

A large, vertical photograph occupies the left side of the page. It shows the silhouette of a man in a dark suit and tie standing in a modern office. He is positioned in front of a floor-to-ceiling window that looks out onto a dense cityscape with many skyscrapers under a clear sky.

Študija primera

ZAKONODAJNI POSTOPEK S PODROČJA OMEJEVANJA UPORABE TOBAKA

ZAGOTAVLJANJE TRANSPARENTNOSTI
ODLOČITEV JAVNEGA POMENA



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE



Poročilo je sofinanciralo Ministrstvo za zdravje Republike Slovenije v sklopu projekta »Brez izgovora 2020 – 2022«.

Poročilo je sofinancirala Evropska unija iz Sklada za notranjo varnost.

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 ugotavljanju dejanskega stanja etike, integrите 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

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 znotoraj 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.

Študija primera

ZAKONODAJNI POSTOPEK S PODROČJA OMEJEVANJA UPORABE TOBAKA

ZAGOTVLJANJE TRANSPARENTNOSTI
ODLOČITEV JAVNEGA POMENA



Poročilo je sofinancirala Evropska unija iz Sklada za notranjo varnost.



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA ZDRAVJE

Poročilo je sofinanciralo Ministrstvo za zdravje Republike Slovenije v sklopu projekta »Brez izgovora 2020 – 2022«.

ŠTUDIJA PRIMERA: ZAKONODAJNI POSTOPEK S PODROČJA OMEJEVANJA UPORABE TOBAKA

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.

Ljubljana, november 2020

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 kolikor 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 je sofinanciralo 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 noexcuse

Projekt je sofinanciralo 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.

UVOD

Izraz »politična integriteta« pomeni izvajanje politične moči v javnem interesu neodvisno od zasebnih interesov nosilcev politične moči.¹ 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.²

Eno ključnih področij tovrstne regulacije se nanaša na procese lobiranja. Lobiranje je legitimna dejavnost v demokratičnih procesih, dokler je ta izvajana v skladu s pravili, zakoni, etičnimi kodeksi in mednarodnimi standardi, ki omogočajo enakost dostopa do odločevalcev in preprečujejo nesorazmeren vpliv nekaterih interesnih skupin. 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.³

Učinkovita oblika spremeljanja integritete nosilcev politične moči in njihovih odločitev je javni nadzor.⁴ Dostopnost in kakovost podatkov, ki vzpostavljajo t. i. zakonodajno sled,^{5,6} vplivata na

-
- 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 uveljavljanje pravil, neodvisnim nadzorom in upravljanjem nasprotij interesov. S temi pristopi želijo države urejati lobiranje, nasprotja interesov, nepravičene obogativitve, zlorabe javnih sredstev in tudi nasloviti primere volilnih prevar in korupcije pri financirjanju političnih strank. Pri tem nekateri avtorji opozarjajo na pogosto nepriznano zapleteno tematike denarja, politike in korupcije ter poudarjajo, da regulacija politične integritete zahteva mero prefijnenosti, 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.
 - 3 OECD, Anti-Corruption & Integrity Hub, Lobbying. Dostopno na: <https://www.oecd.org/corruption-integrity/explore/topics/lobbying.html>.
 - 4 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.
 - 5 "Zakonodajna sled je dokument s podrobnostmi o času, osebi in temi stika zakonodajalca z deležnikom. Ta bi moral biti objavljen kot priloga k zakonodajnim poročilom, da imajo lahko zakonodajalec, poslanci in druge zainteresirane osebe vpogled v podatke o tem, kdo je sodeloval pri pripravi osnutka zakonodaje. Pomaga zagotavljanju, da vpliv posamičnih interesov in interesnih skupin na oblikovanje javnih politik in predpisov ni nesorazmeren. V nasprotnem primeru lahko to vodi v visoko, strateško tveganje nedovoljenega vpliva in plenjenja države." Več o tem v Legislative footprint, Transparency International 2013, Legislative footprint. Dostopno na: http://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/legislative_footprint.pdf.
 - 6 Več o zakonodajni sledi tudi 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>.

možnost javnosti za spremljanje in ponovno uporabo podatkov, s čimer se prek javnega nadzora lahko dopolnjuje delo nadzornih organov in povečuje preventivno funkcijo zbranih podatkov. Na ta način se krepi tudi transparentnost sprejemanja političnih odločitev in posledično krepi zaupanje javnosti v sprejete odločitve ter v delovanje javnih institucij. Prav dojemanje integritete institucij države je odločilni dejavnik zaupanja vanje.⁷

