

Komparativni pregled zakonskih okvira o lobiranju u državama Zapadnog Balkana s EU kandidatskim statusom

MUSTAFA MUJKIĆ¹

*Univerzitet u Sarajevu – Fakultet političkih nauka
Bosna i Hercegovina*

Sažetak: Raspadom Jugoslavije države Zapadnog Balkana koje su nastavile egzistirati nakon njenog postojanja u najvećoj mjeri u pogledu velikih i važnih zakona sačuvale su ili uglavnom nadograđivale svoju legislativu na osnovu jugoslavenske pravne tekovine i zakona nastalih u njoj. Izniman broj novih zakonskih regulativa amandmanima ili aneksima nadopunjavao je i korigovao već postojeće zakone. Slična je situacija i s Albanijom, koja se duži period oporavljala nakon sloma komunističkog režima. Nije duga lista zakona koji su sačinjeni nanovo ili uvedeni kao *lex specialis*. Ipak, na putu integracija ka EU, ali i standardizacije sa zakonskim tradicijama EU, zemlje koje su u fokusu ovog rada – Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Srbija, Sjeverna Makedonija i Albanija – uvodile su i neke nove zakone, koji su izvorno djelomično ili potpuno usaglašeni s EU regulativom ili su usvojeni pod imperativom integracija i čekaju na svoju konsolidaciju pri narednim koracima. Uzimajući u obzir nepostojanje prethodnih zakonskih okvira u pogledu lobiranja, ovim radom istražena je regulativa lobiranja u zemljama Zapadnog Balkana s EU kandidatskim statusom, naročito jer ona postaje predmetom interesiranja tek u posljednjih nekoliko godina. Urađena je suštinska komparacija zakonskih okvira u ovih pet država i poređenje sa zakonima i praksama u EU. Date su preporuke za unapređenje i prezentirani načini odnosno alati (poput registara) pomoću kojih se može spriječiti zloupotreba lobiranja za lične ili grupne maliciozne interese, štetne po društvo i državu.

Cljučne riječi: lobiranje, zakon o lobiranju, registri lobiranja, korupcija, siva zona

Zaostavština i naslijeđe

Slomom posljednjih evropskih komunističkih i socijalističkih režima, čak i decenijama poslije – u današnjem vremenu – djeluje kako su standardi i norme zapadnih zemalja Evropske unije (EU) nedostižni i kako je stvarno sustizanje potpune demokratizacije i vladavine prava – nemoguće. Brojni

¹ mustafa.mujkic@fpn.unsa.ba

su faktori i razlozi s jedne a činjenice i argumenti s druge strane koji idu u prilog dokazivanju teze o nesagledivom jazu u domenu sistemske razvijenosti, ali to nije tema ovog rada. Međutim, ono što je potrebno istaći na samom početku, a čemu nije potrebna ni pretjerana apologija, jest da su iste te zemlje na svom putu ka ravnopravnom članstvu i pridruživanju Evropskoj uniji, nerijetko usklađujući svoju legislativu s EU tekovinama usvajale zakone bez stvarne, šire društveno-socijalne usklađenosti. Prioritetno kako bi ubrzale integracijski put ili dobile mogućnost novog kreditiranja od EU ili globalnih kreditora, koji su nove tranše uvjetovali institucionalnim reformama. Ne uviđa se velika razlika u sadašnjem općepolitičkom stanju različitih zemalja koje su se krajem 20. stoljeća nalazile na sudbonosnoj prekretnici: osloboditi se uzde komunističkog i socijalističkog monopartizma i krenuti putem demokratske tranzicije ili ostati zarobljenim u okovima istrošenih ideologija koje ne prate korak globalne modernizacije.

Ako bismo komparirali zemlje nastale raspadom ili koje su se nalazile pod *željeznom zavjesom*, odnosno zemlje bivšeg Sovjetskog saveza (SSSR) i bivše socijalističke Jugoslavije, te problematizirali njihov stvarni napredak, čak i površnom analizom bilo bi jasno da su rijetke države poput jednog broja baltičkih zemalja i zemalja Višegradske grupe zaista uspjele da naprave tranziciju. Postoje studije koje dokazuju da postsovjetske zemlje ne samo da su izradile zadivljujući obim zakona već su i uspostavile veliki broj novih pravnih i pravosudnih institucija, usvojile gomilu materijalnih i proceduralnih kodeksa koji reguliraju ranije nepostojeća pitanja i osmislile ustavne okvire od nule u nedostatku nedavnih ili historijskih iskustava s konstitucionalizmom (Burlyuk & Axyonova 2017). Slično bismo mogli posvjedočiti i za zemlje Zapadnog Balkana, ali EU izvještaji o proširenju (EC 2024a) ne izgledaju nimalo optimistično, a datumi stvarnog pridruživanja zemalja kandidatkinja ovom savezu djeluju godinama daleko.

Kontekstualiziramo ovo s razlogom, jer mora biti jasno da i najosnovniji zakoni i ustavni okviri brojnih zemalja koje su u našem fokusu nisu u normativnoj, a pogotovo ne u praktičnoj usklađenosti s aspirirajućim savezima, kojima ne teže samo deklarativno, nego čak i obavezujuće kroz iste ili druge prateće zakone. Vjerovatno jedan od najspecifičnijih slučajeva je Bosna i Hercegovina (BiH), koja broji oko četiri stotine presuda protiv nje od Evropskog suda za ljudska prava u sferama diskriminatornog ustava, negarantovanja osnovnih građanskih, političkih i ekonomskih

prava (Zvijerac 2020). Brojni su primjeri i okolnih, njoj susjednih zemalja koje su se posve načelno i tehnički obavezale na poštivanje svojih obaveza prema stanovništvu, dok je praksa potpuno drugačija: antidemokratska, koruptivna i diskriminatorna.

Trenutno pet država Zapadnog Balkana koje imaju EU kandidatski status, s različitim napretkom i intenzitetom reformi neophodnih za pridruživanje ovoj zajednici država, nadaju se što skorijoj integraciji. To su: BiH, Crna Gora, Srbija, Sjeverna Makedonija i Albanija. Na tom putu dodatno svaku od ovih zemalja očekuju brojne promjene i institucionalna transformacija, a konkretno u ovom radu analizirat ćemo aktualno stanje u sferi zakonskih rješenja u domenu lobiranja, lobističkih aktivnosti i regulacije ove djelatnosti kako u EU kao egzemplarnoj vodilji tako i u svim spomenutim državama zasebno, komparirajući i utvrđujući najvažnije sličnosti i razlike, a sve u svrhu prezentiranja najboljih praksi i načina na koje lobiranje može imati pozitivan učinak na državu, društvo i politiku općenito. Primijenit ćemo kvalitativnu komparativnu analizu u cilju upoređivanja normativnih i institucionalnih rješenja u oblasti regulacije lobiranja u državama Zapadnog Balkana u odnosu na standarde istaknutih država EU koje se uspješno koriste mehanizmima poput registara transparentnosti, imaju zakonske odredbe u sferi lobiranja i na osnovu jasnih pravila i parametara smatraju lobiranje sastavnim dijelom demokratskog procesa odlučivanja.

Izbor država za komparaciju, ali i onih na osnovu kojih se komparira, zasnovan je na činjenici da prve dijele zajednički strateški cilj – usklađivanje s pravnom tekovinom EU, uključenje u poslovne tokove s njenim članicama i pristup savezu – te istovremeno pokazuju različit stepen normativnog razvoja u oblasti transparentnosti i uređenja lobiranja. Ova kombinacija zajedničkog cilja i diversificiranih institucionalnih rješenja čini ih relevantnim i metodološki opravdanim komparativnim skupom.

Na osnovu primjera država EU iz prakse prezentiranih u narednom poglavlju i na osnovu institucija i organizacija koje prate napredak zemalja Zapadnog Balkana na putu integracije kroz reforme definiran je skup indikatora transparentnog lobiranja u EU i formalnih reformskih uvjeta koje ove zemlje moraju usvojiti, a koji ujedno predstavljaju i komparativni model korišten u analizi. Indikatori uključuju:

1. Postojanje obaveznog i javno dostupnog registra lobista;
2. Postojanje zakonskih okvira i prepoznatost lobiranja kroz *lex specialis* ili kao dio drugih antikorupcijskih zakona;
3. Usvajanje regulatornih preporuka dobijenih kroz izvještaje i mišljenja EU institucija i drugih relevantnih tijela u procesu integracije i pridruživanja.

Analiza je zasnovana na primarnim izvorima (zakoni i podzakonski akti, javno dostupni registri, zvanični vladini dokumenti, službeni monitorinzi institucija) i sekundarnim izvorima (studije civilnog društva, izvještaji internacionalnih organizacija i stručna literatura).

Uzimajući u uvodnu kontekstualizaciju, jasno je zašto očekivanja nisu postavljena visoko, odnosno zašto su mnoge od zemalja uveliko kasnile, pa još uvijek ni izbliza nisu sustigle standarde zemalja euroatlantskog bazena u oblasti lobiranja, dok neke i dalje tapkaju u mjestu i lobiranje uopće zakonski ne prepoznaju kao djelatnost niti je bilo kakvom regulativom uređuju. No, počnimo s primjerom standarda u Evropskoj uniji.

Prevazilaženje negativnih konotacija: EU i lobiranje

Svjedočimo presedanu da, po prvi put u historiji, evropske države egzistiraju samostalno, neugrožene, bez kolonijalnih ili teritorijalnih ambicija jedna prema drugoj, povezane i umrežene prioritarno ekonomskim interesima i uzajamnom razmjenom na svim nivoima, počevši od potrošačke, preko kulturne i društvene, pa sve do demografske. Sve to podrazumijevalo je neopisive političke i diplomatske napore, desetine hiljada sati pregovaranja, dogovaranja, sastanaka i mukotrpnog iznalaženja kompromisa, a posebnu ulogu u svemu imalo je lobiranje.

