i učinkovitih pravila tržišnog natjecanja da bi se osiguralo pravilno funkcioniranje europskog tržišta i da bi se potrošači mogli koristiti prednostima sustava slobodnog tržišta.¹³⁷

Pri tome, fokus je na sljedećim aktivnostima:

- borba protiv kartela,
- sprečavanje iskorištavanja tržišne moći dominantnih tvrtki u bilo kojem sektoru ili europskoj zemlji,
- strogi nadzor nad predloženim spajanjima,
- nadzor državne potpore sektorima i tvrtkama koja može narušiti tržišno natjecanje.¹³⁸

Primarni pravni okvir tržišnog natjecanja u EU čini Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), točnije Glava VII, poglavlje 1, odjeljak 1, čl. 101. – 109, o zabranjenim sporazumima (čl. 101.) i zlouporabama vladajućeg položaja (čl. 102.). Uz navedeno, kao sekundarni izvori prava tržišnog natjecanja, primjenjuju se propisi koje je donijelo Vijeće EU temeljem čl. 103. (bivšeg 83. UEZ)¹³⁹ i propisi koje je donijela Europska komisija temeljem

¹³⁶ Treaty establishing the European Community (Consolidated version 2002) OJ C 325, 24 December 2002, art. 2.

¹³⁷ Europska komisija, *Politike Europske unije: Tržišno natjecanje*, Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2014., dostupno na: http://europa.eu/pol/index_en.htm (1.5.2018.)

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002.

ovlasti utvrđenih uredbama Vijeća¹⁴⁰. Presude Europskog suda i Prvostupanjskog suda također su izvori prava.¹⁴¹

Vladajući položaj prvi put je definiran kao „snaga sprječavanja održavanja učinkovitog tržišnog natjecanja na značajnom dijelu mjerodavnog tržišta” u predmetu *Sirena v. Eda* 1971. godine.¹⁴² Utvrđivanje postojanja vladajućeg položaja pretpostavlja definiranje mjerodavnog tržišta proizvoda (obuhvaća sve proizvode tj. usluge koje potrošači smatraju međusobno nadomjestivima temeljem njihovih obilježja, cijene i namjeravanog korištenja) i mjerodavnog geografskog tržišta (obuhvaća područje homogenih uvjeta tržišnog natjecanja na kojem su uvjeti tržišnog natjecanja isti za sve poduzetnike) u okviru kojeg se ocjenjuje udio poduzetnika na tržištu. Daljnja pretpostavka utvrđivanja vladajućeg položaja je postojanje prepreka ulaska na tržište, koje se odnose na sve prednosti poduzetnika već prisutnih na tržištu u odnosu na potencijalne ulaznike. Konačno, primjena čl. 102. UFEU pretpostavlja postojanje vladajućeg položaja na cjelokupnom zajedničkom tržištu Europske unije ili njegovu značajnu dijelu, što ovisi o gospodarskom značenju određenog područja.¹⁴³

Pojam zlouporabe obuhvaća sve metode kojima se umanjuje postojeća razina tržišnog natjecanja ili sprječava razvoj tržišnog natjecanja, bez obzira uključuje li primjena tih metoda korištenje pritiska na druge sudionike na tržištu i ostvaruje li poduzetnik u vladajućem položaju tim metodama, neposredno ili posredno, neki financijski dobitak. Odredba čl. 102. UFEU, zabranjuje svaku zlouporabu vladajućeg položaja jednog ili više poduzetnika, na zajedničkom tržištu ili na njegovu značajnom dijelu, koja je nespojiva sa zajedničkim tržištem u mjeri u kojoj može utjecati na trgovinu među državama članicama. Vladajući položaj na tržištu, dakle, nije zabranjen, nego isključivo njegova zlouporaba, dok poduzetnik koji ima vladajući položaj na tržištu ima posebnu odgovornost da ne dozvoli da njegovi postupci oslabe istinski narušeno tržišno natjecanje¹⁴⁴.

¹⁴⁰ Šoljan, V. (2004.), *Vladajući položaj na tržištu i njegova zlouporaba u pravu tržišnog natjecanja Europske zajednice*, Ibis grafika, Zagreb, str. 27.

¹⁴¹ Ibid, str 58.

¹⁴² 40/70 *Sirena Srl v Eda Srl* (1971) ECR, str. 69, toč. 16. prema Šoljan, V.

¹⁴³ Šoljan, V., str. 166, 242-244.

¹⁴⁴ Ibid, str. 276.

4.2. Uloga institucija Europske unije u području prava tržišnog natjecanja Europske unije

Uloga institucija Europske unije u oblikovanju politike i primjene prava tržišnog natjecanja je sljedeća:

Vijeće Europske unije ima zakonodavnu ulogu, koja se, na prijedlog Europske komisije i nakon savjetovanja s Europskim parlamentom, ispunjava donošenjem uredbi i direktiva za primjenu načela određenih UFEU, čl. 101. i čl. 102.¹⁴⁵

Sukladno odredbama Uredbe Vijeća br. 1/2003, Europska komisija, kao izvršno tijelo Europske unije, osigurava primjenu načela utvrđenih čl. 101. i čl. 102. (ex čl. 81. i 82. Ugovora o osnivanju Europske zajednice) UFEU te ima dužnost pokretati postupke po službenoj dužnosti ili na inicijativu zainteresirane osobe, poduzimati istražne radnje i donositi odluke o povredi tih normi, donositi odluke o privremenim mjerama, izricati novčane kazne, te poduzimati ispitivanje razine tržišnog natjecanja u pojedinim sektorima gospodarstva odnosno s obzirom na vrste sporazuma među poduzetnicima.¹⁴⁶

Komisija istražuje krše li tvrtke ili bi mogle kršiti pravila tržišnog natjecanja, što znači da Komisija može djelovati prije ili poslije kršenja pravila da bi očuvala tržišno natjecanje, dok, kao rezultat istrage, Komisija može donijeti odluku o: zabrani određenog ponašanja, zahtjevima korektivnih mjera ili izricanjem novčane kazne, ovisno o situaciji. Dakle, Komisija djeluje i u cilju sprječavanja i u cilju kažnjavanja kršenja tržišnog natjecanja u Europskoj uniji.¹⁴⁷

Europska komisija ima snažne ovlasti za provedbu prava tržišnog natjecanja s obzirom na to da su joj te ovlasti dane ugovorima koje su potpisale države članice Europske unije. Njezine odluke su obvezujuće i za tvrtke i za nacionalne vlasti koje krše pravila, no na odluke se može uložiti žalba Općem sudu Europske unije i dalje (na temelju zakona) Sudu Europske unije¹⁴⁸.

¹⁴⁵ Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, 2016/C 202/01, glava VII., poglavlje 1., odjeljak 1., čl. 103. (bivši čl. 83. UEZ).

¹⁴⁶ Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002., čl. 7, 17.-21 i 23.-24.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Predstavlja sudbenu vlast Europske unije i u suradnji sa sudovima država članica osigurava jedinstvenu primjenu i tumačenje prava Unije. Sud Europske unije, čije je sjedište u Luxembourg, čine dva suda: Sud i Opći sud.

Tvrtke i vlade država članica Europske unije redovito ulažu žalbe, a ponekad i uspijevaju dobiti spor protiv odluka Komisije.¹⁴⁹

Prihodi od kazni, koje određuje Komisija, ne povećavaju ukupni budžet Europske unije, već se njima smanjuje iznos kojim države članice Europske unije trebaju doprinijeti unaprijed dogovorenom proračunu.¹⁵⁰

U istrazi, sukladno čl. 102. UFEU, koju provodi Komisija, prvi korak jeste utvrditi radi li se o vladajućem položaju na tržištu, i to kroz utvrđivanje relevantnog tržišta proizvoda i relevantnog geografskog tržišta. Pri tome značajnu ulogu ima utvrđivanje udjela na tržištu, koji predstavlja prvu indikaciju značaja tvrtke na tržištu. Prema Komisijinu stajalištu, što je veći udio na tržištu i što je isti duže zadržan na tržištu, veća je vjerojatnost da se radi o vladajućem položaju na tržištu.¹⁵¹

Kao što je već prethodno spomenuto, vladajući položaj na tržištu sam po sebi nije zabranjen, dok poduzetnik koji ima vladajući položaj na tržištu ima odgovornost ne dozvoliti da njegovi postupci naruše tržišno natjecanje.¹⁵²

Sukladno Uredbi Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ, službenici Europske komisije tijekom provođenja istražnih radnji imaju sljedeće ovlasti:

- ući u prostor tvrtke, na njezino zemljište ili u prijevozna sredstva,
- pregledati poslovne knjige i druge evidencije koje se odnose na poslovanje,
- uzeti ili dobiti, u bilo kojem obliku, kopije ili izvratke iz takvih knjiga ili zapisa,
- zapečatiti svaki poslovni prostor, poslovne knjige ili zapise na određeno razdoblje i u opsegu potrebnom za provođenje inspekcije,
- pitati bilo kojeg predstavnika tvrtke ili člana osoblja za objašnjenje činjenica ili dokumenata koji se odnose na predmet i svrhu inspekcije i pritom snimiti odgovore.¹⁵³

¹⁴⁹ Europska komisija, *Politike Europske unije: Tržišno natjecanje*, 2014. (1.5.2018.)

¹⁵⁰ Europska komisija, *Politike Europske unije: Tržišno natjecanje*, 2014.

¹⁵¹ European Commission, Antitrust procedures in abuse of dominance (Article 102 TFEU cases) http://ec.europa.eu/competition/antitrust/procedures_102_en.html, (1.5.2018.)

¹⁵² Ibid.

Nakon završetka istrage Komisija može donijeti odluku o tome hoće li slučaj tretirati kao prioritet i provesti dubinsku istragu, ili će ga zatvoriti.¹⁵⁴

Komisija po završetku istrage može stranci u postupku dostaviti izjavu o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku (*Statement of objections*), u kojoj se navode prigovori stranci u postupku, a na koju stranka odgovara u određenom vremenskom periodu. Time se navedenoj stranci omogućuje pravo na obranu, koje uključuje omogućavanje uvida u spis Komisije, sukladno pravnom interesu poduzetnika i podložno zaštiti njihovih poslovnih tajni. Pravo na uvid u spis se ne odnosi na povjerljive podatke i interne dokumente Komisije.¹⁵⁵ Stranka u postupku također može Komisiji uputiti zahtjev za saslušanjem pred neovisnim službenikom za saslušanje. Nakon razmatranja svih argumenata stranke u postupku, Komisija može donijeti odluku o nastavku ili zaustavljanju postupka.¹⁵⁶

Prije donošenja odluke u ovom pogledu, Komisija će prijedlog iste dostaviti na očitovanje Savjetodavnom odboru za pitanja ograničavajućih djelovanja i vladajućih položaja, koji se sastoji od predstavnika tijela država članica nadležnih za tržišno natjecanje.¹⁵⁷ Nakon toga, odluka se upućuje Kolegiju povjerenika na usvajanje.¹⁵⁸

S druge strane, postoji mogućnost i da Komisija donese odluku o obvezama koje treba ispuniti (*commitment decision*) sukladno čl. 9. Uredbe 1/2003, što predstavlja brzi način vraćanja učinkovite konkurencije na tržište. U tom slučaju, Komisija ne mora dokazati kršenje prava tržišnog natjecanja i ne nameće novčane kazne, nego izražava zabrinutost, a stranka u postupku predlaže načine ispunjavanja navedenih obveza Komisije. Ako Komisija, nakon savjetovanja sa sudionicima na tržištu, smatra da je ispunjavanje obveza dovoljno, donosi odluku da iste pravno obvezuju stranku u postupku. Navedene obveze pravno obvezuju stranku u postupku jedan izvjestan period, no ukoliko Komisija bude smatrala da stranka ne ispunjava svoje obveze, može ju novčano kazniti.¹⁵⁹

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ European Commission, Antitrust procedures in abuse of dominance (Article 102 TFEU cases).

¹⁵⁵ Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002..

¹⁵⁶ European Commission, Antitrust procedures in abuse of dominance.

¹⁵⁷ Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003, od 16. prosinca 2002., poglavlje IV., čl. 14., st. 1 i 2.

¹⁵⁸ European Commission, Antitrust procedures in abuse of dominance (Article 102 TFEU cases).

¹⁵⁹ Ibid.

Tvrtka koja se upuštala u antikonkurentsko ponašanje i time prekršila pravo tržišnog natjecanja može biti podvrgnuta novčanim kaznama koje određuje Komisija prema Uredbi 1/2003. Komisijina politika novčanih kazni ima za cilj kažnjavanje i odvraćanje. Novčane kazne odražavaju težinu i trajanje prekršaja te se izračunavaju u okviru Smjernica od 1. rujna 2016. o metodi za utvrđivanje kazni koje se propisuju u skladu s člankom 23. stavkom 2. točkom (a) Uredbe br. 1/2003.¹⁶⁰

Osnovni iznos kazne povezan je s udjelom vrijednosti prihoda od prodaje, ovisno o stupnju težine povrede, pomnoženo s godinama trajanja povrede. U pravilu se udio vrijednosti prihoda od prodaje koji se uzima u obzir utvrđuje u visini do 30% vrijednosti prihoda od prodaje. Kazna se može povećati (ponavljanje prekršaja) ili smanjiti (sudjelovanje u povredi znatno ograničeno).¹⁶¹ Konačni iznos kazne ne smije ni u kojem slučaju premašivati 10 % ukupnog prometa koji je u prethodnoj poslovnoj godini ostvario poduzetnik ili udruženje poduzetnika koji sudjeluju u povredi, kako je utvrđeno u članku 23. stavku 2. Uredbe br. 1/2003.¹⁶²

Europska komisija provodi pravila tržišnog natjecanja Europske unije zajedno s nacionalnim tijelima za zaštitu tržišnog natjecanja država članica Europske unije. Ukoliko se kršenje pravila tržišnog natjecanja dogodi u samo jednoj državi članici Europske unije, tim slučajem se obično bavi nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja. No, zbog rasta unutarnjeg tržišta i globalizacije, posljedice nezakonitog ponašanja, često se osjećaju u mnogim zemljama diljem Europske unije i šire, te je Europska komisija primjereno tijelo za rješavanje takvih slučajeva.¹⁶³

Nacionalna tijela za zaštitu tržišnog natjecanja i Europska komisija razmjenjuju informacije o provedbi pravila tržišnog natjecanja Europske unije putem Europske mreže tijela za tržišno natjecanje (*European Competition Network*, ECN), koja olakšava određivanje tijela koje bi se trebalo baviti pojedinim pitanjima, kao i drugih tijela koja bi trebala pružiti pomoć, te

¹⁶⁰ European Commission, Antitrust procedures in abuse of dominance (Article 102 TFEU cases).

