



Tržaška cesta 21, 1000 Ljubljana

T: 01 478 86 51  
F: 01 478 86 49  
E: gp.mju@gov.si  
www.mju.gov.si

**Urad Vlade RS za komuniciranje**

Gregorčičeva 25  
1000 Ljubljana  
gp.ukom@gov.si

Številka: 010-2/2012/15  
Datum: 20.2.2012

**Zadeva:                   Odgovor na »Predlagam.vladi.si predlog 2240: Prepoved lobiranja oziroma izboljšanje odločanja**

Ministrstvo za pravosodje in javno upravo v okviru svojih pristojnosti v zvezi z navedenim predlogom podaja naslednji odgovor:

1.

Določbe osmega poglavja Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo; ZIntPK) o lobiranju so v slovenskem pravnem redu novost, ker prvič urejajo registracijo lobistov, njihove pravice in obveznosti, nadzor nad njihovim delom in sankcije za kršitve, storjene pri lobiranju. To je tudi eden od glavnih ciljev iz konceptualnih dokumentov Evropske unije, 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 poizkušajo kot navedeno zgoraj, z določanjem pravnega urejanja, nadzorom in sankcioniranjem narediti bolj pregledne. S tem se med drugim preprečujejo zlorabe in podkupovanja, torej nezaželeni vzorci obnašanja lobistov in lobiranih. 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.

Ker se v Sloveniji prav tako soočamo z razvojem interesnih skupin in njihovega vplivanja in pritiski na tiste, ki odločajo tako v političnih institucijah kot tudi na uradnike oziroma zaposlene v javni upravi in širše v celotnem javnem sektorju, kar ob normativni neurejenosti tega področja in neizoblikovani kulturi lobiranja tega sicer za razvoj javnih politik zelo pomembnega dela demokratičnega delovanja, predstavlja za našo državo veliko potencialno nevarnost, tako pojava nezaželenih oblik delovanja lobijev, kot širjenja korupcije in klientelizma. S tem pa se nevarno zamajajo stebri integritete posameznikov in institucij, v katerih le ti delujejo oziroma so zaposleni. V tem kontekstu ne gre zanemariti tudi težnje vplivati na imenovanje državnih uradnikov na vse več hierarhičnih ravneh in s tem uveljavljati svoj vpliv na oblikovanje politik, med drugim tudi preko stikov z državnimi uradniki. Navedeno je dodaten razlog, zakaj v ZIntPK poglavje o lobiranju. Ob tem zakonodajalec ni težil k popolni ureditvi lobiranja kot povsem normalne, pomembne in celo zaželene dejavnosti, ampak je želel 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 enih in drugih.

Osnovni namen ureditve lobiranja v ZIntPK je krepiti transparentnost in učinkovit javni nadzor na tem področju, pri čemer dejavnost lobiranja lahko od nastopa zakonskega roka po ZIntPK (5. december 2010) opravljajo le registrirani lobisti, vpisani v register lobistov pri Komisiji za preprečevanje korupcije, ta register pa je javno dostopen. Lobisti imajo pravne in etične obveznosti, s tem, da med pravne ne sodijo le tiste, določene v ZIntPK, temveč najprej iz Ustave Republike Slovenije – spoštovanje načela demokratičnosti, načelo pravne in socialne države, načelo enakosti, kot tudi konkretne ustavne določbe o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Dejstvo, da imajo lobisti in lobistična dejavnost poleg pravno urejenih dolžnosti kodeks pravil o samoregulaciji, etiki in integriteti, je priznan in uveljavljen standard lobiranja v primerljivih državah v Evropski uniji.

Glede na navedeno ocenjujemo, da je področje lobiranja, ki je usklajeno tudi s konceptualnimi dokumenti Evropske unije, s katerimi je Komisija EU v letu 2006 začela široko razpravo članic o preglednosti in integriteti javnega sektorja, v Sloveniji urejeno ustrezno in v skladu z nameni in cilji zakonodaje, ki ureja področje integritete in preprečevanja korupcije.

2.