Općenito, definirajući pojam *lobiranje* krenimo od najjednostavnije definicije koja podrazumijeva svaki pokušaj pojedinaca ili privatnih interesnih grupa da utječu na odluke vlade; u svom izvornom značenju odnosio se na napore da se utječe na glasove poslanika, uglavnom u predvorju, izvan zakonodavnog doma (Encyclopaedia Britannica 2025). Sasvim jasnim se čini da je osnovni naum ovog mehanizma da dopre do instanci odlučivanja i oblikuje njihove krajnje odluke potražujući i svoje lične interese u njima. Savremena literatura ustvrđuje da je lobiranje u svim njegovim oblicima, uključujući zagovaranje i druge načine utjecaja

na javne politike, legitiman čin političkog učešća, koji daje interesnim stranama pristup razvoju i implementaciji javnih politika (OECD, 2021). Međutim, bilo je potrebno mnogo vremena kako bi se uspostavio zakonski okvir, naročito da bi se lobiranje uopće moglo razlikovati od korupcije, a zatim i jasno odvojiti od nje.

U općem smislu, i lobiranje i korupcija su načini dobijanja pomoći od javnog sektora u zamjenu za neku uslugu. Zaista bi se shodno tome moglo reći da je lobiranje samo poseban oblik korupcije fokusiran na zakonodavna tijela ili neku drugu agenciju/organizaciju koja donosi odluke (Campos & Givoannoni 2006). Institucije EU, a istovremeno i svaka od država članica pojedinačno, učinile su mnogo na putu da lobiranje postane prihvaćen i legalan proces koji omogućava da se u političkoj areni čuju glasovi grupa građana, udruženja, sindikata, korporacija i drugih relevantnih aktera (Berg 2005), kao i da ga javni diskurs ne kategorizira zajedno s koruptivnim djelima, ali riječ je o izuzetno zahtjevnoj tranziciji koja je iziskivala radikalnije odluke i rješenja nego što se u početku očekivalo.

Prije svega, potrebno je naglasiti da lobiranje nije uniformno standardizirano širom zasebnih legislativa članica EU, već svaka od članica ima (ili nema) zakone i pravila u ovom pogledu. S druge strane, za lobiranje kao djelatnost u nekim od država zakonski može biti obavezna registracija, u nekim zemljama ona je na volonterskoj bazi, a postoje i one koje posjeduju mehanizme samoregulacije, pa im prethodno navedeno nije neophodno.

Iako zvanične institucije insistiraju da je Evropski parlament (EP) posvećen promicanju transparentnosti i etike kada je riječ o aktivnostima lobiranja te da zajedno s Vijećem Evropske unije (VEU) i Evropskom komisijom (EK) koristi zajednički registar transparentnosti za nadzor aktivnosti predstavnika interesa, dok zastupnici EP-a također objavljuju informacije o svojim kontaktima s lobističkim grupama (EP 2025), razumnim se čine pogledi da je sazrelo vrijeme za usvajanje zajedničkih standarda o lobiranju širom EU, što bi, u najmanju ruku, garantovalo osnovni nivo transparentnosti i integriteta u svim državama članicama EU, omogućavajući građanima širom kontinenta da pozivaju svoje javne službenike na odgovornost (Kergueno 2024). Dakako, posao još ni izbliza nije gotov.

Važnost transparentnosti, ali i pristupa institucijama – kada je o lobiranju riječ – institucije EU naglašavaju kroz referiranje na član 11. Ugovora o

Evropskoj uniji (Odredbe o demokratskim načelima), u kojem se postulira sljedeće:

1. *Institucije građanima i predstavničkim udrugama na odgovarajući način omogućuju da objave i javno razmijene svoje stavove u svim područjima djelovanja Unije.*
2. *Institucije održavaju otvoren, transparentan i redovit dijalog s predstavničkim udrugama i civilnim društvom* (Ugovor o Evropskoj uniji, 2016).

Ova dva postulata su polazna osnova legaliziranih lobističkih aktivnosti te ih uzročno-posljedično, pored ostalih faktora, smatramo za temelje referentnih zakona u državama EU i njihovu reformu koja je u posljednjih pet godina u punom jeku, kao i za prethodne i aktuelne kolektivne inicijative na nivou institucija EU u pogledu reguliranja ove djelatnosti i mehanizma.

Izdvojeno, neke od država EU koje imaju kompletan paket pozitivno reguliranog lobiranja – i zakone o lobiranju, i registre, i specifične kodekse rukovođenja i ponašanja – kao što su Irska, Francuska, Litvanija i Austrija, od kojih su pojedine svoje zakone usvajale eksplicitno uz pojam lobiranja, dok je u nekim slučajevima ovaj proces tekao uz usvajanje zakona o prevenciji korupcije (Grosek & Claros 2016). Druge članice imaju ili prelazna rješenja ili aktivno rade na afirmaciji dobrih praksi njihovih susjeda. Naprimjer, nakon više od 16 godina političke debate o transparentnosti, neprimjerenom utjecaju i sukobu interesa, njemačka koaliciona vlada konzervativaca i socijaldemokrata usvojila je zakon o registru lobiranja u martu 2021. godine, a njime je uveden javni i obavezni registar lobiranja koji je stupio na snagu u januaru 2022. godine (Schiffer & Plümer, 2024). Nizozemska ima obavezne registre lobiranja, dok zemlje poput Rumunije, Hrvatske i Danske posjeduju registre lobiranja na dobrovoljnoj osnovi te su prilično fleksibilne u pogledu prijavljivanja i implementacije ovakvih aktivnosti, a zatim zemlje kao što je Finska koje nemaju apsolutno nikakvu regulaciju (Casajoana & Daunert, 2025), s tim što lobisti ne mogu posjećivati zgrade državnih institucija sami i nenajavljeno. Recentnim zakonskim reformama Španija je učinila registraciju obaveznom i primorala lobiste da poštuju pravila u poslovnom doticaju s javnom upravom (La Mancloua 2022). Kroz predstavljene slučajeve uviđa se da lobiranje i zakonska regulativa na nacionalnom nivou zavrjeđuju pažnju i imaju svoje mjesto na političkim agendama donosilaca odluka širom EU.

Ulazeći u pojedinosti ovih zakona, lako se pronalazi zajednički sadržalac. Na osnovu zaključaka studije Bauera i Thiela (2021) koja, pored ostalih država, upoređuje zakone o lobiranju u Austriji, Francuskoj, Irskoj, Litvaniji, Poljskoj i Sloveniji, možemo reći da većina zakona traži da lobist mora imati konkretizirano pravno lice iza sebe ako djeluje na bilo koji način; čim djeluje u ime treće strane koja pokušava utjecati na zakonodavstvo, mora se i registrirati; svaka grupa koja se bavi lobiranjem mora objaviti svoje aktivnosti po različitim vremenskim osnovama, uključujući informacije o tome ko je lobirao, šta je bio predmet lobiranja, vrsta i obim aktivnosti lobiranja, kao i izvijestiti o rezultatima koji su trebali biti postignuti, čak ako je relevantno obznaniti i podatke o bilo kojem klijentu u čije ime se lobira.

Može se reći da zakoni imaju snažnu poveznicu s Kodeksom ponašanja (EU 2023), odnosno Interinstitucionalnim ugovorom EU (2021) u pogledu lobiranja, gdje podnosioci prijava ispunjavaju uslove za upis u registar transparentnosti samo ako poštuju navedene etičke principe i principe ponašanja u toku svog rada na zastupanju interesa u institucijama EU. Cjelokupna procedura je u nadležnosti Evropskog parlamenta, uključujući portal za inicijalnu registraciju *EP Accredited* i sve naredne korake koje fizičko ili pravno lice mora proći da bi dobilo akreditaciju.

Ono što je najviše uslovljavalo kako države pojedinačno tako i EU institucije na konkretnije mjere kada je o lobiranju riječ jesu lobistički skandali i afere. Za vrijeme pisanja ovog rada, u javnosti je na površinu isplivao ogromni korupcijski skandal koji je uključivao lobiranje, a radi se o kineskom tehnološkom divu Huaweiiju, koji je zajedno s pojedinim EU parlamentarcima osumnjičen u opsežnoj istrazi o korupciji u Belgiji (Politico 2025). Zbog ovakvih i sličnih slučajeva austrijski propis o lobiranju ušao je na dnevni red vlade SPÖ-ÖVP nakon izbijanja dva glavna skandala u toj državi (Crepaz 2020): Prvobitno afere „Telekom“ a zatim i druge afere poznatije kao skandal „Cash for Influence“.²

Evropska unija daleko je od savršenog primjera, ali suština materije koju istražujemo jest što za lobiranje i ne postoje savršena rješenja, jer ono je s razlogom alat takozvane „sive zone“, koji uvijek djeluje na liniji legalnog

² Afera „Telekom“ je uključivala političare iz glavnih političkih stranaka koji su proglašeni krivima za primanje mita i nezakonito finansiranje kampanje od kompanije Telekom AG i PR-lobista koji rade za nju. Skandal „Cash for Influence“ desio se 2011. godine, a u centru skandala bio je član ÖVP-a u Evropskom parlamentu Ernest Strasser, koji je kasnije proglašen krivim za primanje mita u zamjenu za promoviranje i donošenje amandmana na evropsko zakonodavstvo.

i ilegalnog. Politički utjecaj je moneta kojom se lako trguje u političkoj areni, a današnja EU mjesto je neprestanih trgovinskih, diplomatskih i drugih strateških nadmetanja, pa je samim tim i njena izloženost političkim devijacijama veća. Pitanje je samo do koje mjere se lobiranje može pripitomiti kako bi se razorni utjecaj pojedinaca smanjio u okvirima kolektivnih gubitaka i društvenog ispaštanja. U narednom dijelu daje se pregled zakonske regulative materije lobiranja u zemljama Zapadnog Balkana sa EU kandidatskim statusom.

