



TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
SLOVENIA

# POLITIČNA INTEGRITETA V SLOVENIJI

ZAGOTAVLJANJE TRANSPARENTNOSTI  
ODLOČITEV JAVNEGA POMENA

Transparency International Slovenia – društvo Integriteta je nevladna, neodvisna in nepridobitna organizacija s statusom v javnem interesu. Naš namen uresničujemo z razvojem in izvajanjem preventivnih programov za ozaveščanje javnosti o potrebah po visoki ravni integritete v družbi, objektivnem ugotavljanja dejanskega stanja etike, integritete in korupcije v Republiki Sloveniji in pogojih za to. Transparency International Slovenia je član mreže Transparency International.

Transparency International (TI) je največja mednarodna organizacija za boj proti korupciji. Po svetu ima več kot 100 samostojnih partnerjev in mednarodni sekretariat v Berlinu. Transparency International povečuje ozaveščenost o škodljivih učinkih korupcije in sodeluje z vladami, s podjetji in z nevladnimi organizacijami, njena namena pa sta razvoj in izvajanje učinkovitih ukrepov za spopadanje s korupcijo.

[www.transparency.si](http://www.transparency.si)

---

To delo je objavljeno pod mednarodno licenco Creative Commons: priznanje avtorstva 4.0. Ponatis v celoti ali v delih je dovoljen pod pogojem, da avtorske pravice ostanejo v lasti Transparency International Slovenia. Nobenega ponatisa bodisi v celoti bodisi v delih ni dovoljeno prodajati, razen če je vključeno v druga dela. Publikacijo se lahko razmnožuje v celotni ali delno za kakršno koli izobraževanje ali nepridobitno uporabo, in sicer brez posebnega dovoljenja imetnika avtorskih pravic, pod pogojem, da je vir naveden. V Transparency International Slovenia bomo veseli vsakega izvoda publikacije, ki to publikacijo navaja kot vir.



#### Omejitev odgovornosti

V Transparency International Slovenia smo si prizadevali za pravilnost podatkov v tem poročilu. Vse informacije znotraj dokumenta je mogoče šteti za resnične. Kljub temu Transparency International Slovenia ne more prevzeti odgovornosti za posledice uporabe dokumenta za druge namene in v drugih sobesedilih. Priporočila v tem dokumentu odražajo mnenja Transparency International Slovenia in jih ni mogoče razlagati kot mnenja oseb, ki so v besedilu navedene ali citirane ali je bil z njimi opravljen razgovor, razen če je to izrecno navedeno.

---

# POLITIČNA INTEGRITETA V SLOVENIJI

ZAGOTAVLJANJE TRANSPARENTNOSTI  
ODLOČITEV JAVNEGA POMENA

---

# POLITIČNA INTEGRITETA V SLOVENIJI

## ZAGOTAVLJANJE TRANSPARENTNOSTI ODLOČITEV JAVNEGA POMENA

### Založnik in izdajatelj

Transparency International Slovenia – društvo Integriteta

### Avtor

Vasja Čepič

### Strokovni pregled in nadzor kakovosti

Vid Tomič, Sebastijan Peterka, dr. Alma Sedlar

### Oblikovanje

Biro 11 d.o.o.

Naklada: 100

Ljubljana, november 2020, prvi natis

Gradivo je lektorirano.

© – 2020 – Transparency International Slovenia. Vse pravice pridržane. Evropski uniji je bila pod določenimi pogoji podeljena licenca.

© – 2020 – Transparency International Slovenia. All rights reserved. Licensed to the European Union under conditions.



Projekt je sofinancirala Evropska unija iz Sklada za notranjo varnost. Vsebina publikacije odraža izključno stališča avtorja. Evropska Komisija ni odgovorna za kakršno koli uporabo informacij, ki jih publikacija vsebuje.

This project was funded by the European Union's Internal Security Fund — Police. The content of this report represents the views of the author only and is his/her sole responsibility. The European Commission does not accept any responsibility for use that may be made of the information it contains.



REPUBLIKA SLOVENIJA  
MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO

Projekt sofinancira Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije iz Sklada za razvoj nevladnih organizacij. Avtor prevzema izključno odgovornost za vsebino publikacije, ki v nobenem primeru ne predstavlja stališč Ministrstva za javno upravo Republike Slovenije.



REPUBLIKA SLOVENIJA  
MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE

**nexcuse**

Projekt sofinancira Ministrstvo za zdravje Republike Slovenije v sklopu projekta »Brez izgovora 2020 – 2022«. Avtor prevzema izključno odgovornost za vsebino publikacije, ki v nobenem primeru ne predstavlja stališč Ministrstva za zdravje Republike Slovenije.

---

# VSEBINA

---

|                                                                           |           |
|---------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>POVZETEK</b>                                                           | <b>5</b>  |
| <b>PRIPOROČILA</b>                                                        | <b>8</b>  |
| <b>UVOD</b>                                                               | <b>9</b>  |
| <b>KAKOVOST EVIDENC PODATKOV</b>                                          | <b>12</b> |
| <b>PREGLED EVIDENC</b>                                                    | <b>13</b> |
| REGISTER LOBISTOV                                                         | 13        |
| SEZNAM POROČANIH LOBISTIČNIH STIKOV                                       | 15        |
| SEZNAM OMEJITEV POSLOVANJA                                                | 17        |
| EVIDENCA SEZNAMOV DARIL FUNKCIONARJEV                                     | 17        |
| EVIDENCA ZADEV S PODROČJA NESORAZMerno POVEČANEGA PREMOŽENJA              | 18        |
| DOVOLJENJA POKLICNIM FUNKCIONARJEM ZA DODATNO DELO                        | 18        |
| <b>LOBISTIČNI STIKI V OBDOBJU 13. VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE</b>           | <b>20</b> |
| OBSEG ANALIZE                                                             | 20        |
| ČIŠČENJE PODATKOV                                                         | 21        |
| ANALIZA STIKOV VLADE IN PARLAMENTA V SEZNAMU POROČANIH LOBISTIČNIH STIKOV | 22        |
| <b>ŠTUDIJA PRIMERA – PROTITOBAČNI ZAKON</b>                               | <b>36</b> |



# POVZETEK

Izraz »politična integriteta« pomeni izvajanje politične moči v javnem interesu neodvisno od zasebnih interesov nosilcev politične moči.<sup>1</sup> Države za zagotavljanje takega ravnanja sprejemajo zakonske okvirje, s katerimi naj bi preprečevale ali učinkovito upravljale situacije, pri katerih lahko prihaja do zlorab zaupane moči za zasebni interes.<sup>2</sup> Pri tem je pomemben instrument obveznost funkcionarjev, da ti v času opravljanja funkcije javnosti omogočijo vpogled v svoje stike z lobisti, premoženjsko stanje,<sup>3</sup> poslovne interese, sprejemanje daril in dodatno delo.<sup>4</sup>

To poročilo obravnava učinkovitost ureditve na področjih, ki določajo politično integriteto nosilcev moči, predvsem z vidika ocene dostopnosti in kakovosti podatkov s področij nadzora nad lobiranjem, omejitev poslovanja zaradi zasebnih interesov, prejetih daril, dodatnega dela javnih funkcionarjev in nadzora nad njihovim premoženjem. Pri tem se osredotoča na podatke, ki lahko s ponovno uporabo<sup>5</sup> javnosti omogočijo vpogled v integriteto zlasti političnih<sup>6</sup> funkcionarjev zakonodajne in izvršilne oblasti ter v poskuse nejavnih vplivov na odločitve v javnih zadevah, ki jih ti sprejemajo.

Ob tem velja dodati, da je v Sloveniji stopnja razkritja zasebnih interesov in javne dostopnosti podatkov o teh razkritjih tako za zakonodajno kot izvršilno oblast primerjalno gledano razmeroma nizka, vsekakor pod povprečjem držav OECD.<sup>7</sup>

Poročilo je namenjeno predvsem odločevalcem na državni ravni in neodvisnim nadzornim organom. Spodbuja jih k sprejemanju odločitev oziroma uveljavljanju rešitev, s katerimi se lahko zagotovi ali izboljša objavo podatkov, zlasti odprtih,<sup>8</sup> s področij, ki določajo politično integriteto, skladno z dobrimi praksami, mednarodnimi standardi in sprejeto zakonodajo.<sup>9</sup>

1 Political integrity, Transparency International. Dostopno na: <https://www.transparency.org/en/our-priorities/political-integrity>.

2 Sistemi politične integritete vsebujejo povezane ukrepe, ki so namenjeni zmanjšanju škodljivih učinkov politične korupcije na transparentno in odgovorno vladanje. Transparentnost se zagotavlja s pomočjo razkritij in dostopa do informacij, odgovornost se vzpostavlja z doslednim uveljavljanjem pravil, neodvisnim nadzorom in upravljanjem nasprotij interesov. S temi pristopi želijo države urejati lobiranje, nasprotja interesov, neupravičene obogatitve, zlorabe javnih sredstev in tudi nasloviti primere volilnih prevar in korupcije pri financiranju političnih strank. Pri tem nekateri avtorji opozarjajo na pogosto nepriznano zapletenost tematike denarja, politike in korupcije ter poudarjajo, da regulacija politične integritete zahteva mero prefinjenosti, potrpljenja in previdnosti, kar je pogosto v nasprotju s poenostavljanjem, ki prevladuje pri razpravljanju o tej temi. Ob tem dodajajo, da ne obstajajo standardizirani sistemi zakonskega urejanja konflikta interesov, razkrivanja premoženja ali financiranja političnih strank, ki lahko vzpostavijo integriteto političnega procesa, in opozarjajo vse morebitne reformatorje sistemov politične integritete, da je realnost politične integritete precej bolj zapletena kot modeli njenega urejanja. Več o tem K. Casas-Zamora, M. Walecki, J. Carlson, Political Integrity and Corruption - An International Perspective, 2009, str. 9. Dostopno na: [https://ifes.org/sites/default/files/political\\_integrity\\_introduction\\_english\\_0.pdf](https://ifes.org/sites/default/files/political_integrity_introduction_english_0.pdf).

3 Mehanizma prijav interesov in premoženja sta do neke mere podobna in načeloma lahko tudi postopkovno združena, ureditev je odvisna od posameznih držav. Vsekakor pa je dobra praksa, da so javni funkcionarji zavezani k razkrivanju tako interesov kot premoženja. Vir: Income and Asset Disclosure Topic Guide, Anti-Corruption Helpdesk, Transparency International 2015. Dostopno na: [https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic\\_Guide\\_Income\\_and\\_Asset\\_Disclosure.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic_Guide_Income_and_Asset_Disclosure.pdf).

4 Besedna zveza dodatno delo v tem poročilu opisuje tako vse poklicne in druge dejavnosti, namenjene pridobivanju dohodka ali premoženjske koristi, kot tudi pedagoške, znanstvene, raziskovalne, umetniške, kulturne, športne in publicistične dejavnosti ter vodenje kmetije ali upravljanje z lastnim premoženjem.

5 Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ) v tretjem odstavku 4. člena pravi: »Ponovna uporaba informacij javnega značaja pomeni uporabo s strani fizičnih oseb ali pravnih oseb za pridobitne ali nepridobitne namene razen za prvotni namen v okviru javne naloge, zaradi katerega so bili dokumenti izdelani.« Dostopno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO3336>.

6 I. Rakar, Pravna ureditev položaja funkcionarjev v Sloveniji, 2016: »Politični funkcionarji so osebe, ki mandata opravljanje funkcije pridobijo po politični poti, in sicer z neposrednimi volitvami ali imenovanjem s strani državnega zbora ali vlade.« Dostopno na: [https://www.researchgate.net/publication/309529498\\_PRAVNA\\_UREDITEV\\_POLOZAJA\\_FUNKCIONARJEV\\_V\\_SLOVENIJI\\_Legal\\_status\\_of\\_holders\\_of\\_public\\_office\\_in\\_Slovenia](https://www.researchgate.net/publication/309529498_PRAVNA_UREDITEV_POLOZAJA_FUNKCIONARJEV_V_SLOVENIJI_Legal_status_of_holders_of_public_office_in_Slovenia).

7 Level of disclosure and public availability of private interests across branches of government, OECD 2014. Dostopno na: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015/level-of-disclosure-and-public-availability-of-private-interests-across-branches-of-government-2014\\_gov\\_glance-2015-graph72-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015/level-of-disclosure-and-public-availability-of-private-interests-across-branches-of-government-2014_gov_glance-2015-graph72-en#page1).

8 Kaj so odprti podatki?, Portal Odprti podatki Slovenije (OPSI): »Odprti podatki so javne evidence ali informatizirane zbirke podatkov, ki jih na podlagi izvajanja javnih nalog, zbirajo zavezanec za dostop in ponovno uporabo (podatkov) v javnem sektorju. Zbirke podatkov se spletno objavijo v obliki elektronskih datotečnih formatov v skladu z odprtimi standardi ter jih s tem dajo na voljo za kakršno koli ponovno uporabo brez tehničnih ali licenčnih omejitev.« Dostopno na: <https://podatki.gov.si/posredovanje-podatkov/kaj-so-odprti-podatki>.

9 ZDIJZ v 10a. členu zavezuje organe k odpiranju podatkov: »Organi praviloma omogočajo ponovno uporabo informacij javnega značaja prek posredovanja na svetovni splet z objavo v odprtih formatih, ki upoštevajo formalne odprte standarde, v strojno berljivi obliki, skupaj z metapodatki, razen kadar bi to pomenilo nesorazmeren napor izven preprostega postopka.«

Več evidenc s področij, ki določajo politično integriteto, vodi Komisija za preprečevanje korupcije na podlagi Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.<sup>10</sup> Ti podatki niso namenjeni le nadzornim organom države.<sup>11</sup> Učinkovita oblika spremljanja integritete nosilcev politične moči je tudi javni nadzor.<sup>12</sup> Dostopnost in kakovost podatkov vplivata na možnost javnosti za spremljanje, pregledovanje in ponovno uporabo podatkov, s čimer se lahko dopolnjuje delo nadzornih organov in povečuje preventivno funkcijo zbranih podatkov. Prav tako lahko pregledno predstavljeni podatki krepijo ozaveščenost javnosti o delovanju oblasti in pomembnosti politične integritete ter vplivajo na zaupanje v delovanje javnih organov in v integriteto nosilcev politične moči pri izvajanju javnih funkcij. Prav dojemanje integritete institucij države je odločilni dejavnik zaupanja vanje.<sup>13</sup>

Integriteta je ključna tudi za varovanje javnega interesa pri sprejemanju odločitev javnega pomena.<sup>14</sup> V nasprotnem primeru se lahko lobiranje spremeni v mehanizem, s katerim močne skupine vplivajo na sprejem predpisov na račun javnega interesa, kar lahko predstavlja nedovoljen vpliv in lahko vodi celo v tako imenovano ugrabitev države.<sup>15</sup>

Posebno poglavje podrobneje obravnava stike nosilcev tako zakonodajne kot izvršilne moči v obdobju mandata 13. vlade Republike Slovenije z namenom ugotoviti kakovost podatkov o vplivih na sprejemanje predpisov in drugih odločitev; s študijo primera lobiranja ob sprejemanju zakonodaje na področju, na katerem so se v preteklosti v tujini pogosto pojavljala izrazita tveganja,<sup>16</sup> pa ugotavlja, do kakšne mere objavljeni podatki o poročanih lobističnih stikih zagotavljajo zakonodajno sled v konkretnem primeru.<sup>17</sup>

## TO POROČILO VSEBUJE:

**Pregled in oceno kakovosti objavljenih ali javno dostopnih podatkov in evidenc**  
s področij, ki določajo politično integriteto: register lobistov, seznam poročanih lobističnih stikov,  
evidenca seznamov daril, seznam omejitev poslovanja, soglasja ali dovoljenja za opravljanje dodatnega dela;

•  
**Analizo poročanih lobističnih stikov vlade in parlamenta**  
v obdobju 13. vlade Republike Slovenije od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020;

•  
**Študijo primera transparentnosti političnih odločitev**  
na primeru poskusa sprejema novele Zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov.

10 ZIntPK, v 76. členu določa, da Komisija za preprečevanje korupcije vodi npr. register lobistov, evidence seznamov daril, seznam omejitev poslovanja, evidenco zadev s področja nesorazmernega povečanja premoženja, po sprejemu novele ZIntPK-C pa tudi seznam lobističnih stikov.

11 Direktiva (EU) 2019/1024 o odprtih podatkih in ponovni uporabi informacij javnega sektorja pravi: »Organi javnega sektorja in javna podjetja morajo svoje dokumente dati na voljo v kakršnem koli obstoječem formatu ali jeziku in, kadar je primerno, z elektronskimi sredstvi v formatih, ki so odprti, strojno berljivi in dostopni ter jih je mogoče najti in ponovno uporabiti, skupaj z njihovimi metapodatki.« Dostopno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=celex%3A32019L1024>.

12 K. Casas-Zamora, M. Walecki, J. Carlson, Political Integrity and Corruption - An International Perspective, 2009, str. 9. Dostopno na: [https://ifes.org/sites/default/files/political\\_integrity\\_introduction\\_english\\_0.pdf](https://ifes.org/sites/default/files/political_integrity_introduction_english_0.pdf).

13 Trust and its determinants: Evidence from the Trustlab experiment, OECD 2018, str. 4. »Perceived government integrity is the strongest determinant of trust in government.« Dostopno na: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SDD/DOC\(2018\)2&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=SDD/DOC(2018)2&docLanguage=En).

14 OECD, Anti-Corruption & Integrity Hub, Lobbying. Dostopno na: <https://www.oecd.org/corruption-integrity/explore/topics/lobbying.html>.

15 Prav tam.

16 Reports of undue influence by tobacco industry strengthen the case for mandatory EU lobbying register, Transparency International EU, 12. 3. 2020. Dostopno na: <https://transparency.eu/tobacco-undue-influence/>.

17 Več o zakonodajni sledi avtorji A. Igličar, B. Kečanović, Ciril Ribičič v delu Zakonodajna sled: sledljivost vplivov v postopku priprave in sprejemanja občinskih splošnih aktov, str. 7: »[Zakonodajna sled] razkriva vse politične in civilno-družbene (lobistične) deležnike, ki so bili aktivni ob določenem odloku.« Dostopno na: <http://ustava.si/wp-content/uploads/2017/09/Zakonodajna-sled.pdf>.



Poročilo ocenjuje evidence po obliki, obsegu podatkov, kakovosti zbranih podatkov in pogostosti dopolnjevanja. Poročilo ugotavlja, da so navedene evidence po kakovosti in obliki precej različne. Seveda se razlikujejo že po zakonsko določeni vsebini, vendar tudi različno sledijo priporočilu glede omogočanja ponovne uporabe z objavo v standardiziranih odprtih formatih v strojno berljivi obliki.<sup>18</sup> Z namenom bolj učinkovitega zasledovanja ciljev zbiranja podatkov in izboljšanja uporabnosti evidenc so v poročilu predlagane tudi nekatere izboljšave.

Analiza stikov v seznamu poročenih lobističnih stikov za čas mandata 13. vlade Republike Slovenije med drugim kaže, da je delež registriranih lobistov še vedno izrazito majhen; da so vodilni lobisti, čigar stiki so prijavljeni, predvsem trgovinske zbornice in interesna združenja; da so med ministrstvi znatne razlike pri številu poročenih lobističnih stikov in da zlasti člani Državnega sveta poročajo o zelo nizkem številu stikov z lobisti.

Študija primera transparentnosti poskusa spreminjanja zakonodaje s področja omejevanja uporabe tobaknih izdelkov med drugim kaže, da odločevalski proces spremljajo tveganja, da močne interesne skupine uveljavljajo svoje interese mimo javnega interesa; da so trenutna določila za preprečevanja pojava vrtljivih vrat pomanjkljiva; da objavljeni podatki o lobističnih stikih ne zagotavljajo ustrezne sledljivosti vplivov na postopke sprejemanja predpisov; in da obstajajo indici, da tobačna industrija v Sloveniji financira delovanje organizacij, civilnih združenj, ki se dejavno vključujejo v zakonodajni proces in zagovarjajo stališča svojih financerjev, pri tem pa viri njihovega financiranja javnosti in odločevalcem niso znani.

Tako analiza kot študija primera sta pokazali določen razkorak med zakonodajno ureditvijo oz. njenim namenom ter prakso, na kar so že v preteklosti opozorile tuje organizacije s področja preprečevanja korupcije.<sup>19</sup> Tudi zato je pomembno krepiti kakovost in dostopnost podatkov ter hkrati zagotavljati pogoje oziroma okolje, kjer bodo ob nadzornih institucijah in organih podatke uporabljali tudi novinarji, aktivisti civilne družbe in širša javnost za spremljanje integritete nosilcev moči, s tem preizkušali sistem objave podatkov v praksi ter ob tem zaznavali morebitne pomanjkljivosti podatkov, trende, tveganja ali sume nepravilnosti.

---

18 ZDIJZ, prvi odstavek 10a. člena: »Organi praviloma omogočajo ponovno uporabo informacij javnega značaja preko posredovanja v svetovni splet z objavo v odprtih formatih, ki upoštevajo formalne odprte standarde, v strojno berljivi obliki, skupaj z metapodatki, razen kadar bi to pomenilo nesorazmeren napor izven preprostega postopka.«

19 Peti ocenjevalni krog, Poročilo o ocenjevanju, Slovenija, GRECO 2017, stran 4: ».../ je GRECO zaskrbljen, da so med zakonodajo in prakso še vedno velike razlike, zlasti pri izvajanju ustreznega dela zakonodaje v zvezi z nosilci najvišjih izvršnih funkcij, tj. Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije. Ta vsebuje podrobna pravila o nasprotju interesov, nezdržljivosti, dodatnih dejavnostih, darilih, lobiranju in prijavah premoženjskega stanja /.../«, prav tako stran 4: »Pravila o lobiranju vsebujejo nekatere vrzeli in se slabo izvajajo. Prijave premoženjskega stanja nosilcev najvišjih izvršnih funkcij niso objavljene niti niso zadovoljivo pregledane.« In stran 7: »Boj proti korupciji je že več let glavna prednostna naloga vlad. Kljub temu pa uspešno izvajanje zakonodaje vzbuja skrb, saj so med zakonodajo in prakso velike razlike, kot je v predhodnih poročilih izpostavil GRECO.« Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/04/GRECO-Skupina-dr%C5%BEav-proti-korupciji-Peti-ocenjevalni-krog-Poro%C4%8Dilo-o-ocenjevanju-Slovenija.pdf>

# PRIPOROČILA

Z namenom izboljšanja podatkov s področij nadzora nad lobiranjem, nasprotjem interesov, darili, premoženjem in dodatnim delom v javnem sektorju, zlasti za namen ponovne uporabe teh podatkov za javni nadzor stanja politične integritete v Republiki Sloveniji, priporočamo naslednje:

- **Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: KPK) naj objavlja register lobistov v strojno berljivi obliki.**
- **KPK naj objavi vsebino iz letnih poročil lobistov**, na primer podatke o interesnih organizacijah, za katere je lobist lobiral, kumulativni znesek plačil, ki ga je lobist prejel z naslova lobiranja, navedbo vrst in vrednosti donacij političnim strankam in organizatorjem volilnih ter referendumskih kampanj idr.
- **KPK naj za izboljšanje zakonodajne sledi s tehnično rešitvijo preuči možnost uvedbe vpisa podatkov o morebitni pripadnosti lobirancev Državnega zbora poslanskim skupinam** v obrazec za zapis o stiku lobiranja z lobistom in ta podatek dosledno objavlja v evidenci poročenih lobističnih stikov.
- **KPK naj še okrepi dejavnosti ozaveščanja članov Državnega sveta glede poročanja lobističnih stikov** in zanje izvede dodatna izobraževanja o transparentnem lobiranju z namenom povečanja števila poročenih stikov članov Državnega sveta z lobisti. Prav tako naj s tehnično rešitvijo zagotovi možnost vpisa podatka o morebitni pripadnosti lobirancev Državnega sveta interesnim skupinam.
- **Ministrstvo za pravosodje naj zaradi zagotavljanja bolj ažurnega osveževanja Evidence seznamov daril pripravi spremembe določil glede poročanja o darilih funkcionarjev** z uvedbo krajšega obdobja poročanja o prejetih darilih.
- **Poslanci Državnega zbora, Ministrstvo za javno upravo, Ministrstvo za pravosodje in KPK naj preučijo možnosti sprejetja enotne pravne podlage za vodenje in objavo enotnega seznama dovoljenj za dodatno delo** funkcionarjev zakonodajne in izvršilne oblasti ali odpravo subsidiarne veljave ZIntPK na tem področju.
- **Državni zbor naj zagotovi objavo informacij o dodatnem delu poslancev Državnega zbora v obliki strojno berljive zbirke podatkov.** Evidenca naj med drugim vsebuje podatke o vrsti in tedenskem obsegu dela, navedbo delodajalca, pri katerem poslanec opravlja dodatno delo, obdobje, v katerem poslanec sme opravljati dodatno delo, morebitne omejitve pri opravljanju dodatnega dela, na kateri seji Mandatno-volilne komisije se je Državni zbor seznanil z dodatnim delom, ki ga poslanec opravlja, in če so bile ob seznanitvi morebitne pripombe na obvestilo.
- **Vlada naj zagotovi objave informacij o dodatnem delu vladnih funkcionarjev v obliki strojno berljive zbirke podatkov.** Nova evidenca naj vsebuje na primer podatke o vrsti in tedenskem obsegu dela, navedbo delodajalca, pri katerem funkcionar opravlja dodatno delo, obdobje, v katerem poslanec sme opravljati dodatno delo, morebitne omejitve pri opravljanju dodatnega dela, na kateri seji Komisije vlade za administrativne zadeve in imenovanja je vlada izdala soglasje za opravljanje dodatnega dela.
- **Vlada naj KPK zagotovi ustrezne materialne pogoje za ustrezno zapolnitev zmogljivosti, potrebnih za učinkovit nadzor nad področji, ki so pomembna za zagotavljanje integritete.**
- **Vlada RS in Državni zbor RS naj s kakovostnim prenosom Direktive o zaščiti prijaviteljev (2019/1937) izboljšata zaščito prijaviteljev korupcije in drugih neetičnih ravnanj.**
- **Vlada naj zagotovi pogoje za razvoj in krepitev nevladnih in t. i. watchdog organizacij** z namenom krepitev javnega nadzora nad politično integriteto in povečevanja uporabe podatkov javnega sektorja s tega področja.
- **Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za javno upravo in Državni zbor naj preučijo možnost uvedbe učinkovitih mehanizmov sankcioniranja članov predstaviških teles na državni in lokalni ravni ter županov v primeru nezakonitega oziroma neintegritetnega ravnanja.**

Osrednji del zakonodajnega okvirja na področjih krepitve integritete in transparentnosti ter preprečevanja korupcije in preprečevanja in odpravljanja nasprotja interesov je Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije<sup>20</sup> (ZIntPK) iz leta 2010.