Zakonodajna sled je ključno in pomembno orodje, saj je lobiranje v praksi izjemno težko nadzorovati in so posledice lobiranja po navadi vidne šele po sprejetju in izvajanju zakona.⁸ Netransparentnost zakonodajnih postopkov pa lahko lobiranje spremeni v mehanizem, s katerim močne skupine vplivajo na sprejem predpisov na račun javnega interesa.⁹

Kljub napredku Slovenije na področju zagotavljanja transparentnosti lobističnih stikov oz. zagotavljanja zakonodajne sledi veliko težavo še vedno predstavljajo pomanjkljiva kakovost podatkov v seznamu poročanih lobističnih stikov, pomanjkljiv nadzor in sankcioniranje kršitev Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZintPK) s področja lobiranja, pomanjkljiva določila za preprečevanje t. i. pojava vrtljivih vrat¹⁰ ter prekomerna uporaba skrajšanega zakonodajnega postopka, ki preprečuje ustrezno sodelovanje vseh deležnikov pri sprejemanju politik javnega pomena.

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.¹¹ Projekt je namenjen krepitevi politične integritete z vzpostavitvijo uporabnikom prijaznih spletnih orodij z možnostjo interaktivne upodobitve podatkov s področij lobiranja.¹²

Namen študije je na praktičnem primeru predstaviti nekatera prej izpostavljena tveganja in pomanjkljivosti pri zagotavljanju transparentnega in etičnega lobiranja, prav tako pa podaja ilustracijo, kako so lahko javno dostopni podatki o lobiranju, ki jih uporablja stran Varuh integritete,¹³ izhodišče za ustvarjanje poglobljenih člankov, prispevkov in študij. V okviru projekta Integrity Watch Europe je Transparency International Slovenia pripravil tudi širšo analizo transparentnosti sprejemanja političnih odločitev,¹⁴ ki obravnava učinkovitost ureditve področij, povezanih z zagotavljanjem politične integritete v Sloveniji. Omenjena analiza poleg ocene stanja vsebuje tudi zbirko priporočil relevantnim odločevalcem.

7 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).

8 Lobiranje v Sloveniji, TI Slovenia, 2014, str. 27. Dostopno na: https://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/porocilo_lobiranjevsloveniji.pdf.

9 Prav tam.

10 Izraz vrtljiva vrata se navezuje na pojav prehajanja oseb med položaji v javni upravi/odločevalci in službami na istem področju v zasebnem ali prostovoljnem sektorju, v katero koli smer. Več o pojavu vrtljivih vrat dostopno na: <https://www.transparency.si/vrtljiva-vrata> in <https://www.transparency.org/en/corruptionary/revolving-door>.

11 Več o Varahu integritete: <http://varuhintegritete.transparency.si/about.php>.

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

13 Več o Varahu integritete dostopno na: <https://varuhintegritete.transparency.si/>.

14 Politična integriteta v Sloveniji, Transparency International Slovenia 2020. Dostopno na: https://www.transparency.si/images/publikacije/politicna_integriteta_slo.pdf

V obdobju od 13. 9. 2018 do 13. 9. 2020, torej v 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).¹⁵ 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.^{16, 17, 18} Zaradi teh tveganj je TI Slovenia že v preteklosti spremjal sprejemanje ZOUPTI^{19, 20} in novele ZOUPTI²¹ ter ozaveščal odločevalce o nekaterih najpogosteje naznanih tveganjih na primerih tuje prakse. Zaradi teh razlogov del poročila v obliki študija primera obravnava sprejemanje novele ZOUPTI.

Za omejevanje uporabe tobačnih izdelkov je Državni zbor februarja 2017 sprejel Zakon o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov.²² 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 zamknila do leta 2023.²³

