



**REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO PRAVOSUĐA**

**ANALIZA ZA UREĐENJE ZAKONSKOG OKVIRA
LOBIRANJA**

Prosinac 2016.

SADRŽAJ

UVOD	2
1. POJAM LOBIRANJA	3
2. POTREBA REGULACIJE LOBIRANJA	4
3. CILJ REGULACIJE LOBIRANJA	5
4. TROŠKOVI I IZAZOVI.....	5
5. PERIOD HLAĐENJA („Cooling-Off“ period)	6
6. MODALITETI REGULACIJE LOBIRANJA	7
7. MEĐUNARODNA USPOREDBA.....	7
7.1. Prikaz dosadašnje regulacije lobističke prakse u EU	8
7.2. Regulacije, samoregulacije i zakonodavni okviri lobiranja kod država članica	12
7.3. Članice s postojećim posebnim zakonskim aktima o lobiranju	14
7.3.1. Poljska.....	14
7.3.2. Litva	15
7.3.3. Austrija	15
7.3.4. Ujedinjena Kraljevina.....	16
7.3.5. Irska	16
7.4. Različite implementacije regulacija lobiranja u državama članicama	17
7.4.1. Njemačka	17
7.4.2. Nizozemska.....	18
7.4.3. Slovenija	19
7.4.4. Francuska.....	19
7.5. Regulatorni okviri lobiranja izvan Unije.....	20
7.5.1. Crna Gora.....	20
7.5.2. Makedonija.....	20
7.5.3. Kanada	21
7.5.4. Sjedinjene Američke Države	22
7.5.5. Australija.....	23
8. LOBIRANJE U REPUBLICI HRVATSKOJ	24
9. RAZLOZI ZA REGULACIJU LOBIRANJA	26
SAŽETAK.....	27

UVOD

Svrsishodni dijalog i bliska suradnja između države i njenih građana ključna je za održivo funkcioniranje demokracije.

Kako bi se realizirao, potrebno je osigurati transparentnost formuliranja politika i proces njihova donošenja te da svi pojedinci i interesne grupe u društvu dobiju priliku sudjelovanja u njihovom stvaranju. U političkom procesu potrebno je pronaći ravnotežu između različitih interesa, uvažavajući konsenzus i educirajući javnost putem političkih debata.

Interesne grupe, predstavnička tijela, poslodavci, udruge civilnog društva, humanitarne udruge i profesionalni lobisti svi zajedno trebali bi dati ključni doprinos i pružiti povratne informacije političarima i državnoj upravi kroz iznošenje stavova o problemima koje se odnose na državu. Međutim, navedeni subjekti žele utjecati i na proces donošenja političkih odluka i same politike, kako bi ostvarili svoje ciljeve. Ti ciljevi mogu se reflektirati na privatne, trgovinske ili sektorske interese, a mogu biti predstavljeni kao opći javni interes ili kao nešto što donosi dobrobit širokom spektru građana.

Potreba za definiranjem aktivnosti koje direktno ili indirektno utječu na donošenje političkih odluka ne zaustavljaju tijek informacija, mišljenja, perspektiva i prijedloga usmjerenih na donošenje politika ili zakona, već značajno doprinosi povećanju transparentnosti kako bi zainteresirana javnost mogla znati tko želi utjecati na osobe ili institucije koje donose javne politike. Bilo bi prikladno da su takve aktivnosti izložene kritici javnosti kao poželjan dio mehanizma kočenja i ravnoteže (eng. *checks and balances system*) koji osigurava zaustavljanje bilo kakvog pokušaja traženja ili obavljanja neprikladnog ili nepravilnog utjecaja na razvoj i formulaciju politika, donošenje političkih odluka te pripremu i implementiranje zakona.

Lobističko djelovanje, odnosno djelovanje s ciljem supstancijalnog utjecaja na odluke izvršne i zakonodavne vlasti radi afirmacije partikularnih interesa povlaštenih interesnih skupina, ukoliko je netransparentno, u javnosti nužno dobiva stigmatu sumnjive djelatnosti s korupcijskim potencijalima. Razarajuće magnitude ovakve stigmatizacije jednostavno ocrta činjenica kako i sama sumnja u postojanje koruptivnih aktivnosti dovodi u pitanje vjerodostojnost svake vlasti, a time i stabilnost države.

Dakle, postoji rizik da legitimitet političkog sustava bude doveden u pitanje razarajućim djelovanjem tajnog i neprikladnog utjecaja na institucije koje donose političke odluke.

Zakonskim reguliranjem registra lobista i obveznim pružanjem informacija o troškovima utrošenim za lobiranje jača se povjerenje javnosti u politiku i državu te se povećava odgovornost pred građanima (eng. *Accountability*), odnosno osigurava se mogućnost opravdanja političkih odluka donositelja odluka i subjekata kreiranja javnih politika i onih koje žele utjecati na njih. To dovodi do veće otvorenosti vlasti (eng. *open government*), transparentnosti i podložnosti potencijalnoj nezavisnoj kritici.

Vrijednost regulacije lobiranja u razvijanju kulture osobnog i profesionalnog integriteta prepoznata je u OECD-ovih¹ deset načela za osiguranje transparentnosti i integriteta lobističke prakse. U njima se, među ostalim, ističe kako je ključno jamstvo javnog interesa

¹ OECD - Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj, međunarodna ekonomska organizacija osnovana 14. prosinca 1960. godine nastala kao nasljednik Organizacije za europsku ekonomsku suradnju (OEEC).

pouzdan zakonski okvir za transparentnost lobiranja koji promiče jednake šanse za uspjehom u poslovnom svijetu te izbjegava biti taocem utjecajnih interesnih grupa.²

1. POJAM LOBIRANJA

Ne postoji općeprihvaćena definicija lobiranja. Stoga je od iznimne važnosti pravilno definirati sam pojam lobiranja kako bi glavni izazovi lobiranja bili prepoznati i uspješno riješeni.

U širem smislu, lobiranje je neslužbeno djelovanje u nečiju korist, odnosno pokušaj utjecanja na odluke nagovaranjem ili prikrivenim pritiskom.³ Može se odnositi i na javne aktivnosti (kao što su demonstracije) ili javne poslovne aktivnosti raznih institucija (nevladinih organizacija, konzultantskih subjekata, raznih udruženja).

U užem smislu, lobiranje se može odrediti kao aktivnost kojom se pokušava uvjeriti nekoga u vladajućoj strukturi, obično izabrana člana vlade, kako bi podržao zakone ili pravila koja daju nekoj zajednici, organizaciji ili industriji određenu prednost pred ostalima.⁴

Vijeće Europe pod pojmom lobiranje podrazumijeva koordinirani napor kako bi se ostvario utjecaj na formulacije politika i proces odlučivanja s ciljem dobivanja određenog rezultata od vlade, vlasti ili izabranih predstavnika.⁵

Vrlo slično je definiranje lobiranja i u dobrovoljnom Registru lobista Europske komisije i Parlamenta koji određujućim smatra djelovanje na institucije EU s ciljem utjecanja na proces donošenja odluka.⁶

Nadalje, sukladno američkom zakonu *Lobbying Disclosure Act* iz 1995. godine, lobist je onaj koji u ime neke treće strane želi utjecati na strukture vlasti, u ovom slučaju članove Senata i Kongresa.⁷

U izvješću OECD-a iz 2012. godine ističe se kako nema konsenzusa oko sadržaja i opsega pojma i naglašava kako je upravo prepoznavanje kompleksnosti koncepta lobiranja bitan element za rasprave o pravilima i regulaciji struke.⁸

² Deset načela transparentnosti i integriteta lobističke prakse Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (Transparency and integrity in lobbying) iz 2013. godine nastoje pružiti donositeljima odluka upute i smjernice za poticanje transparentnosti i integriteta u lobiranju. Načela su fokusirana na 4 glavna područja - izgradnje učinkovitog okvira za otvorenost i pristup podacima, povećanje transparentnosti, njegovanje kulture integriteta i stvaranje mehanizama za učinkovitu provedbu, usklađenost i procjene učinkovitosti (<http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>; [Transparency and Integrity in Lobbying](#))

³ (<http://www.hrleksikon.info/definicija/lobiranje.html>).

⁴ „Cambridge Business English Dictionary“ – lobbying - <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/lobbying>).

⁵ (<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileId=12205&Language=EN>).

⁶ (<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>).

⁷ U.S. House of Representatives: <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html> .

⁸ OECD (2012), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*, OECD Publishing: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en#page1 .

Slijedom navedenog, može se zaključiti kako su elementi koji bitno određuju lobističku praksu:

- predstavljanje partikularnih interesa,
- komunikacija s nositeljima javnih funkcija i
- pokušaji utjecanja na formiranje javnih politika.

Lobiranje je uvijek djelovanje s raznolikim partikularnim interesima kojemu je cilj utjecati na odluke na političkoj razini. Utjecaj se može ostvariti:

- direktnom komunikacijom s državnim dužnosnicima, odnosno službenicima (eng. *direct lobbying*),
- indirektnom komunikacijom usmjerenom prema široj javnosti koja treba potaknuti javnost na poduzimanje akcije utjecanja na formiranje javnih politika (eng. *grassroots lobbying*).

2. POTREBA REGULACIJE LOBIRANJA

Dobro uređeno i transparentno lobiranje treba smatrati pozitivnim i esencijalnim elementom demokratskog procesa.

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 pogledu k mogućem rješavanju određenog problema. Lobiranje može pružiti donositeljima odluka vrijedan uvid, informacije, perspektive politike, identifikaciju i debatu oko različitih opcija određene politike. Ova uloga lobiranja je kritična s obzirom na kompleksnost javnih politika i odlučivanja u državi stvarajući širok učinak na upravljanje državom.

Lobiranje zasnovano na dokazima i iscrpnim i preciznim istraživanjima i analizama može unaprijediti kvalitetu donošenja odluka.

Potreba za regulacijom lobiranja duboko je usađena u demokratski okvir. Visoka razina otvorenosti i transparentnosti oblikovanja javnih politika te procesa donošenja odluka smatra se centralnim ishodištem osiguranja djelotvorne javne uprave.

Nedostatak regulacije lobiranja stvara rizik od nedostatka otvorenosti, transparentnosti i integriteta donositelja političkih i administrativnih odluka te otvara prostor koruptivnom djelovanju. Čak i mali darovi, kao i druge beneficije manje vrijednosti, u kontekstu procesa lobiranja mogu stvoriti osjećaj obveze reciprociteta. Također, nedostatak regulacije lobističke prakse može ugroziti legitimitet demokratski izabrane vlasti narušavanjem političke jednakosti među građanima.

