



HRVATSKI SABOR
Nacionalno vijeće za praćenje provedbe
Strategije suzbijanja korupcije

KLASA: 021-09/23-01/04

URBROJ: 6524-2-23-02

Zagreb, 16. studenoga 2023.

PREDSJEDNIKU HRVATSKOGA SABORA

PREDMET: Izvješće s rasprave o Prijedlogu Zakona o lobiranju, prvo čitanje, P.Z. 579

Nacionalno vijeće za praćenje provedbe Strategije suzbijanja korupcije (u nastavku: Nacionalno vijeće) na 31. sjednici održanoj 16. studenoga 2023. održalo je raspravu o *Prijedlogu zakona o lobiranju, prvo čitanje, P.Z. br. 579* kojeg je Hrvatskom saboru predložila Vlada Republike Hrvatske aktom od 2. studenoga 2023., KLASA: 022-03/23-01/69, URBROJ: 50301-21/32-23-3. Nacionalno vijeće raspravilo je spomenuti zakon u svojstvu drugog radnog tijela osnovanog Odlukom o Nacionalnom vijeću za praćenje Strategije suzbijanja korupcije („Narodne novine“, br. 82/06. i 35/09.).

Na sjednici Nacionalnog vijeća, osim predstavnika predlagateljice Vlade Republike Hrvatske, prisustvovali su i predstavnici Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa te Hrvatskog društva lobista.

Predstavnica predlagateljice uvodno je objasnila razloge i potrebu za donošenjem Zakona o lobiranju. Istaknula je kako je izrada Prijedloga zakona uvjetovana ispunjenjem ciljeva *Strategije sprječavanja korupcije za razdoblje od 2021. do 2030. godinu* koju je donio Hrvatski sabor, napomenuvši kako se Vlada Republike Hrvatske pritom vodila i preporukama Europske komisije kao i međunarodnih organizacija i njihovih tijela specijaliziranih za borbu protiv korupcije poput GRECO-a. Dometnula je kako se u hrvatskom pravnom poretku materija lobiranja po prvi put uređuje zakonom pri čemu je Ministarstvo pravosuđa i uprave kao stručni nositelj izrade propisa za potrebe izrade Prijedlog zakona izradilo i poredbeno-pravnu analizu pravnoga uređenja lobiranja u državama članicama EU-a kao i u trećim državama u hrvatskom susjedstvu. Naglasila je kako je glavni cilj zakonom urediti lobiranje kao aktivnost koja je u praksi sveprisutna te ga učiniti transparentnim. Svoje izlaganje nastavila je iznoseći pojedinačne aspekte Prijedloga zakona počevši od temeljnih zakonskih pojmova (*lobiranje, lobist, lobirana osoba* i sl.). Objasnila je kako se Prijedlogom zakona uređuju: prava i obveze sudionika lobiranja, ustrojavanje i funkcije Registra lobista kojeg će voditi Povjerenstvo za odlučivanje o

sukobu interesa te nadzor nad provedbom zakona i odlučivanje o sankcijama prekršiteljima zakonskih odredaba.

Predsjednica Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa naglasila je da provedba zakona iziskuje određena financijska sredstva u vidu troškova izrade aplikacije Registra lobista kao i troškova povezanih sa zapošljavanjem dodatnih službenika za provedbu poslova koji se Prijedlogom zakona namjeravaju staviti u nadležnost Povjerenstva.

Hrvatsko društvo lobista podržalo je donošenje zakona s prijedlogom da se promisli o preimenovanju Registra lobista u „registar transparentnosti“ imajući u vidu da je svrha registra evidentirati zagovaratelje interese pri čemu treba imati na umu da svi oni ne moraju nužno sami sebe prepoznati i identificirati kao lobisti.

Članovi Nacionalnog vijeća u raspravi su iznijeli oprečna načelna mišljenja o Prijedlogu zakona, od čega su neki istaknuli formalistički pristup uređenju lobiranja koji će u praksi rezultirati neživotnim situacijama u kojima sudionici lobiranja neće moći ispuniti svoje zakonske obveze. S druge strane, neki su članovi argumentirali kako je ovaj zakon potreban prvotno radi micanja stigme s djelatnosti lobiranja te da će tek primjena zakona pokazati njegove stvarne boljke i kako je za očekivati da će se ovaj zakon, sukladno tome, u budućnosti mijenjati.