Zakonska regulativa o lobiranju u državama Zapadnog Balkana s EU kandidatskim statusom

Bosna i Hercegovina

Nakon agresije i potpisivanja Općeg okvirnog sporazuma za mir ('Dejtonski mirovni sporazum') BiH u periodu od tri decenije općenito nije uradila mnogo na legislativnom planu, pa tako ni kad je riječ o materiji lobiranja. Tako, BiH do danas nema ni zakon o lobiranju ni registre, a lobiranje ne prepoznaje kao djelatnost, osim u jednoj maloj podgrupi upravljačkih djelatnosti koja se prema Klasifikaciji djelatnosti u Bosni i Hercegovini nalazi pod brojem 70.21. i nosi naziv „Odnosi s javnošću i djelatnosti saopćavanja“ (BHAS 2010), uz obrazloženje da taj razred uključuje savjetovanje, davanje smjernica i pružanje operativne pomoći, uključujući djelatnosti lobiranja preduzećima i drugim organizacijama u odnosima s javnošću i djelatnostima saopćavanja. Stoga bismo s pravom mogli ustvrditi da se u BiH sve u kontekstu lobiranja nalazi u svojoj zoni.

Ne postoje čak ni naponi ili prijedlozi inicirani od vladinih tijela, zastupnika i poslanika u parlamentarnim domovima, pa ni nevladinih organizacija, korporativnih i drugih interesnih grupa koji bi ostavili dojam da se bar nazire intenzivnije problematiziranje izostanka regulacije lobiranja. Za razliku od pritisaka prema nekim drugim sferama u kojima su neophodne reforme, vanjski faktori također ne insistiraju mnogo na bilo kakvoj formi ozakonjenja. Najsvidljiviji izuzetak u ovom slučaju vjerovatno je GRECO³, koji iz ciklusa u ciklus u sklopu svojih evaluacija napominje važnost reformi.

³ Group of States against Corruption (GRECO) je posebno tijelo Vijeća Evrope koje okuplja eksperte za evaluaciju i monitoring u sferi borbe protiv korupcije, ne samo u zemljama članicama Vijeća Evrope nego i u kandidatskim i drugim zemljama.

Još prije deset godina u svojoj evaluaciji za BiH, GRECO (2016) potcrtava koliko je važno uspostaviti odgovarajuće procedure kako bi se postigla veća transparentnost u interakciji parlamentaraca i trećih strana, odnosno lobista i svih drugih koji žele utjecati na zakonodavni proces. Naredna preporuka dolazi u evaluaciji o usklađenosti iz 2018. godine gdje tvrde da problem lobiranja još uvijek nije uređen u Bosni i Hercegovini i da GRECO samo može nastaviti ukazivati na preostalu potrebu uspostavljanja načela, pravila i postupaka kako bi parlamentarci dobili jasne upute o tome kako mogu saradivati s lobistima i trećim stranama koje žele utjecati na zakonodavni proces (GRECO 2018). Zatim 2020. godine ponovo napominju da je pitanje lobiranja – drugi dio njihove preporuke koja je tek djelomično usvojena u domenu javnih konsultacija – ostalo neregulirano (GRECO 2020). Konačno, u posljednjem privremenom izvještaju za 2025. godinu GRECO na osnovu svoje preporuke indirektno dokazuje da postoji otpor pri započinjanju procesa regulacije s obzirom na to da vlasti Bosne i Hercegovine manipulativno načine kontaktiranja parlamentaraca kroz dostupne *online* portale poput „Javna rasprava“ i druge vidove komunikacije s trećim stranama koji ih čine dostupnijim javnosti pokušavaju predstaviti kao vid usvajanja prethodnih preporuka. Stoga, u istom izvještaju (GRECO 2025) podsjećaju da cilj njihove preporuke nije učiniti parlamentarne predstavnike tek pristupačnijim, već uokviriti interakcije između parlamentaraca i lobista i ostalih trećih strana koje žele utjecati na zakonodavni proces, što zahtijeva transparentnost pravila o registraciji i javnim informacijama o kontaktima između parlamentaraca i trećih strana, uključujući imena osoba s kojima se sastalo i dovoljno detalja o pitanjima o kojima se razgovaralo. Drugim riječima, zastupaju model potpune transparentnosti i integriteta zasnovanog na javno dostupnom izvještavanju.

No koliko je to daleko od stvarnosti govori uopće svijest o važnosti lobiranja kada je o državnim institucijama i njihovim interesima riječ, koje ovaj mehanizam na vanjskopolitičkom planu niti koriste niti ulaže u njegovu afirmaciju. U prilog tome ide i recentna izjava ambasadora Bosne i Hercegovine u SAD-u Svena Alkalaja, koji je u gostovanju na javnom servisu rekao kako Bosna i Hercegovina ne ulaže novac u lobiranje, te da je skromni doprinos ambasadora jedino ulaganje (FTV 2025), koje jednostavno ne postiže željene rezultate u poređenju sa zemljama koje aktivno i velikim sredstvima lobiraju prema administracijama drugih država,

ka centrima moći, ali i lokalno u interesnim sferama važnim za njihov razvoj. Da bi lobiranje prešlo geografske granice i imalo utjecaj na širem nivou, neophodna je interna zakonska infrastruktura i profesionalizacija.

Kao jedan od ciljeva Strategije za borbu protiv korupcije 2015–2019 postavljeno je i donošenje zakonske regulative u oblasti lobiranja na svim nivoima u državi (Jeleč 2018), međutim, deset godina kasnije, u novoj Strategiji u sklopu strateškog cilja 1. (Ojačati sistem prevencije i koordinacijskih mehanizama) tek formalno je ponovljeno definiranje pravnog okvira u oblasti lobiranja u skladu s GRECO preporukama, na osnovu istraživanja, analize i kreiranja preporuke za sistemsko uvođenje lobiranja kao legitimne prakse (APIK 2024). Nivo nezainteresiranosti za stvarno iznalaženje zakonskog okvira na isti način demonstrira i Evropska komisija u jednom od svojih izvještaja o proširenju, iz 2018. godine, gdje u dokumentu na skoro pedeset stranica posvećuje samo jednu jedinu rečenicu lobiranju u koju je stalo i pitanje javnih nabavki: Ne postoji zakonodavstvo koje regulira lobiranje, te je inspekcijski kapacitet u javnim nabavkama i dalje slab (EC 2018); a izvještaj iz 2024. godine – osam godina kasnije – prosto konstatuje isto (EC 2024b).

Uz brojne druge faktore, izostanak volje za regulacijom lobiranja uveliko doprinosi kontinuiranom negativnom trendu koji BiH drži na dnu globalne ljestvice u borbi protiv korupcije. Naprimjer, već godinama BiH dobija najniže ocjene od svih zemalja regiona za Indeks percepcije korupcije. Konkretno, u 2024. godini država bilježi pad od čak devet poena od 2012. godine i nalazi se na 114. mjestu od 180 zemalja svijeta, što je najlošiji rezultat otkad se mjeri ovaj indeks. Na taj način Bosna i Hercegovina je zauzela mjesto druge najkorumpiranije države u Evropi, koje dijeli s Bjelorusijom (TI 2024). Konkretna koincidencija nereguliranog lobiranja i loših rezultata u borbi protiv korupcije (u ovom slučaju primjeru loše pozicije u Indeksu percepcije korupcije) ne dokazuje automatsku kauzalnost. Tvrdnju o uzročno-posljedičnoj povezanosti možemo razložiti upravo analizirajući preporuke o unapređenju političkih mehanizama naglašene u brojnim GRECO izvještajima, na osnovu kojih je očigledno da neregulirano lobiranje može povećati prostor za koruptivne prakse u bosanskohercegovačkom kontekstu. Te mehanizme možemo sintetizirati na sljedeći način:

1. *Skriveni kanal pristupa*: Bez obaveznih registara i transparentnih evidencija javnost i nadzorna tijela ne mogu rekonstruirati ko i s kojim interesima utječe na donosioce odluka.
2. *Asimetrija informacija i pogodovanje*: Tajna ili nejasna komunikacija između lobista i donosilaca odluka olakšava davanje posebnih povlastica određenim akterima.
3. *Normalizacija neformalnih praksi*: Kad institucionalni okvir izostaje, pojedinci i grupe u pravilu traže neformalne kanale (koji mogu preći u klijentelizam ili korupciju) da bi ostvarili ciljeve.
4. *Oslabljen institut odgovornosti*: Bez javnih evidencija o lobističkim kontaktima teško je pokrenuti nadzor, istrage ili sankcije.

Jasno je kako i koliko destruktivan utjecaj zapostavljanje ovih pokazatelja ima na euroatlantski put BiH, kao i na potencijalne investitore i migracije domaćeg stanovništva. BiH su hitno neophodne institucionalne i vaninstitucionalne inicijative koje će dovesti do zvaničnog reguliranja lobiranja i snažnijeg otpora korupciji. Vjerovatno najbolji, najjednostavniji i najsigurniji način u tom procesu bilo bi preuzimanje dobrih praksi od drugih EU država, nastojeći u konačnici usvojiti i zakon o lobiranju, ali i početi s korištenjem registara lobiranja, te zakonski prepoznati lobiranje kao djelatnost.

Crna Gora

Od pet zemalja u fokusu ovog rada, Crna Gora je postigla najviše na putu euroatlantskih integracija. Postajući članicom NATO-a u junu 2017. godine (NATO 2017), a prethodno zvanično otvarajući i poglavlja neophodna za pridruživanje Evropskoj uniji (trenutno je otvoreno 33. od 35 poglavlja) (EUCO 2025), ova država Zapadnog Balkana odvažnim koracima ide ka ispunjenju svojih dugoročnih planova i ciljeva na koje se obavezala. Pored toga što ovaj proces još uvijek nije ni izbliza finaliziran, u poređenju s ostale četiri države, Crna Gora je sve bliža danu konačnog pridruživanja.