S obzirom na to da se lobiranjem može bitno utjecati na život pojedinca i čitavog društva, postoji snažan javni interes da se zna tko za koga lobira i u vezi čega. Manjak regulacije može stvoriti opravdanu javnu zabrinutost o ulozi stečenih interesa u stvaranju politika i rizik da privilegirani ili pretjerani utjecaj može rezultirati odlukama javnih politika u korist privatnih interesa, a na štetu cjelokupnom društvu. Iz tih razloga potrebno je stvoriti odgovarajuće profesionalne standarde u odnosima s lobistima.

3. CILJ REGULACIJE LOBIRANJA

Osnovni cilj regulacije i samoregulacije lobiranja je upravljanje mogućim nepriličnim utjecajem lobista na formiranje javnih politika te podizanje povjerenja građana u proces donošenja odluka.⁹

Cilj je moguće dostići podizanjem transparentnosti lobističkih kontakata.

Prvi korak u jačanju transparentnosti je formiranje određenog javnog registra (popisa) lobista koji bi omogućio postojanje preglednih i javno dostupnih informacija o identitetu i profesionalnom interesu svih onih koji žele utjecati, odnosno onih koji utječu na odluke javnih politika. Temeljem egzaktnih informacija koje se nalaze u javnom registru široj javnosti se omogućuje uvid u razmjere utjecaja različitih interesnih grupa na donositelje javnih politika.

Zakonskim onemogućavanjem lobiranja iza zatvorenih vrata (netransparentnog utjecaja) umanjuje se prostor afirmacije partikularnih interesa na štetu cjelokupnog društva i osnažuje povjerenje javnosti u institucije. Također, pozitivni efekti regulacije očituju se u daljnjoj profesionalizaciji lobiranja te educiranju javnosti o lobističkoj djelatnosti. Samim time za očekivati je da će percepcija lobiranja u javnosti postati pozitivnija.

Od same regulacije očekuje se važna funkcija promoviranja otvorenosti, transparentnosti lobiranja i snaženja osobnog i profesionalnog integriteta lobista, uz istovremeno poboljšavanje efikasnosti u formiranju javnih politika, odnosno procesu donošenja odluka. Na taj način i donositeljima odluka nameće se viši stupanj odgovornosti.

4. TROŠKOVI I IZAZOVI

Sam sustav, da bi bio efikasno proveden u praksi, ne smije predstavljati preveliko administrativno opterećenje.

Opseg informacija koje je potrebno registrirati ne smije biti preširok kako bi se izbjeglo preplavljanje registra podacima zbog kojih bi transparentnost bila ugrožena.

Glavni administrativni izazov bio bi u udovoljavanju velikog broja zahtjeva za informacijama iz samog registra, u realnom vremenu. Ako bi se registrom zahtijevalo da svaki kontakt i komunikacija budu zabilježeni, zbog samog volumena kontakata s javnopravnim tijelima to bi dovelo do administrativnog opterećenja koje je potencijalno nerazumno. Također, otvara se pitanje intervala u kojem će se registar ažurirati, odnosno hoće li ažuriranje biti određeno kvartalno, svakih šest mjeseci ili godišnje.

Praktični izazovi upravljanja registrom ovisit će o stupnju intenziteta kontakata i komunikacija između lobista i lobiranih. Problem uključivanja financijskih podataka (npr. iznos potrošen na lobističke aktivnosti) treba razmotriti s više gledišta kako bi javni interes

⁹ OECD (2012), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation*, OECD Publishing: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2_9789264084940-en#page1 .

bio zadovoljen i administrativna mogućnost za objavljivanje takvih informacija iz registra bila izvediva.

Smisao registra je pružanje pristupa javnosti dovoljnom broju informacija o lobističkoj aktivnosti koje se odnose na javne politike i donošenje odluka kako bi se donijela procjena prirode i dosega takvog lobiranja i kako bi se javnost uvjerila da je to u skladu s javnim interesom. Prioritet je stoga balansirani pristup koji stremi transparentnosti, ali ne pod cijenu pretjeranih i zahtjevnih pretpostavki potrebnih za registriranje.

Jednom kad je prva registracija dovršena bitna pitanja odnose se na kontinuirano izvješćivanje. Upravo to izvješćivanje glavna je odrednica administrativnog opterećenja kreiranog regulacijskim režimom u smislu zakonskih pretpostavki koje treba priopćiti tijelu nadzora odgovornom za registar.

Moguće rješenje nalazi se u stavljanju naglaska na suvisla i strukturirana izvješćivanja kao primjerice na:

- specifična priroda tema oko kojih se lobira,
- osobe koje su predmet lobiranja,
- dovoljan opseg informacija kako bi se moglo odrediti prirodu, opseg, intenzitet i tip aktivnosti lobiranja.

Potrebno je također donijeti odluku o tome hoće li svaki lobistički kontakt između registriranog lobista i državnih dužnosnika biti zabilježen u registru. Ako bi se inzistiralo na takvom pristupu postoji opasnost od stvaranja nepotrebnog administrativnog opterećenja, ali i stvaranja baze velikog broja individualnih kontakata u svezi bitnih pitanja javnih politika, kao i kontakata u svezi stručnih i tehničkih pitanja. Naravno, takva pitanja ponekad mogu prerasti u znatan javni interes u kasnijim fazama.

5. PERIOD HLAĐENJA („Cooling-Off“ period)

Jedan od bitnih elemenata koji se tiče reguliranja odnosa privatnog i javnog sektora te prevencije nepravilnosti jest tzv. *cooling off period*. Riječ je o sustavu pravila kojim se u određenom vremenskom razdoblju nakon obavljanja javne službe državnim dužnosnicima i visokim državnim službenicima ne dozvoljava zapošljavanje u privatnom sektoru, u području koje predstavlja mogući sukob interesa s njihovim prijašnjim obavljanjem javne službe.

Preporuka je da sam rok bude propisan na dvije godine od napuštanja službe. Sama mjera usmjerena je protiv tzv. „revolving door“ problema koji se očituje kada se pojedinci nakon ministarske, odnosno pozicije visokih državnih dužnosnika ili službenika zaposle u privatnom sektoru koji je blisko povezan s prijašnjim obavljanjem službe te raspolažu relevantnim „insajderskim“ informacijama koje privatni subjekt u kojem je zaposlen može dovesti u povoljniji položaj prema ostalim konkurentima te time narušiti ravnopravnost tržišne utakmice.

U zakonodavstvu Republike Hrvatske period hlađenja reguliran je člankom 20. Zakona o sprječavanju sukoba interesa (Narodne novine, broj 26/11,12/12, 124/12, 48/13, 57/15) koji propisuje kako dužnosnik u roku od jedne godine nakon prestanka dužnosti ne smije prihvatiti imenovanje ili izbor ili sklopiti ugovor kojim stupa u radni odnos kod pravne osobe

koja je za vrijeme obnašanja mandata dužnosnika bila u poslovnom odnosu s tijelom u kojem je obnašao dužnost.

6. MODALITETI REGULACIJE LOBIRANJA

Nisko regulirani sistemi:

- pojedinačna registracija je obvezna, vrlo malo podataka je potrebno za samu registraciju,
- izvan zakonskog okvira stavljeni su lobisti izvršne vlasti,
- nema pravila o objavljivanju troškovnika lobiranja,
- slab sistem registriranja putem interneta,
- popis lobista je javno dostupan, ali sve pojedinosti nisu prikupljene ili dostupne,
- generalno ne postoji „period hlađenja“ (tzv. *cooling off period*).

Srednje regulirani sistemi

- za pojedinačnu registraciju traži se više podataka od nisko reguliranih sistema,
- u zakonskom tekstu uvršteni su lobisti izvršne vlasti,
- potrebno je objaviti troškovnike lobiranja,
- registracija putem interneta,
- javni pristup registru koji je ažuran,
- državna agencija obavezno provodi analize i revizije,
- tzv. *cooling off* period je obavezan kako bi bivši zaposlenici u državnoj upravi ili političari mogli postati lobisti.

Visoko regulirani sistemi

- rigorozna pravila za registraciju
- lobisti izvršne vlasti uvršteni su u zakon
- stroga pravila za objavljivanje troškova lobiranja
- registriranje putem interneta
- javni pristup često ažuriranom registru
- državna agencija obavezno provodi analize i revizije sa zakonski propisanim sankcijama za kasno odnosno nepotpuno ispunjavanje registra
- tzv. *cooling off* period obavezan kako bi bivši zaposlenici u državnoj upravi ili političari mogli postati lobisti

7. MEĐUNARODNA USPOREDBA

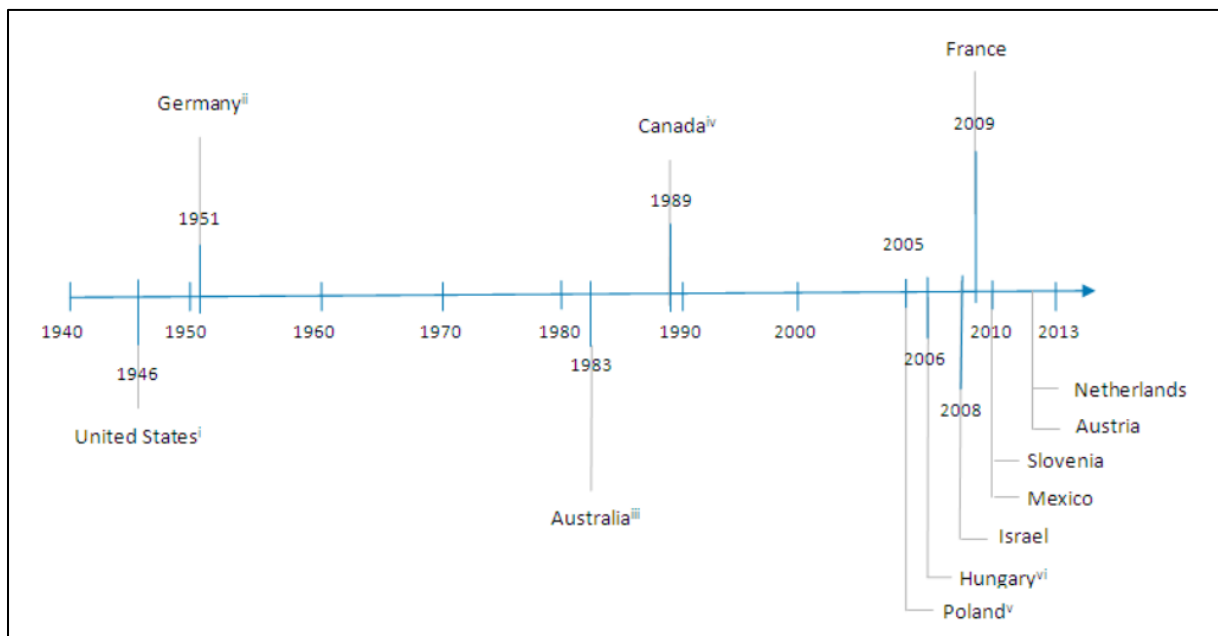
Kanada, Sjedinjene Američke Države i Australija države su s dugim iskustvom lobiranja po pravilima određenim na državnoj razini. Uložile su znatne napore kako bi osposobile svoje sustave regulacije lobiranja. Iako postoje nedostaci u odnosnim regulacijama, u navedenim državama postignuta je zavidna razina transparentnosti lobističke prakse.

