

# MEĐUNARODNI STANDARDI I PREPORUKE ZA REGULIRANJE LOBIRANJA U HRVATSKOJ



Prema podacima iz 2015. najmanje 20 zemalja ima posebnu regulaciju lobiranja na nacionalnoj razini<sup>1</sup>.

Učestali skandali uslijed isprepletenih veza politike i biznisa nužno dovode do potrebe reguliranja lobističkih aktivnosti u cilju povećanja transparentnosti i integriteta procesa odlučivanja jer je lobiranje legitimna aktivnost i važan dio demokratskih procesa.

Analiza sadržajno pokriva:

- obuhvat zakonske regulacije lobiranja
- preporuke koje proizlaze iz načela transparentnosti i načela očuvanja integriteta
- osiguranje sudjelovanja zainteresirane javnosti u postupcima savjetovanja
- preporuke usmjerene na kreiranje efikasnog sustava
- preporuke vezane uz pravnu usklađenost

## 1. Obuhvat regulacije

*REGULIRANJE LOBIRANJA BI TREBAO JASNO DEFINIRATI ŠTO JE LOBIRANJE, TKO SE SMATRA LOBISTOM TE ŠTO JE CILJ LOBIRANJA.*

### DEFINICIJE

- Lobiranje** – pojam označava bilo koju izravnu ili neizravnu komunikaciju s javnim dužnosnicima koja se obavlja, upravlja i usmjerava s ciljem utjecaja na donositelje odluka.
- Javni dužnosnik** – svaka osoba s ovlastima donošenja javnih odluka (uključujući i njihove savjetnike) koja je izabrana, imenovanja ili zaposlena u izvršnoj ili zakonodavnoj vlasti na nacionalnoj, regionalnoj, lokalnoj ili međunarodnoj razini; obuhvaćene su i osobe u tijelima koja nisu javna i državna, a imaju javnu ovlast, kao i osobe u međunarodnim organizacijama koje djeluju na području određene države.
- Lobist** – fizička ili pravna osoba koja se bavi lobiranjem bilo za privatne, javne ili kolektivne interese te bez obzira obavlja li lobističke aktivnosti uz naknadu ili bez naknade. Lobistima se ne bi smatrali nositelji neprofitnih javnih zagovaračkih aktivnosti koji zagovaraju u javnom interesu.
- Donošenje javnih odluka** – obuhvaća izradu i izmjenu zakonodavstva ili drugih propisa; razvoj, izmjenu i provedbu javnih politika, strategija i programa; odluka o sklapanju ugovora i dozvola, administrativnih odluka ili bilo kojih drugih odluka o trošenju javnih sredstava.

<sup>1</sup> International Standards For Lobbying Regulation, #lobbyingtransparency, Transparency International, Access Info, Sunlight Foundation, Open Knowledge, 2015.

## IZNIMKE

- e) **Djelovanje građana** – poslovi građana s javnim službama vezano za njihove privatne slučajeve ne smatraju se lobiranjem osim ako postoji ekonomski interes pojedinca čiji bi obuhvat ili značenje mogao utjecati na javni interes. Za takve slučajeve mora se donijeti regulacija koja će pažljivo i uravnoteženo procijeniti koristi i učinke poslova građana kao i ustavnopravni aspekt.
- f) **Javni dužnosnici, diplomati, političke stranke** – ako je potrebno, reguliranje lobiranja ne mora obuhvatiti javne dužnosnike koji obavljaju svoju javnu funkciju, diplomate stranih država i političke stranke s obzirom da djeluju u javnoj sferi upravo sa svrhom utjecanja na donošenje javnih odluka.
- g) **Javno-zagovaračke aktivnosti** neprofitnih organizacija.