¹⁶¹ Smjernica od 1. rujna 2016. o metodi za utvrđivanje kazni koje se propisuju u skladu s člankom 23. stavkom 2. točkom (a) Uredbe br. 1/2003, poglavlje 1, čl. B, st. 19. (1.5.2018.)

¹⁶² Ibid, poglavlje 2, čl. D, st. 32.

¹⁶³ Europska komisija, Politike Europske unije: Tržišno natjecanje, 2014.

pridonosi osiguranju djelotvorne i dosljedne primjene pravila tržišnog natjecanja Europske unije.¹⁶⁴

Europski parlament zakonodavno je tijelo Europske unije. Sporazumom iz Maastrichta i sporazumima koji su uslijedili nakon njega, Europskom parlamentu su proširene ovlasti i funkcije, tako da je interno donošenje odluka pomjereno s razine konzultacija na razinu suodlučivanja,¹⁶⁵ pri čemu vrlo važnu ulogu imaju odbori Parlamenta: Odbor za ekonomska i monetarna pitanja; Odbor za unutarnje tržište i zaštitu potrošača; i Odbor za pravne poslove.

Što se tiče zaštite prava tržišnog natjecanja, Europski parlament provodi nadzor nad izvršnom vlasti Europske unije, pa tako povjerenik Europske komisije za tržišno natjecanje ima obvezu izvijestiti Parlament par puta godišnje o postupcima u tijeku i odlukama, koje je Komisija u tom području donijela.¹⁶⁶

4.3. Strategije lobiranja u području prava tržišnog natjecanja u Europskoj uniji

Unatoč važnosti područja prava tržišnog natjecanja u EU i djelovanja u skladu s navedenim pravom, koji su se posebice pokazali značajnima tijekom proteklih godina kroz odnos između EU i pojedinih korporacija, a koje su bile prinuđene plaćati ogromne financijske kazne zbog kršenja prava tržišnog natjecanja, lobiranje u navedenom području ostalo je zasad gotovo neobrađeno sa znanstvene strane.

Činjenica je da su lobističke aktivnosti u ovom području prilično složene, zbog mnoštva pristupnih točaka u procesu donošenja odluka i različitih kutova kroz koje se može ostvariti utjecaj.¹⁶⁷

Kad je o lobiranju u navedenom području riječ, važno je imati na umu razliku u smislu radi li se o lobističkim nastojanjima u kontekstu pojedinačnog slučaja kršenja prava tržišnog natjecanja ili u kontekstu opće politike tržišnog natjecanja.¹⁶⁸

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Hauser, H., str. 696.

¹⁶⁶ European Parliament, Fact Sheets on the European Union, Competition Policy <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/82/competition-policy> (22.6.2019.)

¹⁶⁷ Mariani, C., Pieri, S. (2014.) Lobbying activities and EU competition law: What can be done and how, *Journal of European Competition Law & Practice*. (8.9.2018.)

¹⁶⁸ Ibid.

Kao što je već prethodno spomenuto, uloga Europske komisije, kao izvršnog tijela Europske unije, u ovom području od ključne je važnosti jer djeluje i u cilju sprječavanja i u cilju kažnjavanja kršenja tržišnog natjecanja. Komisija, naime, ima ovlasti istražiti krše li tvrtke ili bi mogle kršiti pravila tržišnog natjecanja, što znači da Komisija može djelovati prije ili poslije kršenja pravila kako bi očuvala tržišno natjecanje, dok, kao rezultat istrage, Komisija može donijeti odluku o: zabrani određenog ponašanja, zahtjevima korektivnih mjera ili izricanju novčane kazne, ovisno o situaciji.

U tom kontekstu, važno je istaknuti kako konstantna potkapacitiranost Komisije u pogledu osoblja ima važan utjecaj na djelovanje same institucije. To objašnjava zašto Komisija redovito angažira konzultante i održava stalni kontakt s privatnim sektorom.¹⁶⁹ Potkapacitiranost čini djelovanje institucije ovisnim o vanjskim izvorima. U okvirima načela ovisnosti o izvorima, potkapacitiranost čini Komisiju još ovisnijom o organizacijama koje kontroliraju kritične izvore informacija institucija.¹⁷⁰

Konzultacije u području prava tržišnog natjecanja od velike su važnosti. One predstavljaju najrelevantniji ili možda jedini način putem kojega Komisijina Glavna uprava za tržišno natjecanje (DG COMP) traži inpute i stručna mišljenja u kontekstu razmatranja provedbenih propisa, njihova poboljšanja, kao i uspostavljanja novih ciljeva politike, i to ne samo od poslovne zajednice i stručnjaka, nego i od udruženja potrošača i nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja.¹⁷¹

Imajući na umu nedovoljnu znanstvenu obrađenost teme lobiranja u području prava tržišnog natjecanja u Europskoj uniji, a s ciljem nastojanja dobivanja i davanja uvida u isti, autorica će koristiti podatke o inicijativama i strategijama lobiranja u ovom području prema Mariani i Pieri (2014.)¹⁷², a koji, općenito govoreći, ovisno o prirodi samog predmeta u pitanju, uključuju kombiniranje taktika u nastavku:

1. Identifikacija ključnih aktera i dionika u određenom interesnom području (tzv. „mapiranje dionika“)

¹⁶⁹ Intervju s dužnosnikom EK, Glavna uprava za unutarnje tržište i financijske usluge, Bruxelles, 28.9.1998., prema Bouwen, P., op. cit., str. 24.

¹⁷⁰ Pfeffer and Salancik, 1978:46-47 prema Bouwen, P., op. cit., str. 25.

¹⁷¹ Mariani, C., Pieri, S. (2014.).

¹⁷² Ibid.

Kako je već prethodno naznačeno, uloga Europske komisije u području zaštite prava tržišnog natjecanja je dualistička, a ogleda se u isključivoj nadležnosti Komisije da provodi istragu, odnosno postupke, i donosi odluke vezane uz kršenje prava tržišnog natjecanja u Europskoj uniji.

U tom kontekstu, kad je u pitanju lobiranje u području prava tržišnog natjecanja, važno je utvrditi koji su odjeli Glavne uprave za tržišno natjecanje (DG COMP) nadležni za predmet u pitanju. U tom slučaju, glavne aktere predstavljaju: povjerenik Europske komisije za tržišno natjecanje; članovi njegova Kabineta, posebice šef Kabineta; ravnatelj Glavne uprave za tržišno natjecanje; glavni ekonomist za tržišno natjecanje; te relevantne osobe, službenici, koji se bave slučajem.¹⁷³

Važno je, pri tome, imati na umu i druge povjerenike Europske komisije i glavne uprave (DG), obzirom na činjenicu da Kolegij povjerenika Europske komisije zajednički donosi odluke za koje su kolektivno odgovorni Europskom parlamentu. Svi su povjerenici Europske komisije u tom postupku jednaki u procesu odlučivanja i snose jednaku odgovornost za donesene odluke,¹⁷⁴ uključujući i one koje se tiču individualnih slučajeva zlouporabe vladajućeg položaja na tržištu (posebice onih od političke važnosti). Mogućnosti za zastupanje interesa leže u razdoblju prije donošenja odluke, dok odgovornost za promociju i obranu jednom donesene odluke stoji na svim članovima Kolegija povjerenika, kao i na Europskoj komisiji u cjelini.¹⁷⁵

Imajući sve prethodno na umu, sasvim je jasno zašto Glavna uprava za tržišno natjecanje snažno utječe na razmišljanje ostalih glavnih uprava i odjela Komisije. Povjerenik za zaštitu tržišnog natjecanja ima u svojoj nadležnosti vrlo važan portfelj. Osoba koja zauzima tu poziciju obično je snažna ličnost, koja je ujedno i potpredsjednik Komisije te mišljenje Glavne uprave za tržišno natjecanje ima veliku težinu u unutarnjim raspravama Komisije. Opsežna tržišna znanja stečena kroz provedbene aktivnosti i istrage daju Glavnoj upravi za tržišno natjecanje značajnu prednost u pogledu informiranja o regulatornim inicijativama. Protivljenje prijedlozima Glavne uprave za tržišno natjecanje predstavlja izazov ostalim glavnim upravama, i stoga je ključno za lobiste da saznaju što je Glavna uprava za tržišno natjecanje otkrila u svojim istražnim aktivnostima. Protiv političkih teza, koje je Glavna uprava za tržišno natjecanje postavila na

¹⁷³ Mariani, C., Pieri, S. (2014.).

¹⁷⁴ Europska komisija: O Europskoj komisiji, Organizacijska struktura http://ec.europa.eu/about/working-as-college/index_hr.htm (1.5.2018.)

¹⁷⁵ Mariani, C., Pieri, S. (2014.).

početku postupka, može se biti vrlo teško boriti kako proces bude dalje napredovao. Ukoliko određena nadležna glavna uprava odluči ne uzeti u obzir stav Glavne uprave za tržišno natjecanje s početka procesa, Glavna uprava za tržišno natjecanje može ponovno podići to pitanje u procesu konzultacija među službama, prije donošenja konačnog prijedloga Komisije.¹⁷⁶

Obzirom na prethodno navedeno, jasno je kako postoji više dobrih razloga zašto lobirati kod Glavne uprave za tržišno natjecanje, no to zastupanje interesa će ipak imati najviše izgleda za uspjeh u slučajevima kad Glavna uprava za tržišno natjecanje radi na oblikovanju politika Europske unije.

Postoje i dobri razlozi zašto komunicirati s ostalim glavnim upravama i službama Komisije, čak i kad se radi o predmetima koji isključivo spadaju u područje tržišnog natjecanja. Naime, iste imaju aktivnu ulogu u procesu konzultacija među službama, čime se nastoji osigurati da svi aspekti slučaja u određenom (ne)zakonodavnom prijedlogu budu uzeti u obzir, tako da ukoliko do te komunikacije dođe pravovremeno, navedene uprave i službe mogu utjecati na Glavnu upravu za tržišno natjecanje upravo u kritičnom trenutku donošenja odluke.¹⁷⁷

Također, važno je uzeti u obzir da ja Europska komisija u načelu zadužena za predlaganje novih akata, ali da su Vijeće i Europski parlament ti koji usvajaju navedene akte te je stoga nužno voditi računa i o članovima Europskog parlamenta zaduženima za akte iz djelokruga zaštite tržišnog natjecanja. Važan je i podatak da se članove Europskog parlamenta može kontaktirati u slučaju da se određena parlamentarna pitanja o određenom slučaju zloporabe vladajućeg položaja žele postaviti povjereniku Europske komisije za zaštitu tržišnog natjecanja, bilo s ciljem ubrzavanja postupka u pitanju, bilo s ciljem osporavanja specifičnog pristupa, kojega koriste službe Glavne uprave za tržišno natjecanje u navedenom predmetu.¹⁷⁸

Od krucijalne važnosti su i nacionalne delegacije u Vijeću EU, koje se bave pravom tržišnog natjecanja i dosjeima iz navedenog područja, odnosno nacionalni ministri koji sjede na Vijeću za tržišno natjecanje, kao i vanjski dionici i zainteresirane stranke, koji mogu biti uključeni u aktivnosti oko pripreme određenog zakonodavstva ili političke inicijative u

¹⁷⁶ Orton, G. (2011.), When Lobbying DG COMP Makes Sense: European Competition Officials are Policy-Makers as well as Regulators, *Clifford Chance*, Paris. (17.9.2018.)

¹⁷⁷ Orton, G. (2011.).

¹⁷⁸ Mariani, C., Pieri, S. (2014.).

navedenom području, kao što su npr. nevladine organizacije, lokalne vlasti, predstavnici industrije, i „socijalni partneri“ (predstavnici sindikata i organizacija poslodavaca); Europski gospodarski i socijalni odbor (predstavlja razne socio-ekonomske organizacije u Europskoj uniji) i Odbor regija (predstavlja lokalne i regionalne vlasti); nacionalni parlamenti i vlade.¹⁷⁹

Posebna pozornost treba biti posvećena i nacionalnim Agencijama za zaštitu tržišnog natjecanja, koje, kao dio Europske mreže za zaštitu tržišnog natjecanja (ECN), međusobno usko surađuju s ciljem osiguranja učinkovite i konzistentne primjene i provedbe politike zaštite tržišnog natjecanja Europske unije. Preciznije rečeno, nacionalne agencije za zaštitu tržišnog natjecanja sudjeluju u inicijalnoj fazi dodjele slučajeva,¹⁸⁰ pri čemu postoji mogućnost da Europska komisija preraspodijeli slučajeve među članovima mreže, ovisno ranijim postignućima u navedenom području.¹⁸¹

2. Sakupljanje podataka o razvoju politika, sudskim postupcima, pravnim promjenama, i preporuke za djelovanje

Aktivnosti, kao što su sakupljanje podataka o razvoju politika, sudskim postupcima, pravnim promjenama i preporuke za djelovanje, mogu biti od velike koristi prilikom lobiranja u postupcima potencijalnog kršenja prava tržišnog natjecanja Europske unije.

Prava spoznaja o tome kako institucije Europske unije zajedno djeluju, kao i o tome kako različite glavne uprave Europske komisije međusobno komuniciraju od suštinske je važnosti za identifikaciju mogućih saveznika i zainteresiranih dionika, kao i za konačni razvoj ključnih poruka koje im se trebaju dostaviti.¹⁸²

Glavni cilj, tijekom provedbe istražnog postupka u slučaju sumnje na zlorabu vladajućeg položaja u tržišnom natjecanju, jeste upravljanje percepcijama i osiguravanje pravih činjenica. Redovito praćenje institucionalnih rasprava, izjava za medije, i pravnih promjena pomaže u razvoju pravih argumenata s Glavnom upravom za tržišno natjecanje, predviđanju daljnjeg smjera postupka i proaktivnog pozicioniranja kompanije prema ključnim donositeljima odluka. Obzirom da stajalište treba biti konzistentno i u skladu s pravnom strategijom, moguće je

¹⁷⁹ Mariani, C., Pieri, S. (2014.).

