



Številka: 06235-3/2024-2

Datum: 13. 6. 2024

---

Na podlagi drugega odstavka 11. člena in osme alineje 12. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo in 158/20, 3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri; v nadaljevanju: ZIntPK) senat Komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) v sestavi: dr. Robert Šumi, predsednik, Simon Savski, namestnik predsednika, in David Lapornik, namestnik predsednika, v zvezi z lobiranjem članov nadzornih svetov gospodarskih družb izdaja naslednje

## POJASNILO

### o lobiranju<sup>1</sup> za člane nadzornih svetov gospodarskih družb

Za namen umestitve in pojasnila vloge članov nadzornih svetov gospodarskih družb ter izvajanja njihovih pristojnosti v povezavi z lobiranjem in njihovim sodelovanjem z državnimi organi v vlogi strokovnjakov, posameznikov ali predstavnikov družbe, katere člani nadzornega sveta so, je treba najprej obrazložiti določbe ZIntPK o lobiranju.

Lobiranje, ki se izvaja transparentno, javno in legalizirano, je povsem normalna in zakonita družbena dejavnost. Problematični pa so tisti načini lobiranja, ki potekajo neformalno, skrito in uspejo v splošnih ureditvah (zakonskih predpisih in drugih splošnih pravilih) interese ene ali več organizacij postaviti pred javni interes. Regulacija lobiranja, kot je urejena v določbah ZIntPK, je zato primarno usmerjena k večji transparentnosti lobističnih aktivnosti.

Lobiranje je definirano kot izvajanje vplivanja,<sup>2</sup> 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. Gre za stik med zasebnimi in javnimi interesi. Zasebne interese v imenu interesnih organizacij poskušajo uveljaviti lobisti, medtem ko se na strani zastopanja javnih interesov pojavljajo funkcionarji in javni uslužbenci. ZIntPK interese lobiranja omejuje na zastopanje interesov pravnih oseb in ne interesov posameznika, ki ne opravlja gospodarske dejavnosti na trgu, zato vplivanje v izključnem interesu posameznika ni lobiranje, kot ga določa 14. točka 4. člena ZIntPK.

Povedano drugače, če se vplivanje izvaja v imenu fizične osebe, to ne štejemo za lobiranje po določbah ZIntPK. Fizična oseba lobira v skladu z določbami ZIntPK zgolj v primeru, da kot taka zastopa interese interesne organizacije (podjetje, s. p., združenje, sindikat, ustanova ipd.) in je v tem primeru lobist (bodisi registriran ali neregistriran oz. izjema).

Pomembno je tudi poudariti, da v sodnih postopkih, upravnih postopkih, postopkih javnih naročil in drugih postopkih, pri katerih se odloča o pravicah ali obveznostih posameznikov (zaposlitveni, disciplinski ...), kjer gre za pravno regulirane postopke, ki določajo specifične procesne pravice strank v posameznem postopku, vplivanje na odločevalce in njihove odločitve ni dopustno oziroma ni dovoljeno. Lahko pa gre pri izvajanju vplivanj v takšnih postopkih za nezakonita ravnanja (nezakonito in neetično vplivanje), ki lahko predstavljajo kršitev integritete.

---

<sup>1</sup> Lobiranje je v celoti pojasnjeno v Sistemskem pojasnilu o lobiranju: <https://www.kpk-rs.si/storage/uploads/528556f6-5391-442c-9149-3acf7a5808d6/Sistemsko-pojasnilo-o-lobiranju.pdf>.

<sup>2</sup> 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 spremeni; <https://fran.si/iskanje?FilteredDictionaryIds=130&View=1&Query=vplivati>.

