



KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE

REPUBLICA SLOVENIJA

Številka: 035-2/2011/8

Datum: 11/7/2011

SISTEMSKO POJASNILO (SP 03/2011)

O LOBIRANJU

Na podlagi prvega odstavka 11. člena in 8. alineje prvega odstavka 12. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK; Ur.l. RS, št. 45/2010, 26/2011 in 43/2011) sprejema Komisija za preprečevanje Korupcije (v nadaljevanju: Komisija) sistemsko pojasnilo o lobiranju.

A. UVODNA POJASNILA

- 1 S sprejemom ZIntPK leta 2010, ki vsebuje tudi določbe o nadzoru nad lobiranjem, je po dvajsetih letih samostojne države tudi to področje postalo predmet regulacije. Dvajsetletna odsotnost jasnejših pravil, predvsem pa nadzora na tem področju, je dejstvo, ki je - poleg umanjkanja zgodovinsko pogojene politične demokratične kulture, kar je lastno večini tranzicijskih držav - pomembno pripomoglo k ukoreninjenju nekaterih netransparentnih praks prepletanja javnega in (ozko) zasebnega.
- 2 Potrebno je poudariti, da ZIntPK ne ureja dejavnosti lobiranja celovito, ampak je poudarek na nadzoru nad lobiranjem. Iz gradiva, ki je spremljalo sprejem ZIntPK, namreč izrecno izhaja, da ureditev ni namenjena celoviti ureditvi lobiranja, ampak ureditvi razmerij v javnem sektorju, ki so povezana z lobiranjem. Dne 4.6.2011 je pričel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-B; Ur. l. RS, št. 43/2011), ki je prinesel dodatne spremembe na področju regulacije lobiranja. Komisija zaradi enotnega izvajanja določb o lobiranju in hkrati zaradi razjasnitve nekaterih vprašanj in dvomov o pravilnosti izvajanja zakona izdaja pričujoče pojasnilo. Ob tem pa ugotavlja, da se, pol leta po uveljavitvi zakonskih določb glede lobiranja, te v praksi uveljavljajo zelo počasi, da ima Komisija omejene realne možnosti nadzora na tem področju ter da je ocenjeno "sivo" polje nenadzorovanega lobiranja še vedno izrazito veliko.
- 3 Komisija uvodoma ugotavlja, da je temeljni namen zakonske regulacije lobiranja v ZIntPK urediti pogoje in nadzor lobiranja ter drugih nejavnih vplivov na odločanje v zadevah javnega pomena ter s tem krepiti transparentnost teh vplivov na formalne centre odločanja v javnem sektorju na državni in lokalni ravni, strokovnost in argumente javnega interesa, ter zagotoviti enakopraven dostop posameznikov in interesnih skupin do formalnih centrov odločanja o zadevah javnega pomena.
- 4 Podoben je tudi pristop institucij Evropske unije na tem področju, ki je v izogib slabšalnemu prizvoku lobiranja sprejela "Register transparentnosti," ki je sicer prostovoljen, v njem pa so registrirane različne organizacije in posamezniki (vključno z nevladnimi organizacijami, svetovalnimi podjetji in odvetniškimi

pisarnami), ki se ukvarjajo z dejavnostjo nejavnega vplivanja na odločevalce v Evropskem parlamentu. Enako kot po slovenski ureditvi, se morajo tudi lobisti na ravni EU lobirancem predstaviti in jasno navesti, katere interese zastopajo, pri tem pa morajo spoštovati etična pravila in se izogibati neprimernemu vedenju ali neprimernim ponudbam, lobiranci pa morajo o stikih poročati (več o tem gl. http://europa.eu/index_en.htm).

B. OPREDELITEV ZAKONSKO REGULIRANEGA LOBIRANJA

(a) Lobiranje

- 5 Lobiranje (14. točka 4. člena ZIntPK) je delovanje lobistov, ki za interesne organizacije izvajajo nejavno vplivanje na odločanje državnih organov in organov lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov, pa tudi na odločanje državnih organov in organov ter uprav lokalnih skupnosti, ter nosilcev javnih pooblastil o drugih zadevah razen tistih, ki so predmet sodnih in upravnih postopkov ter postopkov, izvedenih po predpisih, ki urejajo javna naročila, in drugih postopkov, pri katerih se odloča o pravicah ali obveznostih posameznikov. Za dejanje lobiranja šteje vsak nejavni stik lobista z lobirancem, ki ima namen vplivati na vsebino ali postopek sprejemanja prej navedenih odločitev.
- 6 Potrebno je ločevati med lobiranjem kot v javnosti splošno prepoznanim pojmom ter lobiranjem, kot ga opredeljuje ZIntPK. Lobiranje v skladu z ZIntPK je legitimna dejavnost, s katero dovoljeni interesi interesnih organizacij na formalen in pregleden (transparenten) način dostopajo do formalnih centrov odločanja o zadevah javnega pomena.
- 7 Da lahko govorimo o zakonitem lobiranju, ki je v skladu z ZIntPK, morajo biti **kumulativno izpolnjeni naslednji pogoji**;
- nejavni stik med lobirancem in lobistom oziroma predstavnikom interesne organizacije,
 - namen vplivanja na odločanje znotraj javnega sektorja v zadevah javnega pomena, in
 - vplivanje oz. lobiranje se izvaja v interesu, imenu ali na račun določene interesne organizacije.
- 8 **Nejavni stik** med lobistom in lobirancem je torej bistven element, po katerem lahko določeno vplivanje ali poskus vplivanja opredelimo kot lobiranje po ZIntPK. Dejstvo je, da besedna zveza "nejavni stik" ni določen pravni pojem in da se praksa na tem področju šele oblikuje. Na splošno nejavni stik pomeni stik dveh ali več oseb (v primeru lobiranja gre za stik med lobistom in lobirancem), katerega vsebina in namen širši javnosti nista poznana, dostopna oziroma transparentna. Ključni element "nejavnosti" torej ni samo srečanje, ampak vsebina in namen vplivati na neko odločitev v zadevah javnega pomena. Nejavni ali zasebni stik lobista in lobiranca torej ne sodi pod lobiranje po ZIntPK, če namen stika in vsebina pogovora nista namenjena vplivanju na določeno odločitev; po drugi strani pa tudi javnosti viden stik oziroma srečanje lobista in lobiranca lahko predstavlja lobistični stik, če vsebina pogovora, ki ima namen vplivanja na odločanje v zadevah javnega pomena, ostaja neznana. Za nejavni se lahko šteje tudi lobistični stik, pri katerem so sicer prisotne še druge osebe (npr. administrativno, tehnično ali strokovno osebje), vendar vsebina in namen vplivanja ostaja v ozkem krogu tega okolja, javnosti prikrit in ne(po)znan. Srečanje (četudi med lobistom in lobirancem z namenom vplivanja) lahko po volji udeležencev postane javno - in s tem ne gre več za lobistični stik po ZIntPK - če so vnaprej ali takoj po tem zagotovljeni pogoji, v katerih stik, pogovor in namen vplivanja potekajo na javnosti odprt, transparenten način (npr. s protokoliranjem vsebine pogovora in njegovo objavo, z vnaprejšnjo objavo stika npr. na spletnih straneh določenega organa ipd.). **Kraj, čas ali način nejavnega stika** ni pomemben. Nejavni stik (lobiranje) se lahko zgodi v prostorih organa, v zasebnem prostoru ali npr. v gostinskem lokalu oziroma je lobiranje vsako nejavno komuniciranje, ki ga z namenom lobiranja izvaja lobist.