Mnoge europske zemlje mogu se pohvaliti, više ili manje, uspješnim pokušajima uspostave učinkovite zakonske regulative lobiranja. Takvo eksperimentiranje dovelo je do različitih rezultata ako ih se uspoređuje sa sjevernoameričkim pandanima. Iznenaduje činjenica kako

su najranije napore u zakonsku regulaciju lobiranja uložile zemlje istočne Europe s kratkom demokratskom tradicijom za razliku od razvijenih demokracija zapadnoeuropskih zemalja.

Iako je lobiranje globalna praksa, ona je regulirana u samo oko trećine članica OECD-a, međutim sve su vidljivije promjene na ovom području.¹⁰

Slika 1. Vremenski pregled regulacije lobiranja (OECD zemlje članice)¹¹



7.1. Prikaz dosadašnje regulacije lobističke prakse u EU

Rasprostranjenost lobiranja u institucijama EU dovela je do kritika vezanih uz transparentnost i odgovornost procesa donošenja odluka. Tek ranih 1990.-ih počinju se stvarati minimalni standardi ponašanja kako bi se povećala transparentnost i lobiranje stavilo u pravne okvire.

Europska komisija se, radi nastojanja da održi što otvoreniji dijalog sa svim zainteresiranim društvenim akterima, u načelu, opirala strožim formalnim mjerama koje bi mogle obeshrabruti organizirane interesne skupine država članica od aktivnog sudjelovanja u političkim procesima Unije. Tome u prilog govori često citirana *Obavijest Komisije* iz 1992. godine gdje se ističe „opća politika Komisije je ne pružati povlašteni status interesnim

¹⁰ OECD se trenutno sastoji od 34 države članice, među kojima je većina zemalja članica EU uključujući SAD, Australiju i Koreju te je trenutno u pregovorima za članstvo s Kolumbijom, Kostarikom, Latvijom, Litvom i Rusijom. Također, glavni partneri OECD-a su Brazil, Kina, Indija, Indonezija i Južna Afrika. Surađuje sa još 100 drugih ekonomija diljem svijeta od kojih mnoge sudjeluju u radu i formiranju instrumenata unaprjeđenja ekonomske suradnje i razvoja (OECD Secretary-General's Report to Ministers 2015 <https://issuu.com/oecd.publishing/docs/012015101e>).

¹¹ Kako je vidljivo na kronološkom prikazima frekventnosti regulacija lobiranja, u posljednjih nekoliko godina sve se više zemalja članica OECD-a opredjeljuje za regulaciju lobiranja (<http://www.oecd.org/gov/ethics/Lobbying%20timeline.pdf>).

skupinama koji bi uključivao propusnice te poseban pristup informacijama, niti joj je namjera službeno podupirati određene skupine formaliziranjem njihova savjetodavnog statusa“.¹²

S druge pak strane, Komisija je nastojala poticati samoregulativne mjere unutar zajednice lobista. U Aneksu Obavijesti iz 1992. godine Komisija predlaže interesnim skupinama da same izrade kodekse ponašanja u procesu lobiranja. Dvije krovne organizacije interesnih skupina - Society of European Affairs Professionals (SEAP) i Public Affairs Practitioners (PAP), donose Kodeks s dvanaest načela za što jasniju i učinkovitiju komunikaciju s EU.

Kao odgovor na kritike, Parlament je postavio svoj Registar transparentnosti 1995. godine, nakon čega je isto postupila i Komisija 2008. godine. Nakon bezuspješnog sedmogodišnjeg pokušavanja uvođenja regulativnog okvira za lobiranje u Europskom parlamentu, konačni dogovor je postignut 1996. godine kada je usvojen Kodeks ponašanja (*Code of conduct*). Tu se, između ostaloga, definira lobiste kao osobe koje žele češće ulaziti u prostorije Parlamenta radi kontaktiranja i informiranja članova Parlamenta te se zahtijeva da se lobisti registriraju i da im se izdaju posebne propusnice po kojima će se razlikovati od ostalih posjetitelja. Jedina sankcija za kršenje odredbi Kodeksa je oduzimanje iskaznice (propusnice) za pristup Parlamentu.

Green paper dokument, objavljen 2006. godine, ponovno otvara temu povećanja transparentnosti Europske Unije, savjetovanja sa civilnom društvom i uloge lobista i udruga civilnog društva u procesu donošenja odluka u institucijama Europske Unije.¹³ U istoimenom dokumentu Komisija smatra kako će za povećanje transparentnosti u EU-u biti dovoljan neobvezni sustav registracije i stroža samoregulacija kodeksa ponašanja od strane lobista. Komisija smatra kako će biti potrebno puno vremena za efikasno djelovanje obveznog registra te smatra da će biti podložan pravnim prazninama.

Komisija 23. lipnja 2008. godine uspostavlja svoj dobrovoljni Registar lobista. Dobrovoljni Registar lobista zahtijeva, prije svega, da se uz ciljeve, misije, glavne aktivnosti i financijske podatke organizacija, potpiše Kodeks ponašanja interesnih skupina Europske komisije iz svibnja 2003. godine koji nameće poštivanje načela otvorenosti, iskrenosti i integriteta, uz stroga pravila koja osiguravaju njihovu nepristranost.

U nastojanju da se dodatno podigne razina transparentnosti procesa donošenja odluka u EU, Europski parlament i Europska komisija 23. lipnja 2011. godine potpisali su Međuinstitucijski sporazum o uspostavi zajedničkog Registra transparentnosti, novog Jedinstvenog registra EU (*Interinstitutional Agreement on the establishment of a common Transparency Register*). Dobrovoljni registar zamjenjuje registre Europske komisije i Parlamenta i obuhvaća, ne samo tradicionalne lobiste, nego sve skupine i organizacije, uključujući odvjetničke tvrtke, nevladine organizacije, „think tankove“ koji zastupaju određene interese i žele utjecati na proces donošenja odluka u EU.

Registar transparentnosti dobrovoljni je sustav za registraciju subjekata koji žele izravno ili neizravno utjecati na proces donošenja odluka u EU.¹⁴

¹² European Commission (1992) – *An open structured dialog between the Commission and special interest groups*, 93/C63/02 : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_1993_063_R_0002_01&from=EN .

¹³ *Green Paper on the European Transparency Initiative*, 2006, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52006DC0194> .

¹⁴ Jedinstveni Registar transparentnosti dostupan je na poveznici: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en> .

Iako je vrlo teško procijeniti o stvarnoj pokrivenosti Registrom, akademske studije 2013. godine pokazale su kako on pokriva 60-75% lobističkih organizacija koje djeluju na razini Europske unije. U skladu s time politička revizija sustava održana je 2013. i 2014. godine. Kao rezultat toga, uveden je novi poboljšani sustav registracije na internetu u siječnju 2015. godine.¹⁵

Trenutno 6.240 osoba ima lobističke propusnice za ulazak u Europski parlament. S druge strane, 9.860 organizacija je trenutno registriranih u dobrovoljnom Registru lobista. Godišnje se u Registar upiše prosječno 1.000 novih organizacija.¹⁶

EU daje brojku od 91.251 osoba uključenih u lobističke aktivnosti u institucijama. Transparency International procjenjuje kako je 37.351 osoba uključeno u lobiranje u EU, dok je 26.483 lobista stalno prisutno u Bruxellesu.¹⁷

Registar transparentnosti nudi neposredan pristup informacijama o procesu donošenja odluka i kreiranja EU politika te o osobama, institucijama i organizacijama koji taj proces provode. Registar omogućuje zainteresiranim građanima da na transparentan način vide koje su to organizacije i pojedinci angažirani u procesu kreiranja EU politika i donošenja odluka u EU institucijama, u kojem obimu, na koji način su organizacije financirane prilikom tih aktivnosti i koje organizacije su se obvezale kodeksom ponašanja u svom djelovanju.

Kad se lobisti registriraju u Registar obvezni su pisanim putem dati generalne informacije o svojim lobističkim aktivnostima, uključujući ime lobističke organizacije, njihove opće interese koji se tiču javnih politika, ime lobista i hijerarhijsku poziciju, kućnu adresu (kopiju putovnice), vremenski interval u kojem namjeravaju lobirati.

Sve organizacije i samozaposlene osobe, bez obzira na njihov pravni status, koje sudjeluju u kreiranju i implementaciji EU politika od 23. lipnja 2011. godine moraju se registrirati u Registru transparentnosti. Iznimke su Crkve i religijske zajednice, političke stranke i tijela lokalne, regionalne i područne uprave i samouprave koja ne podliježu registraciji.

Organizacije i pojedinci dužni su pristupiti Registru prije nego što zatraže pristup Europskom parlamentu. Obrada internetske prijave obično ne traje duže od dva ili tri radna dana. Pojedincima se pristup Parlamentu dodjeljuje na najviše 12 mjeseci te oni mogu obnoviti svoj zahtjev za pristup najranije dva mjeseca prije navedenoga isteka datuma.

Organizacija može zatražiti dozvolu za pristup za neodređeni broj pojedinaca. Parlament može ograničiti broj pojedinaca po organizaciji kojima je dopušten ulazak svaki dan. Ako određena organizacija bude izbrisana iz registra, pristup za pojedince koji rade za tu organizaciju automatski se ukida.

Parlament je još 2008. godine pozivao na to da Registar postane obavezan za sve lobiste aktivne unutar institucija EU. Na taj način bi se osiguralo potpuno pridržavanje svih lobista Kodeksa ponašanja. Predsjednik Komisije Jean-Claude Juncker postavio je ovo pitanje na dnevni red najavivši predstavljanje prijedloga uvođenja obaveznog sustava registracije do kraja 2016. godine.¹⁸

¹⁵ Ibid.

¹⁶ *Briefing on EU Transparency Register*, European Parliamentary Research Service, May 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581950/EPRS_BRI\(2016\)581950_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581950/EPRS_BRI(2016)581950_EN.pdf) .

¹⁷ <http://hdl.com.hr/koliko-se-lobista-zaista-nalazi-u-bruxellesu/> .

¹⁸ *Briefing on EU Transparency Register*, European Parliamentary Research Service, May 2016, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581950/EPRS_BRI\(2016\)581950_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581950/EPRS_BRI(2016)581950_EN.pdf) .