Zakon med drugim ureja lobiranje, nadzor nad premoženjskim stanjem, nezdružljivost opravljanja funkcije, darila funkcionarjem, omejitve in prepovedi poslovanja zaradi zasebnih interesov, kar so pomembni elementi zagotavljanja integritete funkcionarjev in javnih uslužbencev. Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) poleg nadzorstvenih funkcij v sklopu svojih pristojnosti tudi izobražuje in ozavešča o ključnih temah s področja svojega dela. Sem spada tudi naloga zbiranja in objave nekaterih podatkov, združenih v evidence, kot so register lobistov,<sup>21</sup> seznam poročanih lobističnih stikov,<sup>22</sup> evidenca zadev s področja nesorazmerno povečanega premoženja,<sup>23</sup> evidenca omejitev poslovanja<sup>24</sup> in evidenca seznamov daril.<sup>25</sup>

Kljub nekaterim ustreznim zakonodajnim rešitvam je TI Slovenija že v poročilu Nacionalni sistem integritete<sup>26</sup> iz leta 2012 zapisal, »da je v veliki meri opazen razkorak med pravnim okvirom in udejanjanjem različnih institucij na področju delovanja proti korupciji v praksi«. To ugotovitev je ponovil GRECO v poročilu<sup>27</sup> iz leta 2012, rekoč, da ima Slovenija »obsežen korpus« protikorupcijske zakonodaje, da pa te še ni implementirala. GRECO je leta 2017 vnovič izrazil zaskrbljenost glede učinkovite implementacije zakonodaje, češ da med njo in prakso obstaja »opazna vrzel«. <sup>28</sup> K temu prispeva tudi pomanjkljivo zagotavljanje ustreznih finančnih in kadrovskih zmogljivosti KPK.<sup>29</sup> Komisija za preprečevanje korupcije je leta 2019 glede zakonskih določb o lobiranju ocenila, da »v praksi tudi po osmih letih od uveljavitve zakonodajnega okvira še vedno niso zaživele v zadostni meri«. <sup>30</sup>

Celovito in kakovostno urejanje področij, ki določajo politično integriteto (nasprotja interesov, lobiranje, premoženjsko stanje idr.), je eden izmed temeljnih pogojev za zaupanje v delovanje funkcionarjev in institucij, ki jih predstavljajo. V Sloveniji je zaupanje v institucije nizko. Po standardnem Eurobarometru iz jeseni 2019 Vladi Republike Slovenije zaupa 31 %, Državnemu zboru 26 %, pravosodnemu sistemu pa le četrtina vprašanih. V drugih državah članicah Evropske unije je stopnja zaupanja v vlado in parlament v povprečju višja: nacionalni vladi v povprečju zaupa 35 % Evropejcev, parlamentu pa 36 %. <sup>31</sup>

20 Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo). Dostopno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5523>.

21 Evidenca – register lobistov. Več informacij na portalu Odprti podatki Slovenije. Dostopno na: <https://podatki.gov.si/dataset/kpk-evidenca-register-lobistov>.

22 Seznam poročanih lobističnih stikov. Več informacij na portalu Odprti podatki Slovenije. Dostopno na: <https://podatki.gov.si/dataset/kpk-seznam-poro-canih-lobisticnih-stikov>.

23 Evidenca zadev s področja nesorazmerno povečanega premoženja iz 45. člena ZIntPK. Več informacij na portalu Odprti podatki Slovenije. Dostopno na: <https://podatki.gov.si/dataset/kpk-evidenca-zadev-s-podrocja-nesorazmerno-povecanega-premozenja-iz-45-clena-zintpk>.

24 Evidenca poslovnih subjektov iz 35. člena ZIntPK. Več informacij na portalu Odprti podatki Slovenije. Dostopno na: <https://podatki.gov.si/dataset/kpk-evidenca-poslovnih-subjektov-iz-35-clena-zintpk>.

25 Evidenca seznamov daril funkcionarjev in evidenca seznamov daril državnim in lokalnim organom in nosilcem javnih pooblastil. Več informacij na portalu Odprti podatki Slovenije. Dostopno na: <https://podatki.gov.si/dataset/kpk-evidenca-seznamov-daril>.

26 Nacionalni sistem integritete Slovenija, Transparency International Slovenia 2012, str. 8.. Dostopno na: [https://www.transparency.si/images/publikacije/nis\\_integriteta\\_2012.pdf](https://www.transparency.si/images/publikacije/nis_integriteta_2012.pdf).

27 Poročilo o ocenjevanju iz četrtega ocenjevalnega kroga, sprejeto na 57. plenarnem zasedanju Sveta Evrope oktobra 2012. Dostopno na: <https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-4>.

28 Peti ocenjevalni krog, Poročilo o ocenjevanju, Slovenija, GRECO 2017, stran 7: »Boj proti korupciji je že več let glavna prednostna naloga vlad. Kljub temu pa uspešno izvajanje zakonodaje vzbuja skrb, saj so med zakonodajo in prakso velike razlike, kot je v predhodnih poročilih izpostavil GRECO.« Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/04/GRECO-Skupina-dr%C5%BEav-proti-korupciji-Peti-ocenjevalni-krog-Poro%C4%8Dilo-o-ocenjevanju-Slovenija.pdf>.

29 Prav tam, str. 14. GRECO še posebej izpostavi nezadostno kadrovske vire za nadzor premoženja, nadzor nad lobiranjem in nasprotjem interesov ter pregled nad načrti integritete.

30 Sivo polje nenadzorovanega lobiranja ostaja izrazito veliko, Komisija za preprečevanje korupcije, 18. 11. 2019. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/2019/11/21/sivo-polje-nenadzorovanega-lobiranja-ostaja-izrazito-veliko/>.

31 Standardni Eurobarometer 92, Slovenija, Jesen 2019. Dostopno na: <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/standard/yearFrom/2018/yearTo/2020/surveyKy/2255>.

Namen tega poročila je bil oceniti učinkovitost zdajšnje ureditve na področjih politične integritete in transparentnosti sprejemanja političnih odločitev, še posebej v delu, ki se nanaša na javno objavo podatkov s tega področja. Javna objava podatkov naj bi omogočala krepitev transparentnosti, povečevala nadzor civilne družbe in s tem preprečevala nekatera tveganja, ki se pojavljajo v odločevalskih procesih.<sup>32</sup> A za učinkovito zasledovanje tega cilja morajo biti podatki ustrezne kakovosti, dostopni v primernih formatih, predvsem pa morajo biti predstavljeni na uporabniku prijazen način.

Obstoječe zbirke podatkov s področij, ki določajo politično integriteto, se precej razlikujejo tako vsebinsko kot po oblikah oziroma formatih kot po kakovosti podatkov v njih. Ta ugotovitev velja tako za tovrstne evidence v Sloveniji kot za enake ali podobne evidence v ostalih sedmih državah članicah EU, ki so ob Sloveniji sodelovale pri projektu Integrity Watch Europe, v okviru katerega je nastalo to poročilo: Francija, Grčija, Italija, Latvija, Litva, Nizozemska, Španija.

Projekt je namenjen krepitvi politične integritete z vzpostavitvijo uporabnikom prijaznih spletnih orodij z možnostjo interaktivne upodobitve podatkov s področij lobiranja, prijav poslovnih interesov in premoženja politikov, razkritij financiranja političnih strank oziroma financiranja političnih kampanj, primerov vrtljivih vrat, poslovnih registrov, javnega naročanja idr.<sup>33</sup> Ti podatki, ki so lahko sicer lahko razpršeni ali težje dostopni, so bili pregledani z vidika uporabnosti, očiščeni in poenoteni ter objavljeni na spletnih platformah, ugotovitve pa predstavljene v projektnih poročilih. Namen spletnih platform in projektnih poročil je povečati možnost javnega nadzora teh podatkov, s tem pa povečati transparentnost, krepiti integriteto in enakost dostopa do postopkov sprejemanja odločitev v javnem pomenu. Platforme so namenjene javnosti, zlasti pa uporabnikom, kot so novinarji, predstavniki civilne družbe, raziskovalci, aktivni državljani, z namenom morebitne zaznave opozorilnih znakov o potekajočih korupcijskih praksah in možnostjo iskanja izhodišč za ustvarjanje člankov o politični integriteti ali nadaljnje analize na področjih politične integritete, korupcije in drugih.

Transparency International Slovenia je v sklopu projekta Integrity Watch Europe z javno dostopnimi bazami podatkov ustvaril spletno platformo Integrity Watch Slovenia s slovenskim imenom Varuh integritete.<sup>34</sup> Ob slovenski je nastalo še sedem drugih platform Integrity Watch – za Španijo, Italijo, Nizozemsko, Latvijo, Litvo in Grčijo. Že prej obstoječi platformi za Francijo in izvirna platforma Integrity Watch EU za institucije Evropske unije sta bili posodobljeni.

Regionalno projektno poročilo projekta Integrity Watch Europe z naslovom Debugging Democracy: Open data for political integrity in Europe, ugotavlja, da imajo javno dostopno evidenco o poročanih lobističnih stikih samo tri države med zgoraj naštetimi, ob Sloveniji še Francija in Litva.<sup>35</sup> Javno objavljene evidence o financiranju političnih strank so redke, med omenjenimi državami jih objavljata Italija in Latvija. Analiza podatkov o finančnih interesih poslancev oziroma njihovih prihodkih v šestih državah (Francija, Grčija, Italija, Latvija, Nizozemska in Španija) pa kaže na izjemno nedosledno poročanje o premoženju tako znotraj posameznih parlamentov kot med državami.

Najbolj izraziti skupni težavi vseh omenjenih držav, ki so sodelovale v projektu Integrity Watch Europe, glede objavljenih evidenc z omenjenih področij, ki določajo politično integriteto, sta, da so podatki slabe kakovosti, objavljeni pa so v oblikah, ki za izvedbo kakovostne analize zahtevajo veliko dela.<sup>36</sup> Ob tem je ena ključnih ugotovitev projektnega regionalnega poročila, da od osmih držav članic iz projektne skupine prav nobena nima ustreznih ukrepov za preprečevanje nedovoljnega vpliva na sprejemanje odločitev javnega pomena.<sup>37</sup>

32 Komisija za preprečevanje korupcije je na primeru postopka priprave predpisa ugotovila, da večletna praksa vodenja netransparentnih zakonodajnih postopkov in neakovostnih predpisov ni odvisna od posamične vlade, ampak da »gre za sistemski problem zakonodajnega postopka, ki slabi pravno državo in zaupanje vanjo.« Komisija prav tako izraža zaskrbljenost nad prakso, »ko sodelujoča ministrstva, ki bi morala skrbeti za uravnoteženje javnega interesa s parcialnimi gospodarskimi interesi, slednja nekritično posvajajo na račun javnega interesa, s tem da v zakonodajnem postopku zastopajo neposredna stališča gospodarskih subjektov ali gospodarskih združenj, četudi ta niso v prevladujočem javnem interesu. To pomeni, da nimamo več opravka zgolj s tveganji, ki se kažejo v nejavnih vplivih na pripravljavce predpisov, ki jih je sicer težko dokazovati, ampak so ministrstva kot pripravljavci predpisov nejavne vplive preoblikovala v uradna stališča ministrstev, ki s tem rezultirajo v uzakonitvi rešitev, ki pa niso nujno v javno korist.« Postopek spreminjanja uredbe o mejnih vrednostih kazalcev hrupa v okolju primer slabe prakse zakonodajnega postopka, Komisija za preprečevanje korupcije, 28. 3. 2018. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/2018/03/28/postopek-spreminjanja-uredbe-o-mejnih-vrednostih-kazalcev-hrupa-v-okolju-ne-sledi-javnemu-interesu-in-ustavni-pravici-do-zdravega-zivljenjskega-okolja-primer-slabe-prakse-zakonodajnega-postopka/>

33 Več o projektu: <https://transparency.si/integrity-watch>.

34 Več o Varuhu integritete: <http://varuhintegritete.transparency.si/about.php>.

35 Debugging Democracy: Open data for political integrity in Europe, Transparency International 2020. Dostopno na: <https://transparency.eu/event-debugging-democracy>

36 Več v poročilu Debugging Democracy: Open data for political integrity in Europe, Transparency International 2020.

37 Prav tam.

V tem poročilu so predstavljene ugotovitve pregleda in ocene kakovosti evidenc podatkov, ki so neposredno povezane s področjem politične integritete. Cilj tega pregleda je bil podatki na ugotovitvah oblikovana priporočila relevantnim institucijam in deležnikom z namenom izboljšanja:

- normativnega okvirja,
- implementacije zakonodaje v praksi,
- kakovosti prostih podatkov o registriranih lobistih, poročanih lobističnih stikih, omejitvah in prepovedih poslovanja, darilih, primerih nesorazmerno povečanega premoženja, dodatnega dela – predvsem političnih funkcionarjev zakonodajne in izvršilne oblasti,
- možnosti javnosti za spremljanje postopkov sprejemanja predpisov in odločitev javnega pomena, integritete postopkov tega odločanja ter ravnanja političnih funkcionarjev, ki odločitve sprejemajo,
- zaupanja v javne institucije.

Poročilo je bilo napisano pred sprejetjem novele Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.<sup>38</sup> Začetek priprave novele ZIntPK sega v leto 2014, pred sprejetjem je bila v proceduro Državnega zbora vložena dvakrat,<sup>39,40</sup> sprejeta pa je v času zaključka redakcije tega poročila oktobra leta 2020. V poročilo smo zato vključili pregled nekaterih pomembnejših normativnih rešitev novele. Kako se bodo rešitve prenovljenega zakona odražale v praksi, se bo pokazalo skozi čas.

V poročilo je vključena tudi analiza podatkov o poročanih lobističnih stikih parlamenta in vlade v času mandata 13. vlade Republike Slovenije. Cilji analize so bili:

- ugotoviti porazdelitve poročanih lobističnih stikov po vladnih institucijah in poslanskih skupinah (PS) v DZ, namenu in cilju lobiranja, načinih lobiranja ter prepoznati tako vladne institucije in PS z največ poročanimi lobističnimi stiki kot vodilne lobiste oz. interesne organizacije, ki se najpogosteje pojavljajo v zapisih lobirancev o stikih z lobisti;
- oceniti strukturo podatkov v evidenci, morebitne pomanjkljivosti evidence in kako bi se dalo evidenco ter podatke v njej izboljšati;
- oceniti možnosti javnosti za spremljanje vplivov na sprejemanje odločitev javnega pomena na podlagi objavljenih podatkov ter zaznavanje korupcijskih tveganj, povezanih s področjem lobiranja, predvsem nedovoljenega vplivanja.

Drugi del poročila vsebuje tudi študijo primera poskusa spreminjanja zakonodaje s področja omejevanja uporabe tobačnih in povezanih izdelkov, s katero smo želeli prikazati možnost uporabe prosto dostopnih podatkov za raziskovalno delo in ob tem preveriti, ali obseg zbranih podatkov, njihova kakovost in ažurnost objav omogočajo javnosti ugotavljanje zakonodajne sledi.

Oglejte si [varuhintegritete.transparency.si](https://varuhintegritete.transparency.si).



Spletna stran Varuh integritete

38 Novela je bila v Državnem zboru potrjena 21. 10. 2020. Dostopno na: [https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?u-id=657A1386BBA62760C125842E00348501&db=pre\\_zak&mandat=VIII](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?u-id=657A1386BBA62760C125842E00348501&db=pre_zak&mandat=VIII).

39 Prvič vložena v mandatu 12. vlade RS 19. januarja 2018 pod EPA 2551 – VII.

40 Drugič vložena v mandatu 13. vlade RS 5. julija 2019 pod EPA 0703 – VIII.

# KAKOVOST EVIDENC PODATKOV

Ocenjevanje kakovosti javno dostopnih evidenc podatkov s področij lobiranja, omejitev poslovanja, sprejemanja daril in premoženjskega stanja je zaradi različnih zakonsko določenih vsebin evidenc in oblik, v katerih so objavljene, težavno. Uporabljena je bila kvalitativno metoda, za ključne pri ocenjevanju je določenih pet lastnosti evidenc. Te lastnosti so bile oblikovane na podlagi mednarodnih standardov za odprte podatke različnih institucij, organizacij in strokovnjakov s področja ter izbrane in prilagojene glede na nacionalni kontekst.<sup>41,42,43,44</sup>

## • NAČIN OBJAVE (OBLIKA, V KATERI JE EVIDENCA DOSTOPNA)

Način objave je prvo merilo uporabnosti evidence za nadaljnje delo. Nekatere evidence obstajajo, a so dostopne le prek zahtevkov za dostop do informacij javnega značaja. Tudi na spletu objavljene evidence se med seboj bistveno razlikujejo. Evidenca je denimo lahko dostopna v formatu, ki onemogoča ponovno uporabo v celoti,<sup>45</sup> lahko je dostopna v formatu, ki omogoča ponovno uporabo le s posebnimi IT-znanji<sup>46</sup> ali pa je dostopna v formatih, ki neposredno omogočajo ponovno uporabo (obdelavo, filtriranje, združevanje z drugimi bazami ipd.). Taki formati so denimo JSON, XML, CSV ali RDF.<sup>47</sup>

## • OBSEG PODATKOV, KI SE ZBIRAJO

Zelo pomembna je vključenost tistih informacij, ki omogočajo uvid v dejansko stanje na področju, ki je povezano s podatki v evidenci. Če vsebovane informacije ne sledijo potrebam uporabnikom in ne povečujejo razumevanja o dejanskem stanju, je mogoče, da zbirka potrebnih informacij ne vsebuje.

## • OBSEG DEJANSKO ZBRANIH PODATKOV

Čeprav bi neka evidenca zahtevala vpis vseh potrebnih podatkov, pa je od zavezancev za podajanje oz. vpis informacij odvisno, če bo dejansko stanje vsebovano v zbirki. Če torej zavezanec za vpis podatkov ne izpolnjuje zakonskih ali drugih dolžnosti, je lahko evidenca brez dodatnega raziskovanja, interpretacije ali kontekstualizacije, ki bi dopolnjevala manjkajoče podatke, zavajajoča.

## • KAKOVOST ZBRANIH PODATKOV:

Čeprav bi morda zbirka vsebovala vse potrebne podatke za ugotavljanje dejanskega stanja in bi se zavezanec držal obveznosti za vpis podatkov, pa je prav tako pomembno zagotavljati kakovost in pravilnost podatkov. K temu lahko bistveno pripomore tudi sistem beleženja, ki uporabnike usmerja k vnašanju podatkov (npr. obrazec za vpis podatkov). Kakovost lahko med drugim krnijo tipkarske napake, uporaba različnih imen ali terminov za opis enake zadeve ali druge nejasnosti. V takšnih primerih je pomembno, da se redno izvajata pregled podatkov in morebitno ročno popraviljanje.

## • FREKVENCA DOPOLNJEVANJA

Za uporabnike je pogosto pomembno, kako hitro lahko dostopajo do informacij v zbirkah. Če te niso posodobljene, osvežene oziroma ažurne, morda ne služijo svojemu namenu. Potreba po pogostosti dopolnjevanja je odvisna od podatkov v zbirki, njenem namenu in potreb uporabnikov, ob tem pa je pomembno tudi, kakšen je denimo proces osveževanja.<sup>48</sup>

41 Smernice o priporočenih standardnih licencah, podatkovnih zbirkah in zaračunavanju za ponovno uporabo dokumentov, Uradni list Evropske unije 2014/C 240/01. Dostopno na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0724\(01\)&from=EN%20-%20n-tr-10-C\\_2014240SL01000101-E0010](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0724(01)&from=EN%20-%20n-tr-10-C_2014240SL01000101-E0010)

42 G20 Anti-Corruption Open Data Principles, 2015. Dostopno na: <http://www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf>.

43 Methodology and analytical framework: G20 Anti-Corruption Open Data Principles Assessment, Transparency International, 2017. Dostopno na: [https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/2017\\_G20OpenDataMethodologyFramework\\_EN.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/2017_G20OpenDataMethodologyFramework_EN.pdf).

44 K. Izdebski, Transparency and Open Data Principles: Why They Are Important and How They Increase Public Participation and Tackle Corruption, 2015. Dostopno na: <https://transparencee.org/wp-content/uploads/2015/12/open-data-principles-by-krzysztof-izdebski.pdf>.

45 Npr. skenirani obrazci, ki so izpolnjeni ročno v formatu, kot je PDF.

46 Npr. html obliko lahko posebno programsko orodje »prebirak« in jo zapisuje v bazo, ki je strojno berljiva (t. i. scraping) in tako primerna za ponovno uporabo.

47 Evropska komisija. 2014. Smernice o priporočenih standardnih licencah, podatkovnih zbirkah in zaračunavanju za ponovno uporabo dokumentov. Uradni list Evropske unije, 2014/C240/01 (28. 8. 2020). Dostopno na: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0724\(01\)&from=EN#ntr10-C\\_2014240SL01000101-E0010](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XC0724(01)&from=EN#ntr10-C_2014240SL01000101-E0010).

48 Npr. ali proces osveževanja zahteva velik vložek virov od upravljalca podatkovne zbirke ali pa je ta proces avtomatiziran in ne zahteva veliko virov, s čimer se denimo lahko izogibamo nihanjem pri frekvenci osveževanja. To se v obdobju pandemije covid-19 opazilo pri osveževanju baze transakcij javnih organov, ki jih zagotavlja Uprava za javna plačila, saj se je zaradi pandemije osveževanje za nekaj časa ustavilo, posledično pa tudi podatki v aplikaciji Erar niso bili ažurni, kot je to po navadi.

# PREGLED EVIDENC

V tem delu poročila je podan pregled evidenc in drugih podatkov s področij lobiranja, sprejemanja daril, omejitev poslovanja, premoženjskega stanja in dodatnega dela. Objavljene evidence in podatki so ocenjeni zlasti z vidikov možnosti za ponovno uporabo, torej oblik, v katerih so objavljeni, in kako pogosto so osveženi; vrst podatkov, ki se v njih vodijo; uporabnosti teh evidenc in podatkov za javni nadzor oziroma spremljanje integritete nosilcev moči in sprejetih odločitev v javnem pomenu.

## REGISTER LOBISTOV

Register lobistov je objavljen v obliki spletne strani (oblika HTML),<sup>49</sup> kar ne omogoča neposredne ponovne uporabe. Objava registra lobistov v strojno berljivi obliki (XML, CSV, JSON) bi omogočala lažje povezovanje registra lobistov npr. s seznamom poročenih lobističnih stikov in obrazcem za zapis stika lobiranja z lobistom ter tudi lažje analiziranje, za katera področja lobisti izražajo interes.

Vrste podatkov, ki se vodijo v registru lobistov, so naslednje: osebno ime; davčna številka, naslov, firma oziroma ime in sedež gospodarske družbe, samostojnega podjetnika ali interesne organizacije, če je lobist pri teh zaposlen, ter področja, glede katerih je registriral interes.<sup>50</sup>

Osveževanje registra lobistov lahko traja več mesecev (glej primer izbrisa konkretnega lobista iz registra v okvirčku spodaj). Nekoliko daljše obdobje osveževanja je zaradi trajanja postopkov in rokov, povezanih z upravnimi postopki, sicer neizbežno,<sup>51</sup> vendar pa je zaradi tega zanesljivost podatkov zmanjšana, saj uporabnik brez dodatnega preverjanja ne more z gotovostjo oceniti, ali so objavljeni podatki točni in odražajo dejansko stanje ali ne.

