

<https://doi.org/10.38190/ope.13.1-2.1>

Stručni rad

OSVRT NA „PRIJEDLOG ZAKONA O LOBIRANJU“, NJEGOV ZNAČAJ ZA PODUZETNIČKE I TRŽIŠNE SLOBODE

mag. iur. **Vladimir Arlović**
Ilica 218, 10000 Zagreb, Hrvatska
E-mail: vladimir@arlovic.com

SAŽETAK

Poduzetničke i tržišne slobode, koje su ustavni temelj gospodarskog ustroja Republike Hrvatske, ne mogu se promatrati odvojeno od ustavnog prava da Hrvatski Sabor ili narod neposredno, samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj. U svezi s navedenom tezom, u radu se analizira „Prijedlog Zakona o lobiranju“, promatrajući ključne aspekte donošenja i sadržaja Prijedloga zakona. U radu se ujedno problematizira definiranje lobiranja, metode lobiranja, time i kvalifikacija lobiranja kao vrste društvene djelatnosti, te konačno i samu regulaciju fenomena. Zaključno, u radu se daju razmišljanja koja bi mogla pozitivno utjecati na uređenje i reguliranje fenomena lobiranja na prostoru Republike Hrvatske, s intencijom stvaranja pravne sigurnosti i utjecaja na kvalitetu poduzetničkih i tržišnih sloboda, pružanjem usluge lobiranjem stručno i regulirano.

Ključne riječi: lobiranje; ustav; gospodarstvo; zakon; djelatnost

1. UVOD

Naslov je oblikovan, s obzirom na aktualno vremensko sazrijevanje za konačno donošenje Zakon o lobiranju u Republici Hrvatskoj. Navedeno ukazuje da je na prostoru Republike Hrvatske, određeni broj različitih, ali usko povezanih stručnjaka za naslovno pitanje, kroz radnu skupinu Ministarstva pravosuđa i uprave, pravno oblikovalo „Lobiranje“ kao pravni institut¹ sa svojim pravilima. Stoga konačno imamo nomotehnički legitimno uređeni Prijedlog zakona, a po njegovom usvajanju dobiti ćemo oblikovan pozitivan i legalan propis zakonske pravne snage na prostoru Republike Hrvatske. Pravno uređenje društvenog fenomena od države, do sada je izostajalo. Jedino je postojala određena regulacija, osiguranjem prava i obaveza u udruzi lobista (Hrvatskog društvo lobista) i njihovog propisanog akta (etičkog kodeksa), za prostor Republike Hrvatske, predviđen u primjeni kroz dobrovoljno članstvo u udruzi. Mora se napomenuti da je Hrvatsko društvo lobista, dugogodišnji zagovornik izrade predmetnog zakona, kao i javnog registra lobista.

Za naglasiti je da trenutno nemamo zakonom uređeno zastupanje interesa za korisnike lobiranja od lobista uz naknadu, odnosno profesionalno obavljanje lobiranja kao jedan oblik djelatnost. Niti je shodno tome isti način dosada bio u obvezi prijaviti djelovanje uz naknadu, niti je bilo potrebna određena registracija takvoga načina djelovanja. Zatim, nije bila predviđena nikakva kontrola od državnog tijela (govorimo o lobiranju, koje jasno treba odmah odvojiti od koruptivnih radnji), konkretno kako je danas zamišljeno u navedenom predmetnom Prijedlogu zakona, putem Povjerenstva za odlučivanje o sukoba interesa.² Predmetni Prijedlog zakona ima intenciju prvenstveno osigurati kontrolu od državnog tijela, registracijom lobiranja uz naknadu, te redovitu godišnju provjeru djelovanja lobista i lobiranih subjekata. Na način da se podnosi godišnje izvješća o radu. Naravno, Prijedlog zakona predviđa i postavlja određena pravila ponašanja i ograničenja u ostvarivanju osobnog interesa na temelju lobiranja, uz predviđene sankcije u slučaju kršenja istih.

Nesporno je da regulativu zaslužuje etično i društveno prihvaćeno lobiranje. Ali isto je i nužna radi potrebe ostvarivanja korelacije znanja i iskustva, sa ovlaštenjem i izvršnosti, u odnosu na društvena pitanja i rješavanja istih. Na čvrstim zakonskim temeljima, bez zadiranja subjektivnog interesa u objektivno uređeni nužni i potrebni društveni poredak.

¹ Pravni institut ili ustanova jest skup pravnih pravila koja reguliraju istu ili sličnu materiju. Svaki je institut manji od grane prava, a veći od pravne norme. Pravni institut odgovara na pitanje „kako“ urediti konkretan društvene odnose; već rimsko pravo poznaje dva osnovna instituta - vlasništvo i brak. Kao i nekada, tako se i danas uređenje imovinskih odnosa ne može zamisliti bez dva temeljna instituta ugovora i vlasništva. Kao pravni instituti, međutim, promatraju se i neka proceduralna pravila kao, što su parničnost, kontradiktornost sudskog postupka, pravo na tužbu i slično.

(Dr. sc. Duško Vrbanić, Knjiga „Država i Pravo“, izdavač Golden marketing 2003 godina, stranica 404.)

² „Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa je stalno, neovisno i samostalno državno tijelo koje obavlja poslove iz djelokruga rada i nadležnosti određenih Zakonom o sprječavanju sukoba interesa (NN, br. 26/11., 12/12., 126/12., 48/13. – pročišćeni tekst Zakona i 57/15)“.
<https://mpu.gov.hr/povjerenstvo-za-odlucivanje-o-sukobu-interesa/21532>

Smjernice tijela Europske unije čija smo članica, nadnacionalnih organizacija i organizacija kojima želimo pristupiti, npr. OECD-u³ jasno upućuju na potrebu uređenja i osiguranja transparentnog, etičnog, legitimnog zastupanja interesa pojedinaca ili organizacija putem lobiranja od strane registriranih lobista. Navedeni fenomen je društvena stvarnost. Neizbježna činjenica u društvenim kretanjima, kako na nacionalnoj, tako i na nadnacionalnoj razini. Stoga kao i mnoge do sada sociološke fenomene i predmetni je potrebno svesti na društveno prihvatljiv pravno uređeni okvir, te ga regulirati. Legitimno lobiranje je poticanje na javno djelovanje, javnih službenika, namještenika i drugih, radi ostvarivanja svojih interesa, odvojeno od nepriličnoga, netransparentnoga, nelegitimnoga, nelegalnoga i koruptivnoga načina poticanja radi ostvarenja svojih interesa, pojedinca ili organizacija. U Prijedlogu zakona se pojmovno određuje subjekti i djelatnost lobiranja. Lobiranje je izrazito opsežan pojam i znanstveno gledajući složeni odnos, kada se želi razumjeti njegove pozitivne i negativne društvene pretpostavke. Zato zakonodavac pojmovno u Prijedlogu zakona daje pravno određenje pojmova koji se odnose na lobiranje, te se iste ovdje navode:

Značenje pojedinih pojmova u ovome Zakonu

Članak 2.

