



Številka: 06325-3/2020-13

Datum: 11. 2. 2021

SISTEMSKO POJASNILO O LOBIRANJU

Vsebina

1.	UVOD	5
2.	PRAVNA REGULACIJA LOBIRANJA	6
3.	SPLOŠNO O LOBIRANJU	8
4.	NEETIČNO OZIROMA NEZAKONITO RAVNANJE	11
5.	UDELEŽENCI LOBIRANJA	13
5.1.	Lobiranec	13
5.1.1.	Pravice lobiranca	15
5.1.2.	Dolžnosti lobiranca	16
5.2.	Lobist	17
5.2.1.	Registriran lobist	17
5.2.2.	Neregistriran lobist	17
5.2.2.1.	Zaposlen v interesni organizaciji	18
5.2.2.2.	Zakoniti zastopnik interesne organizacije	18
5.2.2.3.	Izvoljeni predstavnik interesne organizacije	20
5.2.3.	Tabela – razlike med registriranim in neregistriranim lobistom	22
5.2.4.	Pravice lobista	23
5.2.5.	Dolžnosti lobista	23
5.3.	Interesna organizacija	23
5.3.1.	Pravice interesne organizacije	26
5.3.2.	Dolžnosti interesne organizacije	26
6.	REGISTER LOBISTOV	27
6.1.	Vpis v register lobistov	27
6.2.	Sprememba podatkov v registru lobistov	28
6.3.	Izbris iz registra lobistov	28
7.	IZJEME LOBIRANJA	30
8.	ZAKONITO LOBIRANJE	31
8.1.	Nejaven stik	31
8.2.	Področje vplivanja	32
8.2.1.	Pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov	32
8.2.2.	Pri obravnavi in sprejemanju odločitev s področja "drugih zadev"	33
8.3.	Vplivanje oziroma lobiranje se izvaja v interesu, imenu ali na račun določene interesne organizacije	34
9.	NEZAKONITO LOBIRANJE	36
9.1.	Kršitev določb 58. člena ZIntPK	36
9.2.	Kršitev določb 70. člena ZIntPK	36
10.	POROČANJE O LOBISTIČNIH STIKIH	37
10.1.	Lobiranec	37
10.2.	Registrirani lobist	38
10.3.	Interesne organizacije	39
11.	SANKCIJE	41
11.1.	Lobiranec	41
11.2.	Lobist	41
11.3.	Interesna organizacija	42
12.	PRIMERI	43

Kratice predpisov

URS	Ustava RS (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a)
KZ-1	Kazenski zakonik (Uradni list RS, št. 50/12 – uradno prečiščeno besedilo, 6/16 – popr., 54/15, 38/16, 27/17, 23/20 in 91/20)
OZ	Obligacijski zakonik (Uradni list RS, št. 97/07 – uradno prečiščeno besedilo, 64/16 – odl. US in 20/18 – OROZ631)
ZBS-1	Zakon o Banki Slovenije (Uradni list RS, št. 72/06 – uradno prečiščeno besedilo, 59/11 in 55/17)
ZDavP-2	Zakon o davčnem postopku (Uradni list RS, št. 13/11 – uradno prečiščeno besedilo, 32/12, 94/12, 101/13 – ZDavNepr, 111/13, 22/14 – odl. US, 25/14 – ZFU, 40/14 – ZIN-B, 90/14, 91/15, 63/16, 69/17, 13/18 – ZJF-H, 36/19, 66/19, 145/20 – odl. US in 203/20 – ZIUPOPĐVE)
ZDIJZ	Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15 in 7/18)
ZDOdv	Zakon o državnem odvetništvu (Uradni list RS, št. 23/17)
ZDR-1	Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 47/15 – ZZSDT, 33/16 – PZ-F, 52/16, 15/17 – odl. US, 22/19 – ZPosS, 81/19 in 203/20 – ZIUPOPĐVE)
ZDU-1	Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. Uradni list RS, št. 113/05 – uradno prečiščeno besedilo, 89/07 – odl. US, 126/07 – ZUP-E, 48/09, 8/10 – ZUP-G, 8/12 – ZVRS-F, 21/12, 47/13, 12/14, 90/14 in 51/16)
ZGD-1	Zakon o gospodarskih družbah (Uradni list RS, št. 65/09 – uradno prečiščeno besedilo, 33/11, 91/11, 32/12, 57/12, 44/13 – odl. US, 82/13, 55/15, 15/17, 22/19 – ZPosS in 158/20 – ZIntPK-C)
ZGZ	Zakon o gospodarskih zbornicah (Uradni list RS, št. 60/06, 110/09 in 77/11)
ZIntPK	Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20)
ZIntPK-C	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 158/20)
ZJA	Zakon o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02, 51/04 – EZ-A in 33/11 – ZEKom-C)
ZJN-3	Zakon o javnem naročanju (Uradni list RS, št. 91/15 in 14/18)
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo, 65/08, 69/08 – ZTFI-A, 69/08 – ZZavar-E, 40/12 – ZUJF, 158/20 – ZIntPK-C in 203/20 – ZIUPOPĐVE)
ZKP	Zakon o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 47/13, 87/14, 8/16 – odl. US, 64/16 – odl. US, 65/16 – odl. US, 66/17 – ORZKP153,154, 22/19, 55/20 – odl. US, 89/20 – odl. US, 191/20 – odl. US in 200/20)
ZLS	Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDSLS-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE)
ZOdv	Zakon o odvetništvu (Uradni list RS, št. 18/93, 24/96 – odl. US, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14, 8/16 – odl. US, 46/16 in 36/19)
ZP-1	Zakon o prekrških (Uradni list RS, št. 29/11 – uradno prečiščeno besedilo, 21/13, 111/13, 74/14 – odl. US, 92/14 – odl. US, 32/16, 15/17 – odl. US, 73/19 – odl. US, 175/20 – ZIUOPĐVE in 5/21 – odl. US)
ZPP	Zakon o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US, 10/17, 16/19 – ZNP-1 in 70/19 – odl. US)
ZUP	Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 175/20 – ZIUOPĐVE)
ZVis	Zakon o visokem šolstvu (Uradni list RS, št. 32/12 – uradno prečiščeno besedilo, 40/12 – ZUJF, 57/12 – ZPCP-2D, 109/12, 85/14, 75/16, 61/17 – ZUPŠ, 65/17 in 175/20 – ZIUOPĐVE)
ZVRS	Zakon o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 – ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 – ZDU-1G, 65/14 in 55/17)
ZUreP-2	Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 61/17)

Seznam kratic

AJPES	Agencija za javni promet Republike Slovenije
AKOS	Agencija za komunikacijska omrežja in storitve Republike Slovenije
EU	Evropska unija
GZS	Gospodarska zbornica Slovenije
Komisija	Komisija za preprečevanje korupcije
RS	Republika Slovenija
UPRS	Upravno sodišče Republike Slovenije

Na podlagi prvega odstavka 11. člena in 8. alineje prvega odstavka 12. člena ZIntPK senat Komisije v sestavi dr. Robert Šumi, predsednik, mag. Uroš Novak, namestnik predsednika, in Simon Savski, namestnik predsednika, na 6. seji dne 11. 2. 2021 sprejema predmetno Sistemsko pojasnilo o lobiranju.

1. UVOD

Komisija je na področju lobiranja že predhodno sprejela:

- Pojasnilo številka 139 v zvezi s pojmom "odločanje o drugih zadevah", št. 035-1/2010-6 z dne 16. 12. 2010;
- Pojasnilo številka 140 v zvezi z lobiranjem (v zvezi s pojasnilom, kdaj ne gre za lobiranje, ter pojmov "nejaven" in "stik"), št. 035-1/2010-7 z dne 3. 2. 2011;
- Sistemsko pojasnilo (SP 03/2011) o lobiranju, št. 035-2/2011/8 z dne 11. 7. 2011;
- Sistemsko načelno mnenje glede ugotovljenih tveganj pri lobiranju odvetnikov, zunanjih svetovalcev in članov posameznih združenj, zbornic, društev oziroma podobnih organov združevanja, št. 06235-2/2016-4 02010 z dne 21. 4. 2016;
- Dopolnitev Sistemaškega pojasnila o lobiranju (SP 03/2011) glede sodelovanja v fazah postopka sprejemanja zakona oziroma drugega akta, št. 06235-2/2016-16 02010 z dne 22. 9. 2016; in
- Dopolnitev Sistemaškega pojasnila o lobiranju (SP 03/2011) glede obveznosti poročanja o lobističnih stikih, ki potekajo po elektronski poti, št. 06235-3/2017-8 02010 z dne 7. 6. 2017.

Predmetno sistemsko pojasnilo nadomešča vsa zgoraj navedena predhodna pojasnila in načelno mnenje s področja lobiranja, ki z dnem objave Sistemaškega pojasnila o lobiranju prenehajo veljati.

Za boljše razumevanje instituta lobiranja so dodani še praktični primeri. Sistemsko pojasnilo je tako priročniško naravnano.

2. PРАВNA REGULACIJA LOBIRANJA

S sprejemom ZIntPK leta 2010, ki vsebuje tudi določbe o nadzoru nad lobiranjem, je po dvajsetih letih samostojne države to področje postalo predmet regulacije.

Iz zakonodajnega gradiva (Poročevalec DZ z dne 26. 2. 2010)¹ izhaja namen zakonodajalca urediti področje lobiranja pregledno in tako preprečevati zlorabe in podkupovanja, torej nezaželene vzorce obnašanja lobistov in lobirancev.

Iz zakonodajnega gradiva tako izhaja, da so bile določbe o lobiranju s sprejemom ZIntPK novost, ker se je v slovenskem pravnem redu prvič urejalo registracijo lobistov, njihove pravice in obveznosti, nadzor nad njihovim delom in sankcije za kršitve storjene pri lobiranju. To je tudi bil eden od glavnih ciljev iz konceptualnih dokumentov EU, s katerimi je Komisija EU v letu 2006 začela široko razpravo članic o preglednosti in integriteti javnega sektorja. Lobiji in lobiranje so namreč pojavi, ki jih zaradi njihove dvojne narave, ki se izraža tako v zaželenih kot v nezaželenih vsebinah in oblikah pojavljanja, sodobni politični sistemi poskušajo z določanjem pravnega urejanja, nadzorom in sankcioniranjem narediti bolj pregledne. Tako se med drugim preprečujejo zlorabe in podkupovanja, torej nezaželeni vzorci ravnanja lobistov in lobirancev. Nevarnost korupcije, ki z nepreglednim oziroma skritim sistemom vplivanja in kupovanja odločitev ogroža demokratično delovanje političnih sistemov, je spodbudila vse več demokratičnih sistemov, da normirajo delovanje lobijev in lobiranja.

Kot navaja Poročevalec, smo se v Sloveniji v času oblikovanja regulacije lobiranja soočali z razvojem interesnih organizacij in njihovega vplivanja ter pritiski na odločevalce v političnih institucijah ter na uradnike oziroma zaposlene v javni upravi in širše v celotnem javnem sektorju. To je ob normativni neurejenosti tega področja in neizoblikovani kulturi lobiranja (ki je za razvoj javnih politik sicer zelo pomemben del demokratičnega delovanja) za našo državo predstavljalo veliko potencialno nevarnost, tako pojava nezaželenih oblik delovanja lobijev kot širjenja korupcije in klientelizma. S tem bi se nevarno zamajali stebri integritete posameznikov in institucij, v katerih so ti delovali oziroma so bili zaposleni. V tem kontekstu tudi ni bilo mogoče zanemariti težnje vplivati na imenovanje državnih uradnikov na vse več hierarhičnih ravneh in s tem uveljavljati svoj vpliv na oblikovanje politik, med drugim tudi prek stikov z državnimi uradniki.

Zakonodajalec takrat torej ni težil k popolni ureditvi lobiranja kot povsem normalne, pomembne in celo zaželene dejavnosti. Želel je urediti predvsem razmerja v javnem sektorju, povezana z dejavnostjo lobiranja, ko se lobisti srečujejo z javnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci, njihovimi pristojnostmi in uradnimi nalogami, ter vzpostaviti pravila, pogoje in kriterije za to, da bodo zaposleni v javnem sektorju natančno vedeli, kakšne so njihove pravice in obveznosti, ko se srečujejo z lobisti, in kakšno ravnanje se v takšnih situacijah pričakuje od posameznih udeležencev.

Gre torej za temeljni cilj zakonodajalca, da **v javnem sektorju na področju lobiranja vzpostavi sistem pravil, ki bodo tako lobirancem kot lobistom narekovala pravila ravnanja.**

Iz zakonodajnega gradiva izhaja tudi poudarek zakonodajalca, da **če je lobiranje transparentno, javno in legalizirano, je to povsem normalna družbena dejavnost.** Problematični pa so tisti načini lobiranja, ki potekajo izrazito neformalno, skrito in povezano z odločanjem, ki pogosto uspeva povzdigniti interese ene organizacije nad interese druge.

Dne 4. 6. 2011 je začel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK-B; Uradni list RS, št. 43/11), ki je prinesel dodatne spremembe na področju regulacije lobiranja. Med drugim je razširil dejavnosti lobiranja tudi na neregistrirane lobiste, katerim je omogočil, da lahko brez vpisa v register lobistov zakonito lobirajo za t.i. svojo interesno organizacijo. Hkrati je bolj določno opredelil interesno organizacijo.

Komisija je zaradi enotnega izvajanja določb o lobiranju ter hkrati zaradi razjasnitve nekaterih vprašanj in dvomov o pravilnosti izvajanja ZIntPK dne 11. 7. 2011 izdala Sistemsko pojasnilo o lobiranju (SP 03/2011), ki je bilo kasneje tudi dopolnjeno.

¹https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C12576D6005A1DAC&db=kon_zak&mandat=V&tip=doc#

Komisija še vedno ugotavlja, da se zakonske določbe o lobiranju v praksi uveljavljajo zelo počasi, da ima omejene realne možnosti nadzora na tem področju ter da je ocenjeno sivo polje nenadzorovanega lobiranja še vedno izrazito veliko. **Še posebej je zaznana nizka stopnja poročanja o lobističnih stikih na lokalni ravni.**

Dne 17. 11. 2020 je začel veljati in se uporabljati ZIntPK-C. Ta tudi na področju lobiranja prinaša nekaj sprememb in novosti.

Regulacija lobiranja, kot je urejena v določbah ZIntPK, je usmerjena k večji transparentnosti lobističnih aktivnosti, nadzor nad tem področjem pa skladno s 1. alinejo prvega odstavka 12. člena ZIntPK izvaja Komisija.

Namen ZIntPK se skladno z 2. členom ZIntPK na področju lobiranja uresničuje tako, da se:

- z nadzorom nad lobiranjem vzpodbuja in krepi transparentnost v procesih in postopkih izvrševanja javne oblasti pri opravljanju javnih funkcij in pri upravljanju javnih zadev (3. točka 2. člena ZIntPK);
- z določitvijo pogojev za opravljanje dejavnosti lobiranja pri delovanju javnega sektorja zagotovi transparentnost te dejavnosti na način, ki bo podpiral dobre ter omejeval in kaznoval neetične prakse lobiranja (4. točka 2. člena ZIntPK).

Podoben je tudi pristop institucij EU na tem področju, ki je v izogib slabšalnemu prizvoku lobiranja sprejela Register transparentnosti,² 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.³

Lobiranje v skladu z ZIntPK je legitimna dejavnost, preko katere interesne organizacije na formalen in pregleden (transparenten) način dostopajo do formalnih centrov odločanja o zadevah javnega pomena.

² Transparency Register, dostopen na: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=en>.

³ Več o tem: http://europa.eu/index_en.htm.

3. SPLOŠNO O LOBIRANJU

Lobiranje imenujemo izvajanje vplivanja,⁴ ko poskuša posameznik (lobist) vplivati na odločitev odločevalcev (lobirancev), ki so aktivni na področju oblikovanja in sprejemanja zakonodaje, splošnih aktov ter javnih politik, in pri tem to počne nejavno in v interesu neke interesne organizacije.

"Lobiranje" po ZIntPK je delovanje lobistov, ki za interesne organizacije izvajajo nejavno vplivanje na odločanje državnih organov, Banke Slovenije, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov ter na odločanje državnih organov, Banke Slovenije, organov in uprav lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil o drugih zadevah, razen tistih, ki so predmet sodnih in upravnih postopkov, 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 lobiranci, ki ima namen vplivati na vsebino ali postopek sprejemanja prej navedenih odločitev (14. točka 4. člena ZIntPK).

ZIntPK omejuje definicijo lobiranja s tem, da **odločevalce (lobirance)** omeji le na državne organe, organe in uprave lokalnih skupnosti, Banko Slovenije in nosilce javnih pooblastil, **odločitve** pa samo na tiste, ki se nanašajo na sprejemanje predpisov in drugih splošnih aktov ter druge zadeve, ki niso predmet sodnih in upravnih postopkov, postopkov javnih naročil in drugih postopkov, pri katerih se odloča o pravicah ali obveznostih posameznikov. ZIntPK uvršča v **izvajanje vpliva** prav vsak nejavni stik lobista z lobiranci.

Takšno vplivanje je legitimno, mora pa biti zakonsko regulirano in transparentno.

Za **zakonito lobiranje**, kot ga določa ZIntPK, morajo biti kumulativno izpolnjeni naslednji pogoji:

- **nejaven stik** med lobirancem in lobistom oziroma predstavnikom interesne organizacije;
- namen **vplivanja na odločanje** znotraj javnega sektorja (pri tem se javni sektor za namene lobiranja nanaša zgolj **na državne organe, Banko Slovenije, organe in uprave lokalnih skupnosti ter nosilce javnih pooblastil**) v zadevah javnega pomena; in
- vplivanje oziroma lobiranje se izvaja v interesu, imenu ali na račun določene **interesne organizacije**.

Podrobneje so pogoji zakonitega lobiranja predstavljeni v 8. poglavju.

Lobiranje pa **ni dopustno** v:

- sodnih postopkih,
- upravnih postopkih,
- postopkih javnih naročil in
- drugih postopkih, pri katerih se odloča o pravicah ali obveznostih posameznikov (zaposlitveni, disciplinski ...).

V zgoraj navedenih postopkih gre za pravno regulirane postopke, ki določajo specifične procesne pravice strank v posameznem postopku, zato vplivanje na odločevalce in njihove odločitve v teh postopkih ni dopustno oziroma ni dovoljeno, lahko pa gre celo za nezakonita ravnanja.⁵

Iz določbe 22. člena URS (**enako varstvo pravic**) izhaja, da je **vsakomur zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.**

Pri tem Komisija dodaja, da je pri vodenju in odločanju v postopkih potrebno upoštevati različna načela, predvsem pa **načelo zakonitosti** in **načelo materialne resnice**.

⁴ Vplivanje oziroma vplivati po slovarju slovenskega knjižnega jezika (SSKJ) pomeni: 1. delovati na koga tako, da se to kaže, izraža v njegovem delu, ravnanju, mišljenju; 2. delovati na kaj tako, da poteka drugače, kakor bi sicer; oziroma delovati na kaj tako, da se to spreminja; <https://fran.si/iskanje?FilteredDictionaryIds=130&View=1&Query=vplivati>.

⁵ Več o neetičnih oziroma nezakonitih ravnanjih v teh postopkih v 4. poglavju.

V nadaljevanju navajamo nekaj primerov:

Iz določbe 1. člena ZPP izhaja, da **ta zakon določa pravila postopka, po katerih sodišče obravnava in odloča** v sporih iz osebnih in družinskih razmerij ter v sporih iz premoženjskih in drugih civilnopравnih razmerij fizičnih in pravnih oseb, razen če so kateri od navedenih sporov po posebnem zakonu v pristojnosti specializiranega sodišča ali drugega organa. Nadalje iz določbe prvega odstavka 7. člena ZPP izhaja, da morajo stranke navesti vsa dejstva, na katera opirajo svoje zahteve, in predlagati dokaze, s katerimi se ta dejstva dokazujejo.