-
- 15 https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A-1C12584150032C7B4&db=kon_zak&mandat=VIII.
- 16 Reports of undue influence by tobacco industry strengthen the case for mandatory EU lobbying register, Transparency International EU 2020. Dostopno na: <https://transparency.eu/tobacco-undue-influence/>.
- 17 Ombudsman recommends full transparency of tobacco lobbying, Transparency International EU 2015. Dostopno na: <https://transparency.eu/press-release-ombudsman-recommends-full-transparency-of-tobacco-lobbying/>.
- 18 Clearing the smokescreen: The deadly consequences of undue influence, Transparency International 2020. Dostopno na: <https://www.transparency.org/en/news/tobacco-smokescreen-deadly-consequences-of-undue-influence>.
- 19 Osvetljimo lobiranje pri sprejemanju tobačnega zakona, Transparency International Slovenia 2017. Dostopno na: <http://transparency.si/8-novice/314-osvetlimo-lobiranje-pri-sprejemanju-tobacnega-zakona>.
- 20 NVO napovedujejo spremljanje lobiranja tobačnega zakona, Transparency International Slovenia 2017. Dostopno na: <http://transparency.si/8-novice/312-nvo-napovedujejo-spremljanje-lobiranja-tobacnega-zakona>.
- 21 Okoliščine glede sprejema novele Zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov dodatno majajo že tako nizko zaupanje v državni zbor, Transparency International Slovenia 2019. Dostopno na: <http://transparency.si/8-novice/416-okoliscine-glede-sprejema-novele-zakona-o-omejevanju-uporabe-tobacnih-in-povezanih-izdelkov-dodatno-majajo-ze-tako-nizko-zaupanje-v-drzavni-zbor>.
- 22 Zakon o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov (ZOUTPI). Dostopno na: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregleđPredpisa?id=ZAKO6717>
- 23 https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C1257A70003EE6A-1C12584150032C7B4&db=kon_zak&mandat=VIII.

ENOTNA EMBALAŽA – TRN V PETI TOBAČNE INDUSTRIJE

Eden od namenov odstranitve blagovnih znamk s cigaretnejščin je odvračanje ljudi od kajenja z odstranitvijo pozitivnih asociacij znamk z uporabo tobaka.²⁴ Prva je ta ukrep uvedla Avstralija leta 2012, in to kljub nasprotovanju tobačne industrije. Nekatere tobačne družbe so proti avstralski vlad sprožile²⁵ pravne postopke, ki pa niso bili uspešni.²⁶ Od takrat se je več držav odločilo za uvedbo enotne embalaže za tobačne izdelke. Svetovna zdravstvena organizacija je uvedbo enotne embalaže vključila²⁷ 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.²⁸ 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

Iraz »astroturfing« je nastal kot besedna igrina z izrazom »grassroot«.

Beseda »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 sporocilom uporablja izraz »astroturfing« – kot nasprotje pravim, »naravnim«, grassroot organizacijam, katerih podpora želi posnemati.

24 Enotna embalaža za zmanjšanje razširjenosti kajenja med otroki, najstniki in mladimi, NIJZ, 30. 11. 2016. Dostopno na: <https://www.nizj.si/sl/enotna-embalaiza-za-zmanjsanje-rasirjenosti-kajenja-med-otroci-najstniki-in-mladimi>.

25 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>.

26 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>.

27 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>.

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

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 zmanjuje.²⁹ Te trditve lobistične organizacije ALEC so delno spodbudile izvedbo akademske študije, v kateri so avtorji ugotovili, da enotna embalaža lahko zmanjša pozitivno dojemanje kajenja in odvrača ljudi od uporabe tobaka.³⁰

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.³¹ V devetdesetih letih prejšnjega stoletja je tobačni lobi z agresivnim pristopom vplival na odločitve zakonodajnih institucij zveznih držav.³² Za prodajo tobaka s čim manj ovir države so uporabili lobiste, medije, strokovnjake za odnose z javnostmi, na videz neodvisne skupine iz civilne družbe³³, 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.³⁴ Leta 2015 je v časniku EUobserver evropski poslanec Gilles Pargneaux zapisal, da naj bi tobačni lobi na vse načine skušal spokopati poganja v EP o Tobačni direktivi.³⁵ 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.³⁶

29 US free market group tries to halt sales of cigarettes in plain packages in UK, The Guardian, 15. 7. 2012. Dostopno na: <https://www.theguardian.com/society/2012/jul/15/cigarettes-plain-packets-alec-koch-brothers>.

30 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/>.

31 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/>.

32 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/>.

33 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.

34 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/>.

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

36 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>.