Pojedini pojmovi u smislu ovoga Zakona imaju sljedeća značenja:

- 1) lobiranje je svaki oblik usmene ili pisane komunikacije prema lobiranoj osobi kao dio strukturiranog i organiziranog promicanja, zagovaranja ili zastupanja određenih interesa ili prenošenja informacija u vezi s javnim odlučivanjem radi ostvarivanja interesa korisnika lobiranja*
- 2) javno odlučivanje podrazumijeva pripremu i izradu, donošenje zakona, drugih propisa ili općih akata, kao i drugih strateških i planskih dokumenata od strane tijela zakonodavne ili izvršne vlasti, tijela državne uprave odnosno tijela jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave*
- 3) lobist je domaća ili strana fizička ili pravna osoba koja lobira i koja je upisana u Registar lobista te podrazumijeva:
 - a) lobiste koji lobiraju za korisnike lobiranja, uključujući konzultante koji se bave lobiranjem i profesionalne lobiste*
 - b) lobiste koji lobiraju u ime poslodavca kod kojeg su zaposleni, ili c) lobiste koji predstavljaju profesionalne, poslovne ili druge sektorske interese, uključujući profesionalna, gospodarska i interesna udruženja, nevladine udruge i organizacije civilnog društva**
- 4) lobiranom osobom smatra se svaka osoba koja je kao dužnosnik, posebni savjetnik ili rukovodeći službenik izabrana, imenovana, zaposlena ili na drugi način angažirana u tijelima zakonodavne ili izvršne vlasti, tijelima državne uprave, odnosno u tijelima jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave i koja sudjeluje ili je nadležna za javno odlučivanje te koja je pristala komunicirati s lobistom*

³ ORGANIZACIJA ZA EKONOMSKU SURADNJU I RAZVOJ

„Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (engl. Organisation for Economic Cooperation and Development, akronim OECD), međunarodna organizacija osnovana 1961. radi poticanja ekonomskog razvoja i svjetske trgovine, sa sjedištem u Parizu.

<https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=45468>

- 5) *korisnici lobiranja su pravne ili fizičke osobe i drugi zakonom uređeni oblici udruživanja fizičkih ili pravnih osoba, uključujući i njihove podružnice, u ime kojih lobist obavlja lobiranje*
- 6) *Povjerenstvo je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa sukladno zakonu kojim se uređuje sprječavanje sukoba interesa*
- 7) *Registar lobista je Registar lobista u Republici Hrvatskoj.*
- (Vlada Republike Hrvatske, P.Z. br. 579, str. 8-9)

Radi potrebe općeg razumijevanja, od autor ovoga teksta će se dati razmišljanje. A odnosi se na uvrježeno lingvističko nazivlje kod davanja raznih definicija u teoriji i praksi za fenomen lobiranja, korištenjem riječi „utjecanje“⁴, npr. lobista na javne službenike ili „utjecanje“ lobiranjem na ostvarenje svojih interesa, smatra da bi bilo korisno zamijeniti riječju „poticanje“.⁵ Iz razloga, jer riječ utjecanje pripada opće prihvaćenom nazivlju u javnosti, shvaćenom na način da se na koruptivan način utjecalo na donošenje odluka bilo koje razine. Dok „poticanje“ prema mišljenju autora, ukazuje da se snagom argumentacije lobiranjem postiče i potiče na razmišljanje, na legitimno prihvaćanje određenih činjenica i interesa kao pozitivne pojave, važnim za lobiste, a posredno i za one koje se lobira. A nisu u suprotnosti s javnim interesom, pa se stoga zaslužuje društvena pažnja i ima se opravdana potreba težiti ostvarenju. Također za razumjeti lobiranje, potrebno je sagledati ostvarivanje pojedinačnog ili organizacijskog vlastitog interesa u razmjeru prema društvenom interesu, sa mogućnošću, dužnošću i odgovornošću lobiranoga javnog djelatnika, za procjenu razmjernosti između subjektivnog i objektivnog interesa društva, prihvaćajući ili ne zastupane interese i u kojoj mjeri da ili ne.

2. POJAM LOBIRANJE

Potrebno je naglasiti da ne postoji opće prihvaćena definiciji pojma lobiranja. Drugo, potrebno je ukazati da kada se govori o pojmu lobiranje, da je ono nadnacionalne prirode, koje je kao naziv izveden iz germanske grupe jezika.⁶ Stoga da bi se moglo razumjeti predmetni fenomen i ispravnoga šire tumačiti, sa svojim prednostima i manama, potrebno je pristupiti opširnije, njegovom definiranju radi razumijevanja, znanstvenog određivanja i praktičnog implementiranja ovoga pojma. Ilustracije radi navode se dva povijesna načina definiranja, iz ulomaka knjiga od strane uvažениh znanstvenika.

„Pojam lobiran je anglosaksonskog je porijekla. Potječe iz britanske parlamentarne tradicije, od riječi „lobby“, koja je 17. stoljeća označava predvorje Donjeg doma engleskog parlamenta (House of Commons), gdje su se zastupnici nalazili s predstavnicima raznih interesnih skupina, koji su ih nastojali nagovoriti ili odvratiti od donošenja odluka. Početkom 19.

⁴ Utjecati (infinitiv), definicija: 1. (na koga, na što) imati utjecaj, djelovati na koga, na što“
https://hjp.znanje.hr/index.php?show=search_by_id&id=f19gXhZ6

⁵ Poticanje (infinitiv), definicija: potaknuti
<https://hjp.znanje.hr/index.php?show=search>

⁶ „Germanski jezici“
„među zapadnim i sjevernim germanskim jezicima razlikuju se sljedeći standardni jezici: zapadnogermanski su „engleski (s brojnim varijetetima u Velikoj Britaniji i Irskoj, SAD-u, Kanadi, Australiji, Novom Zelandu i Južnoj Africi, te u drugim dijelovima svijeta)“
<https://enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=21794>

stoljeća izraz se počeo rabiti u SAD-u za aktivnosti građana i zastupnika mnogih interesnih skupina po predvorjima vlada zgrada, predstavničkih tijela, čak hotela, gdje bi čekali političare ili vladine dužnosnike kako bi im iznijeli svoj „slučaj“. (Igora Vidačak, Zagreb 2007, str. 11)

„7. Izraz “lobi” i “lobiranje” potječe engleske riječi (lobby) koja označava predvorje, odnosno ulaznu prostoriju u velikim zgradama javne namjene kao što su parlament, kazalište, sudovi, ministarstva i slično. U tim se predvorjima obično zadržavaju osobe čija je zadaća prenositi poruke nositeljima javnih funkcija (dužnosnicima, funkcionarima). Takve su osobe, npr. odvjetnici, ponekad i formalno ovlašteni da zastupaju interese nekih grupa te žele, između ostaloga, utjecati na povoljni ishod odluka koje se donose u dotičnoj instituciji. Najčešće je riječ o narodnim zastupnicima koje žele informirati o stavovima birača odnosno pojedinih uglednih ljudi ili s ciljem utjecanja na legislativnu djelatnost ili na izvršnu vlast. Lobiranje je karakterističan oblik djelovanja interesnih grupa i grupa za pritisak, a odvija se na razne načine od kojih je prethodno opisano “lobiranje” samo jedan.“ (Duško Vrban, 2003, str. 150.)

