KLASA: 034-28/24-01/19

URBROJ:711-02-05/04-2024-2

Zagreb, 05. prosinca 2024.

**DOMINIK GLAVINA**

**odvjetnik u Odvjetničkom društvu**

**Divjak, Topić, Bahtijarević & Krka d.o.o.**

**Predmet: očitovanje na zahtjev** Dominika Glavine, odvjetnika u Odvjetničkom društvu Divjak, Topić, Bahtijarević & Krka d.o.o.

* **daje se**

Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo) je 11. studenog 2024. zaprimilo zahtjev za očitovanjem koji je podnio Dominik Glavina, odvjetnik u Odvjetničkom društvu Divjak, Topić, Bahtijarević & Krka d.o.o.

U podnesenom zahtjevu podnositelj traži očitovanje Povjerenstva vezano za primjenu Zakona o lobiranju („Narodne novine“, broj 36/24. u daljnjem tekstu: ZOL), kako slijedi.

Podnositelj navodi kako smatra da iz tumačenja relevantnih odredbi Zakona o lobiranju i Pravilnika o vođenju registra lobista, u slučaju kada društvo koje nije registrirano niti obavlja djelatnost lobiranja (primjerice društvo čija je registrirana djelatnost proizvodnja i prodaja različitih proizvoda) ne postoji obveza da se takvo društvo također upisuje u Registar lobista (dalje u tekstu: Registar) kao pravna osoba već da se u Registar upisuju samo fizičke osobe (zaposlenici takvog društva kao in-house lobisti) te traže potvrdu takvog razumijevanja. U slučaju da je razumijevanje podnositelja pogrešno te da se društvo koje ne obavlja djelatnost lobiranja ipak mora upisati u Registar iz razloga što će njegovi zaposlenici (kao in-house lobisti) potencijalno u određenim situacijama voditi komunikaciju s lobiranim osobama, traži potvrdu da u takvom slučaju nije potrebno dodatno upisivati navedene fizičke osobe već ih je potrebno samo navesti u obrascu za upis predmetnog društva u Registar. Dodatno, u slučaju otkaza ili premještaja na drugo radno mjesto in-house lobista upisanog u Registar kao fizička osoba (dakle, ne u okviru pravne osobe), traži potvrdu razumijevanja da je u takvoj situaciji dovoljno da pravna osoba, uz predočenje odgovarajuće dokumentacije o prestanku radnog odnosa, Povjerenstvu podnese zahtjev za brisanjem takve osobe iz Registra. Naposljetku, u slučaju da se društvo ipak treba upisati u Registar, traži mišljenje trebaju li se u upisati i direktori odnosno članovi Uprave društva ili će se osobe koje su upisane u sudskom registru kao ovlaštene osobe za zastupanje takvog društva automatski smatrati lobistima društva koje inače zastupaju.

Podnositelj nadalje traži mišljenje vezano uz izricanja sankcija sukladno ZOL-u. S tim u vezi postavlja pitanje u slučaju da se u Registar upisuje samo društvo kao pravna osoba, a ne i zasebno zaposlenici tog društva kao in-house lobisti te u slučaju povrede Zakona o lobiranju, kome će Povjerenstvo izreći sankciju, pravnoj osobi ili fizičkoj osobi koja je zaposlenik pravne osobe kao in-house lobist.

Nadalje, podnositelj traži mišljenje vezano uz dokumentaciju za upis u Registar lobista navodeći kako u slučaju obveze upisa pravne osobe u Registar iz gornjeg primjera, prema odredbama Pravilnika nužno je da društvo dostavi i dokaze o zaposlenju osoba koje će biti upisane kao in-house lobisti. S obzirom na to da Pravilnikom nije propisano što se smatra dokazom o zaposlenju, smatra da će za potrebe upisa u registar lobista biti dovoljna i potvrda samog poslodavca da je određena osoba zaposlena kod takvog poslodavca, a da bi navedenoj svrsi poslužila eventualno i potvrda Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (dalje u tekstu: HZZO) ili Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (dalje u tekstu: HZMO). Pritom, u potvrdama HZZO-a, HZMO-a ili drugih tijela, smatra da bi bilo prihvatljivo redaktirati one podatke koji nisu potrebni radi utvrđivanja postojanja radnog odnosa (primjerice iznosi doprinosa).