Iz določbe 1. člena ZKP izhaja, da **ta zakon določa pravila**, ki naj zagotovijo, da se nihče, ki je nedolžen, ne obsodi, storilcu kaznivega dejanja pa izreče kazenska sankcija ob pogojih, ki jih določa kazenski zakon in na podlagi zakonitega postopka. Nadalje iz določbe 2. člena ZKP izhaja, da sme kazensko sankcijo izreči storilcu kaznivega dejanja samo **z zakonom ustanovljeno pristojno sodišče v postopku, ki se uvede in izvede po tem zakonu**. Kdor je obdolžen kaznivega dejanja, velja skladno s prvim odstavkom 3. člena ZKP za nedolžnega, dokler njegova krivda ni ugotovljena s pravnomočno sodbo.

Iz določbe prvega odstavka 1. člena ZP-1 izhaja, da ta **zakon določa** splošne pogoje za predpisovanje prekrškov in sankcij zanje, splošne pogoje za odgovornost za prekrške, za izrekanje in za izvršitev sankcij za prekrške, **postopek za prekrške ter organe in sodišča za odločanje o prekrških**.

V ZUP je **načelo zakonitosti** določeno v 6. členu, ki določa, da **organ odloča** v upravni zadevi po **zakonu, podzakonskih predpisih, predpisih lokalnih skupnosti in splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil** (prvi odstavek 6. člena ZUP). V upravnih zadevah, v katerih je organ po zakonu ali po predpisu lokalne skupnosti upravičen odločati po prostem preudarku, mora biti odločba izdana v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega mu je pooblastilo dano. Namen in obseg pooblastila določa zakon ali predpis lokalne skupnosti, ki vsebuje pooblastilo za odločanje po prostem preudarku (drugi odstavek 6. člena ZUP). Tudi v upravnih zadevah, v katerih je organ upravičen odločati po prostem preudarku, mora postopati po tem zakonu (prvi odstavek 6. člena ZUP). **Načelo materialne resnice** je določeno v 8. členu ZUP. V postopku je treba ugotoviti resnično dejansko stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za **zakonito in pravilno odločbo** (prvi odstavek 8. člena ZUP). Na podlagi verjetno izkazanih dejstev lahko organ odloči le v primeru, da tako določa zakon (drugi odstavek 8. člena ZUP).

ZDavP-2 v 4. členu določa **načelo zakonitosti** v davčnih zadevah. Davčni **organ odloča** v davčnih zadevah **samostojno v okviru in na podlagi mednarodnih pogodb, ki obvezujejo Republiko Slovenijo, zakonov in splošnih aktov po tem zakonu, zakonu, ki ureja finančno upravo, ali zakonu o obdavčenju** (prvi odstavek 4. člena ZDavP-2). Davčni organ pri obravnavi zavezancev za davek postopa nepristransko (drugi odstavek 4. člena ZDavP-2). V zadevah, v katerih davčni organ odloča po prostem preudarku, mora odločiti v skladu z namenom, zaradi katerega je prosti preudarek dan, in obsegom prostega preudarka, kot ga določa zakon (tretji odstavek 4. člena ZDavP-2). **Načelo materialne resnice** v davčnih zadevah je določeno v 5. členu ZDavP-2, in sicer je v prvem odstavku 5. člena ZDavP-2 določeno, da je davčni organ dolžan ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za sprejem **zakonite in pravilne odločitve**, pri čemer je dolžan z enako skrbnostjo ugotoviti tudi tista dejstva, ki so v korist zavezanca za davek, če ni s tem zakonom drugače določeno. Na podlagi verjetno izkazanih dejstev lahko odloči le, če tako določa ta zakon ali zakon o obdavčenju.

Iz določbe 1. člena ZJN-3 izhaja, da ta **zakon določa pravila o postopkih javnega naročanja**, ki jih izvedejo naročniki v zvezi z javnimi naročili in projektnimi natečaji. Nadalje iz prvega odstavka 6. člena ZJN-3 (**načelo transparentnosti javnega naročanja**) izhaja, da mora biti ponudnik izbran na pregleden način in **po predpisanem postopku**.

Kot že zapisano, lobiranje v postopkih javnega naročanja ni dopustno. Je pa lobiranje dovoljeno **pred formalnim začetkom postopka javnega naročila**, tj. pri oblikovanju kriterijev in meril naročila, vendar mora biti transparentno. Pri javnih naročilih in javnih razpisih lahko torej lobist vpliva na vrsto in obseg storitve ter merila oziroma lahko izvaja dejanja lobiranja z namenom ustvarjanja novih potreb v javnem sektorju. Nejavno vplivanje po tem, ko so kriteriji in merila že oblikovani, ni dovoljeno. Tako ni dovoljeno oziroma ni dopustno izvajati vplivanja oziroma lobiranja med samim postopkom javnega naročanja, ker je to v nasprotju s temeljnimi cilji in načeli predpisov o javnem naročanju in upravljanju s sredstvi javnega proračuna.

Pri tem Komisija dodaja, da **podajanja pripomb ali kakršnegakoli izražanja nestrinjanja v zvezi s samim postopkom javnega naročanja po končanem postopku ni mogoče šteti za lobiranje**. Če torej neizbrani ponudnik po končanem postopku javnega naročila pošlje naročniku dopis, v katerem navede, da se ne strinja z izbiro oziroma z njegovo neizbiro, ne gre za lobiranje kot ga opredeljujejo določbe ZIntPK. V tem primeru gre zgolj za izražanje mnenja.

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 imenovanje na funkcijo ali položaj, disciplinski postopek, javno naročanje), 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. Nedovoljenega lobiranja pa ne predstavlja 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.

Iz določbe 7. člena ZJU (načelo enakopravne dostopnosti) izhaja, da se zaposlovanje javnih uslužbencev izvaja tako, da je **zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji** in tako, da je **zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu**. Skladno s prvim odstavkom 60. člena ZJU se **izbira kandidata opravi v izbirnem postopku**, v katerem se presoja usposobljenost kandidata za opravljanje nalog na uradniškem delovnem mestu. Skladno s prvim odstavkom 62. člena ZJU se izbere kandidat, ki se je v izbirnem postopku izkazal kot najbolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto. Če nihče od prijavljenih kandidatov po merilih izbirnega postopka ni dovolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto, se lahko javni natečaj ponovi, prijavljenim kandidatom pa se vroči obvestilo o neuspelem javnem natečaju. Skladno z določbo četrtega odstavka 60. člena ZJU **javni natečaj za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot izvaja posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet**.

4. NEETIČNO OZIROMA NEZAKONITO RAVNANJE

V kolikor bi kdorkoli v postopkih, v katerih lobiranje ni dopustno, poskušal vplivati na odločitve odločevalcev, Komisija opozarja na določbe **24. člena ZIntPK** in možnost **prijave neetičnega oziroma nezakonitega ravnanja**.

Uradna oseba,⁶ ki 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 prijavi nadrejenemu ali osebi, ki jo ta pooblasti, tj. pristojni osebi (prvi odstavek 24. člena ZIntPK).

Če ni pristojne osebe, če se ta na prijavo pisno ne odzove v roku petih delovnih dni ali če je pristojna oseba tista, ki od uradne osebe zahteva nezakonito ali neetično ravnanje, je za prijavo in za postopek z njo pristojna Komisija (drugi odstavek 24. člena ZIntPK).

Pristojna oseba ali Komisija na podlagi prijave oceni dejansko stanje, po potrebi izda ustrezna navodila za ravnanje in ukrene, kar je potrebno, da se preprečijo nezakonite ali neetične zahteve ter nastanek škodljivih posledic (tretji odstavek 24. člena ZIntPK).

Pri tem pa je potrebno opozoriti še na **integriteto** uradne osebe.

"Integriteta" je pričakovano delovanje in odgovornost posameznikov in organizacij pri preprečevanju in odpravljanju tveganj, da bi bila oblast, funkcija, pooblastilo ali druga pristojnost za odločanje uporabljena v nasprotju z zakonom, pravno dopustnimi cilji in etičnimi kodeksi (3. točka 4. člena ZIntPK).

Nejavno vplivanje na odločevalca izven dovoljenih pravnih okvirov lahko 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.

Pri opravljanju dela mora javni uslužbenec upoštevati navodila nadrejenega, razen če po zakonu ni vezan na ravnanje po navodilih nadrejenih oseb (prvi odstavek 94. člena ZJU). Javni uslužbenec lahko zahteva pisno odredbo in pisno navodilo, če meni, da bi izvršitev ustne odredbe oziroma navodila pomenila protipravno ravnanje oziroma povzročila škodo (tretji odstavek 94. člena ZJU). Javni uslužbenec lahko odkloni izvršitev odredbe oziroma navodila, če bi pomenila protipravno ravnanje⁷ (četrti odstavek 94. člena ZJU). Javni uslužbenec mora odkloniti izvršitev odredbe oziroma navodila, če bi pomenila kaznivo dejanje⁸ (peti odstavek 94. člena ZJU). Javni uslužbenec je prost odškodninske in disciplinske odgovornosti, če je storil disciplinsko kršitev oziroma povzročil škodo z izvršitvijo pisne odredbe oziroma navodila nadrejenega, ali z izvršitvijo ustne odredbe, če nadrejeni kljub njegovi pisni zahtevi ni izdal pisne odredbe oziroma navodila (šesti odstavek 94. člena ZJU).

Primer: Direktor gospodarske družbe kot investitor na upravni enoti vloži zahtevo za izdajo gradbenega dovoljenja. Direktor družbe nato po telefonu pokliče uradno osebo, ki vodi postopek, in želi takojšnjo izdajo gradbenega dovoljenja. Pove, da z dolgimi postopki na upravni enoti družbi nastaja gospodarska škoda, jo okrivi za gospodarsko izgubo ter ji hkrati grozi, v primeru, če takoj ne izda gradbenega dovoljenja.

V tem primeru ne gre za lobiranje kot ga opredeljujejo določbe ZIntPK, saj gre v primeru izdaje gradbenega dovoljenja za upravni postopek, ki je pravno reguliran. Vplivanje na odločanje v teh postopkih ni dovoljeno. S tem pa ni bil izpolnjen pogoj namena vplivanja na odločanje znotraj javnega sektorja v zadevah javnega pomena, ki je eden od treh pogojev zakonitega lobiranja. Ker v navedenem primeru niso izpolnjeni pogoji zakonitega lobiranja, pa še ne pomeni, da je takšno ravnanje pravilno ali odobravano.

⁶ "Uradne osebe" so funkcionarji, uradniki na položaju in drugi javni uslužbenci, uslužbenci zaposleni v Banki Slovenije, poslovodne osebe in člani organov upravljanja, vodenja in nadzora v subjektih javnega sektorja (9. točka 4. člena ZIntPK).

⁷ Protipravno ravnanje je ravnanje v nasprotju s pravom (izhaja iz določbe tretjega odstavka 1. člena KZ-1).

⁸ Kaznivo dejanje je človekovo protipravno ravnanje, ki ga zakon zaradi nujnega varstva pravnih vrednot določa kot kaznivo dejanje in hkrati določa njegove znake ter kazen za krivega storilca (16. člen KZ-1).

Uradna oseba ima možnost, da takšno ravnanje prijavi pristojni osebi oziroma Komisiji, če se pristojna oseba na prijavo ne odzove ali te ni. Hkrati ima uradna oseba tudi možnost in pravico, da o grožnji, v primeru, da gre za kaznivo dejanje, seznaní policijo. Skladno s tretjim odstavkom 135. člena KZ-1 se namreč pregon za kaznivo dejanje grožnje začne na predlog.

Komisija priporoča, da si posamezna uradna oseba nad katero se izvajajo neetična oziroma nezakonita ravnanja, naredi natančno zabeležko o vsakem takem posameznem dogodku, shrani elektronsko pošto, ki je predmet neetičnega oziroma nezakonitega ravnanja ter vodi lastno evidenco o takih dogodkih – odvisno od načina ravnanja. Predvsem pa Komisija priporoča, da v primeru, ko nadrejeni nad posamezno uradno osebo izvaja neetična oziroma nezakonita ravnanja, uradna oseba od nje pisno zahteva (npr. po e-pošti) čim natančnejša pisna navodila za delo, hkrati pa nadrejenega tudi obvesti, da ta nad njo izvaja neetična oziroma nezakonita ravnanja.

5. UDELEŽENCI LOBIRANJA

Udeleženci dejavnosti lobiranja so lobiranec, lobist in interesna organizacija. V nadaljevanju so posamezni udeleženci lobiranja ter njihove pravice in dolžnosti podrobneje opredeljeni.

5.1. Lobiranec

"Lobiranci" so funkcionarji in javni uslužbenci v državnih organih, Banki Slovenije, organih in upravi lokalne skupnosti ter pri nosilcih javnih pooblastil, ki odločajo ali sodelujejo pri obravnavi in sprejemanju predpisov, drugih splošnih aktov in odločitev iz 14. točke 4. člena ZIntPK, s katerimi z namenom lobiranja komunicira lobist (16. točka 4. člena ZIntPK).

ZIntPK kot lobirance opredeljuje zgolj funkcionarje in javne uslužbence v:

- državnih organih,
- Banki Slovenije,
- organih in upravah lokalne skupnosti in
- nosilcih javnih pooblastil.

Državni organ je organ državne uprave in drug državni organ (1. točka 6. člena ZJU). Organ državne uprave je **ministrstvo, organ v sestavi ministrstva, vladna služba in upravna enota** (2. točka 6. člena ZJU). Drug državni organ je **Državni zbor, Državni svet, Ustavno sodišče, Računsko sodišče, Varuh človekovih pravic, pravosodni organ in drug državni organ, ki ni organ državne uprave** (3. točka 6. člena ZJU). Pravosodni organ je **sodišče, državno tožilstvo in državno odvetništvo (pravobranilstvo)**⁹ (4. točka 6. člena ZJU).

Banka Slovenije je bila kot organ, pri katerih ZIntPK dopušča lobiranje, dodana z novelo ZIntPK-C. Je centralna banka Republike Slovenije, je pravna oseba javnega prava, ki samostojno razpolaga z lastnim premoženjem in je v izključni državni lasti s finančno in upravljalno avtonomijo (1. člen ZBS-1). Kot lobirance je tako mogoče šteti guvernerja in viceguvernerje (člani sveta Banke Slovenije) ter javne uslužbence v Banki Slovenije.

Lokalna skupnost je **občina ali pokrajina** (5. točka 6. člena ZJU). Kot lobirance na lokalni ravni je tako mogoče opredeliti župana, podžupana, direktorja oziroma tajnika občinske uprave, vodjo skupne medobčinske uprave, vodje posameznih notranjih organizacijskih enot, občinske svetnike in druge javne uslužbence, če jih je glede na posamezno situacijo mogoče uvrstiti med lobirance. Smiselno velja za osebe, ki navedene osebe nadomeščajo, npr. v. d. župana.

Komisija zaznava nizko stopnjo poročanja lobističnih stikov predvsem na lokalni ravni. Kot tipičen primer lobiranja na lokalni ravni je mogoče izpostaviti vplivanje na odločanje občinskih funkcionarjev in javnih uslužbencev pri pripravi in sprejemanju Občinskega prostorskega načrta (OPN), Občinskega podrobnega prostorskega načrta (OPPN), pri pripravi in sprejemanju občinskega proračuna ali vplivanje na oblikovanje razpisne dokumentacije za javna naročila (v smislu vplivanja na oblikovanje potreb, zapis tehničnih specifikacij ...). Če torej občinski funkcionar ali javni uslužbenec prejme predloge, pripombe, mnenje ipd. od predstavnika interesne organizacije (npr. društva), gre za lobističen stik. Pri tem za opredelitev neke komunikacije kot lobističen stik **čas, kraj in način lobiranja**, torej podajanja predlogov, pripomb, mnenj, **ni pomemben. Pomembna je vsebina. Če občina prejetih predlogov, pripomb, mnenj interesne organizacije ne objavi¹⁰ javno na svoji spletni strani, gre za nejasen lobističen stik in je o takem stiku potrebno poročati Komisiji.**

Kot lobirance je tako mogoče opredeliti funkcionarje, visoke javne uslužbence in druge javne uslužbence, če je glede na posamezno situacijo mogoče ugotoviti, da se lahko vpliva na njihove odločitve oziroma da ti sodelujejo pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov ter v zadevah, ki jih je mogoče uvrstiti pod "druge zadeve".

⁹ Državno odvetništvo Republike Slovenije je bilo ustanovljeno z ZDOdv, ki je pričel veljati dne 20. 5. 2017, uporabljati pa se je začel dne 20. 11. 2017. S tem dnem je z delovanjem prenehalo Državno pravobranilstvo Republike Slovenije. Določba 4. točke 6. člena ZJU še vedno navaja izraz pravobranilstvo.

¹⁰ Objava mora zajemati vse podatke o stiku – kot bi izpolnjevali obrazec zapisa o lobističnem stiku, ki so ga lobiranci sicer dolžni posredovati Komisiji.

Po mnenju Komisije je med lobirance mogoče uvrstiti tudi javnega uslužbenca, čeprav ta ni na položajnem delovnem mestu ali delovnem mestu, v čigar pristojnost sodi odločanje, je pa prisoten in aktivno sodeluje npr. pri pripravi predpisa ali splošnega akta in s svojim mnenjem vpliva na sprejeto odločitev, ter javnega uslužbenca, ki ga glede na njegovo pristojnost in delovne naloge ne bi šteli med lobirance, pa se ugotovi, da nekdo preko tega javnega uslužbenca v imenu in interesu interesne organizacije poskuša vplivati na odločitve, ki spadajo v pristojnost odločanja funkcionarjev ali visokih javnih uslužbencev.

Hkrati med lobirance načeloma ni mogoče uvrstiti strokovno-tehničnih javnih uslužbencev, ki v organih opravljajo spremljajoča dela. Spremljajoča dela so dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela ter druga dela, ki jih je treba opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa (3. odstavek 23. člena ZJU). V pristojnost teh oziroma v njihovo delovno področje ne spada odločanje ali sodelovanje pri obravnavi in sprejemanju predpisov, drugih splošnih aktov in odločitev iz 14. točke 4. člena ZIntPK, v povezavi s katerimi z namenom lobiranja komunicira lobist. Tako na njihovo odločanje z navedenim namenom ni mogoče vplivati.

V konkretnem primeru to na primer pomeni, da če se oseba (tajnica...) pri prejetju pošte, e-pošte, faxa ipd. ali arhiviranju teh seznanj z vsebino dokumenta, katerega namen je lobiranje, pri tem pa je iz namena in vsebine takega dokumenta jasno razvidno, da je ta naslovljen oziroma namenjen predstojniku organa, funkcionarju, javnemu uslužbencu na visokem položaju ali drugemu javnemu uslužbencu, ki mu je vsebinsko mogoče dodeliti tak dokument, se pri poročanju Komisiji o lobističnem stiku kot lobiranca ne navede tajnice, temveč vsebinskega naslovnika.

Izjemoma bi lahko kot lobiranca šteli tudi strokovno-tehničnega ali vsebinsko nepristojnega javnega uslužbenca, če bi se preko tega poskušalo vplivati na odločitve odločevalca, ki ga ZIntPK šteje med lobirance.

Nosilci javnih pooblastil nastopajo v odnosu do posameznih strank v postopkih kot organi državne uprave.¹¹

Javna agencija se lahko ustanovi za opravljanje upravnih nalog v skladu s posebnim zakonom, ki ureja javne agencije,¹² če je s tem omogočeno učinkovitejše in smotrnejše opravljanje upravnih nalog, kot bi bilo v primeru opravljanja nalog v upravnem organu, zlasti če se lahko opravljanje upravnih nalog v celoti ali pretežno financira z upravnimi taksami oziroma plačili uporabnikov ali če glede na naravo oziroma vrsto nalog ni potreben ali ni primeren stalni neposredni politični nadzor nad opravljanjem nalog (prvi odstavek 15. člena ZDU-1).

Z zakonom ali na podlagi zakona lahko v primerih iz prvega odstavka 15. člena ZDU-1 javno pooblastilo za opravljanje upravnih nalog pridobijo tudi druge osebe javnega prava, posamezniki in pravne osebe zasebnega prava (drugi odstavek 15. člena ZDU-1). Pri izvajanju javnih pooblastil imajo nosilci javnih pooblastil pravice in dolžnosti uprave, ki jih določa zakon ali drug predpis (četrti odstavek 15. člena ZDU-1).