Kako ne postoji ustaljena i opće prihvaćena definicija pojma lobiranja navedeni citati bi mogli biti i sasvim dovoljni za jednostavno razumijevanje pojma. Ali modernizacija pravnog razvoj i uređenja fenomena, zahtjeva i druge definicije, nešto drugačije od navedenih opisa. Radi se o definicijama tijela i organizacija, koje ona oblikuju radi razumijevanja lobiranja kao demokratskog uređenog pravnog načina ophođenja i djelovanja. Ona daju, također različite definicije, ali niti jedna od njih nije općeprihvaćena na nacionalnom, niti na nadnacionalnom nivou. Tako se npr.:

„U širem smislu lobiranje je neslužbeno djelovanje u nečiju korist, odnosno pokušaj utjecanja na donositelja odluka. Može se odnositi i na javne aktivnosti ili javne poslovne aktivnosti raznih institucija.“ (Vlada Republike Hrvatske, P.Z. br. 579, str. 1)

„U užem smislu, lobiranje se može definirati kao aktivnost kojom se pokušava utjecati na nekoga u tijelima izvršne i zakonodavne vlasti, kako bi podržao zakone, propise ili opće akte koji daju nekoj zajednici, organizaciji ili industriji određenu prednost ili korist.“ (Vlada Republike Hrvatske, P.Z. br. 579, str. 1).

U preporuci odbora ministara Vijeća Europa država članicama o pravnoj regulaciji lobističkih aktivnosti u kontekstu javnog odlučivanja (eng. Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making) od 22. ožujka 2017. (CM/Rec (2017) 2), lobiranje se definira kao promicanje posebnih interesa komunikacijom s javnim službenikom u sklopu strukturiranog i organiziranog djelovanja usmjerenog na utjecanje na javno odlučivanje. Pritome „javno odlučivanje“ znači donošenje odluka unutar zakonodavnih i izvršnih vlasti, bilo na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, a pojam „javni službenik“ označava svaku osobu koja obnaša javnu funkciju, neovisno o tome je li izabrana, zaposlena ili na drugi način, u zakonodavnoj ili izvršnoj vlasti. (Vlada Republike Hrvatske, P.Z. br. 579, str. 1-2).

Preporuke Vijeća OECD-a o načelima transparentnosti i integriteta u lobiranju (eng. Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying) od 18. veljače 2010 (OECD/LEGAL/0379) navode da je lobiranje usmena ili pisana komunikacija s javnim službenikom kako bi se utjecalo na zakonodavstvo, politike ili administrativne odluke, često se usredotočujući na zakonodavnu vlast na nacionalnoj i podnacionalnim razinama. (Vlada Republike Hrvatske, P.Z. br. 579, str. 2).

Uz posljednji citirani odlomak potrebno je naglasiti da je Vijeće OECD-a na ministarskoj razini 10. lipnja 2022. usvojilo Plan za proces pristupanja Hrvatske OECD-u. Pristup Republike Hrvatske OECD-u je interes i nacionalni strateški plan, te se teži ka tomu radi raznih ekonomskih benefita, kao što je osiguranje određenog trgovinskog izvoza i ekonomsko-političkog položaja na globalnoj razini, te mnogih drugih političkih i globalnih državnih interesa i utjecaja. Također se mora navesti i „*izvješće o investicijskim politikama OECD-a za Republiku Hrvatsku iz 2019. godine. Uz isticanje brojnih pozitivnih koraka koji su do sada napravljeni u području antikorupcijskih politika, Izvješće detektira i područja koja zahtijevaju dodatne napore. Tako se, između ostalog, preporučuje daljnji nastavak rada na usavršavanju okvira javnog integriteta uz uređenje aktivnosti lobiranja.*“ (Vlada Republike Hrvatske, P.Z. br. 579, str. 3).

Uz navedeno, imamo još jedan bitan element uz OECD-a i lobiranje, a to je da je navedena međunarodna organizacija izradila i izdala deset načela 2013 godine, za osiguranje transparentnosti i integriteta lobističke prakse. „*U njima se, među ostalim, ističe kako je ključno jamstvo javnog interesa pouzdan zakonski okvir za transparentnost lobiranja koji promiče jednake šanse za uspjehom u poslovnom svijetu te izbjegava biti taocem utjecajnih interesnih grupa.*“ (Ministarstva pravosuđa 2016, str. 2-3.)

Uz ranije definicije, smatra se da je potrebno dodati još i definiciju od Igora Vidačaka, koji je ranije pisao o lobiranju kao fenomenu, ali na razini Europske unije, te utvrdio izrazitu razvijenost organizacije i pristupa lobista pri institucijama Europske unije. A koje je legalno i legitimno. Naravno u skladu s regulativom institucija, odnosno njihovim pravilnicima i smjernicama. Stoga se navodi: „*Imajući u vidu najčešće spominjanje elemenata definicije, lobiranje se općenito može razumjeti kao legitimno demokratsko nastojanje pojedinca, interesnih skupina ili vlada da individualno ili udruženi u koalicije utječu na oblikovanje ili provedbu određenih javnih politika u nacionalnim ili nadnacionalnim okvirima kako bi ostvarili željene ciljeve.*“ (Igor Vidačak, Zagreb 2007, str. 147)

Lobiranje doprinosi donošenja odluka, radi razvoja i kvalitete poduzetništva i tržišta, te time i razvoju poduzetničkih i tržišnih sloboda. Zastupanjem legitimnog interesa na nacionalnom nivou, na jedan direktan demokratski način. S težnjom osiguranja jednakosti svih u početnom stadiju zastupanju svojih interesa i prava. Stoga je ispravno i nužno pravno regulirati lobiranje, osigurati mehanizme javne kontrole i jasnim pravilima odrediti, što je potrebno za ostvarivanje legalnog osobnog interesa lobiranjem. Nasuprot uređenom, neuređeno lobiranje često je na granici korupcije ili koruptivno, te u suprotnosti s javnim poretkom.

3. POTEŠKOĆE DEFINIRANJA

Poteškoće definiranja fenomen lobiranja, odnosi se na teorijski neujednačeni pristup, a koji proizlazi kod određivanja s filozofskog-sociološkog-politološkog poimanja, radi znanstveno-teorijskog razmatranja. Određeni napredak ujednačavanja teorijskog i praktičnog poimanja, postignut je na prostu Europske unije. Prednje stoga što sam prostor teži transparentnosti, odgovornosti i integritetu u institucijama Europske unije, tako i lobiranju kao demokratskom načinu poticanje na donošenje određenih odluka unutar institucija u Europskoj uniji. Jasno da se i lobiranje mora obavljati u skladu s tim načelima.