U 2015. godini Europska komisija objavila je plan za prihvaćanje obvezne registracije lobista. S druge strane, pokrenuti su razgovori o početnim koracima prema ulasku Vijeća EU u uspostavljeni Registar transparentnosti.¹⁹

Dokument formiran od nekoliko članova Vijeća (Danska, Estonija, Finska, Nizozemska, Slovenija i Švedska) - *Enhancing Transparency in the EU*, sadrži praktične prijedloge za poboljšanje transparentnosti u Vijeću. U dokumentu se, među ostalim, navodi važnost primjene jednakih standarda transparentnosti svih zakonodavaca u EU, što implicira pridruživanje Vijeća Registru.²⁰

Predsjednik Europske Komisije Jean- Claude Juncker je u svibnju 2016. godine predložio obvezni sustav registracije lobista na zahtjev Europskog parlamenta te je pokrenut postupak javnog savjetovanja glede prijedloga obveznog registra za lobiste.²¹

U rujnu 2016. godine Europska komisija objavila je službeni prijedlog međuinstitucionalnog sporazuma kojim bi se interakcije interesnih zastupnika s predstavnicima Europske komisije, Europskog parlamenta i Vijeća EU regulirale uz pomoć obveznog Registra transparentnosti. Potpredsjednik Komisije Frans Timmermans naglasio je hitnu potrebu za obnovom povjerenja u proces donošenja odluka u EU te je naglasio kako građani imaju pravo znati tko pokušava utjecati na dužnosnike Europske unije. Predloženo je uvođenje jednostavnog pravila: „nema sastanaka s donositeljima odluka bez prethodne registracije“. Putem registra javnost će imati uvid u informacije o tome tko lobira, koga predstavlja i koliko novca pritom izdvaja.²²

Trenutni Registar transparentnosti obuhvaća samo Komisiju i Parlament, dok izneseni prijedlog najavljuje proširenje ovlasti i na Vijeće EU, kao i već spomenutu obvezu registracije, a ne da ista kao do sad bude dobrovoljna.²³

¹⁹ *Briefing on Transparency of lobbying at EU level*, European Parliamentary Research Service, December 2015, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572803/EPRS_BRI\(2015\)572803_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/572803/EPRS_BRI(2015)572803_EN.pdf).

²⁰ „It is essential that all co-legislators apply the same standards for transparency, which implies that the Council joins the transparency register used by the Commission and the EP“ *Enhancing transparency in the EU*, April 2015, <http://www.statewatch.org/news/2015/jun/eu-non-paper-eu-transparency.pdf>.

²¹ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581950/EPRS_BRI\(2016\)581950_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/581950/EPRS_BRI(2016)581950_EN.pdf).

²² <http://hdl.com.hr/europska-komisija-iznijela-prijedlog-o-obveznoj-registraciji-lobista/>.

²³ http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=en&reference=INTE R_INST_AGREEMENT.

7.2. Regulacije, samoregulacije i zakonodavni okviri lobiranja kod država članica

Tabela 1. Regulacija lobiranja u državama članicama Europske unije

Država članica	Zakonske regulacije	Kodeks ponašanja	Registar transparentnosti
Austrija	<i>Lobbying and Interest Representation Transparency Law</i> iz 2013. godine	Kodeks propisan Zakonom	Obvezni Registar propisan Zakonom
Belgija	/	/	/
Bugarska	/	/	/
Cipar	/	/	/
Češka	/	Samoregulacija udruženja lobista	/
Danska		Samoregulacija udruženja lobista	/ (postojao u 2012. godini)
Estonija	/	/	/
Finska	/	Samoregulacija udruženja lobista	/
Francuska	<i>National Assembly Rules of Procedure</i> iz 2013. godine	Kodeks odobren od Nacionalne skupštine (Donji dom Parlamenta)	Dobrovoljni Registar
Grčka	/	/	/
Hrvatska	/	/	Samoregulacija udruženja lobista - dobrovoljni Registar
Irska	<i>Registration of Lobbying Act</i> donesen je 2015. godine	Kodeks predviđen Zakonom	Obvezni Registar predviđen Zakonom
Italija	/	Samoregulacija udruženja lobista	Određena pravila postoje na regionalnoj razini - Toskana ima Registar lobista
Latvija	/	Samoregulacija udruženja lobista	/
Litva	<i>Law on Lobbying Activities</i> iz 2001. godine	Kodeks propisan Zakonom	Obvezni Registar propisan Zakonom
Luksemburg	/	/	/
Mađarska	/ Zakon i obvezni Registar postojao do 2011. godine	/	/
Malta	/	/	/
Nizozemska	<i>Parliamentary Rules of Procedures</i> od 1. srpnja 2012. godine	/	Obvezni Registar svih subjekata koji pristupaju Parlamentu
Njemačka	<i>Bundestag's Rules of Procedure</i> iz 1951. godine	/	Dobrovoljni Registar pri Parlamentu

Država članica	Zakonske regulacije	Kodeks ponašanja	Registar transparentnosti
Poljska	<i>Act on Legislative and Regulatory Lobbying</i> iz 2006. godine	/	Obvezni Registar propisan Zakonom
Portugal	/	/	/
Rumunjska	/	Samoregulacija udruženja lobista	Samoregulacija udruženja lobista - dobrovoljni Registar
Slovačka	/	/	/
Slovenija	<i>Integrity and Prevention of Corruption Act</i> iz 2010. godine	Samoregulacija udruženja lobista	Obvezni Registar propisan Zakonom
Španjolska	/	Samoregulacija udruženja lobista	/
Švedska	/	Samoregulacija udruženja lobista	/
Ujedinjena Kraljevina	<i>Transparency of Lobbying Act</i> iz 2014 godine	/	Obvezni Register of Consultant Lobbyists

Regulacija lobiranja može slijediti jedan od dva pristupa.

Jedan pristup je poseban zakon koji regulira lobiranje, kao što je Zakon o lobiranju u Republici Makedoniji.

Drugi pristup je disperzirana regulacija preko odgovarajućih zakona, na primjer: pravila o sukobu interesa u zakonima koji se odnose na državne službenike, parlamentarni poslovnik, uključujući registar za lobiste i regulaciju kontakata između vladinih dužnosnika i lobista u ministarskim pravilima. Osim toga, odredbe relevantne za regulaciju lobiranja mogu postojati na četiri regulatorne razine. Na ustavnoj razini, na primjer s propisom o nekompatibilnosti (Crna Gora) ili na transparentnosti zakonodavnog procesa (Njemačka). Na sub-ustavnoj razini s formalnim zakonima, na primjer u državnoj službi zakona o sprječavanju sukobu interesa (Poljska). Zatim, na razini samoregulacije javnih tijela, kao što su Poslovnik o radu Parlamenta (Francuska, Njemačka) ili vladinih odluka za ministarstva (Mađarska) te na razini pravila izdanih od strane vladinih agencija, primjerice kodeks ponašanja koji izdaje Antikorupcijska komisija (Crna Gora). Što se tiče sektora, jedan propis može se odnositi na sve sektore, ili mogu postojati specifični propisi za različite sektore, primjerice, izvršne (Mađarska) ili zakonodavne vlasti (Francuska).

Kako je vidljivo iz Tabele 1., samo šest država članica EU ima propisanu obvezu registriranja lobista u javnom registru: Austrija, Litva, Poljska, Slovenija, Irska i Ujedinjena Kraljevina. Četiri države članice imaju dobrovoljne registre: Francuska, Hrvatska, Njemačka i Rumunjska, s time da su neki na razini parlamenta, a neki na razini udruženja lobista. U određenom broju država vidljiva je tendencija prema samoregulaciji unutar zajednica lobista, kao odgovor na nedostatak zakonodavnog okvira. Najveći broj članica nema nikakav registar lobista.

7.3. Članice s postojećim posebnim zakonskim aktima o lobiranju

Unatoč određenom napretku ostvarenom tijekom proteklog desetljeća lobistička praksa u Europskoj uniji još je uvijek nedovoljno zakonski regulirana u usporedbi s, primjerice, onom u SAD-u.

Potrebno je istaknuti kako od 28 zemalja Europske unije samo pet imaju poseban zakon o lobiranju (Austrija, Litva, Poljska, Irska i Ujedinjena Kraljevina). Slovenija ima „Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije“ koji u svojim odredbama regulira i lobiranje.

Države članice EU prednjače u reguliranosti lobističkih aktivnosti zakonskim determinantama. Litva i Poljska među prvima su uvele poseban zakon o lobiranju koji se uvelike oslanja na model prihvaćen u SAD-u. Ovoj skupini država se 2012. godine priključila i Austrija sa svojim Zakonom o transparentnosti lobiranja i posredovanja koji ekonomskim interesnim grupama kao udrugama poslodavaca i sindikatima pridaje značajan utjecaj na zakone u kontekstu socijalnog partnerstva. U Ujedinjenoj Kraljevini Zakon je donesen 2014. godine, a u Irskoj 2015. godine.

7.3.1. Poljska

U Poljskoj je lobiranje percipirano i u javnim krugovima predstavljano kao djelatnost povezana s korupcijom, ilegalnim financiranjem kampanje, nepotizmom i netransparentnim odlučivanjem. Zato je 2005. godine u okviru ulaska u EU donesen Zakon o lobiranju (*Act on Legislative and Regulatory Lobbying*) koji je zamijenio postojeća pravila o pravu na pristup informacijama, savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, sukoba interesa, imovinskih kartica, kontrole u javnoj upravi i javne nabave.²⁴

U formulaciji zakona lobiranje je definirano kao profitna, profesionalna aktivnost u svrhu utjecaja na zakonodavni proces u interesu trećih strana. Zakon postavlja pravila o lobiranju, nadzoru lobiranja, registraciji profesionalnih lobista i sankcijama u slučaju kršenja zakona. Osim obvezne registracije pri Registru, za koji je nadležno Ministarstvo unutarnjih poslova i uprave, lobisti su dužni i redovito ažurirati osobne podatke i podnositi izvješća. Jednom godišnje (do 28.2. tekuće godine) predstojnici javnih tijela podnose izvješća o aktivnostima, metodama i rezultatima lobističke djelatnosti (obveza vođenja bilješki o svim kontaktima s lobistima) – objava u javnom glasilu. Zakon predviđa razne oblike sudjelovanja u zakonodavnom procesu (privilegirani pristup prvim nacrtima zakonodavnih akata, ekspertnim analizama i zaključcima; susreti sa zastupnicima, nazočnost sjednicama Parlamenta, itd.). Novčane sankcije za lobiranje bez upisa u Registar kreću se od 700 do 12.000 EUR, a predviđena je i sankcija zabrane djelovanja. Vijeće ministara nadležno je za objavu podataka o nacrtima zakona koji idu na usvajanje, ciljeve koji se žele postići i rješenja koja se traže, institucije i dužnosnike koji su uključeni te druge dokumente koji se odnose na nacrt zakona.