Predvsem pa, opozarja Komisija, je bistveno, da določen stik kot lobističen prepozna lobiranec in primerno ukrepa, čeprav oseba, ki izvaja nejavno vplivanje (lobist) morda meni, da ne gre za lobiranje.

(b) Področje vplivanja

- 9 Izraz "lobiranje" pomeni vplivanje (na državni in lokalni ravni) na odločanje pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov, pa tudi "na odločanje državnih organov in organov ter uprav lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil o drugih zadevah".
- 10 Komisija je zaradi vprašanj zavezancev o pomenu besedne zveze "odločanje o drugi zadevah" zaprosila za razlago Ministrstvo za javno upravo in prejela pojasnilo, da besedna zveza "druge zadeve" v definiciji lobiranja po navedeni določbi ZIntPK na splošen in abstrakten način zajema vse tiste konkretne primere, ki po svoji naravi ne sodijo v področje sprejemanja predpisov na eni strani oziroma upravne in sodne postopke na drugi strani. Predmet ugotavljanja, ali je v nekem konkretnem primeru prišlo do vplivanja lobistov na odločanje državnih organov in organov lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil "o drugih zadevah", torej ni obravnava ali sprejemanje predpisov in drugih splošnih aktov, ker so ti postopki v določbi ZIntPK o lobiranju konkretno navedeni, kot tudi ne zadeve, ki so predmet sodnih in upravnih postopkov, ter postopkov, izvedenih po predpisih o javnih naročilih in drugih postopkov, pri katerih se odloča o pravicah ali obveznostih konkretnih posameznikov, ampak vplivanje na tiste odločitve organov, ki jih urejajo posamezni področni zakoni ali podzakonski akti in niso zajeti v omenjenih kategorijah, niti jih ni bilo mogoče v ZIntPK konkretno zapisati. Zato bo treba lobiranje v postopkih odločanja "o drugih zadevah" v vsakem primeru posebej ugotavljati upošteva dejansko stanje in kontekst odločanja, tako na nivoju odločevalca in njegovega statusa lobiranca kot same narave in namena odločanja, na drugi strani pa tudi glede na ravnanje lobista, njegov namen in naravo interesa, ki ga zastopa.
- 11 Primeroma pa med "druge zadeve", v okviru katerih lahko lobisti izvajajo nejavno vplivanje na odločanje, mogoče šteti vse druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki jih Vlada Republike Slovenije sprejema za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države (prvi odstavek 2. člena Zakona o Vladi RS). V ta okvir sodijo tudi usmeritve, s katerimi Vlada RS usmerja državno upravo preko ministrstev, zlasti z dajanjem smernic za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov. Vlada usmerja državno upravo prek ministrov, minister pa v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za delo ministrstva in organov v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon ali drug predpis. Ker je, kot rečeno, na enem mestu nemogoče naštetih številne "druge zadeve", o katerih odločajo ministri posameznega ministrstva, je potrebno te primere iskati v področni zakonodaji. Zakon o državni upravi navaja le delovna področja posameznih ministrstev; vsekakor pa med najpomembnejše druge zadeve spadajo programi, načrti dela, usmeritve za delo in podobno, na podlagi katerih se izvajajo številne druge zadeve.
- 12 Druge zadeve organov in uprav lokalnih skupnosti je mogoče najti v Zakonu o lokalni samoupravi, v drugi zakonodaji, ki lokalnim skupnostim nalaga izvajanje določenih nalog, predvsem pa v podzakonskih aktih, npr. statutih občin itd.
- 13 Tudi za nosilce javnih pooblastil velja, da je "druge zadeve" mogoče najti v področnih zakonih, podrobneje pa so opredeljene v aktih o ustanovitvi osebe javnega prava, podelitvi javnega pooblastila ali medsebojnih pogodbah o prenosu nalog, in se najpogosteje nanašajo na načrtovanje oziroma programe dela, finančne programe, informiranje, usposabljanja, izobraževanje, analitično raziskovalne naloge itd. Tudi v teh primerih je potrebno upoštevati, da so iz besedne zveze "lobiranje pri odločanju o drugih zadevah" izvzeti postopki obravnave in sprejemanja splošnih predpisov in drugih splošnih aktov, ker je

nejavno vplivanje na tovrstne odločitve v ZIntPK jasno označeno kot lobiranje, kot tudi vsi tisti konkretni upravni in sodni postopki, ki so v določbi ZIntPK o lobiranju konkretno opredeljeni.