Težnja za uređenjem lobiranja u državama članicama Europske unije, radi razvoja odnosa nositelja upravljačke vlasti i direktnog utjecaja adresata na same odluke i interese, dakako da je pohvalno i otvara razvojne mogućnosti, prvenstveno za gospodarstvo. Ali u kontekstu europske ravnopravnosti i jednakosti, te vrednota koje su temelj Europske unije, jasno je da se jednakost može promijeniti argumentacijom, te na osnovu nje postići prednost lobiranjem. Osiguranje pristupa, otvorenosti, jednakosti i obrađivanja kao mehanizam za svakog lobiranog subjekata i predmeta lobiranog interesa, radi različitosti tržišta i kapaciteta država članica, tako i domicilnih dionika pojedinih država članica. Međutim za ostvarivanje takvih odnosa u lobiranju, potrebno je prethodno ukloniti čitav niz prepreka i različitosti u poimanju, reguliranju i implementiranju ove djelatnosti. Na njih s pravom ukazuje Igor Vidačak riječima, prvenstveno u djelu poteškoća poimanja „*da se javlja problem njegova razlikovanja srodnih pojmova kao što su government relations (odnosi s vladom), public relations (odnosi s javnošću) ili public affairs (javni poslovi). Većina definicija na sličan način određuje svrhu lobiranja, ali se razlike uglavnom javljaju u poimanju subjekata i objekata lobističkih aktivnosti, kao i metoda djelovanja koje se mogu nazvati lobiranjem. Prema definicijama u većini politoloških rječnika lobiranje je nastojanje interesnih skupina ili pojedinaca da ostvare utjecaj na odluke vlasti.* (Igor Vidačak, Zagreb 2007 g., str. 147). Zatim navodi i objašnjava, bitno za razlikovanje lobiranja kao pojma i oblika djelovanja od negativnog shvaćanja fenomena kao pojave. Ujedno jasno zaključuje da se radi o profesionalno oblik djelovna. „*Nekoliko je ključnih aspekata koji lobiranje razlikuju od korupcijskog ili klijentelističkih mreža i aktivnosti. Ponajprije, ono može postat transparentnije kroz određene oblike lobističkih registara ili izvješća. Nadalje, lobistička se struka sve više temelji na profesionalizaciji koja postavlja sve zahtjevnije zadaće pred lobiste i interesne skupine specijalizirane za praćenje zakonodavnih procesa i prikupljanje informacija koje zanimaju donositelje odluka, a taj se posao sve češće povjerava specijaliziranim agencijama. Osim toga, lobističke se mreže ne bi smjele poistovjećivati sa stranačkim političkim mrežama ponajprije zbog razmjerne nestabilnosti i manjeg intenziteta, ali zbog toga što nisu usmjerene ili ovisne o jednoj stranci, niti ih karakteriziraju ideološki afiniteti odnosno stalne i bliske osobne i organizacijske veze u obliku internih lobija te uvjetovanosti stranačkim financijskim i drugim resursima. Drugim riječima, suvremeno poimanje lobiranja ne bi se smjelo temeljiti na osobnim vezama ovisnosti ili lojalnosti niti bi donositelje odluka trebalo dovoditi u situaciju sukoba između privatnih i javnih interesa.* (Igor Vidačak, Zagreb 2007 g., str. 147-148). Obzirom na izneseno, dodaje se jedno polazište koje je u analizi „*Analiza za uređenje zakonskog okvira lobiranja*“ od Ministarstva pravosuđa 2016 godine, iznesena u samome „uvodu“, te navedeno što bi trebao dati, „organizirani interes“ samoj državi: „*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.*“ (Ministarstva pravosuđa 2016, str. 2)

U konačnici definiranje od strane povijesti ili modernoga društva, samoga fenomena i elemenata, nužno upućuje da težnja za ostvarenje osobnih interesa, izvire iz realne prirode stvari.⁷ Stoga argumentacija za lobiranjem kao legitimno opravdano djelovanje, moglo bi počivati na navedenom temelju ili kao jedna od modernih podskupina ostvarenja pravičnog interesa. Ono što uljuđeni interes čovjeka, razlikuje od primitivnog, egoističnog i nasilnog, jest civilizirano znanje o razmjernosti u ostvarenju vlastitoga interesa, ne čineći štetu za okolinu i pojedinca, poštujući temelje društvene vrijednosti i zakonom propisana ograničenja, te konstantnim obrazovanjem o istima, radi ostvarenja svojega legitimnog i etičnog interesa unutar uređenog društva, s vlastitim djelovanjem.

4. O STRATEGIJI LOBIRANJA

Teorijsko razmatranje strategije lobiranja preuzeto je od Igora Vidačaka. Stoga se u skraćenom obliku ovdje navodi, smatrajući ih značajnim za razumijevanje cjelokupnog društvenog fenomena na koji se odnosi. On u svome djelu iznosi i obrazlaže:

„Općenito govoreći, moguće je razlučiti tri glavne strategije koje su lobistima na raspolaganju: internu, eksternu i izbornu. Interna je strategija tradicionalnija i daje prednost izravnim kontaktima s donositeljima odluka. To podrazumijeva ponajprije utvrđivanje ključnih aktera u procesu odlučivanja (parlamentarni odbori, javna uprava utjecajni političare itd.), a zatim nalaženje odgovarajućeg pristupa tim akterima, U sklopu interne strategije osobni odnosi imaju važniju ulogu od ugleda interesne skupine te njezinih ljudskih i drugih resursa. Eksterna strategija lobiranja u pravilu je neizravnija i sastoji se u korištenju medija ili predstavnika organizacija civilnoga društva radi utjecaja na javne odluke. Pri provedbi te strategije lobisti mogu primjerice diseminirati plaćene članke ili oglase putem tiskanih i elektroničkih medija ili organizirati događaje poput štrajkova ili prosvjednih skupova koji će imati odjeka u medijima. Općenito govoreći, eksterne strategije primjenjuju skupine koje mogu mobilizirati više istomišljenika ili građana koji nemaju povlasticu izravnog pristupa centrima političkog odlučivanja odnosno skupine koje svoje ciljeve ne uspijevaju ostvariti internim strategijama. Naposljetku, izborna lobistička strategija očituje se u potencijalu lobista da mobiliziraju birače, glasačko tijelo, da izravno preuzmu troškove kampanje odnosno da financijski podupru kandidaturu određenih političara na izborima. Izborna lobistička strategija posebno je razvijena u SAD-u gdje se obično očituje kroz djelovanje tzv. političkih akcijskih odbora (political action committees, PACs) odnosno koalicija organizacija koje zagovaraju iste interese te skupljaju distribuiraju sredstva u korist kandidata.“ (Igor Vidačak, Zagreb 2007, str. 156-157). Iz citiranog je razvidno da osim donositelja odluka, postoji niz društvenih aktera, koji mogu legitimno raditi u interesu lobista na poticanje donositelje odluka posredno, mimo direktnog poticanja samih javnih djelatnika, ali na javan način (npr. poticanjem interesa na društvenim mrežama i time na glasače, prikrivenim slobodnim lobiranjem). Pitanje je, obzirom na mehanizme koji se navode u

⁷ Argument prirode stvari, koji služi i kao izvor prava, počiva, dakle, na nekomu pretpostavljenom smislu ili općeprihvaćenom značenju pojava koje su predmet pravnog reguliranja. Nerijetko se takvo zaključivanje veže i na ideju „pravičnosti“. Za građansko-pravne odnose taj je kriterij važan za utvrđivanje odgovornosti („redovne“ ili „prirodne“ upotrebe). Da se dijete nakon razvoda braka treba povjeriti majci, odgovara shvaćanju po „prirodi stvari“. (cit.: O „prirodi stvari“, stranica 351-352, Dr. sc. Duško Vrban, Knjiga „Država i Pravo“, izdavač Golden marketing 2003)

strateškom teorijskom pristupu, kako se oni mogu primijeniti, na konkretno političko uređenje u Republici Hrvatskoj, polazeći od toga da vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu. Nadalje, da narod odabirom na demokratskim izborima odlučuje na koju političku skupinu će delegirati ovlast odlučivanja u svome interesu, stoga je sad jasno kada se gleda strateški pristup lobiranjem, da je nužno znati tko u društvu i za koga zastupa određene interese. Jasno je i razvidno zbog čega je potrebno lobiranje zakonom urediti, a lobiste ne samo registrirati, već podvrći kontroli, jer se zapravo radi o djelatnosti „sui generis“ kao moderne podvrste javne usluge radi ostvarivanja dobiti, zastupanjem određenih i političkih interesa, što je potpuno suprotno od upravnih djelatnosti.

