

Lobiranje – kratki vodič



Financira
Europska unija
NextGenerationEU



REPUBLIKA HRVATSKA
Ministarstvo pravosuđa, uprave i
digitalne transformacije

Izneseni stavovi i mišljenja samo su autorova i ne odražavaju nužno službena stajališta Europske unije ili Europske komisije. Ni Europska unija ni Europska komisija ne mogu se smatrati odgovornima za njih.

Lobiranje – kratki vodič

Zagreb, 2024.

Sadržaj

Uvod

01

Što je lobiranje?

02

Tko je lobist?

03

Tko je lobirana osoba?

04

Tko su korisnici
lobiranja?

05

Koje aktivnosti se ne
smatraju lobiranjem?

06

Koje su obveze lobista pri
lobiranju?

07

Koje su obveze lobiranih
osoba pri lobiranju?

08

Što je Registar lobista?

09

Kako se upisati u Registar
lobista?

10

Što sadrži Registar
lobista?

11

Postoji li obveza podnošenja
izvještaja o provedenim
lobiranjima?

Sadržaj

12

Kako se podnosi izvještaj o
provedenom lobiranju?

13

Koja su ograničenja
lobiranja za lobiranu
osobu?

14

Postoje li sankcije za
nepoštivanje odredaba
Zakona o lobiranju?



Lobiranje je široko rasprostranjena praksa zagovaranja interesa kod donositelja odluka koja ima desettljeća povijesti i koje je postalo neizostavan čimbenik u oblikovanju javnih politika, a samim time i neizostavan dio demokratskog procesa. Visoka razina otvorenosti i transparentnosti oblikovanja javnih politika te procesa donošenja odluka smatra se ishodištem osiguranja djelotvorne javne uprave.

Nastojanje da se lobistička praksa i mogućnost utjecaja na proces donošenja i učinkovitost javnih politika učini što transparentnijim te se na taj način poveća povjerenje građana u donositelje odluka, postoji i zbog ograničavanja nepriličnog utjecaja (interesnih skupina) predstavnika privatnog kapitala na javnu politiku, poticanja odgovornosti i integriteta lobista i donositelja odluka, podizanja povjerenja javnosti u institucije, ali i jačanja pozicije građana s obzirom na mogućnost sudjelovanja u formiranju javnih politika.



Pojedinci i organizacije legitimno i razumno žele utjecati na odluke koje na njih mogu bitno utjecati.

Država od lobista zauzvrat dobiva pristup njihovom znanju, iskustvima i pogled prema mogućem rješavanju određenog problema. Lobiranje može pružiti donositeljima odluka vrijedan uvid, informacije, perspektive politike i dijalog oko različitih mogućnosti određene politike. Ovakva uloga lobiranja je bitna s obzirom na kompleksnost javnih politika i odlučivanja u državi te može stvoriti širok učinak na političke procese.

Lobiranje zasnovano na dokazima te iscrpnim i detaljnim istraživanjima i analizama može unaprijediti kvalitetu donošenja odluka. S druge strane, moguća štetnost tih utjecaja po javni interes, pogotovo kada su prikriveni, glavni je razlog nastojanja da se lobiranje uredi zakonom.

Hrvatski sabor donio je 14. ožujka 2024. godine Zakon o lobiranju („Narodne novine“, broj 36/24).

Zakonom se prvi put u Republici Hrvatskoj uređuje lobiranje kao legitimno djelovanje s jasnim definicijama, načelima, pravima, obvezama i sankcijama u skladu s preporukama Vijeća Europe, Organizacije za gospodarsku suradnju i razvoj (OECD), uzimajući u obzir i komparativnu praksu država članica EU-a i drugih država. Donošenje Zakona važan je iskorak u provedbi antikorupcijske politike i preventivnom djelovanju.

Zakon o lobiranju stupa na snagu 1. listopada 2024. godine.

Od dana stupanja na snagu, dionici lobiranja – prije svega lobisti i lobirane osobe – morat će svoje međusobne interakcije uskladiti s pravilima komuniciranja određenim Zakonom. Istovremeno, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa postaje nadležno za vođenje Registra lobista.

Zakon o lobiranju

Zakonom o lobiranju definirani su pojmovi lobiranja, lobista, lobirane osobe te korisnika lobiranja.

Njime su određene aktivnosti u javnom i političkom životu koje se ne smatraju lobiranjem, primjerice javna savjetovanja, referendumi, peticije ili građanske inicijative, različiti oblici javnog komuniciranja, objavljivanja informacija, stavova i mišljenja u medijima te različiti oblici socijalnog i drugog dijaloga.