Nadalje, podnositelj u zahtjevu navodi slučaj kada na sastanku s lobiranom osobom sudjeluje više osoba iz istog društva, pri čemu na sastanku sudjeluje najmanje jedna osoba kao registrirani lobist, isti smatra da preostale osobe iz društva mogu sudjelovati na sastanku kao stručnjaci i prateće osoblje (kao potpora u tehničkom objašnjavanju stručnog dijela) pri čemu ne moraju biti registrirani kao lobisti te u tome smislu traži mišljenje Povjerenstva.

Zaključno se u zahtjevu za očitovanjem navodi kako je člankom 8. stavkom 4. ZOL-a propisana zabrana nuđenja ili davanja darova odnosno bilo kakve druge koristi lobiranoj osobi. Smatra kako se navedena odredba odnosi na slučaj kada se takvi darovi daju u svrhu poticanja uspjeha lobiranja. Međutim, smatra kako postoje životne situacije u kojima bi se navedena odredba mogla pogrešno protumačiti, primjerice nakon službenog sastanka s lobiranom osobom za koji je nesporno da se radilo o sastanku na kojem se lobiralo i koji će svakako biti naveden u godišnjem izvještaju, lobirana osoba zajedno s lobistom ode na kavu i/ili ručak, a na kojem se ne razgovara o temama o kojima se raspravljalo na sastanku, pri čemu lobist plati lobiranoj osobi kavu i/ili ručak. Slična situacija, a koja je također životna je slanje prigodnih božićnih čestitki i poklona kao npr. čokolada, vino itd., osobama koje bi mogle potpadati pod definiciju lobiranih osoba. S obzirom na to da su gornji primjeri i više nego životni te je neminovno da se isti dogode u praksi, smatra nužnim utvrditi do koje mjere je zabranjeno davanje darova lobiranim osobama.

Zahtjev u ovom predmetu podnesen je od strane osobe koja nije lobirana osoba iz članka 2. stavka 1. točke 4. ZOL-a, ali se njegov sadržaj odnosi na tumačenje odredaba istog Zakona, stoga Povjerenstvo u sastavu Aleksandre Jozić-Ileković kao predsjednice Povjerenstva, te Ines Pavlačić i Ane Poljak kao članova Povjerenstva, povodom podnesenog zahtjeva kao nadležno tijelo za provedbu Zakona o lobiranju, vođenje Registra lobista i izricanje sankcija za kršenje navedenog zakona, na 66. sjednici održanoj 5. prosinca 2024., podnositelju daje očitovanje, kako slijedi.

Člankom 2. točkom 1. ZOL-a lobiranje je definirano kao svaki oblik usmene ili pisane komunikacije prema lobiranoj osobi kao dio strukturiranog i organiziranog promicanja, zagovaranja ili zastupanja određenih interesa ili prenošenja informacija u vezi s javnim odlučivanjem radi ostvarivanja interesa korisnika lobiranja.

Sukladno članku 2. točki 2. ZOL-a javno odlučivanjepodrazumijeva pripremu i izradu, donošenje zakona, drugih propisa ili općih akata, kao i drugih strateških i planskih dokumenata od strane tijela zakonodavne ili izvršne vlasti, tijela državne uprave, drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, uključujući i njihova upravna tijela, odnosno drugih pravnih osoba i tijela koja imaju javne ovlasti.

U članku 2. točki 3. ZOL-a lobist je definiran kao 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, sportska, gospodarska i interesna udruženja, nevladine udruge i organizacije civilnog društva.