Komisija poudarja, da se **zaposleni in predstojnik pri nosilcih javnih pooblastil med lobirance uvrščajo zgolj v tistem delu, v katerem izvajajo javno pooblastilo**. V kolikor se nosilec javnega pooblastila v preostalem delu uvršča pod opredelitev interesne organizacije, zanj veljajo določbe ZIntPK o interesnih organizacijah ter za njegove zaposlene in predstojnika veljajo določbe o lobistih.

¹¹ Z zakonom ali na njegovi podlagi lahko pravne ali fizične osebe dobijo javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave (121. člen URS).

¹² ZJA ureja javno agencijo kot statusno obliko osebe javnega prava (prvi odstavek 1. člena ZJA). Javna agencija se ustanovi za opravljanje regulatornih, razvojnih ali strokovnih nalog v javnem interesu, če zanje z zakonom ni predvidena druga statusna oblika (prvi odstavek 2. člena ZJA). Za ustanovitev posamezne javne agencije mora imeti ustanovitelj podlago v posebnem zakonu (tretji odstavek 2. člena ZJA). Pri izvajanju nalog je javna agencija samostojna (šesti odstavek 2. člena ZJA). Glede zakonitosti, samostojnosti, strokovnosti, politične nevtralnosti, nepristranskosti, uradnega jezika, poslovanja z dokumentarnim gradivom ter drugih vprašanih poslovanja se za javne agencije uporabljajo določbe zakona o državni upravi in na njegovi podlagi izdanih predpisov (3. člen ZJA). Javno agencijo lahko ustanovi Republika Slovenija (država) ali samoupravna lokalna skupnost ali zveza samoupravnih lokalnih skupnosti (prvi odstavek 5. člena ZJA). Npr. AKOS je bila ustanovljena s Sklepom o ustanovitvi AKOS (Uradni list RS, št. 41/13 in 66/17), in sicer kot neodvisen regulativni organ na področju pošte, železniškega prometa, elektronskih komunikacij in avdiovizualnih medijskih storitev ter za opravljanje določenih nalog na področju radijskih in televizijskih programov (prvi odstavek 1. člena Sklepa). Ustanoviteljica AKOS je Republika Slovenija, ustanoviteljske pravice in obveznosti pa zanjo izvršuje Vlada Republike Slovenije (drugi odstavek 1. člena Sklepa). AKOS je pravna oseba javnega prava (prvi odstavek 2. člena Sklepa).

Tako se npr. Zdravniška zbornica Slovenije, ki je pravna oseba zasebnega prava in je hkrati tudi nosilec javnega pooblastila, v delu, v katerem ji je to podeljeno in ga izvaja, po določbah ZIntPK uvršča med organe, pri katerih ZIntPK dopušča lobiranje, njeni zaposleni in predstojnik pa med lobirance. V delu, v katerem Zdravniška zbornica Slovenije ne izvaja javnega pooblastila, pa se ta uvršča pod določbe ZIntPK, ki veljajo za interesne organizacije, njeni zaposleni in predstojnik pa med lobiste.

Nosilec javnega pooblastila v delu, v katerem izvaja javno pooblastilo, postopa po ZUP, zato lahko zaposleni in predstojnik v tem delu tudi podajo prijavo po 24. členu ZIntPK. V preostalem delu pravna oseba zasebnega prava nastopa kot interesna organizacija. Lobist (registrirani ali neregistrirani) lahko zato v njenem imenu in interesu zakonito lobira. Kot interesna organizacija pa mora Komisiji poročati o lobističnem stiku za dejavnosti lobiranja neregistriranega lobista.

Če je npr. pravna oseba javnega prava nosilec javnega pooblastila, potem se prav tako v delu, v katerem je tej podeljeno javno pooblastilo in tega izvaja, po določbah ZIntPK uvršča med organe, pri katerih ZIntPK dopušča lobiranje, njeni zaposleni in predstojnik pa med lobirance. V delu, v katerem pa pravna oseba javnega prava ne izvaja javnega pooblastila, pa se načeloma ne uvršča pod določbe ZIntPK, ki veljajo za interesne organizacije, njeni zaposleni in predstojnik pa ne med lobiste. Če pa bi bilo mogoče pravno osebo javnega prava uvrstiti med interesne organizacije, bi se v tem primeru v delu, v katerem ne izvaja javnega pooblastila, njeni zaposleni in predstojnik uvrstili med lobiste.

Če se vplivanje izvaja pri drugih osebah, ne moremo govoriti o lobiranju kot ga opredeljujejo določbe ZIntPK, saj ta taksativno našteva, katerim osebam dodeljuje status lobiranca.

Komisija izpostavlja, da kot lobiranje ni mogoče šteti ravnanj posameznika iz javnega sektorja, ki pomenijo izvrševanje njegovih zakonskih ali službenih dolžnosti – skrbeti za interes javne institucije, v okviru katere ta deluje. Funkcionarji in javni uslužbenci ne morejo biti lobisti in pri izvajanju svojih uradnih nalog po naravi stvari ne morejo lobirati. Komisija pa pri tem opozarja, da to ne pomeni, da so primerni ali dovoljeni vsakršni pogovori in dogovori med subjekti znotraj javnega sektorja. V tem segmentu je odločilnega pomena integriteta posameznega funkcionarja in javnega uslužbenca.

5.1.1. Pravice lobiranca

Lobiranec ima pravico sprejeti lobistični stik oziroma lobista.

Lobiranec ima vedno pravico zavrniti lobistični stik oziroma lobista.

Sprejem ali zavrnitev lobističnega stika pride do izraza (glede na različne možnosti njegove vzpostavitve) običajno pri osebni komunikaciji, torej pri sestanku, pri telefonskem stiku, pri neposredni internetni komunikaciji. V primeru izvajanja lobiranja po pošti ali po elektronski poti, kjer lobist že navede svoje pripombe in zahteve, pravica do odločitve ali bo lobiranec posamezni lobistični stik sprejel ali zavrnil ni mogoča, saj se prejemnik že seznanja z obstojem in običajno tudi z vsebino prejetega dokumenta oziroma dopisa.

V kolikor lobiranec (po pošti ali po elektronski poti) prejme zgolj prošnjo za sestanek (brez pripomb in predlogov), na tej točki še ni mogoče govoriti o lobiranju. Tako ima lobiranec možnost, da se odloči ali se bo z lobistom sestal ali ne.

Komisija še poudarja, da se lobiranec lahko dogovori z lobistom, kdaj in kako bosta nadaljevala stik, v kolikor lobiranec glede na okoliščine posameznega primera oceni, da posamezen stik v nekem trenutku zaradi prostora ali drugih okoliščin ni primeren. Zaradi transparentnosti je za oba udeleženca priporočljivo, da nadaljevanje stika poteka v uradnih prostorih organa lobiranca. Tako bo lahko lobiranec lobistu omogočil tudi dostop do morebitnih potrebnih informacij.

Lobiranec ima pravico od lobista zahtevati, da se ta pred izvajanjem dejavnosti lobiranja identificira in mu pokaže pooblastilo interesne organizacije za lobiranje v določeni zadevi ter da navede namen in cilj, zaradi katerega lobira. Navedeno je hkrati tudi dolžnost lobiranca.

5.1.2. Dolžnosti lobiranca

Lobiranec je dolžan ob stiku z lobistom ugotoviti status lobista, ker je od tega podatka v nadaljevanju odvisno ugotavljanje dovoljenosti lobiranja. Skladno z drugim odstavkom 58. člena ZIntPK lahko za pravno osebo izvajajo lobiranje samo fizične osebe, ki so vpisane v register lobistov v Republiki Sloveniji. Ne glede na določbe ZIntPK se skladno s četrtem odstavkom 58. člena ZIntPK oseba, ki lobira za interesno organizacijo, v kateri je zaposlena, za ta namen ni dolžna vpisati v register lobistov. Enako velja za zakonitega zastopnika ali izvoljenega predstavnika interesne organizacije.

Lobiranec ima dolžnost zahtevati od lobista, da se ta pred izvajanjem dejavnosti lobiranja identificira in mu pokaže pooblastilo interesne organizacije za lobiranje v določeni zadevi ter navede namen in cilj, zaradi katerega lobira.

Lobiranec je dolžan stik prepoznati kot lobističen.¹³ ZIntPK nalaga lobirancu dolžnost, da pri posameznem stiku s predstavniki interesnih organizacij presodi ali gre za lobističen stik oziroma da prepozna elemente lobiranja in ustrezno odreagira.

Lobiranec ima dolžnost zavrniti lobistični stik oziroma lobista, če ugotovi oziroma zazna kršitve določb ZIntPK s področja lobiranja.

Lobiranec lahko privoli v lobističen stik le po predhodnem preverjanju ali je lobist vpisan v register pri Komisiji, razen če gre za neregistriranega lobista, ki izpolnjuje pogoje za izjemo od registracije po četrtem odstavku 58. člena ZIntPK. Tako mora lobiranec pred lobističnim stikom preveriti ali oseba, ki izvaja dejavnost lobiranja, dejansko izpolnjuje pogoje za neregistriranega lobista.

Prav tako je **lobiranec dolžan odkloniti stik, če je pri stiku z določenim lobistom pri njem nastalo nasprotje interesov.**¹⁴

Lobiranec je Komisiji dolžan **poročati o lobističnih stikih.** Če lobiranec pri lobističnem stiku ni zaznal kršitev s področja lobiranja, Komisiji poroča na obrazcu Zapisi lobirancev o stikih z lobisti.

Dolžnost lobiranca pa je tudi prijaviti nezakonito lobiranje. Če je lobiranec pri lobističnem stiku zaznal kršitve s področja lobiranja, Komisiji poroča na obrazcu Prijava lobiranca o prepovedanih ravnanjih lobistov.

Lobiranec mora Komisiji **poročati tudi v primeru poskusa vzpostavitve lobističnega stika** (npr. če lobiranec zavrne lobista oziroma lobističen stik in tako stik ni vzpostavljen), če ta poteka osebno. Če poskus vzpostavitve lobističnega stika vsebuje vse podatke iz prvega odstavka 69. člena ZIntPK, tj. da je mogoče identificirati lobista in interesno organizacijo, za katero ta lobira ter namen in cilj, zaradi katerega lobist lobira, oziroma je iz stika to mogoče razbrati, je o takem stiku potrebno poročati Komisiji. Zgolj v primeru poskusa vzpostavitve lobističnega stika v pisni obliki, ki ne vsebuje vseh podatkov iz prvega odstavka 69. člena ZIntPK, lobirancu ni potrebno poročati Komisiji, vendar le v primeru, če tak dopis nemudoma in brez nadaljnjih stikov s pošiljateljem evidentira v zbirki dokumentarnega gradiva.

Če Komisija ugotovi pomanjkljivosti glede predpisanih podatkov pri posredovanem zapisu o lobističnem stiku, lahko od lobiranca zahteva, da v roku osmih dni **zapis dopolni.** V takem primeru je dolžnost lobiranca, da na zahtevo Komisije v postavljenem roku, dopolni pomanjkljiv zapis o lobističnem stiku.

¹³ Sodba UPRS št. IV U 107/2018-30 z dne 2. 6. 2020.

¹⁴ "Nasprotje interesov" so okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe ali osebe, ki jo subjekt javnega sektorja imenuje kot zunanje člana komisije, sveta, delovnih skupin ali drugega primerljivega telesa, vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog (11. točka 4. člena ZIntPK). "Zasebni interes osebe" iz 11. točke 4. člena ZIntPK pomeni premoženjsko ali nepremoženjsko korist zanjo, za njene družinske člane in za druge fizične ali pravne osebe, s katerimi ima ali je imela ta oseba ali njen družinski član osebne, poslovne ali politične stike (12. točka 4. člena ZIntPK). "Družinski člani" so zakonec, otroci, posvojenci, starši, posvojitelji, bratje, sestre in osebe, ki s posameznikom živijo v skupnem gospodinjstvu ali v zunajzakonski skupnosti (6. točka 4. člena ZIntPK).

5.2. Lobist

"Lobist" 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. točka 4. člena ZIntPK).

ZIntPK tako loči med:

- **registriranim** (oziroma profesionalnim) lobistom – lobist, registriran oziroma vpisan v register lobistov, ki ga vodi Komisija (dostopen na spletni strani Komisije), in
- **neregistriranim** (oziroma neprofesionalnim) lobistom – lobist, ki se uvršča med izjeme od registracije, tj. vpisa v register lobistov, po četrtem odstavku 58. člena ZIntPK in ki se mu ni treba registrirati pri Komisiji.

5.2.1. Registriran lobist

Registriran lobist je lahko vsaka polnoletna oseba, ki ni zaposlena v javnem sektorju, ki ji ni bila odvzeta poslovna sposobnost in ni bila zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, v Republiki Sloveniji pravnomočno obsojena na več kot šest mesecev zapora.

Obenem ZIntPK izrecno prepoveduje, da bi se kot lobist udeleževal nekdanji funkcionar, ki mu od prenehanja funkcije še nista potekli dve leti. Ta omejitev velja samo za funkcionarje, ne pa tudi za druge javne uslužbenke.

Pogoje kandidatov za vpis v register lobistov preverja Komisija pred registracijo.

Registriran lobist lahko zastopa interese katerekoli interesne organizacije, ki ga za to pooblasti. Svoje storitve lahko prosto ponuja na trgu.

Prav tako lahko tuja fizična oseba izvaja dejavnosti lobiranja kot registrirani lobist, če se pred dejavnostmi lobiranja vpiše v register lobistov v Republiki Sloveniji, ki ga vodi Komisija.

Oseba, ki opravlja dejavnosti lobiranja mora pri tem upoštevati določbe ZIntPK. Lobist je lahko zgolj fizična oseba. Če dejavnost lobiranja opravlja oseba, ki ima status samostojnega podjetnika posameznika (s.p.), mora pri tem upoštevati določbe ZIntPK o lobiranju. To pomeni, da se **obveznostim, ki izhajajo iz ZIntPK s področja lobiranja, in sankcijam v primeru kršitev teh določb, ni mogoče izogniti z registracijo opravljanja dejavnosti** (s.p.) oziroma z vpisom v Poslovni register Slovenije pri AJPES. Subjekt pri vpisu v Poslovni register Slovenije sicer prosto izbira dejavnosti poslovanja oziroma opravljanja dejavnosti, pri tem pa Komisija dodaja, da **Standardna klasifikacija dejavnosti (SKD) zaenkrat ne določa dejavnosti lobiranja**, obenem pa je področje lobiranja, kot že zapisano, **urejeno v ZIntPK**.

V kolikor torej samostojni podjetnik posameznik (s.p.) v okviru registrirane dejavnosti (npr. svetovanje ali zastopanje) na trgu ponuja svoje storitve, pri tem pa na trgu ponuja tudi storitve s področja lobiranja, se mora pred začetkom opravljanja dejavnosti lobiranja vpisati v register lobistov pri Komisiji in Komisiji o svojem delu poročati. Posameznik z registracijo samostojnega podjetnika posameznika (s.p.) ne more obiti določb ZIntPK s področja lobiranja (vpis v register lobistov, poročanje).

5.2.2. Neregistriran lobist

Neregistriranemu lobistu se ni potrebno vpisati v register pri Komisiji, da bi lahko izvajal dejanja lobiranja, vendar ima pri tem absolutno omejitev, tj. **da lahko lobira samo za interesno organizacijo, v kateri je:**

- **zaposlen** oziroma v delovnem razmerju,
- **njen zakoniti zastopnik** ali
- **njen izvoljeni predstavnik**.

V nasprotju z registriranimi lobisti, **neregistrirani lobisti na trgu ne smejo ponujati storitev lobiranja** (za druge interesne organizacije). Prav tako neregistrirani lobisti ne smejo biti trenutni funkcionarji (ministri, državni sekretarji, državni svetniki, občinski svetniki, nepoklicni župani ...) ali nekdanji funkcionarji dve leti po prenehanju funkcije.

Komisija še pripominja, da se pod izjemo od registracije po četrtem odstavku 58. člena ZIntPK uvrščajo tudi zaposleni, zakoniti zastopnik ali izvoljeni predstavniki tuje interesne organizacije, npr. tuje gospodarske družbe. Tako mora lobiranec Komisiji poročati o lobističnem stiku ali prijaviti prepovedana ravnanja lobista tudi v primeru, če dejavnosti lobiranja izvaja neregistrirani lobist tuje interesne organizacije.

5.2.2.1. Zaposlen v interesni organizaciji

Osebi, ki lobira za interesno organizacijo, pri kateri je **zaposlena**, se za namene dejavnosti lobiranja pred lobiranjem ni potrebno vpisati v register lobistov pri Komisiji. Pri tem vrsta in oblika delovnega razmerja nista pomembni. Upošteva se vsaka zaposlitev oziroma delovno razmerje, kot ga določa ZDR-1; za nedoločen ali določen čas, skrajšan ali polni delovni čas.

Pod izjemo zaposlitve ni mogoče uvrstiti drugega razmerja, kot ga določa ZDR-1, npr. razmerja, ki ga ureja OZ. Tako osebe, ki ima z interesno organizacijo npr. sklenjeno (zgolj) podjemno pogodbo (pogodbo o delu)¹⁵ ali pogodbo o naročilu,¹⁶ ki sta pogodbi civilnega prava, ni mogoče uvrstiti med izjeme od registracije lobista. Tudi sodelovanje z interesno organizacijo na podlagi druge pogodbe, npr. avtorske pogodbe ali pooblastila, brez registracije pri Komisiji ne dopušča zakonitega lobiranja za to interesno organizacijo.

Če za interesno organizacijo lobira oseba, ki je zaposlena pri tej organizaciji, mora pred lobiranjem lobirancu predložiti pooblastilo te interesne organizacije. Iz pooblastila mora biti razviden obseg pooblastila (ali je lobist pooblaščen zgolj za lobiranje v točno določeni zadevi ali za vse dejavnosti, za opravljanje katerih je registrirana interesna organizacija, ali gre za pooblastilo za enkratno dejanje lobiranja ali za trajno pooblastilo). Smiselno je, da že iz samega pooblastila izhaja, da je neregistrirani lobist zaposlen pri interesni organizaciji, za katero lobira. Lahko pa oseba, ki izvaja dejavnost lobiranja, lobirancu predloži tudi (ločeno) pisno potrdilo interesne organizacije, da je v njej zaposlena. Tako bo lobiranec lažje ugotavljal izpolnjevanje pogojev neregistriranega lobista.

5.2.2.2. Zakoniti zastopnik interesne organizacije

Izražanje volje v imenu druge (pravne ali fizične) osebe označujemo kot zastopanje. Upravičenost za zastopanje temelji na zakonu, na drugem pravnem aktu ali na izjavi volje zastopanege. Glede na pravni temelj nastanka upravičenosti za zastopanje se zastopniki delijo na zakonite in pogodbene zastopnike.

Zakoniti zastopnik je oseba, katere upravičenost za zastopanje druge osebe temelji neposredno na zakonu. **Pogodbeni zastopnik** je oseba, katere upravičenost za zastopanje temelji na izjavi volje (pooblastitvi) zastopanege.

Družbo zastopajo osebe, ki so določene z zakonom ali aktom o ustanovitvi družbe na podlagi zakona, tj. zakoniti zastopniki (prvi odstavek 32. člena ZGD-1). Zakoniti zastopnik lahko opravlja vsa pravna dejanja, ki spadajo v pravno sposobnost družbe. Statutarna ali druga omejitev nima pravnega učinka proti tretjim osebam (drugi odstavek 32. člena ZGD-1).

Zakoniti zastopniki so torej osebe, ki so kot takšne določene z zakonom za posamezno obliko pravne osebe, npr. **direktor (poslovodja) ali član uprave gospodarske družbe, zastopnik (predsednik) društva**. Pri tem pa je potrebno upoštevati še pravno organizacijsko obliko subjekta oziroma interesne organizacije ter statut oziroma ustanovitveni akt.

¹⁵ S podjemno pogodbo se podjemnik zavezuje opraviti določen posel, kot je izdelava ali popravilo kakšne stvari, kakšno telesno ali umsko delo ipd., naročnik pa zavezuje, da mu bo za to plačal (619. člen OZ).