U pogledu pojedinačnih aspekata i odredbi zakona pojedini članovi Nacionalnog vijeća predložili su da se u koncepcijskom smislu do drugog čitanja razmotri mogućnost da težište zakona ne bude na evidentiranju lobista, nego na evidenciji lobiranja (sastanaka) bez obzira na to tko u konkretnom slučaju lobira.

U raspravi je predloženo preispitati odredbu članka 25. imajući u vidu da je Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa tijelo koje prvenstveno postupa prema dužnosnicima, a prema spornoj odredbi Povjerenstvo bi trebalo postupati i prema svakoj drugoj fizičkoj ili pravnoj osobi za koju utvrdi da je lobirala bez prethodnog upisa u Registar lobista. Iznesena je i dvojba u pogledu odredbe članka 27. kojom se zabranjeno lobiranje koje obavlja dužnosnik za vrijeme obnašanja dužnosti kvalificira isključivo kao prekršaj imajući u vidu kako bi se situacije u kojima se dužnosnik ili službenik koriste svojim položajem i dužnošću za lobiranje moguće trebale kvalificirati kao kazneno djelo. Nastavno na to, pravomoćna osuda za zabranjeno lobiranje iz članka 23. (u svezi s člankom 27.) trebala bi se u članku 12. propisati kao zapreka za upis u Registar lobista. Predloženo je, nadalje, preispitati odredbu članka 24. stavka 7. u svezi s odredbom članka 13. stavka 3. imajući u vidu potrebu da javnosti budu dostupni i podaci o mjerama koje su izrečene lobistima zbog kršenja zakona. Istaknuto je kako u Prijedlogu zakona postoje odredbe u kojima se opisuju nedopuštena postupanja sudionika lobiranja za koje nije propisana nikakva zakonska sankcija, a što bi iznova moglo izazvati praktične dvojbe o ovlastima Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa. Predloženo je i doraditi odredbu članka 12. stavka 4. imajući u vidu kompleksnost osiguravanja odgovarajućih dokaza o činjenicama na kojima se temelji upis stranih fizičkih i pravnih osoba u Registar lobista, a posebice glede utvrđivanja činjenice njihove nekažnjavanosti za određena kaznena djela.

Članovi Nacionalnog vijeća ukazali su i na određene nedoumice i dvojbe koje se mogu pokazati u primjeni zakona. Propitivali su trebaju li se odvjetnici kao regulirana profesija

registrirati kao lobisti svojih stranaka kad ih zastupaju na temelju punomoći i zagovaraju njihove interese u postupcima donošenja općih akata. Osobito su ukazali na učestalu praksu u kojoj subjekti javnog prava (poput, primjerice, trgovačkih društava u vlasništvu Republike Hrvatske, javnih ustanova i agencija i pravnih osoba s javnim ovlastima, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih tijela) lobiraju da im se zakonima i drugim propisima dodjele ovlasti te da takve situacije nisu jasno uređene u Prijedlogu zakona. Nastavno na to, upozorili su na potrebu da se jasno uredi i lobiranje interesnih skupina čiji se interesi zagovaraju putem organizacija koje su utemeljene na zakonu poput komora i sličnih organizacija i udruženja.

U raspravi je iznesena i skepsa glede kvalitetne provedbe zakona zbog kratkog vakacijskog roka te nedovoljne pripreme za provedbu zakona i edukaciju njegovih neposrednih adresata imajući u vidu da se u obrazloženjima zakona spominje kako će se o njegovoj provedbi u 2024. provesti tek četiri edukacije i to samo za lokalne dužnosnike. Pritom je naglašeno kako ovaj zakon ima na desetke tisuća neposrednih adresata (dužnosnika, rukovodećih službenika i potencijalnih lobista) koji bi morali unaprijed biti upoznati s obvezama koje zakon donosi.

Nacionalno vijeće je nakon provedene rasprave glasovalo o prijedlogu zaključka o prihvaćanju Prijedloga zakona, no predloženi zaključak nije donesen s obzirom da su za njega glasovala tri (3) člana, a četiri (4) su člana bila suzdržana.

Za izvjestitelja na sjednici Hrvatskoga sabora određen je Nikola Grmoja, predsjednik Nacionalnog vijeća.

PREDSJEDNIK

Nikola Grmoja