Postoje izvještaji poput recentne OECD (2025a) procjene koja Crnu Goru zajedno s Albanijom i Bosnom i Hercegovinom u pogledu lobiranja svrstavaju u zemlje u kojima su aktivnosti na regulaciji lobiranja ili u potpunosti izostale ili nedovoljno razvijene ali činjenično stanje pokazuje

da je Crna Gora od svih zemalja Zapadnog Balkana u pogledu regulative najdalje dosegla. U ovoj državi postoji i zakonski okvir lobiranja i registri, ali i brojni drugi pravilnici koji uređuju sferu lobiranja.

Trenutačni Zakon o lobiranju⁴, koji je na snazi od juna 2024. godine, prošao je brojne preobrazbe te je danas iznimno usklađen s EU standardima. Sve je počelo još 2012. godine kada je usvojen prvi zakon o lobiranju kao jedan od antikorupcijskih zakona čije je donošenje bilo predviđeno Akcionim planom za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala, ali i Akcionim planom za pregovaračko poglavlje 23 (Jeleč 2018). Potom je uslijedilo nekoliko izmjena u narednim godinama, da bi pod imperativom zadovoljenja zahtjeva iz prethodno spomenutog poglavlja 23 (Pravosuđe i temeljna prava) i poglavlja 24 (Pravda, sloboda i bezbjednost) aktuelni zakon prošao važne korake od javne rasprave o nacrtu zakona (Ministarstvo pravde CG, 2021), preko radnih sastanaka i okruglih stolova radne grupe za izradu zakona o lobiranju uz pomoć Vijeća Evrope (EU i VE, 2022), pa sve do stupanja na snagu u junu 2024. godine.

Lobiranje vlasti iz Crne Gore, investiranje i obim ovih aktivnosti u javnosti i nije tolika nepoznanica u poređenju s primjerom iz BiH. Počevši još od 1995. godine – uz kraće prekide – pa do danas, različite kompozicije vlada uložile su milione eura u plaćanje lobističkih usluga, pretežno u SAD-u (Rudović 2023) kako bi ostvarile interese ove države te je približile njenim euroatlantskim ciljevima. Ovaj uvid dajemo prvenstveno u želji za prezentiranjem pretpostavke da su crnogorske vlasti na osnovu lično testiranih procedura i prakticiranja legislative i pravila u državama u kojima su plaćale regularne i zakonski dozvoljene usluge lobiranja gradile spoznaju i svijest o važnosti postojanja ovakvih mehanizama, koje su vremenom i korak po korak na putu integracija u EU implementirali i u svojoj zemlji.

Zakon iz 2024. godine propisuje i daje jasne odrednice o definiciji lobiranja, aktivnostima koje se smatraju ili ne smatraju lobiranjem, registrima, licencama koje se izdaju, kao i preciznom izvještavanju o lobiranju. Da bi se postalo lobistom u Crnoj Gori, neophodno je položiti i državni ispit, koji se obično sastoji od provjere znanja iz oblasti lokalne samouprave, državne uprave, određenih dijelova krivičnog zakona, zakonskog okvira o korupciji i lobiranju te naravno ustavnog prava. Shodno tome, donesen je i Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita za obavljanje poslova lobiranja,⁵ koji detaljno opisuje postupak polaganja ispita i akreditiranja.

⁴ Zakon o lobiranju CG (2024). „Službeni list Crne Gore“, br. 054/24 od 11. 6. 2024.

⁵ Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita za obavljanje poslova lobiranja. „Službeni list Crne Gore“, br. 60/2015 i 110/2020.

Djelatnost legalnog lobiranja obavlja fizičko ili pravno lice koje ima odobrenje za obavljanje djelatnosti izdato u skladu sa zakonom, a registar lobista je javan, objavljuje se na internetskoj stranici Agencije za sprečavanje korupcije i sadrži detaljne podatke o ovim procesima (ASK CG 2025). Vodeći se daljnjim uređivanjem oblasti lobiranja, vlasti Crne Gore su u 2024. godini objavile i Pravilnik o izgledu i sadržaju obrasca obavještenja o sumnji na postojanje nedozvoljenog lobiranja (Ministarstvo pravde CG 2024a), čija namjena je prijavljivanje ilegalnog lobiranja i nezakonitih, koruptivnih radnji na koje građani mogu posumnjati u određenim procesima donošenja odluka.

Međutim, stvari nisu baš bajne kakvim se čine na prvi pogled; analitičari koji su analizirali godišnje izvještaje prijavljenih lobista u Crnoj Gori zaključili su da su trenutno svega 16 lobista i dvije firme registrirani za obavljanje djelatnosti, a da je njihov rezultat poslovanja za 2024. godinu ravan nuli zarađenih eura (Rudović 2025). To bi značilo da je najveći dio stvarnih lobističkih aktivnosti još uvijek u sivoj zoni, ilegali, i prolazi ispod radara, tačnije, ili graniči ili je dio direktnih koruptivnih radnji. To je jedan od glavnih razloga zašto posljednji GRECO izvještaj o usaglašenosti konstatuje da su njihove preporuke iz domena lobiranja uglavnom tek djelomično implementirane i funkcionalne (GRECO, 2024a). Ipak, vrijedi napomenuti da i ovakve ocjene za Crnu Goru izgledaju mnogo bolje od onih za druge države Zapadnog Balkana.

Ono što je važno napomenuti na kraju jest da Crna Gora sigurno neće usporavati na putu dodatnih reformi koje su potrebne kada je riječ o lobiranju najviše zbog toga što legislativa iz ovih sfera ulazi u spomenuta poglavlja 23 i 24 njihovog EU puta, a konkretno ova poglavlja su uslovljena procjenom zadatih privremenih mjerila, odnosno Izvještajem o ispunjenosti privremenih mjerila⁶ (Ministarstvo evropskih poslova CG 2024a). Iz tog razloga su u više navrata u recentnom vremenu najviši dužnosnici na sastancima s predstavnicima EU ponavljali punu posvećenost ispunjavanju privremenih mjerila i dobijanju IBAR-a te ubrzanju provođenja reformi i osiguravanju vidljivog napretka na putu prema EU (Ministarstvo pravde CG 2024b). A upravo na taj način je došlo i do novousvojenog Zakona o lobiranju u 2024. godini (Ministarstvo evropskih poslova CG 2024b).

6 Interim Benchmark Assessment Report – IBAR

Sjeverna Makedonija

Zajedno sa svim ostalim zemljama Zapadnog Balkana, Sjeverna Makedonija dijeli dio otežavajućih faktora iz prošlosti za konkretniji napredak na euroatlantskom planu. Kao mlada demokratija s naslijeđem socijalizma, zemlja nije tako brzo razvila tradiciju građanske neposlušnosti, participativne demokratije ni organizovanog civilnog društva (Spasovska 2022). Pokušavajući integrirati šire reforme u svim državno-društvenim aspektima u kojima zaostaju, ova zemlja je u 2019. godini hrabrom odlukom promijenila i svoje ime, a sve u nadi pridruživanja evropskoj porodici država (EU), kao konstantnoj aspiraciji različitih sastava vlada u posljednjih nekoliko decenija u ovoj (Jordanovska 2024). Ipak, naredni koraci se nisu odvijali brzinom koju su građani priželjkivali.

U 2020. godini ispunjen je jedan od dva najvažnija vanjskopolitička cilja – pridruživanje NATO savezu. Od tada je Sjeverna Makedonija podnijela značajne reformske žrtve u svojoj misiji za članstvom u Evropskoj uniji, ali prepreke koje su pred nju postavile neke od članica bloka (Zweers 2024). Kao i u slučaju njenih susjeda sa istim aspiracijama, pored ostalih, jedan od glavnih problema je korupcija. Iako su uspostavljane institucionalne i pravne garancije za zaštitu od kršenja ljudskih prava i zloupotrebe ovlasti, uz razvoj profesionalizma i efikasnosti u radu nosilaca sigurnosti i pravde (Fuior, Gjerdovski 2021), prema indeksima slobode i političkih prava država je još uvijek djelomično slobodna sa snažnim potencijalom demokratskog nazadovanja (Freedom House 2025), a brojni projekti uz podršku EU u cilju unapređenja prevencije i borbe protiv korupcije (LBI 2025) ne ostavljaju utisak da se stanje mijenja analizirajući zvanične izvještaje.

S razlogom je problematiziramo pitanje korupcije jer je Zakon o lobiranju u Sjevernoj Makedoniji donesen upravo kao preventivna mjera u tom segmentu, slično brojnim drugim zemljama koje imaju ovakav zakon. Prateći slijed događaja, može se zaključiti da je ova država, shodno našim uvodnim hipotezama, formalno brže usvajala zakone nego ih je efikasno uspijevala provoditi u djelo. Prvi zakon o lobiranju usvojen je 2008. godine,⁷ a prošao je kroz manje izmjene u 2010. i 2011. godini, bez evidentnog uspjeha u stvarnoj primjeni. Upravo zbog toga novi zakon usvojen je 2021. godine⁸, a u poređenju s crnogorskim nešto je kraći i

7 Zakon o lobiranju SM (2008). Sobranje Republike Severne Makedonije, 106/2008 i 135/11 od 27. 8. 2008.

8 Zakon o lobiranju SM (2021). Sobranje Republike Severne Makedonije, 08-2647/1 od 1. 6. 2021.

određeni članovi sažetije obuhvataju ono što je u crnogorskom zakonu razloženo na više odvojenih članova; shodno tome sjevernomakedonski zakon ima devet odjeljaka sa svega 38 članova, a crnogorski osam odjeljaka sa 60 članova. Sadržajno, u najvećem broju pojedinačnih članova ne postoji konkretna razlika. Sankcije za propuste, naročito u slučaju pravnih lica, ne prelaze preko 2.000 eura i dosta su niže nego što je slučaj sa zakonom u Crnoj Gori koji maksimalnu sankciju propisuje na iznos od 20.000 eura (Zakon o lobiranju SM 2021). Opširniju pažnju Zakon o lobiranju Sjeverne Makedonije pridaje proceduri registracije lobista i registrima, koji ni u slučaju ove države nisu ostvarili zavidan uspjeh.