¹⁶ S pogodbo o naročilu se prevzemnik naročila zavezuje naročitelju, da bo zanj opravil določene posle. Prevzemnik naročila ima pravico do plačila za svoj trud, razen če ni drugače dogovorjeno ali če ne sledi iz narave medsebojnega razmerja kaj drugega (prvi in tretji odstavek 766. člena OZ).

Komisija je med **izjeme od registracije** pred dejanji lobiranja **uvrstila tudi prokurista**.

Prokurist sicer ni zakoniti zastopnik, ampak odvisni zastopnik, kljub temu pa upravičenje za zastopanje gospodarskega subjekta črpa iz podelitve prokure kot posebne oblike pooblastila in tako gospodarski subjekt **zastopa na podlagi posebnega pooblastila, ki učinkuje za obdobje vpisa v sodni register**. Njegovo upravičenje za zastopanje je mogoče preveriti v uradni evidenci, razvidno pa je tudi v javno dostopni evidenci AJPES. Gre torej za večjo pravno varnost kot pri navadnem pooblastilu, katerega podelitev ni razvidna navzven, se ne vpisuje v javni register, obseg ni javno znan oziroma določen in katerega je mogoče kadarkoli preklicati.

Družba lahko podeli **prokuro** eni ali več osebam po postopku, določenem v aktu o ustanovitvi (prvi odstavek 33. člena ZGD-1). **Prokura upravičuje vsa pravna dejanja, ki spadajo v pravno sposobnost družbe**, razen odsvojitve in obremenitev nepremičnin, za kar mora biti prokurist posebej pooblaščen (prvi odstavek 35. člena ZGD-1). **Prokurist v mejah upravičenj iz prvega odstavka 35. člena ZGD-1 zastopa družbo pred sodišči in drugimi organi** (tretji odstavek 35. člena ZGD-1).

Prokura je oblika upravičenja za zastopanje gospodarskega subjekta, ki temelji na pooblastilu pristojnega organa družbe oziroma samostojnega podjetnika posameznika (s.p.).¹⁷ O podelitvi prokure odloča poslovodstvo družbe. Upravičenje prokurista za zastopanje je lahko omejeno, vendar ima taka omejitev učinke do tretjih oseb zgolj, če je vpisana v sodni register. Prokuro je mogoče preklicati, preklic pa učinkuje z vpisom v sodni register. Ker je **podelitev oziroma prenehanje prokure pravno dejstvo**, ki je pomembno za pravni promet in nastopanje družbe oziroma podjetja v pravnem prometu, se ta pravna dejstva vpisujejo v sodni register.¹⁸ Tako je, kot že zapisano, **prokurista mogoče preveriti v uradni evidenci AJPES** pri posameznem gospodarskem subjektu.

Komisija je v povezavi z zastopanjem že zavzela stališče, da odvetnik kot pooblaščenec stranke in zunanji svetovalec naročnika oziroma subjekta za svojo stranko brez predhodne registracije pri Komisiji ne sme opravljati dejavnosti lobiranja po ZIntPK, saj je takšno dejanje v nasprotju z namenom in veljavnimi določili ZIntPK.

Komisija je v preteklih letih na podlagi prejetih zapisov o lobističnih stikih zaznala porast vplivanja na lobirance s strani odvetnikov in zunanjih svetovalcev. Gre za situacije, ko je pri stiku z lobirancem poleg predstavnika posamezne interesne organizacije prisoten tudi odvetnik ali zunanji svetovalec, ki opravlja dejanja lobiranja za to interesno organizacijo, ali za situacije, ko pri posameznem lobirancu sam odvetnik ali zunanji svetovalec izvaja dejanja lobiranja za "drugo" interesno organizacijo.

Takšne situacije vodijo do nezakonitega lobiranja, zato je dolžnost lobiranca takšen stik zavrniti in o tem poročati Komisiji.

Dejavnosti lobiranja, kot jo opredeljuje ZIntPK, za svojo stranko ne sme opravljati odvetnik ali zunanji svetovalec, če ni registriran lobist, saj se hkrati ne uvršča med izjeme iz četrtega odstavka 58. člena ZIntPK. Določbe o odvetništvu¹⁹ pa tudi ne dajejo nikakršne podlage za zakonito lobiranje, saj je slednje s sprejetjem ZIntPK postalo regulirana dejavnost.

V primeru, da pošto za svojo stranko na lobiranca naslovi oziroma mu jo posreduje npr. odvetnik ali zunanji svetovalec, tj. tretja oseba, ki po določbah ZIntPK ni ne registrirani lobist in ne neregistrirani lobist, za katerega velja izjema registracije

¹⁷ Skladno s 5. alinejo 71. člena ZGD-1 se za podjetnika smiselno uporabljajo določbe ZGD-1 o prokuri (33. do 37. člen). Prokura ne preneha s smrtjo ali izgubo poslovne sposobnosti podjetnika (sedmi odstavek 72. člena ZGD-1).

¹⁸ Kocbek Marijan, Bohinc Rado in drugi, Veliki komentar Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1), GV Založba, Ljubljana, 2006, str. 207-209.

¹⁹ Odvetništvo je kot del pravosodja samostojna in neodvisna služba (prvi odstavek 1. člena ZOdv). Odvetništvo opravljajo odvetniki oziroma odvetnice kot svoboden poklic (drugi odstavek 1. člena ZOdv). Pravica opravljati odvetniški poklic se pridobi z vpisom v imenik odvetnikov oziroma odvetnic (imenik odvetnikov). V imenik se vpisujejo tudi odvetniške družbe (tretji odstavek 1. člena ZOdv). Odvetnik v okviru opravljanja odvetniškega poklica pravno svetuje, zastopa in zagovarja stranke pred sodišči in drugimi državnimi organi, sestavlja listine in zastopa stranke v njihovih pravnih razmerjih (prvi odstavek 2. člena ZOdv). Odvetnik lahko opravlja svoj poklic individualno ali v odvetniški družbi v skladu z določbami ZOdv (prvi odstavek 4. člena ZOdv). Odvetnik lahko opravlja svoj poklic tudi na podlagi delovnega razmerja pri odvetniku ali v odvetniški družbi, tj. zaposleni odvetnik (drugi odstavek 4. člena ZOdv). Stranka lahko pooblastilo ob vsakem času prekliche, odvetnik pa ga lahko ob vsakem času odpove (prvi odstavek 12. člena ZOdv).

(po četrtem odstavku 58. člena ZIntPK), ne moremo govoriti o zakonitem lobiranju. Hkrati je potrebno še izpostaviti, da v primeru lobiranja po pošti ali elektronski poti lobiranelec običajno nima možnosti zavrniti lobističnega stika. Tako mora lobiranelec Komisiji poročati o prepovedanih ravnanjih lobista, in sicer v roku desetih dni od lobiranja. V prijavi se mora lobiranelec opredeliti do zaznane kršitve (kršitev 58. oziroma 70. člena ZIntPK) ter priložiti prejeta dokumentacijo. V kolikor bi bil v opisani situaciji stik vzpostavljen osebno, pa je dolžnost lobiranca tak stik prepoznati kot lobističnega, stik ali poskus vzpostavitve stika zavrniti in Komisiji poročati o prepovedanih ravnanjih lobista.

Po mnenju Komisije vpis odvetnika v register lobistov, kadar nastopa v vlogi lobista, dodatno krepi ugled odvetništva, ker s tem daje zgled spoštovanja prava. Nenazadnje je podobna tudi ureditev obveznosti registracije po pravilih lobiranja Evropskega parlamenta in Evropske komisije.²⁰

5.2.2.3. Izvoljeni predstavnik interesne organizacije

Prav tako lahko za interesno organizacijo kot neregistrirani lobisti veljavno izvajajo dejavnosti lobiranja **izvoljeni predstavniki** te interesne organizacije.

Ta del izjeme od registracije lobista se nanaša na tiste interesne organizacije, ki nimajo zakonsko določenih zakonitih zastopnikov, npr. sindikati, zveze društev, razna združenja. Take interesne organizacije na podlagi statuta ali drugega ustanovnega akta zastopajo njihovi izvoljeni predstavniki.

Komisija je zavzela stališče, da zgolj članstvo v društvu, združenju, sindikatu, zbornici, zvezi društev oziroma v podobnem organu združevanja, članstvo v organih upravljanja, članstvo v nadzornih svetih posamezniku ne dopušča zakonitega lobiranja za to interesno organizacijo, ne da bi se prej registriral pri Komisiji.

V praksi pogosto prihaja do situacij, ko za posamezno interesno organizacijo opravljajo dejanja lobiranja kar njeni člani (ki niso vpisani v register lobistov, hkrati pa jih ni mogoče uvrstiti pod izjeme četrtega odstavka 58. člena ZIntPK).

Kljub temu, da gre v konkretnih situacijah za sodelovanje posameznikov, ki poznajo posamezno področje in njegovo problematiko, ZIntPK ne omogoča tovrstnega izvajanja vplivov na zakonit način.

Takšne situacije vodijo do nezakonitega lobiranja, zato je dolžnost lobiranca takšen stik (in poskus vzpostavitve takega stika) zavrniti in o tem poročati Komisiji. Gre za primere, ko posameznik ne izpolnjuje zakonskih pogojev (ni ne registriran lobist niti ne spada pod izjeme), izkazuje pa namero lobirati za interesno organizacijo.

Komisija pri tem poudarja, da so kot interesne organizacije opredeljene pravne osebe zasebnega prava in druge pravno urejene oblike združevanja fizičnih ali pravnih oseb, v imenu, v interesu in na račun katerih lobist opravlja dejavnost lobiranja.

Komisija je sprejela stališče, da **status izjeme od registracije lobista prizna tudi predstavnikom enot zbornic in združenj dejavnosti, ki sicer niso pravno samostojne, vendar pa so ti predstavniki izvoljeni predstavniki teh enot, hkrati pa imajo te enote organizacijsko strukturo (imajo vzpostavljene določene organe znotraj enote), ki jih loči od ostalih neformalnih enot.**

Navedeno pomeni, da npr. v imenu Sekcije plesnih šol Slovenije, ki je enota znotraj Podjetniško-trgovske zbornice v okviru GZS, lahko zakonito lobira njihov izvoljeni predstavnik (ali zaposleni). Zgolj član ali predsednik upravnega odbora navedene sekcije ne more zakonito lobirati, razen če se vpiše v register lobistov.

Komisija pri tem poudarja, da naj bodo izvoljeni predstavniki enot znotraj združenj ali zbornic, katerim Komisija priznava status izjeme od registracije lobista, jasno razvidni iz javno dostopne spletne strani posamezne interesne organizacije (npr. spletne strani GZS). Le na tak način je mogoče zagotoviti, da lahko lobiranci pred dejanji lobiranja

²⁰ Medinstitucionalni sporazum o vzpostavitvi skupnega registra za preglednost z dne 23. junij 2011 s spremembami.

preverijo ali posamezna oseba, ki ima namen lobirati, tudi izpolnjuje pogoje za neregistriranega lobista. V nasprotnem primeru lahko lobističen stik zavrnejo.

V nadaljevanju navajamo nekaj primerov glede na organizacijsko strukturo GZS:

V okviru GZS je na nivoju panožne zbornice oziroma združenja organizirana Podjetniško-trgovska zbornica, ki ima nadaljnjo notranjo organiziranost oziroma delitev na združenja (npr. Združenje šol vožnje Slovenije) in sekcije (npr. Sekcija jezikovnih centrov). V tem primeru Komisija status izjeme od registracije priznava predstavniku Podjetniško-trgovske zbornice in predstavniku posameznega združenja ali sekcije.

Ravno tako je v okviru GZS na nivoju panožne zbornice oziroma združenja organizirano Združenje za promet, ki ima nadaljnjo notranjo organiziranost oziroma delitev na sekcije (npr. Sekcija za cestni tovorni promet) in zveze (npr. Zveza pomorsko-prometnih agencij Slovenije). V tem primeru Komisija status izjeme od registracije priznava predstavniku Združenja za promet in predstavniku posamezne sekcije ali zveze.

V okviru GZS je na nivoju regionalne zbornice organizirana Regionalna zbornica Gorenjska, ki ima nadaljnjo notranjo organiziranost oziroma delitev na sekcijo, in sicer na Sekcijo računovodskih servisov Gorenjske. V tem primeru Komisija status izjeme od registracije priznava predstavniku Regionalne zbornice Gorenjske in predstavniku Sekcije računovodskih servisov Gorenjske.

Ravno tako je v okviru GZS je na nivoju regionalne zbornice organizirana Koroška gospodarska zbornica, ki ima nadaljnjo notranjo organiziranost oziroma delitev na združenje, in sicer na Združenja računovodskih servisov Koroške. V tem primeru Komisija status izjeme od registracije priznava predstavniku Koroške gospodarske zbornice in predstavniku Združenja računovodskih servisov Koroške.

V primeru, ko je pri lobističnem stiku poleg osebe, ki ni ne registrirani lobist in ne velja za izjemo od registracije, prisoten še zakoniti zastopnik interesne organizacije, je kot zakonito lobiranje mogoče opredeliti zgolj dejanja lobiranja zakonitega zastopnika. V primeru osebe, ki ni ne registrirani lobist in ne velja za izjemo od registracije (npr. član združenja, sekcije), pa gre za nezakonito lobiranje.

Zgoraj so opisani primeri za priznavanje statusa neregistriranega lobista za organizacijsko strukturo GZS. Pri drugih zbornicah je potrebno upoštevati organizacijsko strukturo vsake posamezne zbornice in smiselno upoštevati predmetno izjemo od registracije.

Izpostaviti je treba, da to velja le za zbornice, ki so pravne osebe zasebnega prava in se tako uvrščajo med interesne organizacije, in v delu, v katerem te niso nosilci javnega pooblastila. Namreč, če je posamezna zbornica pravna oseba javnega prava, se ne uvršča med interesne organizacije. Če je zbornica, ki je sicer pravna oseba zasebnega prava, vendar je hkrati tudi nosilec javnega pooblastila, se v delu, ko izvaja javno pooblastilo ne uvršča med interesne organizacije, temveč med organe, pri katerih ZIntPK dopušča lobiranje.

Komisija še poudarja, da mora skladno z veljavno zakonodajo vsak posameznik, ki izvaja dejavnosti lobiranja izpolnjevati pogoje za lobista (vpis v register ali izjema od registracije).

Kot že zgoraj navedeno zgolj članstvo v nadzornih svetih ne dopušča, da taka oseba za to interesno organizacijo zakonito lobira, ne da bi se pred lobiranjem registrirala pri Komisiji.

Za izvoljenega predstavnika družbe kot interesne organizacije je mogoče šteti le osebo, ki je upravičena opravljati dejanja namesto in v imenu te družbe. **Nadzorni svet namreč nima upravičenj zastopati družbe**, po petem odstavku 281. člena ZGD-1 pa na nadzorni svet ni mogoče prenesti vodenja poslov.

Člani nadzornega sveta družbe (z omejeno odgovornostjo) so sicer izvoljeni s strani skupščine (prvi odstavek 274. člena ZGD-1 v povezavi s 514. členom ZGD-1), vendar pa vsakega člana kateregakoli organa družbe (z omejeno odgovornostjo)

še ni mogoče šteti za njenega izvoljenega predstavnika. Prav tako je pričakovati, da mora posameznik kot član nadzornega sveta poznati pristojnosti tega organa družbe in svoje pristojnosti.

5.2.3. Tabela – razlike med registriranim in neregistriranim lobistom

Vrsta lobista	Registriran lobist	Neregistriran lobist
Obveznost vpisa v register lobistov	DA	NE
Pravna podlaga za registracijo / neregistracijo	prvi odstavek 58. člena ZIntPK	četrti odstavek 58. člena ZIntPK
Lobist se mora lobirancu identificirati pred lobiranjem (kdo je lobist - ime in priimek, navesti, za katero interesno organizacijo lobira, registriran / neregistriran lobist)	DA	DA
Lobist mora lobirancu pred lobiranjem predložiti pooblastilo interesne organizacije za zastopanje (pri tem Komisija izpostavlja, da je lobiraneec dolžan ugotoviti status lobista)	DA	NE – če je iz javne evidence (npr. AJPES) razvidno, da je lobist zakoniti zastopnik ali izvoljeni predstavnik interesne organizacije, za katero lobira; DA – kot eno izmed možnih dokazil, da je lobist oseba, ki je zaposlena pri interesni organizaciji, za katero lobira.
Zakonit obseg lobiranja	Glede na obseg pooblastila interesne organizacije v imenu, v interesu in na račun katere lobist opravlja oziroma izvaja lobiranje.	Lobiranje je dopustno zgolj v okviru opravljanja dejavnosti oziroma dejavnosti interesne organizacije in za t.i. svojo interesno organizacijo.
Lahko ponuja svoje storitve lobiranja na trgu	DA	NE
Poročanje Komisiji / oddaja poročila o delu	DA Do 31. januarja tekočega leta za preteklo leto oziroma v roku 30 dni po izbrisu iz registra lobistov - sorazmerni del tekočega leta. Registrirani lobist je dolžan Komisiji poročati tudi, če v posameznem koledarskem letu ni lobiral.	NE Poročilo o delu odda interesna organizacija , za katero lobira neregistrirani lobist iz četrtega odstavka 58. člena ZIntPK, pri čemer ta obveznost ne velja za neprofitno interesno organizacijo zasebnega sektorja, ki nima zaposlenih – <i>novost, uvedena z novelo ZIntPK-C</i> ; poročilo se lahko odda sproti ali najkasneje do 31. januarja tekočega leta za preteklo leto. Interesne organizacije poročajo le v primeru lobiranja osebe iz četrtega odstavka 58. člena ZIntPK.

5.2.4. Pravice lobista

Pravica do informiranosti. Lobist, ki je vpisan v register lobistov, ima v zvezi s področji, za katere je registriral interes, pravico biti vabljen na vse javne predstavitve in na vse oblike javnih posvetovanj, o čemer so ga dolžni obveščati državni organi in lokalne skupnosti. Ta pravica se nanaša zgolj na registriranega lobista.

Registrirani (profesionalni) lobist ima pravico prosto ponujati svoje storitve na trgu. Ta lahko lobira za katerokoli interesno organizacijo, ki ga za to pooblasti.

Lobist ima pravico podati izjavo o prijavi prepovedanih ravnanj lobista, ki jo je Komisiji zoper njega podal lobiranec. Lobistu je tako dana možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za ugotovitev dejanskega stanja.²¹

5.2.5. Dolžnosti lobista

Lobist, ki se z dejanji lobiranja ukvarja profesionalno in lahko svoje storitve iz tega naslova prosto ponuja na trgu, se je dolžan pred začetkom dejavnosti lobiranja **vpisati v register.**

Neprofesionalnemu lobistu se pred dejanji lobiranja ni potrebno vpisati v register, **je pa dolžan dejavnosti lobiranja izvajati zgolj za t.i. svojo interesno organizacijo.**

Registrirani lobist ima dolžnost **izvajati dejanja lobiranja zgolj v okviru področij, za katere je registriral interes** pri Komisiji, ter **v okviru prejetega pooblastila** od interesne organizacije. Če lobist prekorači svoje pooblastilo, ki mu ga je podala interesna organizacija, ali če izvaja dejanja lobiranja za področja, glede katerih ni registriral interesa pri Komisiji, lobist izvaja prepovedana ravnanja.

Tudi neregistrirani lobist (zaposlena oseba) ima dolžnost dejanja lobiranja izvajati zgolj znotraj okvirjev pooblastila, ki mu ga je podala interesna organizacija. Če neregistrirani lobist prekorači svoje pooblastilo, ki mu ga je podala interesna organizacija, gre prav tako gre za prepovedana ravnanja lobista.

Tako registrirani kot neregistrirani lobist ima dolžnost, da se vsakemu lobirancu pred dejanji lobiranja **identificira, predloži pooblastilo interesne organizacije za lobiranje v določeni zadevi ter navede namen in cilj, zaradi katerega lobira.**

Lobist, ki je vpisan v register lobistov, mora Komisiji **pisno poročati o svojem delu**, in sicer enkrat letno.