¹⁸⁰ Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002.

¹⁸¹ Mariani, C., Pieri, S. (2014.).

¹⁸² Ibid.

od odvjetnika ili konzultanata, koji pomažu kompaniji u određenom slučaju, zatražiti komplementarne usluge institucionalnog monitoringa. Vrlo je vrijedna i potpora brzorastućih istaknutih izvora informacija, kao što su organizacije za globalne vijesti tipa PaRR i MLex.¹⁸³

3. Sudjelovanje u ad hoc koalicijama industrije i na prigodnim događanjima

Mogućnost sudjelovanja na raznim forumima s ciljem promocije stajališta svoje kompanije zasigurno daje kompaniji važnu prednost. Također, kako bi ograničila svoju izloženost i smanjila rizik od posljedica negativne reputacije, kompanija može donijeti odluku o ostvarivanju utjecaja na donositelje odluka putem različitih kutova pozicija koje zastupaju udruge nacionalnih i europskih sindikata, ad hoc ciljnih koalicija, ili think tankova.¹⁸⁴

4. Medijska strategija i nadzor

Iako se nalazi posljednja na listi, razvoj strukturirane medijske strategije u biti postaje od primarne važnosti u slučajevima kršenja prava tržišnog natjecanja, u prvom redu kako bi se zaštitila reputacija kompanije od mogućih nuspojava negativnog ishoda istražnog postupka i smanjio eventualni financijski utjecaj na posao.¹⁸⁵

Učinkovita medijska strategija uključuje sveobuhvatni pregled svih relevantnih novinara i medija, koji bi mogli biti zainteresirani za slučaj - istu bi valjalo izvoditi usporedno s već spomenutom provedbom plana mapiranja dionika - i izradu relevantnih dokumenata, kao što su stajališta i materijali koje ostavljamo za sobom, koji su u skladu s pravnom strategijom kompanije. U ovom pogledu, komunikacija putem Weba je pokazala nove mogućnosti u dopiranju do javnosti, brzog identificiranja i procjene loših strana/koraka, i proaktivnog odgovora na njih. Internet, posebice društvene mreže, omogućile su jeftinije i lakše stvaranje interesnih skupina i promociju kolektivnih aktivnosti spram puno šireg kruga sugovornika.¹⁸⁶

¹⁸³ Mariani, C., Pieri, S. (2014).

¹⁸⁴ Ibid.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Ibid.

5. STUDIJA SLUČAJA KORPORATIVNOG LOBIRANJA U INDIVIDUALNOM POSTUPKU KRŠENJA PRAVA TRŽIŠNOG NATJECANJA ZBOG ZLOUPORABE VLADAJUĆEG POLOŽAJA NA TRŽIŠTU EUROPSKE UNIJE

5.1. Metodologija studije slučaja

Lobističke aktivnosti, po svojoj prirodi, teško je identificirati u detalje. Odgovore na pitanja kao što su „Što je kad promijenilo?“ i „Što je rezultiralo kojom vrstom lobiranja (informacijskim, pritiskom)?“ obično znaju sami akteri (*insideri*), no informacije o tome obično nisu dostupne javnosti niti su dokumentirane te u slučaju i eventualnog upita o navedenim informacijama, odgovor koji obično slijedi jeste u obliku izreke da „uspjeh ima mnogo roditelja, dok je neuspjeh siročić“.¹⁸⁷

U nemogućnosti primjene formalnih i standardiziranih metoda promatranja i ispitivanja, zbog objektivnih razloga, kao što je nemogućnost izravnog dobivanja informacija od glavnih dionika studije slučaja, u empirijskom dijelu istraživanja korištene su manje formalne metode prikupljanja i analize podataka. Sekundarni kvalitativni podaci, koji su korišteni u empirijskom dijelu istraživanja, prikupljeni su iz dokumenata objavljenih na službenim stranicama relevantnih institucija Europske unije, kao i iz niza članaka i analiza objavljenih u znanstvenim i stručnim časopisima te istaknutim globalnim elektroničkim medijima, kao jedini i isključivo dostupni izvori podataka o informacijama i obilježjima koja se promatraju. Analiza je holistička i uvažava kontekst u kojemu se istraživanje odvija.

Važno je istaknuti i nedostatak znanstvene literature, kao i informacija općenito, o lobiranju u području prava tržišnog natjecanja, kojega možda donekle kompenziraju povremeni članci na navedenu temu u međunarodnim časopisima, kao što su Financial Times, New York Times, European Voice. Oni obično imaju tendenciju prikazati utjecaj koji neke interesne skupine izvrše u određenim politički osjetljivim slučajevima, bez dubinskog ulaženja u sveukupni utjecaj koji te skupine izvrše u području prava tržišnog natjecanja.¹⁸⁸

¹⁸⁷ European Parliament, Directorate-General for Research (2003.), Lobbying in the European Union: current rules and practices.

¹⁸⁸ Mariani, C., Pieri, S. (2014.).

U kontekstu svega prethodno navedenog, postoji mogućnost za manju objektivnost i mogućnost generalizacije u analizi podataka, jer se ista u prvom redu temelji na intuiciji i logičkoj sposobnosti istraživačice.

Prilikom izrade empirijskog dijela rada, korištene su različite metode: metoda prikupljanja sekundarnih podataka, odnosno *desk research*; metoda analize; metoda generalizacije; induktivna metoda; deduktivna metoda.

Postupak Europske komisije protiv Googlea zbog kršenja prava tržišnog natjecanja u području web pretraživača, oglašavanja i posredovanja pri oglašavanju pri pretraživanju interneta predstavlja jedan od najvećih i najpoznatijih postupaka, koje je Europska komisija pokrenula u području zaštite prava tržišnog natjecanja. Obzirom na veličinu, financijsku, političku i globalnu važnost i snagu korporacije Google, navedeni slučaj bio je medijski puno bolje popraćen, nego što su to bili neki drugi slični slučajevi.

U tom kontekstu, imajući na umu, s jedne strane, sve veću važnost internetskih usluga, a s druge, tajnovitost, kojom su inače popraćene lobističke aktivnosti, autorica se odlučila za obradu navedene studije slučaja, smatrajući da bi kod tako značajnog slučaja ipak mogla doći do većeg broja informacija o lobističkim aktivnostima korporacije.

Obzirom na činjenicu da se lobistička kampanja korporacije Google tijekom slučaja kojega je protiv njega pokrenula Europska komisija zbog kršenja prava tržišnog natjecanja Europske unije smatra najsveobuhvatnijom u novijoj povijesti Europske unije, postavlja se pitanje: Zašto se lobistička kampanja Googlea smatra najsveobuhvatnijom u novijoj povijesti Europske unije i kako je do nje došlo? Cilj ove studije slučaja jeste kroz analizu dati odgovor i na to pitanje.

5.2. Pregled i pozadina slučaja

Europska komisija odlučila je 30. studenog 2010. godine, nastavno na pritužbe trećih osoba, koje pružaju usluge pretraživanja weba, formalno otvoriti istragu o navodima da korporacija Google zloupotrebljava svoj vladajući položaj u pretraživanju weba na tržištu web pretraživača, oglašavanja pri pretraživanju interneta i posredovanja u oglašavanju pri pretraživanju interneta (tj. prikaza oglašavanja pri pretraživanju tražilicom Google na partnerskim web-mjestima) u Europskom gospodarskom prostoru (EGP), kršeći pri tom pravila Europske

unije, odnosno članak 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i članak 54. Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru, kojima se zabranjuje se zloraba vladajućeg položaja.¹⁸⁹

Europska komisija je navela kako Googleova internetska tražilica pruža dvije vrste rezultata kada korisnici traže informacije. To su neplaćeni rezultati pretraživanja, koji se ponekad nazivaju i „prirodni“, „organski“ ili „algoritamski“ rezultati pretraživanja, i oglasi treće strane, koji se prikazuju na vrhu i na desnoj strani Googleove stranice za pretraživanje (tzv. plaćeni rezultati pretraživanja ili sponzorirane veze).¹⁹⁰

Europska komisija istaknula je kako namjerava istražiti je li Google zloupotrijebio vladajući položaj na tržištu u online pretraživanju smanjujući navodno rang neplaćenih rezultata pretraživanja svojih konkurenata, koji korisnicima pružaju usluge pretraživanja specijaliziranih sadržaja kao što su usporedbe cijena proizvoda (tzv. vertikalne usluge pretraživanja), i stavljajući u preferencijalni položaj rezultate vlastitih vertikalnih usluga pretraživanja, kako bi isključio konkurentske usluge pretraživanja. U dokumentu Europske komisije stoji i kako Komisija namjerava ispitati navode da je Google snizio „ocjenu kvalitete“ za sponzorirane veze konkurentskih vertikalnih pretraživača. „Ocjena kvalitete“ predstavlja jedan od čimbenika koji određuju cijenu, koju oglašivači plaćaju Googlu.¹⁹¹

Također, Europska komisija je navela i kako se u svojoj istrazi namjerava dodatno usredotočiti na tvrdnje da Google svojim partnerima oglašivačima nameće obvezu isključivosti, čime ih sprječava da određene vrste konkurentskih oglasa stavljaju na svoje web stranice, kao i na stranice dobavljača računala i softvera, s ciljem isključivanja s tržišta konkurentskih alata za pretraživanje. Naposljetku, Komisija je istaknula kako namjerava istražiti i sumnjiva ograničenja vezana uz prijenos podataka o reklamnim kampanjama konkurentskim internetskim platformama za oglašavanje.¹⁹²

¹⁸⁹ Europska komisija, Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija - Izvješće o politici tržišnog natjecanja za 2014., COM(2015) 247 final, Bruxelles, 4.6.2015. (3.4.2018.)

¹⁹⁰ European Commission, Antitrust: Commission probes allegations of antitrust violations by Google, IP/10/1624, Brussels, 30 November 2010. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1624_en.htm (3.4.2018.)

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Ibid.

Prema Europskoj komisiji, navodi povezani s drugim aspektima u vezi s pretraživačima, kao što su privatnost i medijski pluralizam, nisu obuhvaćeni istragom koja se fokusirala isključivo na pitanja povezana s tržišnim natjecanjem.¹⁹³

Europska komisija je u svojoj komunikaciji navela kako formalno otvaranje ovakvog postupka ne znači da Komisija ima dokaze o bilo kakvim kršenjima prava tržišnog natjecanja, nego da namjerava prioritetno provesti dubinsku istragu o slučaju.¹⁹⁴

Slika 2. Europska komisija, Prikaz Googleova dominantnog položaja pri web pretraživanju.¹⁹⁵



Google je slučaj pokušao riješiti ponudivši Europskoj komisiji ispunjavanje setova pravno obvezujućih obveza u tri navrata. Međutim, povratne informacije koje je Komisija zaprimila od trećih strana pokazale su da ponuđene pravno obvezujuće obveze nisu u mogućnosti u cijelosti

¹⁹³ Europska komisija, Izvješće o politici tržišnog natjecanja za 2014.

¹⁹⁴ European Commission, Antitrust, IP/10/1624.

¹⁹⁵ Europska komisija, Borba protiv monopola: Komisija je kaznila Google novčanom kaznom od 2,42 milijardi EUR zbog zlouporabe vladajućeg položaja na tržištu tražilica davanjem nezakonite prednosti vlastitoj usluzi za uspoređivanje cijena, priopćenje za tisak, Bruxelles, 27. lipnja 2017. (3.4.2018.)

riješiti pitanja Europske komisije o zaštiti tržišnog natjecanja. Google nakon posljednje ponude u veljači 2014. nije dostavio izmijenjeni prijedlog navedenih obveza.¹⁹⁶

Autorica drži kako je vrlo važno obratiti pozornost na kontekst u kojemu su se prethodno navedeni događaji zbili. Naime, to je vrijeme kada je jedna postava povjerenika Europske komisije na odlasku, a druga u stupanju na dužnost. Sudeći prema izjavi, koju je u veljači 2014. u Bruxellesu dao tadašnji potpredsjednik Europske komisije i povjerenik za tržišno natjecanje, Joaquín Almunia, a odnosi se na istragu oko Googlea, može se zaključiti kako je prethodna postava povjerenika Europske komisije (postava na odlasku), a posebice povjerenik za tržišno natjecanje, bila ne samo sklona, nego i spremna na postizanje nagodbe s Googlom.

Naime, u svojoj izjavi, povjerenik Almunia ističe kako su tri godine trajali pregovori Europske komisije s Googlom o tome mogu li se pitanja i nedoumice Komisije riješiti kroz pravno obvezujuće obveze. Povjerenik Almunia ističe kako se odlučio za navedeni nagodbeni pristup slučaju umjesto akuzatornog pristupa, iako od 2004. g. postoji mogućnost da Europske komisija djeluje po oba pristupa, jer bi svrha provedbe ovakvog postupka u području prava tržišnog natjecanja Europske unije trebala biti omogućavanje ostvarivanja što skorije dobrobiti potrošačima i korisnicima.¹⁹⁷

Povjerenik Almunia nadalje navodi kako je njegova preferencija od početka bila da se postigne pravno obvezujuća nagodba s Googleom te naglašava kako, nakon intenzivnih pregovora s Googlom te zaprimanja posljednjeg seta prijedloga pravno obvezujućih obveza i pažljive analize istih od strane Komisije, on osobno vjeruje da su novi prijedlozi pravno obvezujućih obveza u stanju zadovoljiti uvjete vezane uz zaštitu tržišnog natjecanja, koje im je povjerenik Komisije Almunia postavio. U tom kontekstu, povjerenik Almunia ističe kako će sljedeći korak Europske komisije biti donošenje odluke na temelju Googleovih dostavljenih pravno obvezujućih obveza.¹⁹⁸

¹⁹⁶ European Commission, Antitrust: Commission fines Google €2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison shopping service – Factsheet, Brussels, 27 June 2017 dostupno na: file:///C:/Users/Mihaela/Downloads/IP-17-1784_EN.pdf (2.4.2018.)

¹⁹⁷ European Commission, Joaquín Almunia, Vice President of the European Commission responsible for Competition Policy, Statement on the Google investigation, Press conference, Brussels, 5 February 2014, dostupno na http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-93_en.htm (4.6.2018.)

¹⁹⁸ Ibid.