Štaviše, nakon ukaza o proglašenju novog zakona, Sjeverna Makedonija tek 2024. godine dobiva svoju prvu lobističku organizaciju (DW 2024), koja je izvršila predviđenu registraciju i svoje poslovanje učinila legalnim. To dovoljno govori o rasprostranjenosti korištenja usluge lobiranja na zakonit način. Sva tri dokumenta iz 2024. godine – Komunikacija o politici proširenja EU (EC 2024c), Izvještaj EU o vladavini prava (EC 2024d) i OECD studija o javnoj upravi (OECD 2025b) – konstatuju isto, a to je da su registri prazni i da nema zvaničnih aktivnosti koje su provedene u prethodnom periodu. Ovo pokazuje da je Sjeverna Makedonija *de jure* uradila dio posla u pogledu ozakonjenja lobiranja, ali kroz praktičnu primjenu se tek trebaju ostvariti ciljevi zakona.

Trenutno i po svemu sudeći nedostatak primijenjene transparentnosti u ovoj državi ne nazire naredne korake u činjenju lobiranja dodatno transparentnim na osnovu usvojenih mehanizama i izgrađenih kapaciteta, koji bi mogli promijeniti trend. U Nacionalnom akcionom planu za otvorenije partnerstvo sa vladom, pored niza mjera koje su predviđene, naročito u digitalizaciji brojnih sfera javnog sektora i institucija, lobiranje nije pronašlo svoje mjesto (MISA i OGPNM 2024). Ali to dosadašnje napore i uspjeh ne čini zanemarivim, jer formalnopravno Sjeverna Makedonija jest izvršila najveći broj reformi zahtijevan od njenih vlada – koje su, iako su se mijenjale tokom reformskih godina, uspjele održati kontinuitet napretka – pa su ocjene u internacionalnim evaluacijama, poput iznimno relevantnog GRECO izvještaja o usklađenosti, zaključivale da su legislativna rješenja u sferi lobiranja implementirana na zadovoljavajućem nivou (GRECO 2023), ne konsultujući stvarne cifre o stanju s terena i ne uzimajući ih u obzir.

Sjeverna Makedonija, poput BiH, ima političku dinamiku koju još uvijek uveliko oblikuju etničke podjele, a to za posljedicu ima način na koji se korupcija manifestuje (Resimić 2022), posebno u vanjskopolitičkom i korporativnom svijetu. Vrtoglave cifre su utrošene na diplomatsko lobiranje u SAD-u (Causidis 2017), a s obzirom na to da nema zvanično prijavljenih lobista nema ni tragova ko, za koga i za šta lobira, državni antikorupcijski akti poput Pravilnika o vođenju i evidentiranju lobističkih kontakata u Upravi za izvršenje sankcija (Ministarstvo pravde SM 2025) nisu aktivirani. Iz tog razloga Državna komisija za sprečavanje korupcije, koja u skladu sa zakonom regulira i prati rad lobističkih agencija i pojedinaca (DKSK, 2025), bar u tom domenu nema konkretnog posla.

Istraživanjem i uvidom u širu dostupnu literaturu poput Priručnika za zagovaranje i lobiranje (IDSCS, 2019), ali i važnih izvještaja kao što je Procjena utjecaja zakona o lobiranju (Makraduli, Georgiev & Janevska, 2017), nije teško zaključiti da Sjeverna Makedonija posjeduje solidnu infrastrukturu za legalno funkcioniranje lobiranja i lobističkih aktivnosti, koju je samo potrebno početi koristiti. Kao rješenje nameću se dodatni motivacijski naporu koje bi vlada trebala da investira u omasovljenje prijavljivanja obnašanja ove djelatnosti, kroz kampanje o vladavini prava, okrugle stolove ili javne konsultacije s više zainteresiranih strana (UNODC, 2025).

Srbija

Zajedno s Crnom Gorom i Sjevernom Makedonijom, Srbija se ubraja u skupinu zemalja sa zakonskim rješenjima u domenu lobiranja, a nema velike razlike praksi ove tri zemlje. Uz pomoć brojnih internacionalnih organizacija i tijela (OSCE 2019), Srbija je svoj aktuelni Zakon o lobiranju usvojila u novembru 2018. godine, dok je na snagu stupio tek u augustu 2019. godine.⁹ Na iznenađenje opće, ali i velikog dijela stručne javnosti, bilo je upečatljivo kojom parlamentarnom brzinom i bez zadržavanja je ovaj zakon usvojen kada je dobio „zeleno svjetlo“ od vlade s obzirom na to da je bio na čekanju još od 2016. godine kao dio antikoruptivnih reformi i mjera a da su se u tom razdoblju o njemu vodile brojne polemike koje su konačni dan donošenja neprestano prolongirale (Nenadić 2018).

U skladu sa Zakonom o sprečavanju korupcije, Agencija za sprečavanje korupcije nadležna je za reguliranje lobiranja, kako kao djelatnosti tako i

⁹ Zakon o lobiranju RS. „Službeni glasnik RS“, br. 87/2018 i 86/2019.

kao mehanizma za pristup donosiocima odluka.¹⁰ Zbog toga su inicijalne GRECO preporuke za Srbiju išle u pravcu reforme Agencije, amandmana na taj zakon, kao i u pogledu dodatnog unapređenja i obrazloženja kategorija koje se nalaze u sivoj zoni a u svojstvu trećih lica mogu se smatrati lobistima te konačno i amandmana na sam Zakon o lobiranju. Posljednji Izvještaj o usklađenosti iz 2024. godine ipak tvrdi po raznim tačkama da Srbija ili nije u potpunosti ili je samo djelomično ispunila ove preporuke (GRECO 2024b). Potvrda ovih stavova pronalazi se i u EU Izvještaju o proširenju gdje se jasno navodi da Srbija ima relevantno zakonodavstvo u oblastima pristupa informacijama od javnog značaja, lobiranja i finansiranja političkih aktivnosti, ali da treba dodatno uskladiti ove zakone s preporukama OSCE/ODIHR-a, OECD-a SIGMA-e i GRECO-a (EC 2024d), što je u velikoj mjeri izjednačava s Crnom Gorom i Sjevernom Makedonijom, jer na isti način prolaze faze reforme, s manje ili više kašnjenja u odnosu na preporuke.

Već nakon stupanja Zakona o lobiranju na snagu, u prvoj godini počela je zvanična registracija lobista i pravnih lica u registre s oko dvadeset individualnih lobista i jednim pravnim licem (RTV, 2020), a broj se iz godine u godinu povećavao. Inicijalna pretpostavka išla je ka tome da će registri u skladu sa ostalim zakonskim procedurama uveliko pomoći smanjenju neregularnosti i korupcije, posebno ako se uzme u obzir da lobiranje u Srbiji kao zemlji u tranziciji nema prioritarno privrednu svrhu nego je njegova primarna svrha ublažavanje korupcije (China-CEE Institute 2018). Međutim, SIGMA izvještaj za 2024. godinu tvrdi i ocjenjuje suprotno, dok je lobiranje regulirano i postoji registar lobista, efektivna transparentnost takvih aktivnosti ostaje upitna, te u skladu s tim u okviru Indikatora 18 (Antikorupcija i javni integritet) za polje transparentnosti i integriteta lobističkih aktivnosti daje ocjenu 4 od 10, s ukupnom vrijednosti ovog indikatora 59 od 100 (OECD 2025c). To pokazuje koliko je još uvijek dug put na kojem se Srbija nalazi kada je riječ o minimiziranju rizika od korupcije. SIGMA Monitoring izvještaji procjenjuju učinak javnih administracija koristeći se skupom standardiziranih pokazatelja zasnovanih na Principima javne uprave. Ovi principi jasno definiraju šta znači kvalitetno javno upravljanje. Konkretno, Princip 18 ističe da koherentan i sveobuhvatan sistem integriteta u javnom sektoru smanjuje rizike od korupcije.

¹⁰ Zakon o sprečavanju korupcije SR (2022). „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 35/2019, 88/2019, 11/2021 – autentično tumačenje, 94/2021 i 14/2022.

Odredbe Zakona o lobiranju su u većoj mjeri iste ili slične sa zakonskim rješenjem u Crnoj Gori i Sjevernoj Makedoniji u sferama registara, načina registracije, obuke i prijavljivanja aktivnosti ili nepravilnosti u procesima lobiranja, kao i sankcioniranja. Glavni izazovi u potpunoj integraciji i vladavini zakona u pogledu lobiranja ostaju na Agenciji za prevenciju korupcije, kojoj nedostaju odgovarajući resursi za postizanje ciljeva u praksi (OECD 2024), a kojoj je prema svemu sudeći pripala nezahvalna uloga provođenja zakona koji je usvojen bez suštinske parlamentarne rasprave i tek formalno, čak do te mjere – ako bismo ulazili u detalje – bez parlamentarnih komentara i javljanja za riječ po bilo kojem osnovu, a naročito bez polemiziranja o stotinu predloženih amandmana (FOT Srbija 2020).

Činjenica jest da spomenuta agencija u saradnji s predstavnicima mjerodavnih internacionalnih organizacija i tijela u kontinuitetu radi na analiziranju Zakona o lobiranju i preporukama za unapređenje (COE 2024), a koliko će od toga postići ostaje da se vidi kroz naredne evaluacije i izvještaje, kao kroz i izmjene ili dopune kako zakona tako i drugih podzakonskih akata o lobiranju.