Lobist, ki je vpisan v register lobistov, mora **dokumentacijo**, ki je osnova za poročanje Komisiji, **hraniti pet let** od dneva podaje poročila.

Lobist, ki je vpisan v register lobistov, ima dolžnost Komisiji **sporočiti vsako spremembo podatkov**, ki se vpisujejo v register lobistov, in sicer v roku osem dni od nastanka.

5.3. Interesna organizacija

"Interesne organizacije" so pravne osebe zasebnega prava in druge pravno urejene oblike združevanja fizičnih ali pravnih oseb, v imenu in na račun katerih lobist opravlja dejavnost lobiranja (13. točka 4. člena ZIntPK).

Pravne osebe zasebnega prava so namenjene uresničevanju individualnih interesov posameznikov (fizičnih in pravnih oseb). Med pravne osebe zasebnega prava spadajo gospodarske družbe, gospodarska interesna združenja, zavodi,

²¹ Skladno z določbami 72. člena ZIntPK v povezavi z določbo prvega odstavka 9. člena ZUP.

društva, zadruge, zbornice, sindikati, politične stranke, cerkve in druge verske skupnosti, skupnost etažnih lastnikov ter ustanove zasebnega prava (skladi in fundacije, kadar nimajo lastnosti javnih skladov).²²

Iz 74. člena URS izhaja, da je gospodarska pobuda svobodna (prvi odstavek 74. člena URS) in da zakon določa pogoje za ustanavljanje gospodarskih organizacij (drugi odstavek 74. člena URS).

Temeljni zakon, ki pomeni uresničitev ustavnega pooblastila za ustanavljanje gospodarskih organizacij je ZGD-1. Ta določa temeljna statusna korporacijska pravila ustanovitve in poslovanja gospodarskih družb, samostojnih podjetnikov posameznikov, povezanih oseb, gospodarskih interesnih združenj, podružnic tujih podjetij in njihovega statusnega preoblikovanja (1. člen ZGD-1).

Kot gospodarske subjekte oziroma gospodarske organizacije lahko označimo subjekte, ki se z gospodarjenjem oziroma gospodarsko dejavnostjo ukvarjajo profesionalno. Sem pa po sedanji ureditvi štejemo tudi samostojne podjetnike.²³

Samostojni podjetnik posameznik po ZGD-1 je sicer fizična oseba, ki na trgu samostojno opravlja pridobitno dejavnost v okviru organiziranega podjetja (6. odstavek 3. člena ZGD-1). Pridobitna dejavnost je po določbah ZGD-1 vsaka dejavnost, ki se opravlja na trgu zaradi pridobivanja dobička (2. odstavek 3. člena ZGD-1).

Samostojni podjetnik posameznik (s.p.) sicer ni gospodarska družba, je pa gospodarski subjekt. Tako tudi zanj kot gospodarsko organizacijo oziroma kot gospodarsko organiziran subjekt, veljajo določbe ZGD-1.

Pri tem je potrebno še dodati, da je samostojni podjetnik posameznik kot fizična oseba za svoje obveznosti odgovoren z vsem svojim premoženjem, torej tudi z zasebnim premoženjem, ne zgolj s podjetniškim delom premoženja. Tako je njegov riziko v primerjavi z drugimi gospodarskimi subjekti na trgu toliko večji, s tem pa tudi njegov interes lobiranja oziroma interes vplivanja na odločitve odločevalcev/lobirancev.

Skladno s 15. točko drugega odstavka 76. člena ZIntPK za namene zagotavljanja zakonitosti, ugotavljanja, odločanja ter nadzora nad lobiranjem Komisija **vodi evidenco samostojnih podjetnikov, gospodarskih družb oziroma interesnih organizacij, za katere lobirajo lobisti** (naziv, davčna številka) iz 58. člena ZIntPK.

Iz navedenega izhaja, da **definicija interesnih organizacij po ZIntPK zajema tudi samostojnega podjetnika. Komisija tako poudarja, da za namene izvajanja določb ZIntPK s področja lobiranja pod interesno organizacijo uvrščamo tudi samostojnega podjetnika posameznika.**

ZIntPK interese lobiranja omejuje na zastopanje interesov pravnih oseb in interese samostojnega podjetnika posameznika, in ne na interese posameznika, ki ne opravlja gospodarske dejavnosti na trgu, zato vplivanje v izključnem interesu posameznika ni lobiranje, kot ga določa 14. točka 4. člena ZIntPK. Če samostojni podjetnik posameznik pri dejanjih lobiranja nastopa v podjetniškem interesu, je smatrati, da ta izvaja dejanja lobiranja kot zakoniti predstavnik svoje interesne organizacije. V tem primeru nastopa kot neregistrirani lobist. Če pa fizična oseba, ki je sicer samostojni podjetnik posameznik, pri dejanjih lobiranja nastopa zgolj kot fizična oseba (posameznik), vendar iz okoliščin primera izhaja, da ne nastopa v podjetniškem interesu, pa je smatrati, da ta ne izvaja dejanja lobiranja – vendar zgolj v primeru, da iz okoliščin primera izhaja, da se dejanja lobiranja ne izvajajo v imenu, v interesu in za račun nobene interesne organizacije.

Za pravne osebe javnega prava je značilno, da se z njimi dosega splošne javne (družbene) koristi. Med pravne osebe javnega prava spadajo npr. država Republika Slovenija, občine in državni organi.

²² Juhart Miha, Uvod v civilno pravo, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2011, str. 95 in 96.

²³ Kocbek Marijan, Bohinc Rado in drugi, Veliki komentar Zakona o gospodarskih družbah (ZGD-1), GV Založba, Ljubljana, 2006, str. 127 in 128.

Pravna oseba javnega prava se načeloma ne smatra za interesno organizacijo po določbah ZIntPK. Posledično v tem primeru ni potrebno poročati o lobističnem stiku, saj v primeru stika med predstavniki pravnih oseb javnega prava ne gre za lobiranje po določbah ZIntPK.

Za pravne osebe javnega prava, ki niso državni organi, Banka Slovenije, organi in uprave lokalne skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter se na drugi strani ne uvrščajo pod opredelitev interesne organizacije (kot so navedene spodaj), se določbe ZIntPK o lobiranju ne uporabljajo. Tako v teh primerih Komisiji o lobističnih stikih ni potrebno poročati.

Komisija je zaradi zagotavljanja transparentnosti lobističnih stikov zavzela stališče, da se za namene lobiranja v primeru, ko ima pravna oseba javnega prava pravnoorganizacijsko obliko gospodarske družbe ali v primeru, ko gre za gospodarsko družbo, v kateri ima država ali lokalna samoupravna skupnost večinski delež ali prevladujoč vpliv, ta uvršča pod status interesne organizacije po določbah ZIntPK. Navedeno pomeni, da v takem primeru ne moremo šteti vplivanja kot vplivanje javne sfere na javno sfero. To pa nadalje pomeni, da morata tako lobiranec kot interesna organizacija Komisiji poročati o lobističnem stiku.

Tako se glede na zgoraj navedeno stališče Komisije med interesne organizacije uvrščajo npr.: Slovenski državni holding (SDH) d.d., Družba za upravljanje terjatev bank (DUTB) d.d., 2TDK d.o.o., Pošta Slovenije d.o.o., DRI upravljanje investicij d.o.o., D.S.U., družba za svetovanje in upravljanje d.o.o., ELES d.o.o., Holding slovenske elektrarne (HSE) d.o.o., Slovenske železnice (SŽ) d.o.o. ...

Kot interesno organizacijo je tako mogoče šteti:

- pravne osebe zasebnega prava;
- samostojnega podjetnika;
- pravne osebe javnega prava, ki imajo statusno obliko kot jo določa ZGD-1;
- pravne osebe javnega prava, v delu, v katerem opravljajo tržno dejavnost;
- druge pravno urejene oblike združevanja fizičnih ali pravnih oseb.

Eden najpomembnejših opredelilnih elementov oseb javnega prava je njihova ustanovitev z javnopravnim aktom (sodba UPRS opr. št. I U 1126/2017-68 z dne 13. 2. 2019). Brez dvoma je oseba javnega prava tista oseba, ki ji tak status izrecno določa zakon (sodba UPRS opr. št. I U 1900/2017-23 z dne 10. 4. 2019).

Ali gre za pravno osebo javnega prava ali zasebnega prava je mogoče preveriti tudi v statutu posameznega subjekta.

V kolikor pravna oseba javnega prava opravlja tudi tržno dejavnost, jo je v tem delu mogoče šteti za interesno organizacijo. Tako npr. iz 26. člena Statuta Univerze v Ljubljani izhaja, da lahko članica, tj. fakulteta,²⁴ opravlja tudi drugo izobraževalno, raziskovalno, umetniško, razvojno, strokovno in svetovalno dejavnost oziroma druge s tem povezane dejavnosti, ki so opredeljene v prilogi statuta (tržna dejavnost). Sredstva v okviru druge (tržne) dejavnosti se ustvarijo na trgu s prodajo blaga in storitev v pogojih konkurence. V tem (tržnem) delu je fakulteto mogoče uvrstiti pod status interesne organizacije skladno z določbami ZIntPK.

Ali gre za pravno urejeno obliko združevanja fizičnih ali pravnih oseb je mogoče preveriti tudi z vpogledom v evidence AJPES. V kolikor je subjekt (npr. civilna iniciativa, drugo združenje) vpisan v AJPES in ima matično ter davčno številko, ga je mogoče opredeliti kot interesno organizacijo po določbah ZIntPK.

²⁴ Univerza je pravna oseba. V okviru univerze se ustanovijo fakultete in umetniške akademije, lahko pa tudi visoke strokovne šole in drugi zavodi - članice univerze. Članice univerze imajo pravice in obveznosti, določene s tem zakonom, aktom o ustanovitvi univerze in statutom univerze. Članice univerze pri izvajanju nacionalnega programa visokega šolstva, za katerega zagotavlja sredstva Republika Slovenija, nastopajo v pravnem prometu s pooblastili, ki jih določa akt o ustanovitvi univerze in statut, v imenu in za račun univerze. V drugih primerih članice univerze nastopajo v pravnem prometu v svojem imenu in za svoj račun v skladu z aktom o ustanovitvi in statutom univerze (10. člen ZVis).

Kot interesno organizacijo pa ni mogoče šteti posameznika oziroma državljana, fizično osebo, ki ne opravlja pridobitne dejavnosti na trgu; civilne iniciative, razen če je ta vpisana v AJPES in gre za pravno urejeno obliko združevanja oseb; pravne osebe javnega prava, ki nimajo statusne oblike kot jo ureja ZGD-1 ali drugih združenj, ki niso pravno urejene.

Prav tako kot predstavnika interesne organizacije ni mogoče šteti npr. veleposlanika druge države (kot predstavnika te države), saj se država ne uvršča pod definicijo interesne organizacije po ZIntPK.

5.3.1. Pravice interesne organizacije

Interesne organizacije imajo možnost, da v okviru izvajanja dejavnosti lobiranja **lobirancem predstavijo svoje interese, predloge, podajajo pripombe, ideje ... in na tak način vplivajo na odločitve odločevalcev** v zadevah javnega pomena. V kolikor so njihovi predlogi upoštevani, ima to za interesno organizacijo nek pozitiven učinek, čeprav ima mogoče na drugo interesno organizacijo, ki ni lobirala ali njeni predlogi niso bili upoštevani s strani lobiranca/odločevalca, morebitne negativne učinke. Pri tem Komisija še pripominja, da ima vsak lobiranec vedno pravico zavrniti stik z lobistom.

Za interesno organizacijo lahko **dejavnosti lobiranja opravljajo neregistrirani lobisti** brez registracije oziroma vpisa v register lobistov.

Interesna organizacija ima **pravico, da se odloči ali bo** (v kolikor se interesna organizacija odloči za lobiranje) **zanjo dejavnosti lobiranja izvajal registrirani lobist**, ki je vpisan v register lobistov, **in/ali neregistrirani lobist**, tj. zaposlen pri tej interesni organizaciji, njen zakoniti zastopnik ali njen izvoljeni predstavnik.

5.3.2. Dolžnosti interesne organizacije

Interesna organizacija **mora lobistu** (registriranemu ali neregistriranemu), **preden zanjo opravlja dejavnosti lobiranja, dati pooblastilo**, da se lobist v skladu s prvim odstavkom 69. člena ZIntPK identificira lobirancu. Iz pooblastila pa mora biti razviden obseg pooblastila za lobiranje ter namen in cilj lobiranja.

Hkrati je **dolžnost interesne organizacije, da poskrbi, da z njenim vedenjem ali po njenem navodilu, dejavnosti lobiranja zanjo ne izvaja oseba, ki po določbah ZIntPK ni upravičena opravljati dejanj lobiranja**. Navedeno pomeni, da mora interesna organizacija preveriti, da pooblastilo za zastopanje in izvajanje dejavnosti lobiranja v njenem interesu in v njenem imenu izvajajo zgolj registrirani lobisti ali zaposleni pri tej interesni organizaciji, njen zakoniti zastopnik ali njen izvoljeni predstavnik, ki imata pooblastilo za zastopanje že na podlagi zakona.

Interesna organizacija je dolžna Komisiji **poročati o dejavnostih lobiranja, ki jih zanjo izvajajo neregistrirani lobisti**. Poroča lahko sproti, vendar mora poročati najkasneje do 31. januarja tekočega leta za preteklo leto. Izjema od poročanja velja zgolj za neprofitno organizacijo zasebnega sektorja brez zaposlenih. Upošteva se merilo zaposlitve na letni ravni.

6. REGISTER LOBISTOV

Komisija za namene zagotavljanja zakonitosti, ugotavljanja, odločanja ter nadzora nad lobiranjem skladno s 14. točko drugega odstavka 76. člena ZIntPK vodi evidenco - register lobistov, ki vsebuje podatke iz tretjega odstavka 58. člena ZIntPK.

Komisija je tako dne 5. 12. 2010 vzpostavila evidenco oziroma register lobistov v Republiki Sloveniji. Register lobistov je javno dostopen na spletni strani Komisije.

Komisija v zadevah, ki se nanašajo na register lobistov vodi upravni postopek in odloča po ZUP.

Komisija v teh primerih **izda lobistu odločbo**:

- o vpisu lobista v register lobistov (registracija lobista),
- o vpisu spremembe podatkov lobista v registru lobistov in
- o izbrisu lobista iz registra.

Zoper posamezno odločbo je dopusten **upravni spor**. Komisija namreč nima drugostopenjskega organa, zato pritožbe zoper posamezno odločbo ni mogoče vložiti.

Za vpis v register, za spremembo podatkov v registru lobistov in za izbris iz registra lobistov, je potrebno podati vlogo pri Komisiji ter hkrati plačati upravno takso.

Komisija za namene zagotavljanja zakonitosti in transparentnosti lobiranja, varnosti pravnega prometa, spremljanja vzrokov in kršitev ter oblikovanja ukrepov skladno s 17. točko drugega odstavka 76. člena ZIntPK vodi **evidenco izrečenih sankcij registriranim lobistom** po 73. in 74. členu ZIntPK (osebno ime lobista, davčna številka, vrsta kršitve, vrsta sankcije).

6.1. Vpis v register lobistov

V register lobistov se vpisujejo profesionalni lobisti. Vpis v register lobistov je pogoj za začetek izvajanja dejavnosti lobiranja. Register lobistov se sproti posodablja in prikazuje trenutno stanje.

Tako je mogoče že pred lobiranjem preveriti ali je oseba registriran lobist (v kolikor gre za vzpostavljen stik na način osebnega lobiranja).

V register lobistov se vpišejo naslednji podatki:

- osebno ime lobista,
- davčna številka lobista,
- naslov, kamor želi lobist prejemati obvestila in vabila iz drugega odstavka 67. člena ZIntPK,
- firma oziroma ime in sedež gospodarske družbe, samostojnega podjetnika ali interesne organizacije, če je lobist pri teh zaposlen in
- področja, glede katerih je lobist registriral interes.

Podatki o lobistu, vpisani v register, razen davčne številke, so javni in dostopni na spletni strani Komisije.

Komisija lobista vpiše v register lobistov z dnem vročitve odločbe.

Na podlagi odločbe o vpisu v register se lobistu izda dokazilo o vpisu oziroma izkaznica. S tem dokazilom se posameznik kot lobist predstavi lobirancu, in sicer pred pričetkom opravljanja dejanj lobiranja. Dokazilo oziroma izkaznica lobista velja samo skupaj z veljavnim osebnim dokumentom lobista. Izkaznica lobista ni prenosljiva na drugo osebo in velja do izbrisa iz registra lobistov. Po izbrisu iz registra lobistov jo mora lobist vrniti Komisiji.

Poleg identifikacije mora lobist pri stiku z lobirancem pokazati tudi pooblastilo interesne organizacije za lobiranje v določeni zadevi ter navesti namen in cilj, zaradi katerega lobira.

Vpis v register lobistov je mogoč zgolj na podlagi vloge, ki predstavlja jasno izraženo voljo posameznika za vpis v register lobistov, in ob izpolnjevanju določenih pogojev. **Komisija ne izvaja vpisov v register lobistov po uradni dolžnosti.**

Če Komisija ugotovi, da posameznik izvaja dejavnosti lobiranja, vendar ne gre za registriranega lobista ali za neregistriranega lobista, za katerega velja izjema vpisa v register lobistov po četrtem odstavku 58. člena ZIntPK, se takšno ravnanje posameznika obravnava kot sum kršitve določb o lobiranju. Ker gre v tem primeru za kršitev določb 58. člena ZIntPK, kar ZIntPK opredeljuje kot prekršek,²⁵ Komisija kot prekrškovni organ uvede prekrškovni postopek²⁶ in odloči o prekršku. Komisija v zvezi z izvrševanjem svojih pristojnosti vodi tudi hitre prekrškovne postopke,²⁷ v skladu z ZP-1.

Komisija izpolnjevanje pogojev za vpis v register lobistov (iz drugega in tretjega odstavka 56. člena ZIntPK) preverja:

- ob vpisu v register,
- ob sporočitvi oziroma vlogi za spremembo podatkov v registru lobistov in
- po uradni dolžnosti (npr. registrirani lobist postane funkcionar, lobist pa ne poda vloge za izbris iz registra lobistov).

V register lobistov se ni potrebno vpisati t.i. neprofesionalnim lobistom, ki spadajo pod določbe četrtega odstavka 58. člena ZIntPK (zaposleni pri interesni organizaciji, zakoniti zastopniki interesne organizacije in izvoljeni predstavniki interesne organizacije, za katero posameznik lobira). Seveda se, ob izpolnjevanju pogojev za vpis v register, na podlagi predložene vloge in plačila upravne takse lahko tudi te osebe vpišejo v register, če želijo.

6.2. Sprememba podatkov v registru lobistov

Lobist mora Komisiji **sporočiti vsako spremembo podatkov, ki se vpišejo v register** (npr. sprememba imena ali priimka, sprememba področij, glede katerih je lobist registriral interes – širši ali ožji obseg področij). Spremembo je potrebno sporočiti **v roku osmih dni po nastanku spremembe.**

Vlogo za spremembo podatkov v registru lobistov poda lobist le v primeru spremembe podatkov, ki se vpisujejo v register. Tako npr. ni potrebno podati vloge za spremembo podatka o stalnem prebivališču, v kolikor ne gre za naslov, kamor želi lobist prejemati obvestila in vabila iz drugega odstavka 67. člena ZIntPK.

Prav tako se spremembe podatkov vpišejo v register z dnem vročitve odločbe (o spremembi podatkov v registru lobistov).

6.3. Izbris iz registra lobistov

Komisija lobista izbriše iz registra lobistov, če:

- se ugotovi, da so podatki in dokazila, na podlagi katerih je bil vpisan v register, lažni;
- je bil zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, v Republiki Sloveniji pravnomočno obsojen na več kot šest mesecev zapora;
- ugotovi, da ne izpolnjuje več pogojev za vpis v register;
- lobist pisno izjavi, da ne želi biti več lobist in opravljati lobiranja.