### REGISTRIRANI LOBISTI V SLOVENIJI

**Na dan 14. 10. 2020 je bilo v Sloveniji registriranih 79 lobistov.<sup>52</sup>**

**Konec leta 2018 je bilo v Sloveniji registriranih 73 lobistov, konec leta 2017 pa 68.<sup>53</sup>**

**V letu 2018 je bilo poročenih 4353 lobističnih stikov, vendar so registrirani lobisti opravili manj kot 1 % teh stikov.<sup>54</sup> To dodatno potrjuje ugotovitev TI Slovenia iz leta 2014, osnovano na podlagi intervjujev in statističnih podatkov, da je poklicno lobiranje v Sloveniji nerazvito.<sup>55</sup>**

**Ugotovitev tudi po šestih letih ostaja nespremenjena, kljub trenutno nekoliko večjemu številu registriranih lobistov.<sup>56</sup>**

49 Register lobistov, Komisija za preprečevanje korupcije. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/nadzor-in-preiskave-2/lobiranje-2/register-lobistov/>.

50 Evidenca – register lobistov, Odprti podatki Slovenije. Dostopno na: <https://podatki.gov.si/dataset/kpk-evidenca-register-lobistov>.

51 KPK vpiše lobista v register, ko ima izkazano vročitev odločbe o vpisu lobista v register. Pri izbrisu pa KPK po izkazani vročitvi počaka še, da poteče 30-dnevni rok za morebitno sprožitev upravnega spora. Vir: pogovor s predstavniki KPK, 13. 10. 2020.

52 Glede na javno dostopne podatke na spletni strani KPK.

53 Poročilo o delu na področju lobiranja za leto 2018, KPK 2019, str. 3 (številka: 06235-2/2019/7, datum: 7. 11. 2019).

54 Poročilo o delu na področju lobiranja za leto 2018, KPK 2019, str. 5.

55 Lobiranje v Sloveniji, Transparency International Slovenia. 2014, str. 16. Dostopno na: [https://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/poro-cilo\\_lobiranjevsloveniji.pdf](https://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/poro-cilo_lobiranjevsloveniji.pdf).

56 Aprila 2015 je bilo v Registru lobistov 63 vnosov. <https://www.rtvlo.si/slovenija/lobiranje-nenadzorovana-siva-cona-vplivanja/363255>.



Register lobistov, objavljen na spletni strani KPK, se osvežuje ročno. KPK načrtuje spremembe na področju osveževanja registra.<sup>57</sup>

Morebitna dopolnitev določil zakona o vsebini registra lobistov, tako da bi ta vključeval tudi vsebino poročil<sup>58</sup> registriranih lobistov, ki jih ti po ZIntPK morajo oddajati, ali ločena objava teh podatkov bi javnosti omogočali, da se brez dodatnih zaprosil za dostop do informacij javnega značaja seznani npr. s podatki o interesnih organizacijah, za katere je registrirani lobist lobiral; podatek o letnem prihodku z naslova dejavnosti lobiranja; navedbo namena in cilja, zaradi katerega je lobiral za posamezno organizacijo; navedbo državnih organov in lobirancev, pri katerih je lobiral; navedbo vrste in vrednosti donacij političnim strankam ter organizacijam volilnih in referendumskih kampanj. Nekatere od teh dopolnitev (npr. navedba namena in cilja lobiranja, navedba lobirancev) bi omogočila javnosti tudi navzkrižno preverjanje ujemanja podatkov o namenu lobiranja in lobirancih s Seznamom poročenih lobističnih stikov.

### **KRATKA ŠTUDIJA PRIMERA: OSVEŽEVANJE REGISTRA LOBISTOV OB IZBRISU LOBISTA<sup>59</sup>**

**19. 12. 2018**

Registrirani lobist postane minister brez resorja.

**18. 1. 2019**

KPK prejme vlogo lobista za izbris iz registra.

**24. 1. 2019**

KPK izda odločbo o izbrisu lobista iz registra.

**4. 2. 2019**

KPK obvesti lobista, da mora v 30 dneh po prenehanju veljavnosti registracije poročati o svojem delu za leti 2018 in 2019 ter vrniti dokazilo o vpisu.

**26. 2. 2019**

Nastopi pravnomočnost odločbe o izbrisu.

**3. 4. 2019**

Lobist posreduje izjavo, da v letih 2018 in 2019 ni imel lobističnih stikov, in KPK vrne lobistično izkaznico.

**Med 5. 4. 2019 in 11. 4. 2019**

KPK osveži Register lobistov na spletni strani KPK.

**18. 4. 2019**

KPK Sprejme sklep, da se zadeva (izbris lobista iz registra lobistov) zaključi.

Od trenutka, ko je registrirani lobist začel opravljati funkcijo ministra brez resorja, do odstranitve imena lobista z objavljenega registra lobistov so torej minili več kot štirje meseci. Ta razmeroma dolgo obdobje je povezano tudi z upoštevanjem rokov za vročanje in pritožbo na sklep o izbrisu v upravnem postopku.

Da glede lobista poteka postopek izbrisa, bi lahko KPK ob navedbi lobista v objavljenem registru označil s posebno oznako in tako javnosti omogočil seznanitev s potekajočim postopkom.

<sup>57</sup> Vir: pogovor s predstavniki KPK, 13. 10. 2020.

<sup>58</sup> Vsebina letnega poročila je določena v 64. členu ZIntPK.

<sup>59</sup> Dokumentacijo o postopku izbrisa je TI Slovenija pridobil od KPK po zaprosilu za dostop do informacij javnega značaja.



## SEZNAM POROČANIH LOBISTIČNIH STIKOV

Seznam poročanih lobističnih stikov<sup>60</sup> je objavljen v obliki spletne strani (oblika HTML) na portalu Erar.<sup>61</sup> Portal uporabnikom omogoča izvoz evidence podatkov v strojno berljivi obliki (oblika XML). Ob izvozu se lahko pojavljajo tehnične težave,<sup>62</sup> izvožena evidenca tudi ne vsebuje vseh elementov oblike HTML.<sup>63</sup>

Vrste podatkov, ki se obdelujejo v Seznamu poročanih lobističnih stikov, so: vrsta lobiranja, naziv politične stranke/poslanske skupine, naziv institucije, datum stika lobiranja z lobistom, status lobista, naziv interesne organizacije, za katero se lobira, namen in cilj lobiranja.<sup>64</sup> Seznam poročanih lobističnih stikov se osvežuje dnevno,<sup>65</sup> kar lahko štejemo kot primer dobre prakse.

### KAJ JE LOBIRANJE?

Lobiranje je poskus nejavnega vplivanja lobista na odločitve lobirancev, ki so dejavni na področju oblikovanja in sprejemanja zakonodaje ter javnih politik. Lobistov namen je vplivati na odločitve znotraj javnega sektorja v zadevah javnega pomena, pri tem pa zasleduje določen interes oziroma ima specifičen cilj. Lobist skuša vplivati v interesu, imenu ali na račun določene interesne organizacije.

V ZIntPK je lobiranje opredeljeno v 4. členu zakona.<sup>66</sup>

**Za zakonito lobiranje po ZIntPK morajo biti kumulativno izpolnjeni trije pogoji.<sup>67</sup>**

**1**

**Nejaven stik med lobirancem in lobistom  
oziroma predstavnikom interesne organizacije.**

**2**

**Namen vplivanja na odločanje znotraj javnega sektorja  
v zadevah javnega pomena.**

**3**

**Vplivanje oziroma lobiranje se izvaja v interesu/imenu ali  
na račun določene interesne organizacije.**

Seznam poročanih lobističnih stikov zajema pomembne podatke za spremljanje korupcijskih tveganj s področij politične integritete, predvsem z vidika spremljanja poskusov vplivov na odločanje v zadevah javnega pomena. Težavo predstavlja kakovost podatkov v njem, ki je v veliki meri odvisna od doslednosti in natančnosti lobirancev pri poročanju podatkov, povezanih z lobističnimi stiki.

Iz primerov čiščenja oziroma združevanja podatkov, ki sta opisana v naslednjem poglavju, je razvidno, da lahko lobiranci pri poročanju navedejo iste subjekte na različne načine, kar lahko pri ponovni uporabi terja preverjanje in ročno čiščenje oziroma združevanje podatkov.

60 Seznam poročanih lobističnih stikov, Odprti podatki Slovenije. Dostopno na: <https://podatki.gov.si/dataset/kpk-seznam-porocanih-lobisticnih-stikov>.

61 Lobiranje, Erar. Dostopno na: <https://erar.si/lobiranje/>.

62 Za izvoz objavljene evidence (ta je za obdobje od januarja 2017 do avgusta 2020 vsebovala že več kot 13 tisoč stikov) mora uporabnik stisniti pasico izvozi. Po izkušnjah avtorja tega poročila je to redno pomenilo znatno upočasnitev delovanja strani in občasno »zamrzovanje« brskalnika za več minut. Način izvoza zelo verjetno ni optimalen in bi lahko v prihodnosti, ko bo v evidenci dodanih še več stikov, brez spremembe predstavljal javnosti tehnično oviro za uporabo evidence.

63 V obliki HTML na portalu Erar so vsebovani aktivni edinstveni določevalci iz registrov AJPes. Ob izvozu v XML-obliko se ti aktivni edinstveni določevalci ne ohranijo, povezava na spletno stran z dodatnimi informacijami o subjektu izgine. Prav tako težavo predstavlja povezanost načina in kraja lobiranja v istem stolpcu. V HTML-obliki sta informaciji predstavljeni ločeno z uporabo različnih barv, ob izvozu pa se obe informaciji povežeta v istem stolpcu tabele. To pomeni, da mora uporabnik imeti na voljo zmogljivosti za urejanje oziroma ločitev teh informacij.

64 Metapodatkovni opis zbirk na komisiji, Komisija za preprečevanje korupcije. Dostopno na [https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2019/07/Metapodatki\\_objava\\_splet-4.7.19.pdf](https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2019/07/Metapodatki_objava_splet-4.7.19.pdf).

65 Vir: pogovor s predstavnikoma KPK, 13. 10. 2020.

66 14. točka 4. člena ZIntPK: »Lobiranje« je delovanje lobistov, ki za interesne organizacije izvajajo nejavno vplivanje na odločanje državnih organov in organov lokalnih skupnosti ter nosilcev javnih pooblastil pri obravnavi in sprejemanju predpisov in drugih splošnih aktov, pa tudi na odločanje državnih organov in organov ter uprav lokalnih skupnosti, ter nosilcev javnih pooblastil o drugih zadevah razen tistih, ki so predmet sodnih in upravnih postopkov ter postopkov, izvedenih po predpisih, ki urejajo javna naročila, in drugih postopkov, pri katerih se odloča o pravicah ali obveznostih posameznikov.«

67 Več o opredelitvi lobiranja po ZIntPK na spletnih straneh KPK: <https://www.kpk-rs.si/nadzor-in-preiskave-2/lobiranje-2/>.

Prav tako v času pregleda zbirke pri znatnem deležu poročenih stikov v Državnem zboru podatek o pripadnosti lobirancev poslanskim skupinam ni bil dosledno objavljen, kar v veliki meri onemogoča analizo stikov po politični pripadnosti in niža uporabnost podatkovne zbirke, zlasti z vidika spremljanja sledi odločanja. Podatek je občasno vpisan od lobirancev proaktivno, KPK pa tudi ročno vnaša te podatke.<sup>68</sup> Trenutna zakonodajna ureditev ne omogoča, da bi bil vpis tega podatka obvezen, hkrati pa je zaradi omejenih virov od KPK nemogoče pričakovati ročno dopolnjevanje evidence. Poleg spremembe zakonodaje, ki bi od lobirancev v DZ zahtevala vpis tega podatka, bi lahko ta podatek KPK, ob primerni zakonski podlagi, zagotovila s tehnično rešitvijo, ki bi ob vpisu imena lobiranca iz DZ samodejno določila tudi podatek o poslanski skupini lobiranca.

Evidenca tudi ne odraža dejanskega stanja tako zaradi prekomernega kot pomanjkljivega poročanja stikov nekaterih zavezancev. Objavljeni seznam tako vsebuje tudi podatke o stikih, ki kumulativno ne izpolnjujejo zakonskih kriterijev za lobiranje, vendar so jih lobiranci poročali KPK.<sup>69</sup> Po drugi strani na področju lokalne samouprave še vedno praktično ni poročanja lobističnih stikov, čeprav tudi na lokalni ravni delujejo močne interesne skupine,<sup>70</sup> to pa kaže na »nepoznavanje ali celo ignoranco zakonskih obveznosti kot odsotnost lobističnih stikov na lokalni ravni«.<sup>71</sup>

V naslednjem poglavju bodo prikazane velike razlike med poročenim številom lobističnih stikov med ministrstvi vlade Republike Slovenije, kar prav tako nakazuje na neskladja pri poročanju dejanskega stanja nekaterih zavezancev.<sup>72</sup>

Kljub tem pomanjkljivostim je treba poudariti, da je bil v zadnjih šestih letih dosežen napredek pri beleženju lobističnih stikov. Skupno število poročenih stikov se povečuje – leta 2014 je bilo skupno 1118 poročenih stikov, lani pa 4968<sup>73</sup> – s tem pa se izboljšuje tudi uvid v dejansko stanje lobiranja, vsaj pri institucijah, ki so izboljšala poročanje. K temu so prispevale tudi nekatere ozaveševalne dejavnosti. KPK denimo izvaja izobraževanja tudi na področju lobiranja za javne uslužbenke in funkcionarje. V letnem poročilu za 2019 KPK izpostavlja prav porast zanimanja za izobraževanje na področju lobiranja.<sup>74</sup> Prav tako je leta 2018 pripravila informacijski paket z opisom obveznosti za na novo izvoljene funkcionarje.<sup>75</sup> Leta 2015 je TI Slovenia z Ministrstvom za javno upravo pripravil letak za potencialne lobirance,<sup>76</sup> torej funkcionarje in javne uslužbenke, v obliki vodnika ravnanja v primeru lobiranja. Vodnik vsebuje informacije o tem, kdo so registrirani lobisti in kdo lahko nastopa kot neregistrirani lobist, poleg tega opisuje primere dovoljenega in primere nedovoljenega vplivanja.<sup>77</sup> Splošno javnost je TI Slovenia ozaveščal s kratkim animiranim filmom.<sup>78</sup>

Prav tako trenutna evidenca predstavlja napredek v primerjavi z letom 2014, ko je TI Slovenia za izdelavo aplikacije kdovpliva.si potreboval ekipo prostovoljcev, ki so ročno vnašali podatke v bazo na podlagi prejetih fotokopij obrazcev, saj KPK takrat še ni imela vzpostavljene elektronske baze. KPK na portalu Erar objavlja seznam poročenih lobističnih stikov v trenutni obliki spletne strani od 1. 1. 2018, v objavljeni zbirki pa je tudi nekaj poročenih lobističnih stikov iz leta 2017.<sup>79</sup> Starejši sezname za obdobje 2011–2017 so objavljeni v obliki razpredelnice na spletni strani KPK.<sup>80</sup>

Zaradi uspešnosti zgoraj navedenih ukrepov in dejavnosti je nujno, da jih KPK v čim večjem obsegu izvaja tudi v prihodnje, tako glede ozaveščanja kot izboljšav evidence.

Dodaten korak naprej pri transparentnosti lobističnih stikov predstavlja tudi novela ZIntPK, ki je bila sprejeta v času zaključne redakcije tega poročila, 21. oktobra 2020. V 35. členu (sprememba 76. člena) je dodana alineja, ki jasno določa vsebino

68 Vir: Pogovor s predstavniki KPK, 13. 10. 2020.

69 Vir: Pogovor s predstavniki KPK, 13. 10. 2020.

70 Lobiranje v Sloveniji, Transparency International Slovenia 2014, str. 16. Dostopno na: [https://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/porocilo\\_lobiranjejsloveniji.pdf](https://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/porocilo_lobiranjejsloveniji.pdf).

71 Letno poročilo 2019, KPK 2020, str. 55. Dostopno na <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2020/03/Letno-porocilo-2019.pdf>,

72 Na premalo poročanja določenih ministrstev (ter nosilcev javnih pooblastil in z občinske ravni) KPK redno opozarja v svojih letnih poročilih že več let. <https://www.kpk-rs.si/komisija-2/publikacije/letna-porocila/>.

73 Prav tam, str. 56. Ti številki sicer vključujeta tudi prijavljene stike, za katere KPK ocenjuje, da ne izpolnjujejo znakov lobističnih stikov.

74 Prav tam, str. 74.

75 Letno poročilo 2018, KPK 2019, str. 79. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2019/06/Letno-porocilo-2018.pdf>.

76 Lobiranje – kako se pravilno odzvati, Transparency International Slovenia, 12. 1. 2015. Dostopno na: <https://www.transparency.si/8-novice/84-lobiranje-kako-se-pravilno-odzvati>.

77 Prav tam.

78 Kdo vpliva? Imaš pravico vedeti!, Transparency International Slovenia 2015, Dostopno na: <https://www.youtube.com/watch?v=dVHpcf1j9VA>.

79 Lobiranje, Erar. Dostopno na: <https://erar.si/lobiranje/>.

80 Lobistični stiki, Komisija za preprečevanje korupcije. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/transparentnost/lobisticni-stiki/>.

evidence lobističnih stikov,<sup>81</sup> prav tako je dodan odstavek: »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.« Hkrati je zaradi spremembe 63. člena ZIntPK, ki na novo uvaja poročanje interesnih organizacij o lobističnih stikih, spremembe 68. člena, ki bolj natančno opredeljujejo poročanje lobirancev o stikih z lobisti KPK, in dodanih določil o vodenju evidence poročanih lobističnih stikov v 76. členu zakona mogoče, da bo poročanje še bolj konsistentno in bo uvid v lobiranje boljši.

## SEZNAM OMEJITEV POSLOVANJA

Seznam omejitev poslovanja ali Seznam poslovnih subjektov iz 35. člena ZIntPK je objavljen v obliki spletne strani (oblika HTML) na spletnih straneh KPK<sup>82</sup> in na portalu Erar<sup>83</sup>. Spletna stran KPK omogoča tudi izvoz v strojno berljivih oblikah CSV in JSON, povezava do teh oblik je objavljena tudi na portalu OPSI.<sup>84</sup>

Seznam na spletni strani KPK vsebuje le veljavne omejitve poslovanja in je namenjen predvsem preverjanju organov, ali zanje veljajo kakšne omejitve glede poslovanja z določenimi poslovnimi subjekti. Seznam, objavljen na Erarju v zavihku Omejitve, vsebuje vse omejitve, tudi tiste, ki ne veljajo več. Ob tem portal Erar uporabnikom dodatno omogoča izvoz evidence podatkov v strojno berljivo obliko XML, vendar so pri tem možne tehnične težave (npr. ob izvozu evidence podatkov lahko spletna stran močno upočasni delovanje spletnega brskalnika).

Vrste podatkov v zbirki osebnih podatkov so: osebno ime, EMŠO, naslov stalnega prebivališča, organizacija, v kateri funkcionar opravlja funkcijo, in tip funkcije, datum nastopa in prenehanja omejitve, naziv, sedež, matična in davčna številka poslovnega subjekta, način udeležbe funkcionarja v poslovnem subjektu, podatek ali omejitev poslovanja velja v razmerju do družinskega člana.<sup>85</sup>

Osveževanje Seznama omejitev poslovanja poteka večkrat na dan.<sup>86</sup> Pri tem je vpis posamezne omejitve na seznam odvisen tudi od tega, ali je KPK prejel podatke o nastanku omejitve od organa, pri katerem funkcionar opravlja svojo funkcijo, oziroma ali je organ te podatke dobil od funkcionarja, razen če KPK v postopku ne zazna morebitne spremembe in pozove organ, naj mu sporoči nastanek omejitve. Omejitve poslovanja sicer veljajo od trenutka, ko nastanejo, ne glede na to, ali so na seznam vpisane ali ne.

Zbirka je zato le informativne narave, saj za uporabnika brez dodatnega preverjanja ni jasno, ali ustreza dejanskemu stanju ali ne.

## EVIDENCA SEZNAMOV DARIL FUNKCIONARJEV

Evidenca seznamov daril funkcionarjev je objavljena v obliki spletne strani (oblika HTML) na portalu Erar,<sup>87</sup> na spletnih straneh KPK<sup>88</sup> pa so objavljeni katalogi prejetih daril za posamezna leta v obliki PDF. Dokumenti v obliki PDF sicer vsebujejo manj vrst podatkov kot seznam v zavihku Darila na Erarju. Na portalu OPSI<sup>89</sup> je povezava za dostop do zbirke v strojno berljivi obliki JSON s pomočjo API vmesnika na strani Erar.<sup>90</sup>

81 ZIntPK-C, 16. alineja drugega odstavka 76. člena določa vsebino evidence lobističnih stikov: ime in priimek, položaj ali funkcija lobirance, 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, zakonitega zastopnika ali izvoljenega predstavnika interesne organizacije.

82 Seznam veljavnih omejitev poslovanja, Komisija za preprečevanje korupcije. Dostopno na: [https://registri.kpk-rs.si/registri/omejitve\\_poslovanja/seznam/](https://registri.kpk-rs.si/registri/omejitve_poslovanja/seznam/).

83 Omejitve poslovanja, Erar. Dostopno na: <https://erar.si/omejitve/>.

84 Evidenca poslovnih subjektov iz 35. člena ZIntPK, Odprti podatki Slovenije. Dostopno na: <https://podatki.gov.si/dataset/kpk-evidenca-poslovnih-subjektov-iz-35-clena-zintpk>.

85 Prav tam.

86 Vir: Pogovor s predstavniki KPK, 13. 10. 2020.

87 Prejeta darila, Erar. Dostopno na: <https://erar.si/darila/>.

88 Katalog prejetih daril, Komisija za preprečevanje korupcije. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/transparentnost/katalog-prejetih-daril/>.

89 Evidenca seznamov daril funkcionarjev in evidenca seznamov daril državnim in lokalnim organom in nosilcem javnih pooblastil, Odprti podatki Slovenije. Dostopno na: <https://podatki.gov.si/dataset/kpk-evidenca-seznamov-daril>.

90 Aplikacijski programski vmesnik, Erar. Dostopno na: <https://erar.si/api/darila/>.

Vrste podatkov v zbirki so: naziv organa, ki je prejel darilo; osebno ime obdarovanca in njegova funkcija; vrsta darila; osebno ime prejemnika darila in njegova funkcija ali položaj; osebno ime in naslov darovalca oziroma njegov naziv in sedež, če gre za pravno osebo; vrsta in vrednost darila.<sup>91</sup>

Osveževanje Evidence seznamov daril funkcionarjev tehnično sicer poteka dnevno, vendar je zaradi zakonskih določil neažurno. Kopije seznamov za minulo leto morajo državni organi KPK posredovati do 31. marca tekočega leta, v praksi pa to nekateri počno tudi z zamudo.<sup>92</sup> Podatki se tako vedno vpišejo za nazaj, kar v praksi pomeni, da med trenutkom, ko funkcionar prejme darilo in o njem poroča organu, in trenutkom, ko se lahko javnost seznani z informacijo o prejetem darilu, lahko mine več mesecev. Takšna ureditev osveževanja zbirke podatkov ni v skladu s priporočili za vodenje zbirk podatkov, ki jih navaja Neodvisna strokovno-svetovalna skupina za podatkovno revolucijo za trajnostni razvoj Generalnega sekretarja Združenih narodov.<sup>93</sup>

Evidenca seznamov daril funkcionarjev je le delno ustrezne kakovosti, predvsem zaradi narave osveževanja. Hkrati je skrb zbujajoče, da so poslanci v noveli ZIntPK na predlog poslanskih skupin SDS, NSi, DeSUS in SMC dvignili prag za poročanje daril s 25 na 50 evrov, kar bo še dodatno omejilo dostopnost podatkov o prejetih darilih. Takšnih daril v vrednosti od 25 do 50 evrov je namreč v trenutni evidenci 35 %.

## EVIDENCA ZADEV S PODROČJA NESORAZMERNO POVEČANEGA PREMOŽENJA

Evidenca zadev s področja nesorazmerno povečanega premoženja iz 45. člena ZIntPK<sup>94</sup> ni javno objavljena, je pa dostopna po Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja. TI Slovenija je evidenco zahteval, vendar je KPK na dan 12. 2. 2020 ni vodil<sup>95</sup> na način, kot ga predvideva 76. člen ZIntPK,<sup>96</sup> zato TI Slovenija evidence ni prejel.