Albanija

Albanija trenutno ne posjeduje nikakvu legislativu u pogledu lobiranja. Za značajan dio albanskog javnog mnijenja termini „lobiranje“ i „lobist“ nose negativne konotacije i često se smatraju povezanim s nezakonitim aktivnostima (Sqapi 2022), ali to nije navelo vlast da stupi u proces iznalaženja zakonskih rješenja za lobiranje, odnosno smanjenja korupcije i neregularnosti kroz takve procese. Štaviše, uz sveobuhvatan zakonski okvir u pogledu integriteta javnog sektora, antikorupcijski gledano, jedini aspekt koji još nije sveobuhvatno reguliran jesu aktivnosti lobiranja, bez naglašene spremnosti javnosti da prijavi korupciju (OECD 2025d). Preporuke koje Albanija dobija od nadležnih tijela ne idu nužno smjerom pritiska za usvajanje zakona, ali naprimjer registri i regulacija sastanaka sa zvaničnicima smatraju se neizostavnom i neophodnom mjerom.

To se može pročitati iz stava u posljednjem GRECO izvještaju, gdje se iznova naglašava da je potrebno uspostaviti centralni registar lobista, uz stroge zahtjeve da svi javni funkcioneri prijavljuju aktivnosti lobiranja, kao i redovnu analizu podataka o lobiranju (GRECO 2024c). Tradicionalno,

s tim je usaglašen i stav EU koja prethodno prezentirano nadopunjava s mišljenjem da je potrebno uspostaviti pravila o interakciji između visokih zvaničnika i lobista, kao i pravila o ograničenjima nakon prestanka radnog odnosa koja se odnose i na članove Vijeća ministara i na političke savjetnike (EC 2024f). Dalo bi se zaključiti da je Albanija u pogledu ovog procesa još uvijek na samom početku.

Uzimajući u obzir opisano stanje, čini se iznenađujućim da konkretniji naponi nisu uloženi, najviše iz razloga što Albaniji na globalnoj sceni lobiranje nije strano, upravo suprotno, u neformalnim krugovima ova država važi za aktera sa iznimno jakom mrežom lobista i društava koji imaju dosege do najviših svjetskih centara moći, posebno u SAD-u. Najbolji primjer je Albansko-američka građanska liga, koja je nestranački, volonterski registriran lobi u Washingtonu, a koji predstavlja interese više od 750.000 albanskih Amerikanaca u vezi sa teškom situacijom sedam miliona Albanaca koji žive jedni pored drugih na Balkanu (AAACL 2025). U poređenju s Crnom Gorom – kako smo ranije predstavili – ovakve aktivnosti nisu imale konkretan utjecaj na albanske zakonodavce u prepisivanju primjera dobre prakse i činjenju unutrašnjih lobističkih aktivnosti transparentnijim i manje potencijalno koruptivnim.

U konstelaciji zakonskih okvira koji su direktno ili indirektno povezani s lobiranjem i kakvi trenutno postoje u Albaniji, od narednih koraka u procesu kreiranja novih zakonskih rješenja očekuje se da budu vrijedna funkcija u promoviranju otvorenosti i transparentnosti u formuliranju i razvoju javnih politika (Sqapi 2020), a imajući u vidu i to da je Albanija u 2024. godini zvanično otvorila prva pregovaračka poglavlja s EU (AJB 2024) nesporna je činjenica da će do sada očekivane reforme biti generalni uslov za kretanje naprijed u procesu integracije i pridruživanja.

Zaključna razmatranja

Izostanak bilo kojih od sigurnosnih mehanizama u pogledu reguliranja lobiranja kao djelatnosti i aktivnosti vodi ka zagarantiranom visokokoruptivnom potencijalu, neovisno o kojem nivou razvijenosti države i državnog aparata govorili. Bez zakona i preciznih odrednica nema transparentnosti, bez transparentnosti nema ni odgovornosti, bez nje nema integriteta, a sve to vodi ka ugrožavanju demokratije i prijeti njenom opstanku.

Jasno je da su ovdje analizirane države Zapadnog Balkana daleko od usvajanja i posjedovanja standarda transparentnosti u domenu lobiranja (registar, zakon ili kodeks), kakvi prevladavaju u EU kontekstu, naročito BiH i Albanija. Nepostojanje zakona, registra, ali ni i inicijative dodatno usložnjava komplikovanu političku situaciju i neizvjesnu perspektivu ovih država. Napori koje su uložile Crna Gora, Sjeverna Makedonija i Srbija još uvijek su nedovoljni da bi se moglo govoriti o stvarnim i dokazivim promjenama ili, preciznije, o rezultatima koje donosi postojanje zakona, registra, pravilnika, posebnih agencija i institucija. Za to je potrebno mnogo više vremena od posljednjih nekoliko godina otkako postoje aktuelna zakonska rješenja.

Najgora odluka bila bi u ovom trenutku ostaviti dosadašnji napredak postrani i zaustaviti se na putu reformiranja ovog važnog političkog mehanizma i danas neizostavnog procesa pri donošenju odluka i rukovođenju državom na različitim nivoima. Obuke za lobiste, dodatna naobrazba građana i dužnosnika u ovoj sferi, prepisivanje dobrih praksi, sve bi to bile preventivne mjere koje uz malo truda mogu dovesti do osjetnijih pomjeranja s nulte tačke u kojoj nemamo nikakva ili imamo tek formalno usvojena rješenja koja ne služe svojoj svrsi.

Put ka pridruživanju EU zasigurno će biti uslovljen reformama koje će snažno iziskivati i podržavati dodatno usklađivanje zakonskih okvira sa EU standardima koji su od najvišeg nivoa (EU institucija) pa do pojedinačnih država opredijeljenih za transparentnost, integritet i zakonitost u učestvovanju u političkim procesima prema definiciji koju imaju za lobiranje. Stoga je za očekivati da će u narednom periodu svaka od analiziranih zemalja pristupiti novim reformnim fazama, kao i inicijalnim koracima ka uređenju sfere lobiranja.

Literatura

Albanian American Civic League (AAC). (2025). *About Albanian American Civic League* Preuzeto 21.01.2025. sa <https://www.aacl.com/about>.

Aljazeera Balkans (AJB). (2024). *Albanija otvorila prva pregovaračka poglavlja*. Preuzeto 21.04.2025. sa <https://balkans.aljazeera.net/news/balkan/2024/10/15/albanija-otvara-pregovore-o-clanstvu-u-evropskoj-uniji>.

- Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH (APIK). (2024). *Strategija za borbu protiv korupcije 2024–2028 i Akcioni plan za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije 2024–2028*. Sarajevo: Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH. Preuzeto 06.04.2025. sa <https://fzzpr.gov.ba/files/Strategije/Strategija%20za%20borbu%20protiv%20korupcije%202024-2028..pdf>.
- Agencija za sprečavanje korupcije Crne Gore (ASK CG). (2025). *O lobiranju*. Preuzeto 14.04.2025. sa <https://www.antikorupcija.me/me/lobiranje/lobiranju/>.
- Bauer E., & Thiel, M. (2021). *Transparency of lobbying in Member States and the UK: Comparative analysis*. Brussels: European Parliamentary Research Service. Preuzeto 03.04.2025. sa <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/Lobbying-transparency-comparative-analysis-rev-FINAL.pdf>.
- Berg T. Kati. (2005). *A Description of Lobbying as Advocacy Public Relations*. Preuzeto 11.03.2025. sa https://epublications.marquette.edu/comm_fac/13.
- Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine (BHAS). (2010). *Klasifikacija djelatnosti BiH* Sarajevo: Agencija za statistiku BiH.
- Encyclopedia Britannica (2025). *Lobbying*. Preuzeto 11.03.2025. sa <https://www.britannica.com/topic/lobbying>.
- Burlyuk, O., & Axyonova, V. (2018). Protecting the rule of law in post-Soviet states: The relevance of European and Eurasian integration. In Petrov, R. & Van Elsuwege, P. (Eds.), *Post-Soviet constitutions and challenges of regional integration: Adapting to European and Eurasian integration projects*. London & New York: Routledge, pp. 28–47.
- Campos F. N., & Givoannoni, F. (2006). Lobbying, Corruption and Political Influence. *Discussion Paper No. 2313*, Bonn: The Institute for the Study of Labor. Preuzeto 11.03.2025. sa <https://docs.iza.org/dp2313.pdf>.

- Casajoana i Daunert, E. (2025). *Practice and regulation in the European Union, Spain and other EU countries. Lobbying in the United States. Campaign finance, fund-raising and lobbying*. Preuzeto 02.04.2025. sa https://openaccess.uoc.edu/bitstream/10609/142027/4/Lobbyism%20and%20public%20affairs_Module3_Comparative%20lobbying.pdf.
- Causidis, T. (2017). Macedonia's VMRO DPMNE Spends \$1 Million on US Lobbying. *Balkan Insight*. Preuzeto 18.04.2025. sa <https://balkaninsight.com/2017/06/09/macedonia-s-vmro-dpmne-spends-1-million-on-us-lobbying-06-09-2017/>.
- China-CEE Institute. (2018). Serbia social briefing: Lobbying Act entering the parliamentary procedure. *IIPPE*, 9(3), RS. Belgrade,: China-CEE Institute.
- Concil of Europe (COE). (2024). Reviewing the regulatory framework for lobbying in Serbia. Preuzeto 21.04.2025. sa <https://www.coe.int/en/web/corruption/-/reviewing-the-regulatory-framework-for-lobbying-in-serbia>.
- Crepaz, M. (2020). How parties and interest groups protect their ties: The case of lobbying laws. *Regulation & Governance*. Advance online publication. Preuzeto 03.04.2025. sa <https://doi.org/10.1111/rego.12308>.
- Državna komisija za sprečavanje na korupcijata (DKSK). (2025). *Questions and answers related to lobbying*. Preuzeto 17.04.2025. sa <https://dksk.mk/en/lobbying-2/>.
- Deutsche Welle (DW). (2024). *North Macedonia gets its first lobby organization*. *Deutsche Welle*. Preuzeto 17.04.2025. sa <https://www.dw.com/mk/severna-makedonija-ja-dobi-prvata-lobi-organizacija/a-69594929>.
- European Commission (EC). (2018). *Bosnia and Herzegovina 2018 Report*. Preuzeto 06.04.2025. sa <https://enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-05/20180417-bosnia-and-herzegovina-report.pdf>.