Uređuju se načela lobiranja, kao i nedozvoljene lobističke aktivnosti, odnosno neetični postupci za koje se mogu primijeniti mjere, odnosno sankcije.



Registar lobista

Jedna od važnih odredbi odnosi se na ustrojavanje Registra lobista u Republici Hrvatskoj koji će u elektroničkom obliku voditi Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa.

Bez upisa u Registar lobista lobistima neće biti moguće lobirati kod lobiranih osoba.

UVOD

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa nadležno je i za davanje mišljenja lobiranoj osobi koja se obrati Povjerenstvu u slučaju dvojbe o tome radi li se o lobiranju kada joj se obrati lobist.

Mjere za kršenje odredbi Zakona izriče će Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, dok će prekršajne sankcije izricati nadležni sud u prekršajnom postupku.



Usvajanje Zakona o lobiranju dio je aktivnosti koja se provodi u okviru Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine te predstavlja važan iskorak u provedbi antikorupcijske politike i preventivnom antikorupcijskom djelovanju.

01 Što je lobiranje?

Zakon o lobiranju određuje lobiranje kao svaki oblik usmene ili pisane komunikacije prema lobiranoj osobi kao dio strukturiranog i organiziranog promicanja, zagovaranja ili zastupanja određenih interesa ili prenošenja informacija u vezi s javnim odlučivanjem radi ostvarivanja interesa korisnika lobiranja.

Lobiranje je komunikacija u svezi s javnim odlučivanjem koje podrazumijeva pripremu i izradu, donošenje zakona, drugih propisa ili općih akata, kao i drugih strateških i planskih dokumenata od strane tijela zakonodavne ili izvršne vlasti, tijela državne uprave, drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, uključujući i njihova upravna tijela, odnosno drugih pravnih osoba i tijela koja imaju javne ovlasti.

Lobiranje se temelji na načelima otvorenosti, transparentnosti, odgovornosti, savjesnosti i integriteta.

02 Tko je lobist?

Lobist je domaća ili strana fizička ili pravna osoba koja lobira i koja je upisana u Registar lobista. Zakonski pojam lobista posebno podrazumijeva:

- lobiste koji lobiraju za korisnike lobiranja, uključujući konzultante koji se bave lobiranjem i profesionalne lobiste,
- lobiste koji lobiraju u ime poslodavca kod kojeg su zaposleni (tzv. *in-house* lobiste,
- lobiste koji predstavljaju profesionalne, poslovne ili druge sektorske interese, uključujući profesionalna, sportska, gospodarska i interesna udruženja, nevladine udruge i organizacije civilnog društva.

03 Tko je lobirana osoba?

Lobiranom osobom smatra se svaka osoba koja je kao dužnosnik, posebni savjetnik ili rukovodeći službenik izabrana, imenovana, zaposlena ili na drugi način angažirana:

- u tijelima zakonodavne ili izvršne vlasti,
- tijelima državne uprave,
- drugim državnim tijelima,
- tijelima jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, uključujući njihovim upravnim tijelima, odnosno
- drugim pravnim osobama i tijelima koje imaju javne ovlasti

i koja sudjeluje ili je nadležna za javno odlučivanje te koja je pristala komunicirati s lobistom.

04 Tko su korisnici lobiranja?

Korisnici lobiranja su pravne ili fizičke osobe i drugi zakonom uređeni oblici udruživanja fizičkih ili pravnih osoba, uključujući i njihove podružnice, u ime kojih lobist obavlja lobiranje.



05 Koje aktivnosti se ne smatraju lobiranjem?

Lobiranjem se ne smatra:

- demokratsko pravo pojedinca da izrazi svoje mišljenje dužnosnicima, tijelima ili institucijama, kolektivno ili individualno putem javnog savjetovanja, referendum, peticija ili građanskih inicijativa, odnosno da se zalaže za političku promjenu ili promjenu zakonodavstva, promjenu politika ili praksi u okviru legitimnih političkih aktivnosti, kolektivno ili individualno
- komunikacija s tijelima drugih država, uključujući njihova diplomatska i konzularna predstavništva, institucijama Europske unije, međunarodnim međuvladinim organizacijama, uključujući agencije i tijela koja iz njih proizlaze, niti komunikacija povezana sa sigurnosnim pitanjima
- aktivnost osoba kada sudjeluju kao stručnjaci na sastancima, sjednicama ili konzultacijama o pitanjima koja se odnose na pripremu nacrtu zakona, drugih propisa, općih akata te strateških i planskih dokumenata na poziv ili na inicijativu tijela zakonodavne ili izvršne vlasti, tijela državne uprave, drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, uključujući njihova upravna tijela, odnosno drugih pravnih osoba i tijela koja imaju javne ovlasti, bez obzira na to djeluju li za naknadu ili besplatno
- aktivnost osoba kada sudjeluju na javnim skupovima, sjednicama, u raspravama i na drugim javnim događanjima i/ili događajima koji se prenose javnosti
- objavljivanje informacija, stavova i mišljenja o zakonima, drugim propisima, općim aktima te strateškim i planskim dokumentima, kao i o prijedlozima ili nacrtima tih akata u medijima
- aktivnost socijalnih partnera koji djeluju u svojstvu sudionika u socijalnom dijalogu u skladu s posebnim propisima
- aktivnosti političkih stranaka, uz iznimku organizacija koje su osnovale političke stranke ili koje su s političkim strankama povezane.

⁰⁶Koje su obveze lobista pri lobiranju?

Prije početka lobiranja lobist je dužan predstaviti se lobiranoj osobi, dokazati da je upisan u Registar lobista te navesti cilj i korisnika lobiranja za kojeg lobira.

Lobist može pružiti lobiranoj osobi informacije i materijale o pitanjima o kojima lobira za korisnika lobiranja. Lobist ne smije lobirati za dva ili više korisnika lobiranja sa suprotnim interesima.

Zabranjeno je lobirati protivno odredbama Zakona o lobiranju. To znači da lobist ne smije lobiranim osobama davati netočne, nepotpune ili obmanjujuće informacije niti pribjegavati nedopuštenom pritisku, neprimjerenom ponašanju ili uvredljivom jeziku. Ako lobist naknadno utvrdi da je informacija koju je dao lobiranoj osobi netočna ili nepotpuna, obavijestit će bez odgode lobiranu osobu i dostaviti točnu i potpunu informaciju.

Pri lobiranju lobist ne smije poticati na kršenje propisa, pravila i standarda ponašanja koji se primjenjuju na lobiranu osobu. Zabranjeno je nuđenje ili davanje darova odnosno bilo kakve druge koristi lobiranoj osobi.



07 Koje su obveze lobiranih osoba pri lobiranju?

Lobirana osoba može pristati komunicirati s lobistom samo nakon prethodne provjere upisa lobista u Registar lobista.

Lobirana osoba odbit će daljnju komunikaciju s lobistom ako procijeni da se predmet lobiranja odnosi na interes koji je suprotan ustavnim načelima ili javnom interesu ili da se odnosi na protupravno postupanje ili propust, odnosno ako je postupanje lobista protupravno.

Lobirane osobe dužne su postupati s dužnom pažnjom u odnosu na podatke koji predstavljaju poslovnu tajnu ili druge povjerljive podatke, a koje su saznale tijekom lobiranja.

U slučaju dvojbe predstavlja li neko ponašanje povredu odredaba Zakona o lobiranju ili drugog zabranjenog ili propisanog ponašanja predviđenog Zakonom, lobirana osoba može zatražiti mišljenje Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa.

Ako lobist ostvarenim ili pokušanim lobiranjem postupa protivno odredbama Zakona o lobiranju, lobirane osobe dužne su odbiti daljnju komunikaciju s lobistom i o tome odmah obavijestiti Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa. Ako osoba lobira, a nije upisana u Registar lobista, lobirane osobe dužne su odbiti daljnju komunikaciju s njom i o tome obavijestiti Povjerenstvo odmah nakon saznanja, u pisanom obliku ili usmeno na zapisnik pred Povjerenstvom.



08 Što je Registar lobista?

Zakonom o lobiranju propisano je da lobiranje može obavljati lobist koji je upisan u Registar lobista. Upis u Registar lobista je uvjet za početak lobiranja.

Registar lobista ustrojava i vodi Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa u strojno čitljivom elektroničkom obliku.

Fizička osoba koja lobira u ime pravne osobe također mora biti upisana u Registar lobista, zajedno s lobistom pravnom osobom.

09 Kako se upisati u Registar lobista?

Upis u Registar lobista obavlja se na zahtjev fizičke ili pravne osobe koji se podnosi Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa u elektroničkom obliku na propisanom obrascu.