## 2. Načelo transparentnosti

*TRANSPARENTNI ODNOSI NOSITELJA JAVNIH DUŽNOSTI I LOBISTA DOPRINOSU VIDLJIVOSTI ODLUKA KOJE SE DONOSE, OMOGUĆUJU SUDJELOVANJE ZAINTERESIRANIH DIONIKA, TE JAVNI NADZOR I KONTROLU. IAKO NOSITELJI JAVNIH DUŽNOSTI PREUZIMAJU PUNU ODGOVORNOST ZA ODLUKE KOJE SE DONOSE, POSTOJI PODIJELJENA ODGOVORNOST IZMEĐU NOSITELJA JAVNIH FUNKCIJA I LOBISTA U OSIGURANJU PUNE TRANSPARENTNOSTI LOBIRANJA.*

### Registar lobiranja

**Obvezni registar** – pravni okvir reguliranja lobiranja mora sadržavati uvođenje obaveznog registra lobiranja u koji se moraju upisati svi koji se bave lobističkim poslom. Potrebno je definirati obvezu periodičnog unosa podataka o poduzetim lobističkim aktivnostima, kao i objavu svih dodatnih informacija i dokumenata o održanim sastancima. Dodatno, svi lobisti registrirani u registru trebaju imati neku vrstu “akreditacije” koju bi izdavalo ovlašteno tijelo javne vlasti.

1. **Pravovremeno registriranje i izvještavanje** – lobiranje se ne bi smjelo obavljati prije registriranja za lobiranje, svaka važnija promjena bi se morala odmah zabilježiti, a najkasnije u roku od 3 mjeseca.
2. **Sadržaj registra:**
  - Identitet lobista
  - Područje lobiranja i konkretni zahtjevi/preporuke
  - Krajnji uživatelj koristi (*beneficiary*) lobiranja ili ciljna skupina lobističkih aktivnosti (ako je potrebno)
  - Institucija ili službenik kod kojeg se lobira
  - Vrsta i intenzitet lobiranja
  - Dokumenti predani nositelju/ima javnih dužnosti
  - Troškovi lobiranja uključujući i troškove u naravi (izračunati temeljem unaprijed postavljenih kriterija)
  - Izvori financiranja, prikazani po pojedinačnom klijentu i pojedinačnom predmetu donacije uključujući i one u naravi

- Informacije o prethodnim javnim dužnostima lobista te informacije o prethodnim i sadašnjim javnim dužnostima članova njihovih obitelji
  - Primljena javna sredstva.
3. **Pristupačnost, otvorenost i usporedivost podataka** – informacije bi trebale biti dostupne besplatno, na internetskim stranicama, trebale bi biti indeksirane po svim kategorijama informacija, te imati mogućnost preuzimanja svih podataka u formatu pogodnom za automatsko čitanje podataka. Svaki registrirani lobist ili lobistička organizacija trebaju imati jedinstvenu identifikacijsku oznaku. Podaci o lobistima i organizacijama bi se trebale moći povezati s drugim bazama podataka koje posjeduju tijela javne vlasti.
  4. **Minimalno administrativno opterećenje** – sustav registriranja bi trebao omogućiti jednostavnu registraciju i izvještavanje s minimalnim administrativnim zahtjevima.

## Pristup informacijama od strane javnosti

5. **Jasne, besplatne i sveobuhvatne informacije** – sve informacije moraju biti besplatne i bez ikakvih ograničenja za ponovnu uporabu podataka. Sve ključne informacije i analize moraju biti predstavljene u lako dostupnim formatima, te prilagođene za upotrebu od interesnih skupina, ali i građana pojedinaca.
6. **Proaktivna objava podataka** – tijela javne vlasti i javni dužnosnici bi trebali proaktivno objavljivati plan sastanaka, zapisnike sa sastanaka i bilo kakve oblike kontakata s trećim stranama, kao i svu eventualnu prateću dokumentaciju (poput različitih analiza). Iste obveze bi se odnosile i na različite stručnjake i konzultantske organizacije koje surađuju s javnim sektorom.