(c) Nekateri ključni pojmi

(i) Lobist

- 14 Lobist (15. točka 4. člena ZIntPK) je oseba, ki opravlja dejanja lobiranja in je vpisana v register lobistov ali oseba, ki opravlja dejanja lobiranja in je zaposlena v interesni organizaciji, za katero lobira oziroma je zakoniti zastopnik ali izvoljeni predstavnik te interesne organizacije.
- 15 Zakon torej ločuje med dvema vrstama lobistov:
- **registrirani ("profesionalni") lobisti**, ki so registrirani pri Komisiji in lahko zastopajo interese katerekoli pravne osebe – interesne organizacije, ki jih za to pooblasti; in
 - **neregistrirani ("neprofesionalni") lobisti**, ki se jim ni treba registrirati pri Komisiji, vendar lahko zastopajo samo interese pravne osebe, pri kateri so zaposleni, so njeni zakoniti zastopniki ali izvoljeni predstavniki.
- 16 Registriran lobist je lahko vsaka polnoletna oseba, ki ni zaposlena v javnem sektorju, ki ji ni bila odvzeta poslovna sposobnost in ni bila zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, v Republiki Sloveniji pravnomočno obsojena na več kot šest mesecev zapora. Obenem zakon izrecno prepoveduje, da bi se kot lobist udeleževal bivši funkcionar, ki mu od prenehanja funkcije še nista potekli dve leti. Ta omejitev velja samo za funkcionarje, ne pa tudi za druge javne uslužbenke.
- 17 Neregistriranemu lobistu se ni potrebno vpisati v register pri Komisiji, da bi lahko izvajal dejanja lobiranja, vendar ima pri tem absolutno omejitev - lobira lahko samo za interesno organizacijo, v kateri je zaposlen, je njen zakoniti zastopnik ali izvoljeni predstavnik. Posameznik, ki sme lobirati v interesu posamezne interesne organizacije in ni registriran kot lobist pri Komisiji, mora biti pri tej interesni organizaciji:
- v delovnem razmerju (za nedoločen ali določen čas), kot ga določa Zakon o delovnih razmerjih,
 - zakoniti zastopnik te organizacije (zakoniti zastopniki so osebe, ki so kot takšne določene z zakonom za posamezno obliko pravne osebe, npr. direktor (poslovodja) ali član uprave gospodarske družbe, zastopnik (predsednik) društva ipd.), ali pa
 - njen izvoljeni predstavnik (ta del se nanaša na interesne organizacije, ki nimajo zakonsko določenih zakonitih zastopnikov (npr. sindikati, zveze društev, razna združenja), ampak jih zastopajo na podlagi statuta ali drugega ustanovnega akta izvoljeni predstavniki).
- 18 Prokurist podjetja (ki je statutarni in ne zakoniti zastopnik), torej ne more nastopati kot neprofesionalni lobist za to podjetje, če ni v delovnem razmerju v tem podjetju. Enako zgolj članstvo v določenem društvu ali združenju, članstvo v organih upravljanja (brez delovnega razmerja), članstvo v nadzornih svetih, sodelovanje z interesno organizacijo na podlagi avtorske ali podjemne pogodbe ali pooblastila (npr. za svetovanje) ne dopušča, da taka oseba za to interesno organizacijo legalno lobira, ne da bi se prej registrirala pri Komisiji. Tako npr. dejavnosti lobiranja – kot jo opredeljuje ZIntPK – za svojo stranko ne sme opravljati odvetnik ali zunanji svetovalec s področja poslovnega ali medijskega svetovanja.
- 19 V nasprotju z registriranimi lobisti, neregistrirani ne smejo na trgu ponujati storitev lobiranja za ostale interesne organizacije. Prav tako neregistrirani lobisti ne smejo biti aktualni (med drugim tudi državni svetniki, nepoklicni župani itd...) ali bivši funkcionarji (še dve leti po prenehanju funkcije).
- 20 Ključna razlika med registriranim (profesionalnim) in neregistriranim (neprofesionalnim) lobistom je torej v tem, da je prvi vpisan v register lobistov, ki ga vodi Komisija in svoje lobistične storitve ponuja na trgu; drugi pa lahko lobira izključno v interesu "svoje" interesne organizacije. Pri tem je zelo pomembno, da je

dolžnost poročanja o lobističnih stikih za lobirance enaka v obeh primerih (glej spodaj razdelek E. j.). Komisija poudarja da je pri izvajanju nadzora na področju lobiranja, posebej pozorna na morebitno zlorabo ali obid zakona, npr. če neregistriran lobist opravlja lobistične storitve na trgu.