Uvjeti za upis u Registar lobista za fizičku osobu su:

- punoljetnost
- činjenica da osoba nije pravomoćno osuđena za kaznena djela protiv službene dužnosti, kaznena djela protiv gospodarstva i kazneno djelo iz članka 339. (podmićivanje zastupnika) Kaznenog zakona te kaznena djela protiv sigurnosti platnog prometa i poslovanja iz Kaznenog zakona („Narodne novine”, br. 110/97., 27/98., 50/00., 129/00., 51/01., 111/03., 190/03., 105/04., 84/05., 71/06., 110/07., 152/08., 57/11. i 77/11.) odnosno da nije pravomoćno osuđena na kaznu zatvora u trajanju duljem od šest mjeseci za ostala kaznena djela za koja se kazneni postupak pokreće po službenoj dužnosti.

Uvjeti za upis u Registar lobista za pravnu osobu su:

- upis u odgovarajući registar pravnih osoba
- činjenica da pravna osoba nije pravomoćno osuđena za kaznena djela protiv službene dužnosti, kaznena djela protiv gospodarstva i kazneno djelo iz članka 339. (podmićivanje zastupnika) Kaznenog zakona te kaznena djela protiv sigurnosti platnog prometa i poslovanja iz Kaznenog zakona („Narodne novine“, br. 110/97., 27/98., 50/00., 129/00., 51/01., 111/03., 190/03., 105/04., 84/05., 71/06., 110/07., 152/08., 57/11. i 77/11.) odnosno da nije pravomoćno osuđena za ostala kaznena djela za koja se kazneni postupak pokreće po službenoj dužnosti.

Uvjeti za upis u Registar lobista odgovarajuće se primjenjuju na stranu fizičku ili pravnu osobu koja dokazuje svoju nekažnjavanost za odgovarajuća kaznena djela propisana nacionalnim propisima države čije je osoba državljanin odnosno države poslovnog nastana.

Zahtjev za upis u Registar lobista sadrži:

- ime i prezime, prebivalište ili boravište fizičke osobe ili naziv i sjedište pravne osobe, osobni identifikacijski broj (OIB), podatke za kontakt, uključujući adresu elektroničke pošte, ime i prezime i adresu osobe koja lobira u ime pravne osobe, kao i područje djelovanja i interesa. Zahtjevu se prilaže dokumentacija kojom se dokazuje ispunjenje uvjeta za upis u Registar lobista.

Lobist je dužan obnoviti upis u Registar lobista svaka 24 mjeseca od dana izvršnosti posljednjeg rješenja o upisu u Registar lobista.

Zahtjev za upis u Registar lobista podnosi se Povjerenstvu najkasnije 60 dana prije isteka 24 mjeseca od dana izvršnosti posljednjeg rješenja o upisu u Registar lobista.

10 Što sadrži Registar lobista?

Registar lobista sadrži sljedeće podatke o lobistu:

- ime i prezime za fizičke osobe odnosno naziv i sjedište za pravne osobe, podatke za kontakt, područja djelovanja i interesa, status aktivnosti lobista i brisanje iz Registra lobista te mjere izrečene zbog nepoštivanja odredaba Zakona o lobiranju.

Podaci iz Registra lobista su javno dostupni, a objavljuju se na mrežnim stranicama Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa u otvorenom, strojno čitljivom obliku, na lako pretraživ način.

Podaci iz Registra lobista dostupni su javnosti dvije godine za fizičku osobu odnosno pet godina za pravnu osobu od dana brisanja iz Registra lobista, uz napomenu da je lobist brisan iz Registra lobista.

Na obradu osobnih podataka u Registru lobista primjenjuju se propisi kojima je uređena zaštita osobnih podataka. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa je voditelj obrade podataka iz Registra lobista.

11 Postoji li obveza podnošenja izvještaja o provedenim lobiranjima?

Lobist koji je upisan u Registar lobista dužan je podnijeti izvještaj o provedenim lobiranjima Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa

- **jednom godišnje do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu godinu.**

Lobist koji je brisan iz Registra lobista podnosi izvještaj o svim provedenim, a dotad neprijavljenim lobiranjima najkasnije u roku od 30 dana od dana izvršnosti rješenja o brisanju.

Lobist fizička osoba koji lobira u ime pravne osobe ne mora podnositi zasebno izvješće ako su njegove aktivnosti uključene u izvještaj o provedenim lobiranjima lobista pravne osobe za koju radi kao *in house* lobist.

¹² Kako se podnosi izvještaj o provedenom lobiranju?