Povjerenik Europske komisije Almunia u svojoj izjavi nastavlja naglašavati kako bi akuzatorni postupak trajao više godina, donio bi nesigurnosti, ne bi imao isti trenutni učinak, i ne bi nužno imao bolji rezultat za korisnike, obzirom na specifična obilježja ovog tržišta. Također, naveo je kako je dva puta odbio Googlove prijedloge obveza te istaknuo da je naglasio Googleu da bi treći prijedlog trebao biti i posljednji, jer bi u suprotnom morali krenuti u drugom smjeru rješavanja slučaja.¹⁹⁹

U nastavku izlaganja, povjerenik Almunia, prikazao je praktične primjere ustupaka i obveza, koje je Google ponudio Europskoj komisiji te zaključio kako su navedene obveze dugoročnog karaktera i vraćaju ravnotežu na tržište web pretraživanja i oglašavanja. Povjerenik Almunia zaključio je svoju izjavu rečenicom kako niti jedna druga vlada na svijetu nije uspjela dobiti takve dugoročne ustupke od Googla, posebno se osvrnuvši na postupak u vezi kršenja prava tržišnog natjecanja, koji se u Americi vodio protiv Googlea.²⁰⁰

Sa stupanjem na dužnost nove povjerenice Europske komisije za zaštitu tržišnog natjecanja, Margrethe Vestager, u studenom 2014., pristup Europske komisije prema Googleu se mijenja, na lošije za Google. Naime, obzirom da razni pokušaji rješavanja slučaja putem ispunjavanja pravno obvezujućih obveza nisu urodili plodom, Europska komisija je od studenog 2014. nastavila prikupljati informacije relevantne za navedeni slučaj, te u travnju 2015. dostavila Googlu Izjavu o prigovorima, u kojoj daje preliminarne zaključke i predstavlja dodatne dokaze u navedenom slučaju.²⁰¹

Izjava o prigovorima predstavlja jedan od formalnih koraka, koje Komisija poduzima u svojim istragama o navodima o kršenju prava tržišnog natjecanja u Europskoj uniji. U navedenim izjavama Europska komisija pisanim putem obavještava stranku, protiv koje je pokrenut postupak, o prigovorima koji se odnose na njezino djelovanje. Stranka protiv koje pokrenut postupak ima priliku proučiti navedene prigovore, odgovoriti na njih pisanim putem i zatražiti usmeno saslušanje, kako bi predstavila svoje argumente pred predstavnicima Europske komisije i predstavnicima nacionalnih tijela za zaštitu tržišnog natjecanja. Europska komisija donosi

¹⁹⁹ European Commission, Joaquín Almunia, Statement on the Google investigation (2014.).

²⁰⁰ Ibid.

²⁰¹ Ibid.

konačnu odluku tek nakon što stranka protiv koje je pokrenut postupak iskoristi svoje pravo na obranu.²⁰²

U Izjavi o prigovorima, koju je Europska komisija dostavila Googlu u travnju 2015., Komisija preliminarno zaključuje kako Google koristi vladajući položaj na tržištu za sustavno favoriziranje vlastitog proizvoda za usporedbu cijena na svojim stranicama s općim rezultatima pretraživanja u Europskom gospodarskom prostoru, što je u suprotnosti s odredbama prava tržišnog natjecanja u Europskoj uniji. Europska komisija izražava zabrinutost da korisnici na taj način ne vide nužno najrelevantnije rezultate kao odgovor na svoje upite, što ide na štetu samih korisnika i konkurentskih pružatelja navednih usluga te sprječava inovacije.²⁰³

U istoj Izjavi Europska komisija navodi kako Google ima dominantan položaj u pružanju općih usluga online pretraživanja diljem Europskog gospodarskog prostora, s tržišnim udjelima većim od 90% u većini zemalja Europskog gospodarskog prostora.²⁰⁴

Europska komisija također navodi kako je Google od 2002. aktivan i u pružanju usluga usporedbe cijena proizvoda, koje omogućuju korisnicima da potraže proizvode na web stranicama za trgovinu i usporede cijene između različitih dobavljača.²⁰⁵

Komisijina Izjava o prigovorima zaključuje kako su tržišta za opće pretraživanje i usporedbu cijena dobavljača dva odvojena tržišta te da se na potonjem tržištu, Google suočava s konkurencijom brojnih alternativnih pružatelja istih usluga.²⁰⁶

Google je na navedenu Izjavu o prigovorima odgovorio pisanim putem u kolovozu 2015., ali nije iskoristio pravo na saslušanje pred Europskom komisijom.²⁰⁷

Nastavno na Izjavu o prigovorima iz 2015., Europska komisija je u srpnju 2016. Googlu dostavila Dopunsku izjavu o prigovorima. Dopunska izjava o prigovorima omogućuje Komisiji da ponovi svoje preliminarne zaključke i dadne osvrt na obrazloženja, koja je kompanija

²⁰² European Commission, Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Google on comparison shopping service, MEMO/15/4781, Factsheet, Brussels, 15 April 2015. (3.4.2018.)

²⁰³ European Commission, Antitrust, MEMO/15/4781.

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ European Commission, Antitrust: Commission takes further steps in investigations alleging Google's comparison shopping and advertising-related practices breach EU rules*, IP/16/2532, Press release, Brussels, 14 July 2016. (3.4.2018.)

dostavila u svom odgovoru nakon prve Izjave o prigovorima. Na taj način Europska komisija štiti pravo kompanije na obranu, dajući joj priliku da formalno odgovori na dodatne dokaze. Europska komisija naglašava kako dostava Dopunske izjave o prigovorima ne prejudicira ishod istrage, jer Komisija donosi konačnu odluku tek nakon što stranke iskoriste svoje pravo na obranu.²⁰⁸

U svojoj Dopunskoj izjavi, Europska komisija je tako ponovila svoj preliminarni zaključak da je Google zloupotrijebio vladajući položaj na tržištu kroz sustavno favoriziranje svoje usluge uspoređivanja cijena proizvoda u rezultatima pretraživanja na stranici za pretraživanje.²⁰⁹

U navedenoj Dopunskoj izjavi, Europska komisija obavijestila je Google i o svom preliminarnom zaključku da je Google zloupotrijebio vladajući položaj umjetno ograničavajući mogućnosti trećih osoba da na svojim web stranicama prikazuju rezultate pretraživanja iz pretraživača od Googlovih konkurenata.²¹⁰

Google je 3. studenog 2016. odgovorio pisanim putem na navedenu Dopunsku izjavu. Usmeno saslušanje pred Europskom komisijom i relevantnim predstavnicima nacionalnih tijela za zaštitu prava tržišnog natjecanja niti ovaj put nije iskoristio.²¹¹

Europska komisija je potom, 28. veljače 2017., Googlu dostavila dopis o činjenicama, na kojega je Google odgovorio 18. travnja 2017.

Ne postoje pravni rokovi za Europsku komisiju za dovršetak istrage o kršenju prava tržišnog natjecanja. Svaki postupak ovisi o zbroju različitih faktora, uključujući i kompleksnost slučaja, mjeru u kojoj stranka protiv koje je pokrenut postupak surađuje s Komisijom i pravo na iznošenje obrane.²¹²

U slučaju protiv Googla, Europska komisija je odluku donijela 27. lipnja 2017. U Komisijinu priopćenju za tisak stoji kako je Komisija kaznila Google novčanom kaznom od 2,42 milijardi eura zbog kršenja prava zaštite tržišnog natjecanja, odnosno zbog zloupotrebe vladajućeg položaja na tržištu web pretraživača kroz davanje nezakonite prednosti drugom

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ European Commission, Antitrust, IP/16/2532.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Final Report of the Hearing Officer (1), (Case AT.39740-Google Search (Shopping)), OJ C 9, 12.1.2018, p. 6–10.

²¹² European Commission, Antitrust, MEMO/15/4781.

Googleovom proizvodu, tj. usluzi za uspoređivanje cijena proizvoda. U skladu s Komisijinim Smjernicama o metodi za utvrđivanje kazni iz 2006., novčana kazna izračunata je na temelju Googleovih prihoda od usluge za uspoređivanje cijena u 13 predmetnih zemalja Europskog gospodarskog prostora.²¹³

Odlukom Komisije zahtijeva se da Google obustavi svoje nezakonito postupanje u roku od 90 dana od dana donošenja Odluke i da se suzdrži od svih mjera s jednakim ciljem ili učinkom. Posebno, u Odluci se zahtjeva da Google primjenjuje jednostavno načelo jednakog postupanja prema konkurentskim uslugama za uspoređivanje cijena i svojoj usluzi. Google mora primjenjivati iste postupke i metode za pozicioniranje i prikaz konkurentskih usluga za uspoređivanje cijena na Googleovim stranicama s rezultatima pretraživanja koje primjenjuje za svoju uslugu za uspoređivanje cijena.²¹⁴

Isključiva je odgovornost Googlea da osigura ispunjavanje uvjeta i objasni kako to namjerava učiniti. Bez obzira na opciju koju Google odabere, Komisija ističe kako će pomno pratiti ispunjavanje uvjeta, a obveza je Googlea da o svojim aktivnostima obavještava Komisiju (ispočetka u roku od 60 dana od Odluke, a zatim u periodičnim izvješćima).²¹⁵

Ako Google ne ispuni odredbe Komisijine Odluke, podliježe plaćanju kazne za neispunjavanje uvjeta u iznosu do 5% prosječnog dnevnog prihoda Googleova matičnog društva Alphabet na svjetskoj razini. Komisija ističe kako će takve neusklađenosti utvrditi u posebnoj odluci, a sva plaćanja obračunavala bi se retroaktivno od početka neusklađenosti.²¹⁶

Što se tiče pozadine slučaja, Google je od samog početka postupka tvrdio kako iza svega stoji njegov najveći konkurent i rival, Microsoft, jer je jedna od tri kompanije, koje su podnijele tužbu Europskoj komisiji protiv Googlea bila i kompanija Ciao, koja se bavila usporedbom cijena, a koja je u to vrijeme bila u vlasništvu Microsoftovog pretraživača Bing. Microsoft je odbijao takve navode i, godinu dana nakon pokretanja postupka od strane Europske komisije, donio odluku o pokretanju vlastite tužbe protiv Googlea pred Europskom komisijom zbog kršenja

²¹³ Europska komisija, Borba protiv monopola, IP/17/1784.

²¹⁴ Europska komisija, Borba protiv monopola, IP/17/1784.

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ Ibid.

prava tržišnog natjecanja. U travnju 2016. Microsoft je donio odluku o povlačenju tužbe protiv Googlea.

5.3. Stajališta aktera

Kao što je već ranije u radu naznačeno, lobiranje u Europskoj uniji nije „jednosmjerna aktivnost“ lobista, koji nahrupljuju u institucije Europske unije.²¹⁷ Komisija pokušava uspostaviti dugoročne odnose s interesnim skupinama, koje dosljedno pružaju vrijedne informacije, što rezultira formiranjem dugoročnih odnosa, utemeljenih na povjerenju između elitnih interesnih skupina i dužnosnika Komisije.²¹⁸ Iz toga proizlazi da su institucije Europske unije same po sebi ključni akteri, sudionici, u uspostavi posebnog lobističkog sustava.

Što se tiče predmetne studije slučaja, glavni sudionici lobiranja su: Europska komisija, korporacija Google i kompanije, koje su protiv Googlea pokrenule postupak pred EK. Obzirom na pokretanje cijelog postupka pred EK, stajališta sudionika bit će predstavljena kronološkim redom:

Treće strane u postupku - podnositelji tužbe Europskoj komisiji protiv Googlea

Radi se o tri kompanije, pravnom pretraživaču eJustice.fr, i dva uspoređivača cijena iz Velike Britanije, Foundem i Ciao, od kojih je potonji u vlasništvu Microsofta. U studenom 2010. navedne kompanije podnijele su Europskoj komisiji tužbu na postupanje Googlea, držeći kako u djelokrugu njihova rada web pretraživača, Google zloupotrebljava vladajući položaj na tržištu, čime krši pravo tržišnog natjecanja Europske unije.

Europska komisija

Europska komisija pokrenula je formalni postupak protiv korporacije Google zbog navoda trećih osoba da je Google zloupotrebljavao vladajući položaj na tržištu web pretraživača, oglašavanja i posredovanja pri oglašavanju pri web pretraživanju, što je u suprotnosti s pravilima Europske unije, odnosno člankom 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i člankom 54. Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru, kojima se zabranjuje se zloporaba vladajućeg položaja.

²¹⁷ Bouwen, P. (2004) prema Hauser, H. op. cit., str. 691.

²¹⁸ Coen, D. (2009) prema Hauser, H., op. cit., str. 691.

Google

Google je izrazio neslaganje sa stajalištem Europske komisije da je zloupotrebljavao vladajući položaj na tržištu web pretraživača, oglašavanja i posredovanja pri oglašavanju pri web pretraživanju, kao i s pravnom analizom navedenom u Komisijinoj preliminarnoj procjeni slučaja. Od samog početka postupka Google je tvrdio kako iza svega stoji njegov najveći konkurent i rival, Microsoft, jer je jedna od tri kompanije, koje su podnijele tužbu Komisiji protiv Googlea bila i kompanija, koja je u vlasništvu Microsoftova pretraživača Bing. Sukladno članku 9. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u, Google je u tri navrata ponudio ispunjavanje određenih obveza kako bi na taj način odgovorio na pitanja Europske komisije vezana uz poštivanje prava zaštite tržišnog natjecanja.

5.4. Tehnike i strategije korištene u lobističkoj kampanji

Google je jedna od najvećih i najutjecajnijih američkih korporacija, kako na razini Europske unije i Sjedinjenih Američkih Država, tako i globalno.

U Registru transparentnosti Europske unije navodi se kako Google u Bruxellesu trenutno ima 15 lobista, koji se bave aktivnostima koje pokriva Registar, dok u Europskom parlamentu ima 7 akreditiranih lobista²¹⁹.

Stoji i kako Google u Registru ne navodi imena osoba i stručnjaka koji za Google povremeno obavljaju neke od aktivnosti koje pokriva Registar, kao niti lobističke aktivnosti Googleovih djelatnika i direktora, koji troše manje od 5% svog ukupnog radnog vremena na iste.²²⁰

Što se tiče troškova lobiranja za aktivnosti koje su pokriveno Registrom, u Registru se navodi kako je Google u financijskoj godini 2017. na lobiranje potrošio između 6.000.000,00 i 6.249.999,00 eura, dok je 2016. potrošio između 5.250.000,00 i 5.500.000,00 eura²²¹, što je drastično povećanje izdvajanja za lobiranje u Europskoj uniji u odnosu na 2011., kada je Google

²¹⁹ Transparency Register. Dostupno na <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=03181945560-59&isListLobbyistView=true> (27.6.2019.)