Vrste podatkov, ki naj bi se vodile v zbirki, so: osebno ime, funkcija oziroma položaj zavezanec iz prvega odstavka 41. člena ZIntPK, seznam obvestil po drugem odstavku 45. člena ZIntPK, seznam obvestil iz četrtega odstavka 45. člena ZIntPK, seznam sprejetih odločitev po petem odstavku 45. člena ZIntPK in seznam ukrepov po šestem odstavku 45. člena ZIntPK.

Po sprejetju in uveljavitvi novele ZIntPK-C so prejšnje določbe o nesorazmernem povečanju premoženja iz 45. člena zakona nadomestili 44a. člen o nadzoru nad premoženjskim stanjem in ugotavljanju nesorazmerno povečanega premoženja, 44b. člen, ki omogoča tudi razširitev nadzora na druge osebe, in novi 45. člen, ki določa ukrepe v primeru nesorazmernega premoženja. Novi 76. člen tako določa vodenje evidence po 44a. členu (prej 45. členu), analogno so spremenjeni tudi nekateri členi pri vrsti podatkov, ki se bodo od zdaj vodili v evidenci.

## DOVOLJENJA POKLICNIM FUNKCIONARJEM ZA DODATNO DELO

Dovoljenja poklicnim funkcionarjem za dodatno delo na podlagi 26. člena ZIntPK so objavljena na spletni strani KPK,<sup>97</sup> povezava do njih je objavljena na portalu OPSI.<sup>98</sup> Dovoljenja so dostopna v obliki posameznih dokumentov (odločb), ki so skenirane in shranjene v obliki PDF. Odločbe v praksi sestavljajo izrek, obrazložitev, ki med drugim vsebuje presojo skladnosti dejavnosti z javnim interesom, stopnjo tveganja na objektivno, nepristransko in integritetno opravljanje funkcije funkcionarja in obremenjenosti funkcionarja zaradi opravljanja dodatnega dela ter pouk o pravnem sredstvu.

91 Evidenca seznamov daril funkcionarjev in evidenca seznamov daril državnim in lokalnim organom in nosilec javnih pooblastil, Odprti podatki Slovenije. Dostopno na: <https://podatki.gov.si/dataset/kpk-evidenca-seznamov-daril>.

92 Vir: Pogovor s predstavniki KPK, 13. 10. 2020.

93 A World that counts, Mobilising the data revolution for sustainable development, The United Nations Secretary General's Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development (IEAG), 2014, str. 22: »Prepozen dostop je kot zavrnitev dostopa. Standardi naj bodo strožji, z uporabo tehnologije naj se skrajša čas med oblikovanjem zbirke podatkov in objavo podatkov.« Dostopno na: <https://www.undatarevolution.org/wp-content/uploads/2014/11/A-World-That-Counts.pdf>

94 Evidenca zadev s področja nesorazmerno povečanega premoženja iz 45. člena ZIntPK, Odprti podatki Slovenije. Dostopno na: <https://podatki.gov.si/dataset/kpk-evidenca-zadev-s-podrocja-nesorazmerno-povecanega-premozenja-iz-45-clena-zintpk>.

95 Odločba IP števil: 090-23/2020/2 z dne 12. 2. 2020: »Komisija oz. organ Evidence zadev s področja nesorazmerno povečanega premoženja k 45. členu ZIntPK kot dokumenta v materializirani obliki v smislu določbe 4. člena ZDIJZ nima, ker evidenca ni vzpostavljena.« Dostopno na: <https://www.ip-rs.si/ijz/transparency-international-slovenia-drustvo-integriteta-komisija-za-preprecevanje-korupcije-4112/>.

96 11. alineja drugega odstavka 76. člena ZIntPK pravi, da mora KPK voditi evidenco zadev s področja nesorazmerno povečanega premoženja iz 45. člena tega zakona za namene ugotavljanja premoženjskega stanja zavezancev, za odločanje o kršitvah ter sodelovanja s pristojnimi državnimi organi.

97 Izdana dovoljenja, Komisija za preprečevanje korupcije. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/nadzor-in-preiskave-2/nezdružljivost-funkcij-2/izdana-dovoljenja/>.

98 Dovoljenja po 26. členu ZIntPK, Odprti podatki Slovenije. Dostopno na: <https://podatki.gov.si/dataset/kpk-dovoljenja-po-26-clenu-zintpk>.

Osveževanje spletne strani z objavljenimi izdanimi dovoljenji se izvaja po potrebi, odločbe uslužbenci KPK pripravijo za objavo po izkazani vročitvi poklicnemu funkcionarju, ki je za dovoljenje zaprosil.<sup>99</sup>

Poudariti je treba, da objavljena dovoljenja sicer niso urejena v zbirko podatkov, le objavljena so na istem mestu. Tudi sicer bi bila takšna zbirka omejeno uporabna, predvsem zaradi subsidiarne veljave ZIntPK,<sup>100</sup> kar pomeni, da se omejitve iz 26. člena ZIntPK nanašajo samo na poklicne funkcionarje izvršilne veje oblasti, lokalne samouprave in samostojnih organov, deloma tudi na funkcionarje zakonodajne veje oblasti,<sup>101</sup> ne veljajo pa za funkcionarje sodne veje oblasti ter funkcionarje državnega tožilstva in državnega pravobranilstva.<sup>102</sup> Ob omejitvah oziroma pogojih glede opravljanja dopolnilnega dela, kot jih določa Zakon o delovnih razmerjih,<sup>103</sup> je pomembno tudi to, da se po mnenju KPK glede na ZIntPK dolžnost, da funkcionar KPK obvesti oziroma da ta izvede morebiten postopek ugotavljanja nezdružljivosti funkcij, »nanaša samo na primere odplačne dejavnosti na pedagoškem, znanstvenem, umetniškem in kulturnem področju, ki so trajnejše in kontinuirano izvaja za isto pravno ali fizično osebo ali skupino oseb«.<sup>104</sup> To v praksi pomeni, da je ta zbirka dovoljenj sestavljena večinoma iz odločb, izdanih funkcionarjem lokalnih skupnosti, v manjšem delu iz odločb, izdanih funkcionarjem izvršilne oblasti, za izdajo dovoljenj funkcionarjem zakonodajne oblasti pa KPK ni pristojen.<sup>105</sup> Zaradi tega je za javnost, ki se želi seznaniti z morebitnim dodatnim delom ministrov ali drugih vladnih funkcionarjev, ta skupek dokumentov v pretežnem delu omejeno uporaben in povsem neuporaben, v primeru, če bi se javnost želela seznaniti z morebitnim delom na primer poslancev Državnega zbora.

Razmeroma skope informacije o »dodatnem petinskem delu poslank in poslancev« objavlja Državni zbor na svojih straneh.<sup>106</sup> Na spletni strani so tako objavljeni sklepi Mandatno-volilne komisije o seznaitvi MVK z obvestilom poslanca o opravljanju dodatnega dela in navedbo vrste dela.

Vlada na svojih spletnih straneh ne objavlja informacij o dodatnem delu vladnih funkcionarjev.

Neenotni kriteriji za objavo podatkov, različne institucije s pristojnostjo izdaje dovoljenj in objava na različnih mestih ne omogočajo kakovostne primerjave, hkrati pa tak način uporabniku ni prijazen.

---

99 Vir: pogovor s predstavniki KPK, 13. 10. 2020.

100 Komisija lahko ugotavlja nezdružljivost funkcij le za tiste funkcionarje, za katere drug zakon ne vsebuje določb o nezdružljivosti funkcij, in za funkcionarje, za katere zakon glede nezdružljivosti funkcij napotuje na uporabo določb drugega zakona, kar je tudi ZIntPK.

101 Sistemsko pojasnilo o nezdružljivosti funkcije z opravljanjem pridobitne dejavnosti in prepovedi članstva in dejavnosti po ZIntPK, KPK, št.: 06240-2/2019-1, 25. 4. 2019, str. 2. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2019/05/06240-2-2019-3-1.pdf>.

102 Pojasnilo za poklicne funkcionarje v zvezi z opravljanjem dodatne poklicne ali druge dejavnosti (26. člen ZIntPK), KPK, št.: 035-2/2011/4, 6. 6. 2011, str. 2. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/06/Pojasnilo-1.pdf>.

103 147. člen Zakona o delovnih razmerjih. Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO5944>.

104 Pojasnilo za poklicne funkcionarje v zvezi z opravljanjem dodatne poklicne ali druge dejavnosti (26. člen ZIntPK), KPK, št.: 035-2/2011/4, 6. 6. 2011, str. 2.

105 Prav tam, str. 1: »Zaradi subsidiarne uporabe ZIntPK (3. člen) v tem delu 26. člen ZIntPK in to pojasnilo ne veljata za funkcionarje zakonodajne in sodne veje oblasti ter za funkcionarje državnega tožilstva in državnega pravobranilstva, saj za te kategorije funkcionarjev postopek glede dovoljenja opravljanja dodatne pridobitne dejavnosti v celoti urejata Zakon o poslancih (prim. 13. člen tega zakona) oziroma Zakon o sodniški službi (prim. 43. člena tega zakona, na katerega smiselno odkazujeta tudi 27. člen Zakona o državnem tožilstvu in 57. člen Zakona o državnem pravobranilstvu).«

106 Dodatno petinsko delo poslank in poslancev, Portal DZ. Dostopno na: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/mediji/vprasanjaNovinarjev/vprasanje-NovinarjalnOdgovorNanj/f0e5ff94-7e35-4e1e-9c01-85fe33b189b4?vary=User-Agent>.

# LOBISTIČNI STIKI V OBDOBJU 13. VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE

Namena tega poglavja sta pregled podatkov o prijavljenih lobističnih stikih in ocena, v kakšni meri podatki odražajo dejansko stanje in ali je mogoče s temi podatki ustrezno spremljati poskuse nejavnih vplivov v imenu interesnih organizacij na odločanje v javnih zadevah.

V tem poglavju je objavljena analiza o tem, kako so obstoječa zakonska določila dejansko implementirana v praksi, kakšne so možnosti sodelovanja javnosti pri sprejemanju odločitev javnega pomena ter kakšna so korupcijska tveganja, ki se pri tem pojavljajo. Analizirani so podatki o poročanih lobističnih stikih izbranih vladnih institucij in parlamenta v obdobju mandata 13. vlade Republike Slovenije, ki je trajal od 13. 9. 2018 do 13. 3. 2020.

## OBSEG ANALIZE

Metodologija za čiščenje podatkov iz Seznama poročanih lobističnih stikov z namenom ugotavljanja možnosti spremljanja t. i. zakonodajne sledi oziroma sledi vplivanja na odločanje v zadevah javnega pomena temelji na kvalitativni analizi javnih institucij in njihove vloge ter njihovi izbiri na podlagi treh kazalnikov:

- **Ali gre za državno institucijo?**
- **Ali institucijo vodijo funkcionarji?**
- **Ali je institucija del zakonodajnega postopka oziroma postopkov odločanja v javnih zadevah?**

Za potrebe tega poročila je bila opravljena analiza morebitnih relevantnih institucij, v katerih opravljajo funkcije najvišji nosilci politične moči. S pomočjo omenjenih kazalnikov so kot relevantne institucije prepoznane Državni zbor in večina vladnih institucij, do neke mere pa tudi Državni svet.<sup>107</sup>

Ustavno načelo delitve oblasti konkretizirajo med drugim ustavne določbe glede organizacije in dela uprave,<sup>108</sup> ki upravi pri izvrševanju njenih funkcij zagotavljajo relativno samostojnost in neodvisnost v razmerju do drugih vej oblasti, čeprav vlada vodi in usmerja delo državne uprave v političnem smislu.<sup>109</sup> Ker se to poročilo osredotoča na politično integriteto in funkcionarje, institucij, ki jih vodijo uradniki na položaju,<sup>110</sup> v analizo niso zajete. Ne glede na to pa so v analizi zajeti tudi vsi poročani lobistični stiki javnih uslužbencev v izbranih relevantnih institucijah z namenom ugotovitve porazdelitve poročanih lobističnih stikov po funkciji oziroma položaju lobirancev, torej med funkcionarji in javnimi uslužbenci.

Prav tako niso upoštevani poročani lobistični stiki Urada predsednika Republike Slovenije. Funkcija predsednika republike sodi v okvir izvršilne oblasti, je pa pretežno reprezentativna in pobudna.<sup>111,112</sup> Poleg tega je Urad predsednika republike v obdobju od 1. 1. 2018 do 30. 10. 2020 poročal le o enem lobističnem stiku, ki ni bil vključen v analizo za potrebe tega poročila, saj bi bilo treba posebej preveriti razloge za takšno stanje.

Prav tako so iz analize izključeni organi lokalne samouprave, saj praktično ne poročajo lobističnih stikov, kar zagotovo ne odraža dejanskega stanja.<sup>113</sup>

107 Medtem ko 88. člen Ustave Republike Slovenije določa, da lahko vlada, vsak poslanec in najmanj pet tisoč volivcev predlagajo oziroma predložijo zakone, pa Ustava v 97. členu pod pristojnostmi državnega sveta določa, da lahko ta državnemu zboru predlaga sprejem zakonov.

108 120. člen Ustave Republike Slovenije. Dostopno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=USTA1>.

109 Odločba o razveljavitvi 3. člena in o ugotovitvi neskladja prvega odstavka 1. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih. Dostopno na: <http://pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ODLU870>.

110 ZIntPK v 4. členu opredeljuje uradnike na položaju. To so generalni direktorji, generalni sekretarji ministrstev, predstojniki organov v sestavi ministrstev, predstojniki vladnih služb, načelniki upravnih enot, direktorji oziroma tajniki občinskih uprav.

111 Predsednik republike, spletišče državne uprave, portal GOV.SI. Dostopno <https://www.gov.si/drzavni-organi/predsednik-republike/>.

112 Tudi v Katalogu funkcij delovnih mest in nazivov so predsednik republike in funkcionarji v njegovem uradu uvrščeni med funkcionarje izvršilne oblasti. Dostopno na: <https://www.gov.si/teme/placni-sistem/>.

113 Lobiranje v Sloveniji, Transparency International Slovenia 2014 str. 16. Dostopno na: [https://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/porocilo\\_lobiranjejsloveniji.pdf](https://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/porocilo_lobiranjejsloveniji.pdf).

## ČIŠČENJE PODATKOV

Različno navedena imena istih lobističnih organizacij so združena. To je zahtevalo ročen pregled podatkov in posledično več delovnih ur, kar niha raven uporabnosti baze za popolnoma avtomatizirano delo. Temu se bi bilo mogoče delno izogniti s kakovostnejšim, v večji meri digitaliziranim sistemom za zbiranje podatkov, ki uporabnike vodi k vpisu pravih podatkov ali jim že ponuja določene možne vnose. To obstoječi obrazec za zapis lobirancev o stiku z lobistom delno že omogoča, vendar pa uporabniki niso dolžni slediti predlogu, ki ga obrazec na podlagi povezave z drugimi informacijskimi bazami ponudi ob izpolnjevanju. Postopek oddaje obrazca za zapis lobirancev o stiku z lobistom še vedno vključuje pošiljanje odtisnjene in podpisane obrazca na KPK, bodisi v fizični ali digitalni obliki. Težave pa lahko delno reši tudi bolj temeljita verifikacija vnesenih podatkov upravljalca baze.

### ČIŠČENJE PODATKOV – PRIMERA RAZLIČNIH POIMENOVANJ ISTEGA LOBISTA

V evidenci podatkov se pojavljajo različni zapisi za iste lobiste oziroma lobistične organizacije. Za ugotovitev skupnega števila poročenih lobističnih stikov teh lobističnih organizacij je treba različno zapisana poimenovanja združiti.

#### PRIMER: MC Public Affairs

#### ŠTEVILO VNOSOV

|    |                                                                                                                            |   |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|
| 1  | MC PA - PO POOBLASTILU ODVETNICA                                                                                           | 2 |
| 2  | mc public affairs ltd.                                                                                                     | 2 |
| 3  | MC PUBLIC AFFAIRS                                                                                                          | 9 |
| 4  | mc pUBLIC AFFAIRS                                                                                                          | 1 |
| 5  | MC Public affairs                                                                                                          | 6 |
| 6  | MC Public Affairs                                                                                                          | 4 |
| 7  | mc public Affairs ltd.                                                                                                     | 3 |
| 8  | MC Public Affairs Ltd.                                                                                                     | 4 |
| 9  | MC PUBLIC AFFAIRS LTD.                                                                                                     | 9 |
| 10 | mc public affairs ltd.                                                                                                     | 6 |
| 11 | MC Public affairs Ltd., 16 South Molton Street, Mayfair, london w1k 5qs, united kingdom                                    | 2 |
| 12 | mc Public Affairs Ltd., Cesta Simona blatnika 18, 3320 Velenje                                                             | 4 |
| 13 | mc public affairs, 16 South Molton Street, Myfair, London                                                                  | 2 |
| 14 | mc public affairs, 16 south molton street, mayfair, london                                                                 | 1 |
| 15 | MC PUBLIC AFFAIRS, 16 SOUTH MOLTON STREET, MAYFAIR, LONDON W1K 5QS, UNITED KINGDOM. COMPANY NO. 09563665, VAT: GB248470194 | 2 |
| 16 | MC PUBLIC AFFAIRS, 16. SOUTH MOLTON STREET, MAYFAIR, LONDON                                                                | 6 |
| 17 | MC PUBLIC AFFAIRS, L.T.D.                                                                                                  | 3 |
| 18 | mc public affairs, ltd                                                                                                     | 4 |
| 19 | PUBLIC AFFAIRS LTD., 16 SOUTH MOLTON STREET MAYFAIR, W1K 5QS LONDON, UNITED KINGDOM                                        | 6 |
| 20 | public affairs ltd., 16 south molton street mayfair, w1k 5qs london, united kingdom                                        | 6 |

**SKUPAJ 82**

#### PRIMER: Združenje Frank

#### ŠTEVILO VNOSOV

|    |                                                                                              |    |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1  | združenje frank                                                                              | 14 |
| 2  | ZDRUŽENJE FRANK                                                                              | 43 |
| 3  | Združenje frank                                                                              | 10 |
| 4  | združenje frank, Kunaverjeva ulica 9, 1000 Ljubljana                                         | 5  |
| 5  | združenje frank skupaj močnejši, Kunaverjeva ulica 9, 1000 Ljubljana                         | 4  |
| 6  | ZDRUŽENJE FRANK, KUNAVERJEVA ULICA 9, 1000 LJUBLJANA                                         | 3  |
| 7  | združenje frank, kunaverjeva ulica 9, 1000 ljubljana                                         | 2  |
| 8  | Združenje Frank                                                                              | 1  |
| 9  | ZDRUŽENJE FRANK, KUNAVERJEVA ULICA 9, 1000 LJUBLJANA                                         | 1  |
| 10 | združenje frank, kunaverjeva ulica 9, 1000 ljubljana                                         | 1  |
| 11 | združnje frank                                                                               | 1  |
| 12 | Združenje potrošnikov za varstvo kreditotjemalcev z valutno klavzulo Frank - združenje frank | 1  |

**SKUPAJ 86**

Če vnosi teh očitno istih, vendar različno poimenovanih lobističnih organizacij, ne bi bili ob čiščenju podatkov združeni, se obe organizaciji ne bi uvrstili na seznam desetih lobistov, ki so v času 13. vlade Republike Slovenije najbolj dejavno lobirali pri Državnem zboru.



Večkratnim vnosom istih lobističnih organizacij pod različno zapisanimi imeni se je moč izogniti z dosledno uporabo enotnih identifikatorjev iz informatiziranih baz podatkov o poslovnih subjektih. Obrazec za zapis lobiranca o stiku z lobistom<sup>114</sup> uporabniku že ponuja možne vpise subjektov, ki so skladni s Poslovnim registrom Slovenije.<sup>115</sup>

Pri drugih poslovnih subjektih oziroma lobističnih organizacijah, pri katerih uporaba teh informatiziranih baz podatkov o poslovnih subjektih ni mogoča, na primer lobističnih organizacijah iz tujine, je nujno, da lobiranci v zapisu o stiku lobiranca za lobistom navedejo podatke, iz katerih je mogoče neudvournu ugotoviti, s katero organizacijo je imel lobiranec stik.

## ANALIZA STIKOV VLADE IN PARLAMENTA V SEZNAMU POROČANIH LOBISTIČNIH STIKOV

Seznam poročanih lobističnih stikov je bil analiziran z namenom tako analize strukture evidence kot prepoznavne najdejavnejših lobističnih organizacij, katere relevantne institucije poročajo o največ in najmanj lobističnih stikih in katere so poslanske skupine Državnega zbora, ki poročajo o največ in najmanj lobističnih stikih.

Z namenom ocene relevantnosti števila poročanih lobističnih stikov po vladnih institucijah je bila izvedena dodatna analiza števila predpisov, ki so jih te institucije v istem času pripravljale, predlagale ali sprejele. Podatke o številu poročanih lobističnih stikov smo primerjali tudi z višino proračunov teh institucij.

Podatki o statusu lobistov so bili pregledani, vendar zaradi načina vpisovanja statusov lobistov (registrirani in izjeme po ZIntPK) v elektronski obrazec, ki omogoča vpis več statusov na posameznega lobista oziroma predstavnika interesne organizacije, niso bili predmet podrobnejše analize. Izsledki pregleda potrjujejo prej navedene izsledke Poročila o delu na področju lobiranja za leto 2018 KPK, torej da »registrirani lobisti predstavljajo le izjemno majhen delež vseh lobističnih stikov«. <sup>116</sup> Pri poročanih lobističnih stikih z vlado je bil delež registriranih lobistov malo nad 1 %, pri Državnem zboru pa dobrih 2,5 %. Najpogostejši poročani status lobistov je »zakoniti zastopnik«. <sup>117</sup> Tako pri vladi kot pri Državnem zboru so v več kot polovici primerov poročanih lobističnih stikov lobirali zakoniti zastopniki. Delež zaposlenih pri interesnih organizacijah je bil višji pri lobiranju pri vladi, pri lobiranju v Državnem zboru pa je bil višji delež izvoljenih predstavnikov interesnih organizacij.

Ob tem velja v povezavi s porazdelitvijo stikov med registriranimi (poklicnimi) lobisti in tremi vrstami nepoklicnih lobistov, ki je močno v prid zadnjih, omeniti: vodnik o odgovornem lobiranju, ki ga je pripravil Transparency International UK, v povezavi z angažiranjem poklicnih lobistov navaja več tveganj, denimo odvisnost organizacije od tretje stranke in manj nadzora nad izvedbo lobiranja. <sup>118</sup>

Evidenca podatkov je bila s spletne strani Erar.si izvožena 26. 3. 2020. Morebitne poznejše spremembe v izvorni evidenci podatkov v analizi niso upoštevane.

<sup>114</sup> Zapis lobirancev ob stiku z lobisti, obrazec, Komisija za preprečevanje korupcije. Dostopno na: [https://registri.kpk-rs.si/registri/lobisticni\\_stiki/zapis\\_lobiranca/](https://registri.kpk-rs.si/registri/lobisticni_stiki/zapis_lobiranca/).

<sup>115</sup> Poslovni register Slovenije. Dostopno na: [https://www.ajpes.si/Registri/Poslovni\\_register/Splosno](https://www.ajpes.si/Registri/Poslovni_register/Splosno).

<sup>116</sup> Poročilo o delu na področju lobiranja za leto 2018, Komisija za preprečevanje korupcije 2019, str. 2. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/2019/11/21/sivo-polje-nenadzorovanega-lobiranja-ostaja-izrazito-veliko/>.

<sup>117</sup> ZIntPK ločuje med dvema vrstama lobistov: registriranimi in neregistriranimi. Zadnji lahko zastopajo samo interese pravne osebe, v kateri so zaposleni, so njeni zakoniti zastopniki ali izvoljeni predstavniki. Več v Sistemskem pojasnilu o lobiranju (SP 03/2011), KPK 2011, str. 4. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/04/Sistemsko-pojasnilo-o-lobiranju.pdf>. Po določbah 47. člena Zakona o upravnem postopku je zakoniti zastopnik določen z zakonom ali z aktom pristojnega organa na podlagi zakona.