²⁴ Poljski Zakon o lobiranju dostupan je na poveznici: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH/RD\(2007\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH/RD(2007)2&docLanguage=En).

7.3.2. Litva

Zakon relativno sličan poljskom donose Litva 2001. (*Law on Lobbying Activities*) i Mađarska 2006. godine (*Act XLIX of 2006 on Lobbying Activities*).²⁵ Od 2011. godine u Mađarskoj više nije na snazi Zakon o lobističkom djelovanju, koji je anuliran Zakonom o sudjelovanju javnosti u formiranju zakonskih propisa (*Act on Public Participation in Developing Legislation*). Završne odredbe Zakona propisuju brisanje svih podataka i izvješća tijela koje je bilo zaduženo za upravljanje Registrom (*Central Office of Justice*) 1. siječnja 2014. godine.²⁶

U Litvi, zakonska regulativa upravlja svim pravilima lobiranja, uključujući određenje potrebe postojanja i sadržaj Kodeksa ponašanja lobista. Definicije lobističke prakse litavskog Zakona u bitnome se poklapaju s Poljskim. To je aktivnost determinirana ugovorenim posredništvom lobista (fizičke ili pravne osobe upisane u Registar lobista), za promicanje interesa između određenih interesnih sfera društva i javnih politika te zakonodavnih tijela.

Osim općih pojmova o lobistima i njihovim klijentima, popisa prava i odgovornosti lobista ovaj Zakon, kao i u Poljskoj, obvezuje na upis u Registar lobista i izvještavanje o lobističkoj aktivnosti. U Litvi lobisti podnose godišnja izvješća (do 15.2. tekuće godine) koja moraju sadržavati detaljnu financijsku bilancu prihoda i rashoda, popis zakonodavnih nacrtu u čije su oblikovanje bili uključeni s popisom naručitelja lobiranja, kopije ugovora zaključenih u prethodnoj godini. Sankcije za kršenje Zakona idu do petogodišnje zabrane lobističkog djelovanja. Nadzor provedbe zakona obavlja Etička komisija koja je zadužena i za kontrolu sukoba interesa.

Informacije o lobistima u Litvi dostupne su u dodatku državnog službenog glasila "Vastybes Zinios".

U 2003. i 2006. godini Zakon je imao nekoliko izmjena od kojih je najbitnija uključivanje neprofitnog lobističkih organizacija u zakonski tekst. Izmijenjeni zakon regulira sve vrste lobiranja.

7.3.3. Austrija

Austrijski Zakon o transparentnosti lobiranja i interesnog zagovaranja (posredovanja) stupio je na snagu 1. siječnja 2013. godine (*Lobbying and Interest Representation Transparency Law*).²⁷ U usporedbi s međunarodnim praksama reguliranja lobističke djelatnosti, austrijski Zakon preuzima srednji put, budući da propisuje ne samo obveznu registraciju, nego postavlja i određena pravila ponašanja. Nužan je za zaštitu lobista u obavljanju lobističke djelatnosti i kao takav je važan za podizanje ljestvice legitimnosti profesije.

²⁵ Zakon o lobističkim aktivnostima donesen u Litvi dostupan je na poveznici :

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH/RD\(2007\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH/RD(2007)2&docLanguage=En) .

²⁶ Mađarski Zakon o sudjelovanju javnosti u razvijanju zakonodavstva dostupan je na poveznici:

http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:-Rf8-ubVeMUJ:www.regulatelobbying.com/images/Hungary_New_2011_act_on_public_participation_in_developing_legislation.docx+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=hr .

²⁷ Gorljiva rasprava u medijima o izjednačavanju lobiranja s korupcijom u Austriji završila nakon što je formiran Registar. Analiza prve godine provedbe Zakona, odnosno njegove učinkovitosti donosi zanimljiv podatak da niti jedan političar ili državni dužnosnik/službenik nije pogledao/konzultirao Registar.

(http://www.paceurope.eu/wp-content/uploads/2014/06/Alpac_Austria.pdf).

Odredbe Zakona o transparentnosti lobiranja nisu usmjerene na borbu protiv korupcije. Sprječavanjem korupcije bavi se Kazneni zakon. Pravila ponašanja i obveza registracije koje Zakon o lobiranju propisuje mogu služiti prevenciji kaznenih djela korupcije. No, to nije njihov primarni cilj.

Zakon počiva na tri bitne odrednice:

- određuje pravila ponašanja pri afirmiranju individualnih ili kolektivnih interesa,
- obvezuje određene tvrtke i institucije na upis u Registar lobista i zagovaratelja interesa pri Ministarstvu pravosuđa, koji je dostupan javnosti na internetu,
- nepoštivanje pravila ponašanja i obveze registracije uzrokuje određene sankcije.

Upis u Registar se obavlja putem interneta. Ministarstvo pravosuđa vodi Registar i ima ovlasti nametnuti sankcije. Za lobiranje bez registriranja propisana je novčana kazna od 20.000 EUR ili 60.000 EUR za ponavljanje. Sankcije za nepridržavanje pravila su 10.000 EUR ili 20.000 EUR za ponavljanje. Ministar ima ovlasti brisati iz Registra u slučajevima nepridržavanja pravila ponašanja. Razrješenje isključuje lobiste iz Registra na razdoblje od tri godine.

7.3.4. Ujedinjena Kraljevina

Lobiranje u Ujedinjenoj Kraljevini ima dugu tradiciju. Regulaciju lobiranja čini kombinacija zakonske regulative i samoregulacije lobiranja.

U posljednjem desetljeću aktivnost lobiranja je porasla te se nastavlja razvijati kroz samoregulatorni sustav kojim upravljaju tri samoregulacijska tijela: *Association of Professional Consultants (APPC)* i *Public Relations Consultant Association (PRCA)* kojima su članovi samo profesionalni lobisti te *Chartered Institute of Public Relations* u kojem su članovi konzultantske tvrtke, trgovačka udruženja, timovi *in-house* stručnjaka za javne poslove i odnose s javnošću te profesionalni lobisti. Sva tri tijela imaju predsjednike i kodeks ponašanja.

Kodeks ponašanja parlamentarnih zastupnika koji regulira uvjete njihove interakcije s lobistima usvojen je 1996. godine. U veljači 2012. godine Vlada je započela javnu raspravu o pokretanju obveznog registra lobista, oslanjajući se na iskustva "Registra transparentnosti" uvedenog u Europskoj uniji. U konzultativnom procesu željela su se prikupiti mišljenja o pitanjima poput definicije lobista, tko se mora registrirati, koje informacije lobisti trebaju predložiti, uključuju li one imena tvrtki za koje lobiraju i kako bi se registar trebao financirati.

Godine 2014. na snagu stupa *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act* koji, među ostalim, propisuje formiranje i uvodi obvezu registriranja u *Register of Consultant Lobbyists*.²⁸ Zakon lobiranje bez prethodne registracije, uz neke iznimke za određene okolnosti, kvalificira kao prekršaj.

7.3.5. Irska

Irski *The Regulation of Lobbying Act* donesen je 2015. godine. Svrha Zakona je učiniti dostupnim informacije o identitetu onih koji komuniciraju s javnim dužnosnicima vezano uz

²⁸ Section 1 "A person must not carry on the business of consultant lobbying unless the person is entered in the register of consultant lobbyists." (<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/contents/enacted/data.htm>).

donošenje određenih pravila, zakonodavnih pitanja te općenito odluka na najvišim razinama vlasti.

Zakon lobističke aktivnosti definira kao komunikaciju, bilo pisanu ili usmenu, neposredno ili posredno s određenim javnim dužnosnikom, koja se odnose na formiranje ili izmjenu bilo koje javne politike, priprema zakona ili dokumenata koji uključuju dodjele javnih sredstava.

Zakon propisuje osnivanje obveznog Registra za sve lobiste kojeg vodi *Standards in Public Office Commission (SIPO)*.²⁹ Lobisti moraju voditi evidenciju o svim lobističkim aktivnostima te ih dostaviti u Registar svaka četiri mjeseca, u roku od 21 dana nakon završetka svakog kvartala.

Propisani prekršaji su: obavljanje lobističke djelatnosti bez registracije, propust u dostavi redovitih evidencija, davanje netočnih ili obmanjujućih informacija SIPO-u ili ometanje istrage. SIPO ima ovlasti provoditi istrage navodnih prekršaja te zahtijevati informacije, objašnjenja i dokumente. Ona također ima ovlasti pretraživanja i zapljene. Propisane kazne kreću se u rasponu od 200 EUR do 5.000 EUR, a za neka djela propisane su kazne zatvora do dvije godine.

7.4. Različite implementacije regulacija lobiranja u državama članicama

Unutar Unije osim navedenih država još je nekoliko članica koje nemaju poseban zakon o lobiranju, ali su na neki način pokušale regulirati lobističku praksu, kao dio nekog drugog propisa, donošenjem Registra ili određivanjem etičkih pravila ponašanja pri lobističkom djelovanju.

Među „starijim“ članicama Unije koje su uvele nekakav regulativni okvir za interesne skupine i lobiste obično se kao primjer, osim Ujedinjene Kraljevine, uzima i Njemačka.

7.4.1. Njemačka

U Njemačkoj, s jedne strane, postoji regulacijski plan za lobiranja prema parlamentu. S druge strane, udruženja profesionalnih lobista implementirala su dobrovoljne kodekse ponašanja za lobiste, na nacionalnoj razini.

Njemačka udruga političkih konzultanata (*Deutsche Gesellschaft für Politikberatung*) smatra kako je lobiranje bitan dio interakcije između građana i njihove vlade te da ono treba biti otvoreno i transparentno. U skladu s tim, sve svoje članove poziva da se prihvati Kodeks ponašanja.³⁰

Njemački parlament Bundestag ima formalna pravila o registriranju lobista u svom Poslovniku od 1951. godine (dopunjen i izmijenjen 1975. i 1980).³¹

Svake godine javno se objavljuje lista svih interesnih grupa koje žele izraziti ili obraniti mišljenje pred parlamentom. Za registraciju interesne grupe dužne su pružiti informacije o imenu i sjedištu, sastavu upravnog i izvršnog odbora, interesnoj sferi, broju članova i

²⁹ Registar lobista u Irskoj dostupan je na poveznici: <https://www.lobbying.ie/>.

³⁰ [Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act \(2014\)](#).