²²⁰ Ibid.

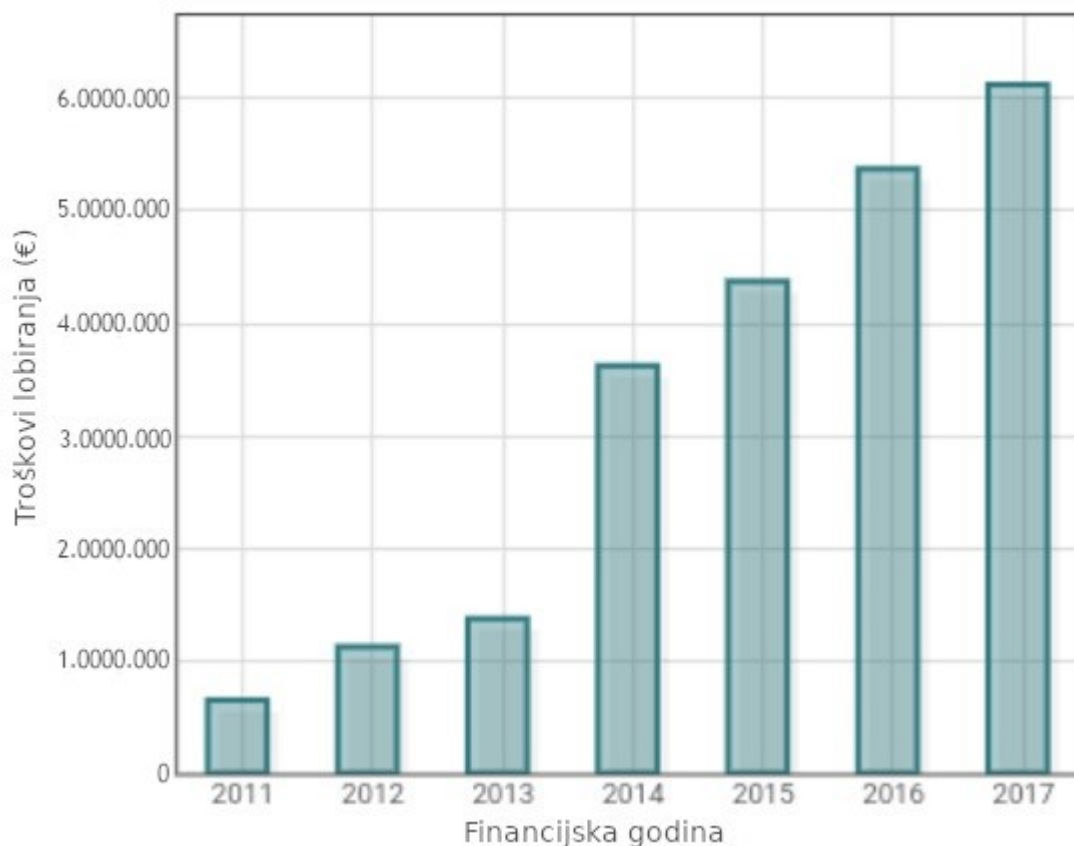
²²¹ Ibid.

na lobiranje utrošio između 600.000,00 i 700.000,00 eura²²². Ogromno povećanje novčanih sredstava za potrebe lobiranja govori u prilog činjenici da je Google u proteklih par godina značajno povećao napore za ostvarivanje utjecaja na odluke Europske komisije.

U nastavku slijedi pregled sredstava po godinama, koje je Google službeno utrošio na lobističke aktivnosti u Europskoj uniji između 2011., otkad se Google prijavio u Registar, i 2017. godine:

Slika 3. Lobbyfacts, Pregled Googleovih troškova za lobiranje u Europskoj uniji od 2011.-2017.²²³

Troškovi lobiranja po godinama



²²² Lobbyfacts website. Dostupno na <https://lobbyfacts.eu/representative/1d40cdaf822941888d1e6121858bb617/google> (5.4.2018.)

²²³ Lobbyfacts website. Dostupno na <https://lobbyfacts.eu/representative/1d40cdaf822941888d1e6121858bb617/google> (27.6.2019.)

Kad su u pitanju korporativne lobističke aktivnosti, veličina korporacije predstavlja jednu od tri najvažnije varijable, uz ekonomsku strategiju kompanije i nacionalno institucionalno okruženje kompanije. Naime, velike kompanije raspolažu većim sredstvima za planiranje i poduzimanje političkih akcija, za razliku od manjih kompanija. U slučaju individualnih političkih akcija, razlozi su očiti. Veliki akteri imaju više sredstava za uložiti u individualne lobističke aktivnosti. Faktor troškova postaje još važniji, ako se u obzir uzme višerazinska struktura Europske unije.²²⁴

Nadalje, samo velike kompanije, kao što je i Google, imaju dovoljno sredstava za uspostavu trajnog predstavništva u Bruxellesu, a stoga, i za mogućnost razvitka izravnih lobističkih strategija, koje uključuju političko djelovanje i na nacionalnoj i na razini Europske unije.²²⁵ Bruxelles je centar Europske unije u pogledu donošenja političkih i zakonodavnih odluka te trajno predstavništvo kompanije u tom gradu omogućava izravniji kontakt s relevantnim akterima i poslovnim partnerima, izravniji pristup informacijama, lakše umrežavanje i bolju suradnju sa srodnim organizacijama, lakši utjecaj na medije Europske unije itd.

Kao korporacija s velikom količinom novčanih sredstava na raspolaganju, Google je u svojoj lobističkoj kampanji, koja je obuhvaćena ovom studijom slučaja, koristio portfelj lobističkih opcija, koji predstavlja temelj za uspostavu razrađene korporativne strategije, a koja kompaniji omogućava razvoj lobističke strategije na više kanala te stoga i kroz više glasova.²²⁶

Prema klasifikaciji strategija lobiranja prema Guéguenu (2007.)²²⁷, Google se u svojim lobističkim akcijama uglavnom koristio proaktivnim strategijama, umiješno kombinirajući prijateljske i neprijateljske proaktivne strategije lobiranja.

Google je kombinirao lobističke strategije odozgo-prema-dolje i odozdo-prema-gore, čemu u prilog govore i sekundarni podatci, prikupljeni iz dokumenata objavljenih na službenim stranicama relevantnih institucija Europske unije, kao i iz niza članaka i analiza objavljenih u

²²⁴ Bouwen, P., op. cit., str. 16.

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Ibid.

²²⁷ Guéguen, D., op. cit., str. 121.

znanstvenim i stručnim časopisima te istaknutim globalnim elektroničkim medijima, kao jedinim i isključivo dostupnim izvorima podataka o informacijama i obilježjima koja se promatraju.

Što se tiče izravnog djelovanja, prema podacima s web stranica Komisije, a koje na jednom mjestu sakuplja i prenosi web platforma LobbyFacts.eu, korporacija Google je od uspostave Registra transparentnosti u studenom 2014. do početka lipnja 2019. zabilježila najveći broj sastanaka s dužnosnicima Europske komisije, veći od bilo koje druge kompanije, i on iznosi 222 sastanka. Pri tome je važno imati na umu kako se navedeni podatak odnosi isključivo na sastanke s najvišim dužnosnicima Europske komisije, odnosno na sastanke s povjerenicima Europske komisije, šefovima njihovih Kabineta i direktorima glavnih uprava (*Directorate General, DG*), dok se sastanci nižih operativnih razina Europske komisije ne bilježe ovako na način da su dostupni javnosti. U vrijeme trajanja lobističke kampanje iz predmetne studije slučaja, odnosno od početka studenog 2014. do lipnja 2017., kad je donesena odluka u predmetu Google, zabilježeno je 145 sastanaka predstavnika Googlea s predstavnicima Komisije.²²⁸

Prethodno navedeni podatci ukazuju na činjenicu kako **lobiranje odozgo-prema-dolje (top-down)**, predstavlja jednu od najuvriježenijih strategija lobiranja, u kojoj lobisti izravno stupaju u kontakt s predstavnicima zakonodavne i/ili izvršne vlasti. Da bi se učinkovito lobiralo na ovaj način potrebno je da lobist ima dobru reputaciju i da raspolaže uvijek dobrim informacijama i pouzdanim argumentima koji mogu biti od koristi i državnom tijelu.²²⁹

Obzirom na prethodno navedeno, može se zaključiti kako je Google u lobističkoj kampanji uvelike koristio **osobne sastanke**, koji predstavljaju najučinkovitiju tehniku izravnog lobiranja, jer pružaju lobistima velike mogućnosti u postupku upoznavanja donositelja odluka s predmetom na kojemu lobist radi. Također, iz prethodno navedenog, može se zaključiti i kako se Google koristio još jednom izravnom tehnikom lobiranja, a to je **prikupljanje informacija i davanje stručnih savjeta**.

Naime, kao što je već spomenuto u prethodnim dijelovima rada, lobiranje je dvosmjernan proces, od kojega mogu imati koristi i lobisti i donositelji odluka. Lobisti donositeljima odluka služe kao izvor stručnih i provjerenih političko-analitičkih informacija i stručno-tehničkih

²²⁸ Lobbyfacts website. <https://lobbyfacts.eu/representative/1d40cdaf822941888d1e6121858bb617/google>

²²⁹ Krsmanović, D., op. cit., str. 53.

informacija. U kontekstu pružanja ovih informacija, lobiste se opisuje kao „vanjske savjetnike“, koji raspolažu s vrijednim informacijama nužnima za donošenje ozbiljnih javnih politika. Prema istraživanjima, donositelji odluka, unatoč vlastitom pristupu informacijama o politikama, najčešće se oslanjaju na lobiste kao vjerodostojan i stručan izvor informacija.²³⁰

Prema navodima iz *The Guardian*a, i Googleovi najviši izvršni direktori dali su svoj obol lobističkoj kampanji. Prema navedenom listu, tadašnji izvršni direktor Googla, Larry Page, sastao se s tadašnjim predsjednikom Europske komisije, Joséom Manuelom Barrosom, u sjedištu Googlea u Mountain View, u Kaliforniji u svibnju 2014. pri čemu su razgovarali i o istrazi Europske komisije protiv Googla vezano uz kršenje prava tržišnog natjecanja Europske unije. U članku stoji i kako je novi izvršni direktor Googla, Eric Schmidt, koji je stupio na dužnost nakon Larryja Pagea, početkom rujna 2014. uputio pismo tadašnjem predsjedniku Europske komisije Barrosu, u kojemu se također referira na navedeni postupak Komisije protiv Googla i lobira za nagodbu Europske komisije s Googlom.²³¹ Na web stranicama Europske komisije, koja u to vrijeme nije bila dužna bilježiti sve sastanke dužnosnika Komisije, kao što je to slučaj danas, niti na web stranicama Googla, a niti u web pretraživaču Googla, ne postoje službeni ili bilo kakvi drugi podatci da su se takvi događaji zbili. Međutim, imajući na umu razinu tajnovitosti, koja vlada kad su u pitanju lobističke aktivnosti na najvišim razinama, zatim cjelokupni kontekst, kao i iskustva autorice u lobističkim procesima i lobističkoj praksi u području vanjske politike, autorica drži vrlo vjerojatnim da su se ovakvi događaji, u određenom datom trenutku, zaista i zbili.

Iz prethodno navedenog, može se zaključiti da je Google koristio još jednu tehniku izravnog lobiranja, a to je **presonalizirana komunikacija**, koja, unatoč većoj zastupljenosti digitalne komunikacije u novijem dobu, i dalje, kad su lobističke aktivnosti u pitanju, perzistira kao vrlo važan oblik komunikacije između vodećih čelnika, noseći sa sobom posebnu dozu osobnosti, poštovanja i namjere pošiljatelja.

Važno je primijetiti kako se navodni susret izvršnog direktora Googla Larryja Pagea i predsjednika Europske komisije Jose Manuela Barrosa dogodio par mjeseci nakon izjave

²³⁰ Brensen, A. (2010.) prema Vlahović, N. i Jelić, B., op. cit., str. 108.

²³¹ Davis, H. (2015.), Revealed: How Google enlisted members of US Congress it bankrolled to fight \$6bn EU antitrust case, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/17/google-lobbyists-congress-antitrust-brussels-eu> (29.8.2018.)

povjerenika Eurpske komisije Joaquina Almunie u kojoj izražava spremnost za nagodbu Europske komisije s Googleom, dok se navodno pismo novog izvršnog direktora Googlea, Erica Schmidta zbililo u osvit Komisijine obavijesti Googleu od 4. rujna 2014., u kojoj ističe da nakon izrazito negativnih reakcija tužiteljâ na predloženu nagodbu, Googleov prijedlog pravno obvezujućih obveza ne zadovoljava Komisijine uvjete.

Kao što je već ranije navedeno, Lisabonskim ugovorom proširena je uloga Europskog parlamenta te je potpora Europskog parlamenta u zastupanju uvođenja izmjena i dopuna u zakonodavstvo Europske unije postala suštinska. Važan je i podatak da članovi Europskog parlamenta mogu biti kontaktirani u slučaju da se neka parlamentarna pitanja o određenom slučaju zlorabe vladajućeg položaja namjeravaju postaviti povjereniku za zaštitu tržišnog natjecanja, bilo s ciljem ubrzavanja postupka u pitanju, bilo s ciljem osporavanja specifičnog pristupa određenog odjela Glavne uprave za tržišno natjecanje u navedenom predmetu.²³² Kao takvi, članovi Europskog parlamenta postaju vrlo važna meta lobističkih akcija, koje u Europskom parlamentu mogu izvoditi isključivo lobisti koji su upisani u Registar transparentnosti.