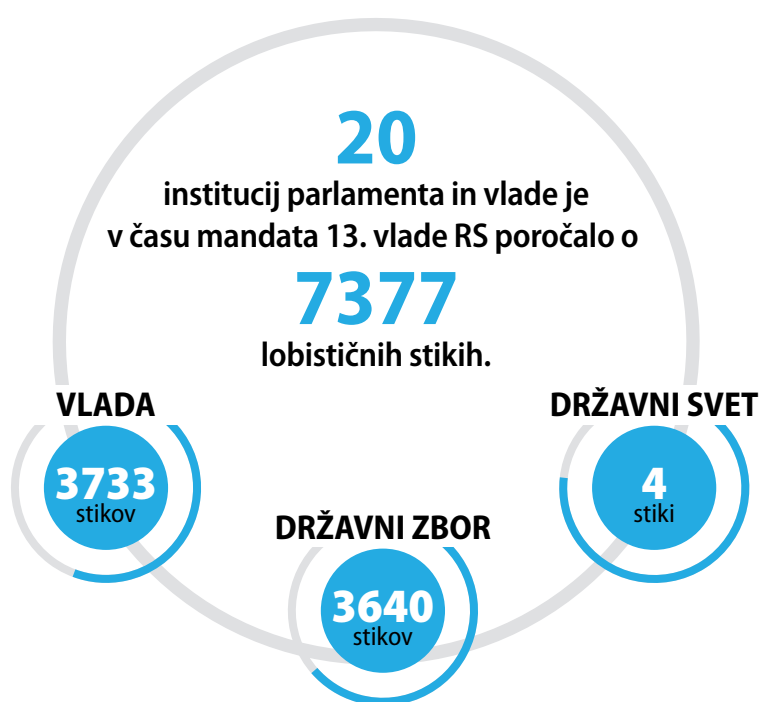
<sup>118</sup> Transparency International UK, Responsible Lobbying Quick Guide. Dostopno na: [https://www.transparency.org.uk/cpei/documents/CPEI\\_QuickGuides\\_RL.pdf](https://www.transparency.org.uk/cpei/documents/CPEI_QuickGuides_RL.pdf).



## V ANALIZO SO BILE ZAJETE NASLEDNJE INSTITUCIJE:

- Državni zbor Republike Slovenije
- Državni svet Republike Slovenije
- Kabinet predsednika Vlade Republike Slovenije
- Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije
- Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti
- Ministrstvo za finance
- Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo
- Ministrstvo za infrastrukturo
- Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport
- Ministrstvo za javno upravo
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano
- Ministrstvo za kulturo
- Ministrstvo za notranje zadeve
- Ministrstvo za obrambo
- Ministrstvo za okolje in prostor
- Ministrstvo za pravosodje
- Ministrstvo za zdravje
- Ministrstvo za zunanje zadeve
- Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko
- Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu

Poročanih stikov Državnega sveta v nadaljevanju analize zaradi nizkega vzorca nismo upoštevali. Na izjemno nizko število oziroma v letih 2017 in 2018 popolno odsotnost poročanih lobističnih stikov Državnega sveta opozarja tudi KPK.<sup>119</sup> Ob tem velja dodati, da je KPK v letu 2018 z namenom ozaveščanja v Državnem svetu izvedel usposabljanje, namenjeno predstavitvi zakonskih obveznosti, ki jih imajo lobiranci.<sup>120</sup>



119 Poročilo o delu na področju lobiranja za leto 2018, Komisija za preprečevanje korupcije, 2019, str. 6. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/2019/11/21/sivo-polje-nenadzorovanega-lobiranja-ostaja-izrazito-veliko/>.

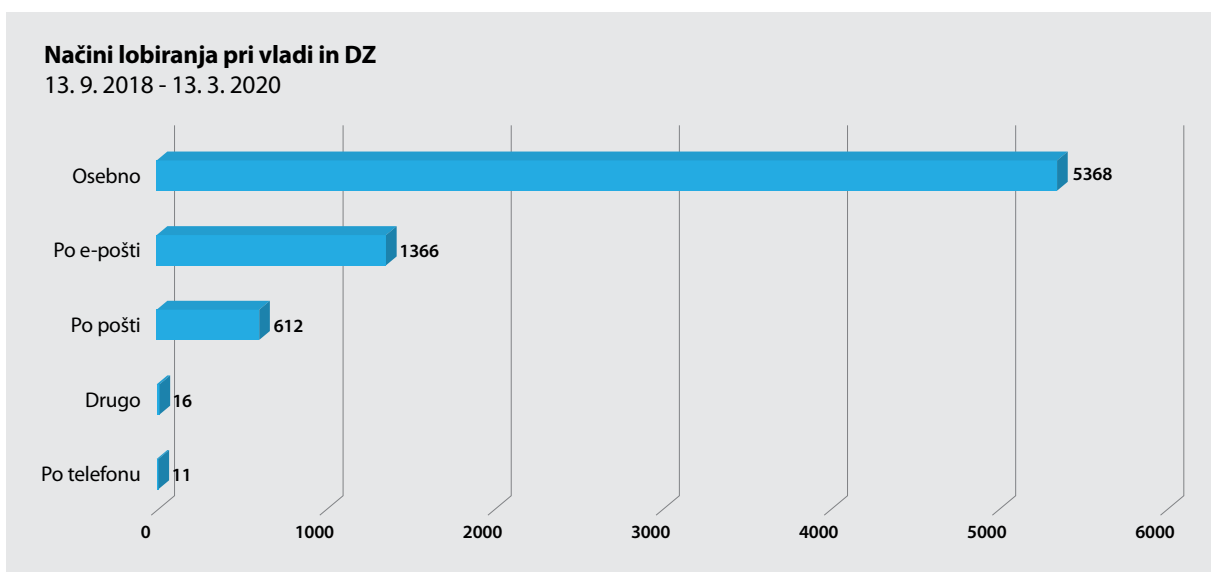
120 Prav tam, str. 2.

## NAČIN LOBIRANJA

Osebni stik lobistov z lobiranci je daleč najpogostejši način lobiranja.

| NAČIN LOBIRANJA | ŠTEVILO POROČANIH LOBISTIČNIH STIKOV | V ODSOTOKIH |
|-----------------|--------------------------------------|-------------|
| Osebno          | 5368                                 | 72,81 %     |
| Po e-pošti      | 1366                                 | 18,53 %     |
| Po pošti        | 612                                  | 8,30 %      |
| Drugo           | 16                                   | 0,22 %      |
| Po telefonu     | 11                                   | 0,15 %      |

Osebno lobiranje predstavlja skoraj tri četrtine vseh poročenih stikov (72,81 %). Sledi lobiranje bodisi po elektronski (18,53 %) bodisi po navadni pošti (8,30 %). Izjemno majhna sta deleža telefonskih (0,15 %) in drugih vrst poročenih stikov (0,22 %).



Pri primerjavi načinov lobiranja med vladnimi institucijami ostane vrstni red načina po pogostosti enak, je pa nekoliko razlike pri porazdelitvi. Pri vladnih institucijah je več osebnega lobiranja kot pri Državnem zboru. Drugače pa je pri pisnem lobiranju po pošti in elektronski pošti, pri čemer je pri Državnem zboru odstotek lobiranja po pošti in elektronski pošti višji kot pri vladi.

Visok delež osebnega lobiranja bi bilo mogoče pripisati temu, da nekateri lobisti opisujejo neposredni, osebni lobistični stik kot eno najučinkovitejših tehnik vplivanja.<sup>121</sup> Ob tem pa naj bi bilo, vsaj v teoriji, osebno srečanje zaradi zaposlenosti odločevalcev oz. velikega števila prošelj za sestanek težje dosegljivo kot druge oblike neposrednega lobiranja,<sup>122</sup> zato takšna razlaga porazdelitve načinov stikov morda ni najboljša. Ena od možnih razlag bi lahko bila, da lobiranci osebni stik z lobistom najhitreje prepoznajo kot lobiranje in je zato najbolj verjetno, da bodo o njem poročali KPK, za druge načine poskusov vplivanja, torej na primer po pošti ali e-pošti, pa morda sploh ne bodo ocenili, da gre za lobiranje, in zato o njih ne poročajo.<sup>123</sup>

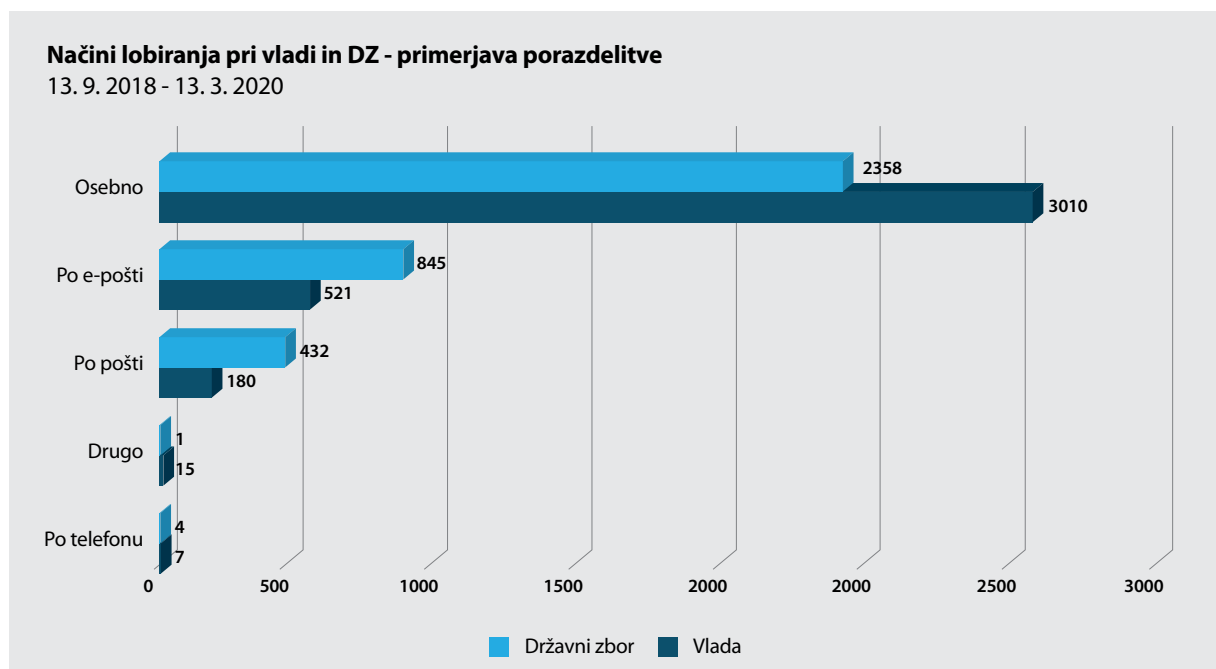
<sup>121</sup> Effective lobbying techniques, LFA Holdings 2018. Dostopno na: <https://lfapl.com/lobbying-techniques/>.

<sup>122</sup> M. Marič, Povezava lobiranja in korupcije, magistrsko delo, 2007. Dostopno na: <http://www.cek.ef.uni-lj.si/magister/maric54-B.pdf>.

<sup>123</sup> KPK zaznava, »da javni uslužbenci in funkcionarji določenih stikov, ki imajo vse znake lobističnih stikov, ne dojemajo kot lobiranje in o njih ne poročajo«. Poročilo o delu na področju lobiranja za leto 2018, KPK 2019, str. 2. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/2019/11/21/sivo-polje-nenadzorovanega-lobiranja-ostaja-izrazito-veliko/>.

Glede na analize v poročilih KPK o delu na področju lobiranja za leti 2017 in 2018 je bil v letu 2017 pri vseh poročanih lobističnih stikih skupni delež stikov po e-pošti blizu 20 %, osebno lobiranje pa je predstavljalo skoraj tri četrtine vsega lobiranja.<sup>124</sup> KPK je v letu 2017 dopolnil sistemsko pojasnilo o lobiranju tudi glede obveznosti poročanja o lobističnih stikih, ki potekajo po elektronski poti.<sup>125</sup> V letu 2018 je delež stikov, ki predstavljajo lobiranje, po e-pošti (45 %) presegel delež poročanih osebnih stikov (30 %) in bil v tem letu najpogostejši način lobiranja.<sup>126</sup> Ta sprememba bi morda lahko kazala na trend povečanja zavesti lobirancev, da lahko ne le osebna srečanja, temveč tudi prejeti dopisi po e-pošti, predstavljajo poskuse nejavnega vplivanja na zadeve javnega pomena v imenu interesnih organizacij, in morajo zato o njih sestaviti zapis o stiku ter ga posredovati KPK. Za potrditev tega bo treba spremljati podatke v prihodnjih letih.

| NAČIN LOBIRANJA | ŠTEVILO POROČANIH LOBISTIČNIH STIKOV VLADE | V ODSOTOKIH | ŠTEVILO POROČANIH LOBISTIČNIH STIKOV DRŽAVNEGA ZBORA | V ODSOTOKIH |
|-----------------|--------------------------------------------|-------------|------------------------------------------------------|-------------|
| Osebno          | 3010                                       | 80,63 %     | 2358                                                 | 64,78 %     |
| Po e-pošti      | 521                                        | 13,96 %     | 845                                                  | 23,21 %     |
| Po pošti        | 180                                        | 4,82 %      | 432                                                  | 11,87 %     |
| Drugo           | 15                                         | 0,40 %      | 1                                                    | 0,03 %      |
| Po telefonu     | 7                                          | 0,19 %      | 4                                                    | 0,11 %      |



124 Poročilo o delu na področju lobiranja za leto 2017, KPK 2018, str. 5. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/04/Letno-poro%C4%8Dilo-o-lobiranju-2017.pdf>.

125 Dopolnitev sistemskega pojasnila o lobiranju (SP 03/2011) glede obveznosti poročanja o lobističnih stikih, ki potekajo po elektronski poti, KPK 2017. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/kpk/wp-content/uploads/2018/04/Dopolnitev-sistemskega-pojasnila-o-lobiranju.pdf>.

126 Poročilo o delu na področju lobiranja za leto 2018, KPK 2019, str. 5. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/2019/11/21/sivo-polje-nenadzorovanega-lobiranja-ostaja-izrazito-veliko/>.

## NAMEN LOBIRANJA

Lobiranci ob prijavi stikov z lobistom navajajo dva namena lobističnega stika: vpliv na sprejem predpisov in drugih splošnih aktov ter vpliv na odločanje v drugih zadevah.

| NAMEN LOBIRANJA                                     | ŠTEVILO POROČANIH LOBISTIČNIH STIKOV | V ODSOTOKIH |
|-----------------------------------------------------|--------------------------------------|-------------|
| Vpliv na sprejem predpisov in drugih splošnih aktov | 4536                                 | 61,52 %     |
| Vpliv na odločanje v drugih zadevah                 | 2837                                 | 38,48 %     |

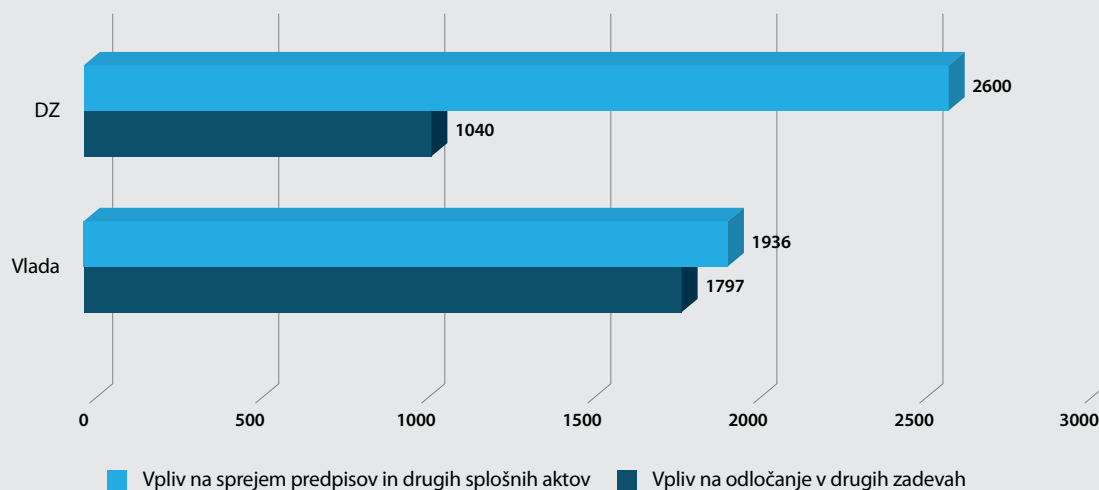
Za vplivanje na sprejem predpisov je šlo pri 61,52 % poročenih lobističnih stiki, zajetih v analizo. Za vplivanje na odločanje v drugih zadevah pa v 38,48 % poročenih lobističnih stiki.

Primerjava med vlado in Državnim zborom kaže, da je pri vladi porazdelitev med obema namenoma nekoliko bolj uravnotežena (51,86 % : 48,14 %), medtem ko je pri Državnem zboru porazdelitev izrazito v prid namenu vplivanja na sprejem predpisov in drugih splošnih aktov (71,34 % : 28,57 %). To razliko bi morda lahko pripisali različnim ustavno določenim vlogam izvršilne in zakonodajne oblasti.

| NAMEN LOBIRANJA                                     | ŠTEVILO POROČANIH LOBISTIČNIH STIKOV VLADE | V ODSOTOKIH | ŠTEVILO POROČANIH LOBISTIČNIH STIKOV DRŽAVNEGA ZBORA | V ODSOTOKIH |
|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------|-------------|------------------------------------------------------|-------------|
| Vpliv na sprejem predpisov in drugih splošnih aktov | 1936                                       | 51,86 %     | 2600                                                 | 71,34 %     |
| Vpliv na odločanje v drugih zadevah                 | 1797                                       | 48,14 %     | 1040                                                 | 28,57 %     |

### Namen lobiranja pri vladi in DZ - primerjava porazdelitve

13. 9. 2018 - 13. 3. 2020

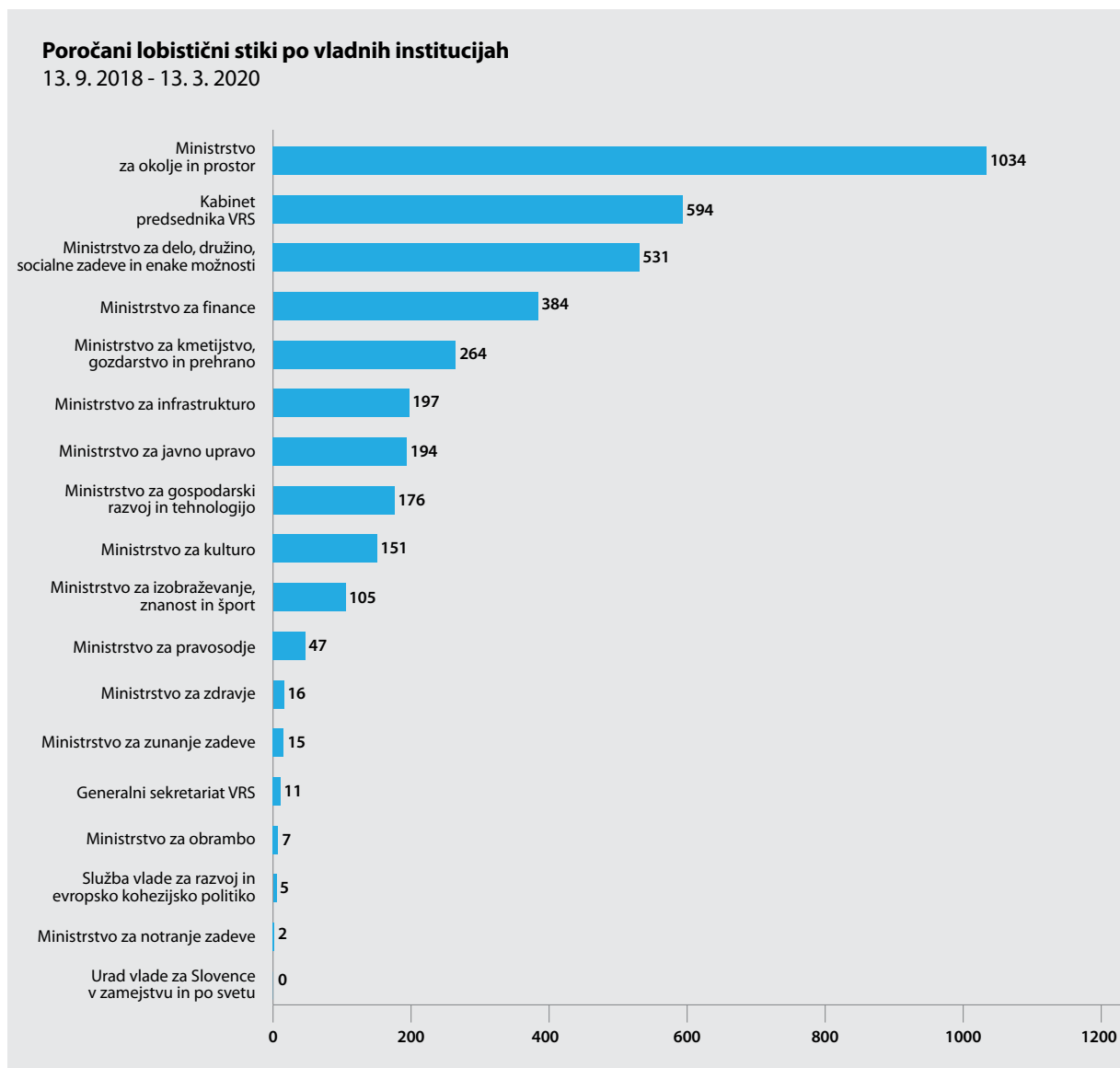


# LOBIRANCI

## VLADA

Vladna institucija z največ poročanimi lobističnimi stiki je bilo Ministrstvo za okolje in prostor (1034). Sledijo ji Kabinet predsednika VRS (594), Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti (532) ter Ministrstvo za finance (384).

Ministrstva z najmanj poročanimi lobističnimi stiki so Ministrstvo za notranje zadeve (2), Ministrstvo za obrambo (7), Ministrstvo za zunanje zadeve (15) in Ministrstvo za zdravje (16).



Zaradi precejšnjih razlik med številom poročanih lobističnih stikov je v spodnji razpredelnici navedeno tudi število predpisov, ki so jih v istem obdobju pripravile, predlagale ali sprejele vladne institucije. Ob tem smo podatku o številu poročanih lobističnih stikov dodali še podatek o proračunu teh vladnih institucijah. Ta podatka lahko kažeta na relativno moč ministrstev in morebitno število interesov, ki bi lahko vplivali na politike teh ministrstev. Čeprav ta primerjava poda določeno mero konteksta številu poročanih lobističnih stikov, ob tem opozarjamo, da ima takšna kvantifikacija tudi omejitve in ne odraža nujno, da določeno ministrstvo ne poroča lobističnih stikov v zadostni meri, je pa to lahko dobro izhodišče za podrobnejše kvalitativne raziskave po posameznih subjektih ali zakonodajnih predlogih.

| INSTITUCIJA                                                     | ŠTEVILO<br>POROČANIH<br>LOBISTIČNIH<br>STIKOV | ŠTEVILO<br>PREDPISOV <sup>127</sup><br>(ZAKONI/AKTI<br>MINISTRSTVA/<br>AKTI VLADE) | PRORAČUN<br>INSTITUCIJE<br>V LETU 2019<br>(V MIO. €) <sup>128</sup> |
|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti | 531                                           | 33 (16/16/1)                                                                       | 1598,7                                                              |
| Ministrstvo za finance                                          | 384                                           | 62 (20/35/7)                                                                       | 2601,2                                                              |
| Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo                | 176                                           | 19 (6/8/5)                                                                         | 274,5                                                               |
| Ministrstvo za infrastrukturo                                   | 197                                           | 95 (11/45/39)                                                                      | 844,7                                                               |
| Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport                  | 105                                           | 46 (5/39/2)                                                                        | 1964,5                                                              |
| Ministrstvo za javno upravo                                     | 194                                           | 19 (1/8/8)                                                                         | 191,3                                                               |
| Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano               | 264                                           | 148 (7/85/56)                                                                      | 467,9                                                               |
| Ministrstvo za kulturo                                          | 151                                           | 11 (4/4/3)                                                                         | 193,3                                                               |
| Ministrstvo za notranje zadeve                                  | 2                                             | 9 (6/3/0)                                                                          | 395,7                                                               |
| Ministrstvo za obrambo                                          | 7                                             | 12 (3/6/3)                                                                         | 503,9                                                               |
| Ministrstvo za okolje in prostor                                | 1034                                          | 99 (8/28/63)                                                                       | 374,6                                                               |
| Ministrstvo za pravosodje                                       | 47                                            | 23 (9/13/1)                                                                        | 77,3                                                                |
| Ministrstvo za zdravje                                          | 16                                            | 62 (4/44/14)                                                                       | 189,2                                                               |
| Ministrstvo za zunanje zadeve                                   | 15                                            | 2 (0/1/1)                                                                          | 91                                                                  |
| Kabinet predsednika vlade                                       | 594                                           | 0                                                                                  | 1,5                                                                 |
| Generalni sekretariat vlade                                     | 11                                            | 0                                                                                  | 45,3                                                                |
| Služba vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko          | 5                                             | 0                                                                                  | 31,2                                                                |
| Urad vlade za Slovence v zamejstvu in po svetu                  | 0                                             | 0                                                                                  | 8,6                                                                 |

V nadaljevanju analize zaradi lažje primerljivosti institucij niso bili upoštevani kabineta predsednika vlade in Generalnega sekretariata vlade ter obe ministrstvi brez resorja, torej Službe vlade za razvoj in evropsko kohezijsko politiko ter Urada vlade za Slovence v zamejstvu in po svetu. Omenjene institucije v relevantnem obdobju tudi niso pripravile, predlagale ali sprejele nobenega predpisa.