Leta 2016 so največja štiri³⁷ 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.³⁸ 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,³⁹ čeprav jih k temu zavezuje Okvirna konvencija Svetovne zdravstvene organizacije za nadzor nad tobakom.⁴⁰ Ob tem je evropski varuh priporočil EK, naj proaktivno na spletu objavlja podatke o vseh stikih s tobačnimi lobisti, vključno z zapisniki srečanj.⁴¹

V Sloveniji je bilo med sprejemanjem ZOUTPI v letu 2016 moč zaslediti medijska poročanja^{42,43} 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.⁴⁴ Prav ta ukrep naj bi nasprotnike zakona najbolj motil, je menil eden od poslancev takrat najštevilčnejše poslanske skupine v DZ, tj. SMC.⁴⁵

Transparency International Slovenia si je takrat skupaj s konzorcijem nevladnih organizacij prizadeloval osvetliti sprejemanje zakonodaje ter redno preverjati argumente poslancev in interesnih združenj, ki so poskušali vplivati na vsebino ZOUTPI.⁴⁶ 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.⁴⁷

37 »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.

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

39 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>.

40 »Pogodbene 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>.

41 Putting it right? – How the EU institutions responded to the Ombudsman in 2016, European Ombudsman, 19. 12. 2017.

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

43 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>.

44 Prav tam.

45 Prav tam.

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

47 Dopis Transparency International Slovenia poslancem Državnega zabora, Transparency International Slovenia, 31. 1. 2017. Dostopno na: https://www.transparency.si/images/dokumenti/TI_SLO_dopis_DZ_ZOUTPI.pdf.

Nekaj mesecov 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.⁴⁸ 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«,⁴⁹ a proti zakonu ni glasovala.⁵⁰

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,⁵¹ ki so v prejšnjem mandatu glasovali za ZOUTPI, 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 skrajšanih⁵² in nujnih⁵³ postopkih bistveno krni možnosti sodelovanja strokovne zainteresirane javnosti,⁵⁴ 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.⁵⁵

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

49 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>.

50 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>.

51 Jernej Vrtovec (NSi, prvpodpisani), Igor Zorčič, Jani Môderndorfer, Branislav Rajič, Janja Sluga (vsi SMC), Matjaž Han (SD) in Ivan Hršak (DeSUS).

52 Po skrajšanem postopku je mogoče predloge zakonov obravnavati le, če gre za manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona, prenehanje veljavnosti posameznega zakona ali posameznih določb zakona, manj zahtevne uskladitve zakona z drugimi zakoni ali s pravom EU, spremembe in dopolnitve zakona v zvezi s postopkom pred Ustavnim sodiščem oziroma z odločbo Ustavnega sodišča. Več o skrajšanem postopu dostopno na Portalu DZ, Zakonodajni postopek.

53 Po nujnem postopku je mogoče predloge zakonov obravnavati le, če gre za interese varnosti ali obrambo države, odpravo posledic naravnih nesreč, preprečevanje težko popravljenih posledic za delovanje države. Več o nujnem postopku dostopno na Portalu DZ, Zakonodajni postopek.

54 Če Kolegij predsednika Državnega zbora odloči, da se opravi obravnava zakona po skrajšanem ali nujnem postopku, predsednik Državnega zbora takoj določi matično delovno telo in temu dodeli predlog v obravnavo. V primeru nujnega postopka se predlog zakona uvrsti na prvo sejo Državnega zbora po odločitvi Kolegija. Več dostopno na Portalu DZ, Zakonodajni postopek.

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



Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana
t: 01 478 94 00, f: 01 478 98 45, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si

SKUPINA POSLANCEV IN POSLANK
(prvopodpisani Jernej Vrtovec)

DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejet: 10.-06.-2019
Šifra: 543-03/19-2/1
Povezava:
EPA: 643-VIII EU:
Sign. zn.:
Kratka:

Ljubljana, 10. junij 2019

Glava vloženega predloga sprememb zakona

V naslednjih dneh so se v medijih pojavila ugibanja oziroma informacije glede vplivanja tobačne industrije na pripravljavce predloga zakona.^{56,57} Časnik Dnevnik je poročal o domnevni 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 demokratski stranki, pa naj bi po poročanju medijev lobiral za japonsko podjetje Japan Tobacco International (JTI).⁵⁸ Glede lobiranja JTI je, po poročanju Dnevnika,⁵⁹ Igor Zorčič, takratni vodja poslanske skupine SMC, zdaj pa predsednik DZ, izjavil: »Nima smisla slepomišiti, oni so nam priravili podatke.«

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

57 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>.