Enako velja, da opravljanje nalog, del ali svetovalnih storitev fizičnih oseb, ki so kot posamezniki - strokovnjaki ali poznavalci določenega področja - vabljeni v medresorske skupine, delovne skupine ali kot svetovalci ministrstvom v konkretnih zadevah, načeloma ne štejejo za lobiranje in v teh vlogah posamezniki tudi ne nastopajo kot lobisti, če za to niso izpolnjeni vsi zakonski pogoji lobiranja. Večkrat se pojavi tudi situacija, ko posamezniki nastopajo v več vlogah: so člani nadzornega sveta gospodarske družbe na določenem področju, so nosilci dejavnosti ali lastniki družbe, v okviru katere opravljajo dejavnost, ter kot poznavalci področja vabljeni k sodelovanju z ministrstvom, ki je pristojno za urejanje področja, na katerem delujejo strokovnjaki ali gospodarska družba, v nadzornem svetu katere so člani ti posamezniki. V takšnih situacijah je pomembno, da posameznik ve, kakšne in katere interese v kateri svoji vlogi zastopa ali mora zastopati, da temu primerno ravna ter vedno poskrbi za ustrezno upravljanje s tveganjem za nastanek okoliščin nasprotja interesov. Samo po sebi pa opravljanje več vlog istega posameznika (če zakon tega izrecno ne prepoveduje), vnaprej še ne pomeni niti lobiranja niti nasprotja interesov oziroma suma druge kršitve ZIntPK, za nadzor nad določbami katerega je pristojna Komisija.

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;
- vplivanje oziroma lobiranje se izvaja v interesu, imenu ali na račun določene **interesne organizacije**.

Če katerikoli od navedenih pogojev ni izpolnjen oziroma pri določenem stiku umanjka, ne moremo govoriti o lobiranju po določbah ZIntPK.

### Kaj je nejaven stik?

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. Ključni element "nejavnosti" pa ni samo srečanje, ampak tudi vsebina in namen srečanja – tj. vplivati na neko odločitev v zadevah javnega pomena. Nejaven ali zaseben stik lobista in lobiranca ne sodi pod lobiranje po ZIntPK, če namen stika in vsebina pogovora nista povezana z vplivanjem na določeno odločitev. Tako javnosti sicer viden stik oziroma srečanje lobista in lobiranca (npr. če je o njem objavljeno obvestilo na spletni strani) lahko predstavlja lobistični stik, če vsebina pogovora, ki ima namen vplivanja na odločanje v zadevah javnega pomena, ostaja javnosti neznana. 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 lokalu. Lobiranje je namreč vsako nejavno komuniciranje, ki ga z namenom lobiranja izvaja lobist. Bistveno je, da določen stik kot lobističen prepozna lobiranec in primerno ukrepa, čeprav oseba, ki izvaja nejavno vplivanje (lobist) morda meni, da ne gre za lobiranje.

### Na kaj je v okviru lobiranja mogoče vplivati?

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**.

Kaj so druge zadeve?

Primeroma 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.

Udeleženci dejavnosti lobiranja so lobiranec, lobist in interesna organizacija.

**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).

**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).

Pri lobistih ločimo:

- **registrirane** (oziroma profesionalne) lobiste – lobist, registriran oziroma vpisan v register lobistov, ki ga vodi Komisija (dostopen na spletni strani Komisije), in
- **neregistrirane** (oziroma neprofesionalne) lobiste – 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.

**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. ZIntPK izrecno prepoveduje, da bi se kot lobist udeleževal nekdanji funkcionar, ki mu od prenehanja funkcije še nista potekli dve leti. **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. Člani nadzornih svetov se ob izpolnjevanju navedenih pogojev lahko vpišejo v register lobistov, s tem postanejo registrirani lobisti ter lobiranje izvajajo v imenu interesnih organizacij, ki jih za to pooblastijo – lahko tudi tiste gospodarske družbe, katere člani nadzornega sveta so.

Lobist je lahko zgolj fizična oseba. Tudi če bi dejanja lobiranja izvajala oseba, ki ima status samostojnega podjetnika posameznika (s. p.), mora pri tem upoštevati določbe ZIntPK o lobiranju. Navedeno pomeni, da se mora samostojni podjetnik posameznik (s. p.), ki v okviru registrirane dejavnosti na trgu ponuja svoje storitve tudi s področja lobiranja (npr. svetovanje ali zastopanje), 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).