³¹ Rules of Procedure of the German Bundestag and Rules of Procedure of the Mediation Committee, Deutscher Bundestag: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80060000.pdf>.

imenima njihovih predstavnika. Bilo kakve informacije u vezi financija nisu zahtijevane. Sam registar je javno objavljen i dostupan putem interneta, te se ažurira jednom godišnje. Oni koji žele lobirati Parlament (Bundestag) ili federalnu vladu (ili obje institucije) moraju se registrirati pod nadzorom predsjednika Parlamenta. Predsjednik Parlamenta organizira objavljivanje liste svake godine u Saveznim Novinama (Bundesanzeiger).

Lobisti ne mogu biti saslušani pred parlamentarnim odborima, odnosno dobiti pristup zgradama parlamenta ukoliko se ne registriraju. Međutim, Parlament može pozvati organizacije koje nisu u registru kako bi pružile informacije *ad hoc*. Iz toga proizlazi kako neupisivanje u registar ne predstavlja barijeru za kontakt s parlamentarnim odborima ili članovima Parlamenta.

Stav Parlamenta je da se što više ljudi uključi u raspravu o prijedlozima zakona, ali odgovornost za donošenje zakona leži na onima koji su izabrani u tu svrhu. Kada postoji zakonski prijedlog koji je sastavljen od strane državne uprave, čelnik tijela na koji se taj zakon odnosi će pozvati sve organizacije i grupe na koje bi se taj prijedlog zakona primjenjivao kako bi izmijenili svoja stajališta. To znači da predstavnici interesnih grupa često saznaju za prijedlog zakona prije samih članova Parlamenta te mogu utjecati na sam prijedlog, čak i u toj ranoj fazi donošenja zakona.

S obzirom na situaciju u kojoj grupe koje predstavljaju određene dijelove društva koji su u prilici dobiti uvid u prijedlog zakona prije članova Parlamenta, registracija lobista osigurava otvorenost i transparentnost sustava. Ipak, pravila su donekle kontradiktorna. S jedne strane grupe koje se registriraju nemaju pravo biti saslušane, dok s druge strane grupe koje nisu registrirane mogu iznijeti svoje stavove ukoliko su pozvane u Parlament.

Na razini saveznih država lobiranje koje se tiče zastupnika njihovih parlamenata nije regulirano, iako imaju zasebne Ustave, vlade i parlamente. Svaka savezna zemlja ima svoj poslovnik parlamenta koji propisuje pravo na pristup zgradama parlamenta koje se primjenjuje na isti način kao i na federalnoj razini. To se također može smatrati formom regulacije lobiranja. Zbog same organizacije interesnih grupa koje su ujedinjene u snažna krovna udruženja, lobiranje na razini saveznih država je u puno manjem opsegu nego lobiranje u Parlamentu. Na taj način se tumači nedostatak samih zakona o lobiranju na razini saveznih zemalja.

7.4.2. Nizozemska

Parliamentary Rules of Procedures od 1. srpnja 2012. godine propisuje obvezu registriranja organizacija koje pristupaju parlamentu, odnosno javni Registar svih subjekata koji pristupaju Zastupničkom domu.³²

Poslovnik dopušta mogućnost dobivanja pristupa Parlamentu u obliku propusnice koja vrijedi samo na dan izdavanja. U iznimnim slučajevima može vrijediti za najviše dvije godine. Moguće je kontaktirati parlamentarce, dolaziti na sastanke te konzultirati službene dokumente. Prilikom podnošenja zahtjeva za pristup Parlamentu potrebno je objaviti u koju svrhu te u ime koje institucije ili organizacije se djeluje. Svaka organizacija/institucija može

³² *House of Representatives of the Netherlands - Rules of Procedure* dostupno na poveznici: http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/atoms/files/141120-rules_of_procedure.pdf .

dobiti samo jednu propusnicu za pristup Parlamentu. Registar je javno dostupan na stranici Zastupničkog doma.

7.4.3. Slovenija

U Sloveniji je 5. prosinca 2010. godine stupio na snagu *Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije*.³³ On definira lobiranje kao rad lobista koji ne-javno djeluju u ime interesnih grupa s ciljem utjecanja na odluke vladinih tijela, tijela državne uprave, lokalne vlasti i nositelja javnih ovlasti. Zakon je ustanovio obvezni Registar te prema tome lobirati mogu samo registrirani lobisti.

Nadzor i Registar lobista vodi Komisija za sprečavanje korupcije. Izvješće koje lobist mora podnijeti sadrži podatke o interesnim organizacijama za koje lobira i iznosima koje prima, izjavu o svrsi i cilju lobiranja, izjavu vladinih tijela i osoba kod kojih se lobiralo, vrste i tehnike lobiranja te izjavu o vrsti i vrijednosti donacija političkim strankama, organizatorima izbornih kampanja i referendumima.

Propisane sankcije za nepridržavanje odredbi Zakona uključuju pisani ukor, zabrane lobiranja na razdoblje od tri do 24 mjeseca te brisanje iz Registra, kao i novčane kazne od 400 do 4.000 eura za lobirane javno odgovorne osobe te od 400 do 100.000 eura za interesne organizacije. Popis lobista je dostupan javnosti, a u njemu je trenutno registrirano 63 lobista.³⁴

7.4.4. Francuska

U Francuskoj lobiranje je uređeno Uredbom koja je stupila na snagu 1. siječnja 2014. godine. Uredba regulira transparentnost, publicitet i deontologiju (prava i obveze lobista). Nova pravila usvojena od strane Odbora Nacionalne skupštine (Parlamenta) u veljači i lipnju 2013. godine predviđaju pravo upisa u registar ispunjavanjem detaljnog obrasca, objavljenog na internet stranici, za sve predstavnike interesnih skupina koji žele biti transparentni.³⁵

Ispunjavanjem obrasca predstavnici interesnih grupa potpisuju Kodeks ponašanja i prihvaćaju u potpunosti provesti utvrđena etička načela. Na taj način ostvaruju pravo, uz predočenje posebne propusnice, pristupa radu Parlamenta. Također, ovo pravo uključuje i mogućnost da budu obaviješteni o novostima u radu Nacionalne skupštine putem obavještajnih alata, kao i mogućnost da putem internet stranice Nacionalne skupštine doprinosu radu Parlamenta.

Uz Uredbu, etičke determinante lobiranja uređuju Kodeks ponašanja lobista (*Code of conduct for lobbyists* iz 2009. godine) u Senatu i već spomenuti Kodeks ponašanja za interesne grupe pri Nacionalnoj skupštini iz 2013. godine.³⁶

³³ Integrity and Prevention of Corruption Act : <https://www.uradni-list.si/1/content?id=104995> .

³⁴ Registar se nalazi na internet stranici Komisije za sprječavanje korupcije: <https://www.kpk-rs.si/en/lobbying/register-of-lobbyists> .

³⁵ Popis predstavnika interesnih grupa koji su pristupali francuskoj *Assemblée Nationale* dostupan je na poveznici: <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/liste.asp> .

³⁶ Kodeks ponašanja za interesne grupe pri *Assemblée Nationale* dostupan je na poveznici: http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet .

7.5. Regulatorni okviri lobiranja izvan Unije

Republici Hrvatskoj trenutno geografski najbliži primjeri definiranja pravila lobističke prakse kod država kandidatkinja za ulazak u Uniju jesu Crna Gora i Makedonija. Također, u kontekstu regulacija izvan kruga EU potrebno je ovdje istaknuti i primjere zemalja zapadnog civilizacijskog kruga s dugom tradicijom reguliranog odnosa prema lobiranju.

7.5.1. Crna Gora

U Crnoj Gori Zakon o lobiranju stupio je na snagu 1. siječnja 2012. godine.³⁷ Zakonom se definira pojam lobiranja i aktivnosti koje se smatraju lobiranjem, prava i obveze lobista, propisuju se uvjeti za bavljenje ovom djelatnošću, obvezna registracija lobista i sankcije za nedozvoljeno lobiranje te je predviđeno obvezno sklapanje ugovora o lobiranju. Registar lobista vodi Uprava za borbu protiv korupcije Ministarstva pravosuđa. Trenutno u Registru nema registriranih lobista.

Lobiranje se dozvoljava bivšim državnim dužnosnicima po isteku roka od dvije godine nakon napuštanja funkcije kako bi se spriječio sukob interesa. Zakonom su određene novčane kazne u iznosu od 500 EUR do 20.000 EUR za pravne subjekte te od 90 EUR do 6.000 EUR za odgovorne osobe u pravnom subjektu, ovisno o kojem se prekršaju radi.

S ciljem unaprjeđivanja i usklađivanja s pravnom stečevinom Europske unije, u prosincu 2014. godine Crna Gora donosi novi Zakon o lobiranju kao jedan od antikorupcijskih zakona, čije donošenje je predviđeno Akcijskim planom za provođenje Strategije za borbu protiv korupcije i organiziranog kriminala i Akcijskim planom za pregovaračko poglavlje 23.³⁸ Fokusiran je na ispunjavanje međunarodnih standarda u pogledu preciznijeg definiranja sukoba interesa u postupku lobiranja te obveze lobiranih osoba da prijave svaki od lobističkih kontakata. Njime se, između ostalog, postavljaju limiti, pravila i sankcije za nepoštivanje pravila lobiranja.

7.5.2. Makedonija

Skupština Republike Makedonije usvojila je u listopadu 2011. godine izmjene Zakona o lobiranju, koji je na snazi od 2008. godine, s ciljem pojednostavljenja procedure registracije lobista, budući da je prema Zakonu o lobiranju iz 2008. godine u Republici Makedoniji do tada bio registriran samo jedan profesionalni lobist.³⁹

Zakon o lobiranju definira lobista kao fizičku ili pravnu osobu koja dobiva iskaznicu i registrirana je u Registru. Registar lobista je javan i vodi ga predsjednik Skupštine Republike Makedonije. Registracija se obavlja jednom godišnje, a za provedbu Zakona o lobiranju nadležna je Državna komisija za sprečavanje korupcije.

³⁷ Zakon o lobiranju (2012.) dostupan na poveznici:

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:IMeO2JG9fZwJ:www.mf.gov.me/ResourceManager/FileDownload.aspx%3Frid%3D91398%26rType%3D2%26file%3DZakon%2520o%2520lobiranju,%2520objavljen%2520u%2520sl%2520listu.doc+&cd=1&hl=en&ct=clnk&gl=hr> .

³⁸ Zakon o lobiranju iz 2014. godine dostupan je na poveznici:

<http://www.antikorupcija.me/me/lobiranje/lobiranju/> .

³⁹ *Zakonot za lobiranje*, Sl. vesnik na R. Makedonija , br. 106/2008: <http://www.pravo.org.mk/regulations.php> .