58 Prav tam.

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

**KPK****REPUBLIKA SLOVENIJA
KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE
2 Dunajska 56, 1000 Ljubljana**

Prejeto:	14-01-2019	Sig.z.:	
Številka zad.:		Pril.:	
V vrednost:		Vred.:	



G1JFL7325AN6H

14.1.2019

L1496

14.1.2019

V skladu z 68. in 69. členom Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo; v nadaljevanju: ZlntPK) sporočamo/sporočamo podatke o stiku z lobistom/lobisti, ki je vpisan/so vpisani v register lobistov oziroma se ni dolžan/niso dolžni vpisati v register lobistov (preverite na spletni strani: <https://www.kpk-rs.si/sl/lobiranje-22/register-lobistov> oziroma v javno dostopnih evidencah poslovnih subjektov).

1. Podatki o lobirancih**1. Lobiranc**

Ime: JAN
Priimek: MÖDERNDORFER
Organ: DRŽAVNI ZBOR REPUBLIKE SLOVENIJE, Šubičeva ulica 004, 1000 Ljubljana
Status: Funkcionar

2. Podatki o lobistih**1. Lobist**

Ime:
Priimek:
Prebivališče:
Interesna ali druga organizacija:
Status lobista:
Namen in cilji, zaradi katerih
lobist lobira:
Vpliv na sprejem predpisov in drugih splošnih aktov.

Sprememba tobačne zakonodaje.

Identifikacija lobista:
Lobiranc JE predhodno preveril, ali je lobist vpisan v register lobistov.
Lobist se NI identificiral lobiranca in se izkazal s pooblastilom interesne organizacije za lobiranje v določeni zadevi ter navedel namen in cilj za katerega lobira.

Ali je pri stiku lobiranca z lobistom prišlo do nasprotja interesov?

Darilo/pogostitev

Pri stiku lobiranca z lobistom NI prišlo do nasprotja interesov.

Lobist me ob lobiranju NI obdaril ali pogostil.

Del obrazca za zapis lobiranca z lobistom iz januarja 2019 z ID G1JFL7325AN6H. K zapisu sta priloženi skenirani zloženka in brošura, ki ju je lobist pri stiku posredoval lobirancu.

Za razumno regulacijo

11. januar 2019



Naslovnica brošure Za razumno regulacijo z dne 11. 1. 2019, ki jo je poslanec DZ priložil zapisu o stiku lobiranca z lobistom (ID obrazca G1JFL7325AN6H).

Enotna embalaža ne deluje

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

Avstralija je uvelia 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>



Del brošure z naslovom Za razumno regulacijo z dne 11. 1. 2019.

Avstralija je enotno embalažo uvelia konec leta 2012. Kljub temu podatki same avstralske vlade potrjujejo skepticizem do uvedbe enotne embalaže. 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 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 Vrtovca nastal na mizi tobačne industrije«,⁶⁰ podporo predlogu sprememb zakona pa označili za »nemoralno in nerazumljivo dejanje podpore smrtonosni tobačni industriji«.⁶¹

Predlogu sprememb zakona je nasprotovalo tudi Ministrstvo za zdravje.⁶² Odzval se je Nacionalni inštitut za javno zdravje (NIJZ), ki je nasprotoval zamiku uvedbe enotne embalaže.⁶³ 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 najvišnjim 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.⁶⁴

Podpora poslancem, ki so vložili predlog novele zakona, so izrazili v organizaciji Libertas, inštitut za svobodno kritiko.⁶⁵ Ob tem niti v pismu poslancem⁶⁶ niti na spletni strani⁶⁷ 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 poslovнем 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.

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

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

62 37. redna seja Vlade RS, sporočilo za javnost, portal GOV.SI, 27. 6. 2019. Dostopno na: https://www.gov.si/assets/vlada/Seja-vlade-SZ/2019/06_2019/sev137.pdf.

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

64 Skupni odziv NIJZ, Klinike Golnik in Ol 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/onkoloski-institut/medijsko-sredisce/novice/novica/skupni-odziv-nijz-klinike-golnik-in-oi-glede-predloga-zakona-o-spremembah-zakona-o-omejevanju-upora>.

65 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>.

66 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/>.

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

..... 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, 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 neupravljeno 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.