## 3. Načelo integriteta

*LOBISTI I JAVNI DUŽNOSNICI TREBAJU BITI UKLJUČENI U SUSTAV SPRJEČAVANJA SUKOBA INTERESA, KOJI IMA JASNA I PROVEDIVA PRAVILA PONAŠANJA UPRAVLJANJA SUKOBOM INTERESA. DUŽNOST PRIDRŽAVANJA JASNO POSTAVLJENIH PRAVILA PONAŠANJA ZAHVAĆA KAKO NOSITELJE JAVNIH DUŽNOSTI TAKO I LOBISTE, NO NOSITELJI JAVNIH DUŽNOSTI IMAJU VEĆU ODGOVORNOST, IMAJUĆI NA UMU OBVEZU OČUVANJA POVJERENJA GRAĐANA.*

## Nositelji javnih dužnosti

1. **Kodeks ponašanja** – svi dužnosnici trebaju imati jasno propisane i primjenjive standarde i pravila ponašanja, posebice za kontakte s tzv. trećim stranama. Standardi i pravila bi trebala uključivati sljedeće:
  - a) Temeljna načela poput transparentnosti, integriteta, odgovornosti, neutralnosti, poštenja i služenja javnom interesu
  - b) Obvezu čuvanja točnih i detaljnih podataka o aktivnostima uključujući i sastanke s lobistima
  - c) Obvezu izbjegavanja kontakata s neregistriranim lobistima te obvezu izvještavanja o kršenju pravila lobiranja bilo nadređenima bilo instituciji zaduženoj za nadzor
  - d) Obvezu čuvanja povjerljivih informacija, koja je dodatno određena sustavom ostvarivanja prava na pristup informacijama

- e) Uspostavu sustavnog i sveobuhvatnog mehanizma za praćenje stvarnog, potencijalnog ili percipiranog sukoba interesa, uključujući i nespojivosti lobiranja s obnašanje javnih funkcija
  - f) Opsežne smjernice za primanje darova i različitih posjeta, uključujući i pravila za registriranje ili odbijanje darova ili određenih usluga.
  - g) Vođenje imovinskih kartica i interesnih povezanosti javnih dužnosnika, uključujući i članove njihovih obitelji te poslovne suradnike, imajući na umu doseg odluka koje neki javni dužnosnik može donijeti.
2. **Ograničenja nakon prestanka obnašanja dužnosti** (ograničenja naknadnog zaposlenja) – potrebno je odrediti razmjerni moratorij od minimalno dvije godine zabrane lobiranja u instituciji za koju je dužnosnik radio. Može se uvesti obveza odobravanja takvog lobiranja od strane određene institucije zadužene za etiku, što je u slučaju Hrvatske Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa.
  3. **Ograničenja prije početka obnašanja dužnosti** – budući javni dužnosnici, osim onih izabranih, a posebno oni koji će obnašati savjetodavne i regulatorne funkcije, trebali bi biti podvrgnuti provjerama mogućeg sukoba interesa, koje mogu dovesti do isključenja ili nadzora za određeni skup aktivnosti dužnosnika ili, pak, do nemogućnosti obavljanja određene dužnosti. Ukoliko dužnosnik propusti navesti potencijalne sukobe interesa, trebao bi disciplinski odgovarati.

## Lobisti

4. **Kodeks ponašanja lobista** – potrebno je razviti kodeks ponašanja lobista u suradnji sa svim dionicima i zainteresiranim stranama, s posebnim fokusom na izbjegavanje nedozvoljenog utjecaja i uspostavu načela iskrenosti
5. **Samoregulacija** – potrebno je uvesti dodatne mjere kako bi se potaknulo lobiste da samovoljno usvoje, objave i izvijeste o dodatnim etičkim obvezama. Njihovi interni mehanizmi kontrole i sankcija bi trebali nadzirati provođenje takvih obveza te biti uvršteni u upravljačku strategiju i strategiju društveno odgovornog poslovanja.

## 4. Participacija i pristup odlučivanju

*NAJŠIRA JAVNOST I INTERESNE SKUPINE TREBALE BI IMATI OTVOREN I PRAVEDAN PRISTUP DONOŠENJU ODLUKA JER SE TIME UVAŽAVAJU RAZLIČITI PRIJEDLOZI, ŠTO VODI BOLJIM JAVNIM POLITIKAMA TE JAČANJU POVJERENJA U PREDSTAVNIČKU DEMOKRACIJU.*