- European Commission (EC). (2024a). *Enlargement reports 2024: Commission outlines progress and priorities for candidate countries*. Preuzeto 10.03.2025. sa: https://commission.europa.eu/news/enlargement-reports-2024-commission-outlines-progress-and-priorities-candidate-countries-2024-10-30_en.
- European Commision (EC) (2024b). *Bosnia and Herzegovina: 2024 Communication on EU enlargement policy*. Preuzeto 18.03.2025. sa https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/451db011-6779-40ea-b34b-a0eeda451746_en?filename=Bosnia%20and%20Herzegovina%20Report%202024.pdf.
- European Commision (EC). (2024c). *North Macedonia: 2024 Communication on EU enlargement policy*. Preuzeto 18.04.2025. sa https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/5f0c9185-ce46-46fc-bf44-82318ab47e88_en?filename=North%20Macedonia%20Report%202024.pdf.
- European Commision (EC). (2024d). *North Macedonia: 2024 Rule of Law Report*. Preuzeto 18.04.2025. sa https://commission.europa.eu/document/download/e7197a43-7f00-4eac-b02d-818ac71345f0_en?filename=61_1_58090_coun_chap_northmacedonia_nm.pdf
- European Commision (EC). (2024e). *Serbia: 2024 Communication on EU enlargement policy*. European Commision, SWD (2024) 695 final, Brussels. Dostupno na: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902_en?filename=Serbia%20Report%202024.pdf. Pristupljeno: 21. 4. 2025.
- European Commision (EC). (2024f). *Albania: 2024 Communication on EU enlargement policy*. Preuzeto 21.04.2025. sa https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/a8eec3f9-b2ec-4cb1-8748-9058854dbc68_en?filename=Albania%20Report%202024.pdf.
- European Parliament (EP). (2025). *Lobby groups and transparency*. Preuzeto 12.03.2025. sa <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/transparency/lobby-groups..>

-
- European Union (EU). (2023). *Code of conduct..* Preuzeto 03.04.2025. sa https://transparency-register.europa.eu/legal-references-and-data-protection_en#code-of-conduct.
- Evropska unija i Vijeće Evrope (EU i VE). (2022). *Pomoć institucijama u izradi pravnog okvira za regulisanje lobiranja u Crnoj Gori*. Projekat za borbu protiv ekonomskog kriminala u Crnoj Gori. Preuzeto 14.04.2025. sa https://pjp-eu.coe.int/sr/web/horizontal-facility/home/-/asset_publisher/RGaJpmQVF5yF/content/assisting-authorities-in-drafting-the-legal-framework-for-the-regulation-of-lobbying-in-montenegro.
- European Council, Council of the European Union (EU CO). (2025). *Montenegro*. Preuzeto 14.04.2025. sa <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/montenegro/#enlargement>.
- Fondacija za otvoreno društvo Srbija (FOT Srbija). (2020). *(Ne) transparentnost lobiranja u Srbiji – prvi nalazi primene Zakona*. Preuzeto 21.04.2025. sa https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/TS_-_istra%C5%BEivanje_o_primeni_Zakona_o_lobiranju.pdf.
- Freedom House (2025). *North Macedonia*. Preuzeto 16.04.2025. sa <https://freedomhouse.org/country/north-macedonia>.
- Federalna televizij (FTV). (2025). *Sven Alkalaj: BiH ne ulaže ništa u lobiranje*. Preuzeto sa <https://federalna.ba/sven-alkalaj-bih-ne-ulaze-nista-u-lobiranje-jgspk>.
- Fuor T., & Gjerdovski, V. (2021). *The role of Parliaments in Intelligence Reform and Governance: The Case of North Macedonia*. Geneva: Geneva Centre for Security Sector Governance. Preuzeto 16.04.2025. sa https://www.dcaf.ch/sites/default/files/imce/PRD/Role_Parliaments_N_Macedonia.pdf.
- Group of States against Corruption (GRECO). (2016). *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: Evaluation Report Bosnia and Herzegovina*. Preuzeto 04.04.2025. sa <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c4999>.

- Group of States against Corruption (GRECO). (2018). Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: Compliance Report Bosnia and Herzegovina. Preuzeto 04.04.2025. sa <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/16808acd50>.
- Group of States against Corruption (GRECO). (2020). *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: Second Compliance Report Bosnia and Herzegovina*. Preuzeto 04.04.2025. sa <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680a0bb7e>.
- Group of States against Corruption (GRECO). (2023). *Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies: Second Compliance Report (Fifth Evaluation Round): North Macedonia*. Preuzeto 18.04.2025. sa <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-second-compliance-report-north-macedonia-/1680acf53f>.
- Group of States against Corruption (GRECO). (2024a). *Peta evaluaciona runda: Sprečavanje korupcije i unapređivanje integriteta u okviru organa centralne vlasti (na najvišim izvršnim funkcijama) i agencija za sprovođenje zakona - Izveštaj o usaglašenosti: Crna Gora*. Preuzeto 15.04.2025. sa <https://rm.coe.int/grecorc5-2024-10-final-mont-compliance-report-montenegro-public/1680b1251d>.
- Group of States against Corruption (GRECO). (2024b). *Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies: Compliance Report: Serbia*. Preuzeto 21.04.2025. sa <https://rm.coe.int/fifth-evaluation-round-preventing-corruption-and-promoting-integrity-i/1680b0cd80>.
- Group of States against Corruption (GRECO). (2024c). *Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies: Compliance Report: Albania*. Preuzeto 21.04.2025. sa: <https://rm.coe.int/grecorc5-2025-5-final-eng-2nd-compliance-report-albania-public/1680b4daab>.

- Group of States against Corruption (GRECO). (2025). *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors: Third Interim Compliance Report Bosnia and Herzegovina*. Preuzeto 04.04.2025. sa: <https://rm.coe.int/grecorc4-2024-12-final-eng-3rd-interim-bih-public/1680b47d21>.
- Karolina, G., & Eulalia, C. (2016). *Regulation of lobbying across the EU*. The European Parliamentary Research Service (EPRS). Preuzeto 02.04.2025. sa <https://epthinktank.eu/2016/12/08/regulation-of-lobbying-across-the-eu/>.
- Institut za demokratiju Societas civilis Skopje (IDSCS). (2019). *Procjena utjecaja propisa u sjeni – Izvještaj o procjeni utjecaja zakona o lobiranju*. Preuzeto 18.04.2025 sa https://idscs.org.mk/wp-content/uploads/2020/03/5_MKD_ZAKON-ZA-LOBIRANJE.pdf.
- Interinstitucionalni ugovor (2021). Službeni list Europske unije L 207/1. Preuzeto 03.04.2025. sa https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.207.01.0001.01.ENG.
- Jeleč, N. (2018). Propisi o lobiranju u evropskim državama. Sarajevo: Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, Istraživački sektor. Preuzeto 06.04.2025. sa <https://www.parlament.ba/Publication/Read/14275?title=propisi-o-lobiranju-u-evropskim-drzavama-&pageId=0>.
- Jordanovska, I. (2024). *Identity Insecurity: North Macedonia's Challenging Relationship with Itself and Others*. New Lines Institute for Strategy and Policy. Preuzeto 16.04.2025. sa <https://newlinesinstitute.org/wp-content/uploads/4-N-Macedonia.pdf>.
- Kergueno, R. (2024). *Lobby Transparency across the EU*. Transparency International. Preuzeto 12.03.2025. sa https://transparency.eu/wp-content/uploads/2024/02/Transparency-international-EU_briefing_Lobby-transparency-in-the-EU.pdf.
- La Moncloa. (2022). *Government of Spain regulates lobbying activities to ensure transparency*. Official website of the president of the Government of Spain and the Council of Ministers. Preuzeto 02.04.2025. sa https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/councilministers/Paginas/2022/20221108_council.aspx.