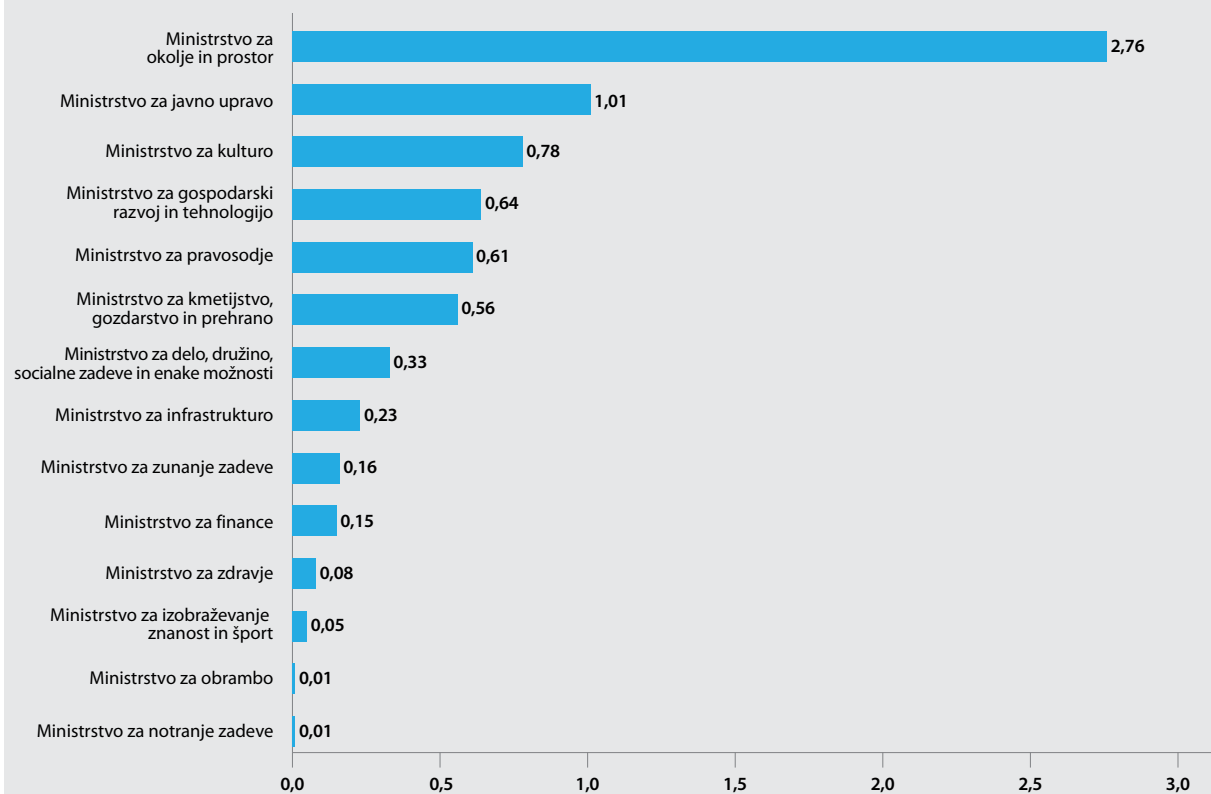
Ker podatek o številu poročanih lobističnih stikov ministrstev sam po sebi pove zelo malo, sta bila za potrebe analize dodan podatek o višini proračuna posameznih ministrstev v letu 2019 ter izračunano razmerje med številom poročanih lobističnih stikov in višino proračuna vsakega ministrstva. Na ta način je bila preverjana morebitna opazna povezava med številom poročanih lobističnih stikov in ekonomsko močjo ministrstva oziroma ugotavljano razmerje med številom poročanih stikov in vsakim milijonom evrov, s katerimi razpolaga posamezno ministrstvo.

Tudi pri tej primerjavi je na prvem mestu Ministrstvo za okolje in prostor (razmerje 2,76), razporeditev ostalih pa je nekoliko drugačna: na drugem mestu je Ministrstvo za javno upravo (1,01), na tretjem pa Ministrstvo za kulturo (0,78). Ministrstvo za delo in Ministrstvo za finance, ki sta bili po številu stikov na tretjem in četrtem mestu, sta tem razmerju nazadovala na 7. in 10. mesto.

127 Vir: Ministrstvo za javno upravo, portal eUprava, E-demokracija, predlogi predpisov. Dostopno na: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov.html>.

128 Vir: Vlada Republike Slovenije, Razrez odhodkov proračuna Republike Slovenije za leti 2020 in 2021, 4. 7. 2019, tabela. Dostopno na: [https://www.gov.si/assets/vlada/Seja-vlade-SZJ/2019/07\\_2019/Razrez\\_PR.pdf](https://www.gov.si/assets/vlada/Seja-vlade-SZJ/2019/07_2019/Razrez_PR.pdf).

## Razmerje stiki/proračun



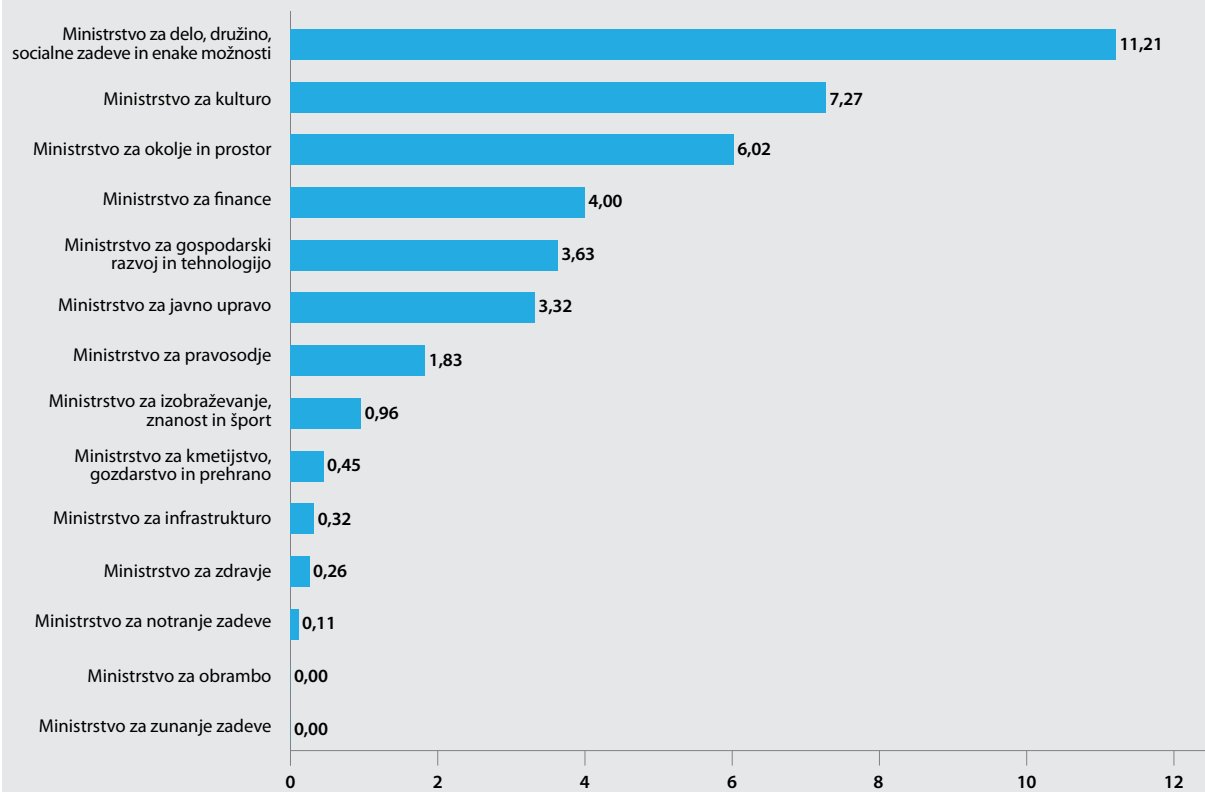
Nekoliko drugačna je tudi razporeditev na dnu: tam sicer še vedno ostajata Ministrstvo za notranje zadeve (razmerje 0,01) in Ministrstvo za obrambo (0,01), nekoliko višje kot prej je Ministrstvo za zunanje zadeve (0,16). Opazno nizko razmerje med poročanimi stiki in proračunom ima Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport (0,05), na enakem mestu kot prej ostaja Ministrstvo za zdravje (0,08).

Pri tej primerjavi z vključeno višino proračuna ministrstev je zanimiv tudi podatek, da imata ministrstvi tako z najvišjim številom poročanih lobističnih stikov kot z najnižjim številom zelo podobna proračuna (Ministrstvo za okolje in prostor 374,6 mio. €, Ministrstvo za notranje zadeve 395,7 mio. €). Prav tako izstopa Ministrstvo za obrambo (MO), ki ima podobno visok proračun kot Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP) (MO 503,9 mio. €, MKGP 467,9 mio. €), a ima opazno slabše razmerje med poročanimi lobističnimi stiki in višino proračuna. Povedano drugače: MKGP je za vsak milijon evrov svojega proračuna poročalo o 0,5 stika, MO pa o 0,01 stika na milijon evrov proračuna, torej bistveno manj.

Izračunamo lahko tudi razmerje med poročanimi lobističnimi stiki in količino podzakonskih aktov, ki jih je sprejelo ministrstvo ali vlada oziroma ministrstvo predlagalo v sprejem Državnemu zboru.

Ob tem smo iz analize izključili vse poročane lobistične stike, pri katerih sta bila namen in cilj stika vplivanje na odločanje v drugih zadevah oziroma smo upoštevali samo stike, pri katerih sta bila namen in cilj stika vpliv na sprejem predpisov in drugih splošnih aktov. Pri predpisih smo upoštevali tako zakonske in druge akte Državnega zbora, ki so bili v pripravi ali so jih ministrstva predlagala Državnemu zboru, podzakonske akte ministrstev v pripravi ter predlaganih ali sprejetih, ter pripravljene, predlagane in sprejete podzakonske akte vlade po posameznih ministrstvih.

### Razmerje stiki/predpisi

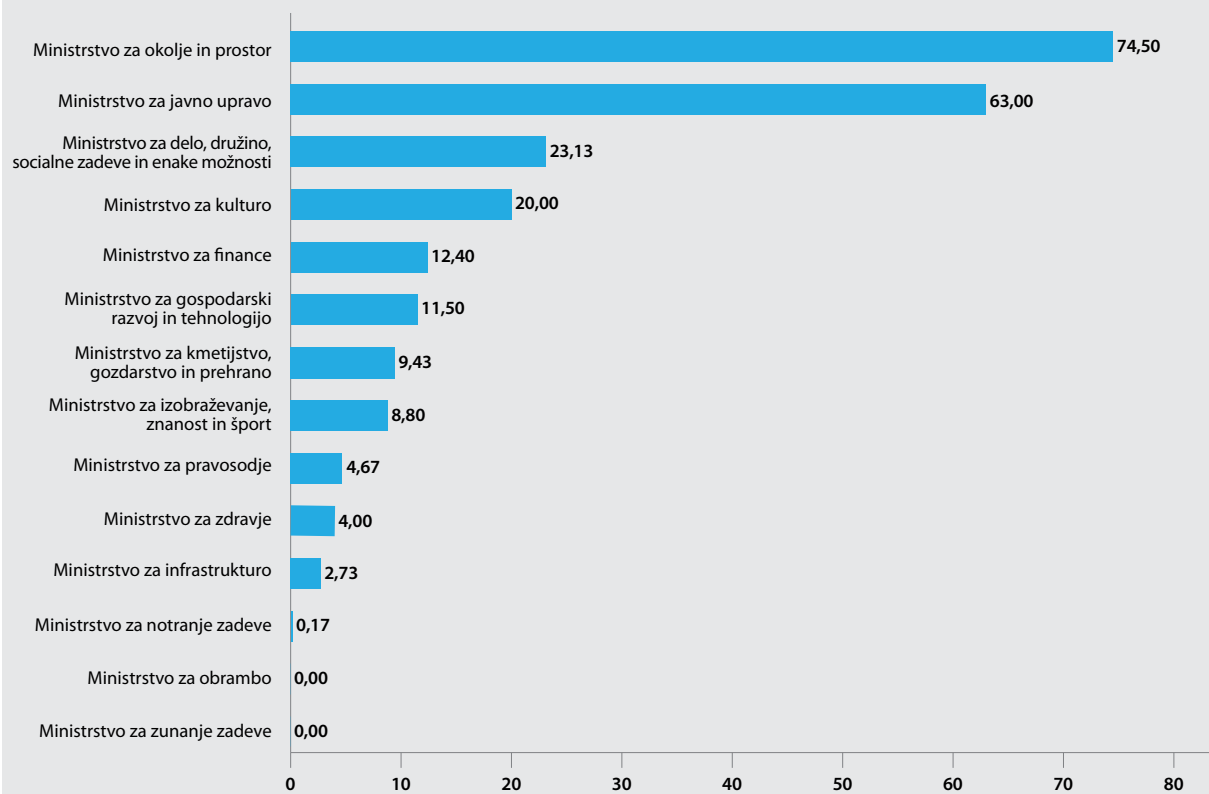


V tem primeru se vrstni red ministrstev krepko spremeni. Ministrstvo z najvišjim razmerjem med poročanimi lobističnimi stiki in številom predpisov, torej koliko lobističnih stikov je glede na posamezen predpis poročalo ministrstvo, je Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti z razmerjem 11,21 poročanih stikov na predpis. Pri vrhu so še Ministrstvo za kulturo (7,27), Ministrstvo za okolje in prostor (6,02) ter Ministrstvo za finance (4,00). Povsem na dnu sta Ministrstvo za zunanje zadeve (0,00) in Ministrstvo za obrambo (0,00), ki v relevantnem obdobju nista poročala o nobenem stiku, katerega vpliv in cilj sta bila vpliv na sprejem predpisov in drugih pravnih aktov. Sledita Ministrstvo za notranje zadeve (0,11) in Ministrstvo za zdravje (0,26).

Dodatno je bilo analizirano razmerje med številom poročanih lobističnih stikov ter številom zakonov, torej hierarhično višjih pravnih aktov. V tem primeru je vnovič na vrhu Ministrstvo za okolje in prostor z razmerjem 74,5 stika na posamezen zakon. Sledita Ministrstvo za javno upravo (63) ter Ministrstvo za delo, družino socialne zadeve in enake možnosti. (23,12).



## Razmerje stiki/zakoni in drugi akti DZ



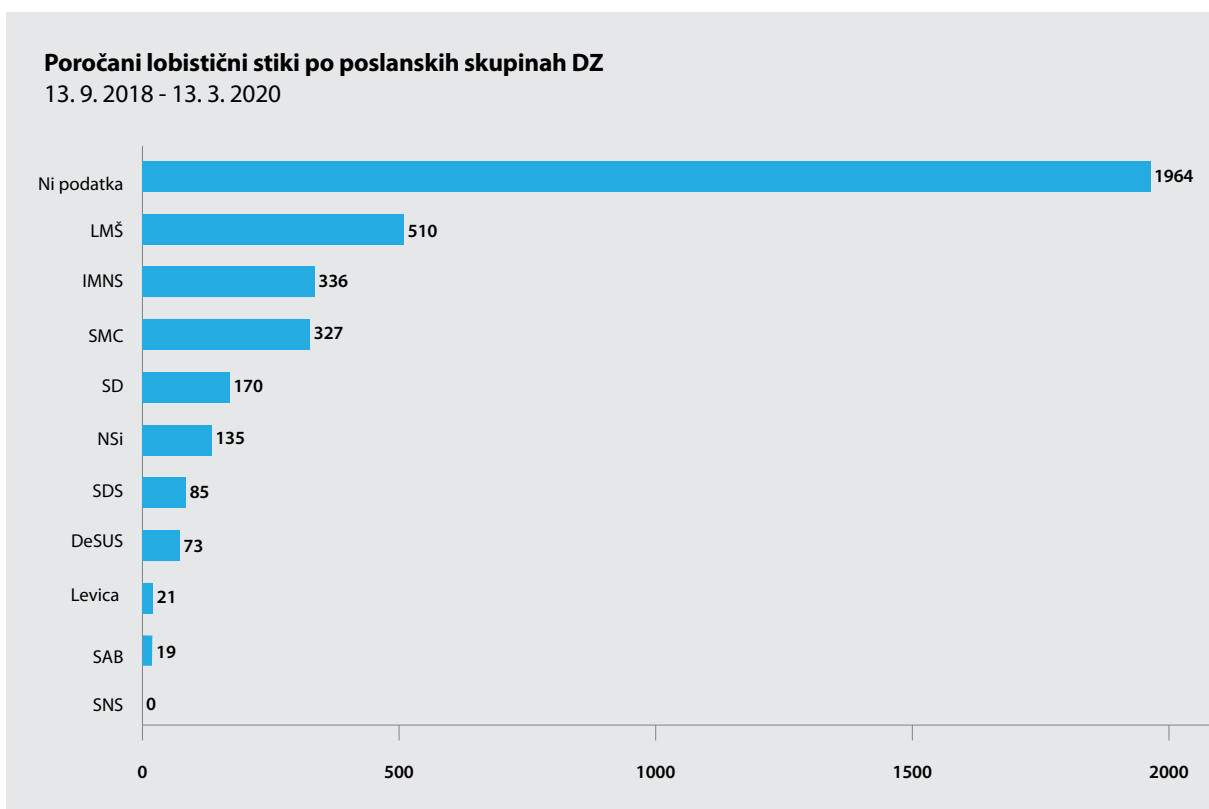
Na dnu sta Ministrstvo za obrambo in Ministrstvo za zunanje zadeve, ki v relevantnem obdobju bodisi nista predlagala nobenega zakona (MZZ) bodisi nista poročala o nobenem lobističnem stikom z namenom in ciljem vplivanja na sprejem splošnih aktov (MO). Sledi Ministrstvo za notranje zadeve (0,17), kjer so predlagali Državnemu zboru sprejem šestih zakonov, v istem obdobju pa poročali o enem lobističnem stiku, katerega namen in cilj sta bila vpliv na sprejem predpisov. Ministrstvo za infrastrukturo (2,73) je v istem obdobju predlagalo sprejem 10 zakonov in enega pripravljalo, poročalo je o 30 lobističnih stikih z namenom vpliva na sprejem predpisov. Ministrstvo za zdravje (4,0) je DZ predlagalo sprejem 4 zakonov, poročalo je o 16 lobističnih stikih z namenom vpliva na sprejem predpisov.

Dodatni analizi kažeta, da je število poročenih lobističnih stikov ministrstev le v manjši meri odvisno od višine proračuna posameznih ministrstev oziroma števila predpisov, ki so jih ministrstva predlagala ali sprejela. Povedano drugače: tudi pri vključenosti dodatnih spremenljivk, kot sta višina proračuna ministrstva in število predpisov, ki jih ta pripravi, se zdi, da določena ministrstva lobistične stike poročajo bolj dosledno, določena, sploh Ministrstvo za obrambo in Ministrstvo za notranje zadeve, pa manj.<sup>129</sup> Podatki nakazujejo, da bi glede na proračun oziroma finančno moč ministrstev ti ministrstvi verjetno morali poročati o več lobističnih stikih. Tudi glede na to, da sta obe ministrstvi v analiziranem obdobju pripravljali, predlagali ali sprejemali predpise, obstaja verjetnost, da število prejetih zapisov o lobističnih stikih morda ne odraža dejanskega stanja. Glede na vse zgoraj navedeno se poraja možnost, da je število poročenih stikov teh ministrstev glede na ekonomsko moč obeh ministrstev vendarle premajhno. Za bolj podrobne opredelitve bi bila potrebna kvalitativna analiza posameznih predpisov, zlasti zakonov, po materiji in deležnikih, ki jih ti predpisi zadevajo, da bi lahko jasneje določili morebitno umanjkanje poročenih stikov.

<sup>129</sup> KPK v letnih poročilih že več let opozarja, da je od nekaterih ministrstev še vedno premalo poročanja o lobističnih stikih, čeprav jih ne poimenuje. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/komisija-2/publikacije/letna-porocila/>.

## DRŽAVNI ZBOR

Pri podatkih o lobirancih Državnega zbora je zaradi zagotavljanja zakonodajne sledi izjemno pomemben podatek o pripadnosti poslanskim skupinam. A kar 53,9 % poročenih stikov Državnega zbora nima tega podatka, kar onemogoča segmentirano analizo stikov po poslanskih skupinah.



## FUNKCIJA OZIROMA POLOŽAJ LOBIRANCEV

| FUNKCIJA OZ. POLOŽAJ LOBIRANCEV | ŠTEVILO POROČANIH LOBISTIČNIH STIKOV | V ODSOTOKIH |
|---------------------------------|--------------------------------------|-------------|
| Funkcionar                      | 4163                                 | 56,46 %     |
| Javni uslužbenec                | 3210                                 | 43,54 %     |

Pregled podatkov pokaže razmeroma uravnoteženo porazdelitev med obema kategorijama lobirancev, funkcionarji in javnimi uslužbenci, nekoliko v prid prvim (56,46 % : 43,54 %).

A ob ločenem pregledu poročenih lobističnih stikov vlade in Državnega zbora je moč ugotoviti, da je pri vladnih institucijah razmerje obrnjeno: lobisti skušajo bolj vplivati na javne uslužbence kot na funkcionarje (56,47 % : 43,53 %). To pomeni, da je pri Državnem zboru razmerje še bolj v prid funkcionarjem oziroma da so pri stikih z Državnim zborom v več kot dveh tretjinah primerov lobirali pri funkcionarjih (69,73 % : 30,27 %).

| FUNKCIJA OZ. POLOŽAJ LOBIRANCA | ŠTEVILO POROČANIH LOBISTIČNIH STIKOV VLADE | V ODSOTOKIH | ŠTEVILO POROČANIH LOBISTIČNIH STIKOV DRŽAVNEGA ZBORA | V ODSOTOKIH |
|--------------------------------|--------------------------------------------|-------------|------------------------------------------------------|-------------|
| Funkcionar                     | 1625                                       | 43,53 %     | 2538                                                 | 69,73 %     |
| Javni uslužbenec               | 2108                                       | 56,47 %     | 1102                                                 | 30,27 %     |

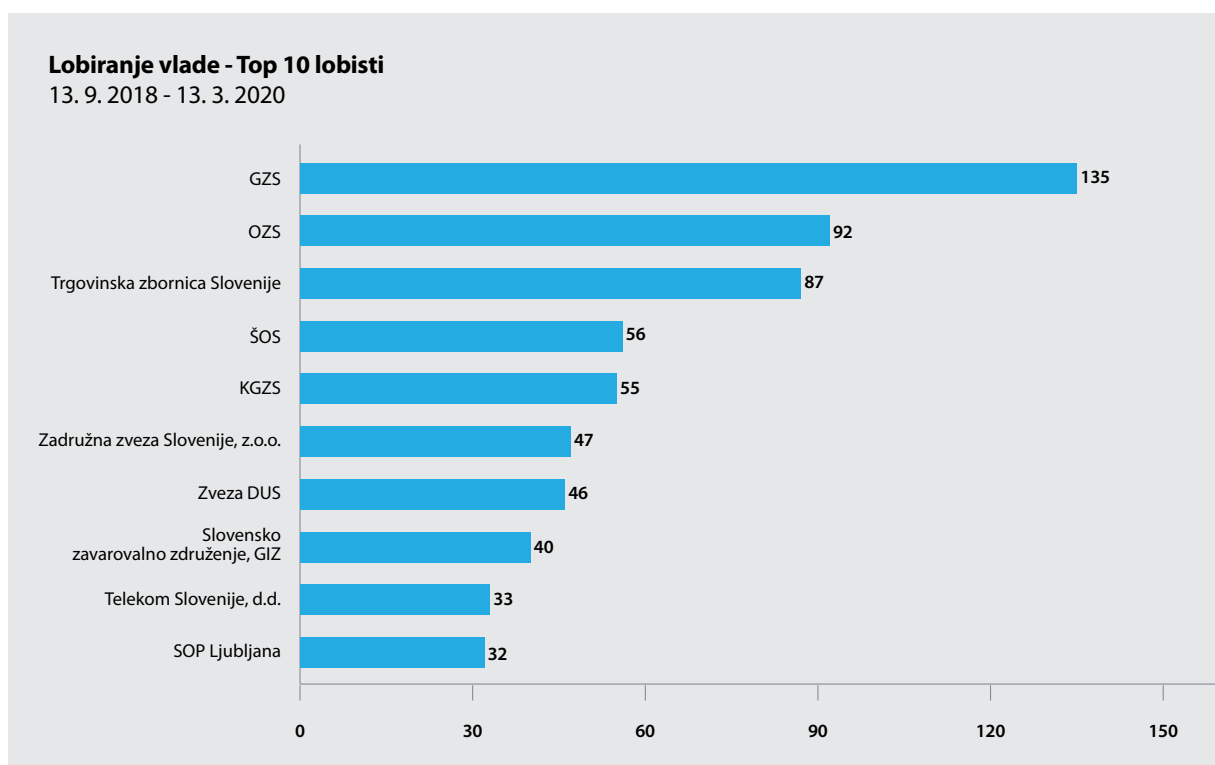
## INTERESNE ORGANIZACIJE<sup>130</sup>

Izbrane vladne institucije so v analiziranem obdobju skupno poročale o lobističnih stikih s 738 različnimi lobisti in lobističnimi organizacijam.