Tobačna družba v navedenem sporazumu navaja, da želi sodelovati pri financiranju izvedb zgoraj navedenih aktivnosti kot imenuje »kampanje« oz. »komunikacijska kampanja«. Obveznosti Inštituta je, da bo izvedel komunikacijsko kampanjo na način, da bo njena vsebina naslovila naslednje teme: ekonomsko svobodo, državni paternalizem, prosti trg, prepoved uporabe blagovnih znakov, prekomerno obdavčitev in državno regulacijo, poseganje v svobodo izbire posameznikov..... Dalje je v navedenemu Sporazumu navedeno sledete (obveznosti

- da je seznanjen s tem, da Zakon o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov (v nadaljnjem besedilu »ZOUTPI«) prepoveduje vsakršne donacije ali sponsoriranje 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

EL365681TG92H	Funkcionar	SMC	Državni zbor Republike Slovenije	13-06-2019	Po e-pošti	Institut Libertas	Zaposlen v organizaciji
EL365681TG92H	Funkcionar	SMC	Državni zbor Republike Slovenije	13-06-2019	Po e-pošti	Institut Libertas	Zaposlen v organizaciji
JVMGP9B9606IH	Javni uslužbenec		Državni zbor Republike Slovenije	18-06-2019	Osebno	Institut Libertas	Zaposlen v organizaciji
JVMGP9B9606IH	Javni uslužbenec		Državni zbor Republike Slovenije	18-06-2019	Osebno	Institut Libertas	Izvoljeni predstavniki organizacije
JVMGP9B9606IH	Funkcionar		Državni zbor Republike Slovenije	18-06-2019	Osebno	Institut Libertas	Zaposlen v organizaciji
JVMGP9B9606IH	Funkcionar		Državni zbor Republike Slovenije	18-06-2019	Osebno	Institut Libertas	Zaposlen v organizaciji
JVMGP9B9606IH	Funkcionar		Državni zbor Republike Slovenije	18-06-2019	Osebno	Institut Libertas	Zaposlen v organizaciji
JVMGP9B9606IH	Funkcionar		Državni zbor Republike Slovenije	18-06-2019	Osebno	Institut Libertas	Zaposlen v organizaciji
JVMGP9B9606IH	Funkcionar		Državni zbor Republike Slovenije	18-06-2019	Osebno	Institut Libertas	Izvoljeni predstavniki organizacije
JVMGP9B9606IH	Funkcionar		Državni zbor Republike Slovenije	18-06-2019	Osebno	Institut Libertas	Izvoljeni predstavniki organizacije
JVMGP9B9606IH	Funkcionar		Državni zbor Republike Slovenije	18-06-2019	Osebno	Institut Libertas	Izvoljeni predstavniki organizacije

Prikaz poročanih lobističnih stikov funkcionarjev in javnih uslužbencev Državnega zbora junija 2019 na posnetku strani Varuh 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 obravnavata v interesu javnosti«.⁶⁸ KPK je zato uvedel preiskavo glede suma nezakonitega vplivana 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.

Komisija za socialno varstvo, delo, zdravstvo in invalide Državnega sveta ni podprla predloga zakona.⁶⁹ 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 novo spremembo tako močni dvomi v javnosti, kar maje že tako nizko zaupanje javnosti v Državni zbor, in pozval poslance k vestnemu prijavljanju lobističnih stikov.⁷⁰

Odbor za zdravstvo Državnega zbora 1. 7. 2019 na 13. nujni seji predloga zakona ni sprejel.⁷¹ Zakonodajni postopek se je zaključil brez sprejema predlaganih sprememb. Enotna embalaža je bila uvedena 1. 1. 2020.

68 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-uvedla-postopek-na-lastno-pobudo-vezane-na-predlog-sprememb-zakona-o-omejevanju-uporabe-tobacnih-in-povezanih-izdelkov/>.

69 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 set 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.

70 Okoliščine glede sprejema novele Zakona o omejevanju uporabe tobačnih in povezanih izdelkov dodatno majejo 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>.

71 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>.

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 vrat⁷² pomanjkljiva** in ne zadoščajo za preprečevanje preferenčne objave oseb, ki so pred zastopanjem ozkih zasebnih interesov delovalne v ali blizu politiki. Še posebej je to pomembno zaradi pomanjkanja ustreznih virov za delovanje civilne družbe,⁷³ 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.

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 prvpodpisanim 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.

72 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.

73 Lobiranje v Sloveniji, Transparency International Slovenia 2014., str. 31. Dostopno na: https://www.transparency.si/images/publikacije/lobiranje/porocilo_lobiranjevsloveniji.pdf.



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
SLOVENIA



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

Transparency International Slovenia
Vožarski pot 12, 1000 Ljubljana

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

E-mail: info@transparency.si

Spletna stran: www.transparency.si

twitter.com/TransparencySi 

facebook.com/TISlovenia 

instagram.com/transparencysi 