Izvještaj o provedenim lobiranjima podnosi se elektroničkim putem Povjerenstvu za odlučivanje o sukobu interesa na propisanom obrascu, koji sadrži podatke o sadržaju lobiranja u smislu područja ciljanih politika ili zakonodavstva, načinu lobiranja, naznaku cilja za koji je lobirao za svakog korisnika lobiranja, podatke o korisnicima lobiranja za koje je lobirao, naznaku lobirane osobe, uključujući naziv tijela i funkciju osobe s kojom je kontaktirao te informacije i materijale koje je lobist pružio lobiranoj osobi. Lobist koji je podnio izvještaj dužan je pet godina od dana podnošenja izvještaja čuvati dokumentaciju koja je temelj za izvješćivanje Povjerenstva.

Nakon zaprimanja Povjerenstvo će ispitati sadrži li izvještaj lobista sve potrebne podatke. Ako utvrdi da u izvještaju lobista nedostaju propisane informacije, Povjerenstvo će pozvati lobista da izvještaj dopuni u određenom roku koji ne može biti kraći od 15 dana ni duži od 30 dana.

Povjerenstvo može na vlastitu inicijativu provjeriti istinitost podataka i izjava u izvještaju lobista.

Na traženje Povjerenstva i u roku koji ono odredi lobist je dužan dostaviti dopune, objašnjenja i dokaze o navodima iz podnesenog izvještaja lobista.

U svrhu provjere podataka i izjava iz izvještaja lobista, tijela zakonodavne ili izvršne vlasti, tijela državne uprave, druga državna tijela, tijela jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, uključujući njihova upravna tijela, odnosno druge pravne osobe i tijela koja imaju javne ovlasti dužna su na zahtjev Povjerenstva bez odgode dostaviti zatražene obavijesti i dokaze.

Lobist ne može odbiti davanje podataka u svrhu provjere izvještaja pozivanjem na profesionalnu ili poslovnu tajnu.



13 Koja su ograničenja lobiranja za lobiranu osobu?

Lobiranoj osobi zabranjeno je u razdoblju od 18 mjeseci nakon prestanka dužnosti ili službe lobirati u odnosu na tijelo zakonodavne ili izvršne vlasti, tijelo državne uprave odnosno tijelo jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, uključujući i njihova upravna tijela, odnosno druge pravne osobe i tijelo koje ima javne ovlasti u kojem je obavljala dužnost ili službu. Radi se o tzv. razdoblju hlađenja („cooling off”) nakon obnašanja dužnosti ili službe.

Lobirana osoba na koju se primjenjuje zakon kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa i koja je obveznik prema odredbama toga zakona ne može ni pod kojim uvjetima lobirati za vrijeme obavljanja dužnosti ili službe niti se može upisati u Registar lobista.



14 Postoje li sankcije za nepoštivanje odredbi Zakona o lobiranju?

Mjere za kršenje odredbi Zakona izriče Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa, dok prekršajne sankcije može izricati nadležni sud u prekršajnom postupku.

Mjere koje može izreći Povjerenstvo su:

- pisano upozorenje,
- zabrana obavljanja lobiranja na određeno vrijeme,
- novčana sankcija i
- brisanje iz Registra lobista.

Mjere se mogu kumulirati, a izriču se ovisno o težini povrede, posljedicama koje iz nje proizlaze i radi li se o prvoj ili ponovljenoj povredi. Pisano upozorenje može izreći ako se prema postupanju i odgovornosti te prouzročenoj posljedici radi o očito lakom obliku kršenja odredbi Zakona.

Postupak za izricanje mjera pokreće se po službenoj dužnosti. Ako je primjereno naravi povrede, Povjerenstvo može tijekom postupka naložiti osobi protiv koje je postupak pokrenut da ukloni uzroke povrede u određenom roku te, ako osoba to učini, može obustaviti postupak rješenjem ili isti dovršiti i ispunjenje naloga uzeti u obzir prilikom izricanja mjere. Po izvršnosti rješenja kojim se izriče mjera, izrečena mjera se upisuje u Registar lobista, ako je izrečena protiv lobista koji je upisan u Registar lobista.

Kad Povjerenstvo utvrdi povredu odredaba iz članka 9. stavka 2. i članka 22. stavka 1. ili 2. Zakona o lobiranju, bez odgode će obavijestiti nadležno državno odvjetništvo, radi pokretanja prekršajnog postupka.



REPUBLIKA HRVATSKA

Ministarstvo pravosuđa, uprave i
digitalne transformacije

mpudt.gov.hr