Državni zbor je poročal o lobističnih stikih s 396 različnimi lobisti ali lobističnimi organizacijami.

Lobistična organizacija z največjim številom poročenih lobističnih stikov je Gospodarska zbornica Slovenije<sup>131</sup> z 240 stiki z vladnimi institucijami in Državnim zborom. Druge lobistične organizacije z visokim številom poročenih lobističnih stikov so večinoma prav tako različne zbornice in interesna združenja.

Vladne institucije so poročale o 135 lobističnih stikih z Gospodarsko zbornico Slovenije, kar je največ med lobističnimi organizacijami. Na drugem mestu je Obrtno podjetniška zbornica Slovenije (92),<sup>132</sup> na tretjem pa Trgovinska zbornica Slovenije (87).<sup>133</sup> Med desetimi lobističnimi organizacijami z največ poročenimi lobističnimi stiki z vladnimi institucijami so še Študentska organizacija Slovenije,<sup>134</sup> Kmetijsko gozdarska zbornica Slovenije,<sup>135</sup> Zadržna zveza Slovenije,<sup>136</sup> Zveza društev upokojencev Slovenije<sup>137</sup> in Slovensko zavarovalno združenje.<sup>138</sup> Edina gospodarska družba med desetimi vodilnimi lobističnimi organizacijami je bil Telekom Slovenije<sup>139</sup> v večinski državni lasti.



130 ZIntPK, 4. člen: »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.

131 <https://www.gzs.si/>.

132 <https://www.ozs.si/>.

133 <https://www.tzslo.si/sl>.

134 <http://www.studentska-org.si/>.

135 <https://www.kgzs.si/>.

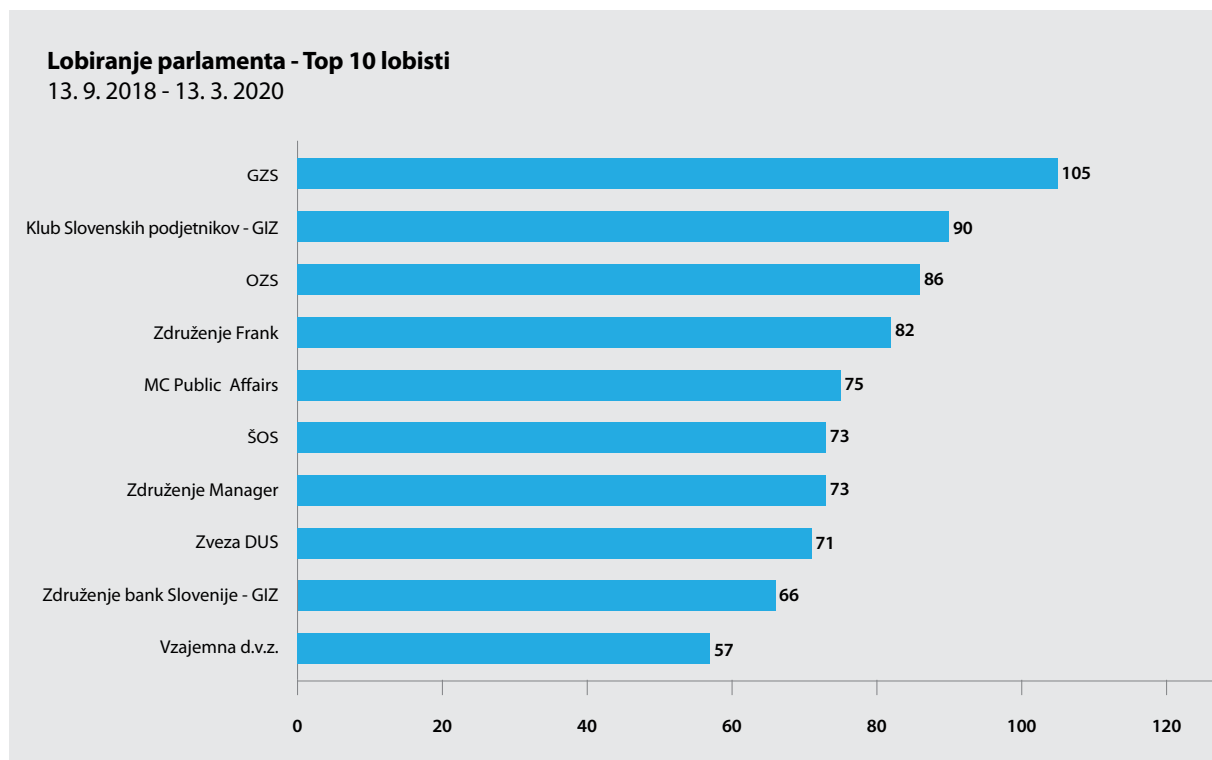
136 <http://www.zadrzna-zveza.si/>.

137 <http://www.zdus-zveza.si/>.

138 <https://www.zav-zdruzenje.si/>.

139 <https://www.telekom.si/>.

Interesna organizacija z največ poročanimi lobističnimi stiki z Državnim zborom je Gospodarska zbornica Slovenije s 105 poročanimi lobističnimi stiki. Na drugem mestu je Gospodarsko interesno združenje Klub slovenskih podjetnikov (90), na tretjem pa Obrtniško podjetniška zbornica Slovenije (86). Med desetimi lobističnimi organizacijami z največ poročanimi lobističnimi stiki z Državnim zborom so še Združenje Frank,<sup>140</sup> mednarodno podjetje MC Public Affairs,<sup>141</sup> Združenje Manager,<sup>142</sup> Študentska organizacija Slovenije, Zveza društev upokojencev Slovenije, Gospodarsko interesno združenje bank Slovenije in zdravstvena zavarovalnica Vzajemna.



Razlogi za takšno porazdelitev najbolj dejavnih lobistov oziroma relativno odsotnost gospodarskih družb na seznamu so lahko predmet prihodnjih analiz. Ena od možnih razlag je, da trgovska združenja in poslovne zbornice zelo pogosto lobi-  
rajo za svoje članice, zato posamezne članice posledično lobi-  
rajo manj oziroma sploh ne lobi-  
rajo v svojem imenu.

Nekateri viri<sup>143,144</sup> navajajo več tveganj, povezanih z lobiranjem interesnih združenj. Vsekakor se zdi smiselno priporočilo interesnim organizacijam, naj sprejmejo interna pravila o odgovornem in transparentnem lobiranju ter si prizadevajo za sprejetje enakih pravil tudi v združenjih, ki jim pripadajo.<sup>145</sup>

140 <http://www.zdruzenje-frank.si/>.

141 <https://mcpublicaffairs.com/>.

142 <https://www.zdruzenje-manager.si/>.

143 Responsible Lobbying Quick Guide, Transparency International UK. Dostopno na: [https://www.transparency.org.uk/cpei/documents/CPEI\\_QuickGuides\\_RL.pdf](https://www.transparency.org.uk/cpei/documents/CPEI_QuickGuides_RL.pdf).

144 Global Anti-Bribery Guidance, Political Engagement, Transparency International UK. Dostopno na: <https://www.antibriberyguidance.org/guidance/12-political-engagement/guidance#8>.

145 Pour un meilleur du lobbying, Transparency International France 2019, str. 8. Dostopno na: [https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2020/01/20190926\\_Rapport\\_Transparency\\_International\\_France-Pour\\_un\\_meilleur\\_encadrement\\_du\\_lobbying.pdf](https://transparency-france.org/wp-content/uploads/2020/01/20190926_Rapport_Transparency_International_France-Pour_un_meilleur_encadrement_du_lobbying.pdf).

## TVEGANJA PRI LOBIRANJU INTERESNIH ZDRUŽENJ

Primeri:<sup>146</sup>

- Združenje javno zavzame trdno stališče, ki ne predstavlja stališč vseh članic.
- Združenje zavzame stališče, ki predstavlja le stališča članic, ki najostreje nasprotujejo konkretni zadevi.
- Združenje nima vzpostavljenih mehanizmov za nadzor nad lobiranjem po istih standardih kot njegove posamezne članice.
- Podatki združenja o lobističnih stikih niso tako transparentni kot podatki posameznih članic.
- Mnenja in politike manjših članic združenja so lahko tarča pritiskov večjih članic.
- Različne članice združenja imajo lahko nasprotna stališča do posameznih vprašanj.
- Lobiranje združenja njeno članico poveže s temo, s katero nima nikakršne povezave, pa je članici zaradi tega okrnjen ugled.

146 Povzeto po Transparency International UK, Responsible Lobbying Quick Guide in Global Anti-Bribery Guidance, Political Engagement.

# ŠTUDIJA PRIMERA – PROTITOBAČNI ZAKON

Integriteta je ključna za varovanje javnega interesa pri sprejemanju odločitev javnega pomena.<sup>147</sup> Sicer se lahko lobiranje spremeni v mehanizem, s katerim močne skupine vplivajo na sprejem predpisov na račun javnega interesa, kar lahko v skrajnih primerih vodi celo v tako imenovano ugrabitev države.<sup>148</sup>

V zgoraj analiziranem obdobju med 13. 9. 2018 in 13. 9. 2020, torej obdobju mandata 13. vlade Republike Slovenije, je potekal tudi zakonodajni postopek glede Zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov (v nadaljevanju: novela ZOUTPI ali novela tobačnega zakona).<sup>149</sup> Sprejemanje zakonodaje s področja omejevanja tobačnih in sorodnih izdelkov je bilo v tujini v preteklosti večkrat obremenjeno z različnimi tveganji ter je bilo posledično pogosto preučevano oz. obravnavano z vidika transparentnosti vpliva na sprejemanje odločitev v javnem pomenu.<sup>150,151,152</sup> Zaradi teh tveganj je TI Slovenija že v preteklosti spremljal sprejemanje ZOUPTI<sup>153,154</sup> in novele ZOUPTI<sup>155</sup> ter ozaveščal odločevalce o nekaterih najpogostejše zaznanih tveganjih na primerih tuje prakse. Zaradi navedenih razlogov del poročila v obliki študija primera obravnava sprejemanje novele ZOUPTI.

Študija skuša na praktičnem primeru predstaviti nekatera prej izpostavljena tveganja in pomanjkljivosti, prav tako pa podaja ilustracijo, kako so lahko javno dostopni podatki o lobiranju, ki jih uporablja stran Varuh integritete,<sup>156</sup> izhodišče za ustvarjanje poglobljenih člankov, prispevkov in študij.

Za omejevanje uporabe tobačnih izdelkov je Državni zbor februarja 2017 sprejel Zakon o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov.<sup>157</sup> Ta je med ukrepi predvidel tudi uvedbo enotne embalaže tobačnih izdelkov, ukrep pa je začel veljati 1. 1. 2020. Le nekaj mesecev pred tem, 10. 6. 2019, je 38 poslancev Državnega zbora v parlamentarni postopek vložilo predlog spremembe zakona, po katerem bi se uvedba enotne embalaže tobačnih izdelkov zamaknila do leta 2023.<sup>158</sup>

147 OECD, Anti-Corruption & Integrity Hub, Lobbying. Dostopno na: <https://www.oecd.org/corruption-integrity/explore/topics/lobbying.html>.

148 Prav tam.

149 Zakon o spremembah Zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov, EPA: 643-VIII, Portal DZ. Dostopno na: [https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C12584150032C7B4&db=kon\\_zak&mandat=VIII](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C12584150032C7B4&db=kon_zak&mandat=VIII).

150 Reports of undue influence by tobacco industry strengthen the case for mandatory EU lobbying register, Transparency International EU, 12. 3. 2020. Dostopno na: <https://transparency.eu/tobacco-undue-influence/>.

151 Ombudsman recommends full transparency of tobacco lobbying, Transparency International EU, 5. 10. 2015. Dostopno na: <https://transparency.eu/press-release-ombudsman-recommends-full-transparency-of-tobacco-lobbying/>.

152 Clearing the smokescreen: The deadly consequences of undue influence, Transparency International, 13. 3. 2020. Dostopno na: <https://www.transparency.org/en/news/tobacco-smokescreen-deadly-consequences-of-undue-influence>.

153 Osvetlimo lobiranje pri sprejemanju tobačnega zakona, Transparency International Slovenia, 31. 1. 2017. Dostopno na: <http://transparency.si/8-novice/314-osvetlimo-lobiranje-pri-sprejemanju-tobacnega-zakona>.

154 NVO napovedujejo spremljanje lobiranja tobačnega zakona, Transparency International Slovenia, 12. 1. 2017. Dostopno na: <http://transparency.si/8-novice/312-nvo-napovedujejo-spremljanje-lobiranja-tobacnega-zakona>.

155 Okoliščine glede sprejema novele Zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov dodatno majo že tako nizko zaupanje v državni zbor, Transparency International Slovenia, 27. 6. 2019. Dostopno na: <http://transparency.si/8-novice/416-okoliscine-glede-sprejema-novele-zakona-o-omejevanju-uporabe-tobacnih-in-povezanih-izdelkov-dodatno-majo-ze-tako-nizko-zaupanje-v-drzavni-zbor>.

156 Več o Varuhu integritete dostopno na: <https://varuhintegritete.transparency.si/>.

157 Zakon o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov (ZOUTPI). Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6717>.

158 Zakon o spremembah Zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov, EPA: 643-VIII, Portal DZ. Dostopno na: [https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C12584150032C7B4&db=kon\\_zak&mandat=VIII](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A1C12584150032C7B4&db=kon_zak&mandat=VIII).

## ENOTNA EMBALAŽA – TRN V PETI TOBAČNE INDUSTRIJE

Eden od namenov odstranitve blagovnih znamk s cigarettnih škatlic je odvratanje ljudi od kajenja z odstranitvijo pozitivnih asociacij znamk z uporabo tobaka.<sup>159</sup> Prva je ta ukrep uvedla Avstralija leta 2012, in to kljub nasprotovanju tobačne industrije. Nekatere tobačne družbe so proti avstralski vladi sprožile<sup>160</sup> pravne postopke, ki pa niso bili uspešni.<sup>161</sup> Od takrat se je več držav odločilo za uvedbo enotne embalaže za tobačne izdelke. Svetovna zdravstvena organizacija je uvedbo enotne embalaže vključila<sup>162</sup> v smernice Okvirne konvencije o uporabi tobaka in leta 2016 pozvala države po svetu, naj se pripravijo za uvedbo tega ukrepa.

Sicer je zabeleženih več primerov poskusov vpletanja tobačne industrije v sprejemanje odločitev. Že leta 2010 so družbe Philip Morris International, British American Tobacco in Imperial Tobacco ustanovile Zavezništvo avstralskih trgovcev na drobno, ki je nasprotovalo uvedbi enotne embalaže.<sup>163</sup> Gre za primer »astroturfinga« oziroma kampanje interesne skupine pod okriljem na videz neodvisne organizacije, ki ustvarja videz množičnega gibanja navadnih ljudi oziroma civilne pobude, medtem ko prikriva svoj resničen izvor, cilj in financiranje.

### ASTROTURFING IN GRASSROOT

Izraz »astroturfing« je nastal kot besedna igra z izrazom »grassroot«.

Besedo »grassroot« se pogosto uporablja za opis gibanj ljudi, ki želijo s skupnimi akcijami na lokalni ravni spodbuditi širše spremembe tako na lokalni kot državni ali mednarodni ravni. Takšna gibanja nastajajo spontano, odločitve pa ne prihajajo z vrha, temveč dna.

V povezavi z vplivanjem na odločanje se za opis lažnega, »umetnega« vtisa podpore interesnim organizacijam ali njihovim sporočilom uporablja izraz »astroturfing« – kot nasprotje pravim, »naravnim«, grassroot organizacijam, katerih podporo želi posnemati.

Britanski časnik The Guardian je leta 2012 poročal, da je ameriška lobistična organizacija American Legislative Exchange Council (ALEC) začela svetovno kampanjo proti enotni embalaži in trdila, da enotna embalaža povečuje uporabo cigaret, ne pa da jo zmanjšuje. Te trditve lobistične organizacije ALEC so delno spodbudile izvedbo akademske študije, v kateri so avtorji ugotovili, da enotna embalaža lahko zmanjša pozitivno dožemanje kajenja in odvrta ljudi od uporabe tobaka.<sup>164</sup>

159 Enotna embalaža za zmanjšanje razširjenosti kajenja med otroki, najstniki in mladimi, NIJZ, 30. 11. 2016. Dostopno na: <https://www.nijz.si/sl/enotna-embalaza-za-zmanjsanje-razsirjenosti-kajenja-med-otroci-najstniki-in-mladimi>.

160 Philip Morris sues over Australian plans to ban logos from cigarette packs, The Guardian, 27. 6. 2011 <https://www.theguardian.com/world/2011/jun/27/philip-morris-australia-cigarette-packets>.

161 Australia wins international legal battle with Philip Morris over plain packaging, The Guardian, 18. 12. 2015 <https://www.theguardian.com/australia-news/2015/dec/18/australia-wins-international-legal-battle-with-philip-morris-over-plain-packaging>.

162 Plain packaging, World Health Organization. Dostopno na: <https://www.euro.who.int/en/health-topics/disease-prevention/tobacco/publications/key-policy-documents/who-framework-convention-on-tobacco-control-who-fctc/key-areas-of-tobacco-control-policy/plain-packaging>.

163 Alliance of Australian Retailers, Tobacco tactics 2020. Dostopno na: <https://tobaccotactics.org/wiki/alliance-of-australian-retailers/>.

164 Smith CN, Kraemer JD, Johnson AC, Mays D., 2015. Plain packaging of cigarettes: do we have sufficient evidence? Dostopno na: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4396458/>.

## TOBAČNA INDUSTRIJA IN VPLIV NA SPREJEMANJE ODLOČITEV

Tobačna podjetja so imela v 20. stoletju močan vpliv na oblikovanje javnega mnenja o škodljivosti tobaka, zlasti v Združenih državah Amerike.<sup>165</sup> V devetdesetih letih prejšnjega stoletja je tobačni lobi z agresivnim pristopom vplival na odločitve zakonodajnih institucij zveznih držav.<sup>166</sup> Za prodajo tobaka s čim manj ovir države so uporabili lobiste, medije, strokovnjake za odnose z javnostmi, na videz neodvisne skupine iz civilne družbe<sup>167</sup>, zaveznike iz gospodarstva in donacije zakonodajalcem.

Samo v letu 2013 je Philip Morris za lobiranje v Evropskem parlamentu (EP) namenil 5,25 milijona €, največ med vsemi interesnimi skupinami.<sup>168</sup> Leta 2015 je v časniku EUobserver evropski poslanec Gilles Pargneaux zapisal, da naj bi tobačni lobi na vse načine skušal spodkopati poganja v EP o Tobačni direktivi.<sup>169</sup> Ena od raziskav tudi kaže, da skušajo tobačni lobisti omehčati stališča Evropske komisije (EK) glede trošarin na tobačne izdelke, ob tem pa da EK brez kakršne koli previdnosti odpira vrata lobistom tobačnih družb.<sup>170</sup>

Leta 2016 so največja štiri<sup>171</sup> tobačna podjetja skušala s pomočjo Evropskega centra za standardizacijo (CEN) vplivati na odločitve EK glede standarda embalaže, ki naj bi preprečeval ponarejanje in tihotapljenje cigaret. Politico je v članku CEN opisal kot »trojanskega konja«, ki želi vplivati na odločitev EK glede standarda embalaž, pri tem pa bi bili na slabšem manjši proizvajalci tobačnih izdelkov.<sup>172</sup> Evropska varuhinja človekovih pravic je leta 2017 sprožila preiskavo, po tem ko je ugotovila, da razen Generalnega direktorata za zdravje (DG Health) nobena od drugih institucij EK ni objavljala podatkov o lobističnih stikih s tobačnimi lobisti,<sup>173</sup> čeprav jih k temu zavezuje Okvirna konvencija Svetovne zdravstvene organizacije za nadzor nad tobakom.<sup>174</sup> Ob tem je evropski varuh priporočil EK, naj proaktivno na spletu objavlja podatke o vseh stikih s tobačnimi lobisti, vključno z zapisniki srečanj.<sup>175</sup>

V Sloveniji je bilo med sprejemanjem ZOUTPI v letu 2016 moč zaslediti medijska poročanja<sup>176,177</sup> o stikih lobistov tako z vlado kot Državnim zborom (DZ). Na sestanku med predstavniki Philip Morris International (PMI) in ministrstva za finance je bila ena od tem pogovora uvedba enotne embalaže.<sup>178</sup> Prav ta ukrep naj bi nasprotnike zakona najbolj motil, je menil eden od poslancev takrat najštevilčnejše poslanske skupine v DZ, tj. SMC.<sup>179</sup>

Transparency International Slovenia si je takrat skupaj s konzorcijem nevladnih organizacij prizadeval osvetliti sprejemanje zakonodaje ter redno preverjati argumente poslancev in interesnih združenj, ki so poskušali vplivati na vsebino ZOUTPI.<sup>180</sup>

Na poslance so tudi naslovili apel, naj poročajo o vseh lobističnih stikih ter prijavijo vse nezakonite in nedovoljene vplive vseh, ki vplivajo ali poskušajo vplivati na postopek sprejemanja ZOUTPI.<sup>181</sup>

165 A. M. Brandt, 2012. Inventing Conflict of Interest: A history of Tobacco Industry Tactics. Dostopno na: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3490543/>.

166 M. Givel, S. Glantz, Tobacco lobby political influence on US state legislatures in the 1990s, 2001. Dostopno na: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1747563/>.

167 Tako imenovani astroturfing. Več o tem v Defining lobbyists and regulating lobbying in Europe, Anti-Corruption Helpdesk, Transparency International 2017, str. 6. Dostopno na: [https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Defining\\_lobbyists\\_and\\_regulating\\_lobbying\\_in\\_Europe\\_2016.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/helpdesk/Defining_lobbyists_and_regulating_lobbying_in_Europe_2016.pdf).

168 Why did Philip Morris Spend More Than Anyone Else Lobbying the EU?, Forbes.com, 3. 10. 2014. Dostopno na: <https://www.forbes.com/sites/greatspeculations/2014/10/03/why-did-philip-morris-spend-more-than-anyone-else-lobbying-the-e-u/>.

169 Tobacco industry lobbying: the scandal of the century, EUobserver 21. 12. 2015. Dostopno na: <https://euobserver.com/opinion/131592>.

170 EU tax officials, open door for tobacco lobbyists, Corporate Europe Observatory, 22. 2. 2018. Dostopno na: <https://corporateeurope.org/en/power-lobbies/2018/02/eu-tax-officials-open-door-tobacco-lobbyists>.

171 »Veliki štirje« ali »big four« je uveljavljena publicistična besedna zveza za podjetja British American Tobacco, Imperial Tobacco Group, Japan Tobacco International in Philip Morris International.

172 Brussels blocks Big Tobacco lobbying push, Politico, 21. 1. 2016. Dostopno na: <https://www.politico.eu/article/commission-blocks-tobacco-lobbys-cigarette-repackaging-bid-technology-business-politics-commission-debate/>.

173 Putting it right? – How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2016, European Ombudsman, 19. 12. 2017. Dostopno na: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/en/87679>.

174 »Pogodbenice pri oblikovanju in uresničevanju svojih javnih zdravstvenih politik glede nadzora nad tobakom ukrepajo v skladu s svojo zakonodajo za zaščito teh politik pred komercialnimi in drugimi pridobljenimi pravicami tobačne industrije.« 3. točka 5. člena Okvirne konvencije SZO o nadzoru nad tobakom. Dostopno na: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2005-02-0002?sop=2005-02-0002>.

175 Putting it right? – How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2016, European Ombudsman, 19. 12. 2017. Dostopno na: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/annual/en/87679>.

176 Zlobirana SD, Mladina, 3. 2. 2017. Dostopno na: <https://www.mladina.si/178537/zlobirana-sd>.

177 Kdo so vplivni tobačni lobisti, ki zadnje tedne obiskujejo slovenske politike, Siol.net, 21. 3. 2016. Dostopno na: <https://siol.net/novice/slovenija/kdo-so-vplivni-tobacni-lobisti-ki-zadnje-tedne-obiskujejo-slovenske-politike-405536>.

178 Prav tam.

179 Prav tam.

180 Osvetlilimo lobiranje pri sprejemanju tobačnega zakona, Transparency International Slovenia, 31. 1. 2017. Dostopno na: <https://www.transparency.si/8-novice/314-osvetlilimo-lobiranje-pri-sprejemanju-tobacnega-zakona>.