Člankom 4. ZOL-a definirane su aktivnosti koje se ne smatraju lobiranjem:

a) demokratsko pravo pojedinca da izrazi svoje mišljenje dužnosnicima, tijelima ili institucijama, kolektivno ili individualno putem javnog savjetovanja, referenduma, peticija ili građanskih inicijativa, odnosno da se zalaže za političku promjenu ili promjenu zakonodavstva, promjenu politika ili praksi u okviru legitimnih političkih aktivnosti, kolektivno ili individualno,

b) komunikacija s tijelima drugih država, uključujući njihova diplomatska i konzularna predstavništva, institucijama Europske unije, međunarodnim međuvladinim organizacijama, uključujući agencije i tijela koja iz njih proizlaze, niti komunikacija povezana sa sigurnosnim pitanjima,

c) aktivnost osoba kada sudjeluju kao stručnjaci na sastancima, sjednicama ili konzultacijama o pitanjima koja se odnose na pripremu nacrta zakona, drugih propisa, općih akata te strateških i planskih dokumenata na poziv ili na inicijativu tijela zakonodavne ili izvršne vlasti, tijela državne uprave, drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, uključujući njihova upravna tijela, odnosno drugih pravnih osoba i tijela koja imaju javne ovlasti, bez obzira na to djeluju li za naknadu ili besplatno,

d) aktivnost osoba kada sudjeluju na javnim skupovima, sjednicama, u raspravama i na 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 socijalnih partnera koji djeluju u svojstvu sudionika u socijalnom dijalogu u skladu s posebnim propisima,

g) aktivnosti političkih stranaka, uz iznimku organizacija koje su osnovale političke stranke ili koje su s političkim strankama povezane.

Člankom 5. stavkom 1. propisano je da se lobiranje se temelji na načelima otvorenosti, transparentnosti, odgovornosti, savjesnosti i integriteta a sukladno stavku 4. istog članka načelo odgovornosti i savjesnosti podrazumijeva da lobisti i lobirane osobe postupaju na način koji odgovara najvišim standardima profesionalnosti.

Pri lobiranju lobist ne smije poticati na kršenje propisa, pravila i standarda ponašanja koji se primjenjuju na lobiranu osobu. Zabranjeno je nuđenje ili davanja darova odnosno bilo kakve druge koristi lobiranoj osobi koja zabrana je propisana u članku 8. stavku 4. ZOL-a.

Članak 11. u stavku 1. i 2. propisuje da lobiranje može obavljati lobist koji je upisan u Registar lobista odnosno da je upis u Registar lobista uvjet za početak lobiranja.

U odnosu na prvo pitanje, Povjerenstvo ističe da je člankom 2. točkom 1. ZOL-a lobiranje definirano kao svaki oblik usmene ili pisane komunikacije prema lobiranoj osobi kao dio strukturiranog i organiziranog promicanja, zagovaranja ili zastupanja određenih interesa ili prenošenja informacija u vezi s javnim odlučivanjem radi ostvarivanja interesa korisnika lobiranja.

Nadalje, člankom 2. točkom 3. a) b) i c) ZOL-a propisano je da je lobistdomaća ili strana fizička ili pravna osoba koja lobira i koja je upisana u Registar lobista te podrazumijeva lobiste koji lobiraju za korisnike lobiranja, uključujući konzultante koji se bave lobiranjem i profesionalne lobiste, lobiste koji lobiraju u ime poslodavca kod kojeg su zaposleni te lobiste koji predstavljaju profesionalne, poslovne ili druge sektorske interese, uključujući profesionalna, sportska, gospodarska i interesna udruženja, nevladine udruge i organizacije civilnog društva.

Dakle, vezano za naprijed navedeno pitanje upisa u Registar lobista, a kada se radi o pravnim osobama, Povjerenstvo ističe kako je upis u Registar lobista za pravnu osobu preduvjet za obavljanje lobiranja u svim slučajevima kada se pravna osoba bavi lobiranjem u smislu članka 2. točke 1. ZOL-a odnosno svakim oblikom 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.

Zakonom o lobiranju razgraničeni su uvjeti za upis u Registar lobista za fizičku osobu, kao i uvjeti za upis u Registar lobista za pravnu osobu. Nadalje, u Obrascu II. Zahtjeva za upis u Registar lobista za pravnu osobu, a koji je sastavni dio Pravilnika o vođenju Registra lobista („Narodne novine“, broj 123/24., u daljnjem tekstu: Pravilnik), propisano je da je pravna osoba u navedenom zahtjevu dužna navesti podatke o lobistima koji lobiraju u pravnoj osobi, slijedom čega je zahtjev za upis pravne osobe temelj za upis fizičke osobe ukoliko se radi o lobistu koji lobira u toj pravnoj osobi.