- Ludwig Boltzmann Institute (LBI). (2025). EU Support for Rule of Law in North Macedonia. Preuzeto 16.04.2025. sa <https://gmr.lbg.ac.at/eu-unterstuetzung-fuer-rechtsstaatlichkeit-in-nordmazedonien/?lang=en>.
- Makraduli, J., Georgiev, G., & Janevska, J. (2017). *Toolkit for Advocacy and Lobbying in the Assembly of the Republic of Macedonia*. Westminster Foundation for Democracy. Preuzeto 18.04.2025. sa https://iks.edu.mk/attachments/Priracnik-za-zastapuvanje-vo-Sobranie_EN_PREVIEW.PDF.
- Ministarstvo evropskih poslova Crne Gore. (2024a). *Šta je Ibar i zbog čega je važan za Crnu Goru?*. Preuzeto 15.04.2025. sa <https://www.eu.me/sta-je-ibar-i-zbog-cega-je-vazan-za-crnu-goru/>.
- Ministarstvo evropskih poslova Crne Gore. (2024b). *Gorčević i Lirman: Cilj Vlade je dobijanje završnih mjerila za poglavlja 23 i 24*. Preuzeto 15.04.2025. sa <https://www.gov.me/clanak/gorcevic-i-lirman-cilj-vlade-je-dobijanje-završnih-mjerila-za-poglavlja-23-i-24>.
- Ministarstvo pravde Crne Gore. (2021). *Izvjestaj o sprovedenoj javnoj raspravi – Zakon o lobiranju*. Preuzeto 14.04.2025. sa <https://www.gov.me/clanak/izvjestaj-o-sprovedenoj-javnoj-raspravi-zakon-o-lobiranju>.
- Ministarstvo pravde Crne Gore. (2024a). Pravilnik o izgledu i sadržaju obrasca obavještenja o sumnji na postojanje nedozvoljenog lobiranja. Preuzeto 15.04.2025. sa <https://www.gov.me/clanak/pravilnik-o-izgledu-i-sadrzaju-obrasca-obavjestenja-o-sumnji-na-postojanje-nedozvoljenog-lobiranja>.
- Ministarstvo pravde Crne Gore. (2024b). Milović-Rejnders: Puna posvećenost ispunjavanju privremenih mjerila i dobijanje IBAR. Vlada Crne Gore, Preuzeto 15.04.2025. sa <https://www.gov.me/clanak/gorcevic-i-lirman-cilj-vlade-je-dobijanje-završnih-mjerila-za-poglavlja-23-i-24>.
- Ministarstvo Pravde Sjeverne Makedonije (2025). Zakoni i podzakonski akti. Preuzeto 18.04.2025. sa <https://uis.gov.mk/zakoni/>.

-
- Ministry of Information, Society and Administration & Open Government Partnership North Macedonia (MISA & OGPNM). (2024). *National action plan for open government partnership 2024-2026*. Preuzeto 18.04.2025. sa https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/03/North-Macedonia_Action-Plan_2024-2026_EN.pdf.
- North Atlantic Treaty Organization (NATO). (2017). *Montenegro joins NATO as 29th Ally*. Preuzeto 14.04.2025. sa https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_144647.htm.
- Nenadić, N. (2018). Zakon o lobiranju. *Peščanik*. Preuzeto 18.04.2025. sa <https://pescanik.net/zakon-o-lobiranju/>.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2021). *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*. Paris: OECD Publishing. Preuzeto 11.03.2025. sa <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2024). *Western Balkans Competitiveness Outlook 2024: Serbia*. Paris: OECD Publishing, Preuzeto 11.03.2025. sa <https://doi.org/10.1787/3699c0d5-en>.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2025a). *Public administration in the Western Balkans 2024 Regional overview of assessments against the Principles of Public Administration*. Preuzeto 14.04.2025. sa https://www.oecd.org/en/publications/sigma-monitoring-reports_9c2f22f8-en.html.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2025b). *Public administration in the Republic of North Macedonia 2024*. Preuzeto 18.04.2025. sa https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-the-republic-of-north-macedonia-2024_03a4d4f2/071bad9d-en.pdf.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). (2025c). *Public administration in Serbia 2024*. Preuzeto 21.04.2025. sa https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-serbia-2024_02001fe4-en.html.

- Organization for Economic Co-operation and Development OECD. (2025d). Public administration in Albania. Preuzeto 14.04.2025. sa https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/01/public-administration-in-albania-2024_9ec56245/5577d117-en.pdf.
- Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). (2019). *ODIHR, OSCE Mission to Serbia support implementation of Serbian law on lobbying*. Preuzeto 18.04.2025. sa <https://www.osce.org/odihr/417659>.
- Politico (2025). *Huawei bribery scandal: What we know so far*. Preuzeto 03.04.2025. sa <https://www.politico.eu/article/huawei-bribery-scandal-eu-chinese-tech-lobby-money-lobbying/>.
- Pravilnik o programu i načinu polaganja ispita za obavljanje poslova lobiranja. *Službeni list Crne Gore*, br. 60/2015 i 110/2020.
- Resimić, M. (2022). *North Macedonia: Overview of corruption and anti-corruption*. Transparency International: The U4 Helpdesk. Preuzeto 18.04.2025. sa <https://www.u4.no/publications/north-macedonia-overview-of-corruption-and-anti-corruption.pdf>.
- Radio-televizija Vojvodine (RTV). (2020). *Srbija dobila 19 lobista i jedno pravno lice za lobiranje*. Preuzeto 21.04.2025. sa https://rtv.rs/sr_lat/drustvo/srbija-dobila-19-lobista-i-jedno-pravno-lice-za-lobiranje_1158034.html.
- Rudović, B. (2025). Ni centa od lobiranja: Šesnaest registrovanih lobista i dvije firme ovlašćene za to prijavili da lani nisu imali posla. *Vijesti Crne Gore*. Preuzeto 14.04.2025. sa <https://www.vijesti.me/vijesti/drustvo/748040/ni-centa-od-lobiranja-sesnaest-registrovanih-lobista-i-dvije-firme-ovlascene-za-to-prijavili-da-lani-nisu-imali-posla>.
- Rudović, M. (2023). Crna Gora poslije pola godine prekinula ugovor za lobiranje u SAD. *Radio Slobodna Evropa*. Preuzeto 14.04.2025. sa <https://www.slobodnaevropa.org/a/crna-gora-lobiranje-sad/32529642.html>.

-
- Schiffers, M., & Plümer, S. (2024). Explaining the German lobbying register law and its reform: combining insights from the Multiple Streams Framework and Punctuated Equilibrium Theory. *Interest Groups & Advocacy*, 13, 396-418. Preuzeto 02.04.2025. sa <https://doi.org/10.1057/s41309-024-00214-w>.
- Spasovska, B. (2022). *Exploring Worldwide Democratic Innovations - A case study of North Macedonia*. European Democracy Hub, Robert Bosch Stiftung. Preuzeto 16.04.2025. sa <https://epd.eu/content/uploads/2023/09/Case-Study-North-Macedonia.pdf>.
- Sqapi, G. (2020). Why It Should be Regulated and Which System of Lobbying Regulation for Albania?. *Polis*, 19, 25-37. Preuzeto 21.04.2025. sa <https://uet.edu.al/polis/wp-content/uploads/2023/03/Why-it-should-be-regulated-and-which-system-of-lobbying-regulation-for-Albania.pdf>.
- Sqapi, G. (2022). Interest Articulation and Lobbying in Unregulated Legal Contexts: The Case of Albania. *Economicus*, 21(2), 172-183. Preuzeto 21.04.2025. sa <https://philarchive.org/archive/SQAIAA>.
- Transparency International (TI). (2024). Indeks percepcije korupcije 2024. Preuzeto 06.04.2025. sa <https://ti-bih.org/indeks-percepcije-korupcije-cpi-2024/>.
- Ugovor o Europskoj uniji (2016). Službeni list Europske unije C202/21. Preuzeto 26.03.2025. sa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:12016M011>.
- United Nations Office for Drugs and Crime (UNODC). (2025). *Multi-stakeholder Consultation in North Macedonia Ahead of the Development of a New Anti-Corruption Strategy*. Preuzeto 18.04.2025. sa <https://www.unodc.org/rose/en/allstories/2025/multi-stakeholder-consultation-in-north-macedonia-ahead-of-the-development-of-a-new-anti-corruption-strategy.html>.
- Zakon o lobiranju Crne Gore (2024). *Službeni list Crne Gore*, br. 054/24.
- Zakon o lobiranju Republike Srbije. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 87/2018 i 86/2019.

Zakon o lobiranju Narodne Republike Makedonije (2008). *Službeni vesnik na Narodna Republika Makedonija*, br. 106/2008 i 135/11.

Zakon o lobiranju Republike Severne Makedonije (2021). *Službeni vesnik na Severna Republika Makedonija*, 08-2647/1.

Zakon o sprečavanju korupcije Republike Srbije (2022). *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 35/2019, 88/2019, 11/2021, 94/2021 i 14/2022.

Zvijerac, P. (2020). Skoro 400 presuda protiv BiH zbog kršenja ljudskih prava. *Radio Slobodna Evropa*. Preuzeto 10.03.2025. sa <https://www.slobodnaevropa.org/a/skoro-400-presuda-protiv-bih-zbog-kr%C5%A1enja-ljudskih-prava/30993991.html>.

Zweers, W. (2024). *North Macedonia's EU path: Challenges and opportunities in 2025*. Preuzeto 16.04.2025. sa https://www.clingendael.org/sites/default/files/2024-12/BP__North_Macedonia_Couteau.pdf.

Comparative overview of legal frameworks on lobbying in the Western Balkan countries with EU candidate status

Abstract: With the dissolution of Yugoslavia, the Western Balkan states that continued to exist after its breakup (excluding Albania) largely preserved or built upon their legislative frameworks based on Yugoslav legal heritage and the laws established within it, particularly with regard to major and significant legislation. A considerable number of new legal regulations, through amendments or annexes, supplemented and modified existing laws. A similar situation occurred in Albania, which took a long time to recover after the collapse of the communist regime. The list of laws that were entirely newly created or introduced as *lex specialis* is not extensive. However, in the process of integration into the European Union and alignment with EU legal traditions, the countries in focus in this study – Bosnia and Herzegovina, Montenegro, Serbia, North Macedonia, and Albania – have introduced some new laws that are either partially or fully harmonized with EU regulations or were adopted under the imperative of integration and are awaiting consolidation in subsequent phases. Given the absence of prior legal frameworks regarding lobbying, this study examines lobbying regulations in Western Balkan countries with EU candidate status, particularly as the issue has only gained attention in recent years. A substantive comparison of the relevant legal frameworks in these five countries has been conducted, along with an analysis of laws and practices in the EU. Recommendations for improvement have been provided, along with an overview of methods and tools (such as registries) that can help prevent the misuse of lobbying for personal or group-driven malicious interests that could be harmful to society and the state.

Keywords: lobbying; law on lobbying; lobbying registries; corruption; grey zone