Navodeći kako niti jedna druga kompanija nema pristup najvišim razinama vlasti u institucijama Europske unije u mjeri u kojoj ima Google, istraživanje, koje je između 1. studenoga 2016. i druge polovice 2017. proveo Transparency International EU i objavio krajem 2017., pokazalo je kako je Google najutjecajniji lobist u Europskoj uniji, i kako u tom trenutku ima sedam akreditiranih lobista u Europskom parlamentu.²³³

Navedeno istraživanje Transparency Internationala EU pokazalo je i još jedan vrlo važan podatak, a odnosi se na angažiranje bivših dužnosnika i djelatnika institucija Europske unije kao internih lobista, odnosno korištenje tehnike **kružnih vrata** (*revolving-door*). Prema navedenom istraživanju, najmanje 20% vrhunskih lobista u Europskoj uniji prethodno su bili zaposlenici u institucijama Europske unije. Što se Googlea tiče, taj udio je preko 50%.²³⁴

²³² Mariani, C., Pieri, S. (2014.).

²³³ Transparency International EU, Access All Areas - When EU politicians become lobbyists, 2017. Dostupno na <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/01/Access-all-areas.pdf> (4.6.2018.)

²³⁴ Ibid.

U tom kontekstu, istraživanje navodi kako su čak četiri Googleova lobista od ukupno sedam, koji su u trenutku provedbe istraživanja bili akreditirani u Europskom parlamentu, prethodno bili izravno angažirani iz Europskog parlamenta, kako bi lobirali kod svojih bivših kolega. U svom istraživanju, Transparency International navodi 115 slučajeva korištenja strategije kružnih vrata između institucija Europske unije i Googlea, dok je u Americi taj broj čak 325, u korist Googlea.²³⁵ Obzirom na sve prethodno navedeno, može se zaključiti kako je Google, u vrijeme trajanja ovoga postupka Europske komisije protiv njega, sa svojim lobistima pokušavao ostvariti **utjecaj i u Europskom parlamentu.**

U tom kontekstu, važno je istaknuti kako je Google koristio i **grasstops** tehniku lobiranja (lobiranje „odozgo“ ili mobiliziranje elita), odnosno neizravnu tehniku lobiranja, koja označava uspostavljanje odnosa s visokopozicioniranim pojedincima koji imaju mogućnost utjecaja na donositelje odluka.

Kako navodi *The Guardian*, Google je u studenom 2014. angažirao američke republikanske i demokratske senatore i kongresmene da putem pisama, kontaktiraju relevantne članove Europskog parlamenta, kako bi utjecali na potonje da podrže odbacivanje postupka zbog zlouporabe vladajućeg položaja na tržištu protiv Googla, jer isti predstavlja prijetnju poslovanju američkih tehnologijskih kompanija u Europi. Navedena pisma nitko od aktera nije želio komentirati *The Guardianu*.²³⁶ (*Vidjeti Prilog 1*) U tom svjetlu, treba navesti kako je činjenica da je nova povjerenica Europske komisije za tržišno natjecanje nakon stupanja na dužnost tijekom prve dvije godine svog mandata pokrenula više postupaka protiv više američkih kompanija (uključujući i Starbucks, Amazon, McDonald's) zbog zlouporabe vladajućeg položaja na tržištu Europske unije²³⁷ nego njezini prethodnici. U vremenu pred objavu odluke Europske komisije u postupku protiv Googlea, 27. lipnja 2017., prema navodima utjecajnog portala Politico.eu, pojavilo se još jedno pismo, ovaj put bez navođenja datuma i potpisnika, kojim se lobira u korist

²³⁵ Ibid..

²³⁶ Davis, H., *The Guardian*.

²³⁷ Kostaki, I. (2016.). EU goes after Google, again, *New Europe, The European Political Newspaper*, <https://www.neweurope.eu/article/googles-advertising-related-and-comparison-shopping-practices-under-eu-commissions-investigation/> (29.8.2018.)

Googlea, a kojim se proziva Europsku komisiju zbog pristranosti u odlukama prema američkim kompanijama.²³⁸ (Vidjeti Prilog 2)

Korporacija Google članica je i 24 udruženja/(kon)federacije/mreže ili drugih tijela, koja ne djeluju sva u domeni digitalnih tehnologija, nego pokrivaju i neka druga područja. Google je tako, između ostalog, član i Američke trgovinske komore u Europskoj uniji (AmCham EU), Business Europe, Open Forum Europe, Konrad Adenauer Stiftung, European Policy Center, Center for European Policy Studies, Bruegel itd.²³⁹

U tom kontekstu valja sagledati i podatak, kojega navodi *The Guardian*, kako je Google, u okviru svog šireg javnog djelovanja, kroz financiranje određenih prestižnih europskih sveučilišta i vodećih bruxelleskih **think-tankova**, uključujući i Centre for European Studies i Bruegel institut, financirao akademska istraživanja, čiji su rezultati sukladni Googleovim javno-političkim ciljevima.²⁴⁰

Naime, kako bi ograničila svoju izloženost i smanjila rizik od posljedica negativne reputacije, kompanija može donijeti odluku o zastupanju interesa i ostvarivanju utjecaja na donositelje odluka putem različitih kutova pozicija koje zastupaju think-tankovi, instituti, sveučilišta i sl.²⁴¹ To su stalne organizacije koje su, na temelju vlastitog znanstveno-istraživačkog kapaciteta, specijalizirane za savjetovanje vezano uz donošenje javnih politika. Njihova aktivnost je usmjerena ka javnosti, ali prije svega nositeljima vlasti, kojima se sugerira određena politika utemeljena prije svega na znanstvenim temeljima.²⁴²

Prema pisanju *The Guardian*a, Google je koristio i usluge **više lobističkih tvrtki**²⁴³, a koristio je strukturirano i medijski prostor, kroz intervjuve vodećih čelnika Googlea, blogove – kroz objavljivanje tekstova i online prezentacija na temu postupka Europske komisije protiv Googlea (googlepolicyeurope.blogspot.hr), sudjelovanje na prigodnim konferencijama i sl.

²³⁸ Marks, S. and Hirst, N. (2017.), Washington lobbyists pushed anti-EU letter ahead of Google decision, *Politico*. <https://www.politico.eu/article/washington-lobbyists-pushed-anti-eu-letter-ahead-of-google-decision/> (29.8.2018.)

²³⁹ Transparency Register. <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=03181945560-59> (29.8.2018.)

²⁴⁰ Davis, H., *The Guardian*.

²⁴¹ Mariani, C., Pieri, S. (2014.).

²⁴² Krsmanović, D, op. cit., str. 46.

²⁴³ Davis, H., *The Guardian*.

U svemu prethodno navedenom leži i odgovor na pitanje s početka ovoga rada „Zašto se Googleova lobistička kampanja u ovom slučaju smatra najsveobuhvatnijom u povijesti Europske unije i kako je do nje došlo?“. Iznos novčanih sredstava izdvojen za lobističku kampanju, osmišljenost i istovremeno korištenje i kombiniranje različitih lobističkih strategija, kao i svih raspoloživih tehnika izravnog i neizravnog lobiranja te njihov intenzitet ukazuju na lobističku kampanju kakva do tog trenutka nije bila zabilježena kod institucija Europske unije.

5.5. Rezultati lobističke kampanje

Europska komisija donijela je 2017. godine odluku, kojom kažnjava Google zbog kršenja prava zaštite tržišnog natjecanja Europske unije, a u kojoj se od Googlea traži da primjenjuje jednostavno načelo jednakog postupanja prema konkurentskim uslugama za uspoređivanje cijena i svojoj usluzi.²⁴⁴

U tom svjetlu, može se zaključiti kako u kontekstu postizanja glavnog cilja, odnosno uvjeravanja Europske komisije da ne krši odredbe prava tržišnog natjecanja, Google nije polučio željeni uspjeh, unatoč širokoj paleti novčanih i inih sredstava na raspolaganju, kao i raznovrsnoj lobističkoj kampanji.

S druge strane, tužitelji u postupku, ostvarili su uspjeh epilogom slučaja, dobivši povoljniji rezultat nego što su to možda i očekivali. Osim ispunjavanja tehničkih kriterija, koje je Europska komisija zatražila od Googlea u određenom vremenskom roku, kako bi se uvela ravnoteža na tržište web pretraživača, odluka Europske komisije utjecala je na Google i financijski i reputacijski.

Što se tiče trećeg sudionika u procesu lobiranja, Europske komisije, ista je uspjela u ostvarenju svog cilja, odnosno predstavljanju sebe kao relevantnog sudionika u procesu lobiranja i zaštite prava tržišnog natjecanja Europske unije. Također, valja imati na umu kako je Europska komisija, određujući novčanu kaznu protiv Googlea, navedenim iznosom doprinijela smanjenju iznosa, kojim države članice Europske unije trebaju doprinijeti u unaprijed dogovorenom proračunu Europske unije.

²⁴⁴ Europska komisija, Borba protiv monopola, IP/17/1784.

5.6. Analiza rezultata lobističke kampanje

Ostvarivanje utjecaja može se definirati kao sposobnost interesne skupine da postigne odluku Europske komisije u svoju korist, koja se može predstaviti kao odluka da se ne pokrene formalni postupak protiv kompanije. Ostvarivanje utjecaja se može definirati i kao sposobnost kompanije/aktera da oblikuje političku odluku u skladu sa svojim preferencijama. Također, uspjehom se može smatrati i situacija u kojoj interesne skupine uspiju mobilizirati dodatne službe Europske komisije, osim Glavne uprave za tržišno natjecanje (DG COMP), da sudjeluju u regulaciji svoga sektora. (npr. DG CONNECT, koji je nadležan za Internet u EU).²⁴⁵

Ostvarivanje utjecaja vrlo se teško može izmjeriti. Iako pristup nije isto što i ostvarivanje utjecaja, to dvoje se čvrsto isprepliće.²⁴⁶ Lobisti ne mogu ostvariti utjecaj bez pristupa ključnim točkama političkog odlučivanja. Kao takav, pristup političkim institucijama postaje glavni srednjoročni cilj interesnih skupina.²⁴⁷ U Europskoj uniji, kompanije zahtjevaju pristup Europskoj komisiji, Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije, u svrhu ispunjavanja svog konačnog cilja, a to je osiguravanje donošenja zakona i odluka, koji im idu u prilog, i blokiranje onih, koji im ne idu u prilog.²⁴⁸

U tom kontekstu, a imajući na umu sve prethodno navedeno vezano uz tijek i epilog postupka, kojega je Europska komisija pokrenula protiv Googlea zbog kršenja prava tržišnog natjecanja, kao i lobističke aktivnosti Googlea, može se zaključiti kako je Google bio izrazito uspješan u ostvarivanju svog srednjoročnog cilja, koji se odnosi na pristup institucijama Europske unije, ali da je uspjeh izostao kod ostvarenja konačnog cilja, a to je donošenje odluke od strane Europske komisije u Googleovu korist.

Prema blogu, kojega je 2013. objavio ugledni Financial Times, velike multinacionalne kompanije imaju tendenciju pretjerati u lobiranju službi Europske komisije, što u biti može imati učinak bumeranga na njih. Izravna posljedica ove tvrdnje je da „sredstva“, shvaćena samo kao novac, nisu jedina odrednica uspješnog lobiranja. Pozitivan učinak koji proizlazi iz raspoloživosti određenih sredstava, koji nesumnjivo mogu omogućiti da se iskoriste usluge najboljih tvrtki i

²⁴⁵ Mariani, C., Pieri, S. (2014.).

²⁴⁶ Bouwen, P. (20014.) supra note 78, at 474 prema Hauser, H. op. cit. str. 692.

²⁴⁷ Truman, D. (1951.), The Governmental Process, Political Interests And Public Opinion 334 prema Hauser, H., op. cit., str. 692.

²⁴⁸ Hauser, H., op. cit, str. 692.

konzultanata u području prava tržišnog natjecanja, treba doista nadopuniti pravilno definiranom strategijom lobiranja, pogotovo kada je riječ o ishodu slučaja kršenja prava tržišnog natjecanja ili, što je još važnije, slučaja državne potpore, gdje javne politike dolaze u interakciju s određenim poslovnim interesima.²⁴⁹

U analizi rezultata lobiranja ovoga slučaja, važno je uzeti u obzir i razliku između lobista u Sjedinjenim Američkim Državama i lobista u Europskoj uniji, u smislu kako je lobiranje u Americi kratkoročno orijentirano, suprotstavljenog karaktera i općenito agresivnije, dok je ono u Europskoj uniji više okrenuto ka konsenzusu suprotstavljenih strana i javnog sektora, dugoročnije je usmjereno i manje agresivno.²⁵⁰

Sudeći prema dostupnim informacijama o strategijama i tehnikama lobiranja korištenima u lobističkoj kampanji, Google se u ovom slučaju Europske komisije protiv njega ponašao kao lobist u Sjedinjenim Američkim Državama. Tako je njegov intenzivniji angažman da lobističkim aktivnostima spriječi donošenje odluke Europske komisije, koja neće biti u njegovu korist, došao prekasno, odnosno u razdoblju kad je jedna postava povjerenika Europske komisije bila na odlasku, a druga u stupanju na dužnost, umjesto da intenzivniji lobistički angažman iskoristi u politički povoljnijem trenutku za Google, odnosno za vrijeme postave povjerenika Europske komisije, koji su bili skloniji nagodbi s Googleom.

Također, postoji stav kako je Google podcijenio stroge pravne procedure, koje diktiraju tijek postupaka zbog kršenja prava tržišnog natjecanja u Europskoj uniji.²⁵¹

S druge strane, postoji stajalište i kako je najveća pogreška Googlea bila podcjenjivanje utjecaja kompanija, koje su protiv njega podnijele tužbu Europskoj komisiji, odnosno tzv. „anti-Googleovskog lobija“ na čelu s njegovim glavnim rivalom Microsoftom i određenim njemačkim medijskim magnatom.²⁵²

Što se tiče Europske komisije, a posebice povjerenika/ice za tržišno natjecanje zajedno s Glavnom upravom za tržišno natjecanje, ona je, kroz ovaj slučaj, uspjela učvrstiti i dodatno ojačati svoju ulogu u zaštiti prava tržišnog natjecanja Europske unije, te se, obzirom na moguće

²⁴⁹ Mariani, C., Pieri, S. (2014.).

²⁵⁰ Krsmanović, D., str. 51.

²⁵¹ Davis, H., *The Guardian*.

²⁵² Ibid.

reperkusije odluka koje donosi, nametnuti kao akter, kojega u navedenom području treba shvatiti vrlo ozbiljno.

6. ZAKLJUČAK

Lobiranje u području prava tržišnog natjecanja Europske unije kompleksno je područje zastupanja interesa.