- 21 Komisija izraža pričakovanje, da bodo registrirani lobisti s samoorganiziranjem v združenja lobistov, kar jim zakon izrecno omogoča, prevzeli del odgovornosti za razvoj poklicne etike in preprečevanje neloyalne konkurence na svojem področju.
- 22 Če se z dejanji lobiranja ukvarjajo zakoniti zastopniki ali zaposleni v gospodarskih družbah zasebnega prava, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, ti posamezniki sodijo pod regulacijo lobiranja in morajo lobiranci o lobističnih stikih z njimi poročati Komisiji. Posamezniki iz navedenih gospodarskih družb lahko nastopajo zgolj kot neregistrirani lobisti (lobirajo lahko le za "svoje" podjetje), saj so po 4. točki 4. člena ZIntPK štejejo za zaposlene v javnem sektorju, zato njihova registracija pri Komisiji ni dopustna. To pomeni, da zakoniti zastopniki ali zaposleni v gospodarskih družbah zasebnega prava, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, ne smejo nastopati kot "lobisti na trgu" in ponujati lobističnih storitev tretjim osebam. Po logiki razmerja med posameznim gospodarskim subjektom in njegovim "lastnikom" oziroma upravljavcem državnega premoženja, ne gre za lobiranje, če imajo nejavne stike omenjeni posamezniki iz teh gospodarskih družb in organi ali subjekti, preko katerih izvaja lastniška upravičenja oziroma upravlja premoženje država ali lokalne skupnosti v omenjenih gospodarskih družbah.

(ii) Lobiranci

- 23 Lobiranci (16. točka 4. člena ZIntPK) so funkcionarji in javni uslužbenci v državnih organih in organih lokalnih skupnosti ter pri nosilcih javnih pooblastil, ki odločajo ali sodelujejo pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov ter odločitev, s katerimi z namenom lobiranja komunicira lobist.
- 24 Po nasprotnem argumentu lobiranci niso vsi tisti posamezniki, ki sicer opravljajo naloge v državnih organih, organih lokalnih skupnosti ter pri nosilcih javnih pooblastil, pa nimajo ne statusa funkcionarja niti statusa javnega uslužbenca (npr. člani svetov agencij in javnih zavodov, organov vodenja, upravljanja ali nadzora v javnih podjetjih ipd., če nimajo statusa javnih uslužbenecv).

(iii) Interesne organizacije

- 25 Interesne organizacije (17. točka 4. člena ZIntPK) so pravne osebe zasebnega prava in druge pravno urejene oblike združevanja fizičnih ali pravnih oseb. Komisija pojasnjuje, da se med interesne organizacije štejejo vse formalno organizirane oblike združevanja, kot na primer podjetja, zbornice, društva, sindikati, prostovoljske organizacije, zavodi, nevladne organizacije ipd; pri čemer je bistveno, da so ti subjekti del zasebnega sektorja.
- 26 Ker ZIntPK opredeljuje vplivanje v imenu interesne organizacije kot sestavni del lobiranja, vplivanje v interesu posamezne fizične osebe, ki ni povezano z interesi nobene pravno organizirane interesne organizacije, ni lobiranje.

(d) Register lobistov

- 27 Komisija vodi register lobistov, ki omogoča preglednost in transparentnost, s tem pa tudi preprečuje nezakonito poseganje na področje dela ali omejevanje zakonskih pravic registriranih lobistov v Republiki Sloveniji. Evidenca obsega tudi podatke o področjih, za katere so lobisti registrirali interes in potrebne osebne in druge podatke lobistov. Ob registraciji Komisija lobistu izda plastificirano dokazilo o vpisu v register lobistov.
- 28 Kandidati za profesionalne lobiste se pri Komisiji kot lobisti registrirajo tako, da Komisiji posredujejo vlogo (obrazec vloge je na voljo na spletnih straneh Komisije). Komisija preveri pogoje za vpis v register in

če ni zadržkov, v 15 dneh izda odločbo o vpisu in lobistu izda dokazilo o vpisu. (v primeru morebitne nepopolne vloge Komisija kandidata pozove, naj vlogo dopolni). Podatki iz registra lobistov, razen davčne številke, so javni in dostopni na spletnih straneh Komisije. Lobist je dolžan vsako spremembo registracijskih podatkov v osmih dneh po nastanku spremembe javiti Komisiji.

