



Številka: 06235-3/2017-8 02010

Datum: 07/06/2017

DOPOLNITEV SISTEMSKEGA POJASNILA O LOBIRANJU (SP 03/2011)

GLEDE OBVEZNOSTI POROČANJA O LOBISTIČNIH STIKIH, KI POTEKAJO PO ELEKTRONSKI POTI

Na podlagi prvega odstavka 11. člena in 8. alineje prvega odstavka 12. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11; v nadaljevanju: ZIntPK) sprejema Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: komisija) naslednjo

dopolnitev sistemskega pojasnila o lobiranju:

obveznost poročanja velja za vse nejavne lobistične stike, ki so lahko izraženi v katerikoli obliki siceršnjega komuniciranja med posamezniki: osebno, pisno, po telefonu, e-pošti in drugih komunikacijskih sredstvih.

OBRAZLOŽITEV

Komisija je v okviru svojih preventivnih nalog in preko prejetih vprašanj zaznala več dilem v zvezi s poročanjem o lobističnih stikih, ki potekajo po elektronski poti. Pokazali so se različni pogledi glede obveznosti poročanja o lobističnih stikih, ki potekajo po takšni poti.

Državni organi se dnevno soočajo s prejetjem velikega števila elektronskih sporočil različnih vsebin. V zvezi s tem prihaja do situacij, ko elektronsko sporočilo prispe na glavni predal državnega organa ali na službeno/osebno elektronsko pošto funkcionarja ali javnega uslužbenca ali na vse te naslove. Ob tem se pojavljajo vprašanja v zvezi z izpolnitvijo zakonske obveznosti izdelave ter posredovanja zapisa o lobističnem stiku in vprašanja o pravilnem postopanju s predmetnimi elektronski sporočili, zato je komisija sprejela pričujoče mnenje oziroma dopolnitev sistemskega pojasnila o lobiranju.

Da lahko govorimo o zakonitem lobiranju, ki je v skladu z ZIntPK, morajo biti **kumulativno izpolnjeni naslednji pogoji:**

- nejavni stik med lobirancem in lobistom oziroma predstavnikom interesne organizacije,
- namen vplivanja na odločanje znotraj javnega sektorja v zadevah javnega pomena, in
- vplivanje oz. lobiranje se izvaja v interesu, imenu ali na račun določene interesne organizacije.

V sklopu pojma nejavni v ZIntPK je treba razumeti nedoločeno število možnih oblik nejavnega vplivanja, ki se kažejo kot v katerikoli obliki izražena volja, hotenja, namera, namen ipd. vplivati na odločanje pri sprejemanju predpisov ali na odločanje v drugih zadevah javnega pomena, razen tistih, za katere ZIntPK določa, da ne morejo biti predmet lobiranja. Pojem stik je v katerikoli obliki jasno izražena namera lobirancu, da želi lobist na nejavni način vplivati na konkretno odločanje, pri čemer je lahko izražen v katerikoli obliki siceršnjega komuniciranja med posamezniki: osebno, pisno, po telefonu, e-pošti in drugih komunikacijskih sredstvih.

Če nejavni stik – v katerikoli obliki siceršnjega komuniciranja – kaže namen delovanja oziroma komunikacije lobista, da vpliva na odločitev v konkretni zadevi, ki je po ZIntPK lahko predmet lobiranja, je lobiranelec dolžan takšen stik obravnavati kot namen lobiranja oziroma kot lobiranje.

Kdaj določen stik preide v lobiranje, je odvisno od vsebine in namena pogovora, ne glede na kraj, čas, vrsto in okoliščine stika.

Stik lahko po volji udeležencev postane javen - in s tem ne gre več za lobistični stik po ZIntPK - če so vnaprej ali takoj po tem zagotovljeni pogoji, v katerih stik, pogovor in namen vplivanja potekajo na javnosti odprt, transparenten način (npr. s protokoliranjem vsebine pogovora in njegovo objavo, z vnaprejšnjo objavo stika npr. na spletnih straneh določenega organa ipd.).