Imajući na umu sve veću važnost navedenog područja, posebice u svjetlu financijskih, reputacijskih i inih posljedica, koje potencijalni prekršitelji mogu imati uslijed povrede prava tržišnog natjecanja Europske unije, ovo se područje nameće kao jedno od prioriternih područja za istraživanje kad su u pitanju mogućnosti zastupanja interesa u Europskoj uniji.

U tom kontekstu, glavni cilj ovoga rada jeste kroz pružanje uvida u odlučivanje i mogućnosti lobiranja u području prava tržišnog natjecanja Europske unije, dati doprinos praktičnom djelovanju u navedenom području zastupanja interesa, a kroz to i razvoju znanosti u području prava tržišnog natjecanja Europske unije općenito.

Nastavljajući se na dosad utvrđene spoznaje o lobiranju, u prvom dijelu rada predstavljen je teorijski i kontekstualni prikaz lobiranja općenito, počev od samih teorija lobiranja, preko definiranja osnovnih pojmova i načina lobiranja općenito, do lobiranja u Europskoj uniji, odnosno njegovog razvoja, institucija Europske unije i odlučivanja u istima, pa sve do prikaza lobiranja u području prava tržišnog natjecanja Europske unije. Drugi dio rada usmjeren je na prikaz studije slučaja lobiranja u području prava zaštite tržišnog natjecanja Europske unije.

To je posebno značajno ako se uzme u obzir nedostatak literature o lobiranju području prava tržišnog natjecanja Europske unije, koji je potpuno nesrazmjern važnosti navedenog područja za poslovno djelovanje u Europskoj uniji.

U tom kontekstu, ovaj rad osim teorijske vrijednosti ima i praktičnu vrijednost, u smislu da može biti od koristi tvrtkama i lobistima, u ovom području prava Europske unije.

Googleova lobistička kampanja u postupku Europske komisije protiv korporacije Google zbog zlouporabe vladajućeg položaja na tržištu web pretraživača, oglašavanja i posredovanja pri oglašavanju pri web pretraživanju, što je u suprotnosti s pravilima Europske unije, odnosno člankom 102. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i člankom 54. Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru, kojima se zabranjuje se zluporaba vladajućeg položaja, predstavlja zasigurno jedinstven primjer lobiranja u Bruxellesu.

To se odnosi kako na iznimno velike financijske iznose utrošene na lobističku kampanju, tako i na osmišljenost i sveobuhvatnost iste, u smislu istovremenog korištenja i kombiniranja različitih lobističkih strategija, uglavnom utemeljenih na proaktivnim prijateljskim strategijama odozgo-prema-dolje i odozdo-prema-gore, kao i svih raspoloživih tehnika izravnog i neizravnog lobiranja, a s ciljem jačanja svoje prisutnosti i pozicije u svim segmentima mogućeg ostvarivanja utjecaja. U tome svemu prethodno navedenom leži i odgovor na pitanje „Zašto se Googleova lobistička kampanja u ovom slučaju smatra najsvеobuhvatnijom u povijesti Europske unije?“.

No, unatoč tome, ovaj slučaj, u kojemu je Europska komisija donijela odluku kojom kažnjava Google zbog zlouporabe vladajućeg položaja na tržištu Europske unije, pokazao je kako niti to sve nije dovoljno, ukoliko izostane konkretnije shvaćanje pravila, koja vladaju na tržištu Europske unije.

Ne treba sumnjati kako će Google iskustva iz ovoga slučaja zasigurno dobro uzeti u obzir pri djelovanju i lobiranju u drugim postupcima u području zaštite prava tržišnog natjecanja, koje je Europska komisija pokrenula protiv njega, baš kao i druge kompanije, koje se budu suočavale sa sličnim izazovima u području zaštite prava tržišnog natjecanja Europske unije.

Što se tiče Europske komisije, a posebice njezina povjerenika/ice za tržišno natjecanje, ona je, kroz ovaj slučaj, učvrstila i dodatno ojačala svoju poziciju u zaštiti prava tržišnog natjecanja Europske unije, te se nametnula kao akter, kojega u navedenom području treba shvatiti vrlo ozbiljno.

POPIS LITERATURE

Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation, OJ L 191/29, 22.7.2011.

Baldwin, D. A. (1978.), Power and Social Exchange, *American Political Science Review* 72: 1229-42.

Bouwen, P. (2001.), *Corporate Lobbying in the European Union: Towards a Theory of Access*, EUI Working Paper SPS No. 2001/5. European University Institute, Florence.

Council Framework Decision 2003/568 JHA of 22 July 2003 on Combatting Corruption in the Private Sector.

Davis, H. (2015.). Revealed: How Google enlisted members of US Congress it bankrolled to fight \$6bn EU antitrust case, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/17/google-lobbyists-congress-antitrust-brussels-eu>

European Commission, Antitrust: Commission fines Google €2.42 billion for abusing dominance as search engine by giving illegal advantage to own comparison shopping service – Factsheet, Brussels, 27 June 2017 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-1785_hr.htm

European Commission, Antitrust: Commission sends Statement of Objections to Google on comparison shopping service, MEMO/15/4781, Factsheet, Brussels, 15 April 2015.

European Commission, Antitrust: Commission takes further steps in investigations alleging Google's comparison shopping and advertising-related practices breach EU rules*, IP/16/2532, Press release, Brussels, 14 July 2016.

European Commission, (2006.), Green Paper - European transparency initiative /*COM/2006/0194 final */ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1488202961906&uri=CELEX:52006DC0194>

European Commission (2007.), Communication from the Commission - Follow-up to the Green Paper 'European Transparency Initiative' {SEC(2007) 360} /* COM/2007/0127 final */ , <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52007DC0127>

European Commission, Joaquín Almunia, Vice President of the European Commission responsible for Competition Policy, Statement on the Google investigation, Press conference, Brussels, 5 February 2014 http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-93_en.htm

European Commission: Making Brussels more transparent, Press Release IP/05/1397, Brussels, 9 November 2005

European Commission (1993) – An open structured dialog between the Commission and special interest groups, 93/C63/02 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1993_063_R_0002_01&from=EN

European Commission: Press Release, Commission's lobby register: it's time to sign up, IP/08/988, Brussels, 23 June 2008 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-988_en.htm

European Commission - Press release, Negotiations begin on a mandatory Transparency Register for the three EU Institutions, IP/18/3381, Brussels, 16 April 2018. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3381_en.htm

European Commission, Antitrust: Commission probes allegations of antitrust violations by Google, IP/10/1624, Brussels, 30 November 2010. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1624_en.htm

European Commission, Antitrust procedures in abuse of dominance (Article 102 TFEU cases) http://ec.europa.eu/competition/antitrust/procedures_102_en.html

European Commission, Negotiations begin on a mandatory Transparency Register for the three EU Institutions, IP/18/3381, Press release, Brussels, 16 April 2018

Europski dokumentacijski centar <http://euinfo.pravo.hr/page.aspx?pageID=105>

Europska komisija, Borba protiv monopola: Komisija je kaznila Google novčanom kaznom od 2,42 milijardi EUR zbog zlorabe vladajućeg položaja na tržištu tražilica davanjem nezakonite prednosti vlastitoj usluzi za uspoređivanje cijena, Priopćenje za tisak, Bruxelles, 27. lipnja 2017.

Europska komisija, Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija - Izvješće o politici tržišnog natjecanja za 2014., COM(2015) 247 final, Bruxelles, 4.6.2015.

Europska komisija: O Europskoj komisiji, Organizacijska struktura http://ec.europa.eu/about/working-as-college/index_hr.htm

Europska komisija, Politike Europske unije: Tržišno natjecanje, Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2014., dostupno na: http://europa.eu/pol/index_en.htm

European parliament (2007.), *Lobbying in the European Union: briefing paper*, Directorate General Internal Policies of the Union [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO_ET\(2003\)329438_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO_ET(2003)329438_EN.pdf)

European Parliament, Directorate-General for Research (2003.), *Lobbying in the European Union: current rules and practices*. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO_ET\(2003\)329438_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO_ET(2003)329438_EN.pdf)

European Parliament, Fact Sheets on the European Union, Competition Policy <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/82/competition-policy>

Europska unija, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_hr#jedinstven-institucionalni-ustroj

Europska unija, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_hr

Europska unija, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_hr

Europska unija, https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_hr

Final Report of the Hearing Officer (1), (Case AT.39740 — Google Search (Shopping)), OJ C 9, 12.1.2018, p. 6–10.

Guéguen, D. (2013.), *Reshaping European Lobbying*, {e-book} Europolitics, Bruxelles.

Guéguen, D. (2007.), *Europsko lobiranje*, Zagreb: Miropictures.

Green Paper on the European Transparency Initiative, /* COM/2006/0194 final */, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52006DC0194>

Haralambos, M., Holborn, M. (2002.), *Sociologija: teme i perspektive. Moć, politika i država*, Goldenmarketing, Zagreb

Harris P., Lock A. (1996.), Machiavellian Marketing: The Development of Corporate Lobbying in the UK, *Journal of Marketing Management*, 12, 313-328.

Hauser, H. (2011). European Union Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis. *29 Berkeley J. Int'l Law* 680.

Hillman, A.J., Hitt, M.A. (1999.), Corporate political strategy formulation: A model of approach, participation, and strategy decisions, Academy of Management. *The Academy of management Review* Vol. 24, No. 4, 825-842.

Institut za hrvatski jezik i jezikoslovlje, Bolje je Hrvatski! <http://bolje.hr/rijec/revolving-door-gt-gt-kruzna-vrata/4/>

Integrity Watch, EU Lobbyists, Transparency International EU Office, <http://www.integritywatch.eu/lobbist.html>

Kostaki, I. (2016.), EU goes after Google, again, *New Europe, The European Political Newspaper*, <https://www.neweurope.eu/article/googles-advertising-related-and-comparison-shopping-practices-under-eu-commissions-investigation/>

Krsmanović, D. (2013.), Vodič kroz lobiranje, *Fondacija Konrad Adenauer*, Biblioteka KAS Politika

Lobbyfacts website.
<https://lobbyfacts.eu/representative/1d40cdaf822941888d1e6121858bb617/google>

Marks, S. and Hirst, N. (2017.), Washington lobbyists pushed anti-EU letter ahead of Google decision, *Politico*. <https://www.politico.eu/article/washington-lobbyists-pushed-anti-eu-letter-ahead-of-google-decision/>

Mariani, C., Pieri, S. (2014.). Lobbying activities and EU competition law: What can be done and how, *Journal of European Competition Law & Practice*.

Ministarstvo vanjskih i europskih poslova, <http://www.mvep.hr/hr/hrvatska-i-europska-unija/institucije-europske-unije/>

National Public Radio Transcripts, dostupno na URL
<http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5167187>

New World Encyclopaedia, <http://www.newworldencyclopedia.org/entry/Lobbying>

OECD (2012), Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation, OECD Publishing http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en#page1

Online Etymology Dictionary, <http://www.etymonline.com/index.php?term=lobby>

Orton, G. (2011.). When Lobbying DG COMP Makes Sense: European Competition Officials are Policy-Makers as well as Regulators, *Clifford Chance*, Paris.

Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija) Ugovor o funkcioniranju Europske unije, 2016/C 202/01.

Rumsey, M. (2015.), *Influence Abroad: An American Lobbyist in Brussels*, Sunlight Foundation

Sinčić Ćorić D., Vuković I.: Analiza tiskovnih i internetskih objava o lobiranju u Republici Hrvatskoj, *Društvene istraživanja Zagreb*, Godina 21 (2012.), br. 2 (116), str. 545-567.

Sinčić Ćorić D., Kaurin N.: Stavovi mlađe populacije o lobiranju, *Zbornik Ekonomskog fakulteta u Zagrebu*, godina 9, br. 2, 2011.

Smjernica od 1. rujna 2016. o metodi za utvrđivanje kazni koje se propisuju u skladu s člankom 23. stavkom 2. točkom (a) Uredbe br. 1/2003

Sporazum Europskog parlamenta i Europske komisije o registru transparentnosti za organizacije i samozaposlene osobe koje sudjeluju u oblikovanju i provedbi politike EU-a, OJ L 277, 19.9.2014.

Šoljan, V. (2004.), *Vladajući položaj na tržištu i njegova zlouporaba u pravu tržišnog natjecanja Europske zajednice*, Ibis grafika, Zagreb.

Transparency International EU, Access All Areas - When EU politicians become lobbyists, 2017. <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/01/Access-all-areas.pdf>

Transparency Register. <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>

Transparency Register. <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=03181945560-59>

Treaty establishing the European Community (Consolidated version 2002) OJ C 325, 24 December 2002

Uredba Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima 81. i 82. Ugovora o EZ-u. Tekst značajan za EGP.

Vidačak, I. (2007), *Lobiranje: Interesne skupine i kanali utjecaja u Europskoj uniji*, Planetopija, Zagreb.

Vining, A.R., Shapiro, D.M., Borges, B. (2005.), Building the firm's political (lobbying) strategy, *Journal of Public Affairs*, 5(2), 150-175.

Vlahović, N., Jelić, B. (2015). *Profesionalni lobist: Priručnik o interesnom zagovaranju*, Zagreb: M.E.P. d.o.o.

Voltolini, B. (2016), Symposium – Framing processes and lobbying in EU foreign policy: Case study and process-tracing methods, *European Political Science* 16.

POPIS SLIKA

Slika 1. Registar transparentosti, Statistički podaci o broju upisanih subjekata u Registar transparentnosti, str. 38.

Slika 2: Europska komisija, Prikaz Googleova dominantnog položaja pri web pretraživanju, str. 61.

Slika 3: Lobbyfacts, Pregled Googleovih troškova za lobiranje u Europskoj uniji od 2011.-2017, str. 69.

PRILOZI

Prilog 1. Potpisana pisma američkih senatora i kongresmena članovima Europskog parlamenta,²⁵³
str. 73.