C. DEJAVNOSTI VPLIVANJA, KI NE SPADAJJO POD POJEM LOBIRANJA

(a) Nekatere oblike nedovoljenega vplivanja

- 29 V začetku je potrebno opozoriti, da vsako nejavno vplivanje (ne glede na to, da ali ga izvajajo lobisti ali ne), ki je povezano z **izročitvijo, ponudbo ali samo obljubo nedovoljene koristi funkcionarju**, javnemu uslužbencu, poslovodni osebi in oziroma nosilcu javnih pooblastil lahko izpolnjuje zakonske znake katerega od korupcijskih kaznivih dejanj (predvsem kaznivega dejanja dajanje podkupnine, dajanja daril za nezakonito posredovanje in nedovoljenega dajanja daril). Nedovoljena korist za funkcionarja oziroma javnega uslužbenca ni nujno samo neposredna oziroma finančna, ampak lahko pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanj, za njegove družinske člane in za druge fizične osebe ali pravne osebe, s katerimi ima ali je imel osebne, poslovne ali politične stike.
- 30 Četudi to ni povezano s ponujanjem, obljubljanjem ali dajanjem nedovoljene koristi, ZIntPK prav tako ne dopušča lobiranja oziroma nejavnega vplivanja:
- v sodnih ali upravnih postopki,
 - v postopkih, izvedenih po predpisih, ki urejajo javna naročila, in
 - v drugih postopkih, pri katerih se odloča o pravicah ali obveznostih posameznikov (redni zaposlitveni postopki, disciplinski postopki ipd.).
- 31 Zaradi specifičnosti omenjenih postopkov lobiranje v njih ne le da ni dopustno, ampak lahko nejavno vplivanje na odločevalca izven dovoljenih pravnih okvirov (npr. običajne aktivnosti strank ali njihovih pooblaščenecv v sodnih ali upravnih postopkih) predstavlja znake napeljevanja h kaznivemu dejanju zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic, kaznivo dejanje oviranja dela pravosodnih in drugih državnih organov, ali drugo obliko nedovoljenega, nezakonitega ali neetičnega ravnanja.
- 32 Pri javnih naročilih, je treba opozoriti, da je lobiranje sicer dovoljeno (mora pa biti transparentno) pred formalnim začetkom (oblikovanjem kriterijev, meril naročila) katerekoli vrste javnega naročila (vključno s splošnimi in posebnimi izjemami, za katere se Zakon o javnih naročilih ne uporablja, vendar je tudi pri njih potrebno slediti duhu zakona, vključno z načelom transparentnosti in poštene konkurence). Nejavno vplivanje na izvedbo javnega naročila po oblikovanju kriterijev in meril ni dovoljeno (in bo pogosto predstavljalo napeljevanje h kaznivemu dejanju), ker je to v nasprotju s temeljnimi cilji in načeli predpisov o javnem naročanju in upravljanju s sredstvi javnega proračuna.
- 33 Prav tako je potrebno opozoriti na - v slovenskih razmerah - perečo problematiko "lobiranja," povezanega s postopki zaposlovanja v javnem sektorju ali imenovanja na različne funkcije, položaje (uradniki na položaju), v svete javnih zavodov, nadzorne svete javnih podjetij ipd. Ker ZIntPK pojem lobiranja omejuje na zastopanje interesov pravnih oseb in ne posameznikov, vplivanje v izključnem interesu posameznika ni lobiranje, kot ga določa ZIntPK v 14. točki 4. člena. V tem primeru velja podobno kot pri javnem naročanju. Nejavno vplivanje ali poskus vplivanja na odločevalce v procesu, ki je zakonsko predpisan (npr. delovanje izbirne komisije za izbor kandidata za delovno mesto, predlaganja ali imenovanja na funkcijo ali položaj) ni dovoljeno. S tem se izniči načelo enakopravnosti in namen pravno reguliranih postopkov, ki naj bi zagotavljali objektivno presojo kandidatov, krepijo pa se klientelizem, korupcijska tveganja in netransparentno odločanje v kadrovskih zadevah. Ne predstavlja pa nedovoljenega lobiranja npr. predlaganje kandidatov še pred začetkom izbirnega postopka ali dajanje

referenc za določenega kandidata med izbirnim postopkom, če tako vplivanje (reference) ni nejavno, ampak je ustrezno zabeleženo in dostopno vsem kandidatom.

(b) Dovoljene oblike javnega in nejavnega vplivanja na odločitve, ki pa niso lobiranje po ZIntPK

- 34 ZIntPK ureja zgolj določene oblike vplivanja na sprejemanje formalnih odločitev. Ne gre za lobiranje po ZIntPK niti ne (praviloma) za nedovoljeno dejavnost vplivanja v naslednjih primerih:
- **javno vplivanje** na odločitve javnih oblasti (npr. tiskovne konference, medijski prispevki, odprta pisma, peticije...). V teh primerih gre za dopustno (javno) vplivanje na odločitve, ki ne spada pod regulacijo lobiranja, ampak je kvečjemu sestavni del demokratičnih procesov;
 - **sodelovanje v javnem postopku sprejemanja zakona** (ko je ta v javni obravnavi in pripravljavec zakona sledi postopkom iz Resolucije o normativni dejavnosti po javni objavi predlogov in predlagateljev, kar pomeni, da so vsi predlogi, ki jih pridobi predlagatelj, transparentno zabeleženi in objavljeni);
 - **vlaganje pisnih pobud in predlogov** (npr. pozivi zainteresirane javnosti, naj javni sektor sprejme predpise, politike ali ukrepe, ki jih že nalagajo veljavni predpisi);
 - **organi javnih oblasti** pri oblikovanju pri pripravljanju predpisov ali drugih splošnih aktov, politik in ukrepov **sami vabijo** k sodelovanju in predlogom širšo javnost ali ciljne skupine;
 - **posamezniki ali interesne organizacije** pri predstavnikih javnega sektorja **iščejo informacije** o načrtih, politikah, ukrepih oziroma drugih aktivnostih, ki jih vodi ali načrtuje javni sektor;
 - **delovanje posameznikov, neformalnih skupin ali interesnih organizacij** z namenom vplivanja na področju, ki se neposredno nanaša na **sistemska vprašanja krepitve pravne države, demokracije in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin** (izjeme od lobiranja, kot jih določa 56.a člen ZIntPK). Sistemska vprašanja iz te alineje so tista, ki po vsebini in obsegu presegajo interese ali koristi posameznikov, neformalnih skupin ali interesnih organizacij (npr. zahteve po izboljšanju sistemskih predpisov ali politik o delovanju zakonodajne, izvršilne ali sodne veje, delovanju podsistemov ali služb javnega sektorja, ki skrbijo za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, sistemskih predpisov na področju socialne države in temeljev ekonomske ureditve države). Ker gre za specifično izjemo, Komisija poudarja, da je pri izvajanju nadzora nad lobiranjem posebej pozorna na morebitno zlorabo te izjeme za prikrito netransparentno (brez poročanja) lobiranje pod krinko nevladnih organizacij za interese profitnih zasebnih organizacij.
- 35 Nadalje je potrebno razlikovati med lobiranjem po določbah ZIntPK in ustavno ali na podlagi veljavne zakonodaje zajamčeno pravico posameznika ali interesnih skupin (fizičnih ali pravnih oseb), da kot zainteresirana javnost sodeluje pri pripravi in sprejemanju predpisov ter drugih odločitev v zadevah javnega pomena, ki ne sodijo v okvir zakonskega pomena lobiranja po določbah ZIntPK.
- 36 Na podlagi že navedene razlage ustavnih načel za lobiranje ni mogoče šteti zahtev posameznika ali interesnih skupin po prednostni pripravi in sprejemu podzakonskega akta, za izdajo katerega je zakonski rok že potekel. Gre za primer kršitve zakonskih rokov za izdajo podzakonskih aktov, zaradi katerega predvidena zakonska ureditev dalj časa, če ne celo vrsto let, ne zaživi, naslovniki pa nimajo druge pravne podlage in vnaprej določenih kriterijev, na podlagi katerih bi urejali svoj položaj (sankcije za kršitve rokov za sprejem predpisov niso predvidene).
- 37 Kot lobiranje tudi ni mogoče šteti ravnani posameznika iz javnega sektorja, ki pomenijo izvrševanje njegovih zakonskih in/ali službenih dolžnosti skrbeti za interes javne institucije, v okviru katere ta oseba deluje. Javni funkcionarji in javni uslužbenci ne morejo biti lobisti in pri izvajanju svojih uradnih nalog in v zvezi s temi nalogami po naravi stvari ne morejo lobirati (lobiranje je v osnovi vplivanje zasebne oziroma civilne sfere na javno sfero). V razmerju javni sektor – javni sektor torej lobiranja načeloma ne more biti (izjema so primeri, predstavljeni v odstavku 22 tega pojasnila), vendar Komisija izrecno opozarja, da to ne