U slučaju otkaza ili premještaja na drugo radno mjesto in-house lobista dovoljno je da pravna osoba podnese zahtjev za njegovim brisanjem na obrascu V. Pravilnika, pri čemu se dodatno napominje da se in-house lobist upisuje u Registar lobista putem zahtjeva pravne osobe te stoga nije moguća situacija na koju podnositelj ukazuje da zaposlenik pravne osobe koji je upisan u Registar lobista lobira u ime pravne, a da pravna osoba nije upisana u Registar lobista.

Nadalje, direktori odnosno članovi uprava trgovačkih društava neće se automatski upisivati u Registar lobista, jer su moguće situacije da te osobe uopće neće lobirati, ali za slučaj da će obavljati djelatnost lobiranja, isti također moraju biti prethodno upisani u Registar lobista.

U odnosu na pitanje izricanja sankcija Povjerenstvo naglašava da je upis, kako pravne osobe, tako i fizičke osobe koja lobira u ime i za račun te pravne osobe nužan preduvjet za početak lobiranja. S tim u vezi upućuje se na sadržaj odredbi 24. i 25. ZOL-a.

Člankom 24. ZOL-a propisane su vrste mjera zbog nepoštivanja odredbi toga Zakona s tim da je za svaku mjeru izričito navedeno kome se izriče pa se tako pisano upozorenje izriče pravnoj osobi lobistu koja ne podnese zahtjev za upis promjene podataka u Registru lobista (članak 16. stavak 1.).

Novčana sankcija u iznosu od 500,00 eura do 3000,00 eura i/ili pisano upozorenje izreći će se pravnoj osobi lobistu koji ne podnese izvještaj o provedenim lobiranjima u roku iz članka 19. stavka 1., odnosno stavka 2. ovoga Zakona ili ne podnese dopune o podnesenim izvještajima u roku iz članka 20. stavka 5. ovoga Zakona ili ne podnese dopune, objašnjenja ili dokaze o podnesenim izvještajima u roku iz članka 21. stavka 2. te će se također za istu povredu izreći novčana sankcija u iznosu od 500,00 eura do 3000,00 eura i odgovornoj osobi u pravnoj osobi.

Pisano upozorenje izriče se lobistu fizičkoj osobi koji ne podnese zahtjev za upis promjena podataka u Registru lobista (članak 16. stavak 1.).

Novčana sankcija u iznosu od 500,00 eura do 3000,00 eura i/ili pisano upozorenje izreći će se lobistu fizičkoj osobi koji ne podnese izvještaj o provedenim lobiranjima u roku iz članka 19. stavka 1. odnosno stavka 2. ovoga Zakona ili ne podnese dopune o podnesenim izvještajima u roku iz članka 20. stavka 5. ovoga Zakona ili ne podnese dopune, objašnjenja ili dokaze o podnesenim izvještajima u roku iz članka 21. stavka 2. ovoga Zakona.

Novčana sankcija u iznosu od 200,00 eura do 1000,00 eura može se izreći lobistu koji ne postupi prema pisanom upozorenju iz članka 24. stavka 1. ili 4. ovoga u roku koji odredi Povjerenstvo, a koji ne može biti kraći od 30 dana.

Nadalje, člankom 25. ZOL-a propisane su mjere za nedopuštene lobističke aktivnosti te će se tako novčana sankcija u iznosu od 400,00 eura do 2000,00 eura, zabrana lobiranja u razdoblju od tri do 24 mjeseca ili brisanje iz Registra lobista koje ne može biti kraće od dvije godine niti duže od pet godina izreći lobistu koji lobiranoj osobi daje netočne, nepotpune ili obmanjujuće informacije ili pribjegava nedopuštenom pritisku, neprimjerenom ponašanju ili uvredljivom jeziku (članak 8. stavak 2.) odnosno koji potiče na kršenje propisa, pravila i standarda ponašanja koji se primjenjuju na lobiranu osobu (članak 8. stavak 4.).

Iz naprijed navedenih odredbi ZOL-a jasno proizlazi da kada se radi o pravnoj osobi lobistu, odgovornost za prijavu promjene podataka, podnošenja izvješća, nepodnošenje dopune u roku, odnosno nepodnošenje dopuna snosi pravna osoba i odgovorna osoba u pravnoj osobi.