5. MEĐUNARODNI INTERES ZA PRAVNO UREĐENJE LOBIRANJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Međunarodni interes se nalazi prvenstveno, u poziciji Republike Hrvatske kao članice jedinstvenoga tržišnog prostora (napose u sklopu EU-a), te potrebi da regulira predmetno područje. Ponajprije radi svog vlastitog unutarnjeg interesa, odnosno sigurnosti od zlouporabe navedenog fenomena, koji je rasprostranjen i na međunarodnom nivou. Ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju, nedavno u granični sustav „Schengen“ i uvođenjem valute „Eura“, a obzirom na prirodne resurse, zatim nenapučenost (potreba za radnom snagom, otvara mogućnost uvoza jeftine radne snage u Europsku uniju iz trećih zemalja, opravdanjem potrebe za radnom snagom), ali i svojim geografskim položajem, otvara se prostor za globalni i regionalni ekonomski razvoj pojedinaca i vlastitog kapitala. Imajući u vidu da kroz osiguranu komunikacijsku mrežu, kopnenu (osigurane uređene ceste, željeznice), pomorsku (luke, brodogradilišta) i riječnu (luke, brodogradilišta), kao svoje komparativne prednosti koje daju kapaciteti za razvijanje tranzita i skladištenje robe za trgovinu u srcu Europe. Stoga za druge bogatije zemlje sa dugogodišnjom tradicijom lobiranjem i time načinom ostvarenja ekonomskog (gospodarskog) interesa, navedeno čini Republiku Hrvatsku ekonomskim rajem za investicije i vlastite ekonomske globalne i regionalne interese, pogotovo u kontekstu globalnih zbivanja (ratova i drugi kriza i time zatvorenih drugih komunikacijskih mreža i prostora). Treba reći da navedena regulacija je nesporno interes kvalitetnog razvoja same Republike Hrvatske, s pozicije shvaćanja da pravo nastupa i djelovanja imaju izrazito ekonomski jaki i razvijenih međunarodni lobisti na našem području, što nije niti predmet moguće rasprave jer oni već djeluju. Tako da svaka odgovorna država prema sebi i svome objektivnom interesu, tj. narodu mora osigurati navedene vidove regulacije i kontrole unutarnjeg lobiranja na njenom području, pa tako i akcije vanjskih subjekata koji lobiraju, uz uređenje pozicije vlastitih subjekata za vlastite interese. Naravno potrebno je pravom osigurati tržišnu ekonomsku, legalnu, legitimnu i etičnu izjednačenu slobodu djelovanja svih subjekata. Osiguranje prava, sloboda i obveza na temelju zakona, koje jamči ustav u Republici Hrvatskoj mogu se ograničiti jedino zakonom.

U Izvješću Europske komisije o vladavini prava za 2020. godinu za Republiku Hrvatsku istaknuto je potreba uspostavljanja sustava za jačanje etičnosti i integriteta osoba na najvišim izvršnim funkcijama, pa i saborskih zastupnika te zastupnika na lokalnoj razini. U okviru integriteta adresiraju se i područja sprječavanja sukoba interesa i lobiranja. (Vlada Republike Hrvatske, P.Z. br. 579, str. 2). Smatramo da taj navedeni argument vrijedi za sve države članice i same institucije Europske unije, te da je izazov za sve članice, jer njime se

doprinosi osnaženju i ostvarenju vladavine prava, na prostoru cijele Europske unije. „U Izvješću Europske komisije o vladavini prava za 2021. godinu napominje se da je Programom Vlade Republike Hrvatske 2020. – 2024. i Nacrtom prijedloga strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godine predviđeno donošenje sveobuhvatnih propisa u vezi s lobiranjem (Vlada Republike Hrvatske, P.Z. br. 579, str. 2). Što jasno ukazuje da se Republika Hrvatska sustavno i opravdano usklađuje s Europskim vrijednostima, i sada kao članica Europske unije.

„U izvješće V. evaluacijskog kruga GRECO-a⁸ 2 za Republiku Hrvatsku objavljenom 24. ožujka 2020. godine, koje se bavi sprječavanjem korupcije i promicanjem integriteta u izvršnoj vlasti kod obnašanja najviših izvršnih dužnosti te u tijelima nadležnim za provedbu zakona (policija i granična policija), među 17 specifičnih preporuka za unaprjeđenje uspostavljenog okvira u područjima obuhvaćenim postupkom evaluacije koje se daju Republici Hrvatskoj, daje i preporuku vezanu uz reguliranje načina kontaktiranja lobista s najvišim dužnosnicima izvršne vlasti, odnosno jačanja transparentnosti u ovom području. O potrebi ovakvog uređenja u Izvješću se govori u kontekstu transparentnosti donošenja zakona te se konstatira da ne postoje pravila koja uređuju kontakte osoba na najvišim dužnostima izvršne vlasti s lobistima i trećim stranama koje žele utjecati na Vladin postupak odlučivanja. Ne postoje zahtjevi za izvještavanje ili objavljivanje koji se primjenjuju na one koji žele utjecati na Vladine postupke i politike.“ (Vlada Republike Hrvatske, P.Z. br. 579, str. 3)

„GRECO u okviru preporuke pod rednim brojem V. preporučuje uvođenje pravila o načinu kontaktiranja osoba kojima su povjerene najviše dužnosti izvršne vlasti s lobistima i trećim stranama koje žele utjecati na zakonodavne i druge Vladine aktivnosti i da se objavljuje dovoljno informacija o svrsi ovih kontakata, kao što su identitet osobe (ili više njih) s kojom je ili u čije je ime održan sastanak i specifične teme razgovora.“ (Vlada Republike Hrvatske, P.Z. br. 579, str. 3).

6. PРАВNA REGULACIJA U DRUGIM ZEMLJAMA ČLANICAMA EUROSKE UNIJE

Radi davanja određenog uvida u načine regulaciju na nacionalnim nivoima lobiranjem, na prostoru Europske unije, daje se tablica preuzeta iz „Analiza za uređenje zakonskog okvira lobiranja“ (Ministarstva pravosuđa 2016, str. 12-13). Navedena tablica i prikaz, bi trebali biti dovoljni radi jednostavne usporedbe uređenja u drugim državama članicama EU-a. U radu se neće posebno obrađivati i obrazlagati regulacije u drugim državama članicama, jer bi to zahtijevalo znatno veći prostor, no što je razumno predviđeno za ovaj rad. Stoga se inter alia daje tablica samo kao informacija čitatelju, temeljem koje se može imati pregled kakvo je stanje pravne regulacije lobiranja u državama članicama EU-a, te u Ujedinjenom Kraljevstvu.