pomeni, da so primerni oziroma dovoljeni vsakršni pogovori in dogovori med subjekti znotraj javnega sektorja. Ker dolžnosti poštenega delovanja posameznikov ni mogoče neposredno uzakoniti, je v tem segmentu odločilnega pomena integriteta posameznega funkcionarja oziroma javnega uslužbenca. Krepitev integritete posameznikov in posledično integritete javnega sektorja kot celote je eden od prioritarnih ciljev Komisije, zato bo Komisija v okviru svojih pristojnosti bdela tudi nad primernostjo dogovarjanj v javnem sektorju.

(c) Nekateri posebni primeri

- 38 Lobiranje v smislu ZIntPK tudi ni vplivanje na različne svete javnih agencij ali nadzorne svete javnih podjetij, saj člani teh organov niso lobiranci. Lahko pa tovrstno vplivanje pomeni nedovoljen ali neetičen pritisk na avtonomne organe nadzora ali upravljanja, ki ga posamezniki v teh organih lahko (v nekaterih primerih pa so ga tudi dolžni) prijavijo Komisiji na podlagi 24. člena ZIntPK. Komisija nadalje opozarja, da imajo te osebe po ZIntPK status uradne osebe (funkcionarji, uradniki na položaju in drugi javni uslužbenci, poslovodne osebe in člani organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja; pri čemer javni sektor po ZIntPK obsega tudi javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost) in se morajo zato izogibati nasprotju interesov, hkrati pa svoje funkcije ne smejo uporabiti zato, da bi sebi ali komu drugemu uresničili kakšen nedovoljen zasebni interes (prim. 37. člen ZIntPK).
- 39 Kadar funkcionarji ali javni uslužbenci vplivajo eden na drugega v okviru svoje funkcije ali službe, to ni lobiranje, saj te osebe po zakonu niso lobisti. Takšni stiki so dopustni, vendar gre tudi v tem primeru po ZIntPK za uradne osebe, zato so se absolutno dolžni izogibati nasprotju interesov, ter spoštovati avtonomnost javnih uslužbencev, ki samostojno vodijo npr. upravne postopke oziroma relativno samostojnost določenih organov v sestavi ter avtonomnost in odgovornost organov nadzora, to pa je nenazadnje povezano tudi s pravno in politično kulturo. Kadar uradna oseba iz utemeljenih razlogov meni, da se od nje zahteva nezakonito ali neetično ravnanje ali se s tem namenom nad njo izvaja psihično ali fizično nasilje, lahko takšno dejanje v skladu z ZIntPK prijavi nadrejenemu ali neposredno Komisiji. Komisija bo sprejela potrebne ukrepe za zaščito prijavitelja in tudi ukrepala v skladu s predpisi zoper domnevnega kršitelja.

D. PRAVICE IN DOLŽNOSTI PROFESIONALNIH LOBISTOV

- 40 Profesionalni lobisti imajo po zakonu možnost in pravico lobirati za katerokoli interesno organizacijo, pri tem pa imajo naslednje specifične obveznosti in pravice:
- obveznost poročanja Komisiji,
 - dolžnost identificirati se lobirancu in predložiti pooblastilo interesne organizacije,
 - dolžnost lobirati znotraj zakonsko določenih omejitev, in
 - pravica do dodatne informiranosti s strani javnega sektorja.
- 41 Zaradi učinkovitega izvajanja nadzora nad delom lobistov zakon določa, da mora lobist, ki je vpisan v register lobistov v Republiki Sloveniji, Komisiji pisno poročati o svojem delu enkrat letno, in sicer do 31. januarja tekočega leta za preteklo leto. Če se lobist predčasno izbriše iz registra, mora predložiti Komisiji poročilo o svojem delu do izpisa iz registra, kar mora storiti najkasneje v 30 dneh po prenehanju veljavnosti registracije.
- 42 Poročilo lobista mora vsebovati:
- podatke o interesnih organizacijah, za katere je lobiral,
 - podatke o višini plačila, ki ga je prejel od teh organizacij za vsako zadevo, v kateri je lobiral, če pa je proces lobiranja sestavni del storitvene pogodbe, ki vključuje tudi druge dejavnosti in vrednost