Republika Hrvatska ima razvijen *online* sustav za provedbu javnih savjetovanja – E-savjetovanja. Ova platforma omogućuje jednak pristup procesima donošenja odluka svim dionicima te adekvatne vremenske rokove za podnošenje preporuka. Uz to, javno se objavljuju komentari na sve dostavljene preporuke, neovisno o tome da li se (djelomično) usvajaju ili odbijaju. U Hrvatskoj se provode savjetovanja za nacрте zakona, a odnedavno i za nacрте strategija i pratećih operativnih dokumenata, no postoje procesi donošenja odluka na koje zainteresirana javnost nema nikakvog utjecaja. U prvom redu, mislimo na izvršne odluke, odnosno odluke Vlade RH, koje nisu nužno usađene u zakonske ili *policy* dokumente, iako u hrvatskom kontekstu ovaj tip odluka često ima vrlo dalekosežne posljedice. Pretpostavljajući da su ove odluke također pod utjecajem raznih interesnih skupina, nužno je da nositelji najodgovornijih javnih funkcija u

državi osvijeste potrebu uspostave adekvatnih mehanizama savjetovanja i za ovakve odluke. Prepucavanje političkih aktera s ciljem stjecanja političkih poena u ograničenom formatu večernjeg političkog *talk-show*-a ni u kom slučaju ne predstavlja oblik savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

## Sudjelovanje javnosti u donošenju odluka

1. **Pravo sudjelovanja** – sve interesne skupine i najšira javnost bi trebale imati pravo sudjelovanja u procesu donošenja odluka na svim razinama, a posebno u području zakonodavstva i javnih politika neovisno o tome jesu li ili nisu upisani u registar lobista sukladno odredbama Zakona o pravu na pristup informacijama i Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata.
2. **Savjetovanje sa zainteresiranom javnošću** – pravni okvir bi trebao omogućiti različite oblike javnog sudjelovanja u procesima formuliranja, provođenja i evaluacije javnih politika i zakona, uključujući vremenski okvir i pravila sudjelovanja javnosti u donošenju odluka.
3. **Jednake mogućnosti** – tijela javne vlasti bi trebala omogućiti svima jednake mogućnosti sudjelovanja u procesu donošenja odluka.
4. **Razuman rok** – tijela javne vlasti bi trebala osigurati adekvatan vremenski period za učinkovito sudjelovanje javnosti i pripremu za uključivanje u donošenje odluka.
5. **Objava rezultata javnog savjetovanja** – pristigli prijedlozi u procesu javnog savjetovanja bi trebali biti objavljeni u pisanom i usmenom obliku uz obrazloženja zašto su neki prijedlozi prihvaćeni ili odbijeni.
6. **Pravo zabrane sudjelovanja** – javne vlasti bi trebale u pisanom obliku obrazložiti zašto pojedini subjekt nije imao pravo sudjelovati u javnom savjetovanju, a isključeni subjekti bi trebali imati pravo žalbe.

## Stručne, savjetodavne i radne skupine

7. **Uravnotežen sastav** – potrebno je propisati da u radnim skupinama budu zastupljeni predstavnici različitih interesa i stajališta neovisno o tome jesu li ili nisu upisani u registar lobista.
8. **Objava interesa** – članovi radnih skupina bi unaprijed morali objaviti radnoj skupini svoje interese, relevantne za područje kojim se radna skupina bavi. Podaci o članovima radnih skupina i povezanih interesa trebaju biti javni.
9. **Članovi radnih skupina** ne mogu biti organizacije koje ne objavljuju financijske izvještaje te koje nemaju pravnu osobnost.

## 5. Efikasan sustav

*POTREBNO JE USPOSTAVITI EFIKASAN SUSTAV NADZORA NAD LOBIRANJEM, KOJI NEIZOSTAVNO UKLJUČUJE I SANKCIJE ZA KRŠENJE PRAVILA.*

1. **Upravljanje i nadzor** – postojanje nezavisnog i samostalnog tijela, s jasno propisanim mandatom i adekvatnom resursima, nadležnog za:
  - a) Vođenje registra lobiranja
  - b) Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa bi, kao dio svojih funkcija, obavljalo i nadzor nad aktivnošću lobiranja