²⁵ Prekršek je dejanje, ki pomeni kršitev zakona, uredbe vlade, odloka samoupravne, lokalne skupnosti, ki je kot tako določeno kot prekršek in je zanj predpisana sankcija za prekršek (6. člen ZP-1).

²⁶ O prekrških odločajo prekrškovni organi in sodišča (prvi odstavek 45. člena ZP-1). Prekrškovni organi so upravni in drugi državni organi in nosilci javnih pooblastil, ki izvajajo nadzorstvo nad izvrševanjem zakonov in uredb, s katerimi so določeni prekrški, in organi samoupravnih lokalnih skupnosti, ki so s posebnimi predpisi pooblašteni za odločanje o prekrških (drugi odstavek 45. člena ZP-1).

²⁷ Če prekrškovni organ ugotovi, da so podani zakonski pogoji za izvedbo postopka o prekršku, ga mora izvesti in sam izdati odločbo o prekršku, tj. hitri postopek (drugi odstavek 51. člena ZP-1). Če hitri postopek ni dovoljen, mora prekrškovni organ vložiti pri pristojnem sodišču obdolžilni predlog, tj. redni sodni postopek (tretji odstavek 51. člena ZP-1). V drugem odstavku 52. člena ZP-1 so naštet primeri, kdaj hitri postopek ni dovoljen.

Lobista se iz registra lobistov izbriše po pravnomočnosti odločbe o izbrisu. Po izbrisu iz registra lobistov mora lobist dokazilo, tj. izkaznico, vrniti Komisiji.

Lobist, ki poda vlogo za izbris iz registra lobistov, ali lobist, ki ga Komisija iz registra lobistov izbriše po uradni dolžnosti, mora o svojih dejavnostih lobiranja Komisiji poročati za sorazmeren del tega koledarskega leta (ne glede na razlog izbrisa). Torej, če Komisija lobista izbriše iz registra lobistov z dnem 20. 7. 2021, mora ta za obdobje od dne 1. 1. 2021 do dne 20. 7. 2021 Komisiji predložiti poročilo o delu za ta sorazmeren del leta 2021, in sicer v roku 30 dni po izbrisu.

7. IZJEME LOBIRANJA

V 56.a členu ZIntPK so določene **izjeme lobiranja**, tj. da delovanje posameznikov, neformalnih skupin ali interesnih organizacij z namenom vplivanja na odločanje državnih organov in organov samoupravnih lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov na področju, ki se **neposredno nanaša na sistemska vprašanja krepitve pravne države, demokracije ter varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin**, ne sodi med lobiranje po določbah tega zakona.

Za sistemska vprašanja, ki se nanaša na krepitev pravne države, demokracije ter varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, je mogoče šteti le taka vprašanja, ki po vsebini in obsegu presegajo interese ali koristi posameznikov, neformalnih skupin ali interesnih organizacij.

Skladno s prvim odstavkom 15. člena URS se človekove pravice in temeljne svoboščine uresničujejo neposredno na podlagi ustave.

Kadar gre za vplivanje na sprejem ali dopolnitev določb zakonov, pa ne moremo govoriti o izjemi lobiranja, saj se s sprejetjem zakonov določi izvedba človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter se vzpostavijo pogoji za uresničevanje ustavnih načel. Določi se torej način izvedbe človekove pravice, ne pa sama pravica, kar je bistveno za presojo, ali gre za vplivanje na področju, ki se neposredno nanaša na sistemska vprašanja krepitve pravne države, demokracije ter varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

V kolikor se vplivanje lobista na odločitve lobiranca nanaša na **poslovne interese interesne organizacije**, za katero deluje lobist, **ne gre za izjemo lobiranja po 56.a členu ZIntPK**.²⁸ Tako delovanja lobista pri vplivanju na odločanje državnih organov na področju sprejemanja predpisov predvsem z namenom iskanja ugodnejše rešitve za interesno organizacijo ni mogoče šteti za iskanje rešitev oziroma opozarjanje na sistemska vprašanja, povezana s krepitvijo pravne države, demokracije ter varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, in tega ni mogoče šteti kot izjemo lobiranja po 56.a členu ZIntPK.

Komisija izpostavlja, da gre pri določbi 56.a člena ZIntPK za izjemo in da je pri uporabi predmetne določbe potrebno slediti restriktivni razlagi – za izjeme velja, da se morajo v vseh pogledih interpretirati restriktivno oziroma ozko.

²⁸ Iz obrazložitve zakonodajnega gradiva k 23. členu ZIntPK-B (tj. 56.a člen ZIntPK) izhaja, da je takrat obstoječa ureditev neprimerljivo z drugimi državami zahtevala, da morajo npr. civilno-družbene skupine, kot npr. Amnesty International, za vplivanje na javno odločanje najemati profesionalne lobiste ali pa se morajo sodelavci Amnesty International registrirati kot lobisti pri Komisiji. Predmetni člen je bil torej dodan, da bi nevladnim organizacijam za človekove pravice olajšal izvajanje nejavnih vplivov, med katere pa interesne organizacije, ki zastopajo poslovne interese, zagotovo ne sodijo.

8. ZAKONITO LOBIRANJE

Za zakonito lobiranje, kot ga določa ZIntPK, morajo biti kumulativno izpolnjeni naslednji pogoji:

- **nejaven stik** med lobirancem in lobistom oziroma predstavnikom interesne organizacije,
- namen **vplivanja na odločanje** znotraj javnega sektorja (pri tem se javni sektor za namene lobiranja nanaša zgolj na državne organe, organe in uprave lokalnih skupnosti, Banko Slovenijo in nosilce javnih pooblastil) **v zadevah javnega pomena**, in
- vplivanje oziroma lobiranje se izvaja v interesu, v imenu ali na račun določene **interesne organizacije**.

8.1. Nejaven stik

Nejaven stik med lobistom in lobirancem je **bistven element**, po katerem lahko določeno vplivanje ali poskus vplivanja opredelimo kot lobiranje po ZIntPK.

Na splošno nejaven 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**. Ključen element "nejavnosti" torej ni samo srečanje, ampak tudi **vsebina in namen vplivati na neko odločitev v zadevah javnega pomena**.

Nejaven ali zasebni stik lobista in lobiranca ne sodi pod lobiranje po ZIntPK, če namen stika in vsebina pogovora nista namenjena vplivanju na določeno odločitev.

Javnosti sicer 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 javnosti neznan.

Za nejaven 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 prikrita in neznan oziroma nepoznana.

Kraj, čas ali način nejavnega stika ni pomemben.

Nejaven stik (lobiranje) se lahko zgodi v prostorih organa, v zasebnem prostoru, v javnem prostoru ali npr. v gostinskem lokal. **Lobiranje je namreč vsako nejavno komuniciranje, ki ga z namenom lobiranja izvaja lobist.**

Bistveno je, da določen stik kot lobističen prepozna lobiraneec in primerno ukrepa, čeprav oseba, ki izvaja nejavno vplivanje (lobist) morda meni, da ne gre za lobiranje.

Prepoznavna stika kot lobističnega je dolžnost lobiranca, ki mora biti (predvsem osebe na visokem položaju v sistemu državne uprave) sposoben prepoznati elemente lobiranja v smislu ZIntPK (sodba UPRS št. IV U 107/2018-30 z dne 2. 6. 2020).

Srečanje (četudi med lobistom in lobirancem z namenom vplivanja) **lahko po volji udeležencev postane javno, s čimer 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). Komisija pri tem poudarja, da je potrebno upoštevati okoliščine posameznega stika, predvsem način in obliko stika. Če gre za osebni stik in pogovor, lahko stik postane javen po volji lobiranca in lobista, v kolikor gre za stik v pisni obliki, pa zgolj po volji lobiranca. Določbe ZIntPK namreč lobistu pri izpolnitvi zapisa o lobističnem stiku ne nalagajo nobenih obveznosti niti ne predvidevajo posvetovanja lobiranca z lobistom o vsebini zapisa.

Proaktivnost lobistov in interesnih organizacij je sicer dobrodošla, vendar z objavo lobističnega stika s strani lobista oziroma interesne organizacije (npr. na spletni strani lobista, interesne organizacije) stik ne postane javen v smislu definicije lobiranja.

Kot že navedeno, lahko stik po volji udeležencev postane javen in tako ne gre več za lobiranje. Dolžnost zagotovitve javnosti stika je na strani lobiranca. Pri tem **Komisija poudarja, da je javnost stika zagotovljena z njegovo objavo z vsemi podatki in celotno vsebino ter v obliki, kot je bil posredovan lobirancu.** V kolikor je lobist pri posameznem lobirancu lobiral v pisni obliki, mora lobiranec tak dopis in dokument objaviti v celoti, z upoštevanjem npr. ZDIJZ - osebni podatki, tajni podatki, poslovna skrivnost ... To mora storiti **takoj oziroma najkasneje v roku osmih dni** od dejanja lobističnega stika. Tako ima lobiranec možnost izbire/odločitve ali zagotovi javnost stika z njegovo javno objavo ali o stiku poroča Komisiji. Lobiranec lahko tako najkasneje v roku osmih dni od nastanka lobističnega stika o tem na svojem uradnem mestu (npr. spletni strani) seznanj javnost z vsemi podatki, ki bi jih sicer o navedenem stiku poročal Komisiji. Lobističen stik po mnenju Komisije lahko postane javen zgolj, če je stik javno objavljen na način, da je dostop do vsebine stika zagotovljen vsakomur brez omejitev in ga je brez težav mogoče najti.

Ena od možnosti je vsekakor javna objava stika na spletni strani lobiranca. **Komisija priporoča, da lobiranec za zagotovitev javnosti lobističnega stika na svoji spletni strani ustvari posebno rubriko oziroma zavihek 'lobistični stiki', kjer objavlja vse svoje lobistične stike.** Na tak način je zagotovljena javnost in transparentnost posameznega stika. Če bi npr. lobiranec lobistične stike objavljal med drugimi svojimi novicami in dogodki, bi se izgubila sledljivost in bi se tako pojavil dvom v transparentnost lobističnega stika. Glede na to, da se zapisi o lobističnih stikih hranijo za dobo petih let, **je za zagotovitev javnosti lobističnega stika potrebno zagotoviti javno objavo za obdobje petih let.** V kolikor bi lobiranec lobističen stik sicer takoj po lobiranju javno objavil na svoji spletni strani, vendar pa bi tega s spletne strani odstranil čez npr. eno leto, ne bi mogli več govoriti, da gre za javen stik.

8.2. Področje vplivanja

Vplivati je mogoče:

- na odločanje državnih organov, Banke Slovenije, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil **pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov** ter
- na odločanje državnih organov, Banke Slovenije, organov in uprav lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil **o drugih zadevah.**

8.2.1. Pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov

Nejavno vplivanje na oblikovanje vsebine predloga zakona oziroma drugega akta, ko je ta vložen pri Državnem zboru RS, se šteje za lobiranje v smislu določb ZIntPK.

Postopek priprave predpisov poteka po določenem procesu. Običajno so nosilci priprave vsebine predpisov ministrstva, ki so pristojna za področje, ki je predmet predpisa, tako novega kot tudi predpisa, ki se spreminja. Posamezna ministrstva pripravijo predloge besedila in jih usklajujejo z drugimi ministrstvi, Službo Vlade RS za zakonodajo in zainteresirano javnostjo.

Končni predlog besedila (v primeru uredb ter zakonov) ministrstva predajo v obravnavo vladi, ta pa potem v primeru predloga uredbe predpis sprejme in objavi oziroma v primeru predloga zakona določi besedilo predloga zakona in ga preda v obravnavo državnemu zboru. Zakoni se sprejemajo v zakonodajnem postopku, ki vsebuje več faz – od predloga zakona prek vlaganja amandmajev (sprememb in dopolnitev) do glasovanja in razglasitve zakona oziroma do drugih vrst končanja zakonodajnega postopka. Državni zbor sprejema zakone, ki na novo urejajo posamezna družbena področja, lahko pa s sprejetjem novele že veljavnega zakona spremeni ali dopolni ureditev z zakonom že urejenih družbenih razmerij. Zakonodajni postopek urejata URS in Poslovnik državnega zbora.

V vseh navedenih fazah postopka priprave in sprejema določenega predpisa se praviloma pojavlja udeležba interesnih skupin. Njihovo delovanje oziroma njihove interakcije z oblastnimi strukturami v smislu lobiranja predstavljajo dopustno

družbeno dejavnost. Zakonsko normiranje **lobiranja omogoča nadzor in transparentnost komunikacije med posamezno interesno organizacijo in predstavniki države, kar je bistveno za nadzor nad izvrševanjem javnega interesa pri oblikovanju in upravljanju javnih politik.**

Pri tem je potrebno izpostaviti, da **niso vse oblike vplivanja na sprejemanje formalnih odločitev lobiranja** v smislu določb ZIntPK.

Za lobiranje v smislu določb ZIntPK ne gre, ko interesne skupine kot zainteresirana javnost sodelujejo pri pripravi in sprejemanju predpisov ter drugih odločitev. Sem sodijo primeri, ko je **posamezen predpis v javni obravnavi** in pripravljavec sledi postopkom iz Resolucije o normativni dejavnosti po javni objavi predlogov in njihovih nosilcev, kar pomeni, da so vsi **predlogi, ki jih pridobi predlagatelj, transparentno zabeleženi in objavljeni**. Z javnostjo je izključeno nejavno vplivanje oziroma stik. Z javno objavo je tako uresničen namen zakonodajalca, da je odločanje v zadevah javnega pomena transparentno, in v takšnih primerih ni potrebno poročati Komisiji.

Prav tako ne gre za lobiranje, ko **organi** javnih oblasti pri oblikovanju in pripravljanju predpisov ali drugih aktov, politik in ukrepov sami **vabijo k sodelovanju in podajanju predlogov širšo javnost ali ciljne skupine** ali kadar to dolžnost organom ali javnosti nalagajo posebni predpisi, ko npr. ministrstvo pozove k javni razpravi o predlogu določenega predpisa.

Tako lahko skladno z 20. členom ZDU-1 na primer minister za obravnavo strokovnih vprašanj z upravnih področij ministrstva oziroma za svetovanje pri oblikovanju politik ustanovi strokovni svet kot svoj strokovno-posvetovalni organ. V kolikor zunanji strokovnjaki v okviru posameznih delovnih skupin strokovnega sveta kot strokovno-posvetovalnega organa ministrstva delujejo izključno v javnem interesu (ter opravljajo naloge članov delovne skupine) in ne v interesu zasebnih interesnih organizacij, ne gre za lobiranje oziroma za lobistične stike. V kolikor bi predstavniki ministrstva zaznali, da posamezen zunanji strokovnjak ne deluje zgolj v javnem interesu, temveč da izvaja vplivanje na odločitve državnih organov ter pri tem deluje v imenu in interesu zasebnih interesnih organizacij, pa je dolžnost posameznega lobiranca prepoznati lobističen stik in elemente lobiranja po določbah ZIntPK ter o tem obvestiti svojega nadrejenega in poročati Komisiji.

Zakonski pogoji lobiranja so izpolnjeni v primerih, ko predstavnik neke interesne organizacije vpliva na funkcionarja oziroma javnega uslužbenca v Državnem zboru v zvezi s predpisom, ki je vložen pri Državnem zboru.

Ko se predstavnik neke interesne organizacije udeleži seje Državnega zbora ali seje delovnega telesa državnega zbora, ki je javna, ne moremo govoriti o lobiranju, saj je z javnostjo seje izključeno nejavno vplivanje, ki (poleg vplivanja na odločanje znotraj javnega sektorja v zadevah javnega pomena in vplivanja v interesu, imenu ali na račun določene interesne organizacije) predstavlja enega od treh zakonskih znakov lobiranja. **Z javnostjo seje je tako uresničen namen zakonodajalca, da je odločanje v zadevah javnega pomena transparentno.**

Kadar torej pride do nejavnega stika, ko predstavnik interesne organizacije poda pripombe na določen zakon izven ustaljenih poti zakonodajnega postopka predstavnikom neke poslanske skupine (bodisi v poslanski pisarni ali zunaj nje), gre za primer lobiranja v smislu določb ZIntPK.

Poleg vsega navedenega je potrebno upoštevati, da je trenutek, ko določen stik preide v lobiranje, dejansko vprašanje, ki ga je mogoče presojati le v konkretnem posameznem primeru in pri tem izhajati iz zakonske definicije.

8.2.2. Pri obravnavi in sprejemanju odločitev s področja "drugih zadev"

Besedna zveza "druge zadeve" v definiciji lobiranja po določbi 14. točke 4. člena 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, Banke Slovenije ter nosilcev javnih pooblastil "o drugih zadevah", 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. Predmet ugotavljanja je 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 je treba lobiranje v postopkih odločanja "o drugih zadevah" v vsakem primeru posebej ugotavljati, pri tem pa upoštevati dejansko stanje in kontekst odločanja tako na nivoju odločevalca in njegovega statusa lobiranca kot na nivoju same narave in namena odločanja, na drugi strani pa tudi, glede na ravnanje lobista, njegov namen in naravo interesa, ki ga zastopa.

Primeroma pa je 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 RS sprejema za zagotovitev razvoja države in za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države (prvi odstavek 2. člena ZVRS). V ta okvir sodijo tudi usmeritve, s katerimi Vlada RS usmerja državno upravo preko ministrstev, zlasti s podajanjem 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 na enem mestu nemogoče naštetih številne "druge zadeve", o katerih odločajo ministri, je potrebno te primere iskati v področni zakonodaji. ZDU-1 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.

Druge zadeve organov in uprav lokalnih skupnosti je mogoče najti v ZLS, v drugi zakonodaji, ki lokalnim skupnostim nalaga izvajanje določenih nalog, predvsem pa v podzakonskih aktih, npr. statutih občin.

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. **Najpogosteje se 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, ter vsi tisti konkretni upravni in sodni postopki, ki so v določbi ZIntPK o lobiranju konkretno opredeljeni.

8.3. Vplivanje oziroma lobiranje se izvaja v interesu, imenu ali na račun določene interesne organizacije

Po ZIntPK so interesne organizacije pravne osebe zasebnega prava in druge pravno urejene oblike združevanja fizičnih ali pravnih oseb, v imenu in na račun katerih lobist opravlja dejavnost lobiranja.

Lobiranja oziroma vplivanja torej ni mogoče izvajati v imenu in v interesu fizične osebe, ki ni gospodarski subjekt, oziroma v imenu in interesu subjekta, ki nima statusa interesne organizacije po ZIntPK.

V kolikor se vplivanje izvaja v imenu in v interesu pravne osebe javnega prava, ki nima statusne oblike gospodarske družbe in se torej ne uvršča med interesne organizacije, ne gre za lobiranje. Če se torej vplivanje izvaja v imenu in v interesu občine, združenja občin, ministrstva, organa v sestavi ministrstva, upravne enote, javne agencije, javnega zavoda,

javne ustanove ipd., ne gre za lobiranje, saj v tem primeru niso izpolnjeni vsi pogoji za zakonito lobiranje. Tako o takšnih dejanjih glede na določbe ZIntPK s področja lobiranja ni potrebno poročati Komisiji.

9. NEZAKONITO LOBIRANJE

9.1. Kršitev določb 58. člena ZIntPK

Kot eno od oblik nezakonitega lobiranja je mogoče šteti ravnanje posameznika, ki izvaja lobiranje kot ga določa 14. točka 4. člena ZIntPK, pri tem pa ni vpisan v register lobistov v Republiki Sloveniji, ki ga vodi Komisija (prvi odstavek 58. člena ZIntPK), in ne spada pod izjemo registracije (četrti odstavek 58. člena ZIntPK).

Torej zgolj registrirani lobisti in neregistrirani lobisti iz četrtega odstavka 58. člena ZIntPK (zaposlen pri interesni organizaciji, njen zakoniti zastopnik ali njen izvoljeni predstavnik) lahko po določbah ZIntPK izvajajo dejavnosti lobiranja za interesno organizacijo. Če se vplivanje ne izvaja v imenu in v interesu interesne organizacije kot jo opredeljuje 13. točka 4. člena ZIntPK oziroma jo v točki 5.3. opredeljuje predmetno sistemsko pojasnilo, ne gre za lobiranje, saj v tem primeru niso izpolnjeni vsi pogoji za zakonito lobiranje.