⁸ „Skupina država protiv korupcije (eng. Group of States against Corruption – GRECO) prati sukladnost zemalja članica s instrumentima Vijeća Europe protiv korupcije. GRECO je ekspertno tijelo Vijeća Europe zaduženo za evaluaciju i monitoring antikorupcijske politike u zemljama članicama, kandidatima i trećim zemljama. Hrvatska je članica od 2000. godine.“
<https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/medjunarodna-suradnja/greco/21569>

Slika 1. prikaz regulacije lobiranja u državama članicama Europske unije i u Ujedinjenom Kraljevstvu

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
Irski	<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
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

(Ministarstvo pravosuđa 2016, str. 12-13)

7. USTAVNI ASPEKTI DONOŠENJA ZAKONA O LOBIRANJU

Potreba za donošenje Zakona o lobiranju proizlazi iz demokratskog prava da nositelji gospodarstva, pojedinačno ili skupno mogu kao profesionalci transparentno ostvariti svoje pravo na nesmetano poticanje na donošenje odluka od državnih tijela. U skladu sa svojim legitimnim interesima i očekivanjima u realnome vremenu. Obzirom da su u Republici Hrvatskoj propisani subjekti koji su ovlašteni na predlaganje i donošenje akata i odluka u redovitim procedurama. Ovim zakonom bi se konačno osvijestilo, da isti propisani akteri imaju i obavezu kao i pravo, primati i razmatrat razne prijedloge iz realnog sektora. Time bi se ujedno jasno ukazalo da postoji zakonska pretpostavka za potporom i realizacijom kvalitetnih zahtjeva i prijedloga od pojedinaca i organizacija. Osobito bitno za poduzetnike i tržište, odnosno gospodarstvo. Uz navedeno, treba dodati da imaju i obvezu obrazložiti razloge ne prihvaćenja zahtjeva ili prijedloga, ukoliko se odgovorno shvati predmetna uloga, obzirom na zahtjeve uređene komunikacije od državnih tijela i adresata, a što bi opet dovodilo da se sa takvim obrazloženim odluka doprinosi shvaćanju i razlozima koji su korisni za subjekte gospodarstva. Time bi se predstavnici političkog uređenja, nesporno približili nositeljima poduzetništva i tržišta, omogućili poboljšanje ostvarenja njihovih sloboda, te približili njihovim problemima kao partneri u ostvarenju boljeg gospodarstva, iz kojeg bi svi izvukli zakonite benefite.

Ustavni temelj za donošenje Zakona o lobiranju nalazimo u članku 2. stavku 4. podstavku 4. Ustavu Republike Hrvatske, koji glasi:

„Hrvatski sabor ili narod neposredno, samostalno, u skladu s Ustavom i zakonom, odlučuje: - o uređivanju gospodarskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj,“
(Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine” - službeni pročišćeni tekst, 5/14).

Navedeni članka 2. stavak 4. postavaka 4. Ustava RH., ukazuje s aspekta ustavnog prava, da se ovaj Prijedlog zakona donosi radi uređenja gospodarskih društvenih odnosa, obzirom da su pravno i politički odnosi uređeni prvenstveno drugim zakonima. Uređeni pravilima za donošenja odluka od društvene važnosti u kvalificiranim procedurama ili samim izborima, te zatim ostalim građanskim djelovanjima referendumima i inicijativama. Zakon propisuje registraciju lobiranja kao djelatnost, obzirom da je usmjerena na zaradu i ostvarivanje drugih ekonomskih interesa, što ukazuje da se radi o ekonomskom profesionalnom odnosu.

Lobiranjem bi se zapravo trebalo sagledati kao neposredno ili posredno djelovanje u svom gospodarskom interesu, stoga je napravljena distinkcija utjecanja subjektivnog i objektivnog na društvene demokratske promjene. Praktičan izazov će biti zaštita javnih djelatnika i institucija od utjecaja lobiranja, tamo gdje ono nije dozvoljeno. Stoga je bitno da u Prijedlogu zakona je predviđena kontrola kroz godišnja izvješća, u članka 21. stavak 1., *„podatke o sadržaje lobiranja ili zakonodavstava, način lobiranja, naznaku svrhe i cilja za koji je lobirao za svakog korisnika lobiranja, podatke o korisnicima lobiranja za koje je u smislu ciljanih politika ili zakonodavstva gdje se mora navesti za koga se lobiralo za koje je lobirao, uključujući naziv tijela i funkcija osobe koju je kontaktirao.“* (Vlada Republike Hrvatske, P.Z. br. 579, str. 16). Navedeni sadržaj prolazi zatim kontrolu od Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa.

U Prijedloga zakona u članku 4. propisuje se što se ne smatra lobiranjem. Navedena odredba jasno ukazuje koja djelovanja se u smislu Zakona ne smatraju lobiranjem. Stoga se ovdje i navodi:

Lobiranjem se ne smatra:

- a) demokratsko pravo pojedinca da:
 1. izrazi svoje mišljenje dužnosnicima, tijelima ili institucijama, bilo kolektivno ili individualno putem javnog savjetovanja, referenduma, peticija ili građanskih inicijativa
 2. se zalaže za političku promjenu ili promjenu zakonodavstva, promjenu politika ili praksi u okviru legitimnih političkih aktivnosti, bilo kolektivno ili individualno
- b) komunikacija s tijelima drugih država, uključujući njihova diplomatska predstavništva, institucijama Europske unije, međunarodnim međuvladinim organizacijama, uključujući agencije i tijela koji iz njih proizlaze, niti komunikacija povezana sa sigurnosnim pitanjima
- c) aktivnost osoba kada sudjeluju kao stručnjaci na sastancima, sjednicama ili konzultacijama o pitanjima koja se odnose na pripremu nacрта zakona, drugih propisa, općih akata te strateških i planskih dokumenata na poziv ili na inicijativu tijela zakonodavne ili izvršne vlasti, tijela državne uprave, odnosno tijela jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, bilo da djeluju za naknadu ili besplatno
- d) aktivnost osoba kada sudjeluju na javnim skupovima, sjednicama, raspravama, drugim javnim događanjima i/ili događajima koji se prenose javnosti
- e) objavljivanje informacija, stavova i mišljenja o zakonima, drugim propisima, općim aktima te strateškim i planskim dokumentima, kao i o prijedlozima ili nacrtima tih akata u medijima
- f) aktivnost dužnosnika ili službenika koju provode u skladu sa službenim dužnostima koje obnašaju pri pripremanju, razmatranju, donošenju i provedbi zakona, drugih propisa i općih akata te strateških i planskih dokumenata, kao i aktivnosti drugih osoba koje sudjeluju u pripremi, razmatranju i donošenju nacрта zakona, drugih propisa i općih akata te strateških i planskih dokumenata u skladu s posebnim propisima
- g) aktivnost socijalnih partnera koji djeluju u svojstvu sudionika u socijalnom dijalogu u skladu s posebnim propisima
- h) aktivnosti političkih stranaka, uz izuzetak organizacija koje su osnovale političke stranke ili koje su s političkim strankama povezane.

(Vlada Republike Hrvatske, P.Z. br. 579, str. 9-10)

Vratimo se na raniju poveznicu članka 2. stavak 4. Ustava Republike Hrvatske, koji se odnosi i na pravo Hrvatskog sabora da razrađuje zakonom prava i slobode iz „Glave III. Temeljna prava i slobode, tako i u njegovom poglavlju 3. Gospodarska, socijalna i kulturna prava, a u sklopu njih i članka 49. Ustava Republike Hrvatske, koji glasi:

„Poduzetnička i tržišna sloboda temelj su gospodarskog ustroja Republike Hrvatske.

Država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu. Zabranjena je zlouporaba monopolskog položaja određenog zakonom.

Država potiče gospodarski napredak i socijalno blagostanje građana i brine se za gospodarski razvitak svih svojih krajeva.