- c) Prikupljanje i objavu mjesta na kojima su proaktivno objavljene informacije
  - d) Nadzor nad pridržavanjem pravila (uključujući proaktivan nadzor i provjeru izvještaja)
  - e) Reagirane na dostavljene pritužbe
  - f) Istraživanje očitih kršenja i nepravilnosti
  - g) Predlaganje unaprjeđenja pravnog okvira
2. **Savjeti, analize i podizanje svijesti** – nadzorno tijelo bi trebalo izraditi upute i treninge za lobiste i javne dužnosnike o primjeni zakona, analizirati trendove i izvještavati o nalazima, podizati javnu svijest o lobiranju te promovirati najbolje primjere u području lobiranja.
  3. **Sustav prigovora** – potrebno je uspostaviti kvalitetan mehanizam ulaganja prigovora koji bi svakom omogućio da prijavi nepravilnosti, bilo neanonimno, u povjerenju ili anonimno, kao i da bude obaviješten o rezultatima rješavanja prigovora, uz potrebnu zaštitu privatnosti.
  4. **Sankcije** – lobisti i javni dužnosnici bi trebali snositi odgovarajuće učinkovite sankcije za kršenje pravila lobiranja. Sankcije bi trebale biti stupnjevane, uključujući kaznene sankcije, (privremeno) brisanje iz registra lobista i disciplinske mjere za javne dužnosnike. Sankcionirani subjekti mogu biti objavljeni, kao i organizacija ili institucija u kojoj rade. Ugovori s javnim sektorom koji su zaključeni kršenjem osnovnih pravila mogu biti poništeni ili povučeni, ovisno o okolnostima. Osoba mora odgovarati svojim nadređenima u organizaciji ili instituciji u kojoj radi što podrazumijeva da svaka od tih organizacija/institucija ima usvojen etički/disciplinski kodeks.

## 6. Pravna usklađenost

*PRILIKOM REGULIRANJA LOBIRANJA TREBALO BI UZETI U OBZIR LOKALNI KONTEKST, A REGULACIJA BI TREBALA BITI USKLAĐENA S POSTOJEĆOM ŠIROM REGULACIJOM I JAVNIM POLITIKAMA.*

1. **Lokalni kontekst** – pravila trebaju biti prilagođena nacionalnom kontekstu pojedine države. Imajući na umu hrvatski lokalni kontekst koji je obilježen neformalnim mehanizmi-ma utjecaja na procese donošenja odluka, koji ponekad poprimaju obilježje korupcije i sukoba interesa i činjenicom da su hrvatska tijela javne vlasti ulaskom u geopolitički prostor EU u većoj mjeri izložena lobističkim aktivnostima, uputno je uspostaviti jasan, strog i primjenjiv zakonski okvir, koji izbjegava stvaranje nerazmjernih administrativnih prepreka za nositelje javnih dužnosti i same lobiste.
2. **Širi regulatorni okvir** – ukoliko pravno reguliranje lobiranja nije usklađeno sa širim okvirom postojeće pravne regulacije, ono bi moglo postati u potpunosti beskorisno i neprimjenjivo.  
 Zahtjev za pravnom usklađenosti se posebno odnosi na zakone i pravila koji reguliraju:
  - a) trgovinu utjecajem, podmićivanje i ostala koruptivna ponašanja
  - b) financiranje političkih aktivnosti (posebice u odnosu na ograničenja i transparentnost podataka) te donacije kandidatima i strankama na izborima
  - c) javnu nabavu i državne poticaje (mehanizme nadzora)
  - d) medijsko zakonodavstvo (posebice u odnosu na neovisnost medija i sponzorstva)
  - e) radno zakonodavstvo (kolektivno pregovaranje)
  - f) zaštitu prijavitelja nepravilnosti, tzv. zviždača
  - g) zakonodavnu proceduru (uključujući donošenje zakona po hitnom postupku)
  - h) sudski i administrativni nadzor
  - i) pravo na slobodu govora, okupljanja i peticije.
3. **Periodične analize pravnog okvira** – regulatorni okvir bi se trebao preispitati godinu dana od usvajanja, a iduće analize bi trebale biti usmjerene na ocjenu učinkovitosti sustava i njegovu usklađenost s temeljnim načelima vezanima uz reguliranje lobiranja.