Upravljanje dokumentarnega gradiva za organe državne uprave, uprave samoupravnih lokalnih skupnosti ter druge pravne in fizične osebe, kadar na podlagi javnih pooblastil opravljajo upravne naloge, ureja Uredba o upravnem poslovanju (Uradni list RS, št. 20/2005, 106/2005, 30/2006, 86/2006, 32/2007, 63/2007, 115/2007, 122/2007-popr., 31/2008, 35/2009, 58/2010, 101/2010 in 81/2013), ki med drugim določa, da morajo biti vsa elektronska sporočila, ki so službene narave in prispejo ali so odposlana iz elektronskega naslova posameznega uslužbenca, ustrezno evidentirana v evidenco dokumentarnega gradiva pri organu.

Ob tem komisija poudarja, da zgolj evidentiranje določenega stika v zbirki dokumentarnega gradiva ne zadosti določbi drugega odstavka 68. člena ZIntPK, ki določa obveznost sestave zapisa lobiranja in posredovanje le-tega. Prav tako dostopnost določenega dopisa ali elektronskega sporočila, ki izpolnjuje pogoje zakonitega lobiranja, na podlagi določil zakona, ki ureja dostop do informacij javnega značaja, še ne pomeni, da je izpolnjena dolžnost iz drugega odstavka 68. člena ZIntPK.

Obveznost poročanja torej velja za vse nejavne lobistične stike, ki med drugim lahko potekajo tudi po elektronski poti, ne glede na to, ali jih organ prejme na uradni elektronski naslov, ali pa jih prejmejo javni uslužbenci in funkcionarji na službeni naslov.

V praksi pogosto prihaja do situacij večkratnega posredovanja mnenj, pripomb, stališč, itd. o isti zadevi večjemu številu uslužbencev. Komisija meni, da je v takšnih primerih – kadar isto vsebino z istim datumom prejme več prejemnikov v določenem organu, zadoščeno določbam ZIntPK, če poroča o lobističnem stiku posameznik, ki je pristojen za vsebino oziroma, ki dokument dobi v reševanje.

Komisija pri svojem delu zaznava, da javni uslužbenci in funkcionarji določenih stikov, ki potekajo po elektronski poti in sicer imajo vse znake lobističnega stika, ne dojemajo kot lobiranje in o njih zato ne poročajo. Pri lobiranju je potrebno tehtati vsak posamezen primer, zato je pomembno, da lobiranec prepozna, kdaj gre za nejavno vplivanje nanj in ukrepa v skladu z ZIntPK.

Za boljše razumevanje, kako v praksi prepoznati lobiranje, komisija v nadaljevanju predstavlja primere zakonitega lobiranja in aktivnosti, ki jih ne moremo uvrstiti v lobiranje, kot ga opredeljuje ZIntPK.

Primer zakonitega lobiranja in ravnanja v skladu z ZIntPK

- a) Zakoniti zastopnik določene interesne organizacije vzpostavi pisni stik po elektronski poti s funkcionarjem, z namenom nejavnega vplivanja na odločanje o pripravi, obravnavi in sprejemanju predloga ali kakega drugega splošnega predpisa oziroma akta, pri čemer zastopa interese te interesne organizacije.

Zakoniti zastopnik v takšni situaciji nastopa kot lobist (neregistriran lobist oziroma t.i. izjema), saj gre za nejavni stik z namenom vplivanja na odločanje o zadevah javnega pomena v korist zastopane interesne organizacije. Na drugi strani pa je funkcionar, s katerim je vzpostavil stik, dolžan v obliki zapisa o tem poročati komisiji v roku treh dni.

- b) Izvoljeni predstavnik določene interesne organizacije vzpostavi pisni stik po elektronski poti z več osebami hkrati (gre za isto vsebino, z istim datumom), in sicer s funkcionarjem in nekaterimi javnimi uslužbenci, z namenom nejavnega vplivanja na odločanje o drugi zadevi (sprejem določene strategije), pri čemer zastopa interese te interesne organizacije.