S druge strane, u odnosu na mjere za nedopuštene lobističke aktivnosti propisano je da se iste izriču lobistu. Prema definiciji lobista iz članka 2. stavka 3. ZOL-a isto podrazumijeva i pravne i fizičke osobe koje lobiraju i upisane su u registar lobista.

Lobiranje se, između ostalih, temelji na načelu odgovornosti i savjesnosti koje podrazumijeva da lobisti i lobirane osobe postupaju na način koji odgovara najvišim standardima profesionalnosti a kako pravna osoba ne može sama bez aktivnosti fizičke osobe koja lobira u njeno ime i za njen račun poduzimati aktivnosti, u tome slučaju mjera se izriče u svakom slučaju fizičkoj osobi koja poduzima nedopuštene lobističke aktivnosti ali i pravnoj osobi jer se i ona u konkretnom slučaju smatra lobistom, ali uvijek uzimajući u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja.

Vezano za pitanje dokumentacije koja se dostavlja kao dokaz zaposlenja fizičke osobe u pravnoj osobi koja podnosi zahtjev za upis u Registar lobista, uz ugovor o radu relevantnom dokumentacijom smatra se i potvrda poslodavca, odnosno potvrde HZZO-a i HZMO-a. Pri tome bi zaštita onih podataka koji nisu u vezi s upisom u Registar lobista bila dopuštena.

U odnosu na pitanje slučaja kada na sastanku s lobiranom osobom sudjeluje više osoba iz istog društva, pri čemu na sastanku sudjeluje najmanje jedna osoba kao registrirani lobist, mogu li preostale osobe iz društva sudjelovati na sastanku kao stručnjaci i prateće osoblje (kao potpora u tehničkom objašnjavanju stručnog dijela) a da pri tome ne moraju biti registrirani kao lobisti Povjerenstvo ističe sljedeće. U opisanoj situaciji osobe koje sudjeluju na sastanku s lobiranom osobom nedvojbeno bi bile uključene u proces lobiranja prenošenjem određenih informacija. Kako ZOL u definiciji lobiranja uključuje i prenošenje informacija u vezi s javnim odlučivanjem radi ostvarenja interesa korisnika lobiranja, takve osobe nedvojbeno bi morale biti upisane u Registar lobista kao preduvjet za početak lobiranja.

Pri tome je potrebno istaknuti kako se jedino aktivnosti opisane u članku 4. ZOL-a ne smatraju lobiranjem te za njihovu provedbu nije potreban upis u registar lobista s tim da je bitan uvjet za osobe iz članka 4. stavka 1. točke c) da se radi o osobama koje sudjeluju na poziv ili na inicijativu tijela zakonodavne ili izvršne vlasti, tijela državne uprave, drugih državnih tijela, tijela jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave, uključujući njihova upravna tijela, odnosno drugih pravnih osoba i tijela koja imaju javne ovlasti a ne na poziv lobista.

Zaključno podnositelj postavlja pitanje vezano uz situaciju kada nakon službenog sastanka s lobiranom osobom za koji je nesporno da se radilo o sastanku na kojem se lobiralo i koji će svakako biti naveden u godišnjem izvještaju, lobirana osoba zajedno s lobistom ode na kavu i/ili ručak, a na kojem se ne razgovara o temama o kojima se raspravljalo na sastanku, pri čemu lobist plati lobiranoj osobi kavu i/ili ručak. Također opisuje situaciju slanje prigodnih božićnih čestitki i poklona (čokolada, vino itd.) osobama koje bi mogle potpadati pod definiciju lobiranih osoba.

Člankom 8. stavkom 4. ZOL-a propisana je zabrana nuđenja ili davanja darova odnosno bilo kakve druge koristi lobiranoj osobi pri čemu ZOL ne radi razliku vezano uz trenutak davanja dara ili koristi te je stoga plaćanje ručka ili kave ili slanje darova lobiranoj osobi ZOL-om zabranjeno.

PREDSJEDNICA POVJERENSTVA

Aleksandra Jozić-Ileković, dipl. iur.

Dostaviti:

1. Podnositelju, putem e-maila
2. Objava na internetskoj stranici Povjerenstva
3. Pismohrana