**Enako velja, 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.** 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. Za "drugo" interesno organizacijo odvetnik lahko opravlja dejavnost lobiranja zgolj, če je registriran kot lobist. Kot izjema – npr. kot zakoniti zastopnik lastnega s. p. ali odvetniške družbe kot d. o. o. ipd., – pa odvetnik lahko zastopa zgolj subjekt, katerega zakoniti zastopnik (ali druge vrste izjema iz četrtega odstavka 58. člena ZIntPK) je. Določbe o odvetništvu<sup>3</sup> namreč ne dajejo nikakršne podlage za zakonito lobiranje, saj je slednje s sprejetjem ZIntPK postalo regulirana dejavnost. Navedeno je lahko relevantno tudi za tiste člane nadzornih svetov gospodarskih družb, ki v osnovi opravljajo odvetniško dejavnost in nastopajo tudi v vlogah pooblaščenecv interesnih organizacij.

---

<sup>3</sup> Odvetništvo je kot del pravosodja samostojna in neodvisna služba (prvi odstavek 1. člena Zakona o odvetništvu - ZOdv). Odvetništvo opravljajo odvetniki oziroma odvetnice kot svobodni 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 prekliče, odvetnik pa ga lahko ob vsakem času odpove (prvi odstavek 12. člena ZOdv).

**Neregistriranemu lobistu** se ni treba vpisati v register pri Komisiji, 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, in sicer še dve leti po prenehanju funkcije.

Osebi, ki lobira za interesno organizacijo, pri kateri je **zaposlena**, se za namene dejavnosti lobiranja pred lobiranjem ni treba 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 Zakon o delovnih razmerjih (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 Obligacijski zakonik (OZ).

**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 zastopanega. 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) zastopanega.

**Družbo zastopajo osebe, ki so določene z zakonom ali aktom o ustanovitvi družbe na podlagi zakona, tj. zakoniti zastopniki** (prvi odstavek 32. člena Zakona o gospodarskih družbah - 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 treba upoštevati še pravnoorganizacijsko obliko subjekta oziroma interesne organizacije ter statut oziroma ustanovitveni akt. Komisija je med **izjeme od registracije** za izvajanje lobiranja **uvrstila tudi prokurista.**

Za interesno organizacijo kot neregistrirani lobisti lahko dejavnosti lobiranja izvajajo tudi **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. Med izvoljene predstavnike interesne organizacije tako ne štejemo članov nadzornih svetov gospodarskih družb in ti v imenu družbe ne smejo izvajati lobiranja kot neregistrirani lobisti.

Za izvoljenega predstavnika družbe kot interesne organizacije je namreč mogoče šteti le osebo, ki je upravičena opravljati dejanja namesto in v imenu te družbe. **Nadzorni svet nima upravičenj zastopati družbe,** po petem odstavku 281. člena ZGD-1 pa na nadzorni svet tudi ni mogoče prenesti vodenja poslov. Člani nadzornega sveta družbe so sicer izvoljeni s strani skupščine, vendar pa vsakega člana kateregakoli organa družbe še ni mogoče šteti za njenega izvoljenega predstavnika. Lahko pa se člani nadzornega sveta gospodarske družbe registrirajo v registru lobistov ter jih gospodarska družba pooblasti za lobiranje v njenem imenu.

**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, društva,

zadruga, zbornice, sindikati, politične stranke, cerkve in druge verske skupnosti, skupnost etažnih lastnikov ter ustanove zasebnega prava (skladi in fundacije, kadar nimajo lastnosti javnih skladov).<sup>4</sup>

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

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. Tako se glede na navedeno stališče med interesne organizacije med drugimi uvrščajo npr.: Slovenski državni holding (SDH) 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.

Pojasnilo je bilo sprejeto na 24. seji senata, dne 13. 6. 2024.

dr. Robert ŠUMI  
PREDSEDNIK

---

<sup>4</sup> Juhart Miha, Uvod v civilno pravo, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2011, str. 95 in 96.