Izvoljeni predstavnik v takšni situaciji nastopa kot lobist (neregistriran lobist oziroma t.i. izjema), saj gre za nejavni stik z namenom vplivanja na odločanje o zadevah javnega pomena v korist zastopane interesne organizacije. Na drugi strani pa so funkcionar in javni uslužbenci, s katerimi je vzpostavil stik, dolžni v obliki zapisa o tem poročati komisiji v roku treh dni. Ker gre za vzpostavitev stika z več osebami hkrati, je po mnenju komisije zadoščeno določbam ZIntPK, če poroča o lobističnem stiku tisti posameznik, ki je pristojen za vsebino oziroma, ki dokument dobi v reševanje (kot opisano zgoraj).

Primeri, ko ne gre za lobiranje v skladu z ZIntPK

- a) Fizična oseba, katere interesi niso povezani z interesi nobene pravno organizirane interesne organizacije, posreduje po elektronski poti pisne pripombe na določen zakon.

Ker ZIntPK opredeljuje vplivanje v imenu interesne organizacije kot sestavni del lobiranja, gre v predstavljenem primeru za dovoljeno obliko vplivanja na odločitve, ki pa niso lobiranje po ZIntPK in v takšnem primeru ni potrebno poročati komisiji.

- b) Predstavnik neke interesne organizacije, ki lahko nastopa kot lobist, posreduje pisne pripombe po elektronski poti na določen predpis, ko je le-ta v fazi javne obravnave.

Ne gre za lobiranje v smislu določb ZIntPK, ko interesne skupine kot zainteresirana javnost sodelujejo pri pripravi in sprejemanju predpisov ter drugih odločitev. Mišljeni so primeri, ko je posamezen predpis v javni obravnavi in pripravljavec sledi postopkom iz Resolucije o normativni dejavnosti po javni objavi predlogov in predlagateljev, kar pomeni, da so vsi predlogi, ki jih pridobi predlagatelj, transparentno zabeleženi in objavljeni npr. na spletni strani organa. Z javnostjo je izključeno nejavno vplivanje oziroma stik, ki predstavlja enega od treh poglobitnih zakonskih znakov lobiranja, kot opisano zgoraj. Z javno objavo je tako uresničen namen zakonodajalca, da je odločanje v zadevah javnega pomena transparentno in v takšnih primerih ni potrebno poročati komisiji.

- c) Predstavnik neke interesne organizacije, ki lahko nastopa kot lobist, po elektronski poti zaprosi za pojasnila na posameznem ministrstvu.

Zgolj pridobivanje pojasnil in informacij od posameznih organov, po vsebini ne zajema lobiranja po določbah ZIntPK, saj ne gre za namen vplivanja na odločanje znotraj javnega sektorja v zadevah javnega pomena. V takšnih primerih ni potrebno poročati komisiji.

Komisija še dodaja, da je v primerih, kadar posredovano elektronsko sporočilo s strani lobista ne vsebuje vseh zahtevanih podatkov, potrebno izhajati iz same vsebine sporočila. Kolikor iz vsebine sporočila izhajajo vse tri predpostavke zakonitega lobiranja (kot opisano zgoraj), je po mnenju komisije o takšnem stiku potrebno poročati.

Na koncu komisija posebej pojasnjuje, da poročanje lobiranca komisiji ni ovajanje ali prijavljanje, temveč se zgolj zasleduje namen zakonske ureditve lobiranja – to je doseganje transparentnosti nejavnih stikov.

Senat komisije je na 20. seji dne 7. 6. 2017 sprejel sklep, da se v zadevi št. 06235-3/2017 sprejme dopolnitev Systemskega pojasnila o lobiranju (SP 03/2011) glede obveznosti poročanja o lobističnih stikih, ki potekajo po elektronski poti in se javno objavi.

Senat komisije je odločal v sestavi: Boris Štefanec (predsednik) in dr. Igor Lamberger (namestnik predsednika).

Odločitev je bila sprejeta: soglasno.



Boris Štefanec
PRESEDNIK

Vložiti:

- zbirka dok. gradiva.