- lobiranja ni mogoče enoznačno opredeliti, se poroča o vrednosti storitvene pogodbe, kjer lobist označi, kolikšen delež v odstotkih je plačilo za proces lobiranja,
- navedbo namena in cilja, zaradi katerega je lobiral za posamezno interesno organizacijo,
 - navedbo državnih organov in lobirancev, pri katerih je lobiral,
 - navedbo vrst in načinov lobiranja za posamezno zadevo, v kateri je lobiral,
 - navedbo vrste in vrednosti donacij političnim strankam in organizatorjem volilnih ter referendumskih kampanj.
- 43 Komisija ima kot organ, pristojen za nadzor nad lobiranjem, možnost preizkusiti, ali poročilo vsebuje vse predpisane podatke. Če ugotovi, da je poročilo glede predpisanih podatkov pomanjkljivo, zahteva, naj lobist v določenem roku poročilo ustrezno dopolni (rok ne sme biti krajši od 20 dni in ne daljši od 30 dni).
- 44 Resničnost podatkov in navedb v poročilu lobista lahko Komisija preverja na več načinov, in sicer:
- z vpogledom v dokumentacijo,
 - s poizvedbami pri interesnih organizacijah, za katere je lobist lobiral,
 - s poizvedbami pri državnih organih in lobirancih, pri katerih je lobiral,
 - s poizvedbami pri političnih strankah in organizatorjih volilnih ter referendumskih kampanj.
- 45 Komisija lahko poda tudi predlog pristojnim organom, naj opravijo revizijo poslovanja pri lobistu, ali gospodarski družbi, samostojnem podjetniku ali interesni organizaciji, kjer je lobist zaposlen, ali pri interesnih organizacijah, za katere je lobist lobiral.
- 46 Lobist se mora, ne glede na to ali je registriran ali neregistriran, lobirancu predstaviti (če se osebno ne pozna) z veljavnim osebnim dokumentom, mu pokazati pooblastilo interesne organizacije ter jasno izraziti namen in cilj, zaradi katerega lobira. Komisija registriranim lobistom zaradi lažje identifikacije ob vpisu v register izda dokazilo o vpisu.
- 47 Lobisti morajo spoštovati določena pravila. Lobist lahko lobira le glede zadev, ki so izrecno opredeljene v definiciji lobiranja (14. točki 4. člena ZIntPK), zato denimo ne sme (poskušati) vplivati na odločitve v konkretnih upravnih, sodnih postopkih ali postopkih, izvedenih po predpisih, ki urejajo javna naročila.
- 48 Lobisti tudi ne smejo ponujati nedovoljenih daril lobirancem (funkcionarjem, javnim uslužbencem). V tej zvezi ZIntPK izrecno določa, da funkcionarji ne glede na vrednost ne smejo sprejemati daril, ki so ali bi lahko vplivala na nepristransko in objektivno opravljanje funkcije; sicer pa lahko sprejmejo protokolarna darila in priložnostna darila manjše vrednosti. Zakonodajca s področja javnih uslužbencev smiselno enake omejitve določa v zvezi s prejemanjem daril s strani javnih uslužbencev, kadar je darilo povezano z opravljanjem službe. Funkcionarji in javni uslužbenci v nobenem primeru ne smejo sprejeti darila:
- če bi izročitev oziroma sprejem takšnega darila pomenila kaznivo dejanje,
 - če je to prepovedano v skladu z drugimi zakoni,
 - če se kot darilo izroča denar, vrednostni papirji ali drage kovine;
 - če to kakorkoli vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje funkcije oziroma uradnih nalog.
- 49 Če Komisija dobi prijavo, v kateri lobiranci poročajo o prepovedanih ravnanjih lobistov ali o osebi, ki je lobirala in ni vpisana v register lobistov (razen izjem), se imajo ti lobisti oziroma prijavljene osebe pravico pred Komisijo pisno ali ustno izjaviti o očitkih.
- 50 Državni organi in organi lokalnih skupnosti so dolžni obveščati samo registrirane lobiste, v zvezi s področji za katere so registrirali interes, oziroma jih vabiti na vse javne predstavitve in vse oblike javnih posvetovanj. Državni organi in organi lokalnih skupnosti pridobijo informacijo o tem, za katera področja so registrirani posamezni lobisti, na javno dostopnem registru lobistov na spletnih straneh Komisije (www.kpk-rs.si).

E. PRAVICE IN DOLŽNOSTI LOBIRANCEV

(a) Pravica sprejeti stik z lobistom

- 51 Vsak funkcionar, uradnik na položaju ali drug javni uslužbenec ima pravico sprejeti lobistični stik, vendar mora pred tem preveriti:
- ali gre za registriranega lobista (register je dostopen na www.kpk-rs.si) ter zahtevati, naj mu predloži pooblastilo interesne organizacije, za katero lobira. Če lobist tega pooblastila nima, mora lobiranec stik zavrni.
 - ali gre za neregistriranega lobista in prav tako zahtevati, naj mu predloži pooblastilo interesne organizacije, za katero lobira (razen, če je to pooblastilo samoumevno, ker gre za zakonitega zastopnika ali izvoljenega predstavnika). Neprofesionalni lobist lahko lobira zgolj za interesno organizacijo, v kateri je zaposlen, je njen zakoniti zastopnik ali izvoljeni predstavnik, kar mora lobirancu na ustrezen način izkazati. Če ugotovi, da neregistrirani lobist poskuša lobirati za "tretjo" interesno organizacijo, je lobiranec takšen stik dolžan zavrni in o tem poročati Komisiji.
- 52 Če lobiranec ocenjuje, da lobistični stik v nekem trenutku zaradi prostora ali drugih okoliščin ni primeren, se lahko z lobistom dogovori, kdaj in kako bosta nadaljevala stik, pri čemer je zaradi transparentnosti za obe strani najbolje, da nadaljevanje sestanka poteka v uradnih prostorih organa, v katerem je lobiranec zaposlen oziroma v uradnih prostorih, kjer bo lobistu, če bo ta za konkretni primer izpolnjeval zakonske pogoje, omogočil dostop do potrebnih informacij. Okoliščine kraja in časa same po sebi torej za prvi stik (pa tudi za nadaljnje stike) lobista in lobiranca niti niso odločilne, če pri tem oba ravnata v skladu s siceršnjimi pogoji, ki jih za lobiranje določajo pravna in moralno-etična pravila dejavnosti, ki jo opravljata, in temu pričakovane ravni integritete lobistov in lobirancev.