Prava stečena ulaganjem kapitala ne mogu se umanjiti zakonom niti drugim pravnim aktom.

Inozemnom ulagaču jamči se slobodno iznošenje dobiti i uloženog kapitala.“

Ustav Republike Hrvatske („Narodne novine“ - službeni pročišćeni tekst, 5/14).

Smatram da je važno povezati navedeni članak 49. sa člankom 2. stavkom 4. Ustava, obzirom da slobodi poduzetništva i tržišta, osim prava nameće i obavezu nositeljima da vlastitim inicijativama i zaključcima doprinose i potiču, vlastitim znanjem i iskustvom na promjene u realnom vremenu, da takvim poticanjem pozitivno utječu na razvoj poduzetništva i tržišta. Kritički gledano smatram da nije dovoljno osiguran mehanizam i pristup institucijama političkog uređenje u Republici Hrvatskoj, za sve subjekte gospodarstva malih i velikih. Time i nemogućnosti ostvarenja svojih prava i obaveze. Što nažalost doprinosi ne ostvarenju cjelokupnom potencijala i potpunog razvoja gospodarstva na nacionalnom nivou. Stoga je sad još više razumnija važnost donošenja Zakona o lobiranju, te ostvarenje njegove provedbe u realnom vremenu, odnosno mogućnost da korisnici zakonito lobiraju u svome interesu na nacionalnom nivou.

8. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE TREBAJU UREDITI ZAKONOM, TE POSLJEDICE KOJE ĆE DONOŠENJME ZAKONA PROISTEĆI

Prijedloga zakona sadrži „VIII“ glava i 31 članaka. U opisu rada, radne skupine navodi se razlozi čime se vodila kod izrade Prijedloga zakona:

„rad navedene Radne skupine išao u smjeru Preporuka Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o pravnoj regulaciji lobističkih aktivnosti u kontekstu javnog odlučivanja i Preporuke Vijeća OECD-a o načelima transparentnosti i integriteta u lobiranju. Sukladno tim dokumentima pristupilo se izradi Zakona uvažavajući temeljna načela uređenja lobističke aktivnosti“. (Vlada Republike Hrvatske, P.Z. b.r. 579, str. 4).

Spominjalo se ranije u tekstu ključne dijelove sadržaja u Prijedlogu zakona, no kako je Prijedlog zakona u fazi donošenja novo nastalog zakonsko uređenja, time i podložan raspravi i sam ću se u nju uključiti, iznoseći nekoliko svojih zapažanja i prijedloga. Prije svega radi njegove dopune i eventualnog poboljšanja pojedinih propisanih rješenja. Sadržajno Prijedlog zakona nije toliko opširan, što upućuje da će nakon stupanja na snagu zasigurno biti podložan određenim doradama i dopunama, obzirom na ozbiljnost međunarodnog i nacionalnog fenomena u gospodarstva. Zbog toga je opravdano u fazi donošenja Zakona ili radi kasnije dopune, učiniti dodatne napore da se njegov sadržaj nadopuni i tako cjelovitije i razumljivije uredi svi odnosi u vezi s lobiranjem. U Prijedlogu zakona, prešutne su pravne praznine u pogledu procesnih normi koje uređuju stjecanje statusa lobiste, te potom i njegovoj registraciju i tako dalje. Uočene pravne praznine mogle bi se premostiti upamćujućom jasnom normom da se na ova pitanja adekvatno primjenjuje Zakon o općem upravnom postupku. Nadalje već ranije sam ukazao da Prijedlog zakona propisuje obveznu registraciju lobista u javni registar, te kontrolu državnog tijela radi sprječavanja sukoba interesa, zaključno navodeći da se lobiranje zapravo na taj način tretira kao javna usluga. Bilo bi stoga potrebno dopuniti Prijedlog zakon obveznom potvrdom koja potvrđuje ispunjavanje zakonom propisane uvjete za obavljanju djelatnosti lobiranja. Ukoliko bi se prijedlog prihvatio onda je potrebno propisati minimum uvjeta koje mora ispunjavati

lobist da bi dobio potvrdu od nadležnog tijela da je kvalificiran za obavljanje djelatnosti lobiranjem, slijedom toga bi trebalo propisati, koje je tijelo nadležno za davanja potvrde o ispunjavanju uvjeta za obavljanje lobiranja. Možda bi se taj posao (ovlast) mogla povjeriti komori lobista, ako se prihvati ovdje izražen prijedlog za njeno osnivanje. To bi dakako tražilo da se Prijedlog zakona dopuni odredbama koje bi bile temelj osnivanje komore lobista, te njezinu nadležnost, kao i sadržaj javnih ovlasti glede provođenja postupka utvrđivanja dali kandidat ispunjava Zakonom propisane uvjete za izdavanje potvrde za lobiranje, zatim pitanje utvrđivanja odgovornosti i oduzimanje licence, itd.

Ovdje se otvara još jedno pitanje, da li bi lobistima trebalo nametnuti (ovim zakona nije) i obvezu osiguranja od odgovornosti iz djelatnosti (kod osiguravajućih kuća).

Smatram da da, jer se radi o ozbiljnoj mogućnosti prouzročenja šteta za tražitelja usluge lobiranja (povreda ugleda i časti itd.).

Zatim vezano uz odnose tražitelja usluge lobiranja i lobista, odnosno stupanjem u ugovorni odnos tražitelja usluge i pružatelja usluge, trebalo bi se navesti da se na te odnose primjenjuje Zakon o obveznim odnosima Republike Hrvatske, na pitanja lobiranja koja nisu uređena u Prijedlog zakona. Prednje stoga što se drugi niti ne može se primijeniti, obzirom da nemamo raniju regulaciju, trenutno se radi o neimenovanom pravnom poslu⁹ i neimenovanom ugovoru¹⁰ na nacionalnom prostoru, potrebe veće obzirom na javnu kontrolu od državnog tijela.

Poslovna međunarodna praksa je iznjedrila određene tipove navedenih ugovora, međutim otvara se pitanje dali su u skladu sa tuzemnim pravilima o obveznim odnosima, pogotovo kad se radi o obvezama i pravima, te dispozitivnosti koji su različiti za trgovačke ugovore i građanske ugovore. Sam Prijedlog zakona predviđa i registraciju međunarodnih i nacionalnih subjekata, stoga opreza radi trebalo bi obratiti pažnju na upućivanje na generalni propis koji trenutno uređuje odnos između tražitelja usluge i lobista, kao i odgovornosti. Jer u praksi bi se moglo dogoditi lutanje, procesne pogreške u poslovnim odnosima, radi pronalaženju sadržajnih forma, te posljedicama postupaka valjanosti ili povrede ugovora i postupaka radi naknade štete između stranka.

Ukazujem na još jedan element, koji nije uređen samim Prijedlog zakona. Radi se o međusobnim odnosima lobista sa lobistom. Smatra da na navedeni odnos također mora biti uređen, te bi u tome djelu trebalo dopuniti Prijedlog zakona, osnovnom odredbom, sve ostalo bi trebalo prepustiti da se uredi u etičkom kodeksu, koje bi donosila predložena komora lobista. Iz svega je razvidno da bi bilo dobro da zakon propiše obvezno osnivanje komore lobista, minimum sadržaja njezine djelatnosti, prava i obaveza, te odgovor-

⁹ „Osim tih pravnih poslova postoje i takvi kod kojih se ni sadržaj ni naziv nisu ustalili i tipizirali. Nazivamo ih neimenovanim (inominatnim) ili atipičnim pravnim poslovima.“
(Klarić, Petar; Vedriš, Martin: „Građansko pravo“, Narodne novine, Zagreb, 2009. g., stranica 110.)