181 Dopis Transparency International Slovenia poslancem Državnega zbora, Transparency International Slovenia, 31. 1. 2017. Dostopno na: [https://www.transparency.si/images/dokumenti/TI\\_SLO\\_dopis\\_DZ\\_ZOUDPI.pdf](https://www.transparency.si/images/dokumenti/TI_SLO_dopis_DZ_ZOUDPI.pdf).



Nekaj mesecev po sprejemu ZOUTPI se je v medijih pojavila informacija o zaposlitvi Jerneja Pavlina, prej tiskovnega predstavnika Slovenske demokratske stranke (SDS), pri enem od tobačnih podjetij.<sup>182</sup> Poslanska skupina SDS je med razpravo v parlamentu menila, da bi bilo »še kako potrebno in koristno preučiti ter upoštevati opozorila stroke, da se utegne prav zaradi tega ukrepa enotne embalaže povečati črni trg«,<sup>183</sup> a proti zakonu ni glasovala.<sup>184</sup>

## NOVELA ZOUTPI

Predlog omenjene novele zakona, ki bi zamaknil uvedbo ukrepa enotne embalaže do 1. 1. 2023, je bil vložen v postopek 10. 6. 2019. Pod predlog je bilo podpisanih 38 poslancev iz poslanskih skupin tako koalicije kot opozicije. Med imeni predlagateljev je bilo tudi sedem poslancev,<sup>185</sup> ki so v prejšnjem mandatu glasovali za ZOUPTI, torej tudi za uvedbo enotne embalaže s 1. 1. 2020. Predlagatelji so predlagali obravnavo novele po skrajšanem postopku, kar je potrdil kolegij predsednika DZ štiri dni pozneje. Obravnava zakonodajnih predlogov po nujnih in skrajšanih postopkih bistveno krni možnosti sodelovanja strokovne zainteresirane javnosti, s tem pa se povečuje možnost skupin s privilegiranim dostopom do odločevalcev za uveljavljanje lastnih predlogov (t. i. policy ali regulatory capture) in potencialno ogroža javni interes.<sup>186</sup>

V naslednjih dneh so se v medijih pojavila ugibanja oziroma informacije glede vplivanja tobačne industrije na pripravljavce predloga zakona.<sup>187,188</sup> Časnik Dnevnik je poročal o domnevnem lobiranju Gregorja Krajca, nekdanjega vodje kabineta nekdanjega predsednika vlade Mira Cerarja, za Philip Morris International (PMI); Jernej Pavlin, nekdanji vodja službe za odnose z javnostmi pri Slovenski demokratični stranki, pa naj bi po poročanju medijev lobiral za japonsko podjetje Japan Tobacco International (JTI).<sup>189</sup> Glede lobiranja JTI je, po poročanju Dnevnika,<sup>190</sup> Igor Zorčič, takratni vodja poslanske skupine SMC, zdaj pa predsednik DZ, izjavil: »Nima smisla slepomišiti, oni so nam pripravili podatke.«

### Enotna embalaža ne deluje

Avstralska vlada: „Prvič v zadnjih dveh desetletjih se stopnja kajenja ni znatno zmanjšala“

Avstralija je uvedla enotno embalažo leta 2012. Podatki avstralskega Institute of Health and Welfare kažejo da „čeprav obstaja dolgoročni trend zmanjševanja stopnje kajenja, se prvič v zadnjih dveh desetletjih stopnja dnevnega kajenja ni znatno zmanjšala v obdobju zadnjih treh let (2013 do 2016).“

Več na:  
<https://www.aihw.gov.au/reports/illicit-use-of-drugs/ndshs-2016-key-findings/contents/highlights-from-the-2016-survey>



Dela brošure z naslovom *Za razumno regulacijo podjetja JT International* Ljubljana z dne 11. 1. 2019. Digitalno kopijo brošure je zapisu lobiranca o stiku z lobistom, ki ga je posredoval KPK, priložil poslanec DZ Jani Moderndorfer.

182 V naročju tobačnega lobija, Mladina, 12. 5. 2017. Dostopno na: <https://www.mladina.si/180000/v-narocju-tobacnega-lobija/>.

183 Evidenca zapisa seje, nadaljevanje 27. seje, 15. 2. 2017, Portal DZ. Dostopno na: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VII&type=sz&uid=7ECB96721C5A6D17C12581930029454A>.

184 Evidenca dokumenta, glasovanje o ZOUTPI v celoti, 15. 2. 2017, Portal DZ. Dostopno na: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/glasovanje?mandat=VII&seja=27.%20Redna&uid=C1257A70003EE753C12580C8004F8B5C>.

185 Jernej Vrtovec (NSi, prvopodpisani), Igor Zorčič, Jani Moderndorfer, Branislav Rajič, Janja Sluga (vsi SMC), Matjaž Han (SD) in Ivan Hršak (DeSUS).

186 Več o tem publikacija Preventing policy capture, OECD 2017. Dostopno na: <https://www.oecd.org/corruption/preventing-policy-capture-9789264065239-en.htm>.

187 Ali so nekateri poslanci DZ-ja podlegli lobiranju tobačne industrije? MMC RTV SLO, 12. 6. 2019. Dostopno na: <https://www.rtvlo.si/zdravje/novice/ali-so-nekateri-poslanci-dz-ja-podlegli-lobiranju-tobacne-industrije/491851>

188 Zamik uvedbe enotne embalaže katastrofa za Slovenijo, No Excuse, 12. 6. 2019. Dostopno na: <https://www.noexcuse.si/aktualno/zamik-uedbe-e-notne-embalaze-katastrofa-za-slovenijo-news>.

189 Neverjetno, kaj sta zlobirala nekdanja vladna PR-ovca, Žurnal24.si, 12. 6. 2019. Dostopno na: <https://www.zurnal24.si/slovenija/tobacna-industrija-uspela-pritisniti-na-slovenske-zakonodajalce-329429>.

190 Koalicija in NSi proti enotni cigaretni škatlici, Dnevnik, 12. 6. 2019. Dostopno na: <https://www.dnevnik.si/1042889011/slovenija/koalicija-in-nsi-proti-e-notni-cigaretni-skatlici>.

Avstralija je enotno embalažo uvedla konec leta 2012. Kljub temu podatki same avstralske vlade potrjujejo skepticizem do uvedbe enotne embalaže. Podatki avstralskega Institute of Health and Welfare kažejo da: ».....čprav obstaja dolgoročni trend zmanjševanja stopnje kajenja, se prvič v zadnjih dveh desetletjih, stopnja dnevnega kajenja ni znatno upadla v obdobju zadnjih treh let (2013 do 2016).« To izhaja iz <https://www.aihw.gov.au/reports/illicit-use-of-drugs/ndshs-2016-key-findings/contents/highlights-from-the-2016-survey>

Del predloga sprememb ZOUTPI z dne 10. 6. 2019

Predstavniki koalicije nevladnih organizacij za preprečevanje zasvojenosti (zdaj Združenje za kronične nenalezljive bolezni) so izjavili, da imajo »dokaze, da je predlog zakona s strani Jerneja Vrtočca nastal na mizi tobačne industrije«,<sup>191</sup> podporo predlogu sprememb zakona pa označili za »nemoralno in nerazumljivo dejanje podpore smrtonosni tobačni industriji«.<sup>192</sup>

Predlogu sprememb zakona je nasprotovalo tudi Ministrstvo za zdravje.<sup>193</sup> Odzval se je Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ), ki je nasprotoval zamiku uvedbe enotne embalaže.<sup>194</sup> S strokovno podkrepljeno objavo so ovrgli navedbe predlagateljev zakona in uvedbo enotne embalaže označili za učinkovit ukrep. Direktorji Nacionalnega inštituta za javno zdravje, Onkološkega inštituta Ljubljana ter Univerzitetne klinike za pljučne bolezni in alergijo so 27. 6. 2019 v skupnem pismu najvišjim političnim funkcionarjem, predsedniku Odbora za zdravje DZ in medijem ocenili, da bi imel »nepotreben zamik« uvedbe enotne embalaže škodljive posledice za zdravje prebivalcev Slovenije in poslance pozvali, naj predloga sprememb zakona ne podprejo.<sup>195</sup>

Podporo poslancem, ki so vložili predlog novele zakona, so izrazili v organizaciji Libertas, inštitut za svobodno kritiko.<sup>196</sup> Ob tem niti v pismu poslancem<sup>197</sup> niti na spletni strani<sup>198</sup> inštituta ni bilo podatka, da to organizacijo financira tobačno podjetje, kar nakazuje na zgoraj opisan pojav »astroturfinga«. Tržni inšpektorat v dopisu Ministrstvu za zdravje (številka: 0614-18/2019-2, datum: 4. 12. 2019), ki ga je TI Slovenia pridobil skladno z ZDIJZ, navaja: »Inštitut se financira s strani enega naročnika, tobačne družbe (dobavitelj tobačnih izdelkov), s katerim ima sklenjen Sporazum o poslovnem sodelovanju, da zanje opravljajo različne storitve kot so organizacija javnih in medijskih dogodkov (konference, razstave, novinarske konference) ter sodelovanje z medijski založniki /.../ in sodelovanje v zakonodajnih postopkih /.../«. Odločevalci torej v tem primeru niso bili ustrezno seznanjeni z vsemi pomembnimi okoliščinami glede izraženih mnenj o zakonodajnem predlogu.

191 »Zamik uvedbe enotne embalaže je katastrofa za Slovenijo«, Za srce, 12. 6. 2019. Dostopno na: <https://zasrce.si/clanek/zamik-uedbe-enotne-embalaze-je-katastrofa-za-slovenijo/>.

192 Ali so nekateri poslanci DZ-ja podlegli lobiranju tobačne industrije? MMC RTV SLO, 12. 6. 2019. Dostopno na: <https://www.rtvsl.si/zdravje/novice/ali-so-nekateri-poslanci-dz-ja-podlegli-lobiranju-tobacne-industrije/491851>.

193 37. redna seja Vlade RS, sporočilo za javnost, portal GOV.SI, 27. 6. 2019. Dostopno na: [https://www.gov.si/assets/vlada/Seja-vlade-SZJ/2019/06\\_2019/sevl37.pdf](https://www.gov.si/assets/vlada/Seja-vlade-SZJ/2019/06_2019/sevl37.pdf).

194 Enotna embalaža za cigarete in tobak za zvijanje je učinkovit javnozdravstveni ukrep, Nacionalni inštitut za javno zdravje, 12. 6. 2019. Dostopno na: <https://www.nijz.si/sl/enotna-embalaza-za-cigarete-in-tobak-za-zvijanje-je-ucinkovit-javnozdravstveni-ukrep>.

195 Skupni odziv NIJZ, Klinike Golnik in OI glede predloga Zakona o spremembah Zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov, Onkološki inštitut, 27. 6. 2019. Dostopno na: <https://www.onko-i.si/onkološki-institut/medijsko-sredisce/novice/novica/skupni-odziv-nijz-klinike-golnik-in-oi-glede-predloga-zakona-o-spremembah-zakona-o-omejevanju-upora>.

196 Nevladni organizaciji s pismom podpore spremembam zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov, STA, 13. 6. 2019. Dostopno na: <https://www.sta.si/2647540/nevladni-organizaciji-s-pismom-podpore-spremembam-zakona-o-omejevanju-uporabe-tobacnih-in-povezanih-izdelkov>.

197 Odprto pismo podpore, Facebook stran Libertas – inštitut za svobodno kritiko, 13. 6. 2019. Dostopno na: <https://www.facebook.com/LibertasInstitute/photos/v-in%C5%A1titutu-libertas-in-fruma-institutue-v-javnemu-pismu-posredovanemu-medijem-i/1280772988751591/>.

198 <https://www.institute-libertas.org/>.

Tržni inšpektorat RS obravnava (v nadaljevanju ustanovljen za opravljanje dejavnosti raziskovanja in izobraževanja, ki dejansko izvaja razna izobraževanja, organizacije dogodkov in druge dejavnosti ki spodbujajo k dialogu, pošajajo svoja mnenja oziroma stališča za različne segmente in pišejo članke. V sklopu navedenega organizirajo okrogle mize, debate, seminarje ter različna srečanja na temo svobodnega izražanja za različne segmente (AirBnb, tobak, nepremičnine...).

..... se financira s strani enega naročnika, tobačne družbe (dobavitelj tobačnih izdelkov), s katerim ima sklenjen **Sporazum o poslovnem sodelovanju**, da zanj opravi različne storitve kot so organizacija javnih in medijskih dogodkov (konference, razprave, novinarske konference) ter sodelovanje z medijskimi založniki pri objavi pisnih prispevkov na temo **državnega paternalizma, prekomerne državne regulacije in sprejemanje zakonov, ki so preveč zaščitniški in neupravičeno posegajo v osebne odločitve posameznikov, in sodelovanje v zakonodajnih postopkih, pri čemer želijo podpreti stališča ter organizacijo nevladnih organizacij, deležnikov in akademskih ter političnih interesnih skupin in organizacij.** Tobakna družba v navedenem sporazumu navaja, da želi sodelovati pri financiranju izvedbe zgoraj navedenih aktivnosti kot imenuje »kampanje« oz. »komunikacijska kampanja«. Obveznosti Inštituta je, da bo izvedel komunikacijsko kampanjo na način, da bo njena vsebina naslovljala naslednje teme: ekonomsko svobodo, državni paternalizem, prosti trg, prepoved uporabe blagovnih znamk, prekomerno obdavčitev in državno regulacijo, poseganje v svobodo izbire posameznikov..... Dalje je v navedenemu Sporazumu navedeno sledeče (obveznosti da je seznanjen s tem, da Zakon o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov (v nadaljnjem besedilu »ZOUTPI«) **prepoveduje vsakršne donacije ali sponzoriranje dogodkov, dejavnosti ali posameznikov ter kakršno koli neposredno ali posredno oglaševanje tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov, vključeno prek storitev informacijske družbe.** Ponudnik storitev je seznanjen s tem, da po ZOUTPI **oglaševanje in promocija tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov pomeni vsako posredno ali neposredno sporočanje, priporočilo, dejanje ali drugo vrste komunikacije, s ciljem ali neposrednim oziroma posrednim učinkom promocije tobaka, tobačnih in povezanih izdelkov oziroma njihove uporabe ter da semed drugim za posredno oglaševanje tobaka, tobačnih in**

Del dokumenta 0614-18/2019-2

|             |                 |     |                                  |            |            |                   |                                    |                                                     |
|-------------|-----------------|-----|----------------------------------|------------|------------|-------------------|------------------------------------|-----------------------------------------------------|
| EL385B7C02H | Funkcionar      | SAC | Državni zbor Republike Slovenije | 13-06-2019 | Po e-pošti | Inštitut Libertas | Zaposlen v organizaciji            | Vpliv na sprejem predpisov in drugih splošnih aktov |
| EL385B7C02H | Funkcionar      | SAC | Državni zbor Republike Slovenije | 13-06-2019 | Po e-pošti | Inštitut Libertas | Zaposlen v organizaciji            | Vpliv na sprejem predpisov in drugih splošnih aktov |
| 3VMSF696C6H | Zam. uslužbenec |     | Državni zbor Republike Slovenije | 18-06-2019 | Osebnostno | Inštitut Libertas | Zaposlen v organizaciji            | Vpliv na sprejem predpisov in drugih splošnih aktov |
| 3VMSF696C6H | Zam. uslužbenec |     | Državni zbor Republike Slovenije | 18-06-2019 | Osebnostno | Inštitut Libertas | Izvoljeni predstavnik organizacije | Vpliv na sprejem predpisov in drugih splošnih aktov |
| 3VMSF696C6H | Funkcionar      |     | Državni zbor Republike Slovenije | 18-06-2019 | Osebnostno | Inštitut Libertas | Zaposlen v organizaciji            | Vpliv na sprejem predpisov in drugih splošnih aktov |
| 3VMSF696C6H | Funkcionar      |     | Državni zbor Republike Slovenije | 18-06-2019 | Osebnostno | Inštitut Libertas | Zaposlen v organizaciji            | Vpliv na sprejem predpisov in drugih splošnih aktov |
| 3VMSF696C6H | Funkcionar      |     | Državni zbor Republike Slovenije | 18-06-2019 | Osebnostno | Inštitut Libertas | Zaposlen v organizaciji            | Vpliv na sprejem predpisov in drugih splošnih aktov |
| 3VMSF696C6H | Funkcionar      |     | Državni zbor Republike Slovenije | 18-06-2019 | Osebnostno | Inštitut Libertas | Izvoljeni predstavnik organizacije | Vpliv na sprejem predpisov in drugih splošnih aktov |
| 3VMSF696C6H | Funkcionar      |     | Državni zbor Republike Slovenije | 18-06-2019 | Osebnostno | Inštitut Libertas | Izvoljeni predstavnik organizacije | Vpliv na sprejem predpisov in drugih splošnih aktov |
| 3VMSF696C6H | Funkcionar      |     | Državni zbor Republike Slovenije | 18-06-2019 | Osebnostno | Inštitut Libertas | Izvoljeni predstavnik organizacije | Vpliv na sprejem predpisov in drugih splošnih aktov |

Prikaz poročanih lobističnih stikov funkcionarjev in javnih uslužbencev Državnega zbora junija 2019 na posnetku strani Varuha integritete.

Komisija za preprečevanje korupcije (KPK) je 14. 6. 2019 sporočila, da je »zaznala določena tveganja in sum nepravilnosti v povezavi s predlogom sprememb tobačnega zakona ter ocenila, da je obravnava v interesu javnosti«. <sup>199</sup> KPK je zato uvedel preiskavo glede suma nezakonitega vplivanja na pripravo predloga sprememb ZOUTPI, netransparentnosti postopka priprave in sprejema omenjenega predpisa. Preiskava se do zaključka redakcije tega poročila 30. 10. 2020 ni zaključila oziroma KPK do tega datuma ni objavil novice o zaključku preiskave.

<sup>199</sup> Komisija uvedla postopek na lastno pobudo, vezan na Predlog sprememb Zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov, KPK, 14. 6. 2019. Dostopno na: <https://www.kpk-rs.si/2019/06/14/komisija-vedla-postopek-na-lastno-pobudo-vezane-na-predlog-sprememb-zakona-o-omejevanju-uporabe-tobacnih-in-povezanih-izdelkov/>.

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide Državnega sveta ni podprla predloga zakona.<sup>200</sup> V soglasnem mnenju z dne 24. 6. 2019 je komisija zapisala, da »z razočaranjem ugotavlja, da se je pod predlog sprememb zakonodaje podpisala več kot tretjina vseh poslancev Državnega zbora, potem ko je bil zakon v prvotni različici leta 2017 sprejet z 61 glasovi za in nobenim proti (74 prisotnih)«. Komisija je tudi ugotovila, da so »poslanci v javnih izjavah sami priznali, da je bila vsebina predloga pripravljena v sodelovanju s tobačno industrijo, ki na slovenskem trgu ustvari 1,5 milijarde prihodkov letno in ki je izkoristila možnost vplivanja na vsebino sprejete zakonodaje«.

TI Slovenia je pred obravnavo javno izrazil skrb, da novelo spremljajo tako močni dvomi v javnosti, kar daje že tako nizko zaupanje javnosti v Državni zbor, in pozval poslance k vestnemu prijavljanju lobističnih stikov.<sup>201</sup>

Odbor za zdravstvo Državnega zbora 1. 7. 2019 na 13. nujni seji predloga zakona ni sprejel.<sup>202</sup> Zakonodajni postopek se je zaključil brez sprejema predlaganih sprememb. Enotna embalaža je bila uvedena 1. 1. 2020.

#### Primer je pokazal, da:

- **odločevalski proces spremljajo tveganja**, da močne interesne skupine uveljavljajo svoje interese in pri tem izkoriščajo privilegiran dostop do odločevalcev;
- **so trenutna določila za preprečevanje t. i. pojava vrtljivih vrat**<sup>203</sup> **pomanjkljiva** in ne zadoščajo za preprečevanje preferenčne objave oseb, ki so pred zastopanjem ozkih zasebnih interesov delovale v ali blizu politiki. Še posebej je to pomembno zaradi pomanjkanja ustreznih virov za delovanje civilne družbe,<sup>204</sup> kar že tako v več primerih postavlja akterje v neenak položaj;
- **se skrajšanega ali nujnega postopka ne uporablja dovolj restriktivno**, s čimer se omejuje čas za ustrezno javno razpravo in sodelovanje vseh deležnikov pri sprejemanju politik javnega pomena. Ob tem imajo skupine s privilegiranim dostopom do odločevalcev dodatno prednost pri uveljavljanju lastnih interesov;
- **javno objavljeni podatki o poročanih lobističnih stikih zaradi nedoslednega vpisovanja podatkov** o pripadnosti lobirancev Državnega zbora poslanskim skupinam **lahko ne zagotavljajo ustrezne sledljivosti** vplivov na postopke sprejemanja predpisov;
- **dokumentacija**, ki jo je TI Slovenia pridobil od Ministrstva za zdravje na podlagi zaprosila za dostop do informacij javnega značaja, **kaže, da je tobačna družba v Sloveniji financirala delovanje nevladne organizacije**. Ta nevladna organizacija pa se je dejavno vključevala v zakonodajni proces (t. i. astroturfing). Pri tem je prišlo do tveganja, da odločevalci niso bili seznanjeni z okoliščinami in dejstvi, ki bi lahko vplivala na sprejemanje odločitev v javnem pomenu.

200 Mnenje k Predlogu zakona o spremembah Zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov (ZOUTPI-B) – skrajšani postopek, Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide, Državni svet Republike Slovenije, številka: 543-03-1/2019/5, 24. 6. 2019, Dostopno na: [http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/658-33mmnenje\\_novela\\_z\\_o\\_omejev\\_upor\\_tob\\_izdelkov\\_epa\\_643-viii.lekt\\_.pdf](http://www.ds-rs.si/sites/default/files/dokumenti/658-33mmnenje_novela_z_o_omejev_upor_tob_izdelkov_epa_643-viii.lekt_.pdf).

201 Okoliščine glede sprejema novele Zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov dodatno dajejo že tako nizko zaupanje v Državni zbor, Transparency International Slovenia, 27. 6. 2019. Dostopno na: <https://www.transparency.si/8-novice/416-okoliscine-glede-sprejema-novele-zakona-o-omejevanju-uporabe-tobacnih-in-povezanih-izdelkov-dodatno-majejo-ze-tako-nizko-zaupanje-v-drzavni-zbor>.

202 Evidenca zapisa seje, nadaljevanje 10. seje, 12. 6. 2019, Portal DZ. Dostopno na: <https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/seje/evidenca?mandat=VIII&type=sz&uid=323CB59A371848D5C1258464002DBED0>.

203 Prehajanje iz javnega v zasebni sektor in obratno, zaradi česar lahko na primer prihaja do nasprotij interesov (delovanje v korist nekdanjega delodajalca, bodočega delodajalca), izkoriščanje notranjih informacij ali neenakost dostopa v primerjavi z drugimi deležniki.

204 Lobiranje v Sloveniji, Transparency International Slovenia. 2014., str. 31. Dostopno na: [https://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/porocilo\\_lobiranjevsloveniji.pdf](https://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/porocilo_lobiranjevsloveniji.pdf).

TI Slovenia je opravil podrobnejšo analizo javno objavljenih podatkov o poročanih lobističnih stikih funkcionarjev in javnih uslužbencev Državnega zbora v obdobju 1. 1. 2019–1. 7. 2019, pri katerih je bil namen stika vpliv na sprejem sprememb ZOUTPI.

Analiza stikov kaže, da objavljeni podatki v konkretnem primeru niso zagotavljali ustrezne zakonodajne sledi predvsem v smislu sledljivost vplivanja lobistov tobačne industrije na posamezne poslanske skupine v Državnem zboru. Brez dodatnih zaprosil za dostop do informacij javnega značaja iz javno objavljenih podatkov ni bilo mogoče ugotoviti, kdaj je pred vložitvijo predloga zakona prišlo do lobističnega stika med pod zakon prvopodpisanim poslancem ter predstavnikom tobačne industrije oziroma ali je do njega sploh prišlo. Prav tako poslanci DZ pred glasovanjem niso imeli na voljo vseh relevantnih in kredibilnih podatkov o nekaterih subjektih, ki so izražali stališča o noveli.



**Predstavljajte si #SvetBrezKorupcije**

**Ali ste vedeli, da v Sloveniji zaradi korupcije  
izgubimo 3,5 milijarde € na leto?**

**PODPRITE NAŠE DELO Z DONACIJO!**

**[www.transparency.si/podpri](http://www.transparency.si/podpri)**



Transparency International Slovenia  
Vožarski pot 12, 1000 Ljubljana

Telefon: +386 (0) 1/320 73 25

E-mail: [info@transparency.si](mailto:info@transparency.si)

Spletna stran: [www.transparency.si](http://www.transparency.si)

[twitter.com/TransparencySi](https://twitter.com/TransparencySi) 

[facebook.com/TISlovenia](https://facebook.com/TISlovenia) 

[instagram.com/transparencysi](https://instagram.com/transparencysi) 