(b) Pravica in dolžnost zavrni stik z lobistom

- 53 Lobiranec **ima vedno pravico zavrni stik z lobistom**. Lobiranec ima **dolžnost zavrni stik z osebo**, če poskuša lobirati posameznik, ki ne izpolnjuje zakonskih pogojev oz. ni lobist, izkazuje pa namero lobirati za interesno organizacijo. Prav tako zakon od lobiranca izrecno zahteva, da zavrne stik z lobistom in o poskusu vplivanja poroča Komisiji, če oceni, da so stiki iz prejšnjega odstavka nezakoniti ali v nasprotju z namenom ZIntPK. Namen ZIntPK pa je opredeljen v prvem členu: krepitev delovanja pravne države, integritete in transparentnosti javnega sektorja ter preprečevanje korupcije in preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov.
- 54 Lobiranci morajo biti pri stiku z lobistom pozorni tudi na morebitno nasprotje interesov in storiti vse, da se temu nasprotju izognejo. Nasprotje interesov so okoliščine, v katerih zasebni interes lobiranca vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njegovih javnih nalog.
- 55 Komisija pri tem poudarja, da regulacija lobiranja ne sme pomeniti večje birokratizacije javnega sektorja ali njegovega zapiranja pred "zunanjim svetom", temveč je namen regulacije lobiranja zgolj v tem, da se s poročanjem o nejavnih stikih zagotovi transparentnost nejavnih vplivov.

(c) Dolžnost poročanja lobirancev o stikih z lobistom

- 56 Lobiranec mora poročati *predstojniku in Komisiji* o:
- lobističnem stiku z registriranim ali neregistriranim lobistom (v 3 dneh) in
 - poskusu lobističnega stika, ki ga je lobiranec odklonil (v 3 dneh).
- 57 Lobiranec je dolžan o vsakem stiku z lobistom, ki ima namen lobirati, sestaviti zapis, v katerem navede naslednje podatke: osebno ime, podatek, ali se je identificiral v skladu z določbami ZIntPK, področje

lobiranja, ime interesne organizacije ali druge organizacije, za katero lobira lobist, navedba morebitnih prilog, datum in kraj obiska lobista ter podpis lobiranca. Lobiranec zapis posreduje v treh dneh v vednost svojemu predstojniku in Komisiji (obrazec za posredovanje tega zapisa je dostopen na spletnih straneh Komisije pod nazivom »zapis lobiranca o stiku z lobistom«).

58 Pri tem Komisija posebej pojasnjuje, da poročanje lobiranca Komisiji ni ovajanje ali prijavljanje, temveč zgolj zasleduje namen zakonske ureditve lobiranja – to je doseganje transparentnosti nejavnih stikov.

(d) Dolžnost prijave nezakonitega lobiranja

59 Lobiranci morajo komisiji v 10 dneh poslati tudi poročilo o prepovedanih ravnanjih lobistov, in sicer:

- če lobist lobira izven okvirov, kot je določeno v 14. točki 4. člena ZIntPK (glej razdelek D.),
- če lobist lobirancem posreduje netočne, nepopolne ali zavajajoče informacije,
- če lobist ravna v nasprotju s predpisi, ki določajo prepoved sprejemanja daril v zvezi z opravljanjem funkcije ali javnimi nalogami lobirancev.

60 Komisija poudarja, da obveznost poročanja lobirancev velja za vse nejavne lobistične stike, ne glede na to, ali gre za registriranega (profesionalnega) ali neregistriranega (neprofesionalnega) lobista. Opustitev poročanja je določena kot prekršek, za katerega lahko Komisija lobirancu izreče globo, pristojnemu organu ali predstojniku lobiranca pa lahko na podlagi svojih ugotovitev poda tudi pobudo za druge ukrepe.

F. SANKCIJE

(a) Upravne sankcije

61 Komisija lahko registriranemu lobistu izreče sankcije za nepopolno ali netočno poročanje o svojem delu. Te sankcije so lahko pisni opomin, prepoved lobiranja za določen čas in izbris iz registra.

(b) Prekrškovne sankcije

62 Komisija kot prekrškovni organ lahko z globo od 1.000 do 2.000 EUR kaznuje lobista, ki lobira v nasprotju z ZIntPK. Prekršek stori lobist:

- ki lobira zunaj zakonsko dovoljenih okvirov in torej izvaja nejavno vplivanje na odločanje državnih organov, organov in uprav lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil v zadevah, ki so predmet sodnih in upravnih postopkov ter postopkov, izvedenih po predpisih, ki urejajo javna naročila, in drugih postopkov, pri katerih se odloča o pravicah ali obveznostih posameznikov,
- ki lobirancem posreduje netočne, nepopolne ali zavajajoče informacije in
- krši predpise, ki določajo prepoved sprejemanja daril v zvezi z opravljanjem funkcije ali javnimi nalogami lobirancev.

63 Komisija lahko z globo od 400 do 100.000 EUR kaznuje za prekršek interesno organizacijo, po naročilu katere lobist nedovoljeno lobira.

64 Komisija lahko z globo od 400 do 1.200 EUR kaznuje za prekršek fizično osebo, ki lobira, čeprav za to ne izpolnjuje pogojev.

Komisija je to sistemsko pojasnilo sprejela na seji dne 07.07.2011 v sestavi mag. Goran Klemenčič (predsednik), Rok Praprotnik (namestnik predsednika) in dr. Liljana Selinšek (namestnica predsednika). Pojasnilo je bilo sprejeto soglasno.



Rok Praprotnik
NAMESTNIK PREDSEDNIKA