7.5.3 Kanada

U Kanadi na saveznoj razini pravila i registar lobiranja propisani su Zakonom o registraciji lobista (*Lobbyist Registration Act*) iz 1989. godine. Zakon je nekoliko puta izmijenjen i dopunjen 1995., 2003., 2004., 2005., 2006., 2008. i 2010. godine.⁴⁰ Izmjenama iz 2006. godine Zakon je preimenovan u *Lobbying Act* sukladno širem području koje je njime regulirano. Regulacije lobiranja postoje također i u pokrajinama Ontario, Quebec, British Columbia, Nova Scotia, Newfoundland i Alberta.

Kanadski zakon lobiste dijeli na one koje lobiraju za klijenta (konzultanti lobisti) i na one koji lobiraju u ime svojih poslodavaca koji mogu biti korporacije ili organizacije tzv. *in house* korporativni ili organizacijski lobisti. Lobisti konzultanti moraju prijaviti svaku vrstu komunikacije, dok *in house* lobisti prijavljuju svoje komunikacije samo ako na lobiranje troše 20% svoga radnog vremena. Obveza prijavljivanja lobističkih kontakata ne odnosi se na članove parlamenta, senatore, niže državne službenike, vođe prvih nacija Kanade (*Aboriginal* ili *1st Nations Canadians leaders*), diplomate i članove međunarodnih organizacija koje djeluju u Kanadi (npr. UN).

Fokus zakona o lobiranju u Kanadi je sama registracija lobističkih grupa. Registar pruža informacije i omogućava nadzor nad samom djelatnosti lobiranja, obvezna financijska izvješća lobista ili klijenta kojeg predstavljaju (iako donatori izbornih kampanja imaju tu obvezu po kanadskom izbornom zakonu), obaveze političara da zabilježe kontakt s lobistima i da osiguraju da oni koji ih lobiraju budu registrirani su sekundarni ciljevi zakona o lobiranju. Takav pristup primijenjen je i na saveznu razinu.

Temeljen na načelima da je slobodan i otvoren pristup vlasti značajna stvar javnog interesa te da je lobiranje legitimna politička aktivnost, glavni razlog postojanja registra je da pruži transparentnost i otvorenost demokratskog postupka, a na taj način će profitirati i građani i političari i interesne grupe. Građani će profitirati jer mogu vidjeti koji privatni interesi žele utjecati na politiku i državne institucije, drugi lobisti će moći saznati na što njihovi konkurenti pokušavaju utjecati i političari će pomagati legitimitetu političkih procesa kroz povećanje transparentnosti u donošenju javnih politika koje se tiču građana.

Za uspostavljanje i upravljanje Registrom i formiranje Kodeksa ponašanja zadužen je Povjerenik lobiranja (*Commissioner of Lobbying*), nezavisni Zastupnik Senata. Povjerenik predsjedniku Senata i predsjedniku Donjeg doma podnosi godišnje izvješće u roku od tri mjeseca nakon završetka fiskalne godine ili posebno izvješće, u bilo koje vrijeme, o stvarima koje ne mogu biti odgođene do sljedećeg godišnjeg izvješća. Lobisti se, sukladno Zakonu, mogu kazniti zabranom komunikacije prema nositeljima javne vlasti u trajanju od najviše dvije godine te predviđenim novčanim i zatvorskim kaznama, do 200.000 kanadskih dolara ili dvije godine zatvora.

Lobbying Act definira lobista kao osobe koja naplatno, u korist neke osobe ili organizacije:

A) Komunicira s državnim dužnosnicima kako bi pokušao utjecati na:

- formulaciju bilo kojeg prijedloga zakona predloženog od Vlade Kanade ili člana Senata ili Donjeg doma,
- ulaganje, izglasavanje odnosno rušenje izmjena bilo kojeg zakona,
- ulaganje amandmana na bilo koji propis,
- izradu ili ulaganje izmjena,

⁴⁰ *Lobbying Act* dostupan je na poveznici: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/L-12.4/>.

- davanje donacija, potpora ili bilo kakvih drugih financijskih koristi,
- sklapanje bilo kakvih ugovora.

Zakon se odnosi na pojedince koji su plaćeni za lobiranje. Ljudi koji lobiraju dobrovoljno te za to nisu plaćeni, ne moraju se registrirati.

7.5.4. Sjedinjene Američke Države

Lobiranje u SAD-u regulirano je zakonom *The Lobbying Disclosure Act* iz 1946. godine koji je izmijenjen 1995., 2007. i 2016. godine, a koji se isključivo primjenjuje federalno.⁴¹

Potrebno je istaknuti kako je lobiranje zaštićeno 1. Amandmanom Ustava. Pojedinci ili grupe lobiranjem konzumiraju svoje pravo da se obrate državi, odnosno državnoj upravi⁴².

Sukladno Zakonu, lobisti su svi oni koji su plaćeni da u ime neke treće strane (klijenta ili poslodavca), usmeno ili pisano, ostvare kontakt s članovima Senata, Kongresa, osoblja Kongresa s ciljem utjecaja na formiranje zakona, pravila i regulacija, programa, donacija, zajmova i imenovanja koja su podložna potvrdi Senata.⁴³

Registracija je obvezna za lobiste koji su plaćeni više od 5.000 USD u periodu od šest mjeseci, odnosno za *in house* lobiste koji su na lobiranje potrošili više od 20.000 USD u istom razdoblju.

Podaci koji se traže u registru odnose se na lobiste, njihove klijente odnosno poslodavce, kao i na politička pitanja koja će biti predmet lobiranja. Svakih šest mjeseci retrospektivno se podnosi izvještaj specificirajući točno koja politička pitanja i zakoni su bili predmet lobiranja, kao i koji kongresni odbor i/ili izvršna agencija su bili lobirani. Lobistima koji namjerno ne podnesu potpuni izvještaj, zapriječena je kazna zatvora do 5 godina (posebnim zakonom donesenim 1996. godine).

Indirektno lobiranje i lobiranje religijskih organizacija nije prepoznato zakonom te ne potpada pod obvezu registriranja. Novine u postojećem zakonu tiču se definicije lobista kao osobe koja je zaposlena, odnosno obavlja lobiranje radi financijske ili druge vrste kompenzacije za svoje usluge koje uključuju više od jednog lobističkog kontakta, za razliku od pojedinaca koji se djelatnošću lobiranja bave manje od 20% vremena za koje pružaju usluge svojem klijentu ili poslodavcu u vremenu od šest mjeseci. Lobistički kontakt ne uključuje: zahtjeve za sastanke ili izvješća kojima nije cilj utjecanje na zakon ili dužnosnike izvršne vlasti, saslušanje pred kongresnim odborom, informacije dane na zahtjev državnog dužnosnika/službenika ili slučaj u kojemu država zahtijeva očitovanje javnosti.

Senat raspravlja o reformi Zakona o lobiranju od 2006. godine pod nazivom *The Legislative Transparency and Accountability Act*. Predložene izmjene tiču se putovanja i obroka plaćenih od strane lobista te podnošenja izvještaja o specijalnim stavkama financiranja. Također, obveza izvješćivanja proširila bi se na lobističke priloge u kampanji, indirektno lobiranje i darove članovima kongresa.

⁴¹ *The Lobbying Disclosure Act* : <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html> .

⁴² *First Amendment - U.S. Constitution*: „Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances“.

<http://constitution.findlaw.com/amendment1.html#sthash.gjGHSDC.dpuf> .

⁴³ *The Lobbying Disclosure Act* (1995), SEC 3. (3), (8)(A) , : <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html> .

Paralelno s time Donji dom je debatirao o *The Lobbying Accountability and Transparency Act* iz 2006. godine koji stavlja amandmane, poboljšava i jača *The Lobbying Disclosure Act* iz 1995. godine. *The Lobbying Disclosure Act* je, kao što je već navedeno, izmijenjen 2007. godine i nakon toga posljednji puta u lipnju 2016. godine. Zakonom se određuje kvartalno podnošenje izvješća lobista. Izvješća se podnose elektroničkim putem i javno su dostupna putem baze podataka kojoj se može pristupiti putem interneta.

Registrirani lobisti dužni su objaviti priloge federalnim kandidatima, vodstvu *Political Action Committees* (PAC), drugim PAC-ovima, odborima političkih stranaka, iznos i datum svakog dara koji se broji prema kumulativnoj granici, i datum, primatelja i obujam priloga za ili u korist entiteta imenovanog po članu odnosno osnovanog, financiranog, održavanog ili kontroliranog od strane člana. Zakon postrožuje dosad propisanu novčanu kaznu s \$50.000 na \$200.000, odnosno kaznu zatvora do pet godina za one koji s izravnom namjerom prekrše odredbe o izvješćivanju.⁴⁴

Što se tiče uređenja na razini država s 50 članica, raznim političkim subkulturama, poviješću te razinom političkog razvoja, iskustva uređivanja zakona o lobiranju su raznolika. Sve Države imaju regulacije lobiranja. Države utvrđuju pretpostavke registriranja definirajući što je lobiranje i tko je lobist, od lobista odnosno njihovih klijenata ili poslodavaca je traženo da javno objave svoje troškovnike lobiranja i zaradu, regulacija tzv. *revolving door* sindroma između države i privatnog sektora putem perioda hlađenja (tzv. *cooling off perioda*) tijekom kojeg je bivšim državnim dužnosnicima zabranjeno lobiranje te su definirane dopuštene lobističke djelatnosti, kao npr. davanje besplatnih darova i obroka.

7.5.5. Australija

Za razliku od sustava u SAD-u i Kanadi, australski sustav preferira ciljati radije na lobirane, nego na lobiste, što je slično sustavu u Velikoj Britaniji.

Lobistička pravila izvorno su u Australiji formulirana i implementirana 1983. godine formiranjem dokumenta *The Lobbyist Registration Scheme*, koji je 1996. godine odbačen kao neučinkovit. Nakon toga, 2008. godine Australiska vlada uvodi lobistički Kodeks ponašanja te uspostavlja Registar lobista kako bi osigurala transparentnost i integritet u kontaktima između lobista i predstavnika Vlade *Commonwealtha* u skladu s očekivanjima javnosti.

Kodeks definira lobiranje kao komunikaciju u pokušaju da se utječe na vladu u donošenju odluka. Svaki lobist mora biti upisan u Registar te se ponašati u skladu sa zahtjevima Kodeksa ponašanja. Lobist je bilo koja osoba, tvrtka ili organizacija koja obavlja djelatnosti lobiranja u ime treće strane prema članovima Vlade. Pojedinci, tvrtke ili organizacije spadaju u dobrotvorne i vjerske organizacije, neprofitne organizacije i udruge te pojedinci koji djeluju u ime rodbine ili prijatelja i pripadnici stranih trgovinskih delegacija ne smatraju se lobistima i ne moraju se registrirati.

⁴⁴Lobbying Disclosure Act Guidance http://lobbyingdisclosure.house.gov/amended_lda_guide.html#section12.