¹⁰ „Temeljna je klasifikacija osnova podjele na imenovane i neimenovane ugovore. Preferiramo terminološki prihvaćenu podjelu na nominatne i inominatne kontrakte, kako je to u znanstvenoj literaturi češće. Prvi su oni ugovorni tipovi regulirani zakonom koji uređuje ugovorne odnose, a potojni oni koji time zakonom nisu regulirani, nisu dakle imenovani. U našem pravu je dakle mjerodavan Zakon o obveznim odnosima, u švicarskom Obligacijski zakon (OR), u njemačkoj, francuskoj, austrijskom pravu trgovački zakoni tih zemalja, u Italiji Građanski zakonik.“
(Trgovačko ugovoreno pravo, međunarodno i komparativno“, Dr. sc. Aleksandear Goldštajn, Narone Novine Zagreb 1991 g., stranica 12.)

nosti. Određeni uzor kako to učiniti postoji u Hrvatskoj udruzi lobista i njihovom etičkom kodeksu, te na primjeru u zakonskom uređenju Hrvatske odvjetničke komore u Republici Hrvatskoj.

9. ZAKLJUČAK

Potreba zakonskog uređenja lobiranja u Republici Hrvatskoj, primarno je interes hrvatskog gospodarstva, njegovog širenja i povezivanja unutar globalnog tržišta. Istovremeno donošenjem takvog zakona Republika Hrvatska bi ostvarila još jednu točku usklađivanja svoga pravnog sustava sa pravnim sustavom i institucijama Europske unije. Osim toga područje djelovanja lobiranja prisutno u hrvatskom gospodarstvu bi napokon bilo pravno uređeno. Naime, lobiranje se provodi u Republici Hrvatskoj u zoni pravno neuređenih odnosa. Zbog toga se često puta lobiranju pripisuju djelatnosti i aktivnosti povezane s korupcijom i drugim protupravnim radnjama. Nekada opravdano, a nekada i proizvoljno i neopravdano, ne vodeći računa o tome koliko je lobiranje korisno i potrebno kako gospodarstvu, tako i nositeljima javnih vlasti kada donose odluke o pitanjima od javnog interesa, radi prosperiteta gospodarstva i ukupnog društvenog razvitka. Stoga je nužno čim prije donijeti Zakon o lobiranju i time dati pravni okvir za legalno i korisno obavljanje djelatnosti lobiranjem, zatim osigurati sustav osposobljavanja i profesionalizacije lobista štiteći time korisnike lobiranja i samu kvalitetu djelatnosti „sui generis“.

U postupku je donošenje Zakona o lobiranju, ovaj rad je podrška za njegovo donošenje, s jedne strane, a s druge strane istodobno sadrži i nekoliko prijedloga koji mogu doprinijeti njegovoj kvaliteti.

REVIEW OF THE 'DRAFT LAW ON LOBBYING', ITS IMPORTANCE FOR ENTREPRENEURIAL AND MARKET FREEDOMS

Vladimir Arlović

Ilica 218, 10000 Zagreb, Croatia

E-mail: vladimir@arlovic.com

ABSTRACT

Entrepreneurial and market freedoms, which are the constitutional basis of the economic system of the Republic of Croatia, cannot be viewed separately from the constitutional right that the Croatian Parliament or the people directly, independently, in accordance with the Constitution and the law, decide on the regulation of economic, legal and political relations in the Republic of Croatia. In connection with this thesis, the paper analyzes the "Draft Law on Lobbying", examining the key aspects of the adoption and content of the Draft Law. The paper also problematizes the definition of lobbying, lobbying methods, and the qualification of lobbying as a type of social activity, as well as the regulation of the phenomenon itself. Finally, the paper provides reflections that could positively influence the regulation of the lobbying phenomenon in the Republic of Croatia, with the intention of creating legal certainty and influencing the quality of entrepreneurial and market freedoms, by providing lobbying services professionally and regulated.

Keywords: lobbying; constitution; economy; law; activities

LITERATURA

1. Dr. sc. Aleksandear Goldštajn „Trgovačko ugovoreno pravo, međunarodno i komparativno“, Narone Novine Zagreb 1991, str. 12;
2. Dr. sc. Duško Vrban „Država i pravo“, izdavač Golden marketing 2003, str. 150, 351, 352, 404;
3. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021, „German-ski jezici“. Preuzeto 10.07.2023. s: <https://enciklopedija.hr/natuknica.aspx?ID=21794>;
4. Hrvatska enciklopedija, mrežno izdanje. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, 2021, „Organiza-cija za ekonomsku suradnju i razvoj“. Preuzeto 10.07.2023. s: <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=45468>;
5. „Hrvatski jezični portal, Poticanje (infinitiv) definicija“. Preuzeto 10.07.2023. s: <https://hjp.znanje.hr/index.php?show=search>;
6. „Hrvatski jezični portal Utjecati (infinitiv), definicija“. Preuzeto 10.07.2023. s: https://hjp.znanje.hr/index.php?show=search_by_id&id=f19gXhZ;
7. Igor Vidaček “lobiranje“ interesne skupine i kanali utjecaja u Europskoj uniji“, Planetopija Zagreb 2007: str. 11, 147, 148, 156, 157;
8. Prof. dr. Petar Klarić, prof. dr. Martin Vedriš, „Građansko pravo“, Narodne novine, Zagreb, 2009, str. 110;
9. Republika Hrvatska Ministarstva pravosuđa, prosinac 2016, „Analiza za uređenje zakonskog okvira lobiranja“, str. 2-3, str. 12-13. Preuzeto 02.07.2023. s: https://mpu.gov.hr/UserDocsl-mages/dokumenti/Antikorupcija/dokumenti/Analiza%20za%20ure%C4%91enje%20zakon-skog%20okvira%20lobiranja_za%20web%20final_clean.docx;
10. Republika Hrvatska Ministarstvo pravosuđa, „Greco“. Preuzeto 10.07.2023. s: <https://mpu.gov.hr/istaknute-teme/borba-protiv-korupcije/medjunarodna-suradnja/greco/21569>;
11. Republika Hrvatska Ministarstvo pravosuđa, „Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa“. Preuzeto 10.07.2023. s: <https://mpu.gov.hr/povjerenstvo-za-odlucivanje-o-sukobu-interesa/21532>;
12. Ustav Republike Hrvatske (“Narodne novine” br. 56/90., 135/97., 8/98. - službeni pročišćeni tekst, 113/00., 124/00. - službeni pročišćeni tekst, 28/01., 41/01. - službeni pročišćeni tekst, 76/10., 85/10. - službeni pročišćeni tekst, 5/14.);
13. Vlada Republike Hrvatske, P.Z. br. 579 (KLASA: 022-02/23-01/109, URBROJ: 65-23-2), str. 1, 2, 3, 8, 9, 10, 16. Preuzet 15.12.2023 s: <https://www.sabor.hr/prijedlog-zakona-o-lobiranju-prvo-citanje-pz-br-579-predlagateljica-vlada-republike-hrvatske?t=142197&tid=212264>