Veljavna ureditev procesa sprejemanja predpisov temelji na Resoluciji o normativni dejavnosti (Ur.l. RS, št. 95/2009; v nadaljevanju - resolucija), dokumentu, ki ga je Državni zbor sprejel meseca novembra 2009. Posledično so bile v prvi polovici leta 2010 pripravljene spremembe poslovnika vlade ter navodila za izvajanje določb poslovnika vlade št. 10 (v nadaljevanju – navodila št. 10). Vsebina sprememb poslovnika vlade sledi usmeritvam resolucije in določneje ureja izvajanje presoj posledic predlogov predpisov ter natančneje opredeljuje sodelovanje in posvetovanje z javnostjo. Tehnični oziroma izvedbeni vidik teh določil pa je bil vključen v besedilo sprememb navodil št. 10.

V predmetnem primeru relevantne vsebine resolucije obsegajo načelo transparentnosti, ki je konkretizirano z minimalnimi priporočili:

- sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov naj traja praviloma od 30 do 60 dni; izjema so predlogi predpisov, pri katerih sodelovanje po naravi stvari ni mogoče (na primer: nujni postopki, državni proračun);
- pripravi naj se ustrezno gradivo, ki vsebuje povzetek vsebine s strokovnimi podlagami, ključna vprašanja in cilje;
- po končanem postopku sodelovanja naj se pripravi poročilo o sodelovanju s predstavitvijo vpliva na rešitve v predlogu predpisa;
- poziv k sodelovanju naj se izvede na način, ki bo zagotovil odziv ciljnih skupin in strokovnih javnosti ter obveščenost najširše javnosti; oblikujejo naj se liste subjektov, katerih sodelovanje pri pripravi predpisov določa zakon in subjektov, ki se ukvarjajo s področjem, zaradi kontinuiranega sodelovanja in obveščanja.

Navedene določbe so nadalje smiselno uvrščene v 9. in 9. a člen Poslovnika Vlade RS (Ur.l. RS, št. 43/2001 (23/2002 popr.), 54/2003, 103/2003, 114/2004, 26/2006, 21/2007, 32/2010, 73/2010, 95/2011) in s tem zavezujoče za pripravljavce predpisov. Določbe poslovnika so v odnosu do zakonov v subsidiarnem položaju, kar pomeni, da se uporabljajo, v kolikor konkreten zakon ne ureja materije drugače.

Ministrstvo je v sklopu prizadevanj zagotavljanja boljše zakonodaje ter v skladu s pristojnostmi po 74. b členu Zakona o državni upravi (Ur. l. RS, št. 52/2002, 56/2003, 83/2003-UPB1, 45/2004-ZdZPKG, 61/2004, 97/2004-UPB2, 123/2004, 24/2005-UPB3, 93/2005, 113/2005-UPB4, 126/2007-ZUP-E, 48/2009, 8/2010-ZUP-G, 8/2012-ZVRS-F), vzpostavilo Informacijsko podporo pripravi predpisov (IPP), primarno za interne potrebe procesov, ki pa obsega tudi zunanjo dimenzijo v obliki spletnega pod-portala e-demokracija (<http://e-uprava.gov.si/e-uprava/edemokracija.euprava>). Na tem mestu je od aprila 2010 mogoče spremljati proces nastajanja predpisov. Državljanu je tako omogočen vpogled v proces, kateremu sledi s spremljanjem sprememb statusa predpisa, ter v vsebino predpisa, v primeru pripete datoteke. Le-te so na voljo tudi v PDF obliki in tako dostopne vsem uporabnikom. Pod-portal e-demokracija omogoča tudi iskanje predpisa po več kriterijih ter omogoča neposredno podajo komentarjev.

Vsled navedenemu menimo, da je področje procesov sprejemanja predpisov in sodelovanja z javnostjo normativno ustrezno urejeno. Enako velja za vzpostavljeno informacijsko-tehnološko podporo, ki tudi po mnenju predstavnikov Evropske komisije in OECD drži korak s prizadevanji Evrope ter predstavlja pomembno pridobitev v izvrševanju načela transparentnosti.

S spoštovanjem,

Pripravili:  
Urška Gorenc Ule  
mag. Maja Čarni Pretnar

dr. Aleš Dobnikar  
generalni direktor