Tabela 2. Pregled zemalja zapadnog civilizacijskog kruga (osim država članica EU) i njihov odnos prema lobiranju

Australija	1. srpnja 2008. australska vlada uvodi Kodeks ponašanja lobista i uspostavlja Registar lobista. Izvorno formulirana i implementirana u 1980.-ima, lobistička pravila su napuštena 1996.
Island	Nema zakonskih propisa.
Izrael	Propisi doneseni 2008. (<i>Knesset Law</i>)
Japan	Nema zakonskih propisa
Kanada	Na saveznoj razini: propisi i registar od lobističkog Kodeksa /Zakona o lobiranju iz 1989., izmijenjen i nadopunjen 1995., 2003. i 2008. Na pokrajinskoj razini: pravila o lobiranju postoje u 5 pokrajina.
Novi Zeland	Nema zakonskih propisa.
Norveška	Nema zakonskih propisa.
Republika Koreja	Nema zakonskih propisa.
Tajvan	Zakon o lobiranju donesen 8. 8. 2007., stupio na snagu 8. 8. 2008.
Turska	Nema zakonskih propisa.
Sjedinjene Američke Države	Na saveznoj razini: Zakon o lobiranju iz 1946., izmijenjen i dopunjen 1995. i 2007. godine. Na državnoj razini: sve države imaju propise o lobiranju.

8. LOBIRANJE U REPUBLICI HRVATSKOJ

Lobiranje kao legitimna praksa sastavni je dio suvremenih demokratskih političkih procesa. Njime se može postići bolje definiranje interesa i bolja informiranost vlasti pri donošenju rješenja, što u konačnici dovodi do kvalitetnijih odluka i propisa te efikasnije javne politike.

Inicijativa za zakonsko normiranje lobiranja u Republici Hrvatskoj, posebice u posljednjih nekoliko godina, dolazi od Hrvatskog društva lobista (HDL), prve strukovne udruge u Hrvatskoj koja okuplja profesionalne lobiste. Hrvatsko društvo lobista trenutno broji 64 člana (fizičkih osoba) iz privatnih i javnih tvrtki, nevladinih organizacija, fakulteta i drugih institucija.⁴⁵

Društvo ima svoj Registar članova koji uz ime i prezime u registru, imaju i ime tvrtke/institucije u kojoj rade. Tvrtke u kojima su zaposleni lobisti navedeni u registru su: odvjetnička društva, državne tvrtke (Hrvatske ceste), mediji, privatne tvrtke, profesionalna udruženje (HUP), banke, fakulteti. Članom HDL-a može postati svaka poslovno sposobna domaća i strana fizička osoba. Za primanje u članstvo HDL-a kandidat mora ispuniti pristupnicu, potpisati Etički kodeks, dostaviti životopis i platiti članarinu za tekuću godinu.

⁴⁵ Hrvatsko društvo lobista omogućuje učlanjenje fizičkim i pravnim osobama. Privatne tvrtke i druge organizacije mogu postati članovi, a potreba za takvim članstvom pokazala se u zadnjih šest godina djelovanja HDL-a kroz koje su se zaposlenici mnogobrojnih konzultantskih tvrtki, odvjetničkih ureda i PR agencija te pojedinci iz drugih sektora učlanili u HDL. Registar članova HDL-a dostupan je na poveznici: <http://hdl.com.hr/clanstvo-u-hdl-u/registar-clanova-hdl-a/>.

Osnivačka skupština HDL-a donijela je Etički kodeks 2008. godine. Etički kodeks definira lobiranje, osnovna načela djelovanja: otvorenost, transparentnost, čestitost. Uređuje se povjerljivost podataka koje lobist sazna u obavljanju djelatnosti lobiranja. Obvezuje lobista da informacije koje daje budu istinite, potpune i točne. Lobist se obvezuje na izbjegavanje situacija sukoba interesa. Uređuje se zapošljavanje bivših vladinih dužnosnika.

Nadalje, 2012. godine formirana je radna skupina za izradu Nacrta prijedloga Zakona o lobiranju te je izrađen nacrt prijedloga Zakona o lobiranju. Nacrt prijedloga Zakona o lobiranju definira lobiranje kao djelatnost kojom se vrši utjecaj na tijela javne vlasti u postupku donošenja zakonskih i podzakonskih akata te drugih odluka radi ostvarivanja interesa korisnika lobističkih aktivnosti, propisuje osnivanje obveznog Registra kojeg vodi Ministarstvo pravosuđa, propisuje sadržaj ugovora o lobiranju i druge elemente nužne za provođenje lobističke djelatnosti.

S radom na spomenutom Nacrtu prijedloga Zakona zastalo se dok se ne izradi komparativna analiza regulacije lobiranja.

Također, Hrvatsko društvo lobista je u travnju 2015. godine uputilo prijedlog Zakona o zagovaranju interesa u Hrvatski sabor.⁴⁶

Zakon o zagovaranju interesa definirao je sljedeće:

- obveznu registraciju onih koji žele utjecati na tijela javne vlasti,
- uvid u registrirane interese uvidom u javni registar (dostupan na internetskoj stranici),
- akreditaciju za interesne predstavnike koji mogu ulaziti u Sabor i slušati sjednice,
- sankcije za one koji žele utjecati na javne politike i odluke javne vlasti, a ne žele se registrirati.

Mogućnost utjecaja na procese izrade propisa u otvorenom dijalogu, suradnji, pa i partnerstvu građana, organizacija civilnoga društva, odnosno općenito zainteresirane javnosti s javnim i državnim institucijama u Hrvatskoj postoji od 2009. godine u mehanizmu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću (Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata „Narodne novine“ broj 140/2009).

Međutim, što se tiče lobiranja odnosno djelovanja lobista, interesnih skupina i organizacija koji mogu jednako tako utjecati na procese formiranja propisa i javnih politika, regulacija u Hrvatskoj ne postoji.

Regulacijom lobističke prakse doprinijelo bi se većoj transparentnosti lobiranja i učinkovitijem sprječavanju mogućih nezakonitih lobističkih aktivnosti kao i podizanju razine profesionalnosti lobističke struke.

⁴⁶ Prijedlog Zakona o zagovaranju interesa dostupan je na poveznici: http://hdl.com.hr/wp-content/uploads/2015/05/Zakon-o-zagovaranju-interesa_HDL_prijedlog.pdf.

9. RAZLOZI ZA REGULACIJU LOBIRANJA

Potreba regulacije lobiranja, odnosno tendencija da se lobistička praksa odnosno supstancijalni utjecaj na proces donošenja i učinkovitost javnih politika učini što transparentnijim te na taj način poveća povjerenje građana u donositelje odluka, postoji zbog ograničavanja nepriličnog utjecaja (interesnih grupa) 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 sudjelovanje u formiranju javnih politika.

S obzirom na to da je komunikacija bit donošenja političkih odluka, donošenje propisa o lobiranju ne smije negativno utjecati na protok informacija između javnosti i javnopravnih tijela.

Ključno je da se lobiranje definira na način koji osigurava da građani pojedinci, udruge civilnog društva, interesne skupine ili bilo koji zainteresirani društveni akteri ne oklijevaju izložiti svoje poglede državnim tijelima.

Međunarodna iskustva u donošenju i provođenju propisa o lobiranju pokazuju kako sama regulacija ne otežava pristup glavnim kreatorima javnih politika i donositeljima odluka. Predstavljanje propisa o lobiranju u nekim jurisdikcijama prihvaćeno je kao životna činjenica te nije doprinijelo neželjenim štetnim učincima.

Regulacijom lobiranja nastoji se postići nekoliko ciljeva. Usmjeren je jačanju transparentnosti i otvorenosti pri afirmaciji interesa utjecajem na zakonodavnu i izvršnu vlast. Transparentnost treba pridonijeti povećanju kvalitete zakonodavnih i upravnih postupaka te općenito doprinositi jačanju povjerenja javnosti u proces donošenja političkih odluka. Osim toga, ima za cilj uspostaviti način na koji se civilno društvo i građani uključuju u procese donošenja odluka.

SAŽETAK

Bez jasno uspostavljenih i definiranih standarda ponašanja između lobista i državnih dužnosnika koji bi ih regulirali, profesionalno lobiranje dobiva oznaku sumnjive djelatnosti s korupcijskim potencijalima.

Regulacija lobiranja u Republici Hrvatskoj nameće se kao jedan od preduvjeta za prevenciju korupcije, pri čemu regulativna tendencija treba postići cilj – uspostavu lobističkog djelovanja kao legalne i legitimne profesije prema najvišim etičkim standardima, s ciljem transparentnosti rada lobista i pozitivnog utjecaja interesnih grupa na kvalitetu propisa i odluka koje donosi zakonodavna vlast.

Ipak, što se tiče namjere implementacije regulatornog okvira za lobiranje kojeg do sada pravni poredak nije poznao, poželjno je da takav pristup bude postupan i odmjeran.

Uvođenje novog detaljnog regulatornog sustava sa širokim djelokrugom, kao novine u pravnom sustavu, zahtijeva pažljivo upravljanje rizicima raznih neželjenih posljedica. S obzirom na relevantnost transparentnosti pri utjecanju interesnih skupina na zakonodavne procese, potrebno je postaviti određena pravila.

Isto tako, uzevši u obzir veće frekventnosti regulacija lobiranja u posljednjih nekoliko godina u zemljama članicama, posebno u pogledu donošenja posebnih zakona, samoregulacija udruženja lobista ili posebnih regulatornih odredbi integriranih u propise kojima se uređuju odnosi i ponašanja zastupnika u parlamentima, potrebno je dodatno ojačati mehanizme praćenja učinkovitosti njihove provedbe radi eventualnog preuzimanja dobre prakse ako se to pokaže potrebnim.

Jedan od osnovnih ciljeva regulacije lobiranja jest osiguravanje mehanizama kojim bilo koji zainteresirani društveni akteri mogu sudjelovati u formiranju javnih politika. Osiguranje te mogućnosti u Hrvatskoj postoji od 2009. godine u mehanizmu savjetovanja sa zainteresiranom javnošću.

Ipak, regulacija ima i za cilj učiniti što transparentnijim profesionalno zagovaranje interesa određenih skupina u njihovoj komunikaciji prema donositeljima političkih odluka. U tom smislu regulacija bi se prvenstveno odnosila na komunikaciju s članovima zakonodavnog, predstavničkog tijela vlasti, odnosno saborske zastupnike. Takvo regulatorno usmjerenje moguće je artikulirati kroz odredbe propisa kojima se uređuje rad Hrvatskog sabora.

Formalna pravila integrirana u navedene propise odnosila bi se prvenstveno na registraciju lobista i zagovaratelja interesa koji posjećuju parlament i komuniciraju sa zastupnicima, kao i obvezu zastupnika za prijavljivanjem svih svojih izvora naknada izvan parlamenta.