9.2. Kršitev določb 70. člena ZIntPK

Druge oblike nezakonitih oziroma prepovedanih ravnanj lobistov so opredeljene v 70. členu ZIntPK, in sicer:

- lobist ne sme lobirati izven okvirjev, kot je določeno v 14. točki 4. člena ZIntPK;
- lobist lobirancem ne sme posredovati netočnih, nepopolnih ali zavajajočih informacij;
- lobist pri lobiranju ne sme ravnati proti predpisom, ki določajo prepoved sprejemanja daril v zvezi z opravljanjem funkcije ali javnimi nalogami lobirancev.

Lobist za interesne organizacije izvaja nejavno vplivanje na odločanje odločevalcev/lobirancev. Pri tem registrirani lobisti zastopajo interese neke interesne organizacije. To opravljajo na določeni pravni podlagi (pooblastilo, pogodba). Interesna organizacija lobista v tem primeru pooblasti za izvajanje nejavnega vplivanja na odločanje državnih organov, Banke Slovenije, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov ali o drugih zadevah. **Iz pooblastila, ki ga interesna organizacija poda lobistu, pa mora biti jasno razviden obseg pooblastila, torej v kateri zadevi lobist opravlja dejanja lobiranja ter namen in cilj lobiranja.**

Če lobist pri dejanjih lobiranja prekorači ta obseg podeljenega pooblastila ali če lobira še za drugo interesno organizacijo, za katero pa lobirancu ne predloži pooblastila, govorimo o **lobiranju izven zakonskih okvirjev**. Pri tem je potrebno upoštevati še, da registrirani lobist lahko opravlja dejanja lobiranja zgolj za tista področja, za katera je pri Komisiji registriral interes. Prav tako lahko neregistrirani lobist izvaja dejanja lobiranja zgolj za dejavnosti oziroma področja, za katere je registrirana njegova interesna organizacije.

Pri izvajanju dejavnosti lobiranja morajo lobisti lobirancem posredovati točne, popolne in nezavajajoče informacije.

Prav tako lobist pri lobiranju ne sme ravnati proti predpisom, ki določajo prepoved sprejemanja daril v zvezi z opravljanjem funkcije ali javnimi nalogami lobirancev.

Če lobisti kršijo navedene določbe 70. člena ZIntPK, morajo (če je to glede na okoliščine mogoče) lobiranci tak stik zavrniti. Hkrati pa morajo lobiranci navedena ravnanja prijaviti Komisiji v roku desetih dni od vzpostavitve stika. Komisija po uradni pooblaščenosti osebi zaradi suma kršitve določb o lobiranju uvede hitri prekrškovni postopek in odloči o prekršku.

10. POROČANJE O LOBISTIČNIH STIKIH

Za namene izvajanja nadzora nad lobiranjem in krepite transparentnosti vplivov na odločanje v javnem sektorju **Komisija vodi evidenco lobističnih stikov** iz 68. člena ZIntPK.

Evidenca lobističnih stikov iz 68. člena ZIntPK vsebuje naslednje podatke:

- ime in priimek ter položaj ali funkcija lobiranca;
- naziv organa, politične stranke, poslanske skupine ali institucije;
- datum stika;
- področje in interesna organizacija, za katero je lobist lobiral;
- namen in cilj lobiranja;
- ime in priimek ter davčna številka lobista, vpisanega v registru lobistov v Republiki Sloveniji;
- ime in priimek zakonitega zastopnika ali izvoljenega predstavnika interesne organizacije.

Evidenca, ki jo Komisija vodi v elektronski obliki, **je javno dostopna**.

Podatki iz evidence lobističnih stikov predstavljajo javno dostopne informacije javnega značaja, ki jih Komisija objavlja na svojih spletnih straneh. Ob pogoju navedbe vira je dovoljena njihova brezplačna in neomejena ponovna uporaba.

Obveznost poročanja velja za vse lobistične stike, ki so lahko izraženi v kateri koli obliki komuniciranja med posamezniki (osebno, pisno, po telefonu, po elektronski poti ali drugih komunikacijskih sredstvih in kanalih).

S poročanjem o lobističnih stikih se zasleduje namen zakonske ureditve lobiranja, tj. doseganja transparentnosti nejavnih stikov.

10.1. Lobiranec

Lobiranec mora o lobističnih stikih poročati Komisiji. Za ta namen je Komisija pripravila dva obrazca, in sicer:

- Zapisi lobirancev ob stiku z lobisti in
- Prijava lobiranca o prepovedanih ravnanjih lobistov.

Lobiranec o lobističnem stiku, pri katerem ni zaznal nobenih kršitev 58. ali 70. člena ZIntPK, poroča na obrazcu Zapisi lobirancev ob stiku z lobisti.

V kolikor je lobiranec zaznal kakršnekoli kršitve 58. ali 70. člena ZIntPK oziroma prepovedana ravnanja lobista, predloži obrazec Prijava lobiranca o prepovedanih ravnanjih lobistov.

Lobiranec o vsakem stiku z lobistom, ki ima namen lobirati, sestavi zapis, v katerem navede naslednje podatke:

- osebno ime lobista;
- podatek, ali se je identificiral v skladu z določbami tega zakona;
- področje lobiranja;
- namen in cilj lobiranja ter ime interesne organizacije ali druge organizacije, za katero lobira;
- morebitne priloge ter
- datum in kraj oziroma način izvedbe stika.

Lobiranec v roku osmih dni zapis posreduje v vednost svojemu nadrejenemu in Komisiji. Od dne 17. 11. 2020 dalje podpis lobiranca na zapisu o lobističnem stiku ni več zahtevan, zato zadostuje predložitev tega obrazca zgolj v elektronski obliki.

Obveznost izdelave zapisa za lobirance velja tudi v primeru stikov iz tretjega odstavka 69. člena ZIntPK, ki določa, da je lobiranec stik dolžan odkloniti, če bi pri stiku z določenim lobistom pri lobirancu nastalo nasprotje interesov.

Komisija zapise o lobističnih stikih hrani petih let.

Lobiranec ne sestavi zapisa **v primeru poskusa vzpostavitve stika v pisni obliki, ki ne vsebuje vseh podatkov** iz prvega odstavka 69. člena ZIntPK (lobist se mora lobirancu identificirati in pokazati pooblastilo interesne organizacije za lobiranje v določeni zadevi oziroma mora biti iz pošte razvidno, za katero interesno organizacijo oseba lobira, navesti pa mora tudi namen in cilj, zaradi katerega lobira) ter kadar ta dopis nemudoma in brez nadaljnjih stikov s pošiljateljem evidentira v zbirki dokumentarnega gradiva.

Če lobiranec po pošti prejme pripombe in stališča v zvezi s predpisom, ki spada v pristojnost organa lobiranca, pri tem pa je kot lobist naveden "državljan", "zaskrbljen občan", "direktor d.o.o.", "predstavnik gospodarske družbe", "član društva", "xx" in podobno, lobista ni mogoče določno identificirati. Če je iz prejete pošte mogoče ugotoviti, da je oseba delovala kot posameznik, ne gre za lobiranje kot ga določa ZIntPK. Če pa iz prejete pošte izhaja, da je posameznik sicer deloval v imenu interesne organizacije, pa ni mogoče ugotoviti identitete lobista ali niti ni mogoče ugotoviti identitete interesne organizacije, tak stik ne vsebuje vseh podatkov iz prvega odstavka 69. člena ZIntPK, zato Komisiji o stiku ni potrebno poročati. Zadostuje, da lobiranec oziroma organ lobiranca, dopis evidentira v zbirki dokumentarnega gradiva.

V primeru **elektronskega sporočila, naslovljenega na več predstavnikov istega organa**, o takem sporočilu **poroča le prvo naslovljeni lobiranec** in o tem obvesti ostale naslovnike.

Komisija je sicer že predhodno sprejela stališče, da kadar isto vsebino z istim datumom prejme več prejemnikov istega organa, je določbam ZIntPK zadoščeno, če o lobističnem stiku poroča posameznik, ki je pristojen za vsebino oziroma ki dokument dobi v reševanje. Zakonodajalec pa je z novelo ZIntPK-C dolžnost poročanja dodelil prvo naslovljenemu lobirancu.

V kolikor je v istem elektronskem sporočilu navedenih več naslovnikov večih različnih organov, ta obveznost velja za vsakega prvo naslovljenega lobiranca posameznega organa.

Če Komisija ugotovi, da je zapis glede predpisanih podatkov pomanjkljiv, lahko od lobiranca zahteva, da ga v osmih dneh dopolni.

Sporočanje zapisov o stiku z lobistom se izvede prek elektronskega obrazca dostopnega na spletnih straneh Komisije. Kot že navedeno, ker podpis lobiranca od dne 17. 11. 2020 ni več obvezna sestavina zapisa o lobističnem stiku, slednjega ni potrebno predložiti v fizični, ampak zgolj v elektronski obliki.

10.2. Registrirani lobist

Skladno z določbo prvega odstavka 63. člena ZIntPK mora lobist, ki je vpisan v register lobistov, Komisiji pisno poročati o svojem delu, in sicer:

- do 31. januarja **tekočega leta za preteklo leto** (npr. do dne 31. 1. 2022 je potrebno oddati poročilo o delu za leto 2021) oziroma
- najkasneje v roku 30 dni po prenehanju veljavnosti registracije (določba se nanaša na poročilo o delu lobista za tekoče leto oziroma za **sorazmeren del tekočega leta**, npr. če je bil izbris iz registra izveden z dnem 5. 11. 2021, ga mora lobist za leto 2021 predložiti najkasneje do dne 5. 12. 2021).

Registrirani lobist mora Komisiji predložiti poročilo o delu tudi, če v koledarskem letu, za katero mora Komisiji poročati, **ni lobiral**.

Skladno z določbo 64. člena ZIntPK poročilo o delu iz 63. člena ZIntPK vsebuje naslednje podatke:

- davčno številko lobista;
- 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, ter
- navedbo vrste in vrednosti donacij političnim strankam in organizatorjem volilnih ter referendumskih kampanj.

10.3. Interesne organizacije

Novela ZIntPK-C uvaja novost poročanja o dejavnostih lobiranja tudi za interesne organizacije, ki morajo Komisiji poročati o dejavnosti lobiranja za neregistrirane lobiste.

Skladno z določbo tretjega odstavka 63. člena ZIntPK mora interesna organizacija, za katero lobira oseba iz četrtega odstavka 58. člena ZIntPK (neregistrirani lobisti), Komisiji pisno poročati o lobiranju, in sicer **najkasneje do 31. januarja tekočega leta za preteklo leto** (npr. do dne 31. 1. 2022 je potrebno oddati poročilo o delu za leto 2021).

Interesne organizacije imajo **možnost sprotnega poročanja** o dejavnostih lobiranja (torej lahko poročajo tudi za vsako lobiranje oziroma za vsak lobističen stik posebej), medtem ko registrirani lobisti za posamezno koledarskem leto oddajo poročilo le enkrat in nimajo možnosti sprotnega poročanja.

Komisija interesnim organizacijam priporoča uporabo možnosti sprotnega poročanja, saj se je s tem mogoče izogniti izostanku poročanja o posameznem lobističnem stiku. ZIntPK za neporočanje interesnih organizacij predvideva prekrškovno sankcioniranje.

Neregistrirani lobisti torej o svojih dejavnostih lobiranja ne poročajo sami (kot so to dolžni registrirani lobisti), temveč morajo o njihovih dejavnostih lobiranja poročati "njihove" interesne organizacije.

Prav tako interesne organizacije Komisiji poročajo zgolj v primeru, ko so neregistrirani lobisti zanje izvajali dejavnosti lobiranja. Posledično niso dolžne Komisiji poročati oziroma sporočiti, da v posameznem koledarskem letu zanje ni lobiral noben neregistriran lobist (registrirani lobisti pa morajo oddati poročilo tudi, če v posameznem koledarskem letu niso lobirali).

Interesna organizacija Komisiji tudi ni dolžna poročati o dejavnosti lobiranja, ki jo je zanjo izvajal registrirani lobist, saj bo o njej Komisiji v svojem poročilu o delu poročal registrirani lobist sam.

Poročilo o delu interesne organizacije mora vsebovati:

- ime in priimek neregistriranega lobista;
- navedbo namena in cilja, zaradi katerega je neregistrirani lobist lobiral za posamezno interesno organizacijo;
- navedbo državnih organov in lobirancev, pri katerih je lobiral, ter
- navedbo vrst in načinov lobiranja za posamezno zadevo, v kateri je lobiral.

Skladno z določbo četrtega odstavka 63. člena ZIntPK **neprofitna interesna organizacija zasebnega sektorja, ki nima zaposlenih, Komisiji o lobiranju ne poroča**. Npr. neprofitno športno društvo, ki nima zaposlenih, Komisiji o morebitnih dejavnostih lobiranja ne poroča.

K poročanju o izvedenih dejavnostih lobiranja pa so **zavezane vse interesne organizacije, ki na trgu opravljajo pridobitno oziroma profitno dejavnost, ne glede na število zaposlenih**, tudi če zaposlenih nimajo. Tako mora npr. s.p., ki ga Komisija uvršča med interesne organizacije, Komisiji predložiti poročilo o lobiranju, če je ta ali njegov zaposleni ali njegov prokurist zanj kot interesno organizacijo izvajal dejavnosti lobiranja. Če s.p. nima zaposlenih, vendar je ta (nosilec dejavnosti) izvajal dejavnosti lobiranja, mora o opravljenih dejavnostih lobiranja poročati Komisiji.

Če je interesna organizacija v koledarskem letu, v katerem je zanjo neregistrirani lobist izvajal dejavnosti lobiranja, imela zaposlene, je za to leto dolžna poročati Komisiji. Če je torej imela interesna organizacija v letu 2021 vsaj eno zaposleno osebo, ne glede na to, ali gre za delovno razmerje za določen ali nedoločen čas ter za polni ali skrajšani delovni čas (upoštevata se vsaka vrsta in oblika zaposlitve), je za to koledarsko leto zavezana k poročanju, pri tem pa ni pomembno, ali je interesna organizacija v trenutku lobiranja imela zaposlene osebe. **Upošteva se merilo zaposlitve na letni ravni.**

Kljub temu, da neprofitna interesna organizacija zasebnega sektorja, ki nima zaposlenih, Komisiji sicer o dejavnosti lobiranja ni zavezana poročati, pa Komisija opozarja, da je takšna interesna organizacija še vedno dolžna upoštevati določbe ZIntPK o lobiranju. To pomeni, da lahko v imenu interesne organizacije (poleg registriranega lobista) lobira le zakoniti zastopnik ali izvoljeni predstavnik kot neregistrirani lobist.

Neprofitno športno društvo, ki nima zaposlenih, na primer, Komisiji o dejavnostih lobiranja ne poroča. Dejavnosti lobiranja v interesu in imenu društva lahko izvaja registrirani lobist ali predsednik tega društva kot neregistrirani lobist. Če lobira član društva, ki hkrati ni predsednik društva, Komisija zaradi suma kršitve določb o lobiranju uvede prekrškovni postopek in odloči o prekršku. Prekrškovni postopek v tem primeru se uvede zoper člana društva, kot osebo, ki je glede na določbe ZIntPK neupravičeno izvajala dejavnosti lobiranja. Prekrškovni postopek se hkrati uvede tudi zoper interesno organizacijo, v interesu in imenu katere je dejavnosti lobiranja izvaja oseba, ki glede na določbe ZIntPK ni upravičena opravljati dejavnosti lobiranja.

Namen obveznosti poročanja udeležencev lobiranja Komisiji (lobiranec, lobist, interesna organizacija) je zagotavljanje transparentnosti lobističnih stikov. Hkrati je s tem Komisiji, posredno pa najširši zainteresirani javnosti, omogočen nadzor na lobiranjem v zadevah javnega pomena.

11. SANKCIJE

Komisija udeležencem lobiranja izreka upravne in prekrškovne sankcije.

Upravne sankcije so določene v 73. in 74. členu ZIntPK.

Skladno z določbo petega odstavka 13. člena ZIntPK v primeru suma kršitev iz 3. do 13. točke prvega odstavka tega člena (sum kršitve določb o lobiranju je naveden pod 12. točko), ki so v ZIntPK določene za prekršek, pooblaščen uradna oseba Komisije kot prekrškovnega organa uvede prekrškovni postopek in odloči o prekršku.

Skladno z določbo tretjega odstavka 15. člena ZIntPK (v povezavi s prvim odstavkom 15. člena ZIntPK) so hitri prekrškovni postopki tisti postopki, v katerih Komisija na podlagi zakona, ki ureja prekrške, izreka sankcije skladno s 77. (prekrški fizičnih oseb), 78. (prekrški pravnih oseb) in 79. (prekršek interesne organizacije) členom ZIntPK.

11.1. Lobiranec

Skladno z določbo prvega odstavka 77. člena ZIntPK se z globo od 400 do 1.200 evrov kaznuje za prekršek posameznik, ki:

- kot lobiranec v skladu z določbo drugega odstavka 68. člena ZIntPK ne posreduje Komisiji zapisa o lobiranju;
- v nasprotju z določbo petega odstavka 68. člena ZIntPK v osmih dneh ne dopolni zapisa lobiranja;
- kot lobiranec v nasprotju z določbo 69. člena ZIntPK ne odkloni stika z lobistom, ki ni vpisan v register lobistov ali stika, pri katerem bi nastalo nasprotje interesov;
- kot lobiranec v roku iz prvega odstavka 71. člena ZIntPK ne prijavi Komisiji lobista, ki ravna v nasprotju s 70. členom ZIntPK ali ni vpisan v register lobistov v skladu z 58. členom ZIntPK.

11.2. Lobist

Lobistu, ki Komisiji ni predložil poročila iz 63. člena ZIntPK (poročilo o delu lobista) ali ni dopolnil poročila v skladu s 65. členom ZIntPK (v primeru, ko Komisija po pregledu predloženega poročila o delu lobista ugotovi, da poročilo ne vsebuje vseh predpisanih podatkov, lobista pozove k dopolnitvi poročila) ali je po 66. členu ZIntPK ugotovljeno, da je v poročilu navedel neresnične podatke, Komisija lahko izreče naslednje sankcije:

- pisni opomin,
- prepoved lobiranja za določen čas, in sicer za obdobje od treh (3) do 24 mesecev,
- izbris iz registra.

Lobistu, ki je ravnal v nasprotju z 69. (lobist se lobirancu ni identificiral) ali 70. členom ZIntPK (prepovedana ravnanja lobistov), Komisija lahko izreče naslednje sankcije:

- pisni opomin,
- prepoved nadaljnjega lobiranja v določeni zadevi,
- prepoved lobiranja za določen čas, in sicer za obdobje od treh (3) do 24 mesecev,
- izbris iz registra.

Komisija te **sankcije vpiše v register lobistov**.

Skladno z določbo prvega odstavka 77. člena ZIntPK se z globo od 400 do 1.200 evrov kaznuje za prekršek posameznik, ki:

- v nasprotju z določbo tretjega odstavka 56. člena ZIntPK opravlja dejanja lobiranja še pred potekom dveh let, odkar mu je prenehala funkcija;
- opravlja dejanja lobiranja, čeprav ni vpisan v register lobistov skladno s prvim odstavkom 58. člena in ni izvzet iz obveznosti registracije na podlagi četrtega odstavka 58. člena ZIntPK;
- v nasprotju z določbo tretjega odstavka 70. člena ZIntPK pri lobiranju ravna proti predpisom, ki določajo prepoved sprejemanja daril v zvezi z opravljanjem funkcije ali javnimi nalogami lobirancev.

Skladno z določbo drugega odstavka 77. člena ZIntPK se z globo od 1.000 do 2.000 evrov kaznuje za prekršek posameznik, ki:

- lobira v nasprotju s 70. členom ZIntPK.

11.3. Interesna organizacija

Skladno z določbami 79. člena ZIntPK se z globo od 400 do 100.000 evrov kaznuje za prekršek interesna organizacija:

- za katero z njeno vednostjo lobira posameznik, ki v nasprotju z 58. členom ZIntPK ni registriran kot lobist;
- če v nasprotju z določbo tretjega odstavka 63. člena ZIntPK Komisiji ne posreduje pisnega poročila;
- po naročilu katere lobist lobira v nasprotju s 70. členom ZIntPK.