U. S. House of Representatives Washington, D. C. 20515

November 25, 2014

The Honorable Manfred Weber
Parlement européen
Bât. Altiero Spinelli
05H359
60, rue Wiertz / Wiertzstraat 60
B-1047 Bruxelles/Brussel

The Honorable Guy Verhofstadt
Parlement européen
Bât. Paul-Henri Spaak
55C011
60, rue Wiertz / Wiertzstraat 60
B-1047 Bruxelles/Brussel

The Honorable Gianni Pittella
Parlement européen
Bât. Atrium
05K002
60, rue Wiertz / Wiertzstraat 60
B-1047 Bruxelles/Brussel

The Honorable Syed Kamall
Parlement européen
Bât. Willy Brandt
06M099
60, rue Wiertz / Wiertzstraat 60
B-1047 Bruxelles/Brussel

Dear Messrs. Weber, Pittella, Verhofstadt and Kamall,

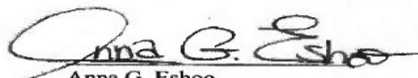
We have read with great concern that the European Parliament intends to consider a resolution that would deter continued innovation and investment from U.S. based Internet companies.

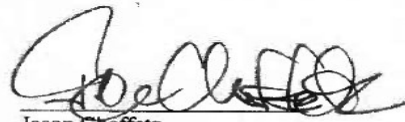
As elected representatives who represent tech corridors around the United States, we have seen first-hand the transformative impact of online based services, including e-mail, social media and search on our society and the economy. Through cross-border data flows, millions around the world have experienced these same benefits. In fact, by one account, online intermediaries, many of which are U.S. based companies were responsible for contributing more than \$500 billion to the GDP of the EU27 in 2012. Cumulatively, U.S. firms have invested \$2.1 trillion in the EU.

It is therefore troubling to us that the European Parliament is suggesting an action that would stem cross-border data flows at the expense of millions of people across Europe who enjoy the use of these online services every day. We support healthy competition and a fair playing field for Internet companies in the U.S. and around the globe and we believe these goals can be accomplished through the traditional regulatory process.

Thank you for your consideration of our views and your commitment to a vibrant, open Internet and the free flow of information around the globe.

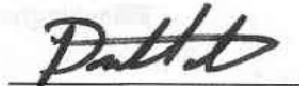
Sincerely,

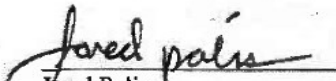

Anna G. Eshoo
Member of Congress

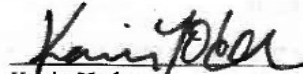

Jason Chaffetz
Member of Congress

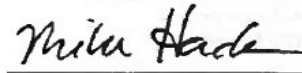
²⁵³ Davis, H. (2015.). *Revealed: how Google enlisted members of US Congress it bankrolled to fight \$6bn EU antitrust case*, The Guardian, <https://www.theguardian.com/world/2015/dec/17/google-lobbyists-congress-antitrust-brussels-eu>

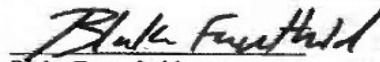

Zoe Lofgren
Member of Congress



Darrell Issa
Member of Congress

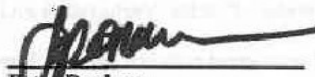

Jared Polis
Member of Congress

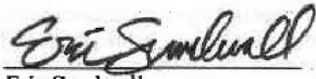

Kevin Yoder
Member of Congress


Mike Honda
Member of Congress


Blake Farenthold
Member of Congress


Tony Cardenas
Member of Congress


Peter Roskam
Member of Congress


Eric Swalwell
Member of Congress


George Holding
Member of Congress

BOB GOODLATTE, Virginia
CHAIRMAN

F. JAMES SENSENBRENNER, JR., Wisconsin
HOWARD COBLE, North Carolina
LAMAR SMITH, Texas
STEVE CHABOT, Ohio
SPENCER BACHUS, Alabama
DARRELL E. ISSA, California
J. RANDY FORBES, Virginia
STEVE KING, Iowa
TRENT FRANKS, Arizona
LOUIS LOHMEYER, Texas
JIM JORDAN, Ohio
TED POE, Texas
JASON CHAFFETZ, Utah
TOM MARINO, Pennsylvania
TREY GOWDY, South Carolina
RAJUL R. LABRADOR, Idaho
BLAKE FARENTHOLD, Texas
GEORGE HOLDING, North Carolina
DOUG COLLINS, Georgia
RON DESANTIS, Florida
JASON SMITH, Missouri
VACANCY

ONE HUNDRED THIRTEENTH CONGRESS

Congress of the United States

House of Representatives

COMMITTEE ON THE JUDICIARY

2138 RAYBURN HOUSE OFFICE BUILDING

WASHINGTON, DC 20515-6216

(202) 225-3951

<http://www.house.gov/judiciary>

JOHN CONYERS, JR., Michigan
RANKING MEMBER

JERROLD NADLER, New York
ROBERT C. "BOBBY" SCOTT, Virginia
ZOE LOFGREEN, California
SHEILA JACKSON LEE, Texas
STEVE COHEN, Tennessee
HENRY C. "HANK" JOHNSON, JR., Georgia
PEDRO R. PIERLUSI, Puerto Rico
JUDY CHU, California
TED DEUTCH, Florida
LUIS V. GUTIERREZ, Illinois
KARRN RASS, California
CEMIC L. RICHMOND, Louisiana
SUZAN K. DELBENE, Washington
JOE GARCIA, Florida
HAKHEM S. JEFFRIES, New York
DAVID CICILINE, Rhode Island

November 25, 2014

Manfred Weber
Chair
Group of the European People's Party
(Christian Democrats)
Parlement européen
Bât. Altiero Spinelli
05H359
60, rue Wiertz / Wiertzstraat 60
B-1047 Bruxelles/Brussel

Guy Verhofstadt
Chair
Group of the Alliance of Liberals
and Democrats for Europe
Parlement européen
Bât. Paul-Henri Spaak
55C011
60, rue Wiertz / Wiertzstraat 60
B-1047 Bruxelles/Brussel

David McAllister
Chairman, EU-US delegation
Member, Group of the European People's Party
(Christian Democrats)
Parlement européen
Bât. Altiero Spinelli
14E140
60, rue Wiertz / Wiertzstraat 60
B-1047 Bruxelles/Brussel

Gianni Pittella
Chair
Group of the Progressive Alliance of Socialists
and Democrats in the European Parliament
Parlement européen
Bât. Atrium
05K002
60, rue Wiertz / Wiertzstraat 60
B-1047 Bruxelles/Brussel

Syed Kamall
Chair
European Conservatives and Reformists Group
Parlement européen
Bât. Willy Brandt
06M099
60, rue Wiertz / Wiertzstraat 60
B-1047 Bruxelles/Brussel

Jeppe Kofod
Vice-Chair, EU-US delegation
Member, Group of the Progressive Alliance of
Socialists
and Democrats in the European Parliament
Parlement européen
Bât. Altiero Spinelli
11G130
60, rue Wiertz / Wiertzstraat 60
B-1047 Bruxelles/Brussel

Marietje Schaake
Vice-Chair, EU-US delegation
Group of the Alliance of Liberals and
Democrats for Europe
Parlement européen
Bât. Altiero Spinelli
08G253
60, rue Wiertz / Wiertzstraat 60
B-1047 Bruxelles/Brussel

Dear Sirs and Madams:

Protecting an open marketplace with free competition among market participants, domestic and abroad, has long been one of the pillars of United States antitrust enforcement efforts. We recognize that transparent, fair, predictable, and fact and legal-based antitrust enforcement yields innovation and creativity that benefit free markets and consumers alike.

The United States consistently strives to enforce our antitrust laws in this manner and, as elected representatives, it is one of our duties to ensure that our antitrust enforcement agencies uphold these principles in their enforcement efforts. We also encourage our antitrust enforcement agencies to advocate for these antitrust principles with our international allies, including the European Union.

We were therefore troubled to learn that some European elected representatives are encouraging antitrust enforcement efforts that appear to be motivated by politics, rather than grounded in factual and legal principles. We believe that antitrust enforcement should be applied independent of politics and firmly rooted in our shared international principles. Policies that run counter to these principles undermine our free markets and ultimately harm both our businesses and our consumers.

We urge you to continue to advocate for our shared principles of transparent, fair, predictable, and fact and legal-based antitrust enforcement. We look forward to continue working together on these important goals.

Sincerely,



Bob Goodlatte
Chairman
U.S. House Judiciary Committee

Prilog 2. Nepotpisano pismo potpore Googleu,²⁵⁴str. 73.

We are writing to express our deep concerns about the European Union's aggressive and heavy-handed antitrust enforcement action against American companies. It has become increasingly clear that, rather than being grounded in a transparent legal framework, these various investigations and complaints are being driven by politics and protectionist policies that harm open-competition practices, consumers, and unfairly target American companies.

While we understand that the United States and Europe have different antitrust laws, our respective antitrust authorities historically have operated collaboratively with shared principles, promoting innovation while also protecting consumers, competition, and free markets. The United States is committed to fair Transatlantic cooperation among governments to maintain healthy competition among commercial sectors in a marketplace free of unlawful restraint. However, we are concerned that in some instances American companies are being singled out in Europe for reasons that appear at least partially rooted in concerns about protecting domestic industries.

Over the last several years, the European Commission's antitrust authority has, often at the urging of local competitors, opened numerous, wide-ranging investigations into American companies. In some cases these investigations have continued even though U.S. antitrust, as well as others around the globe, have found no wrongdoing. This has occurred across industries, from the technology sector to the food industry to the film industry. For example:

- The EC formally filed charges against Facebook in December 2016, accusing the company of making misleading statements as part of its acquisition of the messaging service WhatsApp in 2014.
- The EC levied a \$13.5 billion penalty against Apple in August 2016 to punish the company over tax payments made in Ireland, a decision that Ireland itself has deemed as an attempt by the EU to "rewrite the Irish corporation tax rules."
- The EC in October 2015 ordered Starbucks to pay \$34 million in back taxes, even though Dutch authorities denied that the agreement they reached with the company had breached EU law.
- The EC has brought charges against Google's comparison-shopping service, the "AdSense for Search" platform, and its Android mobile operating system, despite the fact that the U.S. Federal Trade Commission, the Canadian Competition Bureau, and various courts around the world have cleared the company on similar claims.
- The EC brought antitrust charges in 2015 against six American studios (Disney, NBCUniversal, Paramount Pictures, Sony, Fox, and Warner Bros.) for allegedly blocking access to digital content.
- The EC has been formally investigating Amazon for its e-book distribution practices since 2015, as well as for its tax agreement with Luxembourg dating back to 2003.
- The EC ruled against McDonald's over its tax activity in Luxembourg, which could translate to the company paying \$500 million in alleged back taxes even though Luxembourg authorities deny any wrongdoing.

We have been committed to developing an open and fair playing field for companies within the United States and hope to see an increased commitment to open competition in the European Union. Protectionist policies undermine our progress in forging Transatlantic partnerships in trade and investment. We hope that you will closely examine these issues. It is paramount that we ensure that all enforcement is done fairly and

²⁵⁴ Marks, S. and Hirst, N. (2017.). *Washington lobbyists pushed anti-EU letter ahead of Google decision*, Politico. <https://www.politico.eu/article/washington-lobbyists-pushed-anti-eu-letter-ahead-of-google-decision/>

predictably in order to ensure the best results for consumers both in the European Union and the United States.

We are grateful for your consideration of our views and look forward to working together to address these important considerations moving forward.

ŽIVOTOPIS

Mihaela Vasilj Kasabašić

Datum rođenja: 26. kolovoza 1978., Mostar, BiH.

Radno iskustvo:

- 2020.- MVEP HR, voditeljica Službe za Istočno partnerstvo;
- 2017.– 2019. - MVEP HR, Ured državne tajnice za političke poslove, savjetnica u Kabinetu ministrice;
- 2014. – 2017. - MVEP HR, Služba za srednju, istočnu i južnu Europu - prva tajnica;
- 2011. – 2014. - MVEP HR, Služba za susjedne zemlje i zemlje jugoistočne Europe;
- 2010. – MVEP HR, članica Radne skupine za poglavlje 31, Vanjska, sigurnosna i obrambena politika u okviru pristupnih pregovora za članstvo HR u EU;
- 2008. – 2011. - MVEP HR, Odjel za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku (ZVSP) i europsku sigurnosnu i obrambenu politiku (ESOP);
- 2008. – MVEP HR, Odsjek za Sloveniju, Češku, Mađarsku, Poljsku i Slovačku;
- 2006. – MVPEI HR, suradnica na Priručniku za prevođenje pravnih propisa Republike Hrvatske na engleski jezik, MVPEI, 2006. Grafički zavod Hrvatske d.o.o
- 2004. – 2008. - MEI HR, Samostalna služba za prevođenje iz područja europskih integracija, Odjel za prevođenje zakonodavstva HR na engleski jezik;
- 2003. – 2004. - Škola stranih jezika Sokrat, Zagreb – nastavnica engleskog i prevoditeljica;
- 2002. – 2004. – Škola stranih jezika Izvor '91, Zagreb - nastavnica engleskog i prevoditeljica;
- 1999./2000. – Radio postaja Mir Međugorje – radijska dopisnica.

Obrazovanje:

- 2007. – Ekonomski fakultet, Zagreb - poslijediplomski studij: Pravni i gospodarski okvir poslovanja u EU – u postupku dovršetka;
- 2008./2009. – MVEP HR, Diplomatska akademija;
- 2005. - Položen državni stručni ispit;
- 2004. – Filozofski fakultet, Zagreb - profesorica engleskog jezika i književnosti, i profesorica poljskog jezika i književnosti;
- 1997. – Opća gimnazija, Čitluk.

Stručno usavršavanje:

- 2015. – MRRFEU HR - Proces programiranja s naglaskom na Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014.-2020.;
- 2015. – MVPT, Mađarska - Program stručnog osposobljavanja za profesionalne diplomate;
- 2009. – MVP, Austrija i MVP, Slovenija - ESDP obuka za zemlje SAP;
- 2007. – Sveučilište u Beču - First International Diversity Summer School;
- 2006. - Sveučilište u Salfordu & Sveučilište u Manchesteru, UK, u suradnji s Kent State sveučilištem, USA – Translation and Conflict II;
- 2006. - MVP Kraljevine Belgije u suradnji s DA MVPEI-a - izobrazba u području EU integracija;
- 2005. – Sveučilište u Łódžu, Poljska - Language and the Law 2005: East Meets West, & Fifth International Summer School in Forensic Linguistic Analysis;
- 2004./2005. – MVPEI HR - Ciklusi seminara i predavanja o EU.

Strani jezici: engleski, poljski, njemački (temeljno)