12. PRIMERI

Dolžnost lobiranca je prepoznati lobističen stik in ustrezno ukrepati. Tako mora najprej preveriti ali v nekem posameznem primeru sploh gre za lobiranje, ali lobiranec razpolaga z vsemi zahtevanimi podatki in ali so izpolnjeni pogoji za zakonito lobiranje.

Za **zakonito lobiranje**, kot ga določa ZIntPK, morajo biti **kumulativno** izpolnjeni naslednji pogoji:

- **nejaven stik** med lobirancem in lobistom oziroma predstavnikom interesne organizacije;
- namen **vplivanja na odločanje** znotraj javnega sektorja (pri tem se javni sektor za namene lobiranja nanaša zgolj **na državne organe, Banko Slovenije, organe in uprave lokalnih skupnosti ter nosilce javnih pooblastil**) v zadevah javnega pomena in
- vplivanje oziroma lobiranje se izvaja v interesu, imenu ali na račun določene **interesne organizacije**.

Komisija priporoča, da se pri ugotavljanju, ali so izpolnjeni pogoji za zakonito lobiranje, uporabljajo izločevalni kriteriji. Če kateri izmed pogojev ni izpolnjen, ne gre za lobiranje in Komisiji ni potrebno poročati. Za lobiranje ne gre, če ni zaznanega vplivanja na odločevalca; če se vplivanje ne izvaja v imenu in v interesu nobene interesne organizacije; če predlog za spremembo nekega predpisa na organ naslovi posameznik kot državljan; če je zgolj poslana prošnja za sestanek ali prošnja za podajanje pripomb, brez že posredovanih pripomb ...

V nadaljevanju je predstavljenih nekaj primerov:

Primer 1:

Direktor gospodarske družbe (d.o.o.) po elektronski poti na Ministrstvo za finance naslovi dopis, v katerem poda svoje mnenje in pripombe v zvezi s trenutno obveznostjo plačevanja davka od dohodkov pravnih oseb, kot jo določa Zakon o davku na dohodek pravnih oseb. Hkrati priloži predloge sprememb navedenega zakona.

Gospodarska družba (d.o.o.) je pravna oseba zasebnega prava in se uvršča med interesne organizacije. Direktor gospodarske družbe je zakoniti zastopnik gospodarske družbe (d.o.o.) kot interesne organizacije in zanj velja izjema od vpisa v register lobistov, je torej neregistrirani lobist. Ministrstvo za finance je državni organ. Funkcionarji in javni uslužbenci ministrstva se uvrščajo med lobirance.

Dopis s podanim mnenjem in pripombami v zvezi s trenutno ureditvijo zakona ter predlogi sprememb tega zakona predstavljajo vplivanje na odločanje odločevalcev (lobirancev) pri obravnavi in sprejemanju predpisov (zakona). S tem pa gre za vplivanje na odločanje v zadevah javnega pomena.

V kolikor dopis s pripombami in predlogi ni javno objavljen ali ni na kakšen drug način zagotovljena javnost in transparentnost predmetnega dopisa, gre za nejavno vplivanje.

Vplivanje izvaja neregistrirani lobist v interesu, imenu ali na račun določene interesne organizacije, tj. točno določene gospodarske družbe (d.o.o.).

V opisanem primeru je mogoče ugotoviti, da so izpolnjeni vsi pogoji zakonitega lobiranja.

Lobiranec mora o lobističnem stiku poročati Komisiji, in sicer v roku osmih dni od prejetega dopisa v elektronski obliki preko elektronskega obrazca. Če je bil predmetni dopis posredovan pristojni osebi znotraj ministrstva, npr. javnemu uslužbencu, ki je vsebinsko pristojen glede na vsebino dopisa, je kot lobiranca potrebno navesti to osebo, sicer se kot lobiranca navede predstojnika organa, tj. ministra. Če je bilo več naslovnikov iste elektronske pošte, Komisiji poroča prvo naslovljeni lobiranec in o tem obvesti ostale naslovnike. Lobiranec pa mora ugotoviti tudi status lobista. Pri tem mu je v pomoč navedba lobista na dopisu, tj. direktor. Ali je lobist dejansko direktor gospodarske družbe, za katero lobira, pa je mogoče preveriti v javno dostopni evidenci AJPES.

Komisiji mora o dejavnosti lobiranja neregistriranega lobista poročati tudi interesna organizacija, tj. gospodarska družba.

Primer 2:

Direktor gospodarske družbe se osebno pogovarja z ministrom in mu predstavi delovanje oziroma vizijo svoje družbe.

Gre zgolj za predstavitev delovanja oziroma vizije družbe, ne gre za lobiranje, saj ni elementov vplivanja na odločitve ministra. Komisiji v tem primeru ni potrebno poročati o lobističnem stiku.

V kolikor pa bi v okviru predstavitve direktor gospodarske družbe (kot zakoniti zastopnik interesne organizacije) ministru izrazil željo oziroma predlog, da bi ministrstvo dejavnosti, ki jo opravlja tudi predmetna gospodarska družba, namenilo več finančnih sredstev iz proračuna ali celo ponuja kakšen svoj izdelek/storitev, pa so zaznani elementi vplivanja na odločanje ministra kot odločevalca. V tem primeru gre za lobiranje. Ker gre v tem primeru za lobiranje neregistriranega lobista, mora Komisiji poleg lobiranca o lobističnem stiku poročati tudi gospodarska družba (interesna organizacija).

Primer 3:

Direktor gospodarske družbe vzpostavi pisni stik z javnim uslužbencem z namenom podaje pripomb na novelo Zakona o elektronskih komunikacijah izven okvira postopka sodelovanja javnosti.

Če je bil stik vzpostavljen zgolj z namenom podaje pripomb na novelo zakona, pa same pripombe še niso bile podane, ne gre za lobiranje, saj ni elementov vplivanja. Komisiji ni potrebno poročati.

Če pa je pri vzpostavitvi stika direktor gospodarske družbe kot predstavnik interesne organizacije že podal pripombe, lahko gre za lobiranje, če lobiranec ne poskrbi za javnost stika in s tem za transparentnost. Če so pripombe interesne organizacije javno objavljene, ne gre za lobiranje, saj vsebina pripomb ni nejavna oziroma ni skrita javnosti. V tem primeru ni potrebno poročati Komisiji. Če pa podane pripombe niso javno objavljene, gre za lobiranje in je Komisiji potrebno poročati o lobističnem stiku. Ker gre v tem primeru za lobiranje neregistriranega lobista, mora Komisiji poleg lobiranca o lobističnem stiku poročati tudi interesna organizacija.

Primer 4:

Direktor gospodarske družbe se udeleži informativnega sestanka na posameznem ministrstvu z namenom pridobitve informacij o politiki in ukrepih, ki jih vodijo oziroma načrtujejo, ali zaprositve za pojasnila.

Zgolj pridobivanje informacij in pojasnil nima elementov vplivanja na odločitve ministra ali javnih uslužbencev. Ne gre za lobiranje, saj niso izpolnjeni vsi pogoji za zakonito lobiranje. Komisiji ni potrebno poročati. V kolikor pa bi direktor gospodarske družbe na informativnem sestanku skušal vplivati na oblikovanje politik in načrtovanih ukrepov, gre za lobiranje na področju "drugih zadev" in je treba o lobističnem stiku poročati.

Primer 5:

Direktor gospodarske družbe vzpostavi osebni stik z ministrom z namenom podaje opozorila glede nepravilne in nestimulativne davčne zakonodaje za tuja podjetja v RS.

Direktor gospodarske družbe je zakoniti zastopnik interesne organizacije in neregistrirani lobist, minister kot funkcionar je lobiranec. Stik je vzpostavljen po osebni poti, zato ima minister kot lobiranec možnost oziroma priložnost stik zavrniti, in sicer kadarkoli v teku pogovora. Lobiranec ima sicer vedno pravico stik zavrniti, kar pa glede na okoliščine ni vedno mogoče. Če je stik vzpostavljen po elektronski poti ali po pošti, se s prejemom take pošte lobiranec hkrati seznanja s samo vsebino dokumenta (pripombe, predlogi, mnenje), zato zavrnitev stika v takem primeru ni mogoča. Če pa se stik vzpostavi osebno, ga lobiranec lahko kadarkoli zavrne.

V kolikor lobist (direktor gospodarske družbe kot zakoniti zastopnik) zgolj vzpostavi stik in pri tem navede, da želi podati pripombe, pri tem pa vsebinskih pripomb ne poda, še ni mogoče govoriti o lobiranju. Če pa lobist že v pogovoru navede pripombe, pa so izpolnjeni pogoji za zakonito lobiranje in je o lobističnem stiku potrebno poročati Komisiji. Poročata tako lobiranec kot interesna organizacija za neregistriranega lobista.

Primer 6:

Direktor gospodarske družbe v zvezi s pritožbo o nerazvrstitvi zdravila vzpostavi osebni stik z uslužbencem ministrstva, ki je drugostopenjski organ.

Reševanje pritožbe drugostopenjskega organa spada med upravne postopke. Gre za pravno reguliran postopek, v katerem lobiranje oziroma vplivanje na odločitve odločevalca ni dovoljeno oziroma ni dopustno. Tako ne gre za lobiranje. Komisiji (z vidika lobističnega stika) ni potrebno poročati.

V kolikor je bil stik vzpostavljen zgolj z namenom pridobitve informacije o teku pritožbenega postopka (npr. ali je drugostopenjski organ prejel predmetno pritožbo, ali je organ o pritožbi že odločil, kdaj bo pritožba rešena, kakšne so možnosti pritožnika, če organ pritožbi ne ugotovi, ali je potrebno predložiti še kakšno dokumentacijo), ne gre za lobiranje, prav tako v opisanem primeru načeloma ni zaznati, da bi direktor gospodarske družbe hotel vplivati na odločitev javnega uslužbenca.

V kolikor pa bi uslužbenec ministrstva zaznal, da je direktor gospodarske družbe z njim vzpostavil stik z namenom, da ga prepriča v sprejem odločitve v prid gospodarski družbi, ali celo to jasno zahteva od javnega uslužbenca in mu hkrati morebiti tudi grozi ali uporabi fizično nasilje, ima javni uslužbenec možnost tako ravnanje (grožnja, nasilje) prijaviti policiji. Hkrati ima pravico o ravnanju obvestiti svojega nadrejenega ter Komisijo. Gre namreč tudi za sum neetičnega oziroma nezakonitega ravnanja skladno z določbami 24. člena ZIntPK.

Primer 7:

Župan obišče funkcionarja na pristojnem ministrstvu z namenom pridobitve finančnih sredstev za posodobitev infrastrukture v občini.

Tako župan kot funkcionar na pristojnem ministrstvu glede na določbe ZIntPK po svoji funkciji sodita med lobirance. Prav tako v navedenem primeru oba delujeta kot funkcionarja oziroma kot predstavnik organa. Ne gre za lobiranje, saj nobeden izmed udeležencev ne predstavlja interesov interesne organizacije. Komisiji o lobističnem stiku ni potrebno poročati.

Primer 8:

Predsednik gasilskega društva na občinski prireditvi sreča župana in izrazi željo, da se v naslednjem letu v občinskem proračunu več sredstev nameni gasilski dejavnosti ozirom gasilskim društvom v občini.

Predsednik gasilskega društva je zakoniti zastopnik interesne organizacije, župan ima status lobiranca. Izražena želja predstavlja vplivanje na odločitev župana. Gre za lobiranje. Lobiranec mora Komisiji poročati o lobističnem stiku. Če gasilsko društvo nima zaposlenih, Komisiji ni dolžno poročati, v kolikor zaposlene ima, pa mora o stiku poročati.

Primer 9:

Član gasilskega društva pristopi k županu in izrazi željo, da se v naslednjem letu v občinskem proračunu več sredstev nameni gasilski dejavnosti ozirom gasilskim društvom v občini.

Član gasilskega društva je sicer član interesne organizacije, vendar zgolj članstvo v interesni organizaciji brez sklenjenega delovnega razmerja za interesno organizacijo, za katero lobira član društva, ne predstavlja izjeme od registracije lobista. Gre za sum kršitev določb s področja lobiranja. Dejanja lobiranja opravlja oseba, ki ni registrirani lobist in ne spada pod izjemo od registracije. Župan ima status lobiranca. Izražena želja predstavlja vplivanje na odločitev župana. Gre za lobiranje. Župan kot lobiranec bi moral zavrniti pogovor o lobiranju, vendar pa glede na možnost, da osebno pozna omenjenega člana gasilskega društva oziroma da gre za občana, župan ob vzpostavitvi stika najbrž ni bil seznanjen, da bo član gasilskega društva v imenu gasilskega društva lobiral, oziroma da bo pogovor stekel v smer lobiranja. Sicer bi moral župan že pred stikom tak stik zavrniti, najkasneje pa ob zaznanju, da gre za lobiranje, tj. ob izraženi želji po več sredstev.

Lobiranec mora Komisiji poročati o lobističnem stiku, in sicer mora poročati o prepovedanih ravnanjih lobista. Če gasilsko društvo nima zaposlenih, Komisiji ni dolžno poročati, v kolikor zaposlene ima, pa o lobističnem stiku mora poročati.

Če pa je član gasilskega društva zaposlen pri tem gasilskem društvu, gre za izjemo od lobiranja po četrtem odstavku 58. člena ZIntPK. Tako so izpolnjeni pogoji zakonitega lobiranja. Župan kot lobiranec mora Komisiji poročati o lobističnem stiku. Ker gasilsko društvo ima zaposlene, mora Komisiji poročati o lobističnem stiku.

Primer 10:

Pri županu se na sestanku zgledi direktor gospodarske družbe, ki se ukvarja z dejavnostjo gradnje stanovanjskih in poslovnih stavb. Direktor gospodarske družbe na tem sestanku županu predlaga spremembo parcelacije glede priprave Občinskega prostorskega načrta (OPN). Govorita tudi o možnosti priključka bodočih objektov na gospodarsko javno infrastrukturo.

Gre za vplivanje na odločanje občinskega funkcionarja. Župan je od zakonitega zastopnika interesne organizacije prejel predloge v zvezi s pripravo prostorskega akta²⁹. Z občinskimi prostorskimi akti se določijo cilji in izhodišča prostorskega razvoja občine, načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena ter določijo pogoji umeščanja lokalnih prostorskih ureditev v prostor. Z občinskim prostorskim načrtom se načrtujejo prostorske ureditve lokalnega pomena ter določajo namenska raba prostora in prostorski izvedbeni pogoji za umestitev načrtovanih posegov v prostor.

Sestanek ima elemente vplivanja na odločanje lobiranca na lokalni ravni v zadevah javnega pomena. Če občina prejetih predlogov, pripomb, mnenj interesne organizacije ne objavi javno na svoji spletni strani, gre za nejavni lobističen stik in je o takem stiku potrebno poročati Komisiji. V tem primeru mora poročati tudi interesna organizacija za dejavnosti lobiranja neregistriranega lobista.

Primer 11:

Na Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (ali na ministra tega ministrstva) je naslovljena elektronska pošta s prošnjo za sestanek v imenu predsednika športnega društva kot izvoljenega predstavnika interesne organizacije zasebnega prava.

Zgolj prošnja ne vsebuje elementov lobiranja, saj ni mogoče zaznati elementov vplivanja na odločanje lobiranca s strani lobista. V tem primeru ne gre za lobiranje in poročanje Komisiji ni potrebno.

Primer 12:

Prošnja za sestanek je naslovljena na ministra za izobraževanje, znanost in šport v imenu predsednika športnega društva kot izvoljenega predstavnika interesne organizacije zasebnega prava ter vsebuje pripombe ali predloge za spremembo nekega predpisa ali dokumenta (zakon, pravilnik, letni načrt, financiranje).

Taka prošnja oziroma dopis vsebuje elemente vplivanja na odločanje lobiranca s strani lobista pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov, zato gre za lobiranje, saj je mogoče zaznati vplivanje na odločitve lobiranca (odločevalca/ministra). V tem primeru je potrebno Komisiji poročati o lobističnem stiku. Minister kot lobiranec mora Komisiji poročati na elektronskem obrazcu v roku osem dni od lobiranja. Če je športno društvo neprofitna interesna organizacija zasebnega prava brez zaposlenih, Komisiji interesna organizacija ne bo poročala, v kolikor pa ne gre za neprofitno interesno organizacijo zasebnega prava brez zaposlenih, pa bo moralo Komisiji za dejavnosti lobiranja neregistriranega lobista poročati tudi športno društvo.

Primer 13:

Prošnja za sestanek na ministra za izobraževanje, znanost in šport s pripombami ali predlogi za spremembo nekega predpisa ali dokumenta (zakon, pravilnik, letni načrt, financiranje) naslovi v imenu športnega društva odvetnik kot navadni pooblaščenec tega društva.

Prošnja oziroma dopis vsebuje elemente vplivanja na odločanje lobiranca (odločevalca/ministra) s strani lobista pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov. Gre za lobiranje. Če pri tem odvetnik svojo stranko zastopa

²⁹ Prostorski akt je akt, s katerim se opredeljuje prostorski razvoj države, regij in občin (prostorski strateški akt) in akt, s katerim se načrtujejo prostorske ureditve in določa izvedbena regulacija prostora (prostorski izvedbeni akt); 31. točka 3. člena ZURP-2.

zgolj na podlagi navadnega pooblastila ter ni ne vpisan v register lobistov in ne gre za izjemo po četrtem odstavku 58. člena ZIntPK (da je odvetnik zakoniti ali voljeni predstavnik društva), gre v tem primeru za nezakonito lobiranje. Minister kot lobiranec mora Komisiji na elektronskem obrazcu podati prijavo o prepovedanih ravnanjih lobista v roku deset dni od lobiranja ter prijavi priložiti prejeto dokumentacijo.

Primer 14:

Na Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport je naslovljen dopis, v katerem fizična oseba kot posameznik, državljan izpostavlja problematiko na področju športa in ministru predlaga spremembo nekega predpisa ali dokumenta (zakon, pravilnik, letni načrt, financiranje).

V tej situaciji ne gre za lobiranje, saj ni izpolnjen pogoj, da se vplivanje izvaja v imenu in v interesu neke interesne organizacije. Poročanje Komisiji ni potrebno.

Sistemsko pojasnilo o lobiranju, št. 06325-3/2020-13 začne veljati dne 15. 3. 2021.

Z dnem uveljavitve Sistemskega pojasnila o lobiranju, št. 06325-3/2020-13 prenehajo veljati naslednja pojasnila o lobiranju:

- Pojasnilo številka 139 v zvezi s pojmom »odločanje o drugih zadevah«, št. 035-1/2010/6, z dne 16. 12. 2010;
- Pojasnilo številka 140 v zvezi z lobiranjem (v zvezi s pojasnitvijo, kdaj ne gre za lobiranje in pojmov »nejaven«, »stik«), št. 035-1/2010/7, z dne 3. 2. 2011;
- Sistemsko pojasnilo (SP 03/2011) o lobiranju, št. 035-2/2011/8, z dne 11. 7. 2011;
- Sistemsko načelno mnenje glede ugotovljenih tveganj pri lobiranju odvetnikov, zunanjih svetovalcev in članov posameznih združenj, zbornic, društev oziroma podobnih organov združevanja, št. 06235-2/2016/4, z dne 21. 4. 2016;
- Dopolnitev Sistemskega pojasnila o lobiranju (SP 03/2011) glede sodelovanja v fazah postopka sprejemanja zakona oziroma drugega akta, št. 06235-2/2016/16 z dne 22. 9. 2016; in
- Dopolnitev Sistemskega pojasnila o lobiranju (SP 03/2011) glede obveznosti poročanja o lobističnih stikih, ki potekajo po elektronski poti, št. 06235-3/2017/8, z dne 7. 6. 2017.



dr. Robert ŠUMI
PRESEDNIK

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'R. Šumi', is written over the printed name.

Vložiti:

